

C'è, da anni, una grande opportunità che non viene né capita né utilizzata come si dovrebbe e che consiste nel valorizzare la favorevole posizione geografica del Friuli Venezia Giulia – tra il Mediterraneo e le regioni più produttive dell'area germanica – dal punto di vista dei commerci marittimi e terrestri.Cogliere tale opportunità, certificata in primo luogo dall'Unione Europea (con la recente approvazione, da parte del Parlamento europeo, del Corridoio Adriatico-Baltico) e da grandi organizzazioni internazionali, potrebbe rilanciare profondamente un'economia regionale in forte declino.

Questo libro indica puntualmente l'unica strada ancora percorribile per raggiungere l'obiettivo fino a ora mancato: mettere a sistema, in pochi anni e senza grandi investimenti, tutte le strutture e infrastrutture regionali già esistenti (ma che oggi sono mal o sotto-utilizzate) in un unico 'porto-regione'. Perché, allora, l'«ultima chiamata»? Perché questa stessa idea ce l'hanno anche altre realtà – oggi in Slovenia e domani, forse, in Croazia – e se il Friuli Venezia Giulia non si muove subito non ci sarà più spazio per un altro porto-regione nell'Alto Adriatico con tutto ciò che ne può conseguire in termini di inevitabile ulteriore declino, non solo della nostra economia ma anche di quella dell'Italia adriatica.

SANDRO FABBRO è docente di Progettazione e Pianificazione urbanistica e territoriale presso il Dipartimento di Ingegneria civile e Architettura dell'Università di Udine.

MAURIZIO MARESCA è docente di Diritto europeo presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Udine.

€ 8,00

ISBN 978-88-8420-841-5



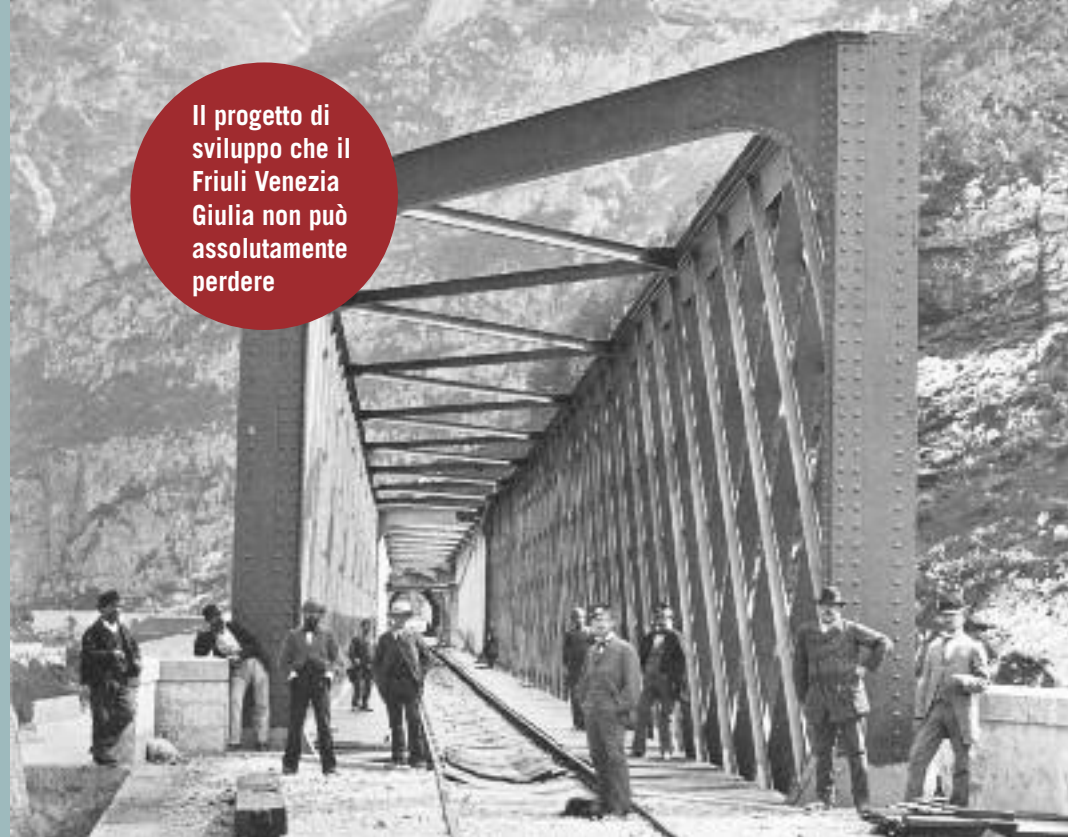
9 788884 208415

A CURA DI SANDRO FABBRO
E MAURIZIO MARESCA

FVG-EUROPA:
ULTIMA CHIAMATA

FORUM

Il progetto di
sviluppo che il
Friuli Venezia
Giulia non può
assolutamente
perdere



FVG-EUROPA: ULTIMA CHIAMATA

UN 'PORTO-REGIONE'
TRA MEDITERRANEO
E CENTRO EUROPA

A CURA DI SANDRO FABBRO
E MAURIZIO MARESCA

FORUM

TRACCE

ITINERARI DI RICERCA

La collana 'Tracce. Itinerari di ricerca' si propone di valorizzare i risultati delle attività scientifiche svolte nei diversi campi della ricerca universitaria (area umanistica e della formazione, area economico-giuridica, area scientifica, area medica). Rivolta prevalentemente alla diffusione di studi condotti nell'ambito dell'Università di Udine, guarda con attenzione anche ad altri centri di ricerca, italiani e internazionali.

Il comitato scientifico è quello della casa editrice.

*Questa pubblicazione è stata realizzata con il sostegno
dell'Università degli studi di Udine*

In copertina

Tecnici e dirigenti in posa durante la costruzione della Ferrovia Pontebbana. Ponte sul fiume Fella, Chiusaforte, 1879. Foto di A. Sorgato e S. Brusadin, Archivio Società Alpina Friulana (per gentile concessione), c/o Civici Musei di Udine.

Progetto grafico di copertina

cdm associati

Redazione

Marta Taborra

Impaginazione

Grafikesse, Tricesimo (Ud)

Stampa

Press Up srl, Ladispoli (Rm)

© **FORUM** 2014

Editrice Universitaria Udinese srl

Via Palladio, 8 – 33100 Udine

Tel. 0432 26001 / Fax 0432 296756

www.forumeditrice.it

ISBN 978-88-8420-841-5

FVG-EUROPA: ULTIMA CHIAMATA

UN 'PORTO-REGIONE'
TRA MEDITERRANEO
E CENTRO EUROPA

**A CURA DI SANDRO FABBRO
E MAURIZIO MARESCA**

FORUM

GLI AUTORI

Lara Brunello, architetto, PhD alla Queensland University of Technology (Australia), è attualmente assegnista di ricerca presso l'Università di Udine.

Sandro Fabbro, professore di Progettazione e Pianificazione urbanistica e territoriale, Dipartimento di Ingegneria civile e Architettura, Università di Udine.

Maurizio Ionico, urbanista, esperto di trasporti e logistica, è attualmente amministratore unico delle Ferrovie Udine-Cividale.

Maurizio Maresca, professore di Diritto europeo, Dipartimento di Scienze giuridiche, Università di Udine.

Franco Migliorini, già responsabile della logistica e dei trasporti della Regione Veneto, attualmente responsabile delle relazioni internazionali dell'Istituto Nazionale di Urbanistica e consulente in materia di trasporti europei.

Alberto Rutter, urbanista, libero professionista a Trieste, esperto di reti e di trasporto su ferrovia.

FVG-Europa: ultima chiamata : un porto-regione tra Mediterraneo e Centro Europa / a cura di Sandro Fabbro e Maurizio Maresca. - Udine : Forum, 2014.

(Tracce : itinerari di ricerca)

ISBN 978-88-8420-841-5

1. Merci - Trasporti - Infrastrutture - Friuli Venezia Giulia 2. Pianificazione territoriale - Friuli Venezia Giulia

I. Fabbro, Sandro II. Maresca, Maurizio

388.04498453 (ed. 22) TRASPORTI. SERVIZIO MERCI. Friuli Venezia Giulia

Scheda catalografica a cura del Sistema bibliotecario dell'Università degli studi di Udine

INDICE

Alberto F. De Toni

Presentazione pag. 9

Sandro Fabbro e Maurizio Maresca

Prefazione » 13

Sandro Fabbro e Maurizio Maresca

Introduzione » 15

1. Un cenno al contesto macroregionale » 17

2. Porto-regione e Friuli Venezia Giulia » 20

3. Il libro e gli autori » 21

Franco Migliorini

Ridare competitività ai territori per uscire dalla crisi. Uno scenario per il Nordest tra corridoi e Centro Europa » 25

1. Premessa » 25

2. Trasporti e territorio » 25

3. Le relazioni europee delle regioni del Nord Italia » 28

4. Il riposizionamento competitivo dei territori in Europa e il Nordest italiano » 32

5. Uno scenario europeo per il Nordest: organizzazione metropolitana e rete infrastrutturale » 34

6. I corridoi europei che servono al Nordest » 35

7. Ripensare il rapporto trasporti-territorio a Nordest » 37

8. Conclusioni » 39

Sandro Fabbro e Lara Brunello

Il progetto del porto-regione	»	41
1. Introduzione	»	41
2. Il ruolo nodale della Regione FVG negli scambi commerciali tra Alto Adriatico e Centro Europa	»	46
3. Il porto-regione del FVG: stato di fatto e potenzialità di sviluppo	»	50
3.1. Il sistema dei porti	»	52
3.2. Il trasporto merci su gomma e su ferro	»	57
3.3. I nodi territoriali della logistica	»	61
3.4. Le vocazioni e le aree produttive	»	62
3.5. Le città e le aree vaste territoriali	»	67
4. Gli impatti ambientali del porto-regione e le possibili compensazioni	»	74
5. Conclusioni	»	77

Maurizio Ionico

La governance territoriale del porto-regione	»	85
1. Introduzione	»	85
2. I profili e i limiti delle esperienze di governance territoriale	»	88
3. Esperienze di governance territoriale e logistica	»	90
3.1. Governance alla scala nazionale	»	90
3.2. Governance alla scala regionale	»	94
4. Scenari futuri di governance	»	96
4.1. Scenario di governance strutturale innovativo esterno	»	97
4.2. Scenario di governance strutturale innovativo interno	»	99
5. Una proposta: dai consorzi industriali alla piattaforma territoriale	»	106
6. Conclusioni	»	109

Alberto Rutter

La rete ferroviaria e gli interventi prioritari	»	115
1. Premessa	»	115
2. Inquadramento generale	»	116
3. Le azioni prioritarie per rendere più efficiente la rete principale	»	123

4. Tre scenari per il raddoppio della Cervignano-Udine	»	126
5. L'ottimizzazione dell'offerta ferroviaria in Provincia di Pordenone e ulteriori interventi successivi	»	130
6. Conclusioni	»	133

Maurizio Maresca

Scenari di promozione, regolazione e gestione di un sistema portuale competitivo nel Nord Adriatico	»	135
1. Due scenari per la realizzazione di una base portuale di livello europeo nel Nordest	»	136
1.1. Premessa	»	136
1.2. Lo scenario centrato su Venezia	»	138
1.3. Lo scenario centrato su Trieste-Capodistria/Koper	»	139
1.4. Il porto di Trieste	»	142
1.5. Il porto di Monfalcone	»	146
1.6. Il porto di Capodistria/Koper	»	147
2. Il profilo pubblicistico e internazionale della governance del corridoio e del sistema portuale	»	148
2.1. Premessa: regolazione e amministrazione pubblica di segno nazionale. L'autorità unica	»	148
2.2. Un cenno alla governance interna del sistema porto-retro porto-corridoio del Friuli Venezia Giulia	»	148
2.3. Il modello dell'Autorità internazionale nel caso di infrastrutture transfrontaliere	»	150
2.4. I tentativi compiuti recentemente nel Nord Adriatico	»	158
3. La ricostruzione in chiave interaziendale di una fattispecie di promozione degli impianti di Capodistria/Koper e Trieste	»	161
3.1. Il mercato dei servizi portuali e ferroviari come si presenta fra Capodistria/Koper e Trieste	»	161
3.2. Lo scenario 'concorrenza fra Capodistria/Koper e Trieste'	»	163
3.3. Lo scenario 'integrazione fra gli operatori di Capodistria/Koper e Trieste'	»	164
4. Conclusioni	»	166

PRESENTAZIONE

Alberto F. De Toni

Rettore dell'Università degli Studi di Udine

Il 19 novembre del 2013 potrebbe essere ricordato come una data storica per il Friuli Venezia Giulia e per la nostra Università, che questo territorio vive e in qualche misura interpreta: in questa data, infatti, il Parlamento europeo ha approvato il pacchetto dei nuovi atti di programmazione delle infrastrutture di coesione (i grandi corridoi europei) e ha avviato meccanismi condivisi per finanziarli ('Connecting Europe Facility'). Fra questi corridoi l'Unione Europea ha collocato al primo posto il Corridoio Adriatico-Baltico che collega i porti dell'Alto Adriatico – attraverso Udine, il Friuli e Vienna – ai porti e alle aree, in forte crescita, del bacino Baltico. Ora, un documento ufficiale della programmazione e regolazione europea ci dice con chiarezza e con visione prospettica che la strada più veloce per collegare il Mediterraneo al Centro Europa passa per Udine e il Friuli: tutto ciò determina una opportunità reale.

Questo libro, curato dai professori Sandro Fabbro e Maurizio Maresca dell'Università di Udine – studiosi con profili culturali diversi ma uniti da un comune impegno nella ricerca e nell'innovazione dei sistemi di trasporto e territoriali e nella governance dei mercati – certifica che, se saremo all'altezza, qualcosa di nuovo e di importante potrà scaturire qui, nel nostro territorio, a seguito di questa decisione e grazie alla combinazione di *drivers* diversi: le politiche europee, i porti dell'Alto Adriatico, le infrastrutture regionali esistenti, le capacità produttive locali, la presenza costante, nell'elaborazione e nella proposta, dell'Università di Udine.

Non è ancora chiaro cosa voglia fare il governo nazionale né come intendano operare e collaborare i diversi Paesi e Regioni che ricadono su questa direttrice (ad esempio quale politica sulle autostrade del

mare/viaggianti, l'avvio di almeno una grande infrastruttura di coesione nel Mediterraneo in connessione con un *hub* a Monaco, la promozione della ferrovia nel traffico di media-lunga percorrenza, ecc.), ma è certo compito dell'accademia anche quello di studiare le opportunità e di trovare modalità di soluzione dei problemi in quella che possiamo definire la fase di pre-fattibilità del progetto, una fase, cioè, nella quale vanno verificate le condizioni generali, va indagata la fattibilità tecnico-economica, vanno identificati gli attori e le relative risorse e capacità.

Questo libro offre una importante riflessione sulla fattibilità e anche sulla convenienza strategica del progetto ai fini di un nuovo ciclo di sviluppo regionale. Ma, con coraggio e senza inutili e pericolose autoconsolazioni, ci mette anche drammaticamente davanti all'urgenza del fare e alle minacce che derivano dal non fare. In breve: la competizione fra territori è il vero tema dello sviluppo del Friuli Venezia Giulia.

La prima questione è quella delle alleanze: nessun progetto strategico resta tale quando non viene condiviso dal mercato. Basterebbe orientare su quest'area un grande *player* del traffico merci per sovvertire le scelte europee in un batter d'occhio. È un problema di valenza politica, economica e giuridica che non può essere sottovalutato nella misura in cui prova l'inadeguatezza persino dei livelli nazionali e sopranazionali.

La seconda questione della competitività è data dal rispetto delle regole e dalla prevedibilità dei comportamenti delle pubbliche amministrazioni. Paesi con amministrazioni deboli, facilmente influenzabili da poteri (forti o deboli comunque) estranei all'area del pubblico, con un sistema di regolazione precario e che non coltivano il rispetto dei principi fondamentali, ad esempio, sugli investimenti stranieri, corrono il rischio di diventare l'anello debole in uno scenario di esasperata competizione.

La terza questione è la semplificazione: il nostro Paese è enormemente indietro su questo punto sia per la sovrapposizione di un enorme numero di livelli di amministrazione pubblica, sia per il proliferare di norme, spesso con implicazioni penali, che di fatto impediscono la crescita.

Ma dove c'è competizione vi può anche essere cooperazione se solo

qualcuno riesce a dimostrare che un gioco più ampio, dal quale tutti possono aspettarsi di guadagnare qualcosa, è possibile. Il libro, quindi, ha questo merito che è politico e scientifico allo stesso tempo: dimostra che serve un gioco a somma positiva e che questo gioco è possibile e, fatto determinate per il futuro di questo nostro territorio, che Udine può essere al centro e non ai margini di questo gioco.

Sta a Udine, allora, partner non direttamente coinvolto nella competizione tra i porti dell'Alto Adriatico, elaborare quello scenario più ampio all'interno del quale consentire, ai diversi territori coinvolti, di riconoscersi come componenti di un unico progetto di sviluppo. Sta a Udine cercare di interfacciarli e metterli in comunicazione all'interno di una prospettiva più ampia. Udine, sembra paradossale ma non lo è, può, dunque, porsi al centro di un 'porto-regione' inteso come vero e proprio nuovo ecosistema territoriale all'interno del quale conoscenze, infrastrutture fisiche e immateriali, traffico, produzione, lavoro, organizzazione e intelligenza strategica devono interagire e operare assieme.

L'Università di Udine è laboratorio innovativo di scenari, pratiche, comportamenti all'interno di questo nuovo ecosistema territoriale *in fieri*. Perciò ho voluto che questo libro fosse prodotto direttamente dal nostro Ateneo: per testimoniare la costante attenzione dell'Università di Udine su questa problematica (il primo libro sul tema, quando ancora non si conosceva neppure tale opportunità, a cura di Furio Honsell, Carlo Malinconico e Maurizio Maresca, pubblicato sempre da Forum, è del 2006) e per dichiarare esplicitamente il nostro e il mio impegno, anche per il futuro, affinché questa opportunità da potenziale diventi reale.

PREFAZIONE

Sandro Fabbro e Maurizio Maresca

Non vi è settore così conservatore e poco trasparente come quello delle infrastrutture e dei trasporti. Più precisamente questo settore è stato caratterizzato, in Italia, sia da decenni di collusione consociativa e corporativa che hanno allontanato i traffici e le imprese competitive per proteggere interessi imprenditoriali e politici o politico-imprenditoriali (dove, cioè, si perdeva persino il senso delle differenze dei ruoli), sia dall'insofferenza verso le politiche e le regole dell'Unione Europea, usate retoricamente per sostanziare programmi infrastrutturali nazionali (spesso del tutto privi di senso) ma sotto sotto criticate e comunque disapplicate (contro i traffici e l'efficienza, ma anche contro la tutela delle categorie e delle aree deboli). Ogni ipotesi di riforma, anche nelle fasi in cui nuove spinte paiono aprire ad approcci diversi, va regolarmente a infrangersi contro una rozzezza decisionale, spesso trasversale e ingiustificata, dovuta a una grave assenza di cultura politica prima ancora che tecnica.

La speranza, allora, è che idee neppure troppo trasgressive, come quelle che emergono da questo lavoro, trovino terreno non tanto dentro le comunità dei diretti interessati, quanto, prima di tutto, dentro a una politica che sia in grado di rinunciare – appunto in nome di idee innovative – ai piccoli compromessi della sopravvivenza che uccidono sul nascere quelle visioni e quei progetti di sviluppo, di più ampio orizzonte, di cui abbiamo invece tanto bisogno per superare questa lunga e devastante crisi. La politica, riteniamo, è cosa e professione alta e nobile se capace di mantenere una distanza critica da interessi e obiettivi di breve momento. Lo stesso deve valere, peraltro, anche per l'accademia che troppo spesso, per compiacere alla politica, rinuncia a esercitare autonomamente e quindi anche credibilmente, il suo ruolo conoscitivo e

propositivo. Ma la mancanza di una politica delle infrastrutture e dei trasporti ha portato anche a una sorta di ‘eterogenesi dei fini’. Il progetto infrastrutturale, cioè, non è più progetto strategico che interpreta dinamicamente il legame fra gap del settore e obiettivi di sviluppo e che individua i servizi cui è destinato in funzione dei cambiamenti storici, dei condizionamenti esterni, del mutare della competizione sui mercati rilevanti. Esso si è ridotto, invece, alla costruzione di singoli manufatti che si legittimano solo nella frammentazione e nella separazione (di strade da ferrovie, di ferrovie dai porti, di infrastrutture dalle città ecc.); è diventato, cioè, appalto e cantiere fine a se stesso senza più obiettivi di sviluppo economico e territoriale. E quando si arriva a questo punto si creano anche tutte le condizioni per sottomettere tale tipologia di progetto a obiettivi diversi e spesso molto lontani da quelli che, invece, dovrebbero guidarlo. Un progetto di infrastrutture, allora, o torna a essere un progetto di futuro per migliorare la competitività e l’attrattività complessiva di un paese, di una regione, di una città (diventando, prima di tutto, un ‘progetto strategico di sviluppo del territorio’), o è causa di fallimenti politici, di crisi economico-finanziarie, di disastri ambientali che inducono poi sfiducia generalizzata e contrapposizioni infinite anche verso le trasformazioni utili e necessarie. Oggi in Italia questa situazione è, purtroppo, sotto gli occhi di tutti ed è, tra i tanti effetti negativi della crisi, un effetto politico-culturale in più che rende molto difficile anche ritornare a crescere. Ripartire da chiari, concreti e fattibili progetti di territorio come quello qui proposto è, allora, condizione necessaria per la stessa riscossa del paese.

Per questo osiamo sperare in una nuova politica nazionale e regionale da cui emergano, finalmente, anche scelte di politica infrastrutturale e dei trasporti impostate: (i) sul rilancio dell’Italia come naturale ‘piattaforma’ al centro del Mediterraneo; conseguentemente (ii) sul rilancio dei traffici e degli investimenti in un mercato regolato e redditizio per chi vi investe; (iii) su persone oneste, competenti e professionalmente ineccepibili ai vertici delle strutture gestionali. La Regione Friuli Venezia Giulia, che non è un’isola felice, ha bisogno di queste stesse cose: scelte di politica economica, territoriale e dei trasporti, non episodiche né conservatrici, riforme istituzionali e di governo del territorio innovative e, *dulcis in fundo*, personale tecnico e politico onesto e capace.

INTRODUZIONE

Sandro Fabbro e Maurizio Maresca

Diversi piani nazionali e regionali, nel corso degli ultimi dieci anni, hanno interpretato la regione Friuli Venezia Giulia (FVG) come un'unica potenziale 'piattaforma territoriale strategica', ovvero come un sistema integrato di strutture e di infrastrutture capace, nel suo insieme, di valorizzare la sua particolare posizione geografica sui corridoi europei, costituendo il motore di un nuovo ciclo dello sviluppo per tutto il Nordest oltre che per la regione stessa. Questo scenario è basato sull'attrazione e sulla gestione dei traffici commerciali tra Mediterraneo nord-orientale e Centro Europa. Questi traffici, infatti, sono in grande espansione e, nonostante la crisi, se ne prevede un ulteriore rilevante sviluppo. Ma la 'piattaforma territoriale' è, oggi, ancora solo un'immagine, forse uno scenario e poco più. Per muoversi verso questa prospettiva ci vuole un progetto forte e largamente condiviso che, secondo noi, va incentrato in primo luogo sulla concezione e realizzazione di un 'porto-regione' con contenuti trasportistici, industriali e di strategia territoriale integrati assieme. Le fasi fondamentali di tale realizzazione comprendono: (i) il riconoscimento che vi è una potenzialità enorme di attrazione, da parte dei porti adriatici, dei crescenti volumi di traffico merci provenienti, via Suez, dall'estremo Oriente – oggi diretti, in gran parte, verso i porti del Nord Europa – da inoltrare poi verso Germania, Austria, Polonia e regioni russe del Baltico (è il cosiddetto Corridoio europeo Adriatico-Baltico che è stato appena inserito, e in posizione di priorità, nel nuovo programma dei corridoi europei, il cosiddetto 'Connecting Europe Facility'); (ii) il potenziamento dei porti dell'Alto Adriatico (Trieste e Monfalcone ma anche Venezia e Capodistria/Koper); (iii)

l'eliminazione di una serie di colli di bottiglia ferroviari e un migliore collegamento ferroviario con gli interporti e le aree industriali. La sfida è certamente imprenditoriale ma è anche organizzativa e politica perché, oggi, questo sistema è gestito da più di una trentina di soggetti diversi e spesso in conflitto tra di loro. Con questo modello di governance, pertanto, non si va da alcuna parte! Ci vuole invece: (i) un'autorità unica, al limite di diritto internazionale, che governi porti e 'retroporti' e che attragga e gestisca traffico perché, senza traffico, tutto questo sistema non funziona; (ii) un progetto industriale capace di utilizzare il traffico di merci per attrarre o creare *ex novo* sul territorio iniziative economiche (terminalistiche, logistiche, di servizio, manifatturiere); (iii) non più di dieci 'aree vaste' territoriali capaci di legare efficacemente le (poche) prospettive di sviluppo dei nostri territori con la gestione e trasformazione delle merci nel territorio del porto-regione. È indispensabile, in altri termini, connettere efficientemente i porti con la rete ferroviaria e questa con interporti, zone industriali, distretti produttivi, in modo che il porto-regione serva non solo a far transitare il traffico a scavalco del FVG, con effetti economici importanti per l'Italia e per l'Europa ma marginali per il territorio, ma anche ad attrarre e generare nuove attività economiche sul territorio.

Queste tesi non sono del tutto nuove. Appartenevano già al disegno di politica dei trasporti marittimi elaborato dal Governo Prodi nel 1997 e sono, dai primi anni Duemila, patrimonio bipartisan delle politiche regionali, anche se con alterne e non sempre convincenti vicende e con enfasi ora su un aspetto ora sull'altro, senza una visione chiara e unitaria e senza una strategia determinata. È venuto il momento di concepirle come un progetto unico! Perdere altro tempo non avrebbe alcuna vera motivazione perché questo progetto è: (i) in continuità con i grandi investimenti infrastrutturali attuati in FVG negli ultimi trent'anni; (ii) del tutto coerente con i piani regionali più vecchi e più recenti (Piano Urbanistico Regionale degli anni Settanta, Piano Regionale dei Trasporti degli anni Ottanta, Piano Territoriale Regionale del 2007 e, più recentemente, Piano Regionale delle Infrastrutture di Trasporto, della Mobilità delle merci

e della Logistica del 2011 e Piano di Governo del Territorio del 2013); (iii) del tutto funzionale agli obiettivi impellenti di rilancio dell'economia nazionale e regionale attraverso, *in primis*, una ripresa forte dell'export e dell'internazionalizzazione dell'industria (le stime che si fanno sono di un incremento, dei posti di lavoro, in regione, di diverse migliaia di unità nella logistica ma gli effetti sulle diverse filiere collegate sarebbero ancora più rilevanti); (iv) è compatibile e integrabile con altri scenari di sviluppo, forse più *light*, ma che, da soli, non rappresenteranno mai una prospettiva reale perché non altrettanto trainanti. È chiaro che nella ricerca di compatibilità e sinergia tra scenari di sviluppo diversi, ma non alternativi, si deve collocare il ruolo insostituibile di integrazione delle politiche regionali dei trasporti, industriali e del 'governo del territorio', alle diverse scale. Questo progetto, infine, non è una chimera per un futuro indeterminato. Può essere articolato su tempi e costi certi. Crediamo che esso possa giungere a un livello di funzionalità soddisfacente già entro il 2020. I costi per il soggetto pubblico (essenzialmente colli di bottiglia ferroviari) possono essere stimati in un ordine di grandezza pari ad alcune centinaia di milioni di euro (da distribuirsi tra risorse europee, nazionali e regionali): non è certo poca cosa ma, distribuiti su un arco pluriennale, significano una quantità di risorse del tutto compatibile anche con bilanci pubblici in contrazione. In questo conto va ricompresa poi la nuova programmazione europea 2014-2020 e i fondi europei per il programma Connecting Europe. D'altra parte, se si vuole uscire dalla grave crisi in cui ci troviamo, questo è un progetto capace di mettere al lavoro un'intera regione e per lungo tempo, a patto di fissare subito gli obiettivi e le priorità e di saper dare a tutti un compito preciso.

1. Un cenno al contesto macroregionale

Partiamo, prima di tutto, da un dato di contesto assai preoccupante: si sta verificando un fenomeno al quale pochi sembrano prestare attenzione e cioè l'inarrestabile sgretolamento del ruolo strategico del Nord Italia nel sistema europeo. Non è un caso, infatti, che l'indice

di competitività 2013, elaborato dall'Unione Europea, assegna oggi alla Lombardia il 139esimo posto, fra le 262 regioni Europee, quando era il 98esimo posto nel 2010 e che la cosiddetta 'banana blu', l'asse delle economie forti che unisce il Nord Europa con Milano e i porti del Nord Italia, oggi ormai escluda il nostro paese estendendosi solo al pezzo più settentrionale della Lombardia (la Svizzera, peraltro, non guarda più, come dieci anni fa, al collegamento con il porto di Genova via Loetschberg, ma solo a Milano attraverso il tunnel di Monte Ceneri). Il prezzo più pesante di questo processo lo pagheranno, *in primis*, FVG e Liguria e, in parte minore, Piemonte e Veneto, cioè proprio quei territori che, sulla base delle scelte di politica dei trasporti nazionali risalenti al primo governo Prodi, avrebbero dovuto essere destinati a svolgere un ruolo internazionale, tenendo agganciati l'Italia e il Mediterraneo al continente europeo e al Far East. Da allora, sono avvenuti alcuni fatti che inducono al pessimismo e che, ormai solo in parte e a prezzo di scelte dure e coraggiose, potranno essere modificati (già oggi il traffico dei porti italiani è ristretto ai loro *hinterland* regionali o poco più, cedendo quote sempre maggiori ai porti del Nord Europa).

Va rilevato, infatti, che nessun porto italiano è oggi in grado di servire efficacemente le grandi navi porta container. Negativa è in particolare l'assenza di una significativa e competitiva offerta portuale nel Nord Tirreno e, specialmente, nel Nord Adriatico, assenza che costringe sempre più Svizzera, Baviera, Austria, Ungheria ecc. a servirsi – loro malgrado – dei porti del Nord Europa (Amburgo, Rotterdam ecc.). Così, se non si corre ai ripari subito, i corridoi europei (compreso il nostro Adriatico-Baltico) sono, per l'Italia, perduti appena approvati dal Parlamento europeo. Mettendo a fuoco il Nord Adriatico, al di là dei numeri (i tre porti di Trieste, Capodistria/Koper e Venezia insieme sono solo un decimo del porto di Rotterdam), si comprende bene che cosa significhi, per il nostro paese e per la regione, aver perso l'opportunità del progetto Maersk a Monfalcone, il quale, senza oneri significativi a carico del pubblico, avrebbe garantito alla portualità regionale un traffico praticamente pari all'intero traffico italiano. Si tratta di un fallimento al quale ha contribuito certamente la forte opposizione delle lobby degli altri

porti nazionali, che temevano di perdere le loro posizioni (spesso di pura rendita), ma anche, per essere chiari, l'opposizione di ambienti economici regionali che, giocando sul declino economico del FVG (in 155esima posizione nella graduatoria della competitività regionale – al di sotto della mediana europea – e che ha mostrato, negli ultimi dieci anni, performance peggiori anche della media delle regioni italiane), preferiscono la conservazione del trend declinante piuttosto che aprire il territorio a nuovi mercati. Mentre Capodistria/ Koper cresce e Venezia candida il suo progetto di porto *off shore* a diventare l'unica infrastruttura di sostegno del Brennero e del Corridoio Adriatico-Baltico nel contesto di un'evoluzione, in chiave industriale, dell'Associazione dei Porti del Nord Adriatico (NAPA), in FVG ci si è permessi, invece, di buttare via l'unica occasione di rilancio vero dell'economia regionale. La situazione della Liguria, da questo punto di vista, è sempre delicata per l'evidente ritardo nell'ammodernamento delle infrastrutture portuali, ma meno negativa posto che, fra Genova, La Spezia e Savona, si può comunque immaginare un volume di 5/6 milioni di container (pochi rispetto ai porti del Nord Europa, ma sempre qualcosa).

L'idea che il Ministero delle Infrastrutture, le Autorità portuali e le stesse Regioni siano, nel campo dei trasporti, enti di spesa e non di investimento e di profitto è un'anomalia tutta italiana oltre che una delle principali cause di perdita di competitività delle regioni del Nord e, quindi, anche dell'intero sistema paese. Deve essere invece chiaro, in una logica meno conservatrice e protezionistica, che, nel campo delle infrastrutture e dei traffici, la differenza non la fanno accordi fra categorie e politica, a spese dei territori, ma l'efficienza e le scelte di politica dei trasporti. Quindi, per realizzare infrastrutture, occorrono operatori del settore pronti ad assumersi precisi impegni, magari anche con il supporto del sistema finanziario internazionale. Senza le economie di rete, senza i traffici, che sono linfa vitale, sangue nuovo per un'economia sofferente come la nostra (si veda, di E. Morretti, *La nuova geografia del lavoro*, 2012), non ha neppure senso fare infrastrutture. E non è neppure pensabile un nuovo ciclo di crescita (A. Boitani, *I trasporti del nostro scontento*, 2012).

2. Porto-regione e Friuli Venezia Giulia

Guardando al FVG, bisogna riconoscere che spesso si è ragionato su disegni infrastrutturali macro o micro, ma sempre senza domandarsi quale potesse diventare il partner strategico (ce ne saranno 5 o 6 nel mondo non di più) per vere politiche dei trasporti di scala europea. Si sono immaginate infrastrutture senza prima stipulare i cosiddetti *pre-contractual agreements* con veri operatori di traffico che dessero solidità e sostenibilità economica all'intervento e che, specialmente, garantissero risorse private. La crisi della *maritime community* di Trieste, che pure, nei tempi recenti, ha mostrato momenti di dinamismo e di inventiva particolarmente nel traffico di *short sea shipping* e anche nei contenitori, è figlia di questa logica perdente. Il Friuli, escluse alcune realtà che crescono all'estero (Danieli, Rizzani de Eccher, Cimolai, Fincantieri e poche altre) sembra, a sua volta, intontito dalla propria crisi manifatturiera e si perde dietro a vane speranze di riscatto basate o su futuri tecnologici o su micro-progetti locali, non rendendosi conto che questi li possono perseguire tutti (e in misura ben maggiore dove ci sono grandi città, grandi imprese, grandi università che noi non abbiamo) e dimentica che una posizione geografica vantaggiosa o si ha o non si ha. E noi l'abbiamo ma non vogliamo o non sappiamo come sfruttarla! Non ci si rende conto, quindi, che non è possibile una società complessa ed evoluta senza una solida economia di base e senza infrastrutture competitive e attrattive di traffici e investimenti. Abbiamo perso anni a rincorrere illusori progetti di Corridoio V e di alta velocità per i passeggeri tra Venezia e Trieste e intanto si stava perdendo l'unica concreta possibilità di sviluppo di questa regione: agganciarsi, con i porti, i retroporti e le zone produttive regionali, al Corridoio Adriatico-Baltico, servire la Baviera, agganciare la locomotiva tedesca da Nordest e sottrarle una buona parte dei suoi traffici di merci che oggi gravitano su Rotterdam e Amburgo. Una 'santa alleanza' con Monaco e la Baviera, da una parte, e con Vienna e Budapest, dall'altra, cementata da comuni interessi sullo stesso corridoio, è la vera e unica politica estera che ha senso strategico in questa regione.

L'Università di Udine, se è consapevole della gravità della situazione, deve proporre soluzioni innovative per il FVG sul Corridoio Adria-

mai si vorrà andare avanti, sia in sede tecnica sia in sede politico-decisionale.

Il primo articolo è di Franco Migliorini, già responsabile Logistica e Trasporti della Regione Veneto, attualmente consulente in materia di trasporti europei e responsabile delle relazioni internazionali dell'Istituto Nazionale di Urbanistica. Nel suo articolo, di carattere introduttivo, Migliorini sostiene che il caso del Nordest italiano si presta a documentare come la strategia dei corridoi europei costituisca un banco di prova della capacità che i sistemi regionali e locali coinvolti hanno di misurarsi concretamente con i processi di internazionalizzazione e di riorganizzazione competitiva del territorio.

Il secondo articolo è di Sandro Fabbro, professore di Progettazione e Pianificazione urbanistica e territoriale presso l'Università di Udine, e di Lara Brunello, PhD sui trasporti conseguito in Australia e oggi assegnista di ricerca della Fondazione CRUP presso l'Università di Udine. Gli autori presentano i lineamenti fondamentali del cosiddetto porto-regione, ne spiegano la genesi e le potenzialità future in termini di scenari di crescita, ne articolano e analizzano le molteplici componenti su spazi, a mano a mano, più vasti. Identificano, inoltre, la catena di relazioni sistemiche che legano le diverse parti e che, benché ci si concentri sul territorio del FVG, occupano un territorio ben più ampio di quello di stretta pertinenza della nostra regione.

Il terzo articolo, di Maurizio Ionico, urbanista ed esperto di trasporto merci, attualmente amministratore unico delle Ferrovie Udine-Cividale, è dedicato alla governance territoriale del porto-regione. Ionico si concentra prevalentemente sul territorio della regione FVG ma anche il suo messaggio ha una prospettiva che va oltre i confini amministrativi: il porto-regione ha senso in quanto mette al lavoro strutture, infrastrutture, risorse umane e capitale territoriale di un intero sistema regionale capace di dialogare e connettersi, verso l'alto, alla dimensione macroregionale ed europea e, verso il basso, a una dimensione locale fatta di poche e capaci 'aree vaste'.

Il quarto articolo, scritto da Alberto Rutter, urbanista triestino ed esperto di ferrovie e trasporto ferroviario, si concentra sui quei 'colli di bottiglia' della rete ferroviaria del FVG che potrebbero essere rimossi senza un eccessivo impegno economico. Una rete più completa

e integrata permetterebbe di migliorare le prestazioni generali della modalità ferroviaria così come è oggi configurata in regione. L'obiettivo di questo contributo, pertanto, è quello di dimostrare che, con una serie di interventi non macroscopici e con investimenti relativamente limitati, si può già arrivare a un pieno utilizzo, nel settore merci, delle complessive capacità di carico della rete.

L'ultimo articolo, a conclusione del libro, è di Maurizio Maresca, professore di Diritto europeo all'Università di Udine e, fin dai primi anni Duemila, promotore, a livello regionale e nazionale, di iniziative scientifico-culturali e di politiche concrete per la realizzazione di un grande porto per container nell'Alto Adriatico. Maresca cerca di spiegare come realmente stanno le cose in Italia e nel Nordest illustrando i (pochi) veri scenari strategici che la nostra regione e l'Alto Adriatico hanno davanti se vogliono conservare un rapporto con l'Europa produttiva e, per quanto riguarda il FVG, anche sopravvivere come Regione Speciale.

RIDARE COMPETITIVITÀ AI TERRITORI PER USCIRE DALLA CRISI. UNO SCENARIO PER IL NORDEST TRA CORRIDOI E CENTRO EUROPA

Franco Migliorini

1. Premessa

Considerando una retrospettiva ventennale, si può cogliere come, dall'interazione tra la politica di coesione territoriale e la politica europea dei corridoi (le famose TEN-T, cioè Trans-European Networks - Transport), scaturiscano le opportunità che i sistemi locali hanno di misurarsi concretamente con il riposizionamento competitivo dei loro territori indotto dalla crescita del mercato e dai flussi di trasporto in Europa. Il Nordest italiano, un dinamico sistema urbano e produttivo di tipo policentrico, ridivenuto strategico dopo la caduta della cortina di ferro, rappresenta un esempio di come tali cambiamenti costituiscano un'opportunità per passare da un regionalismo puramente gestionale a un regionalismo progettuale che allunghi lo sguardo oltre i confini amministrativi, verso i grandi cambiamenti del quadrante europeo cui appartiene.

2. Trasporti e territorio

Dall'inizio degli anni Novanta, ha preso il via un nuovo processo interpretativo delle dinamiche di evoluzione dello spazio europeo, per effetto di tre diversi fattori:

- la fine della separazione politica e territoriale tra Est e Ovest;
- la possibilità di perseguire una visione dello sviluppo fondata su una ritrovata unità geopolitica, a scala continentale, ormai totalmente collocata dentro un' economia di mercato;
- il principio che questa prospettiva è assistita dagli indirizzi di una politica europea comune e condivisa.

Da un lato, si è trattato di un nuovo esercizio di lettura del territorio come entità unitaria, di cui sono state rese esplicite le diversità economiche presenti pur in una sostanziale omogeneità riscontrabile, sul piano storico e insediativo, dalla struttura dello spazio costruito, dalla fitta rete di città, dalla trama di infrastrutture che le collega, dall'estrema varietà dei contesti disegnati, dalla configurazione geomorfologica fatta da barriere interne e da una grande esposizione marittima determinata dallo sviluppo costiero.

Dall'altro, si è trattato di un più forte dispiegamento delle politiche settoriali comunitarie, che si misuravano con tutti i vincoli e le opportunità della congiuntura economica internazionale e con la necessità di accrescere la coesione tra i paesi membri, operando per diminuire le distanze interne – tra Est e Ovest, tra Nord e Sud, tra centro e periferia – in termini di PIL nazionali, di redditi pro-capite e di accessibilità.

Tra tutte queste politiche di settore, il tema delle infrastrutture e dei trasporti ha acquisito una particolare evidenza sia per l'implicito riferimento ai fattori di scambio e di integrazione – intrinseci alla materia che tratta della mobilità di merci e persone –, sia per l'esplicita evidenza, grafica e geografica, del tema dei corridoi, percepiti come connettivo di un futuro nuovo assetto dell'intero continente, guidato, nel lungo periodo, da principi di redistribuzione delle opportunità di sviluppo.

Nella realtà il contenuto comunicativo del messaggio, non privo di un reale ottimismo, ha finito per prevalere sulla concretezza della politica perseguita e degli strumenti disponibili, inducendo semplificazioni e aspettative che col tempo si sono rivelate deleterie.

Nel primitivo tracciamento dei corridoi – formalmente votato dal Parlamento europeo, dopo anni di confronti e di proposte, nel 2004 con l'approvazione dei trenta tracciati prioritari della rete TEN-T – si intrecciavano almeno tre ordini di fattori:

- l'intento comunitario di proporre un progetto di rete capace di evidenziare una trama forte di relazioni internazionali realmente europee;
- il desiderio di ciascun paese di esprimere la propria adesione facendola coincidere con un disegno buono anche per la politica interna;

- la novità della tecnologia ferroviaria dell'alta velocità, che si proponeva di far concorrenza agli altri due sistemi di trasporto, la strada e l'aria, erodendo a entrambi margini di mercato, recuperando così una centralità perduta nei decenni precedenti ma con l'aggiunta di una maggiore compatibilità ambientale.

All'atto pratico si è trattato di una visione che potremmo definire illuminista, sostanzialmente calata dall'alto, che saldava tra loro progetti, proposte, ipotesi e desideri tra loro eterogenei, più o meno maturi e verificati, il cui assemblaggio transnazionale evidenziava i maggiori nodi irrisolti.

Ma due fattori intervenivano a mettere in crisi la relazione tra visione strategica e capacità attuativa. In primo luogo la riunificazione europea e l'entrata di dodici nuovi paesi centro-orientali – da Europa a 15 a Europa a 27 – evidenziava un gap di dotazione infrastrutturale tra Ovest ed Est, accumulatosi nel mezzo secolo della divisione; in secondo luogo, a causa dell'emergere della crisi economica e finanziaria internazionale, a partire dal 2007 molte ipotesi di investimento infrastrutturale si rivelavano impraticabili, sia per i nuovi che per i vecchi paesi membri.

A essere messa in discussione non era tanto la giacitura dei tracciati, normalmente coincidente con grandi assi storici preesistenti – il più delle volte multimodali –, da ammodernare e raddoppiare, quanto la diversa modalità di finanziamento tra strada e ferrovia, a fronte di una domanda di mobilità naturalmente più orientata alla strada, sia per la facile esternalizzazione dei suoi costi, sia per la flessibilità del servizio, sia per la tariffazione dell'uso che permette di programmare più certi rientri dagli investimenti.

A Est, al collasso di un sistema ferroviario, obsoleto, ma monopolista, corrispondeva una dotazione stradale scadente ma comunque in grado di sostenere, anche con standard bassi di gestione, le nuove economie emergenti, mettendo così le scarse risorse a disposizione di nuove autostrade e rinviando gli interventi sulla ferrovia a tempi lunghi. È avvenuto, cioè, esattamente il contrario di quanto si proponeva il disegno europeo.

A Ovest, invece, a fronte di una rete autostradale ormai estesa, i nuovi investimenti ferroviari – lenti, costosi e senza copertura da ta-

riffe – riflettevano in sostanza lo stato di salute e la capacità di esposizione dei singoli stati finanziatori. Alcuni paesi procedevano spedatamente coi nuovi investimenti ferroviari, altri meno, ma tutti con tempistiche dettate da logiche esclusivamente nazionali.

Si evidenziava così il problema delle aree di contatto tra Est e Ovest, dove sistemi di mobilità diversi venivano rapidamente a integrarsi grazie alla crescita degli scambi tra vecchie e nuove economie di mercato, e dove la mobilità dei sistemi più deboli, tutta stradale, si riversava sulla capacità delle strade dei sistemi più forti, portando a veloce saturazione gli assi di collegamento.

La concreta vicenda dei nuovi colli di bottiglia così generati non era solo un problema congiunturale di gestione dei flussi, ma portava alla luce anche il tema di fondo: il riposizionamento strategico che paesi e regioni erano chiamati ad affrontare, a partire dagli anni Duemila, nel quadro dell'evoluzione europea e del mutato scenario degli equilibri economici mondiali.

Scendeva da ciò che il disegno infrastrutturale europeo doveva essere interpretato non come risposta alla domanda di trasporto emergente dalla riunificazione, ma come nuova offerta di servizio per contribuire al riposizionamento strategico dei paesi più direttamente interessati.

La portata del cambiamento non è però apparsa chiara a tutti i decisori nazionali, in particolare a quelli locali, usi da decenni a confrontarsi con tematiche ristrette. Il confronto sulle grandi infrastrutture è stato, pertanto, più fagocitato dai problemi locali che indirizzato da nuove visioni strategiche.

3. Le relazioni europee delle regioni del Nord Italia

Il Nord Italia è storicamente filtro geografico tra il Mediterraneo centrale e il Centro Europa, area con cui mantiene solidi legami di interdipendenza produttiva e infrastrutturale.

Le relazioni Nord-Sud sono assicurate dai valichi alpini che, attraverso la Svizzera e l'Austria, garantiscono gli scambi col cuore europeo.

Sia le relazioni marittime che quelle transalpine hanno sempre influenzato l'evoluzione produttiva e insediativa di queste regioni italiane, con i maggiori flussi di scambio rivolti verso il Nord,

emblematicamente rappresentati dalla saldatura con la grande dorsale industriale del 'capitalismo renano', mentre sull'asse est-ovest i processi di integrazione produttiva sono stati storicamente più limitati.

Nel corso degli anni Ottanta, a livello sudeuropeo, ha preso corpo una visione innovativa dello sviluppo economico e delle relazioni continentali che interpretava le nuove dinamiche in atto lungo l'arco mediterraneo, a partire dalla Catalogna per proiettarle fino alla pianura ungherese, come una sorta di bilanciamento dell'asse nord-sud con un'apertura anticipatrice a Est.

È questa la visione generatrice dell'idea stessa di un corridoio est-ovest, transpadano e transalpino, di relazioni orizzontali tra paesi e regioni interessati, al centro del quale si colloca l'area padana racchiusa dall'arco alpino e da due mari, Tirreno e Adriatico: un corridoio, cioè, che avrebbe dovuto bilanciare il predominio delle relazioni tra Nord e Sud, rafforzando i processi di sviluppo in atto nelle regioni del Mediterraneo settentrionale e danubiane e che, con un'estensione a centottanta gradi delle relazioni transalpine, avrebbe spostato il baricentro dell'interesse sull'asse Lione-Budapest, via Torino e Trieste, e sui valichi alpini retrostanti le due città.

Si trattava di un disegno europeo che, coincidendo con un rilevante interesse nazionale, proponeva di connettere meglio, attraverso l'innovazione tecnologica della ferrovia veloce, gli estremi di una pianura – quella padano-veneta e friulo-giuliana – altamente produttiva, ma composta di sottosistemi diversi.

La soluzione tecnologica adottata presentava tre caratteristiche:

- quella di aderire a un modello che, nell'ipotesi di proiettarsi sui paesi limitrofi in una visione transeuropea e paneuropea, attribuiva più valore alla connessione veloce degli estremi piuttosto che a servire i numerosi centri intermedi di una pianura densa e altamente produttiva;
- quella che, limitando la connessione tra aree intermedie e privilegiando le relazioni estreme, finiva col delegare implicitamente alla strada di servire la domanda di trasporto prevalente sulle distanze medio brevi del sistema urbano policentrico esistente;
- quella di preconizzare costosi valichi alpini, dai tempi lunghi e incerti, senza i quali il progetto stesso perdeva di significato.

In sostanza l'ispirazione di fondo che i grandi corridoi di per sé potessero contribuire a un 'riequilibrio territoriale' su scala continentale – secondo una tesi tradizionalmente cara alla grande pianificazione spaziale – rivelava la sua fragilità nel fatto di non considerare le dinamiche reali dell'economia, per la quale l'accessibilità è di certo un fattore di localizzazione importante, ma solo se ben associato ad altri fattori come il costo e la specializzazione del lavoro, la tassazione, il costo e la flessibilità del trasporto ecc.

All'atto pratico, le dinamiche del mercato, interno e internazionale, nell'arco del primo decennio degli anni Duemila, hanno provveduto a rifocalizzare l'ipotesi di sviluppo strategico su cui si fondava la primitiva proposta dei corridoi.

Alcuni fattori in particolare hanno influito su questa evoluzione:

- la globalizzazione ha impattato, sul territorio europeo, ponendo in crisi i sistemi produttivi a minor valore aggiunto ed evidenziando la tenuta dei sistemi più forti e tradizionalmente più internazionalizzati, come appunto quelli del Centro-Nord Europa;
- al tempo stesso ha provveduto a selezionare, tra i nuovi paesi membri orientali, le aree più reattive al mercato da quelle più arretrate, aumentando le differenze interne tra le singole regioni e, ancor più, quelle a livello europeo;
- la diversione dei flussi intercontinentali di trasporto, determinati dalla globalizzazione, che interessano l'Europa, evidenziando, anche in questo caso, la maggiore dinamicità dei porti del Nord rispetto a quelli mediterranei in generale, e italiani in particolare, penalizzati, oltre che dai valichi alpini, da radicati localismi e protezionismi;
- le conseguenze che questi flussi hanno avuto sulla mobilità interna ai paesi europei, sulla base della capacità di offerta di 'logistica territoriale' proposta dai sistemi nazionali, dove ancora una volta l'arco del Nord Europa si è dimostrato in grado di offrire servizi assai più efficienti, veloci e competitivi.

In sostanza sia le dinamiche produttive che quelle dei flussi merci legati alla produzione e distribuzione sul mercato interno segnalano l'emergere di un'Europa a due velocità, i cui effetti costringono a riconsiderare anche le priorità di sviluppo infrastrutturale, cercando

di servire le componenti più competitive del mercato europeo e gli assi più consolidati.

Di qui la stessa distinzione, prospettata nel 2011 dalla Commissione europea e approvata nel 2013 dal Parlamento europeo, tra un *core network* da realizzare per il 2030 e un *comprehensive network* per il 2050.

Tutto questo coinvolge particolarmente le regioni del Nord Italia, interessate da quattro dei dieci corridoi europei compresi nel *core network*, a conferma di come l'arco alpino racchiuda un'area intensamente connessa all'Europa. Si tratta del Corridoio Baltico-Adriatico, del Corridoio Mediterraneo (ex Corridoio V), del Corridoio Helsinki-Valletta (via Brennero) e del Corridoio Genova-Rotterdam. Va notato che l'avvicinarsi di denominazioni, numerazioni e soprattutto di estremità geografiche di tracciato, conferma l'elevato valore politico e simbolico del documento europeo del 2011, sensibile alla rappresentatività dell'atto rispetto allo scenario di una Europa a ventisette – ventotto dal 2013 – che deve potersi riconoscere nella strategia di coesione territoriale, connettendo tra loro capitali di stato e città portuali periferiche, in una sorta di ideale legame unitario che unisca Nord e Sud, Est e Ovest del continente.

Naturalmente i corridoi di cui si parla sono corridoi ferroviari concepiti per treni merci e passeggeri europei in grado di garantire prestazioni omogenee sull'intero tracciato, dovendo di volta in volta decidere se migliorare le prestazioni della ferrovia esistente, potenziare la capacità esistente con nuovi binari o procedere alla costruzione di tracciati totalmente nuovi, come nel caso dell'alta velocità. La scelta ferroviaria fa comunque esplicito riferimento al miglioramento delle prestazioni ambientali (emissioni e sicurezza) del trasporto in generale ma soprattutto di quello concepito e finanziato con i fondi europei.

Nella realtà, ciò che conta è il raggiungimento di uno standard funzionale omogeneo su tutto il corridoio, che allinei il transito dei flussi sulle diverse direttrici nazionali interessate, garantendo parametri di capacità, alimentazione, velocità, sicurezza, interoperabilità che consentano di rendere ininfluenti i passaggi di frontiera. Un cambiamento di grande portata se si pensa che tutti i sistemi ferroviari

europei sono stati costruiti, nel corso di quasi due secoli, anche per ragioni di sicurezza militare, sulla base di standard funzionali rigorosamente nazionali al contrario delle autostrade che, invece, obbediscono agli standard internazionali della circolazione stradale messi a punto negli ultimi cinquant'anni.

Fissato dunque il programma per il 2030 come cornice unitaria, il problema diviene il coordinamento dell'attuazione dei singoli corridoi su cui sono chiamate a confrontarsi le diverse programmazioni nazionali in termini di priorità di finanziamento e di scelta degli standard tecnologici rispetto all'armamento nazionale, dove esigenze europee e opzioni nazionali devono trovare la compatibilità di avanzamento.

4. Il riposizionamento competitivo dei territori in Europa e il Nordest italiano

L'effetto congiunto, nell'arco di pochi anni, dell'allargamento del mercato interno europeo e della globalizzazione del mercato internazionale, con l'entrata in campo dei nuovi competitori, impatta sul Nordest italiano in modo multiplo.

Da un lato, un sistema produttivo fatto di piccole e medie imprese, cresciute in modo spontaneo negli ultimi decenni grazie alla flessibilità e al minor costo del lavoro, si trova a fronteggiare un duplice cambiamento: quello dei nuovi paesi membri che offrono opportunità in termini di costo del lavoro e di relazioni di prossimità geografica, sia pur non assistite da infrastrutture efficienti, e quello dell'insostenibile concorrenza esercitata dai paesi emergenti sui prodotti a minor costo e a bassa tecnologia.

Dall'altro lato, si osserva una redistribuzione dei flussi marittimi intercontinentali che rivaluta il ruolo del Mediterraneo come porta verso il Sudest asiatico via Suez, con conseguente valorizzazione dei porti europei della sponda nord, purché assistiti da adeguate strategie di investimento e da innovazioni gestionali.

Si tratta di un vantaggio relativo e non assoluto, giacché il Mediterraneo offre una gamma di opportunità di approdo in paesi diversi, da Algeiras, Valencia, Barcellona (SP), a Marsiglia (FR), a Capodi-

stria/Koper (SLO) e Fiume/Rijeka (HR), cui si aggiungono i porti del Mar Nero col vasto retroterra danubiano, per non considerare le altre possibili rotte oceaniche mondiali (dell'Artico e del nuovo canale di Panama) e terrestri, come il treno Cina-Europa ormai prossimo a entrare in funzione.

In questo quadro i porti italiani che si trovano geograficamente nella condizione di esercitare un ruolo sono quelli dell'Alto Tirreno (con, rispettivamente, Genova-Savona, La Spezia e Livorno) e dell'Alto Adriatico (con Trieste, Venezia, Ravenna). Tutti comunque caratterizzati dalla necessità di investimenti che di volta in volta possono riguardare l'adeguatezza dei fondali o delle banchine, per quanto riguarda gli ambiti strettamente portuali, e che in ogni caso richiedono il potenziamento dei collegamenti ferroviari con l'entroterra e dei tunnel alpini necessari per raggiungere i mercati centroeuropei.

Questo implica operare in uno scenario di scelte, a livello di sistema paese, in cui decidere se proporsi come *competitor* portuale di rango europeo, in un contesto in cui ogni grande paese dispone solitamente solo di uno o due grandi porti competitivi a livello continentale (Le Havre e Marsiglia per la Francia, Anversa per il Belgio, Rotterdam e Amsterdam per l'Olanda, Brema e Amburgo per la Germania), o continuare a giocare un ruolo minore a livello sub continentale, con i ventitre porti che costellano la penisola.

Il terreno di conquista per i porti italiani, la *catchment area*, è rappresentato dall'arco territoriale transalpino che va da Stoccarda a Budapest passando per Monaco, Vienna e Praga: tutte aree che trarrebbero vantaggi, in termini di tempo/distanza, dallo sviluppo di relazioni mediterranee col Sudest asiatico, rispetto alle attuali rotte del Mare del Nord, ma solo nel caso in cui il vantaggio geografico venga assistito da adeguati investimenti in infrastrutture e servizi di trasporto in tempi utili ad agganciare l'evoluzione del mercato.

Il riposizionamento competitivo del Nordest italiano in Europa si gioca dunque su due tavoli principali: l'internazionalizzazione del suo sistema produttivo di beni e servizi e l'inserimento nelle rotte continentali individuate dai corridoi della rete TEN-T.

5. Uno scenario europeo per il Nordest: organizzazione metropolitana e rete infrastrutturale

L'evoluzione di un sistema geneticamente policentrico e poco gerarchizzato, rafforzatosi in decenni di scarsa competizione internazionale che ha favorito una buona produttività ma tutta interna a un mercato ristretto, presenta una duplice problematica di evoluzione competitiva: creare economie di scala che consentano di misurarsi coi competitori esterni, europei e mondiali, e presidiare alcune rotte internazionali e intercontinentali che favoriscano l'allargamento delle relazioni produttive del sistema locale.

Tra i due aspetti non esiste contraddizione ma una sostanziale complementarietà, che richiede però un cambio di paradigma attraverso l'assunzione di una nuova strategia di lungo periodo in cui fare emergere attori adeguati a rapportarsi allo scenario internazionale della competizione odierna.

Sul piano concettuale occorre uno scatto innovativo: il tradizionale policentrismo insediativo e produttivo del Nordest, caratterizzato da una polifonia di programmi settoriali, deve dotarsi degli strumenti per evolvere in rete organizzata, capace cioè di fare massa critica sviluppando una serie di specializzazioni settoriali che superino il tradizionale orizzonte operativo locale.

L'idea di un policentrismo che evolva in senso di organizzazione metropolitana multipolare è il passaggio indispensabile per uscire dal municipalismo attuale, in cui la pluralità dei soggetti locali ha la consuetudine di operare e competere guardando principalmente alle relazioni coi propri vicini nel campo dei servizi materiali e immateriali che caratterizzano la produzione delle aree urbane.

Per essere attori della competizione europea ci si deve invece proporre, come orizzonte, l'organizzazione di servizi dimensionati col metro dei milioni di utenti, per permettersi di allargare il gioco anche su di un quadrante esterno di relazioni di prossimità geografica a livello internazionale. È qualcosa che nessuna delle aree urbane esistenti a Nordest è in grado di fare isolatamente, laddove riunite disporrebbero, invece, della massa critica necessaria a introdurre un sistema integrato di infrastrutture e di servizi che sposti la competizione dal livello locale, urbano-regionale, a quello macroregionale-europeo.

La strategia metropolitana non è solo una questione di crescita dimensionale della platea di utenti locali, ma è anche e primariamente il rapporto che l'area intrattiene con l'esterno grazie anche al sistema delle infrastrutture organizzate in rete.

Per collocarsi sullo scenario internazionale, un'area metropolitana deve disporre di un sistema di infrastrutture che le consentano sia di connettersi alla rete delle altre aree metropolitane europee che costituiscono la spina dorsale del continente, sia di fare da *gateway* rispetto ai sistemi locali che la costituiscono. Porti, aeroporti e interporti, assieme ad autostrade e ferrovie moderne, rappresentano i nodi e la rete del sistema relazionale che determina l'accessibilità esterna e la mobilità interna di un'area metropolitana.

Il Nordest, oggi, dispone di una dotazione infrastrutturale adeguata al suo attuale apparato produttivo di beni e di servizi, che risente però di una pluralità di centri decisionali tra loro separati, che operano con limitate ottiche settoriali gelosamente autoreferenziali, non sostenute da una comune visione europea né da una strategia metropolitana condivisa.

Il tema oggi è, dunque, come favorire la transizione del Nordest da sistema policentrico a piattaforma sudeuropea attrezzata a fare da ponte tra il Mediterraneo orientale e il Centro Europa nell'epoca degli scambi globali.

Lo scenario dei corridoi europei offre l'opportunità di un'elaborazione alla scala adeguata.

6. I corridoi europei che servono al Nordest

I corridoi che interessano il Nordest italiano sono tre:

- il Corridoio Helsinki-Valletta via Brennero;
- il Corridoio Adriatico-Baltico via Tarvisio, vera novità dell'elenco europeo del 2011;
- il Corridoio Algeiras-frontiera ucraina, già Corridoio V, ora rinominato Mediterraneo con l'autoesclusione di Lisbona.

Lo stato attuale dei tre corridoi appare comunque molto differenziato:

- l'asse del Brennero è il principale canale di comunicazione tra Ita-

lia e Germania, quello che registra il maggior flusso tra i valichi alpini anche in tempo di crisi; il cantiere del tunnel di base (il più lungo del mondo) ha già avviato i lavori e il suo compimento è previsto per il 2030, mentre l'ammodernamento della linea di adduzione non è ancora stato programmato;

- il Corridoio Adriatico-Baltico, che in Italia prende il nome di ferrovia Pontebbana, è invece una tratta totalmente ammodernata sul lato italiano, il cui utilizzo è limitato dalla strozzatura della linea austriaca per Vienna che verrà risolto nel 2024, con l'entrata in funzione dei due nuovi tunnel del Koralm e del Semmering;
- il Corridoio Mediterraneo, presenta in Italia due distinti aspetti: è un asse di rilevante interesse nazionale perché nella tratta da Torino a Venezia rappresenta una delle due dorsali nazionali a elevata domanda di trasporto, mentre le tratte transalpine hanno un interesse asimmetrico. A ovest si tratta di una storica linea internazionale tra due paesi – Italia e Francia – con scambio commerciale stabile, mentre a est la funzione commerciale con l'area danubiana è stata totalmente surrogata dalla nuova autostrada slovena, così come accaduto in tutti i territori di contatto tra i paesi dell'Europa riunita, dove le nuove autostrade precedono i nuovi investimenti ferroviari. Il paese alpino di transito, la Slovenia, assomma all'obsolescenza ferroviaria una resistenza a investire in un'infrastruttura ferroviaria concepita per ospitare transiti internazionali est-ovest, laddove l'interesse nazionale è tutto proiettato a raggiungere i tradizionali mercati del Centro Europa, via Klagenfurt e Graz.

Da questa breve disamina appare evidente come il consenso attorno ai corridoi è il risultato di un insieme di concrete valutazioni, non pregiudiziali, tra interessi locali e interessi generali: cioè quale beneficio un corridoio apporta ai territori serviti e quale all'interesse nazionale. L'una cosa non esclude l'altra, ma senza una valutazione congiunta e una qualche integrazione, nulla si muove.

Allo scopo si possono perciò esaminare sinteticamente tre fattori:

- il Brennero va considerato di sicuro interesse generale e locale; alla sua prevalente funzione merci si affianca un interesse strategico, anche per i passeggeri, di relazioni transalpine tra bacino

padano e area bavarese alternative all'aria e alla strada, in piena sintonia con la visione europea dei trasporti ma non necessariamente con gli attuali programmi di Trenitalia;

- analogamente, la Pontebbana è lo storico asse di collegamento tra il Nordest e la Mitteleuropa, che ha subito un declino funzionale, ma che, grazie alle prospettive di relazioni coi paesi Baltici e con tutte le regioni intermedie attraversate, offre la prospettiva di divenire una grande dorsale merci tra due mari congelati per decenni dalla guerra fredda, e di fungere da trasporto passeggeri tra città capitali e aree metropolitane disposte lungo il suo tracciato. Peraltro, garantendo l'accesso all'area danubiana dalla piattaforma di Vienna, offre l'alternativa alle difficoltà di transito attraverso la Slovenia;
- l'asse transpadano Torino-Trieste mantiene tutta la sua validità di collegamento metropolitano interno al Nord Italia, dove esiste una prevalente domanda passeggeri rispetto alle merci, ma che, sulla base dell'andamento dei flussi commerciali, presenta minore interesse a livello di corridoio transnazionale. In entrambi i casi pesa molto il rilevante onere dei tunnel alpini da realizzare nell'ambito delle priorità nazionali di investimento dei tre paesi interessati: Italia, Francia e Slovenia. Per altro, l'idea originaria del Corridoio V come area ponte meridionale per i transiti tra Est e Ovest è stata surrogata dal nuovo asse ferroviario transalpino ormai completato tra Lione-Strasburgo-Monaco-Vienna.

7. Ripensare il rapporto trasporti-territorio a Nordest

Il Nordest, tradizionale territorio di confine, è oggi quella porta orientale del territorio italiano attraverso la quale si sono riversati gli effetti dei grandi cambiamenti dell'Est Europa, dai flussi di merci a quelli migratori. Ma non è solo una questione terrestre, esiste anche una componente marittima che, col nuovo asse Adriatico-Baltico, consente di proiettare a nord i flussi del Mediterraneo orientale.

Assieme ai porti sloveni e croati, i porti dell'Alto Adriatico (Trieste, Venezia e Ravenna) condividono l'interesse al riposizionamento europeo dell'intero Mare Adriatico – finora mare secondario in Europa –

che, senza giungere al gigantismo portuale del Nord, possono proporsi come sistema multi porto capace di una movimentazione di interesse continentale di media dimensione.

Ma la posizione geografica non basta, occorre un valico transalpino adeguato quale solo l'asse Cervignano-Udine-Villach (ramo italiano del Corridoio Baltico parallelo al concorrente sloveno Lubiana-Maribor-Graz) è in grado di garantire. E occorre una visione imprenditoriale della logistica a livello territoriale, in grado di garantire a medio termine un sistema regolare ed efficiente di treni blocco per distanze superiori ai trecento chilometri a partire dai porti.

Col che si mette a fuoco quel concetto di 'politica di corridoio' che latita tra molti decisori locali ma che rappresenta il senso stesso della politica europea della rete TEN-T.

La politica di corridoio riguarda la capacità di servire la domanda, esistente e potenziale, associando un'offerta di infrastrutture e di servizi articolata secondo una visione di lungo periodo, stabilmente sostenuta da azioni coerenti di investimento pubblico e privato e rappresentata da una necessaria forma di governance tra soggetti molteplici, nazionali e internazionali.

Si evidenzia così come l'asse transpadano Torino-Trieste entri a far parte del disegno europeo del Nordest soprattutto per ragioni nazionali. Considerando la forte componente di domanda, attuale e futura, di passeggeri e merci tra Milano e Venezia, e la più debole componente tra Venezia e Trieste, le cui prospettive di crescita sono legate più alle merci che ai passeggeri, è possibile inquadrare la strategia ferroviaria del Nordest.

L'originaria opzione dell'alta velocità a Nordest, calata dall'alto vent'anni orsono, e rimasta sinora lettera morta, evidenzia come non sia questa la soluzione per innovare l'offerta ferroviaria.

La domanda ferroviaria passeggeri generata da un sistema urbano policentrico può essere solo quella compatibile con le distanze medio brevi, cui non servono prestazioni superiori ai 220-230 km/ora. La soluzione appropriata è il quadruplicamento veloce prioritario della linea più carica, con separazione dei transiti lenti da quelli veloci, tra Venezia e Milano, come oggi tra Venezia e Padova, e in futuro tra Venezia e Trieste.

Per contro, per la tratta dove oggi prevale la domanda locale, come la Venezia-Trieste, suscettibile a medio termine di incrementi merci proporzionale all'auspicabile crescita portuale adriatica, l'offerta appropriata è il potenziamento delle prestazioni della linea esistente, in attesa di un quadruplicamento veloce solo nel momento in cui la crescita portuale dovesse consolidarsi. Parliamo realisticamente di scenari a partire dal 2030!

8. Conclusioni

In sostanza, il caso del Nordest italiano si presta a documentare come la strategia TEN-T costituisca un banco di prova della capacità che i sistemi locali coinvolti hanno di misurarsi concretamente con i processi di riorganizzazione competitiva del territorio europeo, commisurando le proprie risorse alle variabili derivanti dalle trasformazioni del mercato internazionale, interpretando le interazioni tra la crescita generale dei traffici e i modelli di sviluppo locale adottati per trasformare le variabili esterne in vantaggi interni.

Ai decisori locali spetta perciò il compito di dotarsi di una visione e di specifiche forme di governance che, associando tra loro le varie amministrazioni interessate e il decisore nazionale, consentano di interagire adeguatamente con le politiche europee di corridoio.

In tutto ciò è decisivo il ruolo che le Regioni sono chiamate a svolgere adottando una vera strategia territoriale europea, che comporti sia una stabilità di indirizzi condivisi per il lungo periodo, sia una capacità di relazioni politiche coi partner territoriali transfrontalieri. In sostanza, al processo di allentamento dei vincoli decisionali gerarchici tra centro e periferia di ogni paese, viene a sostituirsi una ricomposizione degli interessi territoriali fondata su relazioni transfrontaliere e di prossimità geografica basate, a loro volta, sulla reciproca utilità di tutti gli attori partecipi del processo di riposizionamento competitivo innescato dal rafforzamento del mercato interno.

Naturalmente ciò che appare fondamentale è la capacità di interagire attivamente con le forze del mercato, predisponendo le condizioni per attrarre gli investimenti necessari alla strategia e per non subire

passivamente la pressione di forze esterne che operano per interessi settoriali non sostenuti localmente da un contesto strutturato per riceverle. Ed è questa una delle ragioni che più facilmente inducono la reazione negativa dei microcosmi locali, se non viene offerto uno scenario di partecipazione a un futuro di benessere distribuito ma solo l'incubo di interventi che alterano equilibri consolidati dalla cristallizzazione dell'esistente.

IL PROGETTO DEL PORTO-REGIONE

Sandro Fabbro e Lara Brunello

1. Introduzione

Il progetto di un porto-regione capace di collocarsi al centro della rete di traffici tra Mediterraneo orientale e Centro-Nord Europa e alla radice del Corridoio Adriatico-Baltico – recentemente incluso dall’Unione Europea (UE) nella nuova configurazione delle reti trans-europee – attraverso, in primo luogo, un deciso incremento delle attuali capacità di carico dei porti regionali, è ambizioso, ma realizzabile (OCSE, 2012). Certamente la posizione strategica del Friuli Venezia Giulia (FVG), su un crocevia di importanti e crescenti flussi internazionali è, per ora, solo una potenzialità destinata a rimanere tale se non sarà supportata dalla conoscenza delle componenti territoriali interessate e da adeguate politiche di sviluppo infrastrutturali, del trasporto e industriali (Fabbro, Dean, 2013). L’obiettivo dei prossimi anni dev’essere certamente quello di concretizzare tale opportunità, ma con lo scopo precipuo di fare del FVG non solo regione di passaggio ma anche regione dove un’aliquota di tali flussi possa fermarsi e diventare motore di valorizzazione e rilancio dell’intera economia regionale. Con questo fine è nato anche il progetto di studio del Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura dell’Università di Udine intorno al porto-regione¹ che si con-

¹ Il concetto di porto-regione costituisce uno stadio dell’evoluzione del più tradizionale porto-città. Per la verità non rappresenta propriamente il suo stadio più avanzato che, di solito, viene fatto corrispondere al porto-network (esempi di questo tipo sono i grandi porti del Nord Europa che hanno i loro centri retroportuali anche a centinaia o migliaia di chilometri di distanza). Certamente però costituisce, sia dal punto di vista strutturale sia dal punto di vista della governance, una estroffessione delle tipo-

cretizza, tra l'altro, anche con il presente scritto: l'intento è quello di approfondire i temi della fattibilità strategica e territoriale di tale proposta in un'ottica di servizio, dell'Università di Udine, a tutto il territorio regionale. La metodologia di approccio al progetto territoriale segue i seguenti passaggi:

- va, prima di tutto, identificato lo scenario che evidenzia le peculiarità della posizione geografica del FVG e la conseguente portata economico-strategica di tale scenario alle diverse scale geografiche e territoriali: da quella delle relazioni tra il Mediterraneo orientale e l'Europa centrale a quella in cui ogni componente del territorio regionale possa innestarsi nel sistema più generale contribuendovi e traendone beneficio;
- dallo scenario considerato più desiderabile si passa poi alla identificazione di quell'immagine sistemica capace di rappresentare sinteticamente l'insieme di obiettivi che devono essere perseguiti. Quest'immagine è più facilmente rappresentabile e comunicabile se trova una metafora capace di imprimere subito, all'intero progetto, un senso, una direzione di lavoro, uno sforzo di elaborazione e di implementazione e, perché no, anche una 'visione' capace di smuovere le passioni oltre che gli interessi. Questa immagine è, nel nostro progetto, l'idea del 'porto-regione';
- l'immagine del porto-regione, per non diventare un'immagine illusoria, deve però essere declinata in concreti termini sistemici (le parti e le relazioni tra le diverse parti) e operativi. Le parti in-

logie più tradizionali di porto-città. Non ha, nel nostro lavoro, alcun rapporto con i porti a carattere regionale o con porti che abbiano un bacino di scala regionale. Anzi, la distanza da questi modelli è radicale. Qui il porto-regione fa riferimento a strutture portuali e retroportuali, strettamente connesse tra di loro (su queste tematiche si veda la tesi di laurea *Dal porto-città al porto-network* di Marco Dean, Università di Udine, a.a. 2009/10). I grandi corridoi ferroviari e autostradali, pensati per accrescere la competitività del 'sistema Europa' attraverso una maggiore integrazione tra i paesi europei e i rispettivi mercati, costituiscono, oggi, la base per avviare nuove forme di alleanze tra porti, territori e sistemi produttivi anche molto distanti tra loro, con conseguente apertura di nuovi e importanti opportunità di mercato. In quest'ottica i porti-regione, assieme ovviamente ai più grandi e complessi porti-network, rivestono un'importanza fondamentale, proponendosi come i principali interlocutori di mercati e zone produttive appartenenti anche a regioni lontane e a paesi di continenti diversi.

teressate sono sia di tipo logistico (porti, strade, ferrovie ecc.), sia di tipo territoriale (città, distretti industriali, consorzi di sviluppo ecc.). Le relazioni sono costituite invece, in primo luogo, da flussi di merci. Lo stato del sistema, in termini di livello di completamento delle sue parti e di dimensione e qualità delle sue relazioni, ci permette, successivamente, di identificare le componenti che sono già in essere e anche sufficientemente funzionali e quelle che invece andranno realizzate – entro un congruo termine temporale che simbolicamente identifichiamo nel 2020 – per perseguire un certo livello di funzionalità e di prestazione finale dell'intero sistema;

- per poter funzionare, infine, un porto-regione necessita, oltre che di solide basi strutturali, dell'identificazione del processo di implementazione e di un modello di governance del sistema. Su quest'ultimo punto si concentrano altri interventi contenuti nel presente libro. Il tema del processo di implementazione, invece, viene qui riconosciuto come fondamentale e doverosamente ricondotto a quelli che sono gli strumenti di intervento e di governo in capo alla Regione e cioè il Piano Regionale delle Infrastrutture di Trasporto, della Mobilità delle merci e della Logistica (PRITML) e il Piano di Governo del Territorio (PGT). Deve essere tuttavia chiaro che il porto-regione esiste e funziona se c'è traffico. E il traffico è prodotto dalla attrattività del sistema porto-regione in termini di efficienza e di competitività dei suoi servizi. La vera garanzia della sua realizzazione e del suo utilizzo a regime riposano, pertanto, in primo luogo sulla capacità di attrarre investimenti privati innanzitutto nella sua realizzazione e poi nel suo utilizzo. Regole e strategie di sviluppo devono, pertanto, procedere in parallelo, anche se con strumenti e soggetti diversi. Ma non si pensi che, una volta stabilite le regole, per automatismo arrivi anche il traffico. Le regole e la loro certezza garantiscono certamente gli investitori ma non li attirano. Senza un vero sistema coordinato di convenienze, le potenzialità di sviluppo rimarranno virtuali e le realizzazioni infrastrutturali rimarranno sottoutilizzate.

Il PGT del FVG (RAFVG, 2013), recentemente approvato, inter-

preta e pianifica il territorio regionale come una 'piattaforma territoriale' complessa. Il concetto di 'piattaforma territoriale' utilizzato dal PGT viene derivato direttamente dalle 'piattaforme territoriali strategiche' del DPEF 2008-2012² (Fig. 1). La 'piattaforma' del PGT non è in contrasto con l'idea di porto-regione che qui viene sostenuta. Il porto-regione è solo una delle diverse possibili declinazioni delle 'piattaforme territoriali strategiche'. Nessun contrasto, quindi, con il PGT ma, semmai, un passo avanti nell'identificazione della tipologia strutturale di piattaforma più adatta al FVG.

Perché accenniamo qui al PGT? Perché il PGT istituisce due strumenti fondamentali per l'attuazione del porto-regione: uno diretto e l'altro indiretto. Quello diretto è costituito dai Sistemi Territoriali Locali (STL) che sono le undici aree vaste nelle quali i molti comuni della regione andrebbero associati in modo da poter corrispondere a obiettivi di pianificazione e gestione dello sviluppo di più ampia portata di quelli attuali e cioè, appunto, riferiti a territori molto più ampi degli attuali territori amministrati dai singoli enti comunali. Il legame di questa previsione con il progetto del porto-regione è diretto perché, come si dirà al successivo paragrafo 3.5, è solo in presenza di poche, adeguate 'aree vaste' che si può immaginare di progettare, 'costruire' e far funzionare il porto-regione, con tutte le

² Nel Documento di Programmazione Economico Finanziaria (DPEF) 2008-2012 (allegato E) il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), infatti, elabora e inquadra la piattaforma territoriale che interessa il FVG (Fig. 1) esclusivamente sulla direttrice ovest-est del fantomatico Corridoio V trascurando, invece, la direttrice nord-sud del Corridoio Adriatico-Baltico, non ancora inserita nelle mappe europee del Core network, ma già esistente ed efficiente grazie alla ferrovia Pontebbana. Questo errore prospettico, peraltro supportato anche da consistenti studi accademici, si rivela nefasto per le politiche infrastrutturali a Nordest in quanto farà perdere molti anni per la programmazione e progettazione di un nuovo asse ferroviario destinato anche all'alta velocità passeggeri, che si rivelerà presto privo di utilità strutturale come pure di interesse pubblico al finanziamento (Fabbro, Dean, 2013). In questo libro, pur non discutendo l'impianto concettuale delle piattaforme transnazionali del MIT, il porto-regione (che riprende, contestualizza e specifica il concetto di piattaforma transnazionale est del MIT) subordina la direttrice est-ovest (tutta ancora da progettare) a quella nord-sud dell'Adriatico-Baltico già esistente e da subito utilizzabile.



Figura 1. Piattaforme territoriali e transnazionali (fonte: DPEF 2008-2012).

sue articolazioni e complementarità, nel territorio regionale. Quello indiretto è costituito, invece, dalle regole tese a salvaguardare i valori territoriali del FVG e dalle previsioni per la realizzazione di una efficiente e coesa rete ecologica regionale (di cui al paragrafo 4). La rete ecologica, dal punto di vista funzionale, non ha molto a che fare, ovviamente, né con quella infrastrutturale né con il porto-regione perché ricomprende, semmai, proprio le parti di territorio che più direttamente soccombono di fronte allo sviluppo delle infrastrutture. Per noi, tuttavia, che perseguiamo una visione europea – integrata e possibilmente condivisa – dello sviluppo regionale, la rete ecologica ha il significato di essere l'altra faccia della medaglia rispetto alla rete infrastrutturale: quanto più procede il riconoscimento e la costruzione di un porto-regione tanto più deve procedere anche la realizzazione di un efficiente e coeso sistema ambientale.

2. Il ruolo nodale della Regione FVG negli scambi commerciali tra Alto Adriatico e Centro Europa

Nel panorama dell'economia mondiale vi sono paesi che si stanno affermando come promotori degli scambi internazionali. In particolare Brasile, Russia, India e Cina stanno raggiungendo i livelli di crescita del PIL degli Stati Uniti d'America e per questo vengono indicati insieme con l'acronimo BRIC, coniato da Jim O'Neill della Goldman Sachs e poi esteso in BRICS a includere il Sudafrica. Tali paesi condividono una situazione economica in forte sviluppo, una grande popolazione, un immenso territorio, abbondanti risorse naturali strategiche e sono quindi in grado di influenzare le direttrici principali del trasporto merci su scala globale, ovvero lungo la transpacificca (Asia-Nord America occidentale), la transatlantica (Europa-Nord America orientale) e la transindiana (Asia-Europa, attraverso il Mar Rosso, il Mediterraneo e poi il Mare del Nord).

La crescita delle relazioni internazionali tra Asia, Europa e Nord America è stata avvantaggiata dalla containerizzazione delle merci, pratica che iniziò negli Stati Uniti negli anni Cinquanta, per divenire oggi un mercato di oltre 140 milioni di contenitori trasportati per mare ogni anno, facilmente misurabili in teu, ovvero *twenty-foot equivalent unit*, che è l'unità di misura riferita alle dimensioni standard di un container.

Il fabbisogno di merci containerizzate in Europa centrale e orientale è aumentato, tra il 1996 e il 2011, del 390%. Le previsioni stimano che, al 2030, tale fabbisogno si aggirerà, secondo uno studio della MDS Transmodal Ltd (MDST, 2012), intorno a 53,5 milioni di teu (mteu) o addirittura intorno ai 70,7 mteu, secondo uno studio della Panteia/NEA Transport Research and Training (NEA, 2011). Inoltre, nei 15 anni presi in considerazione, per soddisfare questa richiesta di merci containerizzate, i traffici in entrata dal canale Suez e provenienti da paesi orientali come Cina, Giappone, Corea e India, è aumentato del 130%. Al 2010 tali traffici corrispondevano a 18,4 mteu.

Tuttavia c'è da considerare che questi traffici non hanno portato grandi benefici alle aree che gravitano sul bacino mediterraneo visto che gli scambi interni al Mediterraneo sono rimasti pressoché sta-

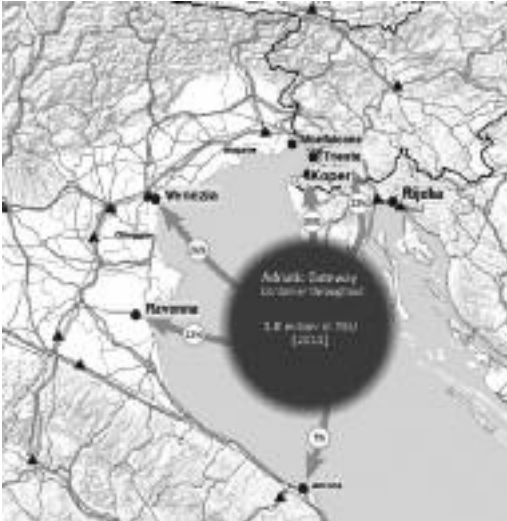


Figura 2. Traffico container nell'Alto Adriatico (fonte: MIT, 2011).

zionari, ovvero nell'ordine dei 10 mteu. È evidente, pertanto, che gran parte dei flussi provenienti da Suez sono in attraversamento nel senso che, uscendo da Gibilterra, proseguono poi verso i porti del Nord Europa (Rotterdam, Amburgo, Anversa ecc.) che, fino a ora, risultano essere i veri beneficiari di questa grande partita commerciale internazionale. Secondo la European Sea Ports Organisation (2012), questi porti sono oggi in grado di smistare complessivamente il 37% circa del traffico container delle principali regioni portuali europee e mediterranee. Nel 2010 i porti del Nord Europa hanno smistato 20,4 mteu, ma potrebbero arrivare a smistarne 35,2 nel 2030 (MDST, 2012). A confronto, i porti dell'Alto Adriatico hanno smistato, nel 2011, solo 1,8 mteu (Fig. 2).

Permanendo questa situazione nel Mediterraneo e, in quest'ambito, anche nell'Alto Adriatico, è evidente che la gran parte delle merci provenienti dall'Oriente continueranno a essere smistate dai porti del Nord, anche se destinate a regioni, come quelle dell'Europa centro-orientale, che troverebbero più conveniente servirsi presso porti più vicini. Secondo la Commissione europea vi è, invece, bisogno di migliorare l'efficienza dei punti d'ingresso ai mercati europei, evi-

tando di attraversare inutilmente il territorio europeo: «more and efficient entry points into European markets are needed, avoiding unnecessary traffic crossing Europe. Seaports have a major role as logistics centres and require efficient hinterland connections. Their development is vital to handle increased volumes of freight» (EC, 2011).

A tale scopo, i porti del Mediterraneo dovrebbero assumere un ruolo fondamentale come centri logistici sia di *transshipment* sia nelle connessioni verso l'entroterra. In particolare, i porti dell'Alto Adriatico, risultando quelli più vicini al cuore della domanda e dell'offerta di merci containerizzate in Europa e cioè il centro e il sud della Germania, dovrebbero essere i primi a porsi, nel Mediterraneo, questo problema di *upgrading* complessivo e a darsi piani e progetti di sviluppo adeguati alla sfida, possibile, anche se oggi fortemente squilibrata, con i porti del Nord Europa. La capacità potenziale dei porti dell'Alto Adriatico è stimata intorno a 2,5 mteu complessivi. Questa capacità pare destinata, senza troppi sforzi, a saturarsi nel giro di pochi anni e comunque entro il 2020. Quindi, la crescita ed espansione quantitativa dei porti dell'Alto Adriatico è fondamentale per gestire flussi crescenti di traffico merci nel medio-lungo periodo. Se in un'ottica di breve termine è sufficiente, quindi, puntare al massimo utilizzo della capacità potenziale residua delle infrastrutture portuali, per poter fare fronte alle previsioni di crescita dei flussi, su un arco temporale più lungo è invece necessario considerare interventi di ampliamento degli spazi portuali ma anche di potenziamento e ristrutturazione del complesso dei sistemi infrastrutturali e logistici che sono connessi con i porti e che spesso si dispiegano su territori ben più ampi (regionali e anche macroregionali). In altri termini, il dimensionamento non solo del porto (o dei porti), ma anche del sistema infrastrutturale e trasportistico – e cioè di quello che è stato chiamato 'piattaforma territoriale' regionale e che noi abbiamo chiamato, con espressione più specifica, 'porto-regione' – si basa su scenari di sviluppo che possono pertanto essere differenziati in base al comportamento di una serie di fattori esogeni quali, in particolare, le diverse ipotesi di crescita annua dei traffici internazionali, le rotte intercontinentali, i prezzi del gasolio e le dimensioni

delle navi portacontainer. Sulla base dello scenario che si ritiene preferibile, si determinano, in seguito, le variabili dipendenti relative agli interventi necessari per ampliare la capacità di accomodare grandi navi nei porti, le capacità delle connessioni e delle reti ferroviarie di supporto, le politiche di sostegno al riequilibrio modale, le politiche di liberalizzazione del trasporto ferroviario ecc.

La seguente Tab. 1 è calibrata sullo sviluppo dei porti dell'Alto Adriatico, e relativo ampliamento, e riguarda le principali regioni portuali europee e mediterranee. Ne scaturiscono quattro scenari al 2030:

- A: scenario che non comporta interventi sui porti e sulla rete ferroviaria e che non tiene conto dell'internalizzazione dei costi esterni del trasporto;
- B: scenario con interventi sui porti ma senza interventi sulla rete ferroviaria e senza internalizzare i costi esterni del trasporto;
- C: scenario con interventi sui porti e sulla rete ferroviaria ma senza internalizzare i costi esterni del trasporto;
- D: scenario con interventi sui porti e sulla rete ferroviaria e con internalizzazione dei costi esterni del trasporto.

Si vede come la situazione per l'Alto Adriatico, nel 2030, possa andare dalla semplice saturazione delle potenzialità in essere, nello scenario A, a un più che raddoppio nel caso dello scenario D. Questo range di possibilità dà anche la misura dello spazio di manovra che è a disposizione non solo dei porti dell'Alto Adriatico e delle relative autorità, ma anche delle Regioni che gravitano a ridosso di questi porti. Quest'ultime devono sapere che le scelte portuali sono sì im-

Tabella 1. Previsioni di ripartizione del traffico contenitori in milioni di teu (mteu) secondo lo studio MDST (2012).

	2010	A-2030	B-2030	C-2030	D-2030
Porti dell'Alto Adriatico	1,3	2,6	4,9	5,9	6,0
Porti del Nord Europa	20,4	35,2	34,1	31,8	31,5
Tirreno	3,6	5,8	4,9	5,7	6,0
Mar Nero	0,3	0,7	0,6	0,7	0,7
Altro	5,3	9,1	9,0	9,4	9,5
Totale Europa	31,0	53,5	53,5	53,5	53,5

portanti ma non decisive perché comunque fortemente condizionate dalla capacità di altre autorità pubbliche, regionali e nazionali, di assumere strategie infrastrutturali, trasportistiche, territoriali e industriali più generali. Se tali strategie non fossero coerenti con gli obiettivi e le dimensioni di sviluppo dei porti, questi ultimi si troverebbero, da soli, ad avviare una politica di crescita senza le necessarie certezze circa la possibilità che l'intero sistema logistico interessato si evolva nella stessa direzione.

3. Il porto-regione del FVG: stato di fatto e potenzialità di sviluppo

Avendo visto come gli scenari al 2030 possano variare, per i porti dell'Alto Adriatico, da un minimo di 2,6 a un massimo di 6,0 mteu, si rende necessaria ora un'analisi approfondita dei fattori strutturali e delle politiche territoriali da attivare affinché, nella regione FVG, si possa seriamente pensare non solo di acquisire e smistare verso altre regioni italiane ed europee parte dei crescenti flussi commerciali tra Oriente ed Europa e in transito nel Mediterraneo, ma anche di trattenere sul territorio regionale un'aliquota importante di tali flussi di merci, per poterli mettere a valore localmente.

È evidente come la regione FVG goda di una posizione strategica all'interno del Mediterraneo per abbreviare le distanze tra il canale di Suez e l'Europa centro-orientale, ma questa condizione non è sufficiente a deviare i flussi che, attraverso Gibilterra, si dirigono verso i porti del Nord Europa e da qui raggiungono le produttive regioni dell'Europa centrale. Vi è bisogno di infrastrutture e politiche dei prezzi adeguate a rendere il percorso più breve anche il più efficiente e conveniente in termini di tempi e costi dei servizi. Le compagnie di navigazione d'alto mare sono in genere molto attente a questi costi e tendono a minimizzarli. La seguente Tab. 2. stima quanto sarebbe più conveniente il percorso, attraverso i porti dell'Alto Adriatico, rispetto a quello dei porti del Nord.

Al momento, la rotta per i porti del Nord favorisce l'impiego delle navi più grandi al mondo, permettendo di sfruttare maggiori economie di scala. Le previsioni di crescita per i porti dell'Alto Adriatico,

Tabella 2. Costo a container per viaggio dall'Oriente all'Europa e ritorno su navi da 15.000 teu cariche al 90% con fermate in 4 porti orientali e 3 porti europei (MDST, 2012).

	<i>porti del Nord Europa</i>	<i>porti dell'Alto Adriatico</i>
Viaggio a/r	70 giorni	63 giorni
Distanza	20.300 miglia nautiche	16.000 miglia nautiche
Tempo in mare	47 giorni	40 giorni
Tempo al porto/canale	23 giorni	23 giorni
Velocità media	18,0 nodi	16,67 nodi
Carburante al giorno di navigazione	165 tonnellate	131 tonnellate
Ipotesi rata charter al giorno	\$60.000	-
Prezzo del carburante	\$6,70/tonnellata	-
Costo a viaggio per nave	\$9,44 milioni	\$7,33 milioni
Ipotesi intervallo di servizio	2,33 giorni	7 giorni
Ipotesi tempo medio di transito	33 giorni	29,5 giorni
Ipotesi tempo trasporto terrestre	2,67 giorni	1,5 giorni
Offerta servizio di transito	38 giorni	38 giorni
Costo a container a/r	\$1,165	\$905

quindi, sono principalmente condizionate dalla capacità di accogliere grandi navi portacontainer ad alto pescaggio (fino a 20mila teu) e anche dalla capacità di reindirizzare le merci su ferrovia con treni lunghi (e quindi avere binari di carico lunghi almeno 750 m).

È ora necessario passare a un'analisi approfondita delle componenti territoriali del porto-regione concentrandoci sul FVG quale sistema logistico-territoriale incuneato tra l'Alto Adriatico e l'area transalpina. Definiamo, intanto, il porto-regione uno stadio dell'evoluzione del più tradizionale porto-città ma che non ha, nel nostro lavoro, alcun rapporto con i porti a carattere regionale o che servono un bacino di scala regionale. Qui il porto-regione fa riferimento a strutture portuali e retroportuali, strettamente connesse tra di loro con infrastrutture materiali e non, distribuite su superfici territoriali molto ampie e che generano un mercato che si allarga a interi sistemi multiregionali e anche multinazionali (si veda la tesi di laurea *Dal porto-città al porto-network* di Marco Dean, Università di Udine, a.a.

2009-2010). I porti-regione sono pertanto, sui grandi corridoi europei, i nodi principali per avviare nuove forme di alleanze tra porti, territori e sistemi produttivi anche molto distanti tra loro proponendosi come i principali interlocutori di mercati e zone produttive appartenenti anche a regioni e paesi assai distanti.

L'analisi che segue ci permette di fare il punto, prima di tutto, su porti, retro-porti, strade e ferrovie del FVG nonché di valutare le capacità di carico, esistenti e previste alla luce dei piani approvati, in funzione della verifica della fattibilità del 'porto-regione'. Analizzando il sistema economico e produttivo e quello delle città e dei territori, si potrà, inoltre, ipotizzare quali settori, aree o poli urbani potranno meglio interagire con la catena logistica ed evidenziare vocazioni in essere o potenzialità di sviluppo nella direzione del 'porto-regione'. Infine, nella pianificazione complessiva di un tale sistema, non si devono dimenticare i possibili impatti sull'ambiente e la necessità di prevedere, fin da ora, oltre agli strumenti di mitigazione e compensazione di carattere locale, anche gli opportuni meccanismi valutativi e decisionali che possano consentire di limitare le conseguenze negative.

3.1. Il sistema dei porti

Pur essendo l'Italia ben posizionata nel centro del Mediterraneo e con un gran numero di porti e relative autorità portuali, la principale rotta del traffico di merci containerizzate lambisce appena le nostre coste e, se lo fa, si tratta in genere di operazioni di trasbordo, come ad esempio nel caso di Gioia Tauro in Calabria, che poco hanno a che fare con lo sviluppo territoriale.

Contando che la destinazione prevalente delle merci containerizzate in transito nel Mediterraneo è l'Europa centro-settentrionale e che l'assorbimento nel mercato di tali merci è dell'ordine dei 20 mteu, è evidente quale possa essere la portata delle ricadute sul territorio se anche una parte di questi flussi potessero sbarcare in Italia per poter poi essere reindirizzati a destinazione con servizi e lavorazioni fatte in loco.

Per realizzare questo scenario è necessario, pertanto, che a livello nazionale si vada verso il riconoscimento di ruolo primaziale, come *ga-*

teway di livello europeo, a pochi veri porti competitivi a livello internazionale. Uno di questi *gateway* europei è sicuramente costituito dal sistema dei porti dell'Alto Adriatico, il cui cuore è dato dai porti del FVG e dai vicini porti di Venezia e Capodistria/Koper. Non stiamo sostenendo, ovviamente, che prima di operare ci vuole una nuova legge, ma è certo che una nuova legge aiuterebbe non poco le autorità portuali e quelle regionali interessate a fare politiche in un contesto di minore incertezza e indeterminazione circa le scelte strategiche nazionali.

Trieste, Monfalcone e Porto Nogaro sono i porti della regione FVG rispettivamente d'interesse internazionale, nazionale e regionale, che assieme a Venezia, Chioggia, Ravenna e Ancona, formano l'arco Alto Adriatico per la parte italiana, mentre Capodistria/Koper e Fiume/Rijeka lo completano per la parte slovena e croata. Naturalmente, i porti del FVG sono quelli posizionati in assoluto più a nord. Ma il vero problema è come tradurre questo vantaggio posizionale anche in un vantaggio competitivo. Attualmente tutti questi porti hanno un ruolo marginale rispetto al traffico containerizzato non solo rispetto ai porti del Nord Europa, ma anche rispetto ad altri porti italiani (ad esempio quelli sull'Arco Ligure o Tirrenico). Va tuttavia registrata una tenuta della portualità alto-adriatica in mercati economicamente importanti per l'interscambio dei settori produttivi di base (industria) e terziario (distribuzione), come i traffici Ro-Ro (*Roll-on/Roll-off*) e ferry, le 'autostrade del mare' e il trasporto delle rinfuse e dei semilavorati dei comparti siderurgico e metallurgico. Porto Nogaro, in particolare, è principalmente dedito al trasporto di materie prime e prodotti semilavorati per le industrie del comprensorio, mentre il porto di Monfalcone, oltre al trasporto delle rinfuse e dei semilavorati, vanta il primato, in Italia, nel settore della movimentazione dei prodotti forestali. Su tutti si distingue Trieste grazie alla multifunzionalità del porto, operante in tutti i settori di traffico, dai prodotti energetici (petrolio, carbone ecc.) all'attività crocieristica, passando anche per le merci containerizzate da e per i porti oceanici e del Mediterraneo, per il mercato del Nordest italiano e il Centro Europa, da e per l'estremo Oriente.

Assieme a Trieste i porti oggi meglio attrezzati per gestire i container

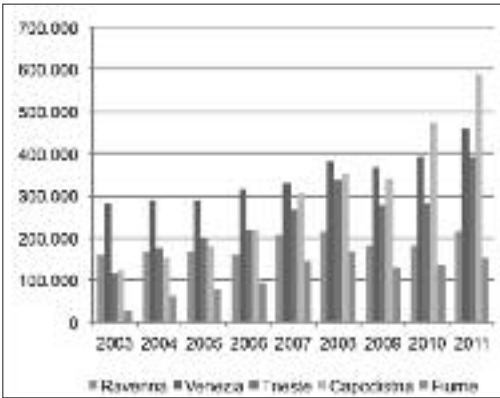


Figura 3. Confronto tra i maggiori porti dell'Alto Adriatico rispetto ai container movimentati annualmente (fonte: nostra elaborazione su dati delle rispettive autorità portuali).

sono quelli di Venezia, Ravenna e i vicini porti di Capodistria/Koper e Fiume/Rijeka. Tutti questi porti, peraltro, stanno con fatica lavorando a un progetto volto a sostenere un processo di cooperazione funzionale sotto l'egida del NAPA (North Adriatic Ports Association). Il filo conduttore di tale associazione verte sulle potenzialità di crescita del sistema dei porti alto adriatici nel prossimo futuro basate sulla competitività che deriverebbe, a livello internazionale, da una forte cooperazione tra gli stessi porti. Nella figura 3 è possibile vedere come, in un arco temporale di quasi un decennio, tali potenzialità siano andate, in effetti, crescendo e come, quello che è cresciuto di più sia il porto di Capodistria/Koper in Slovenia.

Attualmente, per il FVG non si può parlare di un vero e proprio sistema portuale integrato ed efficiente, ma di svariati sistemi portuali distinti che operano per lo più autonomamente. Esiste un discreto livello di collaborazione fra Porto Nogaro e Monfalcone dovuto principalmente al fatto che diversi operatori e spedizionieri operano in entrambe le realtà. Inoltre, la compagnia che gestisce il terminal container del porto di Trieste ha recentemente acquisito anche il controllo della Compagnia Portuale di Monfalcone, cosicché la gestione diretta dei due terminal si prefigura come l'inizio di una possibile specializzazione dell'offerta, rivolta a clienti nazionali e internazionali, con pacchetti completi di servizi che vanno dal traffico container a quello delle rinfuse liquide e solide, dai trasporti intermodali ai servizi di lo-

gistica. Tuttavia, rimane forte la necessità di puntare alla cooperazione regionale e sovraregionale in uno scenario di competizione internazionale crescente. Quindi, gli scenari di sviluppo dei porti dell'Alto Adriatico non dovrebbero prescindere dalle potenzialità derivanti dalla cooperazione e dalla specializzazione di ogni singolo porto (Tab. 3).

Il porto di Capodistria/Koper, situato a sud del Golfo di Trieste, è specializzato nella gestione di container, merci e rinfuse con 10 terminal dedicati. Gli indirizzi di sviluppo puntano a estendere due moli esistenti e alla costruzione di un nuovo molo completamente dedicato ai container. Si prevede quindi un ampliamento dell'area portuale da 280 ettari attuali a 404 ettari.

Il porto internazionale di Venezia è specializzato nel *general cargo*; spicca, inoltre, nel Mediterraneo per il traffico crocieristico e, a livello europeo, nel settore del *project cargo*. È interessato da piani per la realizzazione di un nuovo terminal container a Marghera in grado di movimentare fino a 1,4 mteu e per la realizzazione di una piattaforma *off shore* fuori della laguna, dove, grazie a fondali di oltre 20 m, potranno ormeggiare le più grandi navi portacontainer. Questo terminale *off shore* potrà ricevere container, rinfuse e oli da inoltrare con una flotta di chiatte sia marittime che fluviali. L'Autorità Portuale ritiene che con la realizzazione di entrambi questi terminal la capacità del porto di Venezia possa raggiungere i 3 mteu.

Il porto internazionale di Trieste prevede di ampliare e rinnovare le proprie strutture per aggiungere all'area portuale oltre 200 ettari di

Tabella 3. Classificazione e caratterizzazione dei porti della regione FVG e dei porti più prossimi (fonte: nostra elaborazione su dati delle rispettive autorità portuali).

	Area portuale	Fondali	Container (teu)	Merci ^(*) (mton)	Capacità (mteu)	Livello utilizzo
Porto di Koper	280 ha	12 m	570.744 ^(b)	1,4 ^(b)	0,75	75%
Porto di Venezia	2.045 ha	11 m	429.893 ^(b)	14,3 ^(b)	0,70	60%
Porto di Trieste	230 ha	18 m	393.193 ^(a)	13,9 ^(a)	0,60	65%
Porto di Monfalcone	60 ha	9,5 m	591 ^(a)	3,4 ^(a)	-	-
Porto Nogaro	36,5 ha	<7 m	-	1,5 ^(b)	-	-

(*) : esclusi oli

(a) : dati al 2011

(b) : dati al 2012.

nuovi terminali ed estensioni. In particolare, il nuovo Piano Regolatore del Porto (2009) ha l'obiettivo di raddoppiare il terminal container del porto di Trieste (Molo VII), che attualmente si estende per circa 30 ettari, e più che raddoppiare il traffico contenitori. Ciò significa che il Molo VII potrebbe arrivare a smistare almeno 800.000, se non addirittura 1 milione di teu, rispetto ai circa 400.000 attuali. Inoltre, la costruzione del Molo VIII, di dimensioni superiori ai 90 ettari, rappresenta l'opera di punta del nuovo assetto del porto e, in quanto adibito interamente al traffico contenitori, dovrebbe garantire una capacità di altri 1,2 mteu. Considerando i tempi di completamento delle opere, una capacità complessiva di carico container intorno ai 2 mteu non sarebbe comunque prevedibile prima del 2030.

Purtroppo oggi Trieste sconta, oltre all'insufficienza di aree retro portuali adiacenti, una difficile situazione non solo per la scarsità di ormeggi per il traffico Ro-Ro o l'inadeguatezza della viabilità interna al porto, ma anche per quanto riguarda i collegamenti esterni sia ferroviari che stradali. Anzi, le maggiori criticità del porto di Trieste riguardano attualmente proprio le limitazioni della rete ferroviaria (nella sagoma ammessa e nel peso trainato) e l'accessibilità stradale alla cosiddetta Grande Viabilità Triestina attraverso un unico asse di scorrimento.

Dal canto suo, il porto d'interesse nazionale di Monfalcone gode di un'ottima posizione logistica in termini di ampi piazzali in retrobanchina a disposizione, connessioni stradali e ferroviarie, vicinanza all'aeroporto ecc., ma, a causa dei bassi fondali, non può ricevere facilmente le navi portacontainer. I piani di sviluppo dello scalo di Monfalcone erano, fino a poco più di un anno fa, incentrati su un grande investimento privato purtroppo caduto per ragioni nazionali e locali (ben spiegate nel saggio finale di Maurizio Maresca).

Nel caso di Porto Nogaro, posizionato sul canale navigabile dell'Aussa-Corno, siamo in presenza di un porto di assai più limitato ruolo rispetto al disegno di cui trattiamo in questo libro. Uno degli obiettivi che sta perseguendo con un certo successo è quello di assumere una funzione di servizio alle industrie, soprattutto siderurgiche, aventi sede nello stesso comprensorio. Lo sviluppo dell'intermodalità

rappresenta la chiave di lettura per assicurare un ruolo rilevante nel futuro assetto dell'intera portualità regionale. È in atto quindi anche un'integrazione funzionale, con il vicino Interporto Alpe Adria di Cervignano del Friuli, al fine di migliorare l'intermodalità e la logistica del porto stesso

3.2. Il trasporto merci su gomma e su ferro

Attualmente, in FVG si evidenzia uno squilibrio, in linea con i valori nazionali, nella ripartizione modale dei trasporti: il traffico merci pesa per circa l'87,8% sulla strada e intorno al 12,2% sulla ferrovia, contro una media europea rispettivamente del 75,5% e del 18,4% (Eurostat, 2011). Annualmente, infatti, il traffico merci sulla rete stradale si attesta intorno a 41 milioni di tonnellate importate (mton) e a 45 mton in uscita verso le altre regioni italiane e l'estero, con una media di 5 mton a chilometro; sulla rete ferroviaria è, invece, di circa 5,3 mton per merci importate o esportate, 2 mton per merci scambiate col resto d'Italia e 5,4 mton per merci in transito.

Nonostante la generale tendenza alla diminuzione della quota su ferrovia, per il FVG si intravede una discreta tenuta di tale modalità, riferibile soprattutto al passaggio delle merci dai valichi alpini e dai porti regionali. Le merci che attraversano le Alpi, passando per due terzi via Tarvisio e per un terzo via Gorizia e Villa Opicina, ammontano a circa 10 mton su ferrovia e 50 mton su strada, quelle smistate dai porti del FVG ammontano a circa 53 mton e 0,4 mteu.

Inoltre, calcolando che la quota di doppio binario elettrificato sul totale della rete è superiore al 60% (assieme solo a Lazio e Liguria) e che la capacità residua sulla rete ferroviaria è superiore al 50%, ne risulta che il FVG è una delle regioni meglio attrezzate con 6 km di ferrovia in esercizio per 100 kmq di superficie territoriale. Allo stato attuale la rete ferroviaria potrebbe muovere 7,5 mton oppure 1 mteu in più senza alcun intervento.

Per quanto riguarda il trasporto su gomma, nei primi anni Duemila si è registrato un aumento del traffico del 14,2%, sulla A4 Venezia-Trieste e del 22,7% sulla A23 Palmanova-Tarvisio (Fonte: AISCAT). Sebbene nel periodo 2007-2009 si sia assistito a una sostanziale crescita dei flussi, le previsioni di crescita non sembra siano state

completamente disattese e la graduale ripresa è già evidente nel tratto della Venezia-Trieste. Gli scenari di saturazione della rete stradale, quindi, sembrano solo leggermente posticipati. Ciò può significare anche che la stessa realizzazione della terza corsia per l'autostrada A4, oltre a risultare sempre più indispensabile, rischia di non essere sufficiente a soddisfare la domanda di trasporto di qui ai prossimi vent'anni.

Sembra inevitabile, pertanto, provvedere, nel prossimo quindicennio, a un forte rilancio del trasporto ferroviario, anche per far fronte a una politica di riequilibrio modale incentrata solo sui dati dell'esistente. Al riguardo, la Commissione europea ha stabilito dei target cui far riferimento, ponendo come obiettivi il trasferimento su ferrovia del 30% delle merci che oggi viaggiano su strada entro il 2030 e del 50% entro il 2050 (EC, 2011). Perché ciò possa attuarsi servono comunque infrastrutture adeguate e politiche di sostegno che prendano in considerazione e tendano a internalizzare, per la modalità stradale, i costi esterni del trasporto (ad esempio incidenti, inquinamento, congestione).

Come abbiamo visto, la capacità residua della rete ferroviaria nella regione FVG (Tab. 4) consentirebbe di muovere 1 milione di teu in più senza alcun intervento strutturale.

Ciò significa che la rete ferroviaria del FVG non avrebbe difficoltà a movimentare complessivamente 2 mteu nel breve periodo. Considerando inoltre che, dai porti del FVG, il 32,6% delle merci è reindirizzato su ferrovia (contro il 3% dal porto di Venezia e il 61% dal porto di Capodistria/Koper), la saturazione della rete dovrebbe presumibilmente avvenire in corrispondenza dell'entrata in esercizio delle opere previste dal nuovo Piano Regolatore del Porto di Trieste. Visto che si prevede una realizzazione progressiva delle opere senza perdita di operatività, il loro impatto sulla capacità residua della rete ferroviaria sarà comunque graduale. Se immaginiamo che la sola rimozione dei colli di bottiglia permetta, al 2020, di sfruttare a pieno la capacità della rete ferroviaria, ciò non sarà più sufficiente al 2030 avvicinandosi il completamento delle opere portuali. A quel punto, si profilerebbe, per la rete ferroviaria, uno scenario di saturazione prossimo al limite. Tuttavia, tra lo scenario intermedio e quello di saturazione vi è un margine di 10 anni che non va lasciato passare

Tabella 4. Livello di utilizzo e capacità residua della rete ferroviaria nella regione FVG (fonte: RAFVG, 2011).

<i>Tratta</i>	<i>N. Treni/g. Lunga percor.</i>	<i>N. treni/g Regionali</i>	<i>N. treni/ Merci</i>	<i>Capacità treni/g.</i>	<i>Capacità residua treni/g.</i>	<i>Indice utilizzo</i>	<i>Indice capacità residua</i>
Trieste C.M. - Trieste C.le	–	–	13	161	148	8,1%	91,9%
Trieste C.le Cervignano	16	84	24	242	118	51,2%	48,8%
Cervignano-Portogruaro (Ve)	17	33	32	150	68	54,7%	45,3%
Villa-Opicina-Bivio Aurisina	6	–	12	116	98	15,5%	84,5%
Ronchi Nord-Udine	2	44	22	146	78	46,6%	53,4%
Udine-Tarvisio Boscoverde	8	23	50	250	169	32,4%	67,6%
Udine-Casarsa-Sacile (Ve)	6	21	40	166	99	40,4%	59,6%
Casarsa - Portogruaro (Ve)	–	19	–	29	10	65,5%	34,5%

inutilmente, e cioè senza interventi di adeguamento ulteriore della rete ferroviaria durante il periodo. Se prendiamo infatti in considerazione le ipotesi di crescita secondo previsioni supportate da politiche specificamente indirizzate a incrementare i traffici (ad esempio scenari C o D precedentemente visti al paragrafo 2), possiamo facilmente capire come la rete ferroviaria sia direttamente coinvolta e vi sia necessità di programmare adeguamenti rilevanti. Ciò si renderebbe necessario anche nel caso si intendesse aumentare la quota percentuale delle merci inoltrabile via ferrovia dai porti del FVG. La seguente tabella (Tab. 5) ipotizza tale quota con saturazione della capacità senza interventi sulla rete ferroviaria.

In effetti, l'incremento della quota modale delle merci trasportate su ferrovia non sarebbe solo auspicabile, ma assolutamente inderogabile, all'aumentare dei traffici, per non sovraccaricare la rete stradale che

Tabella 5. Ipotesi sulla quota di merci inoltrabile dai porti via ferrovia (fonte: nostra elaborazione).

Anno	Ipotesi bassa				Ipotesi alta			
	mteu tot	(%)	mteu ferro	Sat. %	mteu tot	(%)	mteu ferro	Sat. %
2010	0,4	40	0,16	8	0,4	40	0,16	8
2020	1,5	45	0,67	34	3,2	50	1,60	80
2030	2,6	50	1,30	65	6,0	60	3,60	180

è già fin troppo congestionata. Da tale tabella si evince infatti che, al 2030, potrebbero venire inoltrate su strada dai porti da 1,3 a 2,4 mteu di merci containerizzate – derivanti dalla differenza tra le merci totali smistate nei porti (mteu tot) e la quota inoltrata su ferrovia (mteu ferro) – o addirittura molte di più se non si procedesse a intervenire sulla rete ferroviaria per aumentarne la capacità.

Tra gli interventi prioritari di immediata attuabilità per eliminare i colli di bottiglia della rete ferroviaria e permettere di arrivare, al 2020, con un buon margine di capacità (ovvero riducendo il limite di saturazione), vi sono fondamentalmente:

- l'adattamento alla sagoma Gabarit C, o superiore, delle principali tratte regionali e l'abbassamento del piano del ferro della linea Transalpina (Trieste Campo Marzio Scalo-Villa Opicina-confine di stato);
- l'adeguamento del porto di Trieste con la riapertura del servizio merci di Trieste Centrale Scalo e il ripristino della linea Trieste Campo Marzio Scalo-Trieste Aquilinia, riattivando i collegamenti e le funzioni di Trieste Barcola Smistamento e del Porto Franco vecchio;
- il miglioramento dell'accesso ai nodi di Monfalcone (quadruplicando il collegamento col Bivio San Polo e raddoppiando quello con Porto Rosega), di Ronchi (realizzando il terminal intermodale dell'aeroporto) e di Udine (ottimizzando le connessioni tra scali merci e zone industriali).

Ulteriori e maggiori interventi saranno invece necessari per portare la rete ferroviaria regionale ad affrontare le sfide del 2030. Un approfondimento sul tema dei colli di bottiglia e i possibili interventi è proposto dal saggio di Rutter in questo libro.

3.3. I nodi territoriali della logistica

Secondo la legge n. 240 del 1990, che definisce gli interporti come «un complesso organico di strutture e servizi finalizzati allo scambio delle merci tra le diverse modalità di trasporto, che comprenda uno scalo ferroviario idoneo a fermare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti, e viabilità di grande comunicazione», si potrebbe parlare di interporti solo nel caso della struttura di Cervignano del Friuli, anche se altri poli regionali, come quelli di Trieste-Ferneti, di Gorizia e di Pordenone, assumono caratteristiche e funzioni simili (Tab. 6).

L'Interporto Alpe Adria di Cervignano del Friuli si estende per 46,4 ettari ed è collocato all'incrocio tra i principali assi di comunicazione nord-sud ed est-ovest del territorio regionale. In tal modo potrebbe svolgere un ruolo rilevante nella distribuzione e smistamento delle merci; la struttura è, tuttavia, troppo vicina ai porti per giustificare la rottura di carico di treni completi o giustificare i costi di eventuali treni navetta e, al contempo, è troppo lontana per avere una funzione diretta di retro-porto. Per queste e altre ragioni (ad esempio scarso collegamento autostradale, tariffe ferroviarie non competitive), l'interporto di Cervignano risulta oggi fortemente sottoutilizzato rispetto alle potenzialità teoriche. Eventuali prospettive di maggiore utilizzo potrebbero essere considerate nell'eventualità che questa infrastruttura diventi un punto di riferimento per operatori logistici e spedizionieri esteri che volessero gestire da qui i loro traffici con l'Italia (Dean, 2010).

Tabella 6. I nodi della logistica nella regione FVG per capacità intermodale (fonte: nostra elaborazione su dati delle rispettive società di gestione).

	<i>Binari intermodali</i>	<i>Lunghezza in metri</i>	<i>Treni operabili</i>	<i>Capacità treni/giorno</i>
Cervignano	6	4.500	3	24
Pordenone	4	2.000	2	16
Trieste-Ferneti	6	2.850	1,5	12
Gorizia	5	2.863	1,5	12
Totale	21	12.213	8	64

Per ogni nodo l'operatività netta è di 12 h/giorno e il tempo medio di operatività è di 1,5 h/treno.

Per quanto riguarda gli altri poli regionali:

- il Centro Ingrosso di Pordenone, pur estendendosi per 73,7 ettari, svolge una funzione polivalente ma prevalentemente a servizio dell'area pordenonese. In futuro potrebbe sviluppare servizi legati al Corridoio Adriatico-Baltico sulla rotta alternativa che da Venezia collega Tarvisio via Treviso, Pordenone e Udine;
- il sistema intermodale di Trieste-Fernetti-Prosecco-Villa Opicina si estende per 25 ettari svolgendo funzioni retro-portuali e di interscambio ferroviario con i porti di Trieste e Monfalcone, prevalentemente a servizio del traffico internazionale da e per l'Europa orientale;
- similmente, il sistema intermodale di Gorizia, estendendosi per 12,7 ettari di autoporto e 26,7 ettari di stazione confinaria, svolge funzioni essenzialmente a servizio dell'area goriziana, con particolare riguardo al traffico stradale da e per l'Europa orientale, e funzioni retro-portuali per il porto di Monfalcone.

Complessivamente, la regione FVG presenta molteplici nodi logistici in posizioni nevralgiche con potenzialità retro-portuali e buone caratteristiche intermodali col trasporto ferroviario (in particolare l'interporto di Cervignano e il Centro Ingrosso di Pordenone). Pur tuttavia tali nodi hanno dimensioni ridotte per competere con i più grandi centri interportuali del Nordest (ad esempio il Quadrante Europa a Verona e l'interporto di Padova) e sono concentrati in un'area troppo ristretta perché i collegamenti siano efficaci. Inoltre la distanza dai porti, la mancanza di specializzazione e le tariffe ferroviarie non competitive penalizzano non poco il sistema intermodale regionale.

Per poter affrontare queste criticità, sarebbe innanzitutto necessario instaurare un efficace coordinamento tra i vari nodi logistici della regione e tra il loro insieme e il sistema portuale regionale per innalzare il livello della competitività, su scala globale, dell'intera piattaforma.

3.4. Le vocazioni e le aree produttive

Considerando che attualmente il 42% delle merci trasportate su ferrovia è in transito (non ha, cioè, alcuna origine o destinazione regionale) e che comunque, nella prospettiva che qui si ipotizza, tale

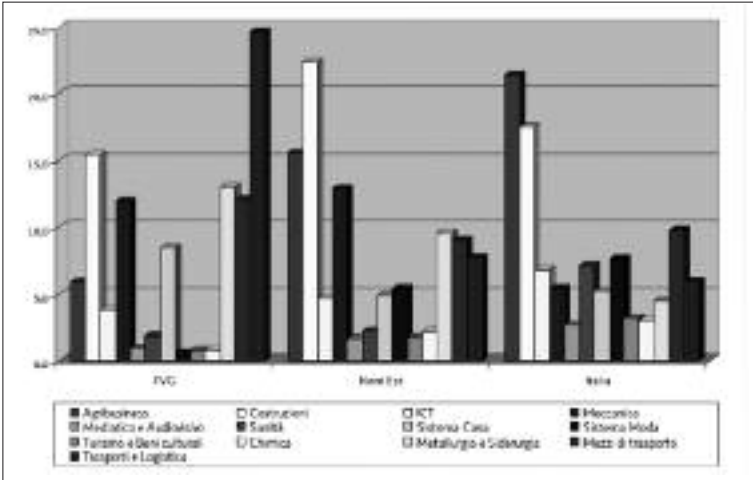


Figura 4. Importanza relativa delle singole filiere produttive in termini di fatturato sul totale. Confronto tra FVG, Nordest e Italia (fonte: MISE, 2012).

componente sarebbe destinata a crescere notevolmente, si devono seriamente considerare i mercati di servizi e di prodotti che tali flussi di merci possono dischiudere ed è necessario capire se vi siano anche lavorazioni, basate su potenzialità e vocazioni locali, atte a trattenere parte di tali merci in loco e a valorizzarle nella catena produttiva regionale (OCSE, 2012).

Chiediamoci, prima di tutto, se uno scenario, come quello del porto-regione, basato essenzialmente su una filiera dei trasporti e della logistica, rappresenti una continuità con la storia e la situazione di fatto della struttura economica regionale, oppure se sia in controtendenza con questa, fatto che, ovviamente, renderebbe lo scenario detto più improbabile. Dalla Figura 4 si possono evincere alcuni dati che sono molto significativi anche per l'identificazione di scenari futuri possibili: le filiere in cui il FVG eccelle rispetto alle altre realtà a confronto (Nordest e Italia) sono, per ordine: i trasporti e la logistica, la metallurgia e la siderurgia, la meccanica ed il sistema casa. Quelli in cui è, invece, significativamente meno sviluppato sono: l'agribusiness, l'ICT, il mediatico e l'audiovisivo, il turismo e i beni culturali.

Questi dati depongono a favore di uno scenario di sviluppo che attribuisca una centralità alle componenti dei trasporti, dell'industria metalmeccanica e del sistema insediativo. Altri scenari di sviluppo, sicuramente più light sono, almeno alla luce dei dati sulle filiere esistenti, assai meno consistenti e comunque non sufficienti a sostituire la centralità delle filiere dominanti citate. Ma questi dati ci dicono anche un'altra cosa importante: se ci sono vocazioni consolidate e da promuovere, in FVG, sono, in primo luogo, quelle legate alla sua posizione geografica perché, su queste vocazioni, la regione si distingue e si specializza rispetto alle altre.

L'analisi sulla rete delle zone produttive mira quindi a costruire un quadro di conoscenza della situazione attuale per formulare scenari di sviluppo non solo compatibili ma anche sinergici con la visione di un porto-regione capace sì di attirare flussi commerciali tra Oriente e Centro Europa, ma anche di trattenere una parte di tali flussi e di trasformarla industrialmente sul territorio regionale. A tal fine non bastano le infrastrutture e i servizi logistici e di trasporto, ma servono anche le attività di trasformazione e i servizi a esse correlati. Pertanto, un inquadramento generale della regione in termini di filiere produttive mostra l'insieme delle attività interrelate che si articolano lungo la catena di un prodotto/servizio e che concorrono alla creazione, trasformazione, distribuzione, commercializzazione e fornitura di quel prodotto/servizio. Il seguente grafico ben esprime la dimensione delle filiere nella regione FVG (Fig. 5).

L'analisi dei distretti industriali e dei consorzi di sviluppo industriale evidenzia inoltre una vocazione degli stessi su quattro grandi macrosettori produttivi: metalmeccanica, costruzioni e impianti, legno-arredo e agroalimentare. Tra tutti, la metalmeccanica spicca anche come il più importante comparto dell'economia regionale per numero di addetti e fatturato delle esportazioni (Tab. 7).

Dalla tabella si evince anche che il macrosettore della metalmeccanica si distingue per la maggiore dimensione media delle imprese, la cui localizzazione più rilevante appartiene ai distretti della termo-elettromeccanica di Pordenone e del coltello di Maniago e ai consorzi per lo sviluppo industriale di Trieste, di Monfalcone e del Friuli Centrale. Invece, il comparto costruzioni e impianti è l'unico settore che

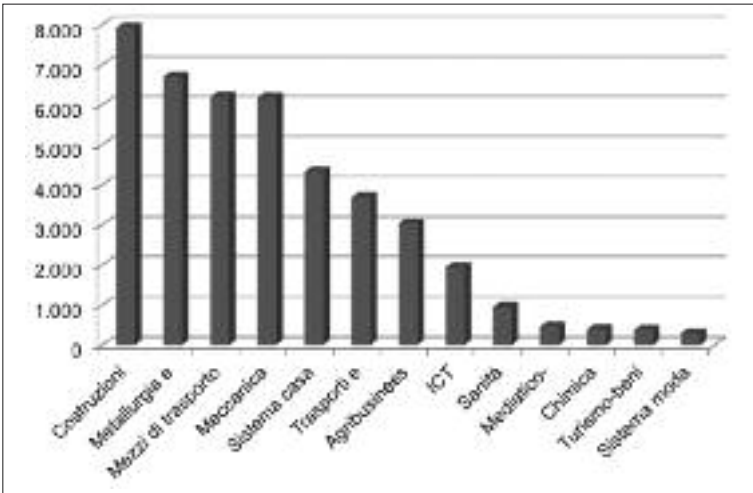


Figura 5. Comparazione delle filiere della regione FVG in termini di fatturato, in milioni di euro (fonte: nostra elaborazione su dati MISE, 2012).

Tabella 7. Comparazione dei macrosettori produttivi della regione FVG (fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT, 2012).

	<i>Addetti</i>	<i>Imprese</i>	<i>Export (mln euro)</i>	<i>Valore aggiunto (mln euro)</i>
Metallmeccanica ^(a)	42.895	3.868	5.229,54	3.098,44
Costruzioni e impianti	40.567	17.507	0,00	4.635,90
Legno-arredo ^(b)	23.737	2.838	1.369,35	3.486,00
Parco agroalimentare	8.373	1.110	534,01	467,20

^(a): il valore aggiunto della metallmeccanica è relativo alla sola produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo.

^(b): il valore aggiunto e il valore di export per il settore legno-arredo si riferiscono al solo distretto del mobile.

non fa riferimento ad alcun consorzio o distretto, dato che le imprese sono distribuite uniformemente su tutta la regione e operano indipendentemente l'una dall'altra. Il comparto del legno-arredo è importante per il rilevante sviluppo avuto in passato, interessando i distretti industriali della sedia di Manzano e del mobile di Pordenone e parzialmente il consorzio per lo sviluppo industriale di Tolmezzo,

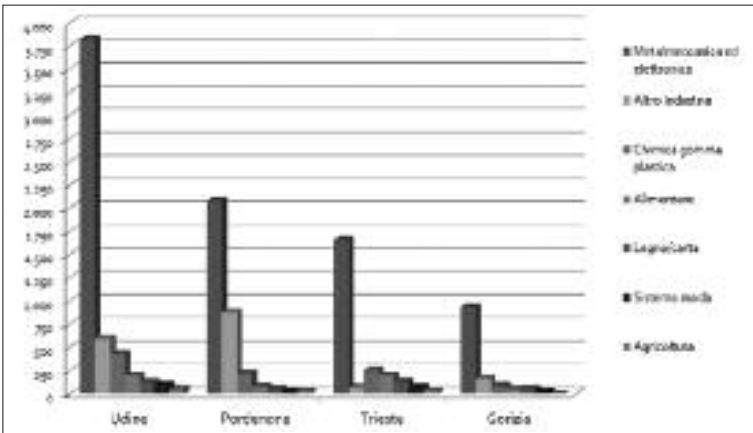


Figura 6. Export per provincia in relazione al settore merceologico in milioni di euro (fonte: nostra elaborazione su dati Camera di Commercio Udine - 'Giornata dell'Economia 2012').

ma anche perché, negli ultimi anni, ha subito un calo generale sia dal punto di vista del fatturato e dell'export sia dal punto di vista del numero di aziende, dato che molte hanno cessato la loro attività. La crisi economica, infatti, ha impattato duramente sulla scarsa competitività strutturale del settore. Il comparto agroalimentare, infine, si articola principalmente nel parco agroalimentare di San Daniele del Friuli, nel distretto del caffè di Trieste e nel distretto del vino e dei relativi consorzi di tutela.

Anche le esportazioni confermano il primato della metalmeccanica (Fig. 6). L'Italia è al secondo posto dopo la Germania tra i paesi produttori di acciaio nell'UE con una produzione annuale pari a 28,7 milioni di tonnellate (nel 2011) e, tra le regioni italiane, il FVG si trova al sesto posto dopo regioni ben più grandi come Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna e Toscana. L'export dei prodotti dell'industria siderurgica regionale è destinato prevalentemente al mercato interno dell'UE. In particolare le esportazioni si concentrano in Germania (22,1%), Austria (11,7%) e Francia (9,3%) dove le vendite delle imprese regionali sono aumentate del 4,7% tra il 2008 e 2011. Anche i rapporti con la Slovenia sono consistenti (7,1%), ma in sensibile calo.

Dato che la maggior parte dei traffici globali consiste di beni manifatturieri lavorati e semilavorati e di prodotti di consumo provenienti dall'Asia, l'agroalimentare – che vanta eccellenze, come vino, prosciutto e caffè, esportate in tutto il mondo –, la metalmeccanica e la siderurgia sembrano i settori che, anche a una primissima analisi, meglio si possono inserire in una catena del valore generata dal traffico di merci tra Oriente ed Europa e in transito nel FVG.

Va osservato inoltre che nonostante la maggior parte delle aree industriali, così come i porti e le altre infrastrutture nodali, siano collegati direttamente alla rete ferroviaria, la modalità di trasporto più utilizzata rimane quella stradale per qualsiasi tipologia di merce. In particolare, la modalità ferroviaria viene poco usata per le esportazioni. Questo fatto si ricollega alla prassi di vendita franco-fabbrica che delega la gestione logistica a operatori esteri.

3.5. Le città e le aree vaste territoriali

In FVG i soggetti che pianificano e governano le trasformazioni territoriali sono, in primo luogo, la Regione e i Comuni. A partire dalla riforma costituzionale del 2001, con il concetto di 'governo del territorio' ci si riferisce all'insieme di strumenti legislativi e pianificatori con cui si regolano e si attuano le strategie di trasformazione territoriale e di sviluppo socio-economico. La Regione FVG ha mosso un primo passo in tale direzione con il PGT approvato nel 2013, ma che entrerà in vigore nel 2015. Manca ancora, tuttavia, una legge organica di riforma dell'intera materia. Il punto cruciale di un'eventuale riforma rimane quello della definizione della cosiddetta 'area vasta'. Il PGT ha fatto, a tal proposito, una precisa proposta (la definiamo 'proposta' proprio perché non è ancora fissata e disciplinata da una legge): articolare la regione in una decina di 'aree vaste' capaci di corrispondere, con maggiore adeguatezza, ai compiti di implementazione delle strategie territoriali regionali. È chiaro che a ciò dovrà seguire un ulteriore passo nella direzione di disciplinare in legge questa nuova realtà senza, peraltro, costruire nuovi enti o più complicate burocrazie.

L'area vasta, per funzionare, deve connotarsi per identità territoriale, relazionale, funzionale e processuale. Deve, inoltre, ricomprendere

l'insieme dei comuni che operano in sinergia attorno ad almeno un polo urbano di primo livello cui viene conferita la funzione di centro di coordinamento dell'area vasta stessa. A sua volta, il polo urbano di primo livello è un centro insediativo con una sufficiente dimensione, caratterizzato dalla presenza di una o più funzioni strategiche per il suo territorio e per la regione e, quindi, dalla presenza di uno o più servizi ad alta specializzazione economica, scientifica, culturale, sportiva, ricreativa o della mobilità. Un polo minore si caratterizza, invece, per emergenze storico ambientali e per specializzazioni e vocazioni funzionali di carattere prevalentemente locale.

Su queste basi, il PGT ha individuato sul territorio regionale undici aree vaste e le ha chiamate Sistemi Territoriali Locali (STL). Un STL è, pertanto, non solo il bacino di area vasta ottimale rispetto alle relazioni e alle funzioni della vita quotidiana delle popolazioni insediate nel territorio, ma anche il sistema associativo di comuni a cui verrebbe demandato il compito di promuovere e realizzare, assieme alle funzioni locali, le strategie regionali riferibili a quel dato territorio, correlandole con le realtà e i bisogni del singolo comune. Gli undici STL individuati sono rappresentati nella seguente immagine (Fig. 7).

Effettuato un preliminare riconoscimento dei poli di primo livello e dei correlati poli minori, per ogni STL sono stati quindi definiti i comuni di appartenenza, sulla base sia delle attività di associazionismo sovracomunale già esistenti, sia delle vocazioni territoriali in essere (analisi delle risorse primarie, dell'attrattività turistica, della dotazione e accessibilità infrastrutturale, della produttività e densità imprenditoriale, della ricerca e innovazione tecnico-scientifica). Dalla base di conoscenza messa a disposizione dal PGT e dalla considerazione delle trasformazioni in atto, si possono individuare, per ogni STL, i seguenti possibili scenari di sviluppo correlati con le ipotesi tratteggiate in questo scritto:

- Trieste-Gorizia: è l'area vasta che costituisce la vera radice marittima del porto-regione e dove il porto è ancora, essenzialmente, porto-città (Trieste e Monfalcone) e condivide con la città le sue strutture e caratteristiche geomorfologiche, spazi, funzioni ma anche limitazioni o vantaggi fisici e operativi. Essendo la radice

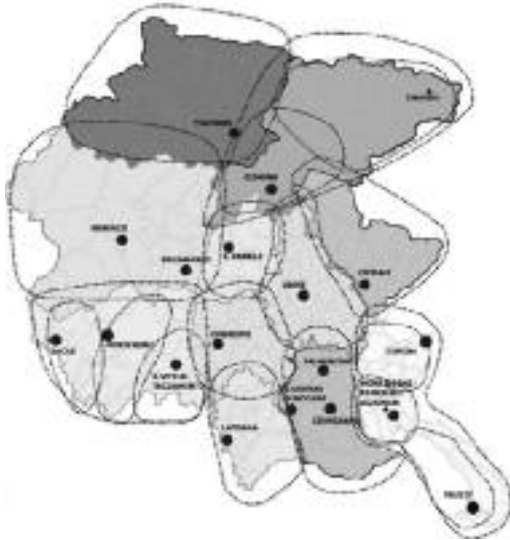


Figura 7. Suddivisione della regione FVG in 11 sistemi territoriali locali del PGT (fonte: RAFVG, 2013).

del porto-regione, rappresenta anche, assieme ai porti istriani e veneti, il *gateway* infrastrutturale di importanza europea dell'Alto Adriatico verso il Centro Europa. La buona dotazione infrastrutturale dell'area risente, comunque, oltre che di numerosi colli di bottiglia in essere, delle difficoltà storiche della posizione confinaria e quindi di collegamenti transfrontalieri mancanti (manca, in particolare, un collegamento ferroviario diretto con il porto di Capodistria/Koper). È un'area interessata da molti piani e progetti europei, nazionali e regionali. Il progetto ADRIA A³, tra gli altri, ha una caratterizzazione particolarmente significativa in quanto punta alla realizzazione di un sistema di trasporto metropolitano di superficie tra Italia e Slovenia, connettendo porti, aeroporti e città. Questo progetto ben si inserisce, inoltre, in un

³ Il progetto ADRIA A (Accessibility and Development for the Re-launch of the Inner Adriatic Area), finanziato nell'ambito del Programma per la Cooperazione Transfrontaliera Italia-Slovenia 2007-2013, si pone l'obiettivo di contribuire alla riorganizzazione dell'accessibilità e dei trasporti dell'intera area transfrontaliera italo-slovena del FVG con il fine di formare un sistema di trasporto di tipo metropolitano integrato.

contesto ambientale caratterizzato da una morfologia territoriale difficile e da un contesto sociale sensibile e che registra, peraltro, un costante invecchiamento della popolazione (con conseguente aumento della domanda di trasporto pubblico e dei servizi assistenziali, sanitari e ospedalieri);

- Cervignano-Palmanova: è l'altra area vasta a forte connotazione infrastrutturale della regione. È il crocevia nord-sud ed est-ovest del porto-regione che, simbolicamente, si colloca in corrispondenza dello scalo ferroviario e dell'interporto di Cervignano. È interessato dal passaggio del Corridoio Mediterraneo (ancora da definire) e del Corridoio Adriatico-Baltico. L'ampliamento di Porto Nogaro, il miglioramento delle connessioni stradali e ferroviarie della zona industriale dell'Aussa-Corno e delle connessioni con l'interporto Alpe Adria (chiarita meglio la sua missione strategica) e il raddoppio della linea ferroviaria Cervignano-Udine potrebbero assicurare a questo territorio il ruolo di snodo logistico internazionale con possibili ricadute economiche per tutte le aree produttive circostanti. Uno scenario strategico per recuperare a una maggiore funzionalità l'interporto di Cervignano potrebbe consistere nel considerarlo quale crocevia dei flussi logistici internazionali che possono svilupparsi lungo la direttrice ferroviaria della Pontebbana via Tarvisio verso nord, di Venezia verso sud-ovest e di Villa Opicina verso est. Infatti, proprio in virtù della sua posizione, particolarmente strategica, all'incrocio tra il Corridoio Adriatico-Baltico e il Corridoio Mediterraneo, molto interessanti appaiono le opportunità per Cervignano di rappresentare, in futuro, un punto d'incontro nevralgico per i traffici di tre grandi bacini economici: quello padano, quello del Centro-Nord Europa e quello dei paesi dell'Est. L'interporto di Cervignano si configurerebbe così come il primo centro logistico di riferimento, oltre le Alpi, per i mercati dell'Europa centro-orientale e per i porti del Mar Baltico, in grado di operare come piattaforma di smistamento delle merci provenienti dal Nord e dirette ai mercati posizionati lungo la direttrice est-ovest e in particolare nell'area padana. Al tempo stesso il polo di Cervignano potrebbe operare anche come centro di consolidamento logistico per le imprese del territorio regionale e in par-

ticolare per quelle localizzate all'interno delle grandi zone industriali attrezzate, spesso le più accessibili dalla rete autostradale e ferroviaria. Queste, organizzate e 'messe a sistema' attorno all'interporto, avrebbero la possibilità di interagire più efficacemente con i mercati esteri attraversati dai corridoi transeuropei multimodali. Tale opzione potrebbe avere un'ulteriore variante qualora l'interporto, vista la sua posizione di intersezione tra i due corridoi, venisse prescelto per la localizzazione delle attività distributive di qualche grossa impresa multinazionale, sul modello di quanto avvenuto per l'interporto di Verona, primo interporto d'Europa, che, grazie a un'ubicazione estremamente favorevole, ha visto insediarsi la Volkswagen Group Italia (Dean, 2010);

- Latisana: è un territorio che basa la propria economia sul turismo marino concentrato, in particolare, su Lignano. L'autostrada A4 è l'asse di collegamento fondamentale con il resto della regione e con il Veneto. Tuttavia, la congestione stradale è elevata durante la stagione estiva per mancanza di trasporto pubblico alle località balneari e la mancanza di un collegamento diretto ferro-gomma per le merci. Visto che la rete ferroviaria appare sottoutilizzata, un raddoppio della tratta Venezia-Trieste non pare pensabile a breve termine, a meno che una più rapida saturazione non possa avvenire a seguito dei processi di sviluppo della stessa 'piattaforma' logistica di cui si parla nel presente scritto. L'area non pare direttamente collegabile al porto-regione se non come area di attraversamento da parte dell'asse autostradale e della tratta ferroviaria Venezia-Trieste destinata comunque a essere riqualificata e velocizzata;
- Codroipo: in ottima posizione baricentrica tra Pordenone e Udine e di cerniera tra ambiti di sviluppo industriale e ambiti di elevato valore paesaggistico, necessita di razionalizzare il traffico pesante su strada e di migliorare i collegamenti interni, potenziando anche il ruolo nodale e intermodale della sua stazione ferroviaria, per valorizzare l'attrattività dell'area. Come altre aree vaste, in relazione al porto-regione, si colloca in una posizione di interfaccia territoriale tra dimensione logistico-produttiva e dimensione residenziale-ambientale;
- Udine: polo attrattivo e passaggio obbligato per potenziali e cre-

scenti flussi sulla linea ferroviaria Udine-Tarvisio (già ammodernata al traffico commerciale), può diventare, con la sua grande zona industriale dotata di scalo ferroviario e di casello autostradale, centro logistico di rilevanza europea sull'asse Adriatico-Baltico. Necessita della rimozione dei colli di bottiglia (ad esempio Posto di Movimento Vat), del raddoppio della bretella attorno alla città con relative lunette di raccordo, della razionalizzazione degli scali merci e del recupero delle aree dismesse per sfruttarne a pieno le potenzialità logistiche. In relazione al progetto del porto-regione, si colloca in una posizione di interfaccia territoriale primaria tra funzione logistico-produttiva e funzione di centro urbano e di servizi avanzati;

- San Daniele: area vasta dotata di risorse primarie di elevata qualità che, grazie anche al miglioramento delle connessioni stradali e (parzialmente) ferroviarie, possono fornire la base per la promozione del turismo eno-gastronomico e del comparto della meccanica pure presente in zona. Il completamento del raccordo autostradale Cimpello-Gemona risulta tuttavia improbabile a breve-medio termine mentre il potenziamento della linea Sacile-Gemona necessita, prima di tutto, di politiche di sostegno alla domanda. In relazione al progetto del porto-regione, si colloca in una posizione di integrazione e compensazione tra funzione logistico-produttiva e funzioni ambientali e produttive legate alle risorse del primario;
- Cividale: senza trascurare l'agricoltura e l'allevamento, l'industria emerge soprattutto nei settori alimentare, edile e metalmeccanico e richiama manodopera da tutto il circondario. Il ricco patrimonio storico-architettonico fa di Cividale un centro di rilevanza internazionale e, come tale, attrae anche flussi turistici. I collegamenti stradali sono tuttavia limitati alle strade statali n. 54 del Friuli e n. 356 di Cividale. L'area è tuttavia ben collegata a Udine dalla linea ferroviaria in concessione Udine-Cividale. In relazione al progetto del porto-regione, si colloca in una posizione di integrazione e compensazione tra funzioni logistico-produttive e funzioni ambientali e produttive legate alle risorse culturali e turistiche;
- Maniago-Spilimbergo: è un area pedemontana connotata da centri

urbani medio-piccoli sparsi o sviluppati lungo le principali vie di comunicazione. Ospita il Distretto industriale del coltello e il Consorzio per lo sviluppo industriale economico e sociale. Il ripristino della linea ferroviaria Sacile-Gemona (assieme a quello della linea dismessa Casarsa-Pinzano) e il completamento del raccordo autostradale Cimpello-Gemona (collegando la A23 e la A28) costituiscono infrastrutture di sostegno e riqualificazione per un territorio che altrimenti rischia una certa marginalizzazione;

- Pordenone: assieme ai poli di Sacile e San Vito costituisce un triangolo di servizi di notevole importanza che, oltre a considerarsi autonomo in tutti i suoi settori, offre molti servizi agli STL vicini. Pordenone costituisce anche la principale porta di mobilità transregionale verso il Veneto. La robusta struttura produttiva si avvantaggia quindi di una buona dotazione infrastrutturale. Tuttavia, problemi di congestione sulla rete stradale e di sottoutilizzo della ferrovia richiederebbero il potenziamento della circonvallazione e della strada statale n. 13, ma anche della linea Casarsa-Portogruaro e dei raccordi ferroviari tra il Centro Ingrosso e le zone industriali. In relazione al progetto del porto-regione, si colloca in una posizione di interfaccia territoriale primaria tra funzione logistico-produttiva e funzione di centro residenziale e di servizi avanzati;
- Tolmezzo: punto di riferimento di tutti i paesi delle valli carniche, basa la propria economia sul commercio, sull'industria e sull'artigianato locale. Prospettive di crescita puntano sui settori della carta, del legno, chimico, elettrico, metalmeccanico e dell'*automotive*. La rete ferroviaria è oggi inutilizzata o trasformata in pista ciclabile, compreso il tratto di collegamento alla zona industriale. Attualmente, è servita da linee di autobus urbani ed extraurbani, che la collegano anche con la stazione di Carnia sulla linea Udine-Tarvisio. In relazione al progetto del porto-regione, si colloca in una posizione di interfaccia territoriale primaria tra funzione logistico-produttiva e funzioni ambientali primarie;
- Gemona: area di intensi rapporti tra medio e alto Friuli e aree transalpine, grazie allo sviluppo produttivo ha visto, nei decenni passati, anche una forte espansione insediativa. L'accessibilità è buona sia con la strada (A23 Palmanova-Tarvisio e strada statale

n. 13 Pontebbana) che con le linee ferroviarie Udine-Tarvisio (con raddoppio in esercizio dal 2000), *in primis*, e Sacile-Gemona (anche se quest'ultima attende il ripristino del servizio). È naturale area di interesse logistico e va, in tal senso, integrata con il centro logistico udinese a formare un unico sistema logistico lineare, di rilevanza europea, sull'asse Adriatico-Baltico.

4. Gli impatti ambientali del porto-regione e le possibili compensazioni

La 'resilienza' è una proprietà fondamentale dei territori. Quanto maggiore è questa proprietà tanto maggiore è la capacità di un territorio di assorbire impatti, far fronte a rischi ed evitare minacce di crisi di qualsiasi natura. La resilienza è generalmente proporzionale anche alla biodiversità, cioè alla varietà di forme di vita, in termini di specie e di habitat, di cui un territorio è dotato. Oggi in Italia non esistono più aree nelle quali si conservi una 'natura incontaminata' in quanto anche le aree che noi chiamiamo 'naturali' sono frutto di una profonda trasformazione dovuta all'attività agricola e forestale avvenuta in tempi storici e in tempi recenti. Si sono invece generati ecosistemi seminaturali la cui evoluzione spontanea è condizionata dall'evoluzione delle attività antropiche. Lo scopo generale di un intervento integrato sulle aree di valore ecologico e naturalistico non è, pertanto, quello di conservare (e tantomeno ripristinare) condizioni di 'naturalità' che sono improponibili, quanto quella di realizzare una 'rete', quanto più diffusa possibile, di aree, corridoi e ambiti, tra di loro interconnessi, che copra tutto il territorio regionale (comprese le aree urbanizzate) e ne preservi le funzioni ecologiche e, in particolare, la biodiversità. La rete ecologica, quindi, va intesa come la 'riserva di resilienza' strutturale del territorio regionale. Questa rete ecologica comprende aree che già possiedono un valore naturalistico ed ecologico, ma anche aree che lo hanno in larga misura perso o aree che non l'hanno mai avuto, ma che debbono averlo in considerazione del loro ruolo di nodi di interconnessione e coesione della rete stessa. La rete ecologica è, pertanto, sia un dato esistente, sia un obiettivo di progetto. È l'esito integrato, in altri termini, sia del ri-

conoscimento di aree che già possiedono un dato valore ecologico sia di aree che devono, nel tempo, riacquisirlo. La rete ecologica fa parte, quindi, a tutti gli effetti, di un progetto di sviluppo complessivo del territorio regionale (Fabbro, 2007). In tale prospettiva va evitato, ovviamente, di peggiorare le condizioni di riconoscibilità, fattibilità e funzionalità di tale rete. Da questo punto di vista, allora, va osservato che vi possono essere previsioni di sviluppo in altri settori e relativamente ad altre strutture del territorio regionale che possono incidere negativamente sulla rete ecologica in essere e su quella di progetto. Vi sono, infatti, certamente aree, su tale rete, che possono essere interessate in modo rilevante dallo sviluppo del sistema insediativo, industriale, dei servizi o dei trasporti. Normalmente accade che quando lo sviluppo insediativo od infrastrutturale incrocia la rete ecologica, sia quest'ultima, quasi inevitabilmente, a soccombere. Tali impatti possono andare dalla scomposizione o frammentazione della rete ecologica al consumo e impermeabilizzazione di suolo, dal possibile incremento del dissesto idrogeologico alla possibile diffusione di specie alloctone, da un certo inquinamento idrico e atmosferico fino alla riduzione sensibile della biodiversità ecc. Una politica di sviluppo sostenibile e resiliente del territorio regionale implica, invece, l'approntamento di strumenti conoscitivi e valutativi volti a evitare questo conflitto, dall'esito spesso predestinato, tra reti di tipo così diverso. È, cioè, necessaria, in questi casi, l'applicazione seria di strumenti atti sia a conoscere e valutare, in anticipo, gli effetti di determinate previsioni, sia a minimizzare gli impatti delle realizzazioni infrastrutturali sulla rete ambientale quando gli interventi sono stati decisi. La scelta del PGT della Regione FVG di dotarsi anche di una Carta dei Valori (tra cui c'è anche il valore ecologico) costituisce, da questo punto di vista, un passaggio conoscitivo sicuramente positivo e che andrà migliorato anche a fini valutativi (ex-ante ed ex-post) delle strategie e degli interventi. Anche in questo caso, tuttavia, l'assenza di una disciplina e di un dispositivo applicativo regionale rende lo strumento ancora del tutto virtuale. L'intento di un progetto strategico di territorio come quello qui delineato è anche quello di promuovere l'estensione e il rafforzamento della resilienza del territorio creando una rete ecologica di livello re-

gionale, collegata con una più ampia a scala europea, formata da corridoi, trame e cinture di aree con valore naturalistico ed ecologico (in essere o potenziale) e operando attraverso la ricucitura di elementi caratterizzanti (di scala macro come, ad esempio fiumi, canali, prati, boschi ma anche di scala micro come, ad esempio, alberature, siepi, canali di irrigazione, orti, giardini ecc.) con il fine di ripristinare e assicurare il mantenimento della biodiversità in ambiti che devono costituire un patrimonio ambientale indisponibile alla nuova urbanizzazione.

Uno degli obiettivi dell'individuazione delle aree e delle tipologie di habitat del territorio regionale, da quelli più a quelli meno vulnerabili, è quello di fornire una conoscenza per la pianificazione e la valutazione ambientale. Per riconoscere sinteticamente la presenza di sensibilità ecologica e di pressione antropica (in essere o potenziale) si può utilizzare il macro-indicatore della 'fragilità ambientale', che, individuando le aree e le tipologie di habitat più vulnerabili del territorio regionale, riflette il grado di sensibilità di habitat, comunità ed ecosistemi alle trasformazioni derivanti dagli interventi di sviluppo insediativo e, in particolare, da quelli infrastrutturali. L'indicatore della fragilità ambientale esprime, pertanto, sulla base di fattori intrinseci ed estrinseci, il grado di predisposizione di un'area a subire un danno o, addirittura, a perdere la propria integrità/identità a seguito della realizzazione di una nuova infrastruttura (in particolare di trasporto). Dalle analisi elaborate dalla Regione FVG emerge come vi sia una distribuzione disomogenea della fragilità ambientale sul territorio regionale. L'area alpina presenta i valori minori, mentre quella di passaggio verso la pianura presenta i valori più significativi dovuti alla presenza antropica a carico di habitat sensibili, corrispondenti prevalentemente alla presenza di boschi misti. La zona planiziale, prevalentemente occupata da aree agricole o urbanizzate, presenta diffusamente una fragilità molto bassa; spiccano aree a fragilità media in corrispondenza dei sistemi fluviali. Anche nella parte meridionale e lungo la fascia costiera i valori sono generalmente medi con alcune aree a fragilità alta a ridosso di centri urbani (in particolare Trieste) e in corrispondenza del sistema fluviale dell'Isonzo, delle lagune di Grado e Marano e della zona del Carso.

Dai dati si rileva, in conclusione, che la maggior parte del territorio regionale presenta una vulnerabilità bassa e che solo il 3% risulta molto vulnerabile (classi alta e molto alta di fragilità), in quanto riguarda biotopi che sono caratterizzati contemporaneamente da sensibilità ecologica elevata e da pressione antropica elevata con conseguente forte rischio di perdita della propria integrità.

Questi dati conoscitivi sembrano deporre a favore di una prima – anche se grossolana – valutazione generale: con l'esclusione di quel 3% di territorio regionale molto fragile e nel quale andrebbero quindi esclusi del tutto nuovi interventi infrastrutturali, in gran parte del territorio regionale si può ritenere che la presenza di valori bassi o medi di fragilità ambientale determina una situazione non pregiudizialmente negativa nei confronti della realizzazione di interventi infrastrutturali.

Si deve, però, altresì considerare che il progetto di una rete ecologica, coesa ed efficiente su tutta la regione, che noi riteniamo debba essere contestuale all'intero progetto di sviluppo del territorio regionale, richiede che le nuove previsioni siano comunque soggette a serie valutazioni del loro grado di impatto sul territorio in modo che, in funzione delle caratteristiche e della misura dello stesso, si provveda a ricercare le localizzazioni migliori e, attraverso opportune mitigazioni, a ridurre al minimo gli impatti inevitabili.

5. Conclusioni

In questo scritto si sono delineate le componenti strutturali di un progetto territoriale complesso. Lungi dal pensare, ovviamente, di aver esaurito tutte le tematiche e di averne esplorato tutte le implicazioni, si è inteso, più che altro, dar conto delle principali potenzialità e variabili in gioco. È chiaro che l'inevitabile margine di indeterminatezza presente nelle argomentazioni sostenute è largamente dipendente da fattori esterni e interni all'area in questione che in parte non è possibile controllare e in parte dipendono da decisioni politiche, soprattutto nazionali, che aspettano ancora di essere prese. Ciononostante, il progetto del porto-regione non è né velleitario né illusorio. Trae, infatti, la sua legittimazione di base sia dal fatto di

incardinarsi su precondizioni geografiche e su dotazioni strutturali largamente presenti, sia dal dare il giusto peso agli scenari di sviluppo mercantile del Mediterraneo e, in particolare, dell'Alto Adriatico. Gli scenari per i porti dell'Alto Adriatico al 2030, infatti, possono andare dalla semplice saturazione delle capacità in essere – arrivando a circa 2,6 milioni di container – a un più che raddoppio delle capacità teoriche attuali – e cioè fino a 6 milioni – nel caso più ottimistico. Questo range di possibilità dà anche la misura dello spazio di manovra che è a disposizione non solo dei porti dell'Alto Adriatico e delle relative autorità, ma anche delle Regioni e dei Paesi che gravitano a ridosso di questi porti (Veneto, FVG, Croazia e Slovenia).

Si è resa, pertanto, necessaria un'analisi approfondita dei fattori strutturali e delle politiche, in essere e da attivare, affinché, nella regione FVG, si possa seriamente pensare non solo di acquisire e smistare, verso altre regioni italiane ed europee, parte dei crescenti flussi commerciali tra Oriente ed Europa in transito nel Mediterraneo, ma anche di trattene un'aliquota importante di tali flussi di merci per poterli mettere a valore localmente. Il tutto senza peggiorare le condizioni ambientali che derivano dall'attuale ripartizione modale dei trasporti e, se possibile, migliorandola nella direzione richiesta dall'UE.

Sulla base delle caratteristiche strutturali e delle previsioni dei porti di Trieste e di Monfalcone, si potrebbe ipotizzare una capacità complessiva di carico container dei due maggiori porti del FVG, al 2030, intorno ai 2 mteu. Ma quanto è realistica questa previsione?

Attualmente esiste una remora seria circa le possibilità reali di poter intervenire sui porti regionali dovuta alle resistenze protezionistiche reali operanti sia sul piano nazionale che su quello locale. Teniamo dunque presente questo fatto come un primo fondamentale punto interrogativo: la sostenibilità economica e la fattibilità 'politica' di ogni progetto di serio e forte rilancio della portualità, in Italia come in FVG, rischia di scontrarsi sia con forze economiche locali sia con coalizioni politiche trasversali che tendono a conservare e proteggere gli spazi consolidati di azione a danno dell'innovazione, della formazione di nuove attività, dell'allargamento dei mercati. Comportamenti di questo tipo, peraltro, non solo scoraggiano e allontanano l'investimento privato, ma finiscono per attribuire un ruolo di attore totale

(regolatore, investitore, gestore ecc.) al solo soggetto pubblico creando tutte le condizioni per l'inefficienza, lo spreco enorme di risorse, la poca trasparenza e il conflitto di interessi. Su questo punto si concentra in particolare il saggio finale di M. Maresca che introduce anche un altro scenario interessante e forse risolutivo dei potenziali conflitti che potrebbero sorgere alla radice del Corridoio Adriatico-Baltico a seguito dell'approvazione, il 19 novembre 2013, da parte del Parlamento europeo del nuovo assetto della rete dei corridoi europei: l'allargamento del sistema portuale di Trieste a una cooperazione con Capodistria/Koper (scenario 2 della successiva Fig. 8).

Per quanto riguarda il trasporto delle merci, attualmente la capacità residua della rete ferroviaria consentirebbe, nella regione FVG, di muovere 1 milione di teu in più senza alcun intervento strutturale, ma con la sola rimozione dei colli di bottiglia. Ciò significa che la rete ferroviaria del FVG non avrebbe difficoltà a movimentare complessivamente 2 mteu nel breve periodo.

Tuttavia, in presenza di nuove opere portuali, a Venezia e/o Trieste-Monfalcone, e in presenza anche di un riequilibrio modale che porti il trasporto merci su ferro dal 12% attuale al 30% previsto dai piani dell'UE, si può prevedere una saturazione tra il 34% e l'80% al 2020 (Tab. 5), insieme alla necessità di intervenire, in termini di potenziamento della capacità ferroviaria in vista del 2030.

Un traffico di merci così cospicuo che attraversi, non solo tramite la modalità container, la regione da ovest verso nord (Venezia-Pordenone-Udine-Tarvisio) e da sud verso nord (Trieste-Monfalcone-Cervignano-Udine-Tarvisio) induce a immaginare che, sia dal punto di vista dei servizi logistici per la sua gestione e movimentazione, sia per le lavorazioni industriali che si possono attivare sul territorio – se solo un'aliquota di questo traffico si fermasse per essere valorizzata localmente –, è possibile immettere, nel sistema regionale, una consistente capacità di rilancio e riqualificazione delle economie urbane e locali.

Il progetto qui illustrato non prevede, se si escludono le aree dei porti e alcuni limitati interventi sulla rete ferroviaria, nuovi interventi espansivi sul territorio. Le aree dei centri interportuali e delle zone industriali sembrano più che sufficienti per accogliere nuove attività

logistiche e anche produttive. Le aree dismesse delle città, a loro volta, sembrano più che sufficienti per accogliere servizi e attività direzionali legate alla logistica e alle nuove attività produttive. Problemi ambientali potrebbero nascere solo in una seconda fase, in presenza, cioè, di un'eventuale saturazione delle capacità di carico attuali che rendesse necessario procedere, anche per far fronte a un sensibile riequilibrio modale, al potenziamento ulteriore della rete ferroviaria dedicata.

Da questo punto di vista, con l'esclusione di quel 3% di territorio regionale molto fragile (in particolare l'area carsica) dal quale andrebbero esclusi del tutto nuovi interventi infrastrutturali, si può ritenere, con una prima sommaria valutazione, che la presenza, in gran parte del territorio regionale, di valori bassi o medi di fragilità ambientale, determini una situazione non pregiudizialmente negativa nei confronti della realizzazione di nuovi interventi infrastrutturali. Si deve, tuttavia, considerare che, un serio piano regionale di governo del territorio non dovrebbe trascurare, soprattutto in presenza di un significativo progetto di sviluppo, di prevedere anche una forte politica di riqualificazione ambientale e territoriale. In questo senso, il progetto di una rete ecologica, coesa ed efficiente su tutta la regione dovrebbe essere contestuale all'intero progetto di sviluppo del territorio regionale. Ciò richiede che, prima di tutto, tutte le nuove previsioni siano comunque soggette a serie valutazioni del loro grado di impatto sul territorio in modo che, in funzione delle caratteristiche e della misura dello stesso, si ricerchino le localizzazioni migliori e, attraverso opportune mitigazioni, si riducano al minimo gli impatti prevedibili.

A conclusione di questo *excursus*, altri interrogativi, oltre a quello già formulato sulle possibilità di intervento nei porti regionali, sono d'obbligo:

- per quanto riguarda il trasporto merci su ferrovia ci si deve chiedere a chi spetterebbe di attirare e gestire il traffico. All'attuale gestore nazionale del cargo ferroviario? O a un gestore regionale? O a una nuova società più competitiva nei servizi e nei prezzi?
- indipendentemente che la radice portuale si collochi nei porti di Trieste-Monfalcone o di Venezia-Ravenna, le aree vaste che ab-

biamo elencato in precedenza sono comunque potenzialmente interessate dallo sviluppo dei traffici sul Corridoio Adriatico-Baltico. Ma dal punto di vista del governo del territorio (a scala interregionale e transnazionale) come aggregare e far funzionare le aree vaste regionali che sono interessate da questo progetto di sviluppo? Come regolarne i processi e promuoverne le potenzialità?

- non vanno trascurati, inoltre, alcuni interrogativi che si pongono in relazione alla dimensione inevitabilmente transfrontaliera e internazionale del progetto. Qui ci si basa su un assunto per ora non verificato e cioè che Capodistria/Koper si colleghi a Trieste e ‘faccia squadra’ col NAPA. Ma se Capodistria/Koper e la Slovenia decidessero di chiudersi verso l’Italia e allearsi con altri partner (si parla delle ferrovie tedesche) è chiaro che si aprirebbero scenari che qui non riusciamo, per ovvi motivi, a considerare in tutte le loro implicazioni;
- infine non possiamo trascurare neppure un’altra eventualità – purtroppo tutt’altro che remota – e cioè il rischio, già ventilato, che i porti regionali di Trieste e di Monfalcone non facciano alcunché di significativo nella direzione detta, il che creerebbe, a nostro avviso, anche le condizioni per una spaccatura politica e, potenzialmente, anche istituzionale, della Regione FVG.

La seguente figura (Fig. 8) illustra e sintetizza, su una base di fondo costituita dalla piattaforma strutturale analizzata in questo scritto (in termini di nodi e di reti), i tre scenari geo-politici che si aprono a Nordest:

- lo scenario 1 è quello nel quale è centrale lo sviluppo del porto di Venezia come porto principale dell’Alto Adriatico che genera il suo porto-regione in direzione del Brennero e di Monaco, da una parte, e di Udine-Klagenfurt-Vienna dall’altro;
- lo scenario 2 è quello nel quale diventa centrale e trainante, come porto principale dell’Alto Adriatico, lo sviluppo integrato dei porti di Trieste-Capodistria/Koper e che genera il suo porto-regione in direzione di Udine-Klagenfurt-Vienna, da una parte e di Lubiana-Maribor-Graz-Vienna dall’altro. In questo scenario Venezia, pur non essendo il porto principale dell’Alto Adriatico, continua naturalmente a svolgere una funzione di alimentazione

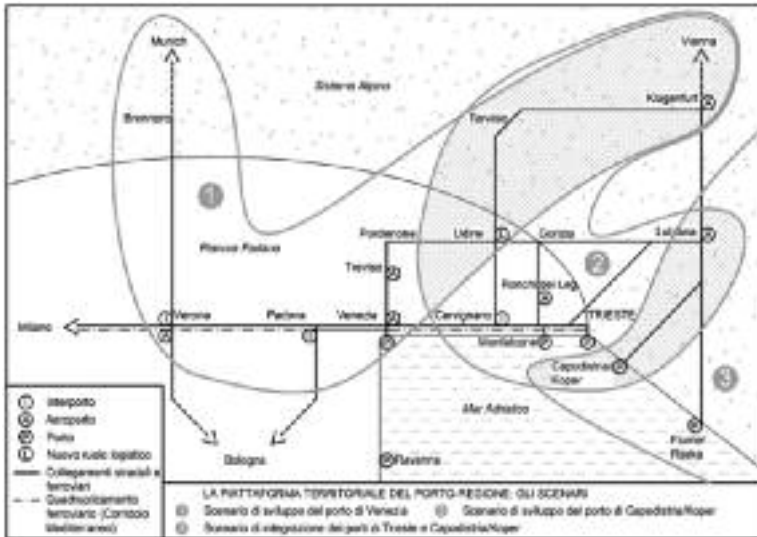


Figura 8. I tre scenari geo-politici sovrapposti alla piattaforma territoriale del porto-regione (fonte: nostra elaborazione).

della Pianura Padana orientale e anche della Baviera via Brennero. Ovviamente non è esclusa un'alimentazione, da Venezia, anche dell'Adriatico-Baltico via Udine-Klagenfurt-Vienna, per quanto assai più modesta che nello scenario 1;

- lo scenario 3 è quello nel quale, invece, diventa centrale e trainante, come porto principale dell'Alto Adriatico, lo sviluppo del solo porto di Capodistria/Koper e che genera il suo porto-regione in direzione di Lubiana-Maribor-Graz-Vienna. Venezia continua a svolgere la stessa funzione che abbiamo visto nello scenario 2. Mentre Trieste e la Bassa friulana rimangono a svolgere funzioni quasi esclusivamente locali.

Nel primo scenario l'Italia e la regione FVG sono largamente caratterizzanti le radici del Corridoio I e dell'Adriatico-Baltico. Nel secondo scenario l'Italia e la regione FVG sono largamente caratterizzanti la radice del Corridoio europeo I mentre condividono con la Slovenia la radice del Corridoio Adriatico-Baltico. Nel terzo scenario l'Italia perde completamente la partita dell'Alto Adriatico, cede l'alimenta-

zione del Corridoio europeo Adriatico-Baltico quasi interamente al porto sloveno di Capodistria/Koper e perde la prospettiva di insediare, prevalentemente nel territorio italiano, la piattaforma economico-logistica del porto-regione dell'Alto Adriatico.

Su queste questioni e sulle loro assai rilevanti implicazioni politiche – non solo per tutto il Nordest ma per l'Italia stessa –, nel resto del libro e nel suo capitolo conclusivo si cercherà di dare, alla decisione politica, qualche ulteriore elemento di riflessione.

Ringraziamenti

Si ringraziano gli studenti dell'Università di Udine che hanno frequentato il corso di Tecnica urbanistica nell'a.a. 2012-2013 tenuto dal prof. Sandro Fabbro e che, con i loro elaborati d'anno, coordinati dall'arch. Lara Brunello, hanno dato ampi spunti anche a questo scritto: Admir Asosiki, Alberto Antoniacomi, Silvia Aprilis, Martina Arizza, Gianpaolo Baggio, Giulia Baiutti, Alessandra Bernardis, Cristina Bolado Garcia, Luca Bombonati, Camilla Bottecchia, Nadia Busetto, Arianna Buttazoni, Elisa Castenetto, Alex Celotto, Greta Collovati, Cristina Contardo, Michele Contessi, Raffaele Copetti, David Dal Farra, Anthea Dal Pont, Filippo Dal Pos, Fabiola Daneluz, Andrea De Bon, Nicole Della Mora, Nicole Del Tedesco, Mattia De Silvestro, Julio Diaz, Davide Fignon, Mariano Fiorencis, Fabio Forgiarini, Marta Fragrasso, Giada Frappa, Javier Garcia, Enrico Gigante, Elena Lattanzio, Samuele Listuzzi, Gabriele Lorenzini, Christian Madotto, Jessica Merluzzi, Valentino Modolo, Alessandra Moretto, Emilio Pantanali, Eleonora Pasut, Teresa Pessa, Debora Persoglia, Simone Peruzzi, Marco Pilan, Stanislav Piterskikh, Andrea Pividori, Gianni Polito, Alessandro Rosso, Marco Savian, Francesco Scalon, Lamberto Schiavo, Egon Schuhmann, Michael Soldan, Yezid Tabotta, Francesca Tesolin, Patrizia Topran D'agata, Mirko Turbian, Davide Zanchetta, Monica Zanchettin.

Riferimenti bibliografici

- AISCAT-Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori (2012). Pubblicazioni Aiscat in cifre. Disponibile sul sito: <http://www.aiscat.it/>
- Dean M. (2010). Dal porto-città al porto-network, tesi di laurea magistrale in Ingegneria Civile, relatore prof. Sandro Fabbro, Università di Udine, AA 2009/10
- Dean M. (2010). Possibili strategie per il rilancio dell'Interporto di Cervignano, Rassegna Tecnica del FVG, 6, pp. 6-10.
- EC-European Commission (2011). Roadmap to a Single European Transport

- Area - Towards a competitive and resource efficient transport system. White Paper. COM(2011) 144 final.
- ESPO-European Sea Ports Organization (2012). European Port Performance Dashboard. Maggio 2012.
- Eurostat (2011). Transport data. Disponibile all'indirizzo: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdtr220&plugin=1>
- Fabbro S. (2007). Il progetto della regione europea, FrancoAngeli Editore, Milano.
- Fabbro S. e Dean M. (2013). Regional Planning on the European Corridors: the case of the Regione Friuli Venezia Giulia in Northeastern Italy. FrancoAngeli, in pubblicazione.
- ISTAT (2010). Statistiche regionali sulla struttura delle imprese. Disponibile all'indirizzo: <http://dati.istat.it/?lang=it>
- MDST-MDS Transmodal Ltd (2012). NAPA: Market study on the potential cargo capacity of the North Adriatic ports system in the container sector. Final report.
- MIT-Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2011). Rete Autostrade Mediterranee. Disponibile sul sito: <http://www.ramspa-cloud.info/>
- MISE-Ministero dello Sviluppo Economico (2012). Filiere produttive e territori. Prime analisi, Roma.
- NEA (2011). The Balance of Container Traffic amongst European Ports. Final Report. Zoetermeer, Netherlands, October 2011.
- OCSE (2012). Logistica e Sviluppo Locale: Opportunità e Sfide per il Friuli Venezia Giulia, Rapporto redatto dal Programma LEED.
- RAFVG-Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (2011). Piano Regionale delle Infrastrutture di Trasporto, della Mobilità delle Merci, e della Logistica. Quadro conoscitivo. L.R. 20 Agosto 2007, n. 23, art. 3 ter e s.m.i. Trieste.
- RAFVG-Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (2013). Piano di Governo del Territorio. Relazione di analisi del territorio regionale. Trieste.
- TRT-Trasporti e Territorio srl (2000). Porto di Trieste: Piano regolatore del porto di Trieste, previsioni di traffico e analisi costi benefici. Disponibile sul sito: <http://www.trt.it/aree/pianificazione-tutti-progetti.htm>.

LA GOVERNANCE TERRITORIALE DEL PORTO-REGIONE

Maurizio Ionico

1. Introduzione

Società ed economia regionali sono continuamente sollecitate da avvenimenti globali geopolitici e geoeconomici, con una grande trasformazione che ha favorito la costruzione della piattaforma industriale nell'Europa centro-orientale e assegnato una ritrovata centralità al Mediterraneo. In questo contesto, il nostro sistema territoriale permane saldamente contraddistinto da un'organizzazione che non si è evoluta e da una intricata somma di rapporti e responsabilità che non permettono di raggiungere obiettivi in tempi certi, a costi accessibili, attraverso procedure di negoziazione intelleggibili e lineari. Anche a questi aspetti è dovuto l'esplosione delle differenziazioni e delle difficoltà di regolazione e di governo. L'idea del Friuli Venezia Giulia (FVG) quale porto-regione si pone inevitabilmente all'interno di uno scenario che vede la nostra regione, al pari delle altre settentrionali e adriatiche, rappresentare nodi europei del tutto periferici e marginali rispetto ai ruoli esercitati da altri sistemi. D'altra parte, la fase di immobilismo del government – e cioè un periodo di prolungata staticità nella riforma degli assetti istituzionali, che ha influito sull'evoluzione dei sistemi locali e sulle loro capacità di affermazione – richiede sempre più governance quale strumento decisivo per gestire le complesse dinamiche economiche e istituzionali e per rispondere alle reti degli interessi.

I compiti della governance e gli specifici profili e forme cui è opportuno riferirsi, nel nostro caso con un'attenzione prevalente posta alla pianificazione, allo sviluppo delle attività dei trasporti e all'organizzazione di processi produttivi, richiedono l'utilizzo di criteri di ge-

stione territoriale non gerarchici riconducibili alla multiscalarità e all'autorganizzazione e rimandano a scale appropriate di intervento nell'ambito di confini definiti dalla natura dei problemi anziché dal limite amministrativo.

La costruzione di una buona governance, proprio perché si tratta di una capacità di governo esercitata in assenza di un quadro normativo prescrittivo, dipende non solo dalla correttezza e lungimiranza dei soggetti coinvolti ma pure dal buon funzionamento complessivo dell'assetto politico e istituzionale che può garantire alle diverse scale governi effettivamente rappresentativi e responsabili. La sua promozione nel contesto regionale, cioè le possibilità di procedere con maggiore efficacia all'integrazione di politiche settoriali e di fornire ai territori un supporto alle opportunità evolutive e alle imprese una solida base di riferimento per competere, necessita di intraprendere un'azione amministrativa e operativa lungo due direttrici:

- verso l'alto, cioè verso il nord e la direttrice adriatica, nel cui contesto promuovere politiche di scala e ottimizzare decisioni e modalità di intervento nei vari settori;
- verso il basso, cioè verso le aree sub-regionali o le aree vaste, all'interno delle quali riorganizzare e mettere a sistema risorse, attività, enti e agenzie.

Una delle principali responsabilità delle amministrazioni pubbliche è quella di governare il territorio con successo, è dall'altra parte necessario operare sulla base di criteri aperti e flessibili e nella chiarezza dei compiti.

Rispondere alla trasformazione delle funzioni e delle specializzazioni dei sistemi locali o sollecitarne l'evoluzione per farli corrispondere all'integrazione dei mercati e affrontare l'esplosione delle economie regionali di scala globale, comporta la responsabilità di pensare e progettare il territorio in altri termini rispetto alle consuetudini, ad esempio in termini di 'piattaforma'. Se servono scale appropriate entro cui adottare adeguati profili di governance in grado di elevare il rendimento istituzionale e l'efficienza economica, la piattaforma rappresenta lo spazio di nuova specializzazione dei sistemi locali, dove poter assumere decisioni che sappiano conciliare visione-strategie-progetti con la coesione e l'efficienza. In un tale contesto è possibile

appropriarsi compiutamente di fattori essenziali – come le reti lunghe – che permettono di esercitare funzioni pregiate e aumentare la scala delle iniziative facilitando le attività nel campo della finanza, della commercializzazione, dei trasporti e della mobilità. In piattaforma è possibile, più che in altre situazioni, intersecare reti globali con i nodi locali, quelli essenzialmente costituiti da istituzioni, imprese e produttori di servizi, e impiegare le risorse secondo una logica di risultato coerente con la valorizzazione dei patrimoni e la creazione di valore. Una simile impostazione cambia i modi di costruzione dell'azione pubblica e le tradizionali relazioni con gli attori privati; sollecita nuovi comportamenti da parte dei soggetti che intervengono in un determinato spazio territoriale ed economico favorendo la convergenza tra le prerogative e gli interessi di natura pubblica con le aspirazioni e gli obiettivi degli attori privati.

I territori sono diversi, per collocazione e funzione, e pertanto la piattaforma comporta specifici problemi di governance da affrontare. Vi sono tre ordini fondamentali di problemi da cui derivano altrettante tipologie di governance:

- politiche integrate nel contesto della piattaforma e investimenti infrastrutturali di grande portata: si tratta di conciliare, ad esempio, le reti TEN-T, il nuovo piano Connecting Europe e le infrastrutture inter-regionali nei territori attraversati;
- politiche della piattaforma e condizioni di contesto: si tratta di assicurare spazio alle dinamiche evolutive del territorio contemperando esigenze di coesione e di ottimizzazione delle reti di governance presenti con gli interessi, non solo di scala locale, di natura istituzionale, economica e sociale;
- progetti per la piattaforma e tipologie dei territori: si tratta in tal caso di prestare attenzione e cura agli interessi e alle caratteristiche dei luoghi mettendoli in sintonia con le iniziative da perseguire.

Ogni piattaforma, in sostanza, non vive in virtù di meccanismi istituzionali appositamente allestiti, si serve piuttosto della costruzione di reti di interessi, si dota di coalizioni adeguate e cooperative tra i vari attori e prevede politiche e progetti alle varie scale in sintonia con le particolarità, le possibilità e risorse del territorio.

2. I profili e i limiti delle esperienze di governance territoriale

I profili della governance possono essere di due tipi:

- network verticale (*multilevel governance*): si basa su un'interpretazione della governance organizzata su una relazione verticale dei livelli istituzionali, da quello europeo a quello locale, secondo il principio della sussidiarietà per l'attuazione di decisioni. Tale principio ridistribuisce autorità e competenza secondo livelli gerarchici che condividono una serie di compiti e che sono collegati a confini territoriali che si escludono reciprocamente, in modo da limitare la dispersione dell'autorità, e che tendono a stabilizzarsi in un ordine definito;
- network orizzontale (governance policentrica): non limita necessariamente il numero degli attori – anche se alto – e opera a diversi livelli territoriali che si intersecano in maniera flessibile e instabile attorno a obiettivi, problemi o scopi specifici, con rapporti orizzontali e di reciprocità tra le diverse giurisdizioni che comportano la promozione di relazioni di norma autoregolamentate infra-territoriali e infra-attoriali.

In uno scenario, come accennato, in evoluzione, con processi di difficile regolazione e sistemi locali in movimento o in transizione, nei vari contesti regionali italiani non si è tuttavia assistito a comportamenti rigorosi e razionali. Al fine di fornire servizi e organizzare le funzioni di competenza pubblica (la promozione economica, la gestione del territorio e il supporto delle iniziative private) si è formato un modello costituito da numerosi enti, soggetti, agenzie, autonomie funzionali, e condizionato anche dall'azione degli attori privati. Si è progressivamente irrobustita, in sostanza, una complessa e controversa rete di relazioni e intermediazioni che ha influito sul raggiungimento di obiettivi mirati, sull'utilizzo delle risorse secondo una logica di risultato e sulle possibilità di ridurre il 'tempo verso la crescita' condizionando le possibilità di ottenere valore aggiunto competitivo. Ne hanno risentito il processo di cambiamento e la qualità organizzativa e funzionale dei sistemi territoriali e, con essi, la stessa capacità di corrispondere a nuovi bisogni ed erogare prestazioni di qualità alle persone e alle imprese. La situazione che si è determinata non è stata

compresa per tempo e chi ne aveva titolo non ha influito sui processi per accelerare il cammino delle riforme così che oggi i modelli locali sono in balia dell'impoverimento della loro esperienza storica. Mentre cambiavano i paradigmi sociali ed economici, le istituzioni pubbliche si sono comportate spesso in modo strabico da un lato privilegiando la conservazione degli assetti istituzionali e la gestione dei settori e dall'altro sostenendo la *deregulation*, abbandonando l'idea che fosse utile disporre di regole per esercitare il governo dei processi e dei territori. Non si sono alla fine affermati né un nitido approccio innovativo di government né tantomeno processi ampi di governance capaci di affrontare il mutamento in corso in questa fase storica e di anticipare scenari futuri. Le intuizioni e ipotesi di lavoro sugli assetti macro-regionali e la piena riforma del Titolo V della Costituzione, che potevano rappresentare un'occasione di ri-assetto alle diverse scale di attività amministrative e gestioni operative, hanno lasciato spazio al *laissez-faire* o alla deregolazione. La conseguenza è che ora faticano ad affermarsi compiutamente pratiche e procedure di governance di un certo rilievo sia alla scala sovraregionale che a quella riconducibile al rapporto Regione-aree vaste.

La stessa governance regionale non si è evoluta. Non sono stati introdotti meccanismi per permettere alle istituzioni pubbliche e agli attori privati di gestire politiche settoriali e strumenti a un più elevato livello di efficienza e in un continuo processo di aggiustamento tra interessi diversi e conflittuali, per parafrasare la Commission on global governance (ONU). Nel frattempo si sono acuite le difficoltà a stabilire reciprocità e, al tempo stesso, la gestione del territorio, la sua organizzazione e quella dei meccanismi di produzione e logistici hanno rappresentato il terreno attraverso cui ogni entità ha voluto esaltare l'autonomia e le proprie possibilità competitive nei confronti di altri sistemi locali. Sono mancate una visione integrata e di tipo metropolitano, la cooperazione e la messa a fattor comune di patrimoni e *asset* e ben poche sono state le soppressioni di enti, le semplificazioni di procedure e le sperimentazioni. Tale situazione è stata appesantita dai termini della costruzione della regione a statuto speciale e dai connotati storico-culturali che hanno accompagnato la vita delle principali istituzioni, città e province. Siamo lontani,

quindi, da una governance intesa come modalità di cooperazione e di concertazione tra attori diversi, e come prerogativa dei soggetti di natura pubblica, specie nel governo locale, per assumere un orizzonte strategico che non privilegi esclusivamente il principio di competenza quanto l'ottenimento dell'efficacia organizzativa e il miglioramento del sistema delle relazioni per il raggiungimento di obiettivi comuni, più o meno circoscritti.

3. Esperienze di governance territoriale e logistica

Nel corso degli ultimi anni si è assistito, specialmente a scala europea, alla diffusione delle cosiddette risorse regolative che hanno fatto da contraltare alle suggestioni liberiste e de-regolative e alla transcalarità delle relazioni, sollecitando l'autogoverno e la collaborazione interistituzionale. Si è reso disponibile, in pratica, un insieme di opportunità per adattare le forme di governo del territorio e utilizzare dispositivi e procedimenti di natura amministrativa, anche non gerarchica, in modo da generare utilità e riverberare effetti positivi nei vari contesti. In definitiva si sono arricchiti i profili e le modalità di governance.

Nei paragrafi che seguono si illustra sinteticamente la situazione alla scala nazionale e regionale, tralasciando l'esame della governance alla scala europea, pur ricordando che a questo livello risiedono alcuni presupposti essenziali della governance territoriale perseguita ai livelli spaziali subordinati, chiamati a dotarsi di strumenti di pianificazione di sistema e a incrociare le istanze che provengono dal territorio con input e indirizzi europei, e viceversa.

3.1. Governance alla scala nazionale

La dimensione nazionale, nella legislazione e negli atti di programmazione, è stata progressivamente contaminata dall'Unione Europea (UE). In questo clima, gli indirizzi hanno riguardato la pianificazione spaziale e l'organizzazione territoriale nonché l'adozione di modelli di interazione allargati, volti a promuovere relazioni di natura cooperativa tra i vari soggetti coinvolti nella predisposizione dei programmi.

Gli orientamenti e i provvedimenti legislativi maturati alla scala na-

zionale, tuttavia, non hanno fornito alle Regioni soluzioni e strumenti convincenti poiché sono rimaste irrisolte le dicotomie che hanno contrassegnato la vita e l'evoluzione delle istituzioni pubbliche e dei sistemi territoriali. Quest'ultime riguardano principalmente la questione della governance e del government, che ancora anima il dibattito istituzionale, e il tema del governo del territorio e dell'urbanistica, che rimane aperto malgrado la riforma del Titolo V della Costituzione e alla luce di un frammentato quadro di leggi regionali di governo del territorio che propongono, con esiti alterni, il superamento della separatezza delle materie, attraverso il tentativo della loro ricucitura sia in senso gerarchico che orizzontale.

Una parte non marginale delle ipotesi di assetto e di governance del sistema territoriale, nazionale e regionale, è riconducibile all'idea delle piattaforme logistiche territoriali. Le elaborazioni effettuate prima dell'esplosione della crisi economica e finanziaria nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale, del Programma Nazionale di Riforma e del Piano Nazionale della Logistica rileggono l'Italia e il suo territorio negli aspetti organizzativi e nelle dinamiche economiche e produttive: emerge l'evoluzione di un paese sempre meno trasformatore e sempre più assemblatore, e si assiste al generarsi di un mutamento dal basso e al diffondersi della re-ingegnerizzazione dei processi in numerosi comparti della produzione, secondo logiche di filiera e di integrazione. Viene confermata, d'altra parte, la strategicità della connettività delle reti e dell'accessibilità dei territori, sia per rispondere alle esigenze di competitività dell'apparato industriale che per sostenere le sue prospettive di cambiamento e di partecipazione all'internazionalizzazione. Proprio l'insufficienza di connettività e di accessibilità sono elementi che connotano la fragilità del sistema visto che alimentano costi e inefficienze rilevanti. A titolo esemplificativo, l'incidenza dei costi dei trasporti e della logistica sulla produzione manifatturiera è almeno del 21%, con 12 mld di euro di maggiori oneri su scala nazionale. Il problema della connettività e dell'accessibilità è uno dei condizionamenti cui tuttora si assiste e che influisce sulla costituzione di un tessuto connettivo robusto in grado di affrontare gli esiti dell'economia-mondo. Per il suo superamento, la programmazione nazionale suggerisce di intervenire realizzando non

esclusivamente nuove infrastrutture o dotando di necessaria capacità la rete ferroviaria. Gli indirizzi prevalenti riguardano:

- il rinnovamento del sistema portuale e l'incremento del trasporto marittimo;
- l'integrazione delle strutture, l'intermodalità e l'organizzazione di servizi di qualità e meno costosi rispetto ai *competitor*;
- l'efficientamento di ogni sequenza logistica aziendale (*supply chain*);
- la liberalizzazione dei servizi e l'applicazione delle norme sulla concorrenza.

Una leva a supporto del cambiamento e della crescita è individuata dalla programmazione nazionale e dai recenti progetti di riforma nella creazione e attuazione di quattro essenziali modelli di governance:

- governance logistica: è resa possibile attraverso l'utilizzo dello strumento istituzionale 'rapporto Stato-Regioni-Enti locali' e permette di costituire agenzie territoriali interregionali per coordinare e programmare le scelte oltre che per integrare e comporre le esistenti strutture societarie;
- governance portuale: si ottiene superando l'attuale ampio numero delle autorità portuali, secondo il principio 'one mission, one company', in modo da garantire efficienza/efficacia nella regolazione dei servizi, negli interventi di movimentazione e di imbarco/sbarco, nella gestione delle aree e portuali e retro-portuali, tenendo in considerazione la rilevanza espressa dai diversi scali presenti nel Mediterraneo e le reti di trasporto transeuropeo nonché delle relazioni interne;
- Filiere Territoriali Logistiche (FTL): si tratta di organizzare e svolgere attività logistiche e di trasporto nell'ambito di un'area vasta – corrispondente alla regione o a dimensioni inter-regionali – utilizzando gli scali disponibili, le aree e le strutture retroportuali, le reti di trasporto, le zone per la localizzazione delle imprese e per il supporto delle iniziative economiche; le FTL permettono di passare dalla diffusa intelaiatura territoriale (*asset*) costituita da nodi, centri, piastre, terminal, scali – di natura pubblica ma anche privata – dotati di autonomia gestionale e operativa, a un assetto unitario con solide interfacce tra nodi-reti-servizi, con sistemi e reti

informatiche e multimediali, *district-park* e magazzini automatici, con una reale intermodalità specie mare-ferro e con sempre più treni in porto e treni-blocco, che garantiscano efficienza nelle procedure di scarico/carico. Uno degli obiettivi da ottenere è l'industrializzazione della logistica verso modelli di standardizzazione e/o di modularità delle prestazioni, e ciò è facilitato se esiste un approccio pragmatico delle programmazioni regionali e delle decisioni pubbliche e una ulteriore evoluzione dell'organizzazione e *supply chain* aziendali. La costruzione della filiera competitiva tra i luoghi della produzione (imprese, aree industriali) e i porti (motori di attrattività e centrali nella catena dell'interscambio) impone, inoltre, l'annullamento delle interferenze di taluni servizi (*in primis* le procedure doganali) per produrre relazioni semplici, diminuire i tempi, ottenere puntualità, maggiori capacità di movimentazione delle merci e minori costi. Nel contesto delle FTL si può finalmente superare la rigida separazione tra la funzione logistica e la manifattura e costruire così un assetto unitario che possa rappresentare un tratto nuovo delle politiche industriali e che permetta di realizzare sia delle economie di scala, sia dell'attrattività;

- sistema logistico portuale: si tratta di un dispositivo di governance proposto con i provvedimenti per uscire dalla crisi, tra cui il decreto 'salva Italia', e poi ripreso dalle ipotesi di riforma della portualità nazionale. L'intento è quello di promuovere una più complessa riorganizzazione dei porti e intervenire nei retroporti, nei collegamenti infrastrutturali e nella logistica, favorendo l'espansione geo-economica dei sistemi regionali ancorati ai corridoi transeuropei e/o di determinati bacini interni; questo approccio riconosce il porto come il luogo privilegiato di governo di processi di settore e territoriali, attorno cui mettere a fattor comune risorse, strutture e *asset* per gestirle adeguatamente.

Oltre alle ipotesi più generali di governance del sistema, si affacciano anche proposte di individuazione di 'autorità' in grado di concorrere alla sua gestione, di dialogare con gli operatori e di sostenere investimenti di breve-medio periodo ancorati ai porti e ai corridoi. A questo proposito, e in coerenza con gli orientamenti comunitari, si ipotizza il 'coordinatore di corridoio', figura oggi inesistente nella re-

altà nazionale, che ha la responsabilità di operare nei confronti dei traffici intereuropei e di quelli marittimi. Anche in questo modo si intende superare la figura del ‘commissario straordinario’ ed elevare l’efficienza complessiva del sistema cogliendo le opportunità che si presentano, anzitutto quelle fornite dalla centralità del Mediterraneo e dalla crescita dei mercati di consumo prossimi all’Italia.

3.2. Governance alla scala regionale

Le Regioni sono lo spazio ottimale entro cui far decantare le strategie e le decisioni previste ai livelli superiori. Si tratta di organismi che possono legiferare autonomamente, all’interno di cornici normative europee e nazionali, e che sono in grado di intersecare concretamente politiche specifiche, quelle spaziali e della logistica anzitutto, con gli indirizzi di programmazione economica. Questo contesto è un livello adeguato e sufficientemente attrezzato per sostenere forme di cooperazione territoriale nell’ambito della complessa articolazione del sistema istituzionale italiano e in relazione all’evoluzione del territorio contemporaneo (nuove centralità urbane, nuove funzioni dei territori, nuove rotte e direttrici). In particolare la scala regionale consente di:

- regionalizzare le politiche europee (Fondi strutturali e orientamenti della programmazione 2014-2020): in questo caso le Regioni rappresentano il livello ottimale poiché in grado di fungere da attivatori di processi di territorializzazione delle politiche, con la predisposizione di forme di indirizzo e coordinamento nei confronti sia delle istituzioni pubbliche sia dei portatori di interessi non istituzionali;
- europeizzare la programmazione economica e la parte strategica della pianificazione territoriale delle Regioni: in questo modo le politiche spaziali di medio periodo si propongono di intercettare gli input finanziari originati nell’UE e veicolati da canali diversi, dalle Direttive comunitarie ai Fondi strutturali e alle politiche di settore;
- rendere più solido il processo di neo-regionalismo: sinora le modifiche dell’assetto istituzionale, con tutte le parzialità e i tentennamenti del caso, hanno guardato alle Regioni affidando loro

competenze legislative concorrenti con lo Stato in molte materie, tra cui quella del governo del territorio, e disegnando un diverso assetto nelle relazioni intergovernative, tra governo centrale e governi locali, fondato sul principio della leale collaborazione.

Inoltre, in particolare nel corso degli ultimi anni, le Regioni hanno affrontato la governance prendendo in esame e sperimentando molteplici profili concentrandosi su alcuni dispositivi. Tra gli altri:

- conferenza di pianificazione, quale luogo di confronto, analisi e istruttoria tra istituzioni e soggetti diversi interessati a problematiche comuni;
- partenariato pubblico-privato, quale operazione di cooperazione, tra la dimensione pubblica e quella privata portatrice di interessi settoriali e/o diffusi, che si può applicare, ad esempio, nei casi di programmi complessi, di trasformazione urbana e territoriale e di bonifica industriale;
- intese, quale modalità di condivisione tra le parti, sia stipulate esclusivamente tra attori pubblici sia tra pubblici e privati, utili per ratificare accordi e partenariati che prevedono modalità pianificatorie, gestionali, finanziarie e organizzative da applicare a singoli interventi e/o al sistema territoriale;
- sistema istituzionale e urbano metropolitano: rappresenta un fronte di sperimentazione di natura pubblica che esige la collaborazione sia tra la regione e la città sia tra la città e l'universo dei comuni che partecipano alla formazione del sistema metropolitano di riferimento, al fine di procedere a una condivisa programmazione delle attività, al governo del territorio e alla gestione di servizi, sulla base della sottoscrizione di intese e dell'avvio di rapporti di collaborazione. Va però anche ricordato che non si sono determinati esiti definitivi o di rilievo nelle realtà che hanno intrapreso questa strada, come Milano, Bologna e Venezia;
- sviluppo produttivo di area vasta: si tratta di un ambito di intervento promosso da comuni che si propongono di ripensare l'organizzazione e le competenze dei soggetti territoriali che si occupano dei fattori localizzativi industriali e produttivi, attraverso la pratica della governance sovracomunale, in modo da gestire le implicazioni territoriali e quelle economico-finanziarie, in questo caso

utilizzando, tra gli altri, lo strumento della fiscalità locale ai fini della perequazione urbanistica.

Se si sposta l'attenzione al settore delle reti e della mobilità, l'assillo principale delle Regioni è legato, da un lato, al miglioramento delle connessioni con gli indirizzi europei per il settore e, dall'altro, a ridurre le inefficienze della rete. Si è utilizzata per questi scopi qualche regola – come lo sviluppo della concorrenza fra operatori nei vari segmenti del trasporto e della mobilità – e si sono operati alcuni interventi strutturali volti sia a eliminare la congestione e i punti critici lungo le direttrici e gli archi maggiormente utilizzati, sia a migliorare la capacità, ferroviaria e portuale.

4. Scenari futuri di governance

Nei confronti della situazione, ricca di asimmetrie, che contraddistingue la regione e le aree sub-regionali, vi sono scenari strutturali cui è possibile riferire riforme e modelli di governance. Sinora è prevalsa un'impostazione, per così dire, conservativa che si è limitata ad assumere il modello istituzionale e territoriale così come si è costituito nel corso del tempo e a intervenire calibrando qualche accorgimento e opera di manutenzione. Non si è riflettuto a sufficienza sulle conseguenze destinate a protrarsi nel tempo e provocate, alla scala locale, soprattutto dai comportamenti competitivi fra sistemi chiusi, promossi da istituzioni e attori pubblici e privati. Come nello spazio comunitario, così anche nelle aree sub-regionali, in virtù dell'azione dei vari soggetti territoriali, si generano intense interdipendenze e condizionamenti tali da influire ben oltre i confini in cui si realizzano i progetti e si svolgono le attività. Ci si è limitati, in sostanza, a mere e circoscritte valutazioni delle decisioni e degli effetti alla scala locale, sia riguardo il governo del territorio locale, sia l'organizzazione dei fattori della produzione, senza attivare un comportamento proattivo tale da considerare almeno il principio di competenza, relativamente ai compiti delle istituzioni pubbliche, individuando procedure concertative rafforzate e nuovi strumenti di governo.

Perseguire scenari di governance strutturale innovativi, significa, piuttosto, proporsi un orizzonte strategico e obiettivi ambiziosi alla

scala regionale da raggiungere nel medio e lungo periodo, nei confronti di tutte le aree di intervento, da quelle istituzionali e territoriali fino a quelle produttive e logistiche. Sono l'eccellenza complessiva del sistema e la creazione di valore aggiunto competitivo a guidare le decisioni e le riforme mentre le intese e le procedure di governance realizzano l'unità di intenti e la condivisione influenzando sulla qualità dei processi.

Intese e governance, all'interno di questo scenario, possono assumere una duplice direzione di intervento:

- con le altre regioni del Nord e adriatiche (proiezione cooperativa esterna), al fine di favorire politiche di scala, ottimizzare iniziative settoriali e promuovere uno sviluppo territoriale coerente;
- messa a fattore comune di strutture, strumenti e *asset* (proiezione cooperativa interna), ai fini di una più elevata qualità della coesione e di migliorare le capacità competitive dell'intera regione con il concorso equilibrato delle aree.

4.1. Scenario di governance strutturale innovativo esterno

Quanto alla proiezione cooperativa esterna nello scenario innovativo, vi sono almeno due ambiti di iniziativa.

Si tratta in primo luogo di assicurare concretamente che dal Tavolo Interregionale delle Regioni del Nord e, per altri versi, dalla Macroregione adriatico-ionica possano scaturire decisioni compatibili con i principali orientamenti espressi nella programmazione europea e nazionale riguardo settori specifici come l'agricoltura e la montagna, l'adozione di strumenti di sostegno alla crescita, il governo del territorio, l'attenzione verso i motori di competitività come i porti e la logistica.

È utile sottolineare come il Tavolo sinora ha inteso delineare una visione strategica dell'intera area con l'obiettivo di combinare coesione territoriale, competitività e sviluppo sostenibile. L'approccio di partenza è stato del tipo *place-based* caratterizzato dalla valorizzazione del sistema policentrico, che considera le città come nodi di reti a differenti scale, e dall'intenzione di promuovere l'integrazione intersettoriale attraverso il riconoscimento del territorio quale piattaforma dove tutte le politiche hanno un impatto. Inoltre tale approccio ha cercato

di promuovere una governance multilivello in grado di affrontare i problemi in modo efficace e alle scale territoriali più appropriate.

Questi erano gli intendimenti. Si tratta in realtà di superare il limite del Tavolo quale collaborazione inter-istituzionale tra le Regioni visto che sinora non ha inciso su provvedimenti e strumenti legislativi alla scala regionale e non ha individuato un percorso di capitalizzazione, concentrazione, connessione, cooperazione tale da influire sui comportamenti dei soggetti e sui processi di produzione di servizi. In particolare, considerato che si tratta di assicurare coesione, competitività e connettività del sistema Nord considerato come motore del paese, si devono privilegiare alcuni indirizzi prioritari.

Anzitutto è necessaria la costruzione di un'unica agenzia che si occupi dell'internazionalizzazione dell'apparato produttivo e del sostegno all'export. Le Regioni FVG e Veneto stanno compiendo un primo parziale tentativo in questo campo con l'unione delle società (Friulia Sgr e Veneto Sviluppo) che si occupano di gestione del risparmio. Ma non ci si può limitare a questo campo. Si tratta poi di procedere alla formazione di una comune politica nel campo dell'agricoltura, della gestione unitaria e integrata dei patrimoni (montagna, fiumi e parchi) e del governo del territorio. Infine, vanno assunte decisioni unitarie nel campo dei trasporti e dell'accessibilità che comportino un medesimo approccio nello spazio tra Genova, Bolzano, Bologna e Trieste. È una delle questioni strategiche irrisolte. Serve, a questo proposito, una condivisa progettazione delle opere come la richiesta unitaria da parte delle Regioni del loro inserimento nella programmazione nazionale ed europea con il relativo finanziamento delle iniziative. La dimensione istituzionale del Tavolo rappresenta l'occasione privilegiata per assicurare l'attuazione di talune indicazioni della programmazione nazionale: si pensi alla costituzione delle agenzie territoriali interregionali per la governance logistica e all'individuazione di soggetti che possano assolvere al compito di 'autorità' come il citato 'coordinatore di corridoio'.

Quanto alla Macroregione adriatico-ionica, forma di collaborazione inter-regionale e trans-nazionale, compito delle Regioni e degli organismi degli altri Stati è di renderla operativa al fine di irrobustire la cooperazione e sviluppare una governance su una serie di problemi

strategici nel settore delle risorse territoriali e marine, la portualità, l'economia e le PMI.

La proiezione esterna richiede una spiccata volontà politico-istituzionale considerato che le forme di cooperazione da instaurare nei contesti inter-regionali sono caratterizzate da livelli di integrazione complessi e che è necessario armonizzare i diversi orientamenti regionali che possono, se non affrontati, generare conflitti. La valorizzazione del paesaggio e il razionale uso del suolo, la lotta all'inquinamento, la connettività di reti e territorio rappresentano il terreno fertile per la collaborazione strategica intersettoriale a questa scala, lungo l'asse nord-sud ed est-ovest, e richiedono l'individuazione di un mix di politiche cooperative e di integrazione che intreccino alcuni orientamenti promossi dalle Regioni con le misure e azioni comunitarie e nazionali. Le maggiori capacità di fare rete comportano l'esistenza – o la messa in circolo – di nuove competenze di ordine tecnico, comportamentale, relazionale se si intende effettivamente arricchire il capitale sociale e territoriale, conoscere e interpretare i processi di cooperazione e aggregazione.

Proprio tale orditura sollecita governance, multi-livello e policentriche, poiché si incardina in un sistema politico e istituzionale interconnesso che, pur operando a molteplici livelli e diviso tra *layers* di governo autonomi, presenta caratteristiche unitarie.

4.2. Scenario di governance strutturale innovativo interno

Vi sono tre possibili ambiti di iniziativa strutturale innovativa nella proiezione interna che meritano un ulteriore approfondimento per individuare possibili indirizzi di riforma e governance.

Il governo dell'area vasta con i Sistemi Territoriali Locali

La recente pianificazione regionale ha ipotizzato l'organizzazione della regione in 11 Sistemi Territoriali Locali (STL). All'interno dei STL si prevede di rivedere i tradizionali meccanismi comunali di funzionamento e di fornitura dei servizi alle persone e alle imprese e di procedere attraverso un diverso approccio al governo del territorio.

A questo proposito, il nuovo Piano di Governo del Territorio propone la pianificazione strategica di area vasta – tramite uno stru-

mento *ad hoc* – per affrontare specifiche tematiche legate alla fornitura dei servizi, alla localizzazione industriale, alla maglia infrastrutturale e alle strutture trasportistiche fino alla pianificazione dell'evoluzione delle agglomerazioni urbane e dei contesti peri-urbani e alla salvaguardia e valorizzazione del paesaggio e dei patrimoni o beni comuni. Si tratta di una soluzione che, in ipotesi, permette di risolvere almeno per una parte delle questioni che si decantano nell'ambito dell'area vasta, tendendo a sintetizzare le aspirazioni che salgono dal basso e a territorializzare le politiche strategiche di scala regionale, superando il vincolo posto dai confini amministrativi e rispecchiando le precipue peculiarità dei territori.

Attorno a tali Sistemi, tuttavia, è in corso un ulteriore approfondimento per comprenderne meglio la natura, la sovranità, il funzionamento e l'articolazione sul territorio regionale in termini di numero e di dimensioni. In particolare, è indispensabile stabilire quale relazione è necessaria tra l'area vasta e la riforma, ai vari livelli, delle istituzioni locali e delle altre agenzie. Si tratta di comprendere come si configurano nei STL le relazioni – verticali e orizzontali – tra snodi e specificità di sviluppo dei singoli territori e in quali termini prevedere la mobilitazione di attori, investimenti e risorse.

Tra i temi in via di precisazione vi è anche lo strumento di piano del STL. Si tratta, a questo proposito, di capire le caratteristiche che dovranno assumere lo strumento urbanistico comunale – sia nella sua parte strategico-strutturale sia in quella operativa – e i piani alle altre scale, come ad esempio i piani territoriali infraregionali, che ora si occupano della pianificazione delle zone industriali.

Appare essenziale disporre di un ulteriore provvedimento legislativo o meglio di una nuova legge regionale in materia di governo del territorio poiché è risaputo che il governo del territorio dipende dal funzionamento di sistemi istituzionalmente definiti di principi e tecniche di ordinamento spaziale: c'è bisogno di disporre della cosiddetta 'tecnologia istituzionale' che interpreta tali sistemi di governo come dispositivi necessari riguardo ai valori, ai diritti e alla trasformazione del suolo. La legge deve inserirsi nel dibattito culturale nazionale ed europeo in modo da accogliere percorsi di innovazione concettuale che riguardino l'idea non transitoria di progresso e l'inte-

razione tra le azioni dell'uomo, da un lato, e la condizione ambientale e l'equilibrato assetto del sistema economico-territoriale, dall'altro; deve sostenere procedure di co-pianificazione e il principio di sussidiarietà nella formazione e approvazione dei piani e quindi individuare con cura tipologie, caratteristiche, modalità e procedure amministrative di applicazione e attuazione degli strumenti urbanistici alle scale comunali, di area vasta, infraregionali e di settore.

Per sua natura, il governo del territorio ha un carattere *orizzontale e transcalare* e quindi rafforza i meccanismi di governance finalizzati al superamento delle frammentazioni di materie e competenze, realizzando un sistema in cui è possibile conciliare gli aspetti propri della pianificazione urbanistica con il più generale sviluppo locale e con la gestione delle reti. È necessario pertanto dar corso, con una nuova legge, a una sorta di processo integrato che consideri i piani come vera e propria filiera per governare il territorio e che ponga fine al meccanismo della separatezza con piani ordinati gerarchicamente da un lato e con piani settoriali elaborati da istituzioni diverse dai Comuni dall'altro.

Il riconoscimento della perequazione urbanistica e territoriale, finanziaria e fiscale, è questione strategica e va effettuato mediante intese e accordi territoriali. La perequazione va valutata non solo come tecnica propria di un piano. Una corretta regolazione del rapporto tra i vari Comuni e i soggetti coinvolti, compresa nella legge urbanistica o in un provvedimento *ad hoc*, favorisce inoltre processi equilibrati di organizzazione territoriale e di localizzazione di servizi e attività ottimizzando le risorse e gli *asset* esistenti.

In definitiva, il modello organizzativo incardinato nei STL è una delle ipotesi di governo innovativo del territorio e della complessità che, in ogni caso, ora non dispone di competenze specifiche per intervenire sui processi di funzionamento di istituzioni, enti e agenzie né sulle trasformazioni territoriali e sulla produzione e fornitura dei servizi.

Il governo dei processi produttivi con il 'nuovo' consorzio di sviluppo industriale

La legislazione regionale ha riconosciuto i consorzi come 'enti pubblici economici' e tuttavia oggi si devono configurare come vere e

proprie agenzie di sviluppo territoriale in grado di organizzare un ambiente fisico ideale per lo svolgimento delle attività manifatturiere. L'intenzione di formare una serie di consorzi industriali, in origine, era coerente con le teorie di superamento di taluni squilibri territoriali interni alla regione e del gap di dotazione infrastrutturale al fine di stimolare e consolidare il tessuto industriale locale e aumentare le capacità di attrazione. In regione sono localizzate 10 principali zone industriali sovracomunali, cui si sommano una pluralità di aree industriali e per gli insediamenti produttivi, a volte anche di notevoli dimensioni, gestite dai singoli Comuni.

Le leggi istitutive dei consorzi industriali sono essenzialmente tre:

- legge n. 259 del 1958 e il DPR del 1961 per l'allora Ente per il Porto Industriale di Trieste diventato poi EZIT (Ente Zona Industriale di Trieste) con la legge regionale n. 25 del 2002 che ne ha disciplinato natura, finalità e competenze;
- legge n. 633 del 1964 nel caso di Monfalcone (CSIM) e di San Giorgio di Nogaro (ZIAC), soggetti attualmente alla disciplina normativa regionale;
- legge regionale n. 3 del 1999 che disciplina l'ordinamento degli altri consorzi per lo sviluppo industriale, quali enti pubblici economici e agglomerati industriali di interesse regionale.

Le esperienze che si sono prodotte nel tempo e gli esiti della pianificazione regionale impongono una riflessione e il ripensamento del modello attraverso cui si organizzano i fattori della produzione alla scala territoriale. I 10 consorzi industriali, a cui è opportuno aggiungere gli 8 distretti – di cui solo alcuni dotati di ASDI, cioè di organismi di gestione –, presentano livelli di competenza e affidabilità differenziati nelle capacità di garantire un serio utilizzo delle risorse, sostenere le politiche industriali regionali, incentivare e attrarre gli insediamenti produttivi e disporre strutture ferroviarie, anche in termini di reti interne e scali.

Sullo sfondo stanno incidendo non solo fattori globali ma anche l'irrisolto tema della concorrenza nell'uso dello spazio tra vecchie e nuove funzioni urbane e delle aree intermedie che ha reso meno definiti i limiti spaziali dei sistemi industriali con l'emergere di disconomie. L'argomento è di valenza nazionale poiché quasi tutte le

regioni vivono comuni esperienze e gli effetti della competizione globale si scaricano alla scala locale. Molte di esse si stanno adoperando per promuovere riforme tali da assicurare agenzie efficienti, adeguati strumenti di supporto al sistema delle imprese e *asset* ben organizzati e per elevare la qualità delle governance con l'eliminazione di sovrapposizioni e sprechi.

Alla scala regionale, quale premessa per l'avvio della possibile riforma, si tratta di comprendere se l'attuale diffusa articolazione territoriale dei consorzi è idonea alla fase storica e in grado di sostenere i processi industriali e le filiere e se lo strumento consortile, così come pensato e in ragione delle esperienze maturate, è coerente con un più maturo contesto istituzionale, sociale e produttivo. Il combinarsi degli effetti determinati dall'evoluzione di aree economiche e mercati e dalla fase di crisi produttiva che assume connotati strutturali non impone solo alle imprese la ricerca di soluzioni adeguate alla fase storica nei modi di produrre, nei prodotti, nell'organizzazione e negli strumenti per reggere la concorrenza. Richiede, in effetti, anche soggetti istituzionali territoriali caratterizzati, indipendentemente dalla loro vocazione, da un buon funzionamento e da gestioni fondate su criteri di economicità, orientate a conseguire risultati sempre positivi e fornite di acclerate competenze gestionali, attitudine alla collaborazione e interazione con altri attori. Territori accessibili e attrattivi impongono modelli organizzativi adeguati, quali piattaforme e/o sistemi distrettuali e di rete. Ne deriva che alla scala regionale lo storico strumento consortile va ripensato, nella natura, nelle funzioni e nel numero. La costituzione di un nuovo soggetto che sostituisca gli esistenti consorzi industriali si pone all'altezza delle sfide e dei problemi posti dallo scenario evolutivo: c'è la necessità di organizzare aree produttive attrezzate, sostenibili e dagli elevati requisiti prestazionali così da ottenere veri e propri *asset* a disposizione del sistema locale per competere e attrarre. È l'occasione per la Regione di stabilire sintonie più stringenti nella formulazione delle politiche industriali e nella gestione e distribuzione di risorse e servizi alle imprese. La riforma serve anche per determinare un nuovo equilibrio delle competenze programmatiche e urbanistiche, sulla base degli indirizzi di governo del territorio forniti dalla Regione, anche alla scala locale.

Nella situazione specifica vi sono degli ostacoli a intraprendere un percorso di revisione dell'intero sistema consortile regionale, anzitutto in ragione delle diverse sorgenti di sovranità cui si riferiscono i vari enti e della duplice competenza legislativa – in economia e nel governo del territorio – che allude al regime concorrente e non esclusivo tra Stato e Regione. Le ipotesi di riorganizzazione possono seguire alcuni itinerari, quali ad esempio:

- un unico consorzio su base regionale: ciò si realizza con l'accorpamento delle funzioni, dei beni e delle funzioni attualmente in capo ai vari soggetti, accompagnandolo eventualmente da una struttura dedicata (sulla base di esperienze che stanno maturando in altre regioni) del tipo società di gestione di servizi per le aree produttive;
- consorzi industriali su base provinciale: si tratta di passare da 10 a 4/5 soggetti con l'attivazione di procedure di soppressione e liquidazione;
- consorzio su base territoriale o di sub-contesto regionale: significa aggregare e superare altri esistenti consorzi – anche indipendentemente dai confini amministrativi provinciali –, creare aree produttive ecologicamente attrezzate e al tempo stesso amministrare in una logica di rete e reciprocità le aree produttive comunali diffuse.

Governance in piattaforma

La piattaforma, come anticipato, può rappresentare la base e il telaio per la promozione di politiche omogenee di governo del territorio e di utilizzo delle risorse disponibili e per la gestione dei processi di produzione industriale e logistica.

Operare in piattaforma permette di selezionare, concentrare e capitalizzare risorse di valenza europea e nazionale e, secondo la logica di risultato, con l'obiettivo prioritario di abbassare i costi delle aziende, attrarre le imprese e i servizi, orientare e intercettare maggiori flussi di traffico sapendoli trasformare. Serve anche a orientare comportamenti e a convincere gli attori istituzionali, di scopo e privati a produrre condizioni ottimali per rimanere localizzati nell'ambito e accrescere reciprocità e investimenti complementari. È un approccio che

si fonda sulle relazioni locali e globali e allude a una lettura dello spazio come interconnessione tra politiche verticali e orizzontali e, quindi, garantisce una risposta non meramente riconducibile ai vincoli rappresentati dal confine (o dal campo d'intervento) e dalla sovranità di istituzioni e autonomie, né da circoscritte variabili infrastrutturali e del trasporto.

La piattaforma rappresenta un'occasione per aumentare le possibilità di uscire dalle pressioni determinate dalla competizione e dai mutamenti geo-economici. Essa favorisce, infatti, la realizzazione dell'equilibrio tra coesione sociale e crescita poiché ispira modalità di intervento *ex novo* che puntano a valorizzare gli elementi di qualità e forza del sistema e a eliminare intermediazioni e rendite per far posto a un regime di convenienze, di ambiente e di prossimità, indispensabili per le attività produttive e per la loro necessaria specializzazione e differenziazione. Al centro dell'attenzione e dell'interesse sono i territori, con la loro complessità e l'evoluzione economica a cui tendono, che trovano immediati sostegni proprio perché si situano in un contesto capace di alimentare gli effetti di network e i rendimenti di scala. Non tutti i territori, come si sa, svolgono una medesima funzione se posti in relazione alla dimensione nazionale ed europea, ma in piattaforma tutti, specie le città, dispongono di strumenti tali da cogliere aspettative di medio-lungo periodo e da conciliare i programmi di valorizzazione dei patrimoni e del capitale territoriale con i progetti delle infrastrutture.

Proprio perché le situazioni sono differenziate – si pensi ad esempio ai territori posti in una situazione di snodo di sistemi inter-regionali o in un'intersezione transfrontaliera o al centro di un sistema portuale e logistico o ancora nel cuore di produzioni manifatturiere e di filiere produttive – operare in piattaforma significa affrontare la governance. È possibile, pertanto, attivare relazioni di governance del tipo:

- inter-istituzionale verticale: si tratta di cooperazione e coordinamento verticali ideale per i territori cosiddetti snodo;
- orizzontale: si tratta di partnership e sussidiarietà orizzontale utile per i territori transfrontalieri e per il FVG inteso come porto-regione tra Mediterraneo e Centro ed Est Europa;

- policentriche: si riferisce a una soluzione che promuove le capacità di mobilitazione di attori, investimenti e risorse, per i territori della produzione e delle filiere.

In piattaforma non esistono ruoli rigidi e precostituiti, né autonomie arbitrarie o attori privati sprovvisti di relazioni; è superata la divisione schematica dei compiti tra la Regione e i Comuni e sono rivisti il numero e la funzione di enti e agenzie pubbliche. Questo modello favorisce la sperimentazione e la messa in opera di forme di coordinamento e cooperazione legate alla natura dei problemi da trattare, alle dimensioni delle risorse, pubbliche e private, a disposizione e ai progetti da attuare. Gli attori e gli interessi funzionali, tra cui quelli legati alla gestione dei servizi a rete, delle infrastrutture, dei porti e dei fattori produttivi sono chiamati alla predisposizione delle politiche e dei progetti oltretutto alla loro realizzazione.

5. Una proposta: dai consorzi industriali alla piattaforma territoriale

La riforma dei consorzi industriali, su base territoriale intercomunale e/o interprovinciale, e l'approfondimento della questione dell'organizzazione e della valorizzazione dei fattori per favorire l'insediamento delle attività e lo sviluppo produttivo, aprono un'interessante prospettiva di lavoro attorno al tema delle piattaforme. La piattaforma favorisce misure di condensazione dei soggetti e il miglioramento delle forme di governance. Proprio perché è in discussione lo strumento storico di governo delle aree industriali, operare in piattaforma permette di riorganizzare in modo più profondo alcuni territori integrando le zone industriali e le aree produttive minori, i centri di interscambio merci e gli scali ferroviari, migliorando le connessioni e le sequenze logistiche con i porti e i luoghi dell'intermodalità interfacciando con maggiore efficacia la relazione terra-mare, facendo convergere in questo nuovo spazio le imprese di semilavorati e prodotti intermedi per operare attività che incrementano di valore i prodotti finiti. Nell'ambito della piattaforma, infatti, si può realizzare effettivamente una politica integrata spazialmente definita che si avvale di un unico soggetto gestore, che può essere appunto il

nuovo consorzio industriale, che sostituisce e/o incorpora le funzioni di altre agenzie, in primo luogo di quelle che si occupano di logistica e intermodalità, e si dota di un progetto di territorio, quale piano-programma per il governo del territorio e la gestione di effetti.

Vi sono aree regionali, come l'Isontino, il Friuli Centrale e la Bassa friulana, che si prestano a questa soluzione. Se il vincolo del confine amministrativo, comunale e provinciale, non deve condizionare l'affermarsi di un'efficiente politica dei fattori, e se gli assilli principali sono quelli di condensare servizi e aumentare di scala le attività creando le condizioni dell'attrattività e competitività, allora è possibile integrare alcuni sistemi locali, oggi rigorosamente separati da storia e confini, al cui interno sono localizzate città, aree produttive, distretti industriali, strutture logistiche e porti, innervate da reti ferroviarie e autostradali. Del resto, come sostenuto, la ripartizione rigida di funzioni per livelli territoriali gerarchicamente ordinati contraddice la visione reticolare e la governance interattiva viste come leve del nuovo policentrismo amministrativo, che rifugge la concezione di neo-centralismo regionale e di Comuni limitati o inquadrati a svolgere il ruolo di agenti per nome e conto della Regione.

È possibile, quindi, unire in piattaforma sub-aree regionali oggi distinte mettendo assieme, ad esempio, il Friuli Centrale (Udine-Tavagnacco) con il Gemonese (Gemona del F.-Osoppo-Buia), a supporto del Corridoio Adriatico-Baltico, e l'Isontino (Monfalcone-Ronchi dei Legionari-Gorizia) con la Bassa friulana (Cervignano-San Giorgio di Nogaro) nella prospettiva del Corridoio Mediterraneo.

Per quanto riguarda l'asse Monfalcone-San Giorgio di Nogaro, ad esempio, si tratta di riconoscere questo spazio come uno dei principali motori dello sviluppo e della specializzazione produttiva regionale, e per certi versi nazionale, nei settori della portualità, della cantieristica, dell'industria manifatturiera e chimica e della produzione energetica, da organizzare e governare a un più elevato livello mettendo a fattor comune due importanti zone industriali – peraltro istituite con la stessa legge –, le esistenti strutture logistiche e di interscambio merci, i servizi ferroviari e marittimi.

Questa ipotesi visionaria o, se si vuole, di nuova sperimentazione comporta anzitutto il superamento dei consorzi industriali (CSIM

e ZIAC) e delle strutture dedicate, come l'Azienda Speciale della Camera di Commercio e gli organismi di gestione dell'interporto di Cervignano e di Gorizia, per giungere alla formazione di un unico soggetto cui assegnare la responsabilità di gestione e di governance di un sistema territoriale posto a cavallo fra due Province (Udine e Gorizia) e due STL, come riconosciuti dalla proposta di Piano di Governo del Territorio (STL 01 e STL 02), e che partecipa a un comune sistema portuale regionale.

Naturalmente un simile orientamento, al di là dei compiti che appartengono alla Regione – esercitati mediante le funzioni di indirizzo, le riforme istituzionali, la programmazione integrata e gli strumenti di governo del territorio, compreso il supporto tecnico e la valutazione di attuazione e di impatto delle decisioni, nell'ambito di un rapporto concertativo, di partenariato e Intesa con gli altri livelli amministrativi – assegna una rilevante responsabilità ai Comuni. Spetta anche a loro valutare attraverso quali scelte e comportamenti si gestiscono meglio i fattori dello sviluppo e si realizza una governance efficace. A tutt'oggi non sono state possibili soluzioni radicali ma le condizioni dettate dallo scenario competitivo e le stesse crisi locali dell'economia e delle autonomie funzionali inducono a reimpostare i termini attraverso cui sinora si è operato a questa scala. Agli enti comunali spetta ancora l'identificazione delle opportunità locali e la formulazione delle proposte progettuali, all'interno della funzione e degli obiettivi della Regione, ricercando forme di interazione e collaborazione nel contesto di aree vaste che presentano forti relazioni e interdipendenze funzionali e settoriali. Ma i Comuni non devono avere timore di cedere sovranità, di modificare modalità per giungere a patti e accordi, di riorganizzare gli assetti e i campi di intervento di enti e agenzie che hanno contribuito a costituire. In altro modo, con la network governance in piattaforma essi possono assumere un coordinamento di tipo negoziale e sperimentare strumenti istituzionali e operativi, con responsabilità di controllo delle gestioni e esiti.

Nell'ambito della piattaforma Monfalcone-San Giorgio di Nogaro è possibile, in definitiva, costruire un unico soggetto di gestione di attività logistico-industriali con una governance condotta in primo

luogo da Comuni, Camera di Commercio e rappresentanze degli interessi e degli attori privati che si occupi:

- della programmazione strategica, la cui definizione vede coinvolte la Regione e le città dell'area vasta inter-provinciale nella costruzione di una visione condivisa che permette di individuare gli indirizzi, anche sperimentali, che coinvolgono i soggetti istituzionali e di ottimizzare *asset* e risorse, nonché di riconoscere eventuali forme di gradualità negli orientamenti e di flessibilità delle opzioni ai mutamenti di scenario;
- dell'orizzonte temporale delle conseguenze, che attiene all'analisi degli effetti delle opzioni considerate al fine di promuovere valutazioni e scelte appropriate;
- della prospettiva della crescita e dello sviluppo sostenibile, quale occasione per applicare valutazioni non limitate esclusivamente all'ambiente e a singoli progetti ma che considerino l'insieme degli interventi riferibili al sistema complesso, estendendo i parametri della sostenibilità ad altri versanti.

Lo stesso ambito pordenonese, oggi contrassegnato da tre distretti, alcune importanti aree industriali a San Vito al Tagliamento e a Pordenone, un centro tecnologico e strutture logistiche, va ricomposto all'interno di una visione unitaria e integrata. Medesimo indirizzo di condensazione e capitalizzazione di enti e *asset* vale per Trieste, nell'ambito dell'affermarsi dell'idea di città metropolitana.

6. Conclusioni

Il FVG con le sue articolazioni istituzionali e i suoi strumenti operativi e di scopo ha vissuto e sta vivendo una precaria condizione di governo e gestione dei principali ambiti di attività. La situazione non si è evoluta a fronte delle, limitate, esperienze di governance promosse nel corso degli anni e riconducibili a Interreg, Conferenze dei servizi, Partenariato pubblico-privato e ai Patti territoriali, iniziative che, in ogni caso, non hanno prodotto trasformazioni sostanziali riguardo la produzione delle decisioni, la gestione del territorio e dei servizi alle scale appropriate, l'impiego selettivo delle risorse. Sono mancate, per dirla all'europea, una condivisione diffusa tra gli attori

tale da selezionare procedure e intermediazioni, l'utilizzo delle risorse in base alle esigenze di concentrazione e l'azione dei soggetti in grado di influire sul rendimento delle attività: così sono sfuggiti gli obiettivi di condensazione, ottimizzazione, capitalizzazione riconosciuti dall'UE. Oggi la Regione e tutti gli attori sono chiamati a ripensare alle esperienze maturate e a rivedere i modi attraverso cui si producono le decisioni, si creano o si accolgono le opportunità, si organizzano istituzioni, attività, servizi e infrastrutture. Del resto, l'evoluzione sociale ed economica che ha accompagnato il mutamento del FVG ha esaurito la sua spinta, almeno nei termini conosciuti sinora, e si è costretti – qui più che altrove – a far fronte agli effetti determinati dall'integrazione europea e da altri cambiamenti di natura geo-economica e geo-politica che influiscono in maniera consistente sul posizionamento di territori e imprese. Si è obbligati, inoltre, a convivere con la scarsità crescente di risorse finanziarie e a saper cogliere le esigenze di flessibilità e di adattività necessarie a raggiungere gli obiettivi individuati e a favorire la convergenza dei comportamenti degli attori, pubblici e privati.

Il quadro cui riferirsi è impegnativo per la governance locale e non è semplice mettere in pratica nuove forme e modelli di governo del territorio, nuovi network fra attori collocati su diversi livelli e impegnati in funzioni differenti. I profili di governance devono esprimere nuove architetture con connotati relazionali, di interattività e di cooperazione tra i vari elementi che costituiscono i sistemi dinamici e aperti – o, se si vuole, complessi – in cui convivono istituzioni, economia, patrimoni in uno scenario in continua evoluzione che mette in discussione tradizionali convinzioni.

Si propongono pertanto alcune ipotesi di lavoro per una governance da realizzare verso l'esterno e l'interno del contesto regionale:

- il Tavolo Interregionale, per lo sviluppo sostenibile della macro-regione padano-alpina-marittima (profilo prevalente: *multilevel governance*): nel contesto del Nord città-regione globale, le Regioni devono promuovere azioni unitarie come se fossero un unico livello di governo in grado di dialogare con lo Stato e l'Europa sui temi più rilevanti, in termini di comportamenti, di programmazione delle attività, di provvedimenti legislativi e di integrazione di agenzie

e strumenti. Si tratta di assicurare competitività e connettività a un essenziale motore del paese attraverso la costruzione di uniche agenzie che si occupano dell'internazionalizzazione delle imprese e del sostegno alle esportazioni, comuni politiche nel campo dell'agricoltura, della gestione dei patrimoni e del governo del territorio fino all'assunzione di decisioni unitarie nel campo dei trasporti e dell'accessibilità tali da aggregare i soggetti e le strutture che operano nel settore e svolgere una condivisa politica dei trasporti e dei corridoi;

- le Filiere Territoriali Logistiche (profilo prevalente: verso l'alto governance policentrica; verso il basso governance policentrica e *one mission-one company*): nel contesto del Nord e delle regioni adriatiche, proprio perché spazi geografici condizionati dagli esiti geo-economici di scala globale (ad esempio la delocalizzazione produttiva e/o l'internazionalizzazione e l'affermarsi di un modello distributivo efficiente e rapido tra i luoghi della produzione e della commercializzazione), si deve realizzare un ambiente di logistica integrata e operare in una logica di filiera dando vita a una nuova intelaiatura territoriale quale esito della condensazione di una pluralità di strutture e agenzie proprie della logistica; ciò anche al fine di favorire investimenti mirati attorno a porti e corridoi e migliorare le interfacce tra nodi e servizi e l'intermodalità. La Regione, in ogni caso, deve costruire una propria specifica filiera territoriale e una politica industriale di settore, anche con il concorso delle piattaforme logistico-industriali e dell'Autorità portuale unica regionale;
- i Sistemi Territoriali Locali (profilo prevalente: *multilevel governance* e governance policentrica): nel contesto del FVG, la Regione – con il concorso dei Comuni – deve procedere all'individuazione di una serie di STL (12 ad esempio) contraddistinti da funzioni tali da garantire al tempo stesso la transcalarità di orientamenti e decisioni nei vari campi (ambiente, territorio, infrastrutture, grandi servizi e aggregati) e la sussidiarietà. La responsabilità di condensare e federare interessi territoriali viene esercitata avvalendosi di titolarità in capo al STL nella gestione di taluni servizi di scala e di strumenti specifici, come nel caso del governo del territorio;

- le piattaforme territoriali logistico-industriali (profilo prevalente: governance policentrica): nel contesto regionale vanno organizzate almeno 4 principali piattaforme logistico-industriali a supporto delle *core network* europee, del porto-regione e della produzione; così, nell’ambito di Trieste, tra San Giorgio di Nogaro, Cervignano del Friuli e Monfalcone, tra Udine, Gemona e Tolmezzo, e tra Pordenone e San Vito al Tagliamento, si deve superare la frantumazione di agenzie e gestioni, in primo luogo nel campo dell’organizzazione dei fattori produttivi (zone industriali, distretti produttivi) e dei nodi logistici (interporti e centri di interscambio) che producono sperequazioni e non capitalizzano patrimoni e risorse disponibili. Alla fine ognuna delle piattaforme, esito della ri-aggregazione di soggetti e funzioni, avrà un proprio organismo di gestione che si occuperà non solo della conduzione sistematica delle attività quanto della localizzazione produttiva e della promozione dello sviluppo in un contesto di area vasta e in coerenza con le politiche industriali della Regione, ma anche della gestione logistica territoriale e dei servizi di trasporto, come quelli dell’‘ultimo miglio’. All’interno delle piattaforme logistico-industriali si possono altresì promuovere accordi pattizi (patti territoriali) e nuove forme di negoziazione e di programmazione dello sviluppo locale.

Data questa impostazione, è indispensabile l’istituzione, di concerto tra Governo e Regioni, del ‘coordinatore di corridoio’, superando l’esistente ‘commissario’ chiamato a operare sul Corridoio Mediterraneo (ex Corridoio V). Tale nuova funzione è prevista in sede comunitaria ed è una leva per operare sui traffici intereuropei e marittimi, un tassello coerente con l’esigenza di cogliere le opportunità fornite dal Mediterraneo e dai mercati di consumo in espansione.

Le modalità di organizzazione istituzionale e strumentale, con i profili che ne discendono e le nuove funzioni (autorità portuale unica, coordinatore di corridoio) richiedono, in ogni caso, responsabilità e lungimiranza politica tali da coinvolgere in tavoli decisionali, accordi, negoziazioni e iniziative comuni le altre Regioni del Nord e adriatiche, le autonomie funzionali e gli attori privati. Naturalmente è essenziale anche la capacità di promuovere alcune riforme che riguardino anzitutto gli enti locali, il governo del territorio e la pe-

requazione. Il ruolo e la funzione delle istituzioni e della pubblica amministrazione sono altrettanto decisivi poiché, oltre alla genesi di comportamenti virtuosi, è indispensabile affermare politiche territoriali equilibrate, in grado di gestire gli effetti della contemporaneità e predisporre nuove procedure e modelli organizzativi.

Bibliografia di riferimento

- Arienzo A. (2005). *La governance e il conflitto politico. Quali dispositivi per la democrazia in crisi?*, Dante & Descartes, Napoli.
- Arrow Kenneth J. (2003). *Scelte sociali e teorie individuali*, Editore Etas, Milano.
- Banca mondiale (2012). *Logistic Performance Index - Connecting to compete 2012*, Washington D.C.
- Belli A., De Luca G., Fabbro S., Mesoletta A., Ombuen S., Properzi P. (2008). *Territori regionali e infrastrutture. La possibile alleanza*, a cura di, Franco Angeli, Milano
- Bonora P. (2012). *Visioni e politiche del territorio*, Università degli Studi di Bologna, Quaderni del Territorio 2, Bologna.
- Bruzzo A., Fallaci R., Guaragno G. (2004). *Strumenti economici-finanziari per la perequazione territoriale*, Scuola Superiore dell'economia e delle finanze, Bologna.
- Camagni R. (2012). *Verso una riforma della governance territoriale*, Università degli Studi di Bologna, Quaderni del Territorio 2, Bologna.
- Camera dei Deputati (2013). *Riforma degli Interporti*, Disegno di Legge, Roma.
- Coen L. (2010). *Le forme associative: questioni organizzative e struttura di governo*, da *Il sistema delle autonomie locali tra efficienza amministrativa e rappresentanza della comunità*, Quaderni I.S.G.Re, Cleup, Udine.
- Consiglio Italiano delle Scienze Sociali (2010). *Società e territori da ricomporre*, Roma.
- De Luca G., Lingua V. (2010). *L'approccio italiano alla pianificazione regionale cooperativa: il tavolo interregionale per l'area padano-alpino-marittima*, XXX Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Firenze.
- Forte E. (2009). *La trasformazione logistica del territorio urbanizzato*, a cura di, Franco Angeli, Milano.
- INU (2005). *Sviluppo e regolazione. Sistemi e processi di pianificazione*, da *Rapporto dal territorio*, Roma.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2012). *Dpef - Allegato Infrastrutture*, Roma.

- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica (2011). Piano Nazionale della Logistica - Analisi demo-socio-economica e infrastrutturale delle piattaforme logistiche territoriali, Roma.
- Ministero degli Affari Esteri - Segretariato permanente (2010). Macroregione Adriatico-Ionica, Ancona.
- Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (2006). Quadro Strategico Nazionale per la Politica Regionale di Sviluppo 2007-2013, Roma.
- OCSE, Centro per l'imprenditorialità, le Pmi e lo sviluppo locale, Programma per lo Sviluppo economico e occupazionale locale (2012). Portualità, logistica e sviluppo locale: opportunità e sfide per il Friuli Venezia Giulia, Udine.
- Pacini M. (1996). Un federalismo dei valori. Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996), a cura di, Torino.
- Perulli P., Pichierri A. (2010). La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord, a cura di, Einaudi, Torino.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2011). Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, D.l. n. 211, Roma.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Politiche Europee (2012). Programma Nazionale di Riforma, Roma.
- Polanyi K. (2010). La grande trasformazione, Einaudi, Torino.
- ProLogis Italia (2013). Indagine sulle localizzazioni logistiche in Europa, Milano.
- Regione Friuli Venezia Giulia (2012). Piano del Governo del Territorio. Documento Territoriale Strategico Regionale, Trieste.
- Regione Piemonte (2013). Tavolo Interregionale per lo sviluppo sostenibile della macro area Padano-Alpina-Marittima, Torino.
- Salzano E. (2003). Governance: significato e limiti di un termine nuovo, da Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma, Editori Laterza, Bari.
- SIU-MIT/DiCoTer (2006). Armatura infrastrutturale e insediativa del territorio italiano al 2020. Reti e territorio italiano al futuro, Torino.
- Senato della Repubblica (2013). Riforma della legislazione in materia portuale, Disegno di Legge, Roma.

LA RETE FERROVIARIA E GLI INTERVENTI PRIORITARI

Alberto Rutter

1. Premessa

La regione Friuli Venezia Giulia (FVG), essendo attraversata da tre importanti direttrici ferroviarie a doppio binario ed elettrificate, due provenienti da est e una proveniente da nord, si configura come un sistema di collegamenti, mobilità e trasporto plurimodali, per lo spostamento di merci e passeggeri, di cruciale importanza a livello nazionale, europeo comunitario, europeo extracomunitario e intercontinentale (Europa, Asia, Africa ecc.). Tutte le linee e i raccordi ferroviari armati in FVG costituiscono, pertanto, un patrimonio infrastrutturale per il mantenimento e/o l'ottimizzazione del trasporto merci e passeggeri, tramite una modalità di trasporto che è ridiventata di basilare importanza per lo sviluppo sostenibile e la conservazione e l'incremento del *welfare* regionale, nazionale, comunitario ed europeo. Il breve contributo che segue non potrà analizzare i diversi aspetti che riguardano la rete e il trasporto ferroviario. Non si potrà andare in fondo all'analisi delle criticità della rete e neppure all'analisi della domanda e dell'offerta di trasporto su ferro. Il testo si concentra solo sulla presentazione sintetica di alcune delle principali componenti della rete ferroviaria e, in particolare, di quelle relative all'ottimizzazione dell'offerta infrastrutturale in essere, che va assolutamente assicurata, se si vuole realizzare, in poco tempo e senza grandi investimenti, quel 'porto-regione' che è al centro del progetto di sviluppo territoriale di cui si scrive in questo libro. Si tratta di un'offerta di rilevanti dimensioni e sufficientemente articolata nel territorio, ma che risulta significativamente sottoutilizzata (mediamente intorno al 50%).

È chiaro che un più elevato livello di utilizzo, soprattutto nel settore merci, dipende da tanti fattori e, in particolare dall'organizzazione dell'offerta in relazione alle caratteristiche della domanda e in relazione anche alle caratteristiche delle modalità alternative di trasporto. È vero, tuttavia, che anche una più completa e integrata funzionalità della rete può svolgere una parte fondamentale nel tentativo di raggiungere migliori prestazioni generali della modalità ferroviaria nel suo insieme. L'obiettivo di questo contributo, pertanto, è quello di dimostrare che, con una serie di interventi non macroscopici e comportanti investimenti relativamente limitati (rispetto ai costi medi degli interventi infrastrutturali), si può arrivare a un utilizzo della rete, nel settore merci, prossimo alla saturazione delle capacità di carico potenziali, dando così risposte positive sia a una più sostenibile ripartizione modale dei traffici sia a una crescita consistente del livello di domanda di trasporto merci nel territorio regionale, come precognizzato in questo libro.

2. Inquadramento generale

Analizzando i dati di Rete Ferroviaria Italiana (RFI), risulta che al 10 giugno 2013 le relative linee ferroviarie in esercizio nel territorio del FVG raggiungono i 469 km, 344 dei quali corrispondono alle linee principali e 125 a quelle complementari. Lo sviluppo complessivo della rete ferroviaria, tuttavia, raggiunge i 768 km. Le linee a doppio binario ammontano a 299 km, quelle a semplice binario a 170 km. Analizzandone la trazione, 384 km di linea risultano elettrificati (di questi 299 risultano a doppio binario e 85 a binario unico). Le ferrovie a trazione termica raggiungono infine gli 85 km. L'offerta infrastrutturale degli impianti ferroviari si articola su 59 stazioni adibite al servizio viaggiatori.

Analizzando i dati di Trenitalia del 2013, l'estensione della rete servita ammonta a 430 km, 130 dei quali corrispondono alle linee a semplice binario, 300 a quelle a doppio binario. Le linee elettrificate gestite da Trenitalia raggiungono i 335 km, mentre 95 sono quelle a trazione termica. Delle tre principali direttrici ferroviarie a doppio binario ed elettrificate, due provengono da est, ovvero:

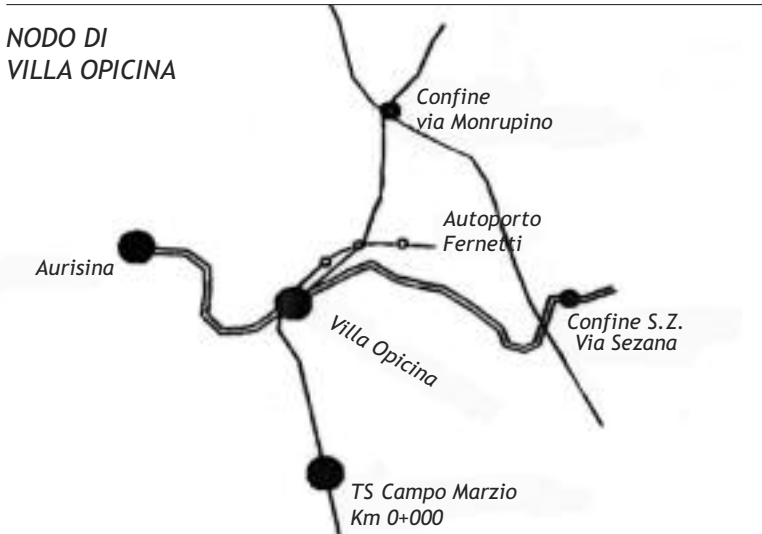


Figura 1. Situazione attuale dei nodi di Villa Opicina e Ferneti (fonte: RFI - Direzione Territoriale Produzione - Trieste).

- la linea Villa Opicina-Monfalcone-Cervignano/Aquileia/Grado¹-San Giorgio di Nogaro-Latisana/Lignano/Bibione²;
- la linea Trieste Centrale-Monfalcone-Sagrado-Gorizia Centrale-Cormons-San Giovanni al Natisone-Manzano-Udine-Codroipo-Casarsa della Delizia-Pordenone-Sacile.

L'altra, proveniente da nord, è la Tarvisio Boscoverde-Pontebba-Carnia-Gemona del Friuli-Tricesimo-Tarcento-Udine-Palmanova-Strasoldo-Cervignano S., presso la quale si innesta sulla bretella per/da Cervignano, connettendosi alla linea Venezia-Portogruaro-Trieste. Le tratte Tarvisio Boscoverde-Udine e la bretella Cervignano S.-Cervignano, risultano armate a doppio binario, la tratta Udine-Cervi-

¹ Per la linea Cervignano/Aquileia/Grado d'ora in poi useremo la dicitura Cervignano. Cervignano Scalo, invece, verrà indicato con Cervignano S.

² Per la linea Latisana/Lignano/Bibione d'ora in poi useremo la dicitura Latisana.

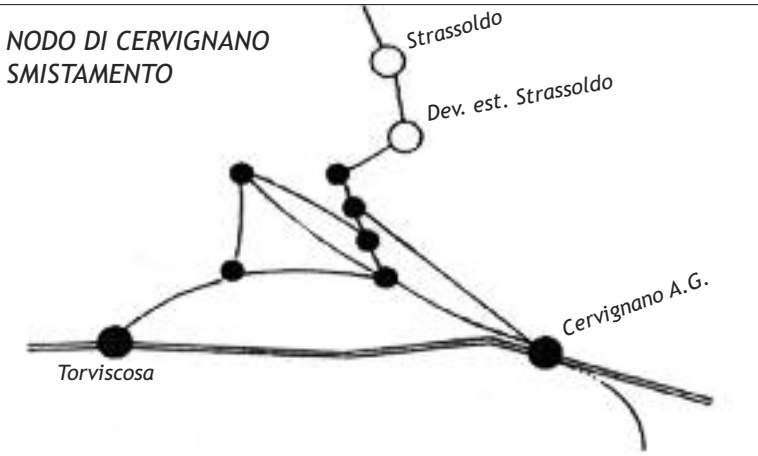


Figura 2. Situazione attuale del nodo di Cervignano Smistamento (fonte: RFI - Direzione Territoriale Produzione - Trieste).

gnano S. a binario unico. La linea Pontebbana, ricostruita tra il 1985 e il 2000, è caratterizzata, inoltre, dagli standard delle moderne linee ferroviarie che permettono la circolazione di treni da 750 m. La collocazione dei deviatori di immissione da/per il corretto tracciato è dunque superiore a quella lunghezza, per permettere eventuali sorpassi.

La linea Villa Opicina-Monfalcone-Cervignano-San Giorgio di Nogaro-Latisana, prosegue oltre il confine regionale tra il FVG e il Veneto per Portogruaro/Caorle-San Donà di Piave/Jesolo-San Stino di Livenza-Venezia Mestre.

I suoi più importanti nodi di interconnessione risultano essere Monfalcone e Cervignano. Altri importanti nodi sono Bivio Gretta, Bivio Galleria, Bivio d'Aurisina, Bivio San Polo, Ronchi dei Legionari Sud e San Giorgio di Nogaro.

La linea risulta raccordata da Monfalcone a Porto Rosega con una bretella a binario unico, non elettrificata; è collegata da Ronchi dei Legionari Sud ai grandi stabilimenti Fincantieri con un raccordo a singolo binario e a trazione termica; sempre da Ronchi dei Legionari Sud è inoltre unita alla Zona Industriale di Monfalcone Schiavetti,

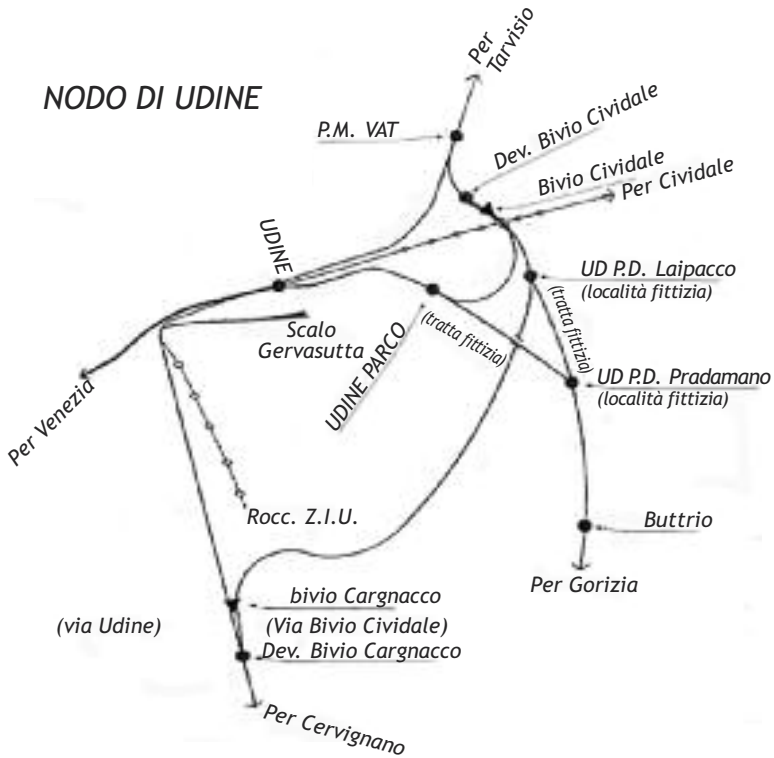


Figura 3. Situazione attuale del nodo di Udine (fonte: RFI - Direzione Territoriale Produzione - Trieste).

attraverso Bistrigna, da un raccordo che conserva le stesse caratteristiche dei precedenti³. Da Cervignano, due distinte bretelle⁴ a doppio binario connettono la linea rispettivamente allo scalo ferroviario e allo scalo intermodale di Cervignano. È infine allacciata a Porto Nogaro da un raccordo che si diparte da San Giorgio di Nogaro.

³ Numerosi stabilimenti intermedi sono connessi da piccoli ulteriori raccordi a questa linea.

⁴ Ciascuna connessa alla ferrovia Trieste-Portogruaro-Venezia, da due 'lunette' da/per Trieste e da/per Venezia allo scalo intermodale di Cervignano.

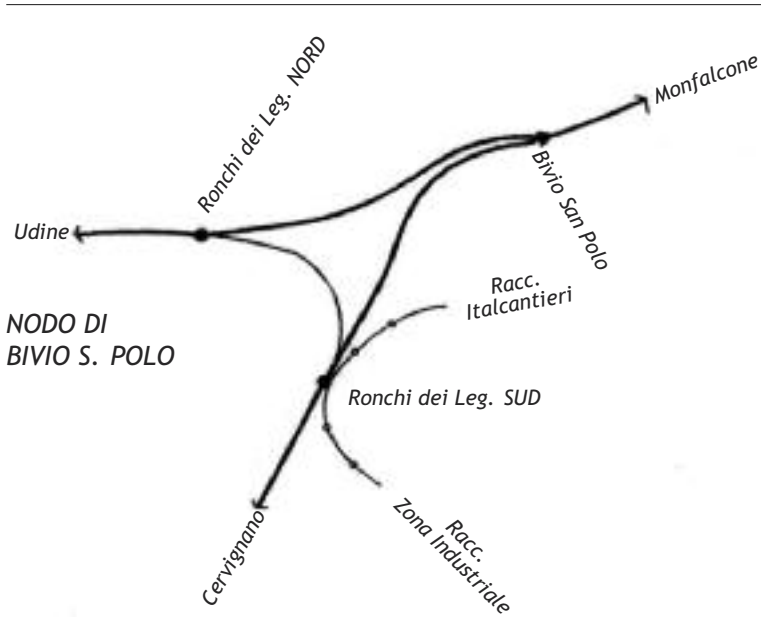


Figura 4. Situazione attuale del nodo di Ronchi (fonte: RFI - Direzione Territoriale Produzione - Trieste).

La linea Trieste Centrale-Monfalcone-Gorizia Centrale-Udine-Pordenone-Sacile⁵ prosegue oltre il confine regionale tra il FVG e il Veneto per Orsago, Conegliano, Treviso, Mogliano Veneto, Preganziol e Venezia Mestre ed è dotata di importanti nodi di interconnessione:

- Gorizia Centrale, nodo dal quale si diparte la breve linea internazionale per Nova Goriča, dalla quale si distacca il raccordo per l'autoporto di Gorizia Sant'Andrea;
- Udine, nodo di intersezione della linea da Tarvisio e per Cervignano del Friuli;
- Casarsa della Delizia, nodo di diramazione della linea da/per Por-

⁵ Il tratto Bivio d'Aurisina-Bivio San Polo è comune alla linea Trieste Centrale-Latisana. La tratta Udine-Sacile risulta congestionata.

- togruaro e dell'importantissima linea fuori servizio dal 1987 per Spilimbergo e Pinzano al Tagliamento;
- Sacile, nodo di diramazione dell'altrettanto fondamentale ferrovia Pedemontana pordenonese.

La linea Trieste Centrale-Udine-Sacile, nel tratto in comune con la Trieste Centrale-Monfalcone-Latisana, risulta inoltre raccordata, da Bivio Greta, attraverso la Galleria di Circonvallazione di Trieste al vastissimo parco ferroviario del Punto Franco Nuovo del capoluogo del FVG. Sempre grazie alla galleria di cintura, le sopraccitate linee ferroviarie, risultano raccordate sia alla Trieste Campo Marzio (CM)-Trieste CM Scalo-Trieste Aquilinia⁶ (linea 'alta'), sia alla Trieste CM-Trieste CM Scalo-Trieste Scalo Legnami-Trieste Servola-Trieste San Sabba-Trieste Aquilinia (linea 'bassa').

La galleria di cintura o di circonvallazione ferroviaria di Trieste è dunque connessa sia alla tratta Trieste Centrale-Monfalcone, – tanto verso Trieste Centrale, quanto verso Monfalcone –, sia alla linee 'alta' e 'bassa', tanto verso Trieste CM, quanto verso Trieste Aquilinia; ciascuna connessione è a doppio binario.

La tratta ferroviaria Trieste Centrale-Monfalcone è anche allacciata da Bivio Galleria a Bivio Viadotto tramite un innesto a doppio binario verso Aurisina e Villa Opicina. Recentemente la stazione porta di Grignano, lungo la tratta sopraccitata, è stata tecnicamente disabilitata da questa funzione. Anche le funzioni della stazione di Bivio d'Aurisina sono state ridimensionate. Formalmente la Trieste Centrale-Monfalcone è ormai gestita come un'unica tratta, con riflessi molto negativi sulla continuità e la celerità dei servizi.

La 'circonvallazione udinese' collega la linea Trieste Centrale-Udine-

⁶ Da Trieste Aquilinia, inoltre, si dipartono tre raccordi a binario unico, in testa ai quali sono collocati piccoli parchi ferroviari: quello storico, ormai in completo disuso, dell'ex Raffineria Oli Minerali 'Aquila', quello per lo stabilimento Wärtsila (già GMT-Grandi Motori Trieste), imponente industria produttrice di motori marini di trazione per grandi navi mercantili e passeggeri, nonché generatori, etc. e quello della Zona Industriale della Valle delle Noghère, culminante nella bretella dello stabilimento Pasta Zara 2. Quest'ultimo raccordo è dotato di uno scambio che costituisce l'innesto del progettato collegamento ferroviario internazionale (ed 'interportuale'), tra i nodi di confluenza o interni al Porto Nuovo (ed alla Z.I.) di Trieste ed Albaro Vescovà/Skofje, in territorio sloveno, lungo la ferrovia Capodistria/Koper-Divaccia/Divača.

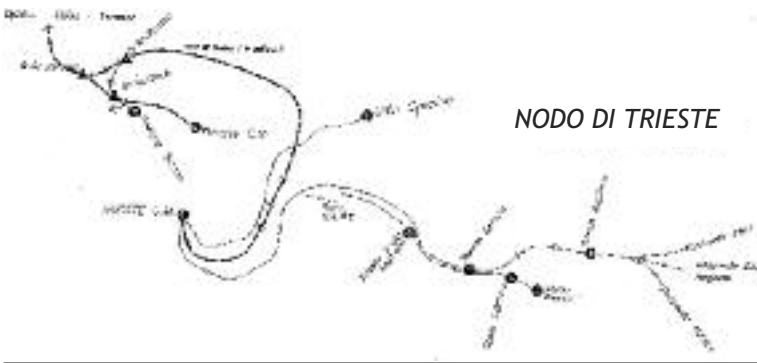


Figura 5. Situazione attuale del nodo di Trieste (fonte: RFI - Direzione Territoriale Produzione - Trieste).

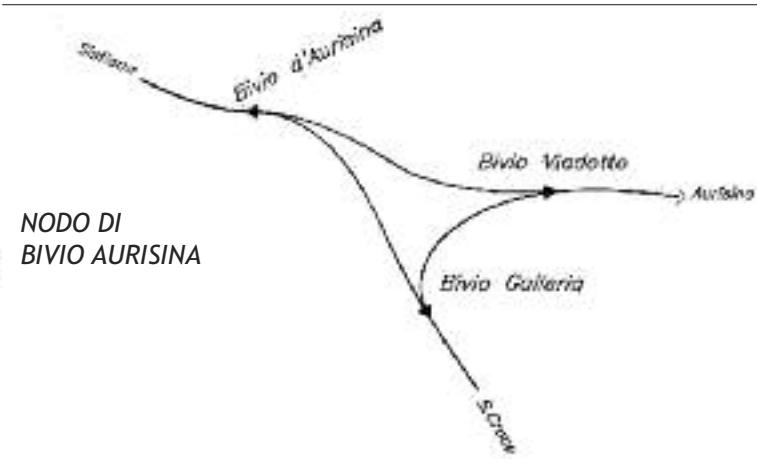


Figura 6. Situazione attuale del nodo di Aurisina (fonte: RFI - Direzione Territoriale Produzione - Trieste).

Sacile da Udine Parco a Udine Bivio Cividale e Udine Posto di Movimento Vat (PM Vat) e da Udine a Udine Parco, Udine Bivio Cividale e Udine PM Vat. La Trieste Centrale-Sacile è inoltre allacciata da Casarsa della Delizia alla Zona Industriale di San Vito al Tagliamento e da Pordenone allo Scalo omonimo.

Lungo la linea Tarvisio Boscoverde-Udine si diramano da Carnia due linee a binario unico: quella a trazione termica per Amaro e Tolmezzo Zona Industriale, ferrovia seriamente danneggiata (dopo il suo completo rinnovo e la riapertura all'esercizio al servizio del settore secondario) dall'alluvione del 2000 e la Gemona del Friuli-Sacile a trazione elettrica fino alla zona industriale di Rivoli d'Osoppo. La ferrovia Pedemontana Pordenonese scende da nord a sud-ovest, servendo Osoppo, Rivoli, Majano, Cimano, Cornino, Forgaria nel Friuli/Bagni Anduins, Pinzano al Tagliamento, Castelnovo del Friuli, Travesio, Meduno, Fanna e Cavasso Nuovo (dotati di un'unica stazione unificata), Maniago, Montereale Valcellina, Marsure, Aviano, Budoia e Polcenigo (dotati di un'unica stazione unificata), Sacile San Liberale e Sacile. Oltre a collegare l'importante zona industriale osovana, questa ferrovia risulta di fondamentale importanza per le attività secondarie concentrate lungo l'asse prealpino del Friuli Occidentale (Maniago, Montereale Valcellina ecc.). Lungo questa ferrovia secondaria si diramano, riassumendo, il raccordo CIPAF, da Osoppo, il raccordo Cementizillo da Maniago e il raccordo Cimolai, tra Sacile San Liberale e Budoia.

Dal PM Vat si dirama la circonvallazione ferroviaria di Udine, che connette direttamente la linea da Tarvisio alla linea Udine-Gorizia Centrale-Monfalcone-Trieste, attraverso Udine Bivio Cividale. La circonvallazione ferroviaria riveste dunque una funzione di *by-pass* del capoluogo friulano, permettendo anche l'allacciamento della linea da Tarvisio alla Udine-Cervignano attraverso Udine Bivio Cividale e Bivio Cargnacco.

Per Udine, come già riferito, transita anche la linea principale da Trieste, Monfalcone e Gorizia per Pordenone, Treviso, Venezia. Da Udine si diramano inoltre le linee secondarie per Cervignano e Cividale, gli allacciamenti interni per Udine Parco e i bivi interni a quest'ultimo nodo.

3. Le azioni prioritarie per rendere più efficiente la rete principale

Le linee ferroviarie principali, le secondarie e i raccordi citati devono essere conservati operativi o comunque efficienti con attività di manutenzione ordinaria e/o straordinaria. Altrettante risultano le opere

in progetto da tempo, la cui realizzazione richiederebbe tempi decisamente molto brevi (anche pochi mesi).

Gli interventi fondamentali risultano tuttavia essere, sinteticamente:

- il completamento dell'adeguamento di tutti gli assi ferroviari principali regionali alla sagoma Gabarit C e superiori nelle tratte eventualmente ancora non a norma;
- le opere di ottimizzazione infrastrutturale (rinnovo, ripristino e realizzazione *ex novo* di tratte ferroviarie, raccordi e bretelle, con eventuale elettrificazione di quelle più importanti esercitate a trazione termica) nei Punti Franchi del porto di Trieste e dell'Ente Zona Industriale di Trieste (EZIT);
- le opere di ottimizzazione dell'offerta infrastrutturale (interventi di rinnovo, ripristino, realizzazione *ex novo* o completamento delle tratte ferroviarie di adduzione allo Scalo di Cervignano) del trasporto merci su ferro lungo le tratte Monfalcone-Gorizia-Udine e Cervignano-Udine, comprendenti il completamento delle opere del nodo intermodale al servizio dell'Aeroporto Regionale Savorgnan di Ronchi dei Legionari e il quadruplicamento della tratta Bivio San Polo-Monfalcone;
- le opere di ottimizzazione funzionale della linea di circonvallazione di Udine.

Le azioni citate sono quelle di assoluta priorità in quanto permetterebbero il potenziamento e lo sviluppo dei porti del FVG, ma soprattutto l'ammodernamento delle connessioni ferroviarie del tratto italiano del Corridoio Adriatico-Baltico. Tutte queste opere potrebbero essere completate definitivamente entro dieci anni.

La spesa complessiva stimata, inerente la prima fase dei principali interventi citati (escludendo quelli relativi al nodo di Ronchi dei Legionari), dovrebbe essere contenuta entro il miliardo di euro.

Entrando nel dettaglio degli interventi prioritari, risulta di fondamentale rilevanza l'ottimizzazione dell'accessibilità ai nodi costituiti dai due punti franchi del porto di Trieste e a quelli di Villa Opicina e del terminal intermodale di Ferneti, comprendendo la manutenzione straordinaria della linea Trieste CM Scalo-Rozzol/Montebello-Guardiella-Villa Opicina-Monrupino Confine di Stato⁷ (Transalpina) e il

⁷ Contemplante l'abbassamento del piano del ferro della linea citata per suo adattamento alla sagoma Gabarit C e superiore.

mantenimento e/o ripristino dei binari tronchi nord (da/per Monfalcone) e sud (da/per Trieste) dei nodi di Bivio d'Aurisina e di Grignano (stazione porta).

Esaminando e approfondendo gli interventi e le opere interne ai nodi finora citati o relativi alle linee locali, relativamente ai nodi in Comune di Trieste, risulta prioritario riattivare la linea Trieste CM Scalo-Trieste Scalo Legnami-Trieste Aquilinia (o linea 'bassa')⁸, valorizzare Trieste Aquilinia Scalo, riaprire Trieste Centrale Scalo al servizio merci, riallacciandolo a Trieste Barcola Smistamento, che va anch'esso riattivato, e procedere al recupero funzionale dei collegamenti ferroviari (almeno due degli accessi originari) tra Trieste Centrale Scalo e il Porto Vecchio.

L'approccio sviluppato per l'ottimizzazione infrastrutturale dei nodi nel territorio comunale di Trieste applicato al nodo di Monfalcone evidenzia la priorità del quadruplicamento (da due a quattro binari) del tratto Bivio San Polo-Monfalcone, per permettere l'accesso/egresso indipendente al/dal piazzale interno della stazione di Monfalcone dei convogli passeggeri e merci da/per Udine-Venezia e da/per Portogruaro-Venezia, nonché il raddoppio della bretella ferroviaria Monfalcone-Porto Rosega. Con lo stesso criterio, rivolgendo l'attenzione al nodo di Ronchi, risulta altrettanto importante realizzare il terminal intermodale dell'Aeroporto Regionale Savorgnan⁹, nonché alcuni interventi di trasformazione delle intersezioni stradali a raso lungo la tratta Ronchi dei Legionari Sud-Ronchi dei Legionari Nord.

Per quanto riguarda il nodo di Udine, risultano di fondamentale rilevanza:

- l'eliminazione di tutti gli eventuali passaggi a raso nel tessuto insediativo di Udine ancora esistenti lungo le tratte Udine-PM Vat; Udine-Udine Parco-Bivio Cividale-PM Vat; Bivio Cargnacco-Bivio Cividale-PM Vat e lungo l'allacciamento della tratta da Gorizia Centrale a Udine Parco;

⁸ Attualmente innestata alla linea 'alta' solo da Sud.

⁹ L'intervento, assolutamente necessario, non escluderebbe il mantenimento in esercizio della fermata di Ronchi dei Legionari Sud, abilitata al servizio passeggeri, nell'ottica dell'istituzione di un servizio ferroviario metropolitano regionale.

- la copertura dei tratti in trincea della circonvallazione di Udine e/o realizzazione di muri verdi in funzione di barriere antirumore, ove non ancora realizzati, delle sezioni di linea ferroviaria a raso lungo le tratte sopraccitate;
- l’ottimizzazione funzionale degli impianti esistenti (o realizzazione di nuovi impianti) per permettere tanto la connessione diretta della tratta Gorizia Centrale-Udine alla tratta Bivio Cargnacco-Bivio Cividale, verso PM Vat, quanto la connessione diretta della tratta Bivio Cividale-Bivio Cargnacco alla tratta Udine-Gorizia Centrale verso Buttrio;
- il completamento della connessione diretta della tratta Bivio Cargnacco-Bivio Cividale alla tratta Udine-Gorizia Centrale verso Buttrio e quello della connessione diretta della tratta Gorizia Centrale-Udine alla tratta Bivio Cividale-Bivio Cargnacco, verso Bivio Cargnacco;
- l’ottimizzazione funzionale degli impianti esistenti (o realizzazione di nuovi impianti) per permettere sia l’allacciamento del tratto Gorizia Centrale-Udine alla ferrovia Udine-Cividale, sia l’allacciamento della ferrovia Udine-Cividale alla circonvallazione di Udine verso nord.

Porgendo infine la dovuta attenzione all’ottimizzazione dell’accessibilità ai nodi a nord di Udine, e cioè Carnia e Tolmezzo, avendo già trattato quelli serviti dalla linea Sacile-Gemona del Friuli, risulta di prioritaria importanza la manutenzione straordinaria della linea ferroviaria Carnia-Tolmezzo Zona Industriale¹⁰.

4. Tre scenari per il raddoppio della Cervignano-Udine

Appare quanto mai utile sviluppare ulteriormente la questione rappresentata dalla necessità dell’ottimizzazione dell’offerta infrastrutturale al servizio dello scalo di Cervignano, soprattutto verso nord.

¹⁰ Intervento di notevole importanza per il trasporto merci e per il Trasporto Pubblico Locale (TPL) passeggeri della Carnia: a Tolmezzo verrebbero attestate le autocorse da/per le località carniche montane, da/per il Passo della Mauria e da/per Sappada, il Cadore, il Comelico e la Val Pusteria.

Dinanzi a questa necessità si delineano diverse opzioni, una delle quali è il raddoppio della Cervignano-Udine. Vengono di seguito proposti tre diversi scenari (Tab. 1) che comprendono e/o rappresentano soluzioni alternative alla sopraccitata ottimizzazione infrastrutturale a vantaggio di Cervignano S. Il minimo comune denominatore degli scenari concepiti è la messa in efficienza dell'allacciamento di Bivio Cargnacco (lungo la linea Cervignano-Udine) alla circonvallazione ferroviaria udinese e della confluenza del raccordo della zona industriale di Udine sulla tratta Bivio Cargnacco-Bivio Cividale, e la realizzazione della progettata bretella che permetterebbe un'ulteriore connessione diretta del raccordo da Bivio Cargnacco sulla tratta Udine-Gorizia nella zona di Buttrio¹¹. Quest'ultimo collegamento permetterebbe di inoltrare, da e per il capoluogo isontino e oltre¹², i treni aventi origine e destinazione Cervignano S.

Il potenziamento della linea verso Udine è indiscutibile, stando alle attuali necessità dell'importante impianto cervignanese progettato e realizzato come grande interporto prima del crollo della 'cortina di ferro' con l'Europa Orientale. Risulta tuttavia problematica la soluzione inerente al raddoppio della linea Cervignano S.-Udine per gli elevati investimenti in quanto implica l'effettuazione di costosi espropri e interferisce con preesistenze di diversa natura (tessuto urbano insediativo di centri e nuclei abitati diffusi e concentrati, importanti impianti pubblici e opere di urbanizzazione, emergenze storico-monumentali ecc.). Comportando un massiccio impatto sul territorio attraversato la scelta del raddoppio della ferrovia Cervignano-Udine richiede, quindi, di analizzare soluzioni alternative. Una di queste consiste nella possibilità di rivalutare l'importanza della tratta ferroviaria Sagrado-Cormons, abbandonata in fase di costruzione dopo il completamento delle opere d'arte. La sede, i ponti, i viadotti e quasi tutti i fabbricati sono stati terminati, ma non così il *ballast* e l'armamento della linea (binari, opere inerenti l'alimentazione, gli impianti di sicurezza e/o inerenti il regime di marcia ecc.). La linea Monfalcone-Gorizia-Udine ne permetterebbe l'allacciamento diret-

¹¹ Nascendo così un nuovo nodo a sud di quest'ultimo centro abitato: Bivio Buttrio.

¹² Quindi da/per l'autoporto di Gorizia, da/per Nova Gorica e da/per Trieste.

tamente da Sagrado o da Cormons a Gorizia, da Bivio Pradamano a Udine e alla sua circonvallazione ecc. Quest'opera eviterebbe la necessità di procedere alla realizzazione del raddoppio della Cervignano-Udine, in quanto rappresenterebbe a tutti gli effetti il suo 'secondo binario'. Le tratte Cervignano S.-Strassoldo-Palmanova-Santa Maria La Longa-Bivio Cargnacco-'Bivio' Laipacco-Bivio Cividale-PM Vat e oltre e la tratta Cervignano S.-Ronchi dei Legionari Sud-Ronchi dei Legionari Nord-Sagrado-Cormons-Buttrio-Bivio Pradamano-Bivio Laipacco-Bivio Cividale-PM Vat, diverrebbero in pratica una linea a doppio binario. Le due tratte sarebbero allacciate anche a metà percorso da/per l'Europa settentrionale attraverso la bretella Bivio Cargnacco-Bivio Laipacco, nodo, quest'ultimo, della circonvallazione udinese, e verso sud dal progettato (e già citato) collegamento Bivio Buttrio-Bivio Cargnacco. Questa soluzione viene considerata nello scenario 'A', mentre nello scenario 'C' è contemplato sia il raddoppio della linea per Cervignano, sia il completamento della bretella Sagrado-Cormons. Un'importante opera prevista negli scenari di seguito riportati risulta essere la Codroipo-Palmanova che illustriamo meglio nel successivo paragrafo 5.

Tabella 1. Interventi relativi a tre possibili scenari per l'ottimizzazione del collegamento ferroviario Cervignano-Udine.

Scenario A	Scenario B	Scenario C
Completamento degli allacciamenti della linea Cervignano-Cervignano S.-Palmanova-Udine alla tratta Gorizia Centrale-Udine	Raddoppio della linea Cervignano-Palmanova-Udine	Completamento degli allacciamenti della linea Cervignano-Cervignano S.-Palmanova-Udine alla tratta Gorizia Centrale-Udine e alla radice della circonvallazione di Udine
Completamento della bretella Sagrado-Cormons, della quale risultano ultimate le opere d'arte, i ponti, la maggior parte dei fabbricati (di servizio, fermate e	Completamento degli allacciamenti della linea Cervignano-Cervignano S.-Palmanova-Udine alla tratta Gorizia Centrale-Udine e alla radice della circonvallazione di Udine	Completamento della bretella Sagrado-Cormons, della quale risultano ultimate le opere d'arte, i ponti, la mag-
	Ricostruzione della tratta San Giorgio di	

Tabella 1 (segue)

Tabella 1 (segue)

<p>stazioni), e suo allacciamento a Cervignano S. (attraverso opere già progettate di connessione tra la tratta Palmanova-Udine e Gorizia Centrale-Udine)</p>	<p>Nogaro-Palmanova, con realizzazione di varianti di tracciato della viabilità stradale e/o realizzazione di sottopassaggi stradali per eliminare le originarie intersezioni a raso</p>	<p>gior parte dei fabbricati (di servizio, fermate e stazioni), e suo allacciamento a Cervignano S. (attraverso opere già progettate di connessione tra la tratta Palmanova-Udine e Gorizia Centrale-Udine)</p>
<p>Costruzione della tratta ferroviaria Codroipo-Bertiolo-Palmanova, con realizzazione di varianti di tracciato della viabilità stradale e/o realizzazione di sottopassaggi stradali per eliminare le eventuali intersezioni a raso (passaggi a livello)</p>	<p>Costruzione della tratta ferroviaria Codroipo-Bertiolo-Palmanova, con realizzazione di varianti di tracciato della viabilità stradale e/o realizzazione di sottopassaggi stradali per eliminare le eventuali intersezioni a raso</p>	<p>Raddoppio della linea Cervignano-Palmanova-Udine</p>
		<p>Costruzione della tratta ferroviaria Codroipo-Bertiolo-Palmanova, con realizzazione di varianti di tracciato della viabilità stradale e/o realizzazione di sottopassaggi stradali per eliminare le eventuali intersezioni a raso</p>
		<p>Ricostruzione della tratta San Giorgio di Nogaro-Palmanova, con realizzazione di varianti di tracciato della viabilità stradale e/o realizzazione di sottopassaggi stradali per eliminare le originarie intersezioni a raso</p>

Dall'analisi che abbiamo fatto si evince dire che lo scenario 'A' sembra quello preferibile, per ragioni di costi e di impatto ambientale dato che gli scenari 'B' e 'C' richiederebbero, viceversa, investimenti più elevati e tempi di realizzazione più lunghi.

5. L'ottimizzazione dell'offerta ferroviaria in Provincia di Pordenone e ulteriori interventi successivi

L'ottimizzazione dell'accessibilità ai nodi di Pordenone e Pordenone Interporto assume un'importanza diversa rispetto agli interventi sopra analizzati. Lo scenario che qualifica questi interventi in termini di priorità è, intanto, orientato non solo al trasporto delle merci, ma anche alla mobilità delle persone. Inoltre, è sicuramente vero che Pordenone può giocare un ruolo come nodo logistico sull'asse Adriatico-Baltico, ma questo ruolo sembra più legato allo sviluppo del porto di Venezia che a quelli di Trieste o Monfalcone¹³. Non conoscendo gli sviluppi che potranno subire tali scenari, si ritiene comunque opportuno richiamare, qui, gli interventi di ottimizzazione che si rendono necessari sul nodo di Pordenone:

- la riattivazione della linea Sacile-Pinzano al Tagliamento-Osoppo-Gemona del Friuli, nonché la razionalizzazione infrastrutturale delle intersezioni di quest'ultima ferrovia con il resto della rete e la sua successiva elettrificazione;
- l'elettrificazione della linea Portogruaro-San Vito al Tagliamento-Casarsa della Delizia;
- la manutenzione straordinaria e/o la ricostruzione della linea Casarsa della Delizia-Spilimbergo-Pinzano (con la realizzazione di una bretella, o 'lunetta', per l'immissione nella tratta Casarsa della Delizia-Udine, verso Udine) e della linea Motta di Livenza-San Vito al Tagliamento¹⁴;
- il raddoppio della tratta Gemona del Friuli-Pinzano al Tagliamento.

Vi sono poi una serie di altri importanti interventi non strettamente legati al progetto del porto-regione che viene messo a fuoco in questo libro, ma che è opportuno richiamare perché mirano all'aumento

¹³ Su questo punto si veda, in particolare, il capitolo conclusivo di Maurizio Maresca che ben delinea gli scenari alternativi che si prospettano in funzione dello sviluppo del porto di Venezia o di quello di Trieste (in alleanza con Capodistria/Koper).

¹⁴ Opere di prioritaria importanza per lo sviluppo sostenibile della destra Tagliamento, dello Spilimberghese, nonché per il Sanvitese e l'intera area sudoccidentale delle province di Pordenone e di Udine.

della velocità commerciale su linee o tratte esistenti e che coincidono con progetti di opere che interessano da decenni questa regione – in alcuni casi già iniziate ma mai completate¹⁵ –, quali la realizzazione della variante di tracciato della linea Venezia Mestre-Portogruaro/Carole-Trieste Centrale tra Portogruaro e Latisana e la realizzazione della nuova stazione di Latisanotta/Latisana, nonché l'adeguamento e/o l'ottimizzazione del tracciato ferroviario nei territori comunali di San Giorgio di Nogaro e di Villa Vicentina.

Altra infrastruttura ferroviaria mai completata, risulta la tratta ferroviaria Codroipo-Bertiolo-Virco-Flambro-Talmassons-Castions-Morsano-Gonars-Palmanova. La realizzazione di tale opera permetterebbe l'allacciamento diretto dell'interporto di Pordenone con lo scalo di Cervignano, il porto di Monfalcone e il porto di Trieste, nonché il decongestionamento della tratta Sacile-Pordenone-Udine. Il rilevato realizzato per la sede della ferrovia è divenuto, in corso d'opera, quello della strada regionale n. 252¹⁶. Un'eventuale riconversione in sede ferroviaria non penalizzerebbe il territorio attraversato dalla strada, invero molto pericolosa, grazie alla capillarità della rete stradale preesistente.

Nel futuro venturo sarebbe indispensabile, per quanto riguarda il nodo di Trieste, provvedere anche alla realizzazione di allacciamenti a doppio binario tra la Galleria di Circonvallazione Ferroviaria e la tratta Trieste CM Scalo-Rozzol/Montebello della linea Transalpina; mentre, rispetto al nodo di Monfalcone, risulterebbe necessario provvedere alla realizzazione del raddoppio del raccordo Ronchi dei Legionari Sud-Bistrigna e dell'allacciamento ipogeo, con tunnel a doppio binario, tra la Zona Industriale Schiavetti e Porto Rosega.

¹⁵ La costruzione di ben cinque linee o bretelle ferroviarie, in diverse fasi del XX secolo, fu abbandonata, ma due di esse risulterebbero ora di prioritaria attuazione: una è la linea Codroipo-Palmanova, l'altra la bretella Sagrado-Cormons, le cui opere al grezzo sono completate da almeno un ventennio (tracciato, ponti, viadotti ecc.) e riguardo alle quali si tornerà nel corso di questa relazione.

¹⁶ Già strada statale n. 252.

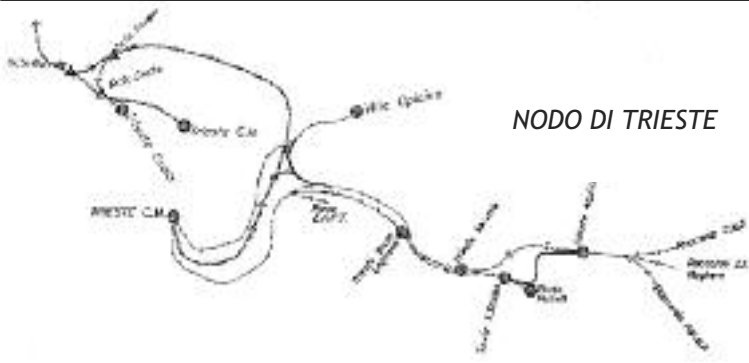


Figura 7. Nodo di Trieste a ottimizzazione infrastrutturale ultimata.

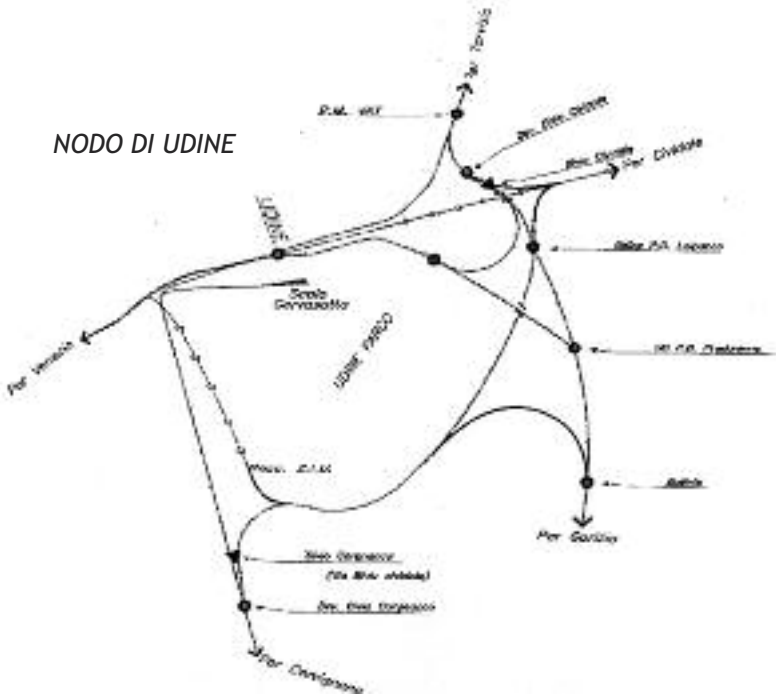


Figura 8. Nodo di Udine a ottimizzazione infrastrutturale ultimata.

6. Conclusioni

L'obiettivo di questo contributo non è solo quello di porre in luce le disfunzioni di un'offerta infrastrutturale tutto sommato completa ma in particolare quello di evidenziare le possibili migliorie da attuare prioritariamente su singoli nodi e tratte se si vuole realizzare quel porto-regione che è l'oggetto di questo libro.

In conclusione, si sottolinea l'importanza delle tre direttrici principali della rete ferroviaria regionale – ovvero la linea Villa Opicina-Monfalcone-Cervignano-San Giorgio di Nogaro-Latisana e oltre, la linea Trieste-Gorizia-Udine-Pordenone-Sacile e oltre e la linea Monfalcone-Cervignano-Palmanova-Udine-Gemona del Friuli-Carnia-Pontribba-Tarvisio – che, assieme a una serie di nodi fondamentali, come il porto di Trieste e il porto di Monfalcone, alla circonvallazione di Udine e al Bivio San Polo, costituiscono il nerbo su cui corre il trasporto merci pesante di media-lunga distanza. Ne deriva che agire prima di tutto su questi nodi e assi è fondamentale per migliorare l'efficienza del servizio sia in termini di offerta ferroviaria che di scambio intermodale.

Inoltre, adeguamenti e potenziamenti non onerosi possono fare fronte alla crescita della domanda prevista e derivante dal potenziamento dei porti dell'Alto Adriatico. L'attuale offerta è infatti in grado di soddisfare una domanda di trasporto merci fino a 2 milioni di container all'anno. È chiaro, tuttavia, che ulteriori forti incrementi di domanda richiederebbero un potenziamento della rete tale da rendere indispensabile anche il quadruplicamento su alcune tratte. La condizione affinché diventi necessario programmare un tale tipo di intervento è la realizzazione dell'ampliamento del porto di Trieste (o di quello di Venezia o ambedue) così che si pervenga a una quantità potenziale di movimentazione annuale di container pari almeno a 4-5 milioni di teu.

È evidente che qui si è voluto concentrare l'attenzione sul servizio merci, lasciando a fasi più avanzate le considerazioni riguardanti il servizio passeggeri sia interregionale che sub regionale che richiede una pianificazione maggiormente integrata col territorio nonché misure e tempi proiettati in una prospettiva più ampia.

Ringraziamenti

Si ringraziano l'ing. Roberto Carollo, l'ing. Guido Davanzo, il p.i. Giorgio Grisilla, e tutto il personale dell'Ufficio Tecnico della Direzione Territoriale Produzione di Trieste di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.

SCENARI DI PROMOZIONE, REGOLAZIONE E GESTIONE DI UN SISTEMA PORTUALE COMPETITIVO NEL NORD ADRIATICO

Maurizio Maresca

In questo scritto esaminiamo alcuni modelli di regolazione e di amministrazione pubblica transnazionale e di concentrazione o competizione interimpresoriale, sempre transnazionale, utilizzabili nel caso del sistema portuale del Nord Adriatico. L'obiettivo è di verificare le condizioni di fattibilità, giuridica e imprenditoriale, di quel porto-regione che costituisce l'oggetto di questo libro e che è la precondizione strutturale per costruire una realtà portuale competitiva nell'Alto Adriatico.

In altra recente occasione abbiamo affrontato il tema della regolazione dei sistemi portuali in una prospettiva di superamento della legge 28 gennaio 1994 n. 84 che realizzi (i) la piena coincidenza fra regolazione/amministrazione pubblica e mercato rilevante (non dimenticando che da alcune settimane l'Autorità dei Trasporti svolge una funzione molto importante); (ii) il rispetto del diritto europeo dell'economia (la sintesi di concorrenza, accesso al mercato e grandi principi come la tutela del lavoro, il legittimo affidamento ecc.) nella consapevolezza che un mercato dove il rispetto delle regole non è percepito come un valore respinge gli investimenti stranieri (esattamente come sta accadendo nel presente momento storico); (iii) la politica europea dei trasporti (che proprio di questi tempi si sta ridefinendo in virtù di vari strumenti in via di approvazione), che vive solo per il *commitment* delle grandi centrali di traffico internazionale (non da tutti è percepito come, nella prospettiva dell'avvio di un corridoio di traffico, l'accordo P3 fra Maersk, Msc e Cma-Cgm e l'impegno di DB Schenker valga enormemente di più rispetto alle vicende del Pacchetto Connecting Europe Facility (CEF) approvato a Strasburgo

lo scorso 19 novembre dal Parlamento europeo ai sensi dell'art. 170 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea-TFUE).

1. Due scenari per la realizzazione di una base portuale di livello europeo nel Nordest

1.1. Premessa

In un recente incontro promosso dall'Associazione Italia Decide di Luciano Violante, Maria Elena Perretti di Cassa Depositi e Prestiti non esitava a sbottare, al termine di una discussione accesa: «Ma almeno un porto vero, in Italia, lo vogliamo fare?». Il senso dell'intervento di Maria Elena era del tutto corretto: oggi non un solo porto italiano è significativo rispetto ai porti del Nord Europa. Non uno si presenta in grado di servire le navi da 18.000 teu (*twenty-foot equivalent unit*) che, tutto prova, saranno in funzione sulla rotta del Far East a breve-medio termine.

La logica di principio, sottesa all'ultimo disegno di politica dei trasporti marittimi di significato, elaborato dal Governo Prodi nel 1997 e voluta da Claudio Burlando, muoveva da una portualità 'doppia', nel Nordovest e nel Nordest, sostenuta eventualmente dai terminali di Taranto e Gioia Tauro. Per quella politica, Trieste e Genova avrebbero dovuto offrire una terminalistica di corridoio di nuova generazione. Con l'approvazione dei nuovi Orientamenti di cui all'art. 170, TFUE, e quindi con l'introduzione del nuovo Corridoio Adriatico-Baltico che insiste sul Friuli Venezia Giulia, sulla Slovenia e sul Veneto, parallelo al Corridoio del Brennero e al Corridoio Genova-Rotterdam, si conferma la scelta di politica dei traffici – in chiave verticale e ascellare – allora voluta da Claudio Burlando. Solo che, mentre nel Nordovest un'offerta di traffico strutturata pare possibile, malgrado le resistenze locali, dal momento che Genova, Savona e La Spezia paiono in grado, a regime, di servire un traffico pari a 6/8 milioni di teu, nel Nordest l'unica speranza di una base di traffico efficace, che sostenga i due corridoi verticali del Brennero e dell'Adriatico-Baltico, parrebbe affidata a Venezia e al progetto del suo porto *off shore*.

Per meglio comprendere, è utile una notazione sul traffico marittimo.

Il trasporto di interesse via mare per i corridoi è in larga parte quello contenitori nella rotta del Far East (l'unica competitiva in virtù del canale di Suez). Oggi il Nord Adriatico è servito da navi di linea di piccole dimensioni che scalano ogni porto (Fiume/Rijeka, Capodistria/Koper, Trieste, Venezia e Ravenna) mentre la gran parte del mercato del Centro Europa, malgrado la distanza doppia rispetto ai porti del Nord Adriatico, è servita dai porti del Nord Europa. L'ipotesi che si prospetta a seguito dell'alleanza P3 fra Maersk, Msc, e Cma-Cgm (le prime tre compagnie mondiali) è che aumentino le dimensioni delle navi, che toccherebbero quindi solo un porto, dove dovranno compiersi tutte le operazioni e che rappresenterebbe l'*hub* di riferimento. Dovendo dubitare che vi sia spazio per una pluralità di impianti portuali concorrenti, è quindi centrale che, nel Nord Adriatico, si sviluppi un'offerta forte in un unico porto. O quantomeno, mentre Venezia presenta una sua ragione d'essere rispetto al mercato della Pianura Padana (e della Baviera in virtù del Corridoio del Brennero), Trieste e Capodistria/Koper, accomunati dallo stesso mercato di riferimento (Baviera, Austria, Ungheria ecc.) e costituendo uno stesso porto, difficilmente saranno scalati entrambi quando le dimensioni dell'armamento aumenteranno.

Sempre pensando ai traffici contenitori non può tacersi della nuova rotta polare che finalmente, proprio nel 2013, ha aperto una nuova prospettiva di collegamento fra il Far East e l'Europa e che riguarda i porti del Nord Europa (a quanto pare si stanno attrezzando i porti russi e tedeschi per ricevere navi di grandi dimensioni che oggi passano da Suez). È difficile dire se questa prospettiva sia tale da inaridire del tutto l'offerta del Mediterraneo, escludendolo dalle rotte intercontinentali. Allo stato, a leggere le scelte delle grandi compagnie, non pare si consideri questa prospettiva come sostitutiva della rotta del Mediterraneo-Far East, anche se le compagnie di certo non sono più orientate, come un tempo, a investimenti *greenfield* nell'Europa meridionale (ma questo deriva dalla scarsa redditività di tali investimenti e dal rischio regolatorio e legislativo che oggi si riscontra, in Italia particolarmente). Questo delinea uno scenario di forte competizione nel Nord Adriatico che si gioca, oltre che sulla dimensione minima (aiuti di stato per portare via traffico ai concorrenti oggi),

anche sui tempi di realizzazione degli investimenti portuali (di assoluta urgenza) e sulle alleanze di traffico. Molto meno, a nostro avviso, sulla realizzazione fisica dei corridoi (che nel Friuli Venezia Giulia, a differenza di quanto si verifica altrove, esistono). E le decisioni in ordine a quanto sopra non possono attendere.

Un secondo mercato da prendere in considerazione è quello dello *short sea shipping* o delle cosiddette 'autostrade del mare'. Si tratta di una nuova idea di trasporto fortemente voluta dall'Unione Europea (UE) e presente negli strumenti comunitari di cui all'art. 170, TFUE, che si giova di una forte interazione fra modalità e che presuppone alcune scelte di politica dei trasporti dello Stato e delle Regioni. Il vettore marittimo più significativo, Grimaldi Lines, svolge un ruolo molto attivo sul mercato, anche in virtù della sua presenza in una molteplicità di compagnie molto aggressive, e sembra non risentire della crisi di questi ultimi anni. Grimaldi, con Minoan, Finlines ecc. si candida a svolgere un ruolo strategico di connessione fra l'Europa e il Nord Africa, la Turchia e la Grecia.

Una positiva intesa con le grandi compagnie ferroviarie per l'avvio di autostrade del mare/autostrade viaggianti integrate consentirà di togliere dalla strada il traffico pesante di lunga percorrenza risolvendo oltretutto problemi ambientali nell'attraversamento delle Alpi.

1.2. Lo scenario centrato su Venezia

Il primo scenario è descritto efficacemente nel Regolamento UE n. 913 del 2010. La base terminalistica che sosterebbe navi di grandi dimensioni (oltre 15.000 teu), secondo questo disegno, sarebbe il porto di Venezia, che si sta attrezzando con l'*off shore*, il cui progetto ha ormai superato la fase della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). Si tratta di un progetto ambizioso e complesso perché investe un'area a molte miglia dalla costa e impone un meccanismo non facile di trasbordo, ma, se si supereranno una serie di difficoltà, il porto di Venezia potrebbe avere le caratteristiche per diventare l'impianto di alimentazione del Brennero (via Verona) e del Corridoio Adriatico-Baltico (via Pordenone-Udine).

Questo scenario, ribadito di recente dall'on. Antonio Cancian sia nel Convegno NAPA di Bruxelles del 25 novembre 2013 che nella

Tavola Rotonda dell'Autorità portuale di Venezia del 18 dicembre 2013, attribuisce centralità quindi agli *off docks* di Pordenone e Verona, mentre Udine diventerebbe il primo snodo (il secondo sarà Villach) sul Corridoio Adriatico-Baltico. Le amministrazioni del Friuli Venezia Giulia dovranno attrezzare Pordenone e Udine e le loro aree territoriali come strumenti essenziali di sostegno ai traffici e dai quali organizzare anche il riposizionamento dell'industria locale di trasformazione. Il Molo VII a Trieste si aggancerebbe presumibilmente a Udine (vedi a questo proposito gli scritti di Fabbro-Brunello e di Rutter in questo libro).

L'Autorità portuale di Venezia provvede a scegliere il gestore dell'impianto con una procedura competitiva che riguarderebbe separatamente le tre infrastrutture costituenti l'opera nel suo complesso ma tra loro condizionate reciprocamente: a tal fine, anche grazie a un finanziamento su fondi comunitari, ha, peraltro, già selezionato sia l'*advisor* giuridico sia l'*advisor* industriale/finanziario.

La proposta dell'on. Cancian pare coerente con il disegno in corso di riflessione in ambito nazionale. La grave crisi della portualità e la sua insufficienza rispetto ai corridoi europei impongono di strutturare uno o al massimo due porti-corridoio di rilevanza europea. Fermo restando che nel Nordovest Genova e Savona saranno presumibilmente il sistema portuale a sostegno del Corridoio Genova-Rotterdam sull'asse del Loetschberg e del Gottardo, magari governato con uno strumento *ad hoc*, nel Nordest, invece, un'offerta terminalistica, come quella che sta predisponendo Venezia, sarebbe largamente sufficiente. A Venezia, in questo scenario, si concentrerebbero tutti i traffici indirizzati o provenienti dal lungo raggio (Monaco, Travemunde ecc.) e dalla Pianura Padana.

1.3. Lo scenario centrato su Trieste-Capodistria/Koper

Nello studio che Drewry ha elaborato per UniCredit, e sul quale ritorneremo, si profila un ruolo potenzialmente strategico per i porti fra Monfalcone e Capodistria/Koper in funzione del mercato del Centro Europa nel caso di impegno di grandi operatori marittimi e ferroviari.

Prima ipotesi

Una prima ipotesi, ormai storicamente superata, ma di certo la più convincente per un paese (quale non è l'Italia) in grado di esprimere una politica dei trasporti, è stata proposta da UniCredit e Maersk nel 2010. Queste imprese prospettarono al Governo italiano l'avvio di una piastra portuale a Monfalcone in grado, a regime, di muovere 3 milioni di teu e di sostenere tutto il traffico del Nord Adriatico. L'operazione si prospettava molto simile a quella ora in corso di realizzazione a Venezia con una sola differenza, non insignificante: era proposta dal primo operatore mondiale di traffico che di lì a tre anni avrebbe concluso l'alleanza decisiva per i traffici con il secondo e il terzo operatore.

Il progetto

Sotto il profilo del mercato, il progetto non ha esitato a individuare un'area molto vasta, che si colloca fra Svizzera, Germania (Baden-Württemberg, Baviera, ma anche parte delle regioni del nord), Austria, Ungheria e Repubblica Ceca, che è rilevante nei traffici Europa-Far East, e che rende il progetto certamente competitivo rispetto ai porti di Amburgo e Rotterdam. Il diffondersi, rispetto al 2010, di navi di grandi dimensioni, ma ancora di più il divenire dell'alleanza fra le compagnie (che appunto presuppone navi più grandi e con meno feederaggio) induce a ritenere che il progetto avrebbe ancora maggiore ragion d'essere, rivelandosi sempre meno logico, in uno scenario di 4/5 anni, che le navi in arrivo o in partenza, servano una pluralità di porti nello stesso mercato (oggi le navi *round trip* servono Venezia, Trieste, Capodistria/Koper, Fiume/Rijeka, Ravenna ecc.).

L'area interessata

L'area interessata, sotto il profilo impiantistico, si presentava sostanzialmente pronta per un investimento portuale. Essa è corredata da un'area retroportuale eccellente, dove avrebbe dovuto sorgere la nuova stazione ferroviaria ed essere organizzata la fase della preparazione della logistica. Gli investimenti ferroviari, studiati con l'aiuto di Mario Goliani, avrebbero dovuto essere localizzati sia sul bivio di San Polo, allo scopo di gestire i convogli treni provenienti da una pluralità di destinazioni, sia sulla linea verso Gorizia, trattandosi di

rettificare pezzi della linea allo scopo di servire treni da 750 metri. Da notare che, secondo il progetto, la tratta principale avrebbe dovuto attestarsi verso Gorizia: l'obiettivo dei proponenti era di evitare qualsiasi rischio di rottura di traffico sull'interporto di Cervignano. Il dragaggio dei fondali avrebbe costituito il lavoro più impegnativo: rimuovere e rilocare 9 milioni di metri cubi di fanghi avrebbe significato, da una parte, usare una cassa di colmata esistente ma dall'altra anche materiale per la costruzione della nuova piattaforma per una lunghezza di oltre 1,5 chilometri.

I problemi

Sotto il profilo giuridico si imponevano due ordini di problemi. Da una parte il problema strettamente marittimo/concessorio. L'architettura dell'operazione era impostata sull'uso dell'art. 36, cod. nav., prevedendosi che UniCredit e Apm Terminal (Newco 1) avrebbero tratto in concessione l'area per infrastrutturarla. Essi avrebbero quindi dato in uso la banchina o ex art. 45 bis o attraverso altro strumento, ma sulla base di una previsione in tal senso contenuta nell'atto di concessione, a una impresa terminalistica (Newco 2) a guida Apm Terminal. Newco 3, un'impresa paritetica Ferrovie dello Stato/Maersk (non dimentichiamo che European Railways Shuttle - ERS, allora del Gruppo Maersk, è il primo operatore ferroviario privato nella logistica) avrebbe assicurato i collegamenti internazionali. Dall'altra parte, i soggetti interessati chiedevano alcune garanzie a tutela del loro investimento. In sostanza, come condizione per investire circa 750 milioni, UniCredit e Maersk chiedevano che lo Stato garantisse che (i) il piano industriale dell'operazione non venisse pregiudicato dall'avvio di altra opera, nello stesso mercato e con risorse pubbliche, che avrebbe finito per disarticolare l'equilibrio contrattuale e incidere sul sinallagma, nonché (ii) la nomina di un commissario straordinario che avrebbe dovuto superare ogni difficoltà di intervento finanche sostituendosi alla pubblica amministrazione inadempiente.

Proposta respinta

La proposta è stata respinta da una politica poco presentabile, malgrado il supporto forte e qualificato del Ministro degli esteri Frattini,

per l'opposizione generalizzata della maggior parte dei porti italiani ma anche di ambienti economici locali (triestini e udinesi). Come sempre succede in Italia, quando si tratta di scelte di innovazione che incidono su interessi locali, ogni decisione è impossibile. D'altra parte è per quella ragione che in Italia vi sono 50 porti (a fronte dei 3 tedeschi) dei quali nessuno fra i primi venti in Europa e altrettanti aeroporti, che la ferrovia deve sostenere una miriade di piccoli e insignificanti centri di traffico e che abbiamo da anni perduto il vettore aereo nazionale.

1.4. Il porto di Trieste

Il porto di Trieste sta ora pensando di realizzare una piccola piattaforma per merci varie di scarsa utilità e poco trasparente (relativamente alla procedura seguita). E questo accade quando vi è già un surplus di offerta terminalistica per questo tipo di merci. Ancora meno trasparente si profila il futuro sia per la piattaforma logistica che per il recupero dell'area di Servola. Sembra di scorgersi un'intesa imprenditoriale fra costruttori e operatori triestini interessati a proteggere il 'loro' mercato da invasioni di terzi (sia Fsi, sia Db Schenker, sia Maersk) più per beneficiare dei fondi stanziati per la piattaforma logistica (130 milioni di euro) che per portare nuovo traffico Ro-Ro (*Roll-on/Roll-off*) o merci varie. Mentre questo processo si realizza in chiave endoportuale, e secondo una logica corporativa e consociativa (tipica peraltro della portualità italiana), Venezia e, come vedremo oltre, Capodistria/Koper guardano lontano con progetti ambiziosi e impegnativi e, ed è quanto più rileva, che paiono coerenti con i presupposti del diritto dell'UE.

Ignorando i temi solo 'para portuali', o di portualità allargata, come quello del riuso del porto vecchio, e guardando al porto di Trieste in quanto impianto in concorrenza con Capodistria e Venezia – questo è il presupposto strategico da cui muove il presente paragrafo, ancorché non condiviso dall'Autore –, nell'arco di soli quindici anni Trieste ha vissuto e perduto quattro sfide/occasioni strategiche molto importanti, se non essenziali (sul tema rinviamo agli articoli di Paolo Rumiz su «Il Piccolo» del 17, 18 e 19 febbraio 2011). La internazio-

nalità di un ambito territoriale non deriva da strumenti, anche evoluti, offerti dal diritto internazionale in altra epoca, ma oggi obsoleti, bensì dalla concreta capacità di stipulare alleanze strategiche di commercio internazionale che relazionano il sistema portuale con mercati diversi e, specialmente, dalla costruzione delle regole necessarie per governare queste alleanze. La reputazione di un porto o di una città come area che accoglie e valorizza gli investimenti stranieri, e li remunera, non chiusa e impermeabile per effetto di barriere di accesso, è essenziale in un ambiente così piccolo come quello rappresentato dalla comunità internazionale dei traffici (per inciso la procedura per la cosiddetta piattaforma logistica, un'opera, come osservato, di scarso valore e significato trasportistico e di dubbia coerenza con l'impianto della legislazione vigente, si è chiusa con affidamento in uso agli stessi operatori del porto di Trieste rinunciandosi a individuare nuovi operatori e nuovi traffici). Sul tema ci permettiamo di rinviare al nostro commento *Porti e Aeroporti* (in *Commentario al codice dei contratti pubblici* diretto da G.F. Ferrari e G. Morbidelli, vol. III, Milano 2013, pp. 69 ss.), parzialmente ripreso con *La scelta del gestore delle infrastrutture portuali fra diritto interno e diritto dell'Unione Europea* (in «Il Diritto Marittimo», I, 2013, p. 59).

La prima sfida/opportunità si è perduta quando, nel novembre del 1999, European Container Terminal (ECT), il potente terminalista oggi facente capo a Hutchinson Wampoa abbandona fra le polemiche (e con qualche bomba di troppo localizzata negli ascensori del porto!) la gestione del Molo VII, da appena due anni ottenuta a seguito di una procedura trasparente ai sensi dell'art. 18, l. 84. La rinuncia di ECT e le polemiche che ne sono seguite hanno comportato un pregiudizio reputazionale molto pesante per il porto di Trieste (tanto che addirittura sorse una controversia proprio sul tema), che fino ad allora non aveva individuato una chiave di regolazione del lavoro e dell'esercizio dell'attività di impresa coerente con il diritto internazionale, perché dava l'idea – solo parzialmente errata – di un portomercato che pretendeva di autoregolarsi in contrasto con le regole europee e dove le maestranze (in parte riconducibili alla Compagnia portuale e in parte all'Autorità portuale da pochi anni costituita) erano del tutto autoreferenziali (e per di più con una politica divisa).

La seconda sfida/occasione si è perduta quando è fallito il ricordato progetto di integrazione interaziendale fra Luka Koper e il Molo VII (una vicenda che assume una grande importanza nella prospettiva dell'oggi). Questo progetto, del quale la co-gestione del Molo VII era solo la prima fase, consisteva in uno sforzo giuridico e politico di integrazione transnazionale delle regole e quindi nella effettiva unificazione (i) delle disposizioni in materia di accesso al mercato dei servizi portuali, (ii) delle norme in materia di costruzione delle opere pubbliche, incluse le procedure in materia di impatto ambientale di cui alla direttiva 5/337 del 27 giugno 1985 (del tutto penalizzanti in Italia), (iii) della fiscalità delle imprese e doganale e finanche (iv) della regolazione del mercato: esattamente come dovrebbe avvenire oggi se si volesse dare una prospettiva oltre la lobbying al NAPA. Probabilmente non vi è stata la dovuta flessibilità e attenzione; di certo ha giocato un ruolo, in quel preciso momento storico – in cui le amministrazioni portuali e ferroviarie e i sindaci di Trieste e Capodistria avevano firmato un accordo di collaborazione assai ambizioso ma specialmente in cui i due Capi dello Stato condividevano una comune visione –, l'esito della contesa elettorale del giugno 2001 e l'imbarbarimento delle relazioni italo-slovene che ne è seguito. Forse anche il venir progressivamente meno dell'influenza delle grandi famiglie triestine, che in quel periodo consumavano le ultime forze di resistenza con una politica incapace di strategie e intrinsecamente conservatrice, ha giocato un ruolo significativo. È certo che la rottura fra Trieste e Koper ha comportato il riavvio di una competizione che non ha senso in presenza di volumi così esigui (allora Trieste e Koper insieme muovevano meno della metà dei containers di La Spezia) e nell'arco di soli 6 chilometri e che si concluderà quando uno dei due porti chiuderà una alleanza strategica di rilancio con uno o più operatori presenti nell'area del Centro Europa e in grado di movimentare volumi significativi.

La terza sfida/occasione, si è perduta nel 2003, quando DB Schenker prende in concessione lo Scalo legnami (la base della odierna piattaforma logistica) essenzialmente per studiare una prospettiva di collegamento con il Centro Europa. L'allontanamento di questa impresa (di cui la comunità professionale triestina conosceva già la forza di

penetrazione) nel corso dell'anno successivo, proprio quando si andava chiudendo la procedura di concentrazione comunitaria in una logica che trasformava tale impresa in operatore globale di traffico che integra trazione, terminalistica e spedizione, ha di fatto privato il porto di Trieste e il nostro Paese di un potenziale partner essenziale e davvero strategico, che oggi, e da alcuni anni, guarda con attenzione al concorrente porto di Koper (si noti che DB Schenker da allora non ha mai preso una posizione terminalistica/portuale in Italia, mentre ha investito in Spagna, Portogallo e Turchia).

La quarta sfida/opportunità Trieste l'ha subita molto più di recente, nel 2010, quando i vertici dell'Autorità portuale (pure se in posizione di retroguardia) hanno sostanzialmente colluso con gli altri porti italiani e con il sistema nazionale riconducibile ad Assoporti (refrattario all'innovazione e legato a modelli tradizionali di stampo consociativo) adoperandosi perché fosse respinta la proposta formulata da UniCredit e Maersk su Monfalcone e sul Molo VIII: non ha capito la comunità triestina (i) l'importanza che avrebbe costituito per il porto di Trieste, in funzione della sua effettiva internazionalizzazione, oltre che per la politica dei trasporti nazionale, una nuova disciplina impostata sul diritto del commercio internazionale, e quindi sulla concorrenza e sulla certezza del diritto, in grado di regolare una banchina remota e l'espansione del Molo VIII nel contesto del Corridoio Adriatico-Baltico e gestita da Maersk e da Ferrovie dello Stato al servizio del mercato Centro Europa (che oltretutto sarebbe stata regolata dalla Port Authority di Trieste) e (ii) quale pregiudizio avrebbe creato – e non si ha idea della misura di tale pregiudizio! – sotto il profilo reputazionale un'ulteriore prova di chiusura al nuovo.

A un investitore internazionale o alle stesse istituzioni europee che dovessero valutare l'attivazione dei nuovi strumenti finanziari per le infrastrutture di coesione (i cosiddetti *project bonds*), viene difficile pensare che, senza un progetto vero di rilancio fatto di regole organizzative, ma, specialmente, riconducibile a imprese internazionali di comprovata reputazione, chiusa fra le infrastrutture/alleanze di Luka Koper/DB Schenker e Venezia/Psa, e priva di una classe politica e dirigente di visione, Trieste possa essere competitiva.

1.5. Il porto di Monfalcone

Il porto di Monfalcone, a sua volta, è ormai allo stremo. Al di là del 'sogno' ampiamente condivisibile che traspare dalla proposta della Provincia di Gorizia e che riprende nelle sue linee essenziali il progetto Unicredit Maersk, non c'è alcuna concreta visione di sviluppo. Ci si preoccupa, senza neppure troppo successo, di rimediare ai guasti del passato per garantire almeno un fondale di 12,50 m. Povero, inoltre, è apparso il ruolo regolatorio e amministrativo degli enti preposti. Si sono utilizzate procedure regionali con l'evidente scopo di evitare procedure trasparenti di assegnazione dei lavori a imprese di comprovata competenza a livello internazionale e davvero in grado di garantire l'esecuzione dell'escavo e del canale di accesso solo per accontentare movimenti e organizzazioni, legati a questa o quella coalizione, che invece il principio della buona amministrazione e la corretta applicazione del decreto Bersani, come integrato dalla finanziaria per il 2008, indurrebbe solo a mettere rapidamente in liquidazione. Con la conseguenza che il porto si sta interrando.

Una congerie di enti e subenti regionali, comunali, provinciali e camerali privi di qualsivoglia competenze istituzionali, gestiti da funzionari il cui principale scopo è quello di evitare responsabilità, con il rischio di frenare tutto («di burocrazia si muore!» dicono sia recentemente sbottato nel corso di una riunione un alto dirigente regionale), sono alla ricerca di un ruolo che la legge loro non assegna, con l'unico effetto del caos organizzativo. La violazione del diritto dell'UE in materia di appalti è in sé un atto grave che configura una precisa responsabilità dello Stato membro. Ma se la violazione non è posta in essere per accelerare l'affidamento dei lavori o dei servizi ma per mantenere sul mercato o trasferire utilità a organizzazioni prive di alcuna reputazione specifica, solo per ragioni politiche, il danno è doppio. È illecito è enormemente più grave anche nella prospettiva del diritto dell'UE. È una situazione che oltretutto determina un grave danno in capo alle imprese che hanno investito nel porto, specialmente in occupazione e manodopera, e che, quindi, non possono trasferire i loro traffici altrove. Non si comprende perché le autorità abbiano lasciato andare, in così pochi anni, il porto di Monfalcone senza intervenire almeno per il ripristino del fondale. E così la maggior parte degli operatori hanno dirottato i loro traffici

a Livorno (cellulosa), a Trieste (bramme, anche su spinta della Regione) e a Capodistria/Koper.

Anche la regolazione, come si osservava, è mancata nel porto di Monfalcone. L'applicazione dei principi di cui alla legge n. 84 è del tutto teorica. Sia l'art. 16, per quanto attiene ai requisiti di accesso al mercato (specialmente per quanto riguarda il personale impiegato), sia l'art. 18, per quanto attiene all'uso di terminali pubblici, non trovano sistematicamente applicazione. Pare quasi che assumere personale sia un elemento di debolezza per quanto attiene all'accesso al mercato (mentre la n. 84 impone che ogni operatore abbia a disposizione il personale necessario per lo svolgimento dell'attività normale). E ancora pare ci si ostini a mantenere le banchine pubbliche esattamente secondo quanto avveniva prima del 1991 quando la Corte di Giustizia ha sostanzialmente imposto la privatizzazione della gestione. Non si comprende che cosa osti alla piena applicazione della legge n. 84, da una parte subordinando l'accesso al mercato dei servizi portuali alla effettiva disponibilità della manodopera necessaria, e, dall'altro, affidando la gestione dei diversi terminali a soggetti professionalmente capaci che esercitano in regime di piena concorrenza l'attività alla stregua di un servizio di interesse generale o quantomeno di *essential facilities*.

Oggi le competenze, a seguito della piena entrata in vigore del d.lgs. n. 111 del 2004, sono della Regione Friuli Venezia Giulia che, tuttavia, a decorrere dall'inizio del 2012, quando il trasferimento delle competenze amministrative e regolatorie ha iniziato a produrre effetto, non ha ancora iniziato una convincente azione di regolazione e di amministrazione pubblica. La legge regionale del 24 maggio 2012 n. 12 è parsa più il segno di una buona intenzione che nulla ha modificato in concreto. Non parliamo poi dell'azione di promozione dei traffici e quindi delle alleanze con grandi imprese internazionali la cui importanza non sembra, a oggi, neppure essere stata percepita dagli organi competenti.

1.6. Il porto di Capodistria/Koper

Capodistria/Koper sta proseguendo la strada di un rafforzamento attraverso la realizzazione del *doubling* con Divača e del nuovo terminal

contenitori. Come vedremo meglio in prosieguo, allorché prenderemo in esame i profili di interesse dei grandi operatori di traffico sull'Alto Adriatico, qualcosa sembra muoversi nel senso di segnalare Capodistria/Koper come l'unica alternativa a Venezia, in assenza di decisioni urgenti del Governo italiano.

2. Il profilo pubblicistico e internazionale della governance del corridoio e del sistema portuale

2.1. Premessa: regolazione e amministrazione pubblica di segno nazionale. L'autorità unica

Di seguito esaminiamo due modelli attualmente in fase di studio, a livello accademico, presso l'Università di Udine. Nondimeno dobbiamo appena accennare, almeno, a un terzo modello che riteniamo utile impiegare anche in assenza di una soluzione internazionale, prescindendo cioè dall'ambiziosa soluzione che andiamo a riassumere nelle pagine che seguono.

2.2. Un cenno alla governance interna del sistema porto-retro porto-corridoio del Friuli Venezia Giulia

L'Autorità portuale unica

Come abbiamo in altra occasione rilevato ci pare indispensabile, a prescindere dalla prospettiva internazionale (o transnazionale), che i porti di Trieste e di Monfalcone siano uniti sotto la medesima governance, non escludendosi un'integrazione ancora più ambiziosa che coinvolga l'intero Alto Adriatico (Costa e Maresca, *Il futuro europeo dei porti italiani*, Venezia, 2013). Così si dovrà dare luogo a una sola autorità di regolazione e amministrazione pubblica che riporti all'Autorità dei trasporti, per gli aspetti della regolazione e al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, per gli aspetti relativi alla amministrazione pubblica e alla promozione di sistema. Non vi è dubbio, infatti, che Trieste e Monfalcone costituiscono un solo mercato geografico rilevante non essendo plausibile che la regolazione abbia luogo a opera di soggetti diversi e interpretandosi la normativa applicabile in modi differenziato (si pensi che a Trieste il 'rizzaggio' e

‘derizzaggio’ è considerato operazione portuale, mente a Monfalcone è registrato all’interno dei servizi di cui all’art. 16 bis, l. 84).

Lo strumento normativo

La specialità della Regione Friuli Venezia Giulia consente di affrontare il problema della governance senza necessità di una legge statale modificativa della legge n. 84, ma semplicemente ricorrendo a uno strumento attuativo (come il decreto legislativo) che oltretutto si porrebbe con il rango di legge ordinaria a contenuto rafforzato trovando la sua base nella legge costituzionale n. 1 del 1965. Proprio la nuova autorità portuale chiamata all’amministrazione pubblica e alla regolazione, ma anche alla promozione, non delle infrastrutture, ma dei traffici, potrebbe essere lo strumento appropriato anche per regolare il corridoio in virtù di una intesa di segno transfrontaliero (sul punto vedi il nostro, *L’evoluzione del diritto dell’Unione Europea in materia di trasporto e infrastrutture*, Milano, 2013).

Alcune caratteristiche specifiche

Nel contesto di quella riforma, l’intesa fra Stato e Regione potrebbe prevedere altresì specifiche misure e modalità di scelta delle persone preposte alla regolazione. Richiamando le nostre conclusioni, meglio argomentate altrove, si suggerisce che la nuova autorità sia costituita da un collegio di tre membri, confermandosi rispetto a essi il requisito della massima e comprovata professionalità di cui all’art. 8, l. 84 (che recentemente il Consiglio di Stato ha ritenuto ineludibile). Inoltre la nomina potrebbe avere luogo d’intesa fra Regione e Governo sulla base di un vero e proprio concorso pubblico gestito da una Commissione internazionale di indiscussa serietà e totalmente estranea alle vicende della politica. Si tratta di criteri non lontani da quelli applicati in molti paesi per la nomina di autorità di garanzia, che eviterebbero molte delle difficoltà che sono occorse, anche nella Regione Friuli Venezia Giulia negli anni recenti, per l’invadenza e l’avidità della politica e dei suoi rappresentanti (alla costante ricerca di posti ben pagati al vertice di imprese, amministrazioni ecc.). Sarebbe opportuno che a fianco (i) dei componenti dell’Autorità, che dovrebbe estendere la sua giurisdizione anche agli ambiti retroportuali che interessano il corridoio, fosse costituito (ii) un comitato composto dalle amministrazioni

pubbliche interessate e (iii) una commissione consultiva alla quale partecipino le imprese interessate e il mondo del lavoro.

Sarebbe davvero molto importante se la Regione Friuli Venezia Giulia, in coincidenza con l'affermarsi delle nuove scelte europee sulle quali ci siamo soffermati in precedenza, aprisse la strada alla riforma della portualità con una norma coraggiosa e innovativa in grado di disconnettere pratiche e comportamenti non sempre ispirati alla realizzazione degli obiettivi pubblici. Si tratterebbe, oltretutto, di un segno al Governo centrale, da troppo tempo ostaggio di un'ipotesi di modifica della n. 84 (oggi al Senato) che scontenta tutti e non cambia nulla. Evidentemente quell'intervento condiviso dovrebbe riguardare anche alcune misure per la crescita volte a promuovere gli investimenti stranieri (e italiani) oggi orientati ad altri mercati e non certo al nostro, come alcune norme in materia fiscale e di contributi sul lavoro, disposizioni sulla certezza del diritto e misure di accelerazione delle opere pubbliche realizzate con capitali privati. Ci pare, inoltre, che l'intervento indicato debba favorire la promozione della stabilità del posto di lavoro. Riteniamo che, specie nei porti, in caso di selezione delle imprese prestatrici dei servizi, fra i criteri da considerare vi sia anche quello dell'occupazione, non potendo certo competere ad armi pari imprese che esternalizzano massicciamente con imprese che, invece, mantengono un'occupazione stabile di qualità. E di certo la nota sentenza Porto di Genova, da cui è partito il processo di riforma della portualità italiana agli inizi degli anni Novanta, non ha affatto escluso che la tutela del lavoro costituisca meccanismo di selezione dei prestatori delle operazioni portuali quando vi sia la necessità di ridurre l'accesso per assicurare il buon funzionamento del mercato. Non è improprio affermare che la tutela dell'occupazione e dell'ambiente di lavoro rilevino anche nella prospettiva del diritto della concorrenza.

2.3. Il modello dell'Autorità internazionale nel caso di infrastrutture transfrontaliere

Ritornando al tema, esaminiamo ora la figura della regolazione internazionale delle infrastrutture comuni a più Stati, che costituisce una forma evoluta di regolazione/amministrazione.

Come avviare una reale cooperazione che vada oltre le soluzioni alle quali sono pervenute le istituzioni europee con il pacchetto approvato ex art. 170 e segg. TFUE? Non vi è dubbio che, al di là della novità dello strumento, al quale si è deciso di ricorrere per attuare una politica europea dei trasporti di corridoio o di rete, appunto il Regolamento, nessuna significativa rinuncia alla sovranità da parte dei singoli Paesi a favore delle istituzioni europee è stata operata. Gli Stati si sono rivelati ancora una volta molto gelosi delle loro competenze, pur nel caso della Repubblica italiana (è noto che, proprio le inadeguatezze dell'apparato normativo nazionale, la mancanza cronica delle riforme strutturali indispensabili per l'avvio dei corridoi, il caos di norme che di fatto impediscono la realizzazione delle infrastrutture e le violazioni costanti delle norme in materia di accesso al mercato e di concorrenza, indurrebbe il nostro Paese a spingere per la uniformità).

Per conseguire soluzioni uniformi, in una situazione nella quale non si è voluto spingere oltre il diritto dell'Unione (anzi), occorre che gli Stati interessati – e l'Italia è il primo per evidenti ragioni, avuto riguardo alla sua marginalizzazione rispetto ai traffici – promuovano una cooperazione rafforzata fatta di disposizioni uniformi nelle seguenti materie, tutte di competenza concorrente:

- le regole tecniche e di procedura in materia di progettazione costruzione e gestione, così che tutti i Paesi interessati beneficino del medesimo regime;
- l'attuazione del principio di certezza del diritto e di legittimo affidamento, così che i rischi regolatorio e specialmente legislativo siano governati secondo regole prevedibili e comuni ai Paesi interessati alla rete;
- la stessa scelta di quali infrastrutture e soluzioni siano da realizzare relativamente a una medesima rete (sostanzialmente un *master-plan* di rete assolutamente vincolante), corredate dalle procedure per verificare il contesto delle popolazioni locali (il cosiddetto *debate public*);
- le regole di accesso alla rete, così da rendere uniformi i diritti di libera circolazione dei servizi almeno sulle reti di cui agli art. 170 e segg.

Il regolamento di cui trattasi potrà prevedere specifici organi e isti-

tuzioni che ritengano il potere di regolazione e di amministrazione pubblica in sostituzione degli organi nazionali. In principio sarebbe logico si trattasse di organi internazionali, Autorità o Agenzie di corridoio, Autorità portuali di sistema, ecc.). Una soluzione organizzativa alternativa, in qualche modo avallata dalla stessa produzione della Commissione europea in materia di servizi portuali, è quella di segno privatistico. E cioè ricorrere alla gestione della rete a opera di una società comune (GEIE, Società per Azioni, ecc.) sul modello delle società senza nazionalità in altra occasione prese in considerazione (rinviando alla voce 'Trasporto' (dir. int. pubb.), con S.M. Carbone, in *Enciclopedia del diritto*). E noto che per il diritto europeo e internazionale è indifferente come l'amministrazione pubblica esercita i suoi poteri di gestione della rete: e nulla esclude che gli stati interessati, magari con le regioni attraversate dal corridoio, diano luogo a un gestore di corridoio sia esso GEIE o altro soggetto (in Italia, ad esempio, lo Stato, le regioni se le amministrazioni locali spesso ricorrono a società private per la gestione delle infrastrutture autostradali e le stesse Rete Ferroviaria Italiana e Anas sono pur sempre imprese private *in house*). Non ci soffermiamo, in questa sede, sui differenti profili che vengono in rilievo dal punto di vista della tutela dei diritti nelle singole fattispecie indicate.

Non vi è dubbio che questa soluzione consentirebbe di imprimere molta competitività ad infrastrutture e reti che si connotano perché congiungono più Stati e che sono per loro natura non competitive in assenza di regole di diritto uniformi (il corridoio Amburgo-Monaco è più competitivo rispetto al corridoio Adriatico-Baltico proprio perché regolato e amministrato da una sola giurisdizione).

Gli strumenti per traguardare l'indicato obiettivo di uniformità, secondo alcuni essenziale per restituire competitività a infrastrutture a rete, che oggi sono solo sulla carta, sempre assumendo che i Paesi interessati siano pronti a rinunciare ad una parte della loro sovranità, sono offerti dal diritto internazionale e dal diritto dell'Unione Europea.

a. Sotto il profilo del diritto internazionale

Nulla esclude anzitutto che più stati (membri o meno dell'Unione) concordino una linea di azione comune per rafforzare la coopera-

zione nel campo della gestione di infrastrutture a rete così come avvenne all'inizio del secolo scorso, sia per quanto attiene alle commissioni fluviali del Reno e del Danubio, sia per quanto attiene al Porto di Trieste. Il primo regime, di indubbio successo, è stato poi fatto proprio dalla stessa Unione Europea e pienamente riconosciuto sin dal 1979. Non riguarda l'Unione se e come gli Stati membri decidano di attuare il diritto dell'Unione Europea nelle materie di competenza concorrente a meno che nell'esercizio del potere di *preemption* le istituzioni dell'Unione abbiano affermato la loro *jurisdiction*: ed in particolare se, allo scopo di promuovere la rete di cui all'art. 170, decidano di farlo attraverso organi comuni o meno, se decidano di unificare le regole di accesso in materia ferroviaria e portuale. Ciò è tanto più vero nel caso che ci occupa, in cui le soluzioni offerte dall'Unione nelle materie indicate sono state del tutto parziali (si pensi alle regole di progettazione, realizzazione e gestione delle infrastrutture, a quelle sulla pianificazione e finanche alle norme sull'accesso al mercato). Proprio la timidezza dell'ordinamento dell'Unione consente agli stati nazionali che intendano andare oltre per quanto riguarda la gestione di infrastrutture e traffici comuni di esercitare il loro potere di sovranità alla stregua del diritto internazionale. È evidente che immutati restano i poteri di controllo nel caso delle competenze esclusive e specificamente in materia di concorrenza e di mercato interno da parte della Commissione. In breve, nulla vieta che Austria, Germania, Italia e Slovenia concordino, ad esempio, la costituzione di un'autorità (di rete, del sistema portuale ecc.) individuando anche i sistemi di risoluzione delle eventuali controversie, e specialmente regole comuni per quanto attiene alle materie di cui sopra.

Il diritto internazionale offre storicamente una serie di modelli di sicuro interesse, proprio nel caso della gestione di infrastrutture di trasporto, che meritano di essere esaminati e che paiono utilizzabili anche nel vigore del diritto dell'UE.

Nell'atto finale del Congresso di Vienna del 1815 fu delineato un regime giuridico generale di amministrazione fluviale che rappresenta una solida premessa all'attuale regime. Infatti, veniva affidato a Commissioni nominate dagli Stati contraenti, il compito di dare attuazione ad alcuni principi comuni di navigazione, fissati da successive

disposizioni, in conformità di accordi tra «Stati separati o attraversati da uno stesso fiume navigabile» (fiumi-frontiera e fiumi successivi o contigui). L'annesso trattato prevedeva un sistema di organi (che si sarebbero in parte affiancati agli organi statali) per la regolamentazione della navigazione sul fiume Reno mentre le successive Convenzioni di Magonza del 31 marzo 1831 e di Mannheim del 17 ottobre 1868 fra gli Stati rivieraschi, istituivano la Commissione centrale del Reno. Quest'ultima è tuttora competente ad adottare i regolamenti fluviali e ad assicurarne il controllo giurisdizionale come organo di appello dei tribunali nazionali degli Stati rivieraschi. Allo stato attuale, la Commissione per la navigazione del Reno resta disciplinata dalla Convenzione di Mannheim del 1868 e successive integrazioni e modifiche, tra cui l'Accordo di Berna del 1963 sulla protezione del Reno dall'inquinamento, l'Accordo di Strasburgo del medesimo anno, ma in vigore a partire dal 17 aprile 1967 e il Protocollo addizionale del 17 ottobre 1979, volto, tra l'altro, ad assicurare l'uguaglianza di trattamento nel settore dei trasporti al livello più alto esistente, alla data di entrata in vigore del trattato istitutivo delle Comunità europee, fra i soli Stati membri delle medesime. Il regime generale di libertà di navigazione del Reno risulta così dal coordinamento di regimi differenziati.

Un altro rilevante regime fluviale fu stabilito successivamente anche per il Danubio in virtù del Trattato di Parigi del 30 marzo 1856, dell'atto di navigazione del 19 giugno 1857 e dei successivi accordi che ampliarono le competenze della Commissione.

Sempre muovendo dal diritto internazionale si consideri l'esperienza maturata, verso la metà del secolo scorso, quando, con il Trattato di Pace del 10 febbraio 1947, gli Stati contraenti diedero luogo al (*rectius*: confermarono il) regime internazionale del porto di Trieste in quanto complesso destinato a servire il mercato europeo. Il porto franco, secondo l'idea dei Paesi contraenti, avrebbe dovuto essere gestito da un'autorità internazionale sulla base della disciplina prevista specificamente nell'allegato VIII al Trattato. La logica era la stessa delle esperienze della tradizione: dare luogo a un porto internazionale a cavallo di due stati ma funzionale a tutta l'Europa per la sua posizione strategica e i suoi collegamenti, sottratto alla giurisdizione dei singoli stati frontalieri.

Il regime in esame costituiva una risposta molto moderna a una esigenza che si ripropone oggi con contenuti molto diversi: quella di un sistema portuale efficiente che sostenga i traffici di corridoio (allora costituiti dalla 'Meridionale' dovuta all'Austria, e oggi dai nuovi corridoi europei). La differenza, rispetto al regime della tradizione, è data dalla circostanza che oggi la funzione temporale è sostanzialmente superata a favore della funzione di transito internazionale pure bene disciplinata dall'allegato VIII.

Recentemente l'idea di un'autorità di governo di Trieste-Capodistria/Koper è stata ripresa con un'intesa dei Ministri degli Esteri Franco Frattini e Samuel Szbogar siglata a Pordenone il 14 dicembre 2010. A questa sono seguiti alcuni incontri tecnici promossi da Alessandro Pietromarchi, ambasciatore a Lubiana, con Szbogar e il Ministro dei Trasporti sloveno Patrick Vlacic durante i quali venne elaborata un'agenda non dissimile da quella sopra riassunta; ma la caduta del Governo, questa volta di centro-destra, e l'avvento di un nuovo governo hanno vanificato il lavoro fatto.

Ovviamente l'accordo internazionale deve prevedere le modalità di designazione dell'*Authority*, i relativi poteri e le norme in concreto applicabili. Le considerazioni sopra sviluppate per l'Autorità portuale di sistema sono del pari applicabili anche al modello dell'Agenzia internazionale.

Da una parte esigenze di snellezza e di buona amministrazione impongono di rimuovere i profili pubblicitari nella gestione degli spazi e della promozione strategica; dall'altra gli organismi portuali devono poter promuovere anche le infrastrutture extraportuali con le tecniche della finanza di progetto, finanche mettendo in gioco, nel contesto di un'inevitabile riforma del demanio (un'altra figura italiana che si avvia all'obsolescenza), i corridoi e le infrastrutture di accesso.

b. Sotto il profilo del diritto dell'Unione Europea

La medesima finalità può conseguirsi anche attraverso lo strumento della cooperazione rafforzata di cui all'art. 20, TUE, e con le modalità di cui agli artt. 328 e segg., TFUE. Queste disposizioni, riprendendo i principi contenuti nel Trattato di Amsterdam, consentono agli Stati pronti ad accelerare rispetto alle finalità dell'Unione Euro-

pea di dare luogo a forme di cooperazione rafforzata. Il regolamento di attuazione, che deve essere approvato dal Consiglio, deve riguardare le sole competenze non esclusive e, ed è ciò che più conta, non deve favorire la violazione del diritto dell'Unione.

Il primo requisito, quello secondo il quale deve trattarsi di competenze non esclusive, pare sussista alla luce della giurisprudenza più recente. Infatti il presupposto del ragionamento ricostruttivo dal quale muoviamo è che nessuna competenza in materia di concorrenza possa essere ritenuta dagli stati membri e attribuita al loro organo di gestione comune, mentre proprio nel caso Spagna e Italia del 16 aprile 2013 (nelle cause 274 e 295/11) la Corte ha offerto una lettura restrittiva della nozione di competenze esclusive discostandosi dal ragionamento posto in essere a partire dal caso Telaustria (di forte sinergia, se non di unificazione per obbiettivi, della disciplina del mercato interno rispetto alla legislazione in materia di concorrenza).

Il secondo requisito, per il quale la fattispecie di cooperazione rafforzata deve corrispondere a un obiettivo europeo che gli Stati non richiedenti non sono ancora in grado di impegnarsi a realizzare, induce a escludere che lo strumento funzioni nel caso di accordi meramente settoriali fra due o più Stati interessati a un progetto comune. Una finalità che si può conseguire agevolmente attraverso strumenti diversi dalla cooperazione rafforzata e pienamente consentiti, come abbiamo visto, dal diritto internazionale. Se, ad esempio, Slovenia e Italia intendessero adottare una soluzione amministrativa comune per i loro porti, non è veramente necessario si scomodi il diritto dell'Unione Europea a meno che non si intenda proporre una soluzione alternativa – e più cooperativa – rispetto a quella vigente. In terzo luogo nulla esclude che una cooperazione rafforzata serva a rendere più efficiente il mercato. Proprio il caso Spagna e Italia ora ricordato induce a ritenere possibile lo strumento indicato anche se l'effetto di una cooperazione rafforzata nelle infrastrutture e nei trasporti fosse di rendere alcune reti più competitive rispetto ad altre. Proprio questo istituto, infatti, consente di riequilibrare l'efficienza di reti che, perché collocate fra più Paesi, inevitabilmente scontano fattispecie di disuniformità che non è certo negativo, anzi,

risolvere. Costituirebbe una fattispecie abusiva, al contrario, se alcuni Stati si opponessero a una cooperazione rafforzata volta a dare efficienza a una rete solo per mantenere un vantaggio competitivo. Né può essere invocata, in un caso del genere, la teoria dello sviamento di potere, essendo indubitabile l'obiettivo degli Stati che pretendono maggiore integrazione (e al riguardo pare davvero debole il ragionamento della Corte nel caso soprariocordato).

Le norme in materia, peraltro, hanno trovato applicazione in pochi casi proprio perché non se ne comprende bene la portata effettiva e perché introducono limiti (ad esempio la partecipazione minima di nove Stati) che davvero non si spiegano. Posto che gli Stati membri sono liberi di porre in essere accordi internazionali (fra loro e persino con Stati terzi) che configurano una cooperazione rafforzata retta dal diritto internazionale (ordinamento che oltretutto informa il diritto dell'Unione Europea), quale può essere mai la ragione di una procedura comunitaria come quella in parola? Se si trattasse della specificazione di un diritto che gli stati membri evidentemente ritengono a prescindere dall'art. 20 citato, perché mai una disciplina ulteriore? D'altra parte è noto che, in casi di particolare importanza, ben venticinque dei ventisette Stati membri si sono avvalsi del diritto internazionale per introdurre una regola comune in materia di conti e disavanzi pubblici (il *fiscal compact*), senza dare luogo ad una forma di cooperazione rafforzata del tipo di quella disciplinata all'art. 20. In sostanza c'è da domandarsi se la procedura di cooperazione rafforzata sia uno strumento per favorire l'Europa a velocità variabile, oppure un mezzo per ridurre ulteriormente i poteri degli stati membri.

Allo stato, sembra di potersi concludere che se fra una molteplicità di Paesi (almeno nove) sussistesse una convergenza verso una soluzione diversa rispetto a quella di cui al Pacchetto dell'11 dicembre scorso nel senso di una rinuncia alla sovranità nazionale ulteriore rispetto a quella desumibile dal diritto vigente, con l'obiettivo di dare luogo a una rete ex art. 170, TFUE, davvero totalmente 'europea' in quanto uniformi le regole di gestione e regolazione e sotto il controllo di organi europei, gli articoli 20 e segg. e 328 e segg. dei due Trattati potrebbero offrire una soluzione seria proprio perché insito è l'au-

spicio che in futuro al nucleo iniziale si aggiungano altri Paesi e si pervenga infine alla effettiva totale comunitarizzazione della materia delle infrastrutture e dei trasporti di corridoio. In questo caso il regolamento applicativo della cooperazione rafforzata dovrebbe offrire una disciplina applicabile solo fra i Paesi interessati, ma in grado di estendersi anche alla totalità delle infrastrutture e reti di cui all'art. 170, TFUE, allorché altri Stati membri decidessero di aderire con la correlativa rinuncia alla loro *jurisdiction*.

Se così non fosse, e l'obiettivo fosse solo quello, assai più limitato e meno ambizioso, di alcuni Paesi di gestire in modo condiviso la loro rete di trasporto (ad esempio il corridoio Adriatico-Baltico fra Monaco e Trieste/Venezia/Koper oppure il sistema portuale Fiume, Koper/Trieste/Venezia), è inevitabile – e oltretutto assai più veloce – che questi Paesi diano luogo a un accordo totalmente regolato dal diritto internazionale per l'esercizio in comune delle loro competenze interne. Ovviamente, trattandosi di competenze condivise, e alla luce del principio di leale collaborazione, un'intesa con la Commissione Europea è del tutto auspicabile e logica.

2.4. I tentativi compiuti recentemente nel Nord Adriatico

Due esperienze, che paiono significative proprio relativamente al Nord Adriatico, si aggiungono a quella del porto franco di Trieste, ma, rispetto a essa, sono certamente più coerenti con i tempi.

Gli accordi

I primi accordi di collaborazione fra Autorità portuale di Trieste e Luka Koper sono del 2001. Anzitutto gli obiettivi sopra indicati di messa in comune della *jurisdiction* portuale e di unificazione delle condizioni di accesso sono stati perseguiti con un'intesa fra l'Autorità portuale di Trieste e Luka Koper (società investita di funzioni di amministrazione pubblica e di regolazione), aperta alle Ferrovie slovene, nel 2001, a seguito di uno studio preliminare condotto dai due porti. I due Governi, allora fortemente interessati alla collaborazione fra i due porti, si ponevano un obiettivo molto ambizioso che le due entità portuali hanno esplorato con determinazione. Grazie a Bruno Korelic, Direttore di Luka Koper, e Igor Zajez, direttore delle Ferro-

vie Slovene, si iniziò un percorso molto nitido che fu poi interrotto a seguito delle elezioni politiche del 2001. Fu un percorso sostenuto con convinzione dall'allora Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi e da Milan Kučan, capo dello Stato e fondatore della Slovenia, che hanno in varie occasioni ricordato la centralità della collaborazione portuale nel Nord Adriatico e sono intervenuti con efficacia tutte le volte che quel percorso veniva messo a repentaglio. L'Università di Udine, dopo aver celebrato con una laurea *ad honorem* in giurisprudenza Moritz Leuemberger, Presidente della Confederazione elvetica, in considerazione dell'importanza del modello degli accordi in materia di servizi di trasporto fra Spazio Economico Europeo e UE da lui promossi, provò in molte occasioni ad attribuire un riconoscimento analogo a Milan Kučan e Carlo Azeglio Ciampi per il ruolo che entrambi svolsero per affermare la «centralità del sistema portuale del Nord Adriatico con al centro il porto di Trieste». Il clima di quella collaborazione ha comunque prodotto una conseguenza molto significativa in una 'Trieste laboratorio'. L'affidamento a Luka Koper (che quindi in questa fase assumeva il ruolo di un operatore di traffico e non più di una autorità di amministrazione pubblica) della gestione del Molo VII, a opera dell'Autorità portuale di Trieste, ha rappresentato il primo vero tentativo di un'unificazione della portualità di Trieste e Capodistria/Koper nel campo dei contenitori in un clima di apertura e di lealtà interstatale addirittura quattro anni prima dell'accesso della Slovenia all'Unione. La direzione era giusta come lo è oggi. Purtroppo era forse troppo presto ed errori furono compiuti da parte di tutti. Resta che quello è stato il periodo, forse male interpretato, forse solo troppo presto, nel quale si è iniziato a costruire, su livelli nuovi, una portualità integrata guardando al futuro con uno spirito di visione che poi non c'è più stato. La normalizzazione è tuttavia seguita.

Il NAPAN

Il Northern Adriatics Ports Area Network (NAPAN) è stato promosso dalle Camere di Commercio allo scopo di mettere in comune informazioni e marketing. Si tratta di un tentativo appena successivo alla caduta del muro, collocato a cavallo degli anni Ottanta e Novanta,

e che, nel corso dell'ultimo decennio del millennio, si è pressoché concluso (forse anche perché superato dal clima di collaborazione che abbiamo ricordato in precedenza).

Il NAPA

Più recentemente, per l'azione di Paolo Costa, è stata avviata un'esperienza simile al NAPAN. A fianco dell'azione di marketing territoriale comune, simile a quella posta in essere anche dall'associazione di porti liguri 'Ligurian Ports', NAPA (North Adriatic Ports Association) svolge un ruolo importantissimo a livello europeo. Al NAPA, pur trattandosi di un sistema ancora inadeguato al ruolo e agli obiettivi, si deve comunque il rilancio dell'immagine del Nord Adriatico in Europa e forse un importante contributo per l'affermazione del Corridoio Adriatico-Baltico. NAPA ha riproposto con durezza, a livello europeo, il ruolo del Nord Adriatico senza, tuttavia, affrontare, per ora, i temi delicati e di difficile risoluzione, connessi alla sua esistenza: come, ad esempio, quello di un *masterplan* unitario (evidentemente difficile se non vi è un'intesa sul riparto delle destinazioni d'uso delle aree), dell'unificazione delle regole di accesso al mercato, della redistribuzione degli aiuti pubblici. Se NAPA saprà affrontare questi delicati argomenti inaugurerà una nuova fase della propria esistenza. Il lato difficile di NAPA è dato dalla circostanza che i porti associati, a fronte di questa attitudine alla collaborazione, si stanno intanto facendo una concorrenza di sistema davvero pesante (come vedremo dopo anche a seguito di alleanze strategiche con terzi). Già è strano che autorità pubbliche ingaggino una concorrenza di sistema così netta, persino a prescindere dalle imprese regolate. È certo che, specie da parte di Trieste e Capodistria/Koper, come si diceva, poche appaiono le remore all'uso di sussidi pubblici per alterare le condizioni del traffico, mentre da Venezia si prosegue con molta determinazione nell'obiettivo di localizzare, nel porto lagunare, l'*off shore*: un'infrastruttura ormai pronta per essere avviata alla costruzione e che a regime costituirà il punto di accesso della portualità del Nord Adriatico (tanto più quando il tonnellaggio impiegato imporrà di concentrare i traffici su un solo punto di accesso). E Capo-

distria/Koper, per l'azione del Governo sloveno, sta entrando nella galassia DB Schenker, così chiudendo i giochi.

3. La ricostruzione in chiave interaziendale di una fattispecie di promozione degli impianti di Capodistria/Koper e Trieste

3.1. Il mercato dei servizi portuali e ferroviari come si presenta fra Capodistria/Koper e Trieste

Non vi è dubbio che oggi Luka Koper d.d., la società preposta alla gestione del porto di Capodistria/Koper in virtù di una concessione pubblica, costituisca il polo di attrazione terminalistico nel Nord Adriatico. Nessuna impresa nel Nord Adriatico, infatti, si pone come vera alternativa a Luka Koper in grado di gestire imprenditorialmente la terminalistica, l'avvio delle merci, le spedizioni ferroviarie ecc. secondo un modello di logistica integrata. Luka Koper, fortemente integrata alla Ferrovia slovena, in grado di svolgere il lavoro delle spedizioni, è inoltre favorita da una serie di condizioni di base che in Italia non sono possibili: da una parte si giova di una legislazione fiscale e in materia di governo dell'economia favorevole rispetto a quella italiana e che rende attrattivi gli investimenti in Slovenia piuttosto che in Italia; dall'altra parte Luka Koper, sostenuta in termini massivi dalla Banca Nazionale Slovena, è di fatto beneficiata da una forma di sussidio che i terminalisti italiani sicuramente non hanno. A fronte di siffatte misure pubbliche, che è difficile definire o meno aiuti di stato, avuto riguardo alla nozione di cui all'art. 107, TFUE, non è dubbio che Luka Koper si presenta oggi come un terminalista/operatore portuale e di traffico molto professionale, guidato da persone competenti, di provenienza internazionale e con un *board* qualificato. Certamente l'immagine di Luka Koper sul piano internazionale è di maggiore spessore rispetto al contesto triestino, percepito come ingessato, politicizzato, non sempre trasparente nelle relazioni pubblico/privato, litigioso ecc.

Il principale concorrente di Luka Koper, nel Nord Adriatico, è costituito, pensando ovviamente alla sola area del traffico contenitori, da To Delta: un'impresa, anch'essa fortemente integrata, che garantisce la gestione del Molo VII con la TMT (Trieste Marine Terminal),

ma anche l'integrazione con i servizi ferroviari resi da diversi vettori in concorrenza fra loro. La gestione tipica di TMT è appena in equilibrio anche a causa delle tariffe praticate a Trieste di circa il 30% in meno rispetto a quelle praticate, nello stesso settore di attività, nel Nord Tirreno. To Delta, tuttavia, svolge un ruolo importante nel comparto della spedizione e del *freight forwarding* in virtù della sua alleanza strategica con i principali operatori. Ma specialmente incide, sul risultato di To Delta, l'impianto ferroviario e il sostegno dei fondi regionali all'intermodalità. Fondi erogati all'Autorità portuale di Trieste che li trasferisce agli operatori per contenere le tariffe ferroviarie. Anche questi fondi regionali costituiscono in principio un sostegno, né più né meno della garanzia di non rientro delle banche slovene a favore di Luka Koper, da valutare ex art. 107, TFUE (anche se non sembra certa la sussistenza di tutti i requisiti della figura).

Quanto agli aspetti ferroviari, la valutazione dei quali è importante per capire il contesto di mercato, non vi è dubbio che sia Luka Koper che TMT/To Delta abbiano instaurato relazioni strategiche con varie imprese ferroviarie. Allo stato pare molto presente Rail Cargo Austria (RCA), del gruppo Obb, anche se, a ben vedere, questa impresa non sta investendo effettivamente per consolidare questa sua posizione. RCA, in breve, sembra profittare della crisi delle ferrovie slovene e del disinteresse in passato di Trenitalia, senza tuttavia investire per acquisire una posizione terminalistica di corridoio nell'Alto Adriatico.

DB Schenker, dopo il fallimento triestino del 2003, ha provato per anni, con il piano Medhord, a integrare Luka Koper e la stessa Ferrovia slovena, ma opposizioni locali hanno impedito, fino a oggi, questa concentrazione, ostacolando un progetto che pareva ben avviato e specialmente del tutto logico (oltretutto, evidentemente, pericolosissimo per la politica dei trasporti italiana). Nelle settimane che precedono la pubblicazione del presente volume i rapporti fra Germania e Slovenia si sono rafforzati e una soluzione di collaborazione sul corridoio si profila concreta.

Ferrovie dello Stato, a sua volta, che ha elaborato un progetto di rilancio dei traffici integrando Campo Marzio e Molo VII, sta ingaggiando un braccio di ferro con il Porto di Trieste e con gli operatori

triestini. È comprensibile che Trenitalia Cargo punti a un impianto portuale in Italia e indubbiamente Trieste Molo VII, con il retroporto di Campo Marzio, potrebbero costituire una soluzione intelligente. Da notare, poi, che Trenitalia ha sempre visto con favore un ampliamento del suo ruolo costruendo un collegamento basso fra Trieste e Capodistria/Koper di 6 chilometri che avrebbe positivamente integrato i due impianti portuali. Una proposta specifica che l'amministratore delegato di Ferrovie dello Stato ha rilanciato in occasione dell'incontro di Trieste del 31 marzo 2013 dei parlamentari europei appartenenti al gruppo del PSE.

Quanto alle infrastrutture ricettive, sia il Molo VII a Trieste che il Molo I a Capodistria/Koper, abbisognano di alcuni interventi da porre in essere entro maggio 2014 per superare il limite odierno degli 8.000 teu e traguardare l'obiettivo dei 13.000. Occorre investire a breve non in ipotetiche piattaforme logistiche, ma nel rafforzamento delle infrastrutture esistenti con la prospettiva di porsi, per il 2018, almeno obiettivi da 18.000 teu. Nel caso di Capodistria/Koper, un'alleanza con DB significherebbe l'ampliamento del porto con la realizzazione del Molo III e la costruzione del collegamento ferroviario con Divaccia/Divjača.

3.2. Lo scenario 'concorrenza fra Capodistria/Koper e Trieste'

Un'altra ipotesi, che si profila di tanto in tanto, è quella che privilegia un forte competizione fra i porti di Trieste e di Capodistria/Koper. Al momento in cui questo volume va in pubblicazione lo scenario della competizione prevede, con Venezia *off shore* variabile indipendente che guarda essenzialmente al mercato forte della Pianura Padana, ma anche alla Baviera attraverso il Brennero, che Trieste e Capodistria/Koper facciano la loro strada separatamente. In questo senso si scorge una linea precisa di sviluppo a seguito della ripresa delle trattative fra il Governo sloveno e quello tedesco e della visita a Lubiana del Ceo della Ferrovia tedesca. Se le trattative con le Ferrovie tedesche fossero ora finalizzate, dopo il fallimento del cosiddetto Piano Medhorn, è indubbio che Capodistria/Koper diverrebbe l'impianto fondamentale dell'Adriatico-Baltico a sud, non già per le infrastrutture delle quali dispone, ma per il coinvolgimento del

primo operatore di traffico globale e, presumibilmente, delle tre compagnie facenti parte di P3. Realizzandosi questo scenario, non sarebbe difficile per la Repubblica di Slovenia, oltretutto, integrare le infrastrutture esistenti sia a Capodistria/Koper (il cosiddetto Molo III), sia sul corridoio (il cosiddetto *doubling* Koper-Divača). La serietà dei servizi portuali di Capodistria/Koper (non disgiunta da una forte azione di marketing e di sostegno del Governo centrale), ma specialmente l'impegno di traffico di DB Schenker e, forse, Maersk, finirebbe per chiudere ogni ragionamento almeno sul mercato della Baviera, dell'Ungheria e del Centro Europa. È vero che Trenitalia punta a rafforzare la sua posizione su Trieste con una operazione del tutto condivisibile, magari alleandosi con un armatore come Maersk. Ed è vero anche che questa evoluzione pare vista con molto favore dalla Regione Friuli Venezia Giulia e dalla sua attuale Presidente Debora Serracchiani (anche se fortemente avversata dagli operatori locali di Trieste). Ma viene logico pensare che la competizione fra Trieste e Capodistria/Koper, e rispettivamente fra Trenitalia e DB Shenker, in una situazione di questo genere, sia tutta a favore delle seconde. D'altra parte, da Trieste, fino a oggi, come si osservava, non è venuta alcuna proposta di integrazione infrastrutturale.

3.3. Lo scenario 'integrazione fra gli operatori di Capodistria/Koper e Trieste'

Come si osservava, l'integrazione fra gli impianti portuali può avvenire in termini efficaci e dinamici a livello interimprenditoriale, seppure con il consenso, se non la regia, del pubblico. Alle imprese spetta, infatti, di provare a rendere più competitivi i loro impianti, unificandoli o coordinandoli, stipulando le alleanze di traffico (delle quali le autorità locali italiane oggi non sempre sembrano percepire l'importanza), eventualmente integrandoli a seconda delle necessità del mercato. Pare infatti del tutto logico che le due imprese terminalistiche si coordinino per migliorare il servizio, integrare le infrastrutture (allo scopo di servire a regime navi da 20.000 teu) e costruire l'unico vero terminale/impianto portuale funzionante alla radice del Corridoio Adriatico-Baltico e, magari, di aumentare le tariffe (che oggi denunciano il 30% in meno rispetto a quelle del Nord Tir-

reno). Se poi, al disegno di integrazione imprenditoriale, dovesse aggiungersi la disponibilità di una delle principali imprese di navigazione o di un terminalista internazionale, sia Trieste che Capodistria/Koper apparirebbero davvero come un impianto unitario che di nuovo si candida, o almeno dà un segno positivo, all'avvio del corridoio e che può risultare di estremo interesse per Baviera e Austria.

L'ipotesi di una integrazione interaziendale fra Trieste e Capodistria/Koper è quella di un solo gestore terminalista (società di capitali o GEIE o Società Europea), magari partecipato da Luka Koper e TMT, da imprese ferroviarie o marittime, oltretutto da fondi internazionali, che disponga, sulla base di una pluralità di concessioni (dall'autorità portuale, dal Governo sloveno), dei terminali portuali di Capodistria/Koper e del Molo VII, dei due retroporti di Sezana e Campo Marzio, dei due collegamenti con l'altopiano rispettivamente da Capodistria/Koper e dal Molo VII e del collegamento interportuale di 6 chilometri (costo 100 milioni di Euro). Si tratterebbe di un soggetto fortemente coordinato, integrato con imprese di traffico e nella condizione di costruire il nuovo molo III a Capodistria/Koper e il raddoppio Capodistria/Koper-Divaccia/Divaja quando fosse necessario. Il sistema così gestito sarebbe in grado di servire navi di grandi dimensioni e un traffico di oltre tre milioni di teu sulla linea Trieste-Capodistria/Koper-Monaco-Vienna-Budapest.

Ovviamente, trattandosi di un servizio di interesse generale ai sensi degli artt. 14 e 106, TFUE, centrale sarebbe il ruolo del regolatore pubblico sloveno/italiano, che dovrebbe accertarsi che si rispettino le norme in materia di concorrenza e di accesso al mercato ed eventualmente fissasse le tariffe per il servizio, nel caso in cui sia necessario e nel rispetto del principio di proporzionalità.

Come possa avere luogo un'operazione di questo tipo, che ha fallito appena nel 2001, dipende dai soggetti interessati e dalle volontà dei due governi. Non dimentichiamo, infatti, che la maggioranza del capitale di Luka Koper, società quotata alla borsa di Lubiana, fa capo al Governo sloveno, mentre sia TMT che Ferrovie dello Stato sono significativamente influenzate, in virtù di diversi strumenti, dal Governo italiano: TMT, in quanto concessionaria, può disporre dei suoi *assets* solo previa autorizzazione dell'Autorità portuale di Trieste con-

cedente e quindi nel contesto di una precisa scelta di politica dei trasporti del Governo italiano (queste scelte sono, ai sensi dell'art. 117 n. 2 della Costituzione, e fino a che questa norma non dovesse essere modificata, di competenza concorrente con la Regione Friuli Venezia Giulia); Ferrovie dello Stato è controllata in via totalitaria dal Governo italiano. L'operazione va inoltre comunicata alla Commissione europea come concentrazione sulla base del regolamento 1339 del 2004. Ovviamente l'operazione deve essere accompagnata da un accordo fra i due governi (incluso nel processo di formazione della posizione italiana la Regione Friuli Venezia Giulia) e fra i soggetti pubblici coinvolti (Luka Koper, Ferrovie dello Stato e Autorità portuali di Trieste) perché si delinea a regime, una volta completate le operazioni di concentrazione, una governance condivisa. Ove le imprese che conferiscono i beni e i valori anzidetti acquisissero la maggioranza del capitale della nuova società comune, si tratterebbe di individuare forme di garanzia per i Governi interessati, come ad esempio una *golden share* sull'uso delle due infrastrutture terminalistiche. Da una parte è logico immaginare clausole che consentano una risoluzione del rapporto societario e un ripristino dello *status quo ante*, nel caso di una persistente disarmonia all'interno dell'organo di gestione che non consenta la prosecuzione ordinata della gestione nell'interesse dei due contraenti; dall'altra, probabilmente, non può escludersi il ricorso ai poteri speciali anche se pare difficile individuare a quali eventi sia subordinata la deroga alla volontà della maggioranza. Quello indicato pare, riassuntivamente, l'unico progetto che restituisca una logica competitiva ai due porti di Trieste e di Koper (che in realtà danno luogo ad un unico sistema).

4. Conclusioni

In questo scritto abbiamo voluto riassumere i termini della questione del sistema portuale del Nordest quale oggi si pone.

Dal punto di vista trasportistico anzitutto si delinea concretamente lo scenario di Venezia, incentrato sul terminale *off shore* in via di progettazione – che ha superato la fase della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) – e ancorato al Brennero via Verona (una direttrice

che i tedeschi paiono oggi privilegiare) e al Corridoio Adriatico-Baltico, via Pordenone, Udine e Villach. Realizzandosi questo scenario nulla esclude che Trieste e Capodistria/Koper possano sviluppare un'offerta concorrenziale, anzi.

All'offerta di Venezia si contrappone quella di Trieste e Koper, che a nostro avviso non può che essere fortemente integrata in quanto unificata dallo stesso mercato (Baviera e Centro Europa). Ma questa offerta, per essere efficace, non può prescindere dal fatto che un importante operatore internazionale decida di localizzare la sua base logistica per il Centro Europa a Trieste, Capodistria/Koper e Monfalcone, dove l'alleanza P3, che include i principali operatori mondiali, impiegando navi di grande tonnellaggio, finirebbe allora per concentrare tutto il traffico sull'Alto Adriatico da/verso quella direttrice. Una concorrenza, quale si delinea oggi, e con queste modalità, fatta di infrastrutture insignificanti (giova ricordare ancora una volta che né Trieste né Capodistria/Koper saranno in grado di gestire navi da 15.000, e forse neppure da 13.000 teu), ma specialmente senza il coinvolgimento di operatori di traffico che localizzino, in questi porti, la loro base strategica per un'intera area di mercato, non farebbe altro che rafforzare il progetto di Venezia, che diventerebbe allora, potendo sostenere il traffico di navi da 15.000 teu e oltre, l'unico esclusivo porto globale nel Nord Adriatico.

Abbiamo quindi voluto riassumere alcune soluzioni di integrazione del sistema portuale del Friuli Venezia Giulia, sia partendo da un approccio giuspubblicistico-regolatorio, sia proponendo una visione industriale. È evidente che, specie la seconda, parte dal presupposto che vi siano imprese pronte a investire in questa regione (e non in altre o in altri paesi), particolarmente in traffici. E questa, non da accademici, è la preoccupazione principale pensando anche al futuro dei nostri studenti.

