I TRASPORTI E LA LOGISTICA NELLA LOGICA DI SISTEMA

# Dalla Economia alla Politica dei Trasporti

di ROCCO GIORDANO

In questo numero della Rivista «Sistemi di Logistica» approfondiamo e aggiorniamo, schematicamente tre temi. La prima parte è un aggiornamento del tema che riguarda il passaggio, non semplice né agevole, dall'Economia applicata alla Politica economica per i trasporti e la logistica. Tema questo ampiamente affrontato, discusso, messo a punto, richiamato in più documenti. I più si sono convinti che i trasporti non possono essere un tema solo di economia applicata né un tema di tecnica dei trasporti di tipo ingegneristico. Il passaggio auspicato alla Politica economica per i trasporti e la logistica va impostato però con una logica di sistema che riguarda fondamentalmente il territorio, non più ad una scala comunale ma ad una scala macroregionale in quanto i trasporti e la logistica non sono temi settoriali fini a se stessi ma devono poter fare sintesi con il territorio, l'ambiente ecc, sotto il vincolo delle risorse finanziarie disponibili e gestione efficiente dei servizi e di efficacia rispetto alle esigenze dei clienti.

Il secondo tema affronta l'aspetto dei contesti a partire da quelli geopolitici e geoeconomici. Nel corso degli anni i contributi scientifici e le politiche di intervento sul territorio o sulle strutture operative per i trasporti e la logistica hanno dimostrato che la correttezza degli interventi va associata alla tempestività degli interventi stessi nonché alla correttezza della gestione degli impianti che producono servizi. Per questi motivi ci sovvengono due fasi di studio. Il continente Africano nello spazio di 5 anni dal 2011 al 2016 è stato investito da una quantità di risorse finanziarie, di cui abbiamo perso il conto, che è servita a potenziare l'economia dei territori dei paesi Africani ma allo stesso tempo è aumentata anche l'influenza del governo cinese sugli stessi Stati con notevoli mutamenti della geografia degli scambi che ha modificato gli assetti geoeconomici e geopolitici di molti continenti. Sul versante della gestione degli impianti per anni abbiamo sentito discutere del primato del porto di Rotterdam a livello europeo, salvo a scoprire che tutti gli operatori che operano all'interno del sistema portuale o sull'indotto, utilizzano tutti lo stesso sistema informatico; tre clic e tutti sanno tutto! Questi due esempi sono esemplificativi per un confronto con la realtà italiana!

Il terzo tema riguarda gli effetti della globalizzazione posti dall'emigrazione che sta disegnando nuovi confini questa volta dati da muri e da cortine di sbarramento in diversi Stati.

ROCCO GIORDANO

r.giordanoeditore@gmail.com

SdL XII/4 2

LE INFRASTRUTTURE SUPERANO GLI ATTRITI

# I nuovi confini di una società globale

di ROCCO GIORDANO

l fatto centrale dell'età che stiamo vivendo è che ogni paese, ogni mercato, ogni mezzo di comunicazione, ogni risorsa naturale, tutto è connesso. Questa citazione, che attribuiamo a Simon Anholt, aiuta a comprendere i mutamenti che caratterizzano il nostro mondo, riflettendo su nuovi modi di organizzare gli spazi degli uomini: trasporti, comunicazioni, infrastrutture energetiche globali - complesso di strutture volte all' espletamento di servizi pubblici - tratta temi che richiamano il concetto di connettività. Oggigiorno, qualsiasi cosa faccia l'essere umano, avviene tramite la tecnologia applicata alle reti, che viene considerato un impulso. Essa spinge l'uomo verso nuove opportunità. L'espansione della connettività ha generato una società globale maggiore dei singoli Stati, elemento fondamentale per comprendere le dinamiche geopolitiche fra le superpotenze, le multinazionali gli stati e le aree regionali per valutare una governance multilivello. Con il passare del tempo, flussi di persone e risorse si spostano molto più velocemente per raggiungere opportunità di tipo economico o di status in termini di diritti umani e civili. Infatti, grazie alle evoluzioni ingegneristiche, gli uomini hanno realizzato infrastrutture capaci di ribaltare la navigazione e il commercio, semplificando la circolazione di persone, merci e capitali da un continente all'altro - il canale di Suez, situato in Egitto, permette di navigare dal Mediterraneo all'Oceano Indiano senza circumnavigare l'Africa sull'Oceano Atlantico, come avveniva in passato; oppure, il tunnel di Marmaray, in Turchia, grazie a cui Cina e Europa possono incontrarsi -. Queste nuove infrastrutture accompagnate da infrastrutture immateriali e servizi informatici e telematici di supporto, hanno caratterizzato le dinamiche tecnologiche a base dei processi 4.0. É accresciuto il valore economico del mondo facilitando la connessine e il passaggio alle frontiere. Dunque, la connettività è una condizione necessaria affinché avvenga uno slancio nell'economia globale. Si è convenuto, tra gli esperti dei trasporti, che la costruzione di infrastrutture materiali e soprattutto immateriali è l'unico strumento in grado di apportare sviluppi alle economie interne. Ma nonostante ciò, negli ultimi anni, nei Paesi occidentali, l'investimento è calato inesorabilmente: infatti, sempre più spesso, le cattive programmazioni provocano ingorghi distruttivi, i ponti in rovina causano incidenti e ritardi, mentre i porti e le raffinerie non sono più in grado di soddisfare la domanda da parte dell'armamento. Molte analisi ed eventi, dimostrano che esiste un gap che si va allargando tra l'offerta e domanda di infrastrutture. Queste dinamiche si stanno scontrando inoltre con le barriere e i muri di filo spinato che stanno definendo i nuovi confini.

I fili spinati e i muri sono i nuovi confini.

### Parte I

# La connettività delle reti e il paradosso dei confini

### I confini politici e quelli umani

La domanda e la offerta sono due forze dinamiche che vanno governate. I confini politici sono formati da caratteristiche ambientali, nei quali si plasmano l'insediamento umano e le differenze culturali. I confini che vengono rappresentati nelle carte politiche, ci inducono a credere che siano tutti cosi netti. La realtà ci dimostra invece che, la frontiera USA -Messico di 3000 km, nonostante le pattuglie di guardia, è attraversata da milioni di persone e merci. Ci sono molte regioni in cui i confini stanno diventando inflessibili, ad esempio la barriera di sicurezza israeliana, oppure la recinzione in Bulgaria per bloccare gli immigrati illegali e quella più recente in Slovenia. I confini diventano sempre più porosi. Con le infrastrutture siamo riusciti a superare gli ostacoli della geografia naturale e di quella politica ma non quella funzionale, e la loro mappatura rivela che l'età dell'organizzazione del mondo secondo lo spazio politico, il modo in cui legalmente suddividiamo il globo, sta cedendo il passo alla sua organizzazione secondo lo spazio funzionale, cioè il modo in cui lo usiamo e le infrastrutture sono prioritarie per chi è connesso alla geografia funzionale. Connettività e geografia non sono opposti ma spesso si sostengono a vicenda, ad esempio, Stati Uniti e Messico condividono una geografia continentale, ma la loro sempre più solida connessione trasforma la loro divisione politica in uno spazio funzionale mutualmente strutturato. Dunque la connettività permette un uso migliore della geografia, in quanto le sue diramazioni rappresentano linee più valide rispetto a quelle tracciate in passato. Le infrastrutture connettive che attraversano i confini sovrani diventano qualcosa di più di semplici autostrade o linee dell'alta tensione, bensì utilities comuni, cogovernate attraverso le frontiere. Queste infrastrutture connettive hanno una legittimità che deriva dall'essere state pensate e costruite in partnership e dall'essere fisicamente più reali del diritto e della diplomazia. Essa è geopolitica a tutti gli effetti, anche se cambia il ruolo dei confini. Il decentramento, l'urbanizzazione, le megainfrastrutture e la connettività digitale ci imporranno di produrre carte geografiche di gran lunga più complesse, ma anche le barriere create dai nuovi muri creati dall'immigrazione. Questo è il paradosso da mettere a base della politica economica per i trasporti, con un definito supporto giuridico a livello internazionale e globale per dare maggiori certezze ai cittadini che si spostano e le merci che viaggiano in una economia globale.

#### Un mondo di supply chain

Esiste di fatto una legge che ci ha accompagnati dal tempo in cui eravamo cacciatori- raccoglitori e si tratta della legge della domanda e dell'offerta che va declinata ed analizzata in modo diverso, in quanto sono due forze dinamiche in cerca di equilibrio in tutti gli aspetti della vita umana. Man mano che ci avviciniamo ad una connettività infrastrutturale e digitale che abbraccia l'intero mondo, l'offerta di tutto può incontrare la domanda di tutto.

Questo scenario prende il nome di supply chains world. Questa è la definizione che si legge negli scritti di Parag Kanna. I piani di studio dei master in Business Administration ora considerano il supply chain management una competenza centrale a causa dell'alta domanda di esperti nei settori della vendita al dettaglio, della difesa, delle tecnologie dell'informazione e altri ancora. Il movimento delle persone normali in cerca di una vita migliore è la prova lampante che siamo entrati in un supply chain word. Nel 1960 soltanto 73 milioni di persone vivevano fuori dal paese d'origine; oggi il loro numero aumenta a circa 500 milioni ed è in rapida ascesa. Il destino della società umana è inscindibilmente legato al modo in cui gestiamo la supply chain. Questa grande guerra delle supply chain è una corsa non alla conquista, bensì alla connessione fisica ed economica dei più importanti bacini mondiali di materie prime, alta tecnologia e mercati in rapida crescita. Non vincerà necessariamente la potenza più forte, vincerà la più connessa. Nel supply chain world non importa chi possiede un territorio, ma chi lo usa. Il longevo mantra del mondo de iure è «questa terra è mia»; il nuovo mantra del mondo de facto è «o lo usi o lo perdi».

### Flussi e attrito si superano con le connessioni

Una dinamica concettuale che prendiamo in prestito dalla fisica è quella di flusso e attrito. Esistono tanti tipi di flussi nel sistema connesso globale: risorse, beni, capitali, tecnologia, persone, dati, idee. E ci sono tanti tipi di attrito: frontiere, conflitti, sanzioni, distanza, regolamentazioni. I flussi sono il mondo in cui distribuiamo la grande energia del nostro ecosistema e della nostra civiltà e la mettiamo a lavorare in qualche parte del pianeta; gli attriti sono tutti gli ostacoli, le barriere e i crolli che intervengono nel processo. La proprietà fondamentale di ogni sistema è di minimizzare il flusso: ossia di permettere a ciascuna parte di connettersi a ciascun'altra. La storia della nostra emergente civiltà del network globale è una storia di rapporto tra flusso e attrito su una scala in perenne espansione e causa di forti attriti. É questo il paradosso che stiamo cercando di analizzare. Un minore attrito consente più flussi, ma maggiori flussi amplificano i rischi. Ogni paese che rifiuta di aprirsi ai flussi è costretto ad alzare barriere.

### Nazioni, Città Commonwealths, Comunità, Imprese: non è un sistema unitario

Uno degli errori più rilevanti delle nostre cartine tradizionali è di rappresentare le nazioni come realtà unitarie. Alcuni paesi sono culturalmente e politicamente diversi che solo la geografia li tiene insieme. Altre Nazioni, invece, sono legate solo dal nome di infrastrutture di trasporti e comunicazioni necessari a mantenere coeso un paese.

#### Città

Ogni paese che si rifiuta di aprirsi ai flussi alza le barriere.

Le città sono il più durevole e stabile modo di organizzazione sociale dell'umanità, è la vera forma globale senza tempo. Nel XXI secolo le città sono la più profonda infrastruttura dell'umanità, sono la creazione umana più visibile dallo spazio passando dai villaggi alle città e alle aree

Le megalopoli attirano le grandi aziende.

metropolitane alle megalopoli fino ad arrivare ai supercorridoi lunghi km. su cui si stanno alzando barriere. Nel 1950 esistevano solo due megalopoli con una popolazione superiore a 10 milioni di abitanti: Tokyo e di New York. Nel 2017 di megalopoli di queste dimensioni ce ne sono più di quaranta. Le global cities sostituiscono gli Stati come centri gravitazionali del mondo. Queste global cities sono un aggregato di finanza e tecnologia, diversità e vitalità. Lo status di World- city viene dato loro dalla capacità di attrarre capitale straniero e dalla loro stabilità politica. La connettività è più importante delle dimensioni e della sovranità statale. Il peso demografico conferisce alle città maggiore influenza sulle politiche nazionali e permette loro di negoziare maggiore autonomia e di stabilire una diplomazia diretta con altre città --> diplomacity. Le venti città più ricche ospitano oltre il 75% delle maggiori aziende che investono nella propria espansione in queste città e nel network che le lega. In realtà queste global cities hanno dato vita ad una loro alleanza attraendo aziende forti da tutto il mondo e ammassando molto capitale. L'ascesa dalle nuove megalopoli è il più forte contributo dato all'economia mondiale. In tutto il mondo i gruppi dirigenti urbani aprono delle ZES e attirano investitori per creare lavoro per i proprio cittadini, per creare benefit locali anziché nazionali.

#### **Commonwealths**

I commonwealths regionali sono un modo più realistico di condividere capacità e organizzare l'azione collettiva, essi aiutano i membri più deboli a modernizzarsi proprio come l'UE ha fatto con l'Europa Orientale ed i Balcani. L'ingresso nell'UE grazie all'adozione di leggi chiare e affidabili fino a quando globalizza non ha disegnato e sta disegnando i nuovi confini. La forte integrazione tra le infrastrutture e i mercati che è in corso all'interno di molte regioni le rende molto più robuste delle nazioni che stanno, in alcuni casi, cedendo per una difficoltà a disciplinare i numerosi confini. Le megaregioni sono «imperi composti» disomogenei, politicamente decentrati e segnati da grandi fratture culturali. La realtà delle megaregioni economicamente integrate è ben diversa, molto più convincente. Le civiltà tendono a connettersi piuttosto che scontrarsi.

#### Comunità

Le diaspore sono una delle avvisaglie più significative di un mondo che si muove per condividere stili di pensiero anziché territori. Si tratta di Stati – relazione: Stati in cui né la loro impronta fisica né il numero dei loro membri sono importanti quanto la loro capacità di agire attraverso un mondo virtuale e quello reale. Queste due realtà oggi sono fuse in un'unica realtà dando così modo alle persone di soddisfare il proprio benessere attraverso i social network. La connettività globale toglie importanza alle radici tradizionali che vanno a rimpiazzare, con tutta una nuova gamma, i legami ed identità transnazionali.

ROCCO GIORDANO

r.giordanoeditore@gmail.com

### Parte II

# Le minacce della globalizzazione

#### **Premessa**

Interconnessione, interdipendenza e integrazione sono le tre parole chiave poste alla base di questa Parte II e che sono alla base della globalizzazione e che hanno rinnovato le relazioni internazionali. In un mondo fatto di continui cambiamenti, l'isolazionismo non è più sostenibile, poiché gli effetti della globalizzazione sono sentiti in tutto il contesto globale. Non è più soltanto uno Stato ad essere colpito da un avvenimento ma tutti gli Stati con cui esistono relazioni internazionali. Un esempio è la crisi economica del 2008: la bolla esplose negli Stati Uniti d'America, ma ebbe estere ripercussioni, al punto da forzare gli Stati verso la cooperazione, che però può essere raggiunta se e solo se gli Stati sono predisposti a lavorare insieme. In caso contrario, ogni Stato cercherà di prevaricare sugli altri. Se questo è vero a livello globale, presumibilmente, è ancor più vero a livello regionale, dove il numero di Stati è ridotto, e la ricerca del compromesso più complessa. Basti pensare all'Unione Europea ('UE') e come questa abbia reagito alla globalizzazione e soprattutto ad una specifica e diretta conseguenza della stessa, ossia la migrazione internazionale. La seconda parte dell'articolo mira pertanto a rispondere a due domande in particolare: la connettività delle reti è sufficiente? l'integrazione supera i confini e disegna nuovi confini non più amministrativi? La seconda domanda, parte dall'approccio della securitizzazione adottato dall'Unione Europea nelle sue decisioni su policy e legislazioni, come l'Agenda Europea sulla Migrazione e il Sistema Europeo Comune d'Asilo. Il lavoro di questa seconda parte si divide a sua volta in due sezioni. La prima sezione fornisce una cornice teorica in cui si analizzano la globalizzazione e le sue conseguenze, rivolgendo particolare attenzione all'insicurezza scatenata dagli intensi flussi migratori. Nella seconda sezione, l'Unione Europea diventa oggetto di analisi come esempio pratico che conferma la base teorica, mettendo sotto luce il Sistema Europeo Comuni d'asilo e il policy making.

#### **SEZIONE I**

#### Introduzione

«Il termine globalizzazione si riferisce ad un insieme multidimensionale di processi sociali che creano, moltiplicano, estendono ed intensificano le interdipendenze e gli scambi sociali al livello mondiale mentre allo stesso tempo stimolano le persone alla sensibilizzazione sulle crescenti connessioni tra il locale e il distante». La globalizzazione può essere identificata sia come un fenomeno che come un processo, dato che, una volta avviata, è in constante evoluzione. La sua natura poliedrica porta ad una sempre maggiore interconnessione, interdipendenza e integrazione tra attori in una moltitudine di campi che vanno dall'economia e finanza alla migrazione e sicurezza. Il livello di interconnessione è così profondo che gli attori si influenzano e condizionano vicendevolmente.

L'integrazione supera i confini e le barriere li riconfigurano. La globalizzazione non è un fenomeno ma un processo economico. Come conseguenza, l'insorgenza di un evento in un paese avrà ripercussioni globali e genererà un insieme di azioni e reazioni attraverso cui attori diversi plasmeranno le policy l'uno dell'altro in un processo di reciproca formazione. Tale dinamica non solo si sviluppa tra Stati, ma anche tra livelli. Infatti, gli Stati-Nazione forgiano le strutture regionali e internazionali e viceversa, continuamente, contemporaneamente e reciprocamente.

#### **CAPITOLO 1**

### La globalizzazione e le sue conseguenze: il caso della migrazione

della globalizzazione possiamo fondamenta l'avanzamento della frontiera tecnologica, la quale, garantendo trasporti più rapidi (e meno costosi) e comunicazioni globali istantanee, ha alimentato da un lato un processo economico espansivo, dall'altro ha fornito gli strumenti per una movimentazione internazionale di ampia scala. Nonostante la migrazione in sé non sia un fenomeno nuovo, l'avvento della globalizzazione ha apportato un cambiamento di prospettive: la migrazione internazionale è ormai associata globalmente al tema della sicurezza nazionale - soprattutto dopo gli attacchi dell'11 Settembre e l'inizio della «guerra al terrorismo». In un quadro in cui migrazione e sicurezza sembrano andare mano nella mano, il policymaking è diventato sempre più complesso. Infatti, se da un lato i policy makers devono bilanciare le pressioni dovute alla migrazione economica internazionale e gli effetti che questa può apportare al welfare sociale e alla crescita economica, dall'altro devono prestare attenzione alle frontiere onde evitare di mettere in pericolo la sicurezza e l'identità nazionali. Ciò avviene perché nonostante la migrazione crei conseguenze economiche indubbiamente positive, come nel caso di migranti altamente qualificati e lavoratori stagionali, essa viene anche percepita come una minaccia alla sicurezza, ordine e identità nazionali.

# La globalizzazione come la minaccia globale: la crescita dell'insicurezza

Gli Stati sono custodi e il controllo della migrazione è uno dei pochi brandelli di sovranità che rimane loro. Il concetto di sovranità nazionale è di tale importanza che ogni qualvolta gli Stati si ritrovano ad affrontare grandi flussi migratori, avvertono i propri poteri sovrani come minacciati, al punto da identificare la migrazione come una sfida alla propria autonomia e identità. In questo scenario, i policy makers hanno avviato processi di politicizzazione e securitizzazione della migrazione, in particolar modo dopo gli eventi tragici dell'11 settembre hanno mutato la natura del discorso sulla migrazione: da tematica di sicurezza sociale ad una di sicurezza nazionale. Basti guardare con occhio critico a quanto avviene nel nord del mondo, dove le politiche migratorie sono traduzione del protezionismo nazionale. Con la sicurezza nazionale al centro della retorica politica, le popolazioni intorno al mondo hanno iniziato a sviluppare sentimenti di insicurezza nei confronti dei migranti al punto

da marginalizzarli, specialmente in quei paesi dove l'identità culturale nazionale è definita sulla base dell'appartenenza etnica. Non solo, attraverso discorsi politici che deliberatamente dipingono la migrazione come una minaccia e l'implementazione di regimi migratori draconiani, gli Stati e i media hanno fuorviato le popolazioni verso la xenofobia e il razzismo. Se gli Stati sono protezionisti ed i cittadini impauriti, le popolazioni tenderanno a percepire gli immigrati sempre più come una minaccia e chiederanno ai governi di spostarsi ulteriormente verso il protezionismo, innescando così un circolo vizioso. Nonostante tutto, è possibile intravedere uno spiraglio di luce, vale a dire il Patto Globale per la Migrazione Sicura, Ordinata e Regolare, che sarà argomento del prossimo sub-paragrafo.

# Una risposta globale alla migrazione: il Patto Globale per la Migrazione

In un mondo globalizzato, in cui gli Stati sono sempre più protezionisti, i politici securitizzano la migrazione e i cittadini sviluppano sentimenti razzisti, il Patto Globale potrebbe fare la differenza. Basato sulle premesse del diritto internazionale umanitario, diritti umani e diritto internazionale dei rifugiati, il Patto Globale mira a creare un insieme di principi e di approcci comuni che gli Stati Membri delle Nazioni Unite sono chiamati a rispettare nell'ambito della migrazione internazionale. La sua natura non vincolante lo rende appetibile agli Stati che sono costantemente riluttanti a cedere ulteriore sovranità ad organizzazioni sovra-nazionali le quali potrebbero interferire con i loro affari interni. Per evitare ogni possibile fraintendimento, il documento è stato scritto in modo da non minacciare in alcun modo la sovranità così cara agli Stati-Nazione. Infatti, l'accordo enfatizza che esso «riafferma il diritto sovrano degli Stati di determinare le loro policy migratorie nazionali e la loro prerogativa a governare la migrazione all'interno della propria giurisdizione, in conformità con il diritto internazionale». Nonostante tenga in dovuta considerazione il problema della sovranità e sia uno strumento di soft law, il Patto Globale non è stato firmato da tutti gli Stati Membri delle Nazioni Unite, come l'Austria, l'Ungheria e l'Italia, e Stati non-Europei come l'Australia, paesi accomunati da regimi migratori ostili e fondati sulla securitizzazione della migrazione. La securitizzazione e come questa si trasmetta da un livello di governance all'altro sarà l'argomento del prossimo capitolo.

#### **CAPITOLO 2**

# L'interconnessione tra livelli: la formazione reciproca dei comportamenti

Come detto, la globalizzazione ha intensificato una profonda interconnessione che è anche causa della rapida diffusione della percezione della migrazione come minaccia. Sentimenti antimigratori sono così forti in una moltitudine di paesi che la migrazione è stata securitizzata al livello di governance nazionale, regionale e globale. Prima di entrare nel merito della questione, si reputa fondamentale definire il termine «securitiz-

Il Patto Globale è necessario per un'immigrazione sicura,ordinata, regolare. Sono gli stati membri che influenzano l'UE o la forza di altri Stati. zazione». Perché si possa parlare di securitizzazione, è necessario che due criteri siano soddisfatti: il primo è che una questione, un argomento, un problema deve essere presentato al pubblico come minaccia esistenziale che richiede misure d'emergenza atte a giustificare azioni politiche al di fuori della norma; il secondo è che il pubblico deve accettare che l'argomento in discussione sia trattato come previsto nel punto numero uno. Come argomentato da Berry Buzan, perché la securitizzazione accada, non è necessario che sussista una vera minaccia esistenziale, ma che un argomento sia presentato come tale attraverso una struttura retorica specifica atta a renderlo di priorità suprema. La securitizzazione della migrazione internazionale è stata al centro dei discorsi politici nazionali ed Europei per alcuni anni ormai. Gli Stati hanno plasmato la prospettiva europea e viceversa, con un ruolo prominente giocato da altri attori internazionali al livello globale come le Nazioni Unite. Questi temi verranno trattati nei prossimi paragrafi.

# Dal nazionale al regionale: il quadro della securitizzazione nazionale plasma l'approccio europeo

In un contesto regionale come l'UE, l'interdipendenza politica e l'interconnessione sono così radicati che gli Stati Membri hanno il potere di influenzare l'UE e il suo processo decisionale. Relativamente al tema della migrazione, i governi d'estrema destra hanno giocato un ruolo da non sottovalutare. Nel contesto politico italiano è a loro dovuta la diffusione di una retorica di securitizzazione costruita sull'ideologia della «tratta di esseri umani da arrestare». Un esempio recente sta nella criminalizzazione agli occhi dell'opinione pubblica delle ONG impegnate a salvare vite nel mediterraneo, tacciandole di essere il tassello finale di una vasta «tratta di esseri umani» da smantellare per garantire una presunta salvaguardia di vite umane - poco importa che queste vadano a subire trattamenti crudeli, disumani e degradanti nelle carceri libiche, in netta contravvenzione delle norme di diritto internazionale. Con classi governative nazionaliste a premere perché determinate decisioni siano accettate, l'UE ha adottato normative severe in proiezione dei piani protezionisti degli Stati anti-immigrazione. Fortunatamente, non tutti i paesi dell'UE sono accomunati dalla stessa posizione politica e il contesto europeo si può dire essere eterogeneo. Tuttavia, l'eterogeneità ha i propri costi, infatti mentre la presenza di governi con ideologie politiche orizzontalmente opposte ha controbilanciato ogni genere estremismo, l'eterogeneità ha anche causato un momento di stallo nel processo decisionale - la ricerca del compresso è dispendiosa, economicamente e temporalmente. Nonostante tale momento non totalmente propizio, l'UE è riuscita ad approvare policy, ma di natura antimigratoria, che hanno colpito anche i paesi pro-immigrazione. Non bisogna infatti dimenticare che le norme europee devono essere applicate da tutti gli Stati Membri indipendentemente dalla loro attitudine politica. Il ruolo giocato dall'UE sugli Stati verrà discusso nel paragrafo successivo.

# Dal regionale al nazionale: l'UE adotta un approccio di securitizzazione alla crisi migratoria

Con l'arrivo di un alto numero di migranti, l'UE ha iniziato a dipingere l'afflusso migratorio come una crisi. Il punto è che la cosiddetta crisi dei rifugiati non è una crisi. Il fenomeno è stato rappresentato in modo eccessivo, o mal rappresentato, attraverso l'uso di cifre più grandi di quanto lo siano realmente. Questi numeri da capogiro sono stati sviluppati per legittimare misure speciali che l'UE ha preso per affrontare «l'emergenza» in corso, ossia una serie di policy improntate più sulla sicurezza che i diritti umani. Queste policy si sono poi lentamente tradotte in leggi nello specifico Regolamenti e Direttive che formavano, e ancora formano, il Sistema Europeo Comune d'Asilo che nel corso del tempo, si è mostrato essere così inappropriato da essere continuamente oggetto di riforma. Se da un lato il management politico europeo della crisi è risultato disastroso, dall'altro lato gli Stati hanno preferito prendere decisioni univocamente e con tono agonistico, incrementando la paura pubblica, l'insicurezza e la xenofobia. In questo clima conflittuale per accontentare Stati antimigrazione ma pur sempre rispettando i diritti umani, l'UE ha avviato nel 2015 Operazione Sophia, con il supporto delle Nazioni Unite.

# Dal globale al regionale: la Risoluzione 2240 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite supporta l'UE

Nel 2015, l'UE ha lanciato Operazione Sophia, un'operazione navale umanitaria contro il traffico di essere umani, nel Mar Mediterraneo, non lontana dall'Operazione Italiana Mare Nostrum. Appena attivata, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è intervenuto con la Risoluzione 2240. Sulla base di tale Risoluzione, Operazione Sophia non era più solo un'operazione europea ma una missione autorizzata dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, normalmente applicato in caso di conflitti. L'applicazione di tale capitolo ad una crisi umanitaria crea ancora oggi un precedente che non sarà facile evitare in futuro. Con mandato datogli dalla Ris. 2240, il Consiglio di Sicurezza può sin dal 2016 imporsi sulle attività, poteri e funzioni in Operazione Sophia. La Risoluzione prevede che gli Stati membri dell'UE, agendo o nazionalmente o attraverso organizzazioni regionali, sono autorizzati ad ispezionare, sequestrare e disfarsi di imbarcazioni naviganti le acque internazionali libiche e ad utilizzare tutte le misure opportune, date le specifiche circostanze, contro i trafficanti e le imbarcazioni che sembrano essere utilizzate nel traffico di migranti. Per quanto il rispetto al diritto internazionale e stato di diritto siano sanciti nel testo, la Risoluzione sembra aver lasciato la porta aperta alle violazioni dei diritti umani. Il permesso di utilizzare misure opportune date le specifiche circostanze indica un lasciapassare preoccupante: l'uso della forza. Operazione Sophia è solo una parte del lungo spettro di policy messo in atto dell'UE. Se la militare operazione è una parte della medaglia, l'altra è fatta di norme e le seguenti riforme. Tali argomenti saranno al centro della prossima sezione.

Un alto numero di immigranti non governato crea altra emigrazione.

#### **SEZIONE II**

#### Introduzione

# Le leggi europee non sono adatte a governare un fenomeno complesso come l'emigrazione.

### IL POLICY MAKING DELL'EU: RAFFORZARE O INDEBOLIRE LA SE-CURITIZZATIONE?

Nel 1999, l'Unione Europea adottò le Conclusioni di Tampere che segnarono l'inizio di una nuova era europea di policy making centrata sulla creazione di regole e standard comuni in materia di asilo e migrazione, il futuro Sistema Europeo Comune di Asilo. Tale processo di standardizzazione risultò essere più ambizioso del previsto, dato che ciascuno Stato europeo aveva un proprio sistema di regolamentazione. A causa di queste profonde differenze tra Stati membri, l'Unione Europea decise di optare per un approccio bifasico. La prima fase durò dal 1999 and 2004; la seconda avrebbe dovuto ricoprire l'arco temporale 2004-2010, ma terminò soltanto nel 2015. La fine della seconda fase del Sistema Europeo Comune di Asilo coincise con l'inizio della crisi migratoria, la quale portò l'Unione Europea a riconoscere l'insufficienza della propria legislazione: le leggi europee create fino ad allora non erano adatte ad affrontare l'ampio flusso di migranti. Come conseguenza, l'UE abbandonò le sue policies e ne adottò di nuove, questa volta prettamente focalizzate sulla securitizzazione della migrazione. Il tema sarà analizzato nei paragrafi successivi.

### Policy making: incorporare la securitizzazione

Di recente adozione, l'Agenda Europea sulla Migrazione rappresenta un passo politico importante. Proposta dalla Commissione Europea nel 2015 per riempire quel vuoto esistente tra il sistema europeo d'asilo e le pratiche nazionali, l'Agenda si fonda su una premessa: la migrazione è una materia di competenza europea e in quanto tale, deve essere trattata attraverso un approccio prettamente europeo. Due punti presenti nell'Agenda meritano particolare attenzione. In primis, l'Agenda Europea ha proposto, in risposta alla crisi migratoria, l'implementazione di un nuovo approccio detto «hotspot». Un hotspot è un'area ai confini esterni europei soggetta a particolate pressione migratoria; si parla principalmente di punti di sbarco per iniziale identificazione, registrazione e raccolta impronte dei richiedenti asilo e migranti irregolarmente arrivati via mare. Non soltanto registrazione e screening di coloro appena giunti, ma anche trasmissione di informazioni sull'ingresso irregolare e protezione internazionale, investigazione e raccolta di materiale sensibile in merito all'arrivo clandestino, e possibile trasferimento dei richiedenti asilo presso centri di determinazione di status di rifugiato o eventuale ricollocazione e/o ritorno. Le operazioni appena menzionate devono essere realizzate nel pieno rispetto delle norme di diritto internazionale dei diritti umani, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e la Convenzione Europea dei Diritti Umani, in aggiunta alle norme previste dal Sistema Europeo Comune d'Asilo. Come però spesso accade, la pratica differisce dalla teoria: il trattamento cui i richiedenti asilo e migranti irregolari sono sottoposti dimostra la commissione di

violazioni dei diritti umani, soprattutto in Italia e in Grecia che sono soggette a maggiore influsso. Ciò nonostante, nessuno dei due paesi è stato citato in giudizio per i crimini commessi, se non in rare occasioni. Perché allora l'UE permette l'esistenza di tali centri hotspot, se violazioni di diritti umani sono all'ordine del giorno? La risposta è più semplice di quanto si pensi: gli hotspot non sono altro che un deterrente utilizzato per convincere possibili rifugiati e migranti a non tentare di entrare nell'UE. In sintesi: se provi ad entrare, questo è quanto ti aspetta. Un secondo punto dell'Agenda che merita attenzione riguarda la creazione di un meccanismo di ricollocazione temporaneo e d'emergenza per richiedenti asilo all'interno dell'UE così da alleggerire gli Stati colpiti da vasti influssi migratori. Oggetto di ampia discussione, il meccanismo si basa su una deroga temporanea alla regola del «paese di primo arrivo», prevista dal Sistema Europeo Comune d'Asilo. Se in sé, tale regola pone responsabilità per l'analisi della richiesta d'asilo sul paese di primo ingresso, a meno che non ci siano specifiche circostanze, la deroga implica una suddivisione delle responsabilità tra Stati sulla base di PIL, popolazione e tasso d'impiego: non sarebbero più i paesi di primo ingresso ad avere tutta la responsabilità, ma la stessa verrebbe suddivisa tra tutti gli Stati Membri dell'UE. Se da un lato paesi come l'Italia e la Grecia, che trarrebbero vantaggio da una misura di questo tipo, sono particolarmente a favore, altri Stati europei non sembrano apprezzare, dal momento che una deroga alla norma vigente causerebbe un'interferenza con la propria sovranità. Non sarebbero più gli Stati a prendere decisioni, ma l'Unione Europea. C'è da dire che sia l'approccio hotspot che il meccanismo di ricollocazione non sono stati proposti in un vacuum legislativo, anzi sono parte di politiche che si sono succedute per quasi 20 anni in un ben preciso sistema legislativo: il Sistema Europeo Comune d'Asilo.

# Misure legislative e migrazione: il sistema di Dublino continuamente modificato

Nel 1985, l'UE adottò l'Accordo Schengen il cui obiettivo era quello di stabilire un'area senza frontiere interne in cui assicurare la libera circolazione di beni, capitale, servizi e persone. Entrato in vigore, l'UE iniziò a focalizzarsi sulle frontiere esterne al fine di garantire un'Area di Libertà, Sicurezza e Giustizia basata su una cooperazione interstatale. «Cooperazione» era la parola chiave in quel momento storico: gli Stati non potevano più legiferare da soli sull'influsso di massa, poiché i loro sforzi in materia non erano sufficienti ad affrontare la situazione e l'abuso del diritto d'asilo era diventato un problema altamente rilevante. Nel 1990, entrò in vigore la Convenzione Dublino la quale forniva criteri di valutazione delle richieste d'asilo nel territorio europeo. Tra gli altri provvedimenti, la Convenzione prevedeva che le richieste d'asilo degli immigrati irregolari venissero esaminate dai paesi di primo ingresso. Ancora oggi, la Convenzione Dublino rappresenta la pietra angolare su cui sono state erette le politiche di migrazione europee, oggi denominato il Sistema Dublino. Nel 1999, successivamente alle Conclusioni di Tampere, l'UE optò per un approccio bifasico al fine di allineare

L'obiettivo di attuare una compiuta e totale armonizzazione della migrazione nell'UE è ancora lontano. Le critiche alle riforme delle leggi hanno fatto premio sulle adesioni.

le norme migratorie tra gli Stati Membri. La prima fase, dal 1999 al 2004, tentò di armonizzare le legislazioni nazionali così che nell'arco di 5 anni il sistema d'asilo potesse essere più o meno allineato, nonostante lasciasse spazio ad alcune specificità. Durante tale fase, la Convenzione di Dublino fu rimpiazzata dal Regolamento Dublino II e furono adottate ulteriori leggi: il Regolamento EURODAC, la Direttiva Qualifiche, la Direttiva sulla Procedura d'Asilo, la Direttiva sulle Condizioni d'Accoglienza e la Direttiva sulla Protezione Temporanea. Il Sistema Europeo Comune d'Asilo era stato creato. Al contempo però, il Consiglio Europeo si opponeva fortemente ad ogni estensione dei diritti dei richiedenti asilo, affermando l'importanza della flessibilità e competenza interna degli Stati Membri. Da iniziare nel 2004 e terminare nel 2010, la seconda fase si proponeva di stabilire standard applicabili in tutti gli Stati Membri così da ottenere una completa e totale armonizzazione nel campo della migrazione. Al fine di raggiungere tale scopo, tutte le misure legislative adottate nella prima fase dovevano essere soggette a riforma. Tuttavia, le negoziazioni sulla «seconda generazione di leggi d'asilo» non portarono ad altro che ad una riaffermazione dello status quo: gli Stati membri avevano appena implementato la prima generazione di norme e pertanto non percepivano l'urgenza di trovare un accordo su nuove norme riguardanti la stessa materia. Ciò detto, verso la fine del 2013, tutto il Sistema Comune era stato riformato. Tra le varie, la riforma del Regolamento Dublino II, ora denominato Regolamento Dublino III, necessita una particolare attenzione. Entrato in vigore nel 2013, il Regolamento Dublino III fornisce criteri e meccanismi di allocazione di responsabilità tra gli Stati Membri nell'ambito della valutazione della richiesta d'asilo, in virtù dei provvedimenti previsti dalla Convenzione Dublino e il Regolamento Dublino II. I criteri forniti in Dublino III furono formulati sulla base del principio di fiducia reciproca tra Stati Membri, vale a dire che uno Stato Membro può essere certo che altri Stati Membri rispetteranno e assicureranno un livello equivalente di certi valori comuni, in particolare per ciò che concerne i principi di libertà, democrazia, rispetto per i diritti umani e stato di diritto - nonostante l'esistenza di tale principio, è stato dimostrato che paesi diversi applicano standard diverso, come provato nel caso NS v Secretary of State for the Home Department. A questo punto, l'UE si rese conto che le proprie norme non erano adatte ad affrontare lo scenario critico e per tale motivo, nel 2016, la Commissiona Europea presentò sette proposte legislative finalizzate nuovamente alla riforma della struttura del SECA con l'obiettivo di evitare la migrazione irregolare e migliorare il management della migrazione all'interno dell'UE. Tra le altre cose, le proposte prevedevano, e prevedono, uno shift dal Regolamento Dublino III a Dublino IV e da Direttive a Regolamenti nel caso delle Direttive sulla Procedure d'Asilo e Qualifiche. Il nuovo Regolamento Dublino IV stabilirebbe un «meccanismo di allocazione correttivo» con lo scopo di alleviare la pressione cui gli Stati di primo ingresso sono sottoposti, come l'Italia e la Grecia. Gli elementi principali di Dublino IV sarebbero un nuovo sistema automatizzato per monitorare il numero di richieste ricevute ed il numero di persone riallocate in ciascuno Stato Membro, una chiave per determinate quando uno Stato membro è sotto pressione spropositata ed un meccanismo per alleviare tale pressione. In aggiun-

ta, Dublino IV introdurrebbe uno screening obbligatorio di ammissibilità per tutti i richiedenti asilo così da controllare qualora questi provengano da un paese di primo asilo o da uno Stato terzo sicuro; se così, i richiedenti asilo saranno reindirizzati in tali paesi. Questa procedura richiederebbe un immenso aumento in capacità per Stati membri ai confini, come l'Italia. Il Regolamento Qualifiche scoraggerebbe il movimento secondario e lascerebbe un minore margine di manovra agli Stati, mentre il Regolamento sulle Procedure d'Asilo fornirebbe una lista armonizzata di paesi terzi sicuri, diminuendo, in tal mondo lo standard di protezione. Alla fine dei conti, negli ultimi 20 anni, il sistema di Dublino è stato oggetto di tre processi di riforma. Indipendentemente dalla fase, ci sono state critiche su critiche principalmente in merito a tre punti: 1.Gli standard non sono assolutamente armonizzati come dovrebbero: 2. Il sistema di Dublino non prende in considerazione le preferenze personali dei migranti; 3.Per com'è adesso, Dublino non garantisce alcun meccanismo di equa ripartizione delle responsabilità. Nonostante l'armonizzazione degli standard sia uno step indubbiamente necessario in un'unione economica che mira a diventare sempre più integrata politicamente, sembra che l'UE non sia ancora in grado di stabilire un sistema uniforme, ecco spiegate le differenze in trattamento esistenti tra Stati membri.

# Le elezioni parlamentari del 2019: la vittoria dei paesi di estrema destra

Governi nazionalisti di estrema destra hanno trovato ampio spazio nell'UE, soprattutto in Europa Occidentale. Attraverso la loro influenza, hanno limitato i vari tentativi di miglioramento delle condizioni dei migranti. Un esempio è la decisione del Consiglio di non estendere i diritti dei migranti durante la prima fase del SECA la riaffermazione dello status quo durante la seconda fase. Nel 2015, partiti populisti di destra hanno formato «la nuova famiglia di maggior successo in Europea dalla fine della Seconda Guerra Mondiale», e la situazione non è molto cambiata da allora, come dimostrato dalle elezioni parlamentari avvenute in maggio 2019. In paesi come Italia, Francia e Regno Unito, così come Austria, Polonia e Danimarca, partiti di estrema destra o antiimmigrazione hanno vinto. Al momento della stesure di tale articolo, è trascorso solo un mese dalle elezioni, quindi non si può fare altro che attendere e vedere qualora questi paesi avranno una voce potente nel sistema europeo. Si può presumere che l'avranno, soprattutto se si considera l'agenda della Commissione europea. Così come enunciato dal portavoce della Commissione in risposta al Primo Ministro ungherese, la Commissione non vuole introdurre quote di riallocazione obbligatorie, ma lasciare la riallocazione di rifugiati non europei prettamente a discrezione degli Stati, in aggiunta la Commissione ha assolutamente 0 piani per quanto riguarda l'introduzione di visti umanitari e i suoi fondi «non incoraggiano la migrazione». C'è anche da vedere se i Verdi riusciranno a contrastare le politiche anti-migratorie. Insomma, è un po' un gioco della lotteria, non si sa ancora al momento cosa c'è da aspettarsi.

La politica è un gioco alla lotteria. Non si sa cosa aspettarsi

### Conclusioni

L'Europa ha come priorità l'economia, meno la politica, ancora meno le norme sui diritti.

Come può essere compreso dal presente articolo, si sostiene che l'approccio mantenuto dall'UE non è altro che la securitizzazione della migrazione. L'Unione Europea è senza ombra di dubbio il miglior esempio di regione economica così com'è oggi, con profonda integrazione tra paesi e rispetto per le quattro libertà di circolazione. Ma se è invidiabile dal punto di vista economico, non altrettanto sulla validità delle sue scelte in ambito migratorio e soprattutto sul rispetto dei diritti umani come nel caso dall'Agenda Europea e il suo approccio hotspot. Per quanto quest'ultimo possa funzionare in teoria, la sua implementazione presenta molte falle: le violazioni dei diritti umani sono parte della routine nei centri d'accoglienza, soprattutto a Moria, in Grecia, e a Pozzallo, in Italia. Lo stesso si può dire per il sistema temporaneo d'emergenza. Teoricamente, potrebbe funzionare perché potrebbe sollevare in parte il fardello sorretto dai paesi di primo arrivo, ma anche in questo caso la pratica non incontra la teoria, per due motivi: il sistema affronta i «sintomi» e non le cause scatenanti la crisi, vale a dire un sistema errato di allocazione delle responsabilità statali per la determinazione delle richieste d'asilo, risultando spesso in fallimenti nella protezione e rispetto dei diritti umani; inoltre il sistema è lento e soggetto a inadempimenti da Stati come la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia che si sono rifiutati di applicarlo nazionalmente. Spostando l'attenzione dal mondo della policy verso il mondo legislativo, reputo che il Sistema Comune debba essere modificato al più presto e rapidamente. Attualmente, il Sistema non è stato capace di stabilire un metodo uniforme e, pertanto, ora come ora quello che conta è dove la richiesta d'asilo viene fatta, quando in realtà le tecniche nazionali dovrebbero essere comparabili ed eguali tra loro. La proposta della Commissione per una nuova riforma del Sistema Comune potrebbe essere un buon inizio ma se e solo se il fine è quello di cambiare lo status quo piuttosto che riaffermarlo nuovamente. Tale cambiamento, come si può presagire, non avverrà né facilmente né a breve. Le elezioni parlamentari aumentano l'incertezza, soprattutto in merito alla suddivisione delle responsabilità che potrebbero minacciare l'autonomia e la sovranità dei paesi non di primo arrivo. La percezione è che l'UE sia al momento in una fase di confusione e stia lottando tra il rispetto dei diritti umani dei migranti e interessi di sicurezza nazionale, con questi ultimi che stanno lentamente rimpiazzando i primi nelle menti dei politici e dei cittadini. Questo momento di confusione può essere facilmente compreso se si paragona l'Agenda Europea che, al meno in teoria, è stata formulata sulla base dei diritti umani e l'ultima dichiarazione della Commissione europea in risposta al Primo Ministro ungherese, dichiarazione che dimostra un approccio più nazionalista e incentrato sulla sicurezza. In questo momento di confusione, bisogna tenere a mente che il diritto europeo si fonda sui principi generali del diritto, tra cui i diritti fondamentali che ricoprono un ruolo d'alta importanza, come anche reiterato dalla Corte di Giustizia europea. La Corte stessa avrebbe potuto influenzare un cambiamento contestuale, tuttavia il suo mandato è limitato e non prevede la possibilità di avviare azioni motu proprio, ma soltanto se adita da uno Stato membro, uno dei tre organismi europei o un giudice nazionale. Di conseguenza,

sembra piuttosto improbabile che uno Stato Membro si ponga contrario ad una legislazione che copre i propri interessi e lo stesso si può dire per il Consiglio e il Parlamento europei. In questo trambusto, i diritti umani sembrano essere andati nel dimenticatoio, sostituiti dalla paura dell'Altro. Ma chi sono davvero questi Altri che fanno così paura? Sono tutti criminali o terroristi come i media li ritraggono o sono solo individui fuggiti dal proprio paese imbarcandosi in un viaggio pericolo alla ricerca di un porto sicuro? Se da un lato i terroristi sono entrati sul territorio europeo insieme ai richiedenti asilo, questo non significa che tutti i richiedenti asilo sono terroristi. Un po' come dire A va con B, quindi B è necessariamente A. In realtà, è stato scoperto che molti terroristi sono cittadini europei. Il link che molto spesso viene enfatizzato tra terrorismo e migrazione getta solo benzina sul fuoco aumentando sentimenti di insicurezza, razzismo e xenofobia verso i migranti, indipendentemente dal tipo di migrazione. Sembra quasi che la logica oggi sia che tutti sono l'Altro e tutti sono la Minaccia. Questa logica sopravvive nonostante gli Stati Membri dell'UE siano obbligati al rispetto di diritti umani e trattati internazionali da loro volontariamente ratificati, creando così una tendenza ad evitare di assumersi le proprio responsabilità. A questo punto, l'UE ha due opzioni avanti a sé. La prima è mantenere il proprio ritmo e la propria posizione continuando ad implementare politiche anti-diritti umani. La seconda opzione è un cambio totale di attitudine verso il tema della migrazione, tentando dal lato della Commissione di convincere gli Stati a mettere in atto le norme internazionali e di adire la Corte di Giustizia Europea al fine di ottenere sanzioni per le violazioni commesse finora. Qualunque sia il finale della storia, una cosa è da sottolineare: Fortezza Europa è esistita per troppo tempo ed è arrivato il momento di adottare un approccio olistico incentrato sui diritti umani e non sulla sicurezza. I porti non possono più essere chiusi, la loro chiusura è contro i diritti umani e in manifesta violazione delle normative internazionali. Chiudere i porti significa chiudere i porti alla vita e l'Unione Europea non può permettere che ciò accada.

ANTONELLA MARIA CHIARA GIORDANO

antonellamc.giordano@gmail.com

Rocco Giordano, è laureato in Economia Marittima all'Istituto Universitario Navale di Napoli. Nel 2004 gli è stata conferita la laurea Honoris Causa in Scienze dei Trasporti presso la Costantinian University di Providence (Usa). Responsabile degli Studi Economici del Csst dal 1978 al 2006, ha diretto la Rivista Scientifica «Sistemi di Trasporto». Ha coordinato i lavori del Patto della Logistica e del Piano Nazionale della Logistica, anno 2006 e anno 2012. Edita la Rivista «Sistemi di Logistica» ed «European Transport» dell'ISTIEE e AIIT.

**Antonella Maria Chiara Giordano**, è laureata in Scienze politiche indirizzo internazionale. Il lavoro che viene presentato è una scheda di sintesi delle minacce della globalizzazione e come esse si impattano sui diritti umani dei cittadini. Attualmente lavora all'AIA, Corte Penale Internazionale.

**COME MIGLIORARE LE INTERAZIONI TRASPORTO-TERRITORIO-AMBIENTE** 

# Accessibilità e connettività di rete per un nuovo governo di sistema

di FABIO CUCCINIELLO, ALESSANDRO LUPOLI, ROCCO GIORDANO

> el quadro degli orientamenti strategici volti a sostenere il processo di crescita economica del Paese, attenuandone gli squilibri, si colloca innanzitutto quello di una maggiore qualificazione della spesa pubblica che tenga conto in via primaria dei problemi posti dalle tendenze demografiche e dalle differenze territoriali che si manifestano oggi perseguendo l'obiettivo di parificare i livelli di vita tra le varie parti del territorio di scambi di persone e merci, pur favorendo la coesistenza di modelli di sviluppo diversificati, in un sistema che è sempre più globalizzato. Strumentale al conseguimento di questo obiettivo è la garanzia di una più ampia mobilità della popolazione, come pure delle merci e delle informazioni tra le varie parti del territorio. Garanzia che implica di utilizzare i trasporti come strumento che concorre a risolvere anche quei problemi dello sviluppo economico e territoriale che non necessariamente si manifestano come problemi di traffico e che presuppone un più stretto coordinamento con la politica territoriale per un riposizionamento geo-economico in relazione all'assetto geo-politico. Nei processi che hanno condotto all'attuale assetto del territorio, infatti, caratterizzati, anche se con diversi gradi di incisività, da quelli che vengono definiti «effetti di dominanza», un ruolo fondamentale sembra aver giocato uno sviluppo degli insediamenti scollegato da qualsiasi riferimento con i trasporti, il che ha generalmente creato una sproporzione tra domanda di mobilità e capacità infrastrutturale disponibile. L'assenza di adeguati investimenti diretti verso i settori che producono i trasporti a costi unitari decrescenti (ferrovie, metropolitane, cabotaggio) e verso infrastrutture di raccolta ed organizzazione del traffico (centri intermodali, stazioni di interscambio) ha determinato un abbassamento della produttività economica del trasporto pubblico, sia passeggeri che merci, a vantaggio dei settori (trasporto merci su strada e trasporto individuale) i cui costi sono più facilmente trasferibili sul consumatore finale, costretto molte volte ad utilizzare il modo di trasporto più costoso nel caso dei passeggeri o il conto- proprio nel caso delle merci per la gestione dell'offerta regolata da politiche pubbliche. Sulla base di questa diagnosi in questo capitolo si affrontano alcuni temi strategici derivanti da un incrocio diretto tra i problemi interni al settore dei trasporti e quelli più generali della politica del territorio determinati in maniera sempre più massiccia dalla demografia dei territori. In primo luogo l'abbandono di un approccio settoriale della economia dei trasporti, concentrato sull'obiettivo di soddisfare la domanda in atto, trascurando

I temi strategici sono dati da problemi settoriali come quello dei Trasporti e quelli generali del Territorio. La politica del territorio impone un ragionamento sulla città e l'altra città. di considerare gli effetti che l'offerta finisce per esercitare sull'orientamento dello sviluppo economico e, quindi, della domanda futura. Piuttosto che favorire i grandi assi di trasporti che collegano i centri maggiori occorre migliorare la connettività del sistema, creando tra centri minori reti di interdipendenza che consentono di intensificare le reciproche interazioni come condizione per attenuare la dipendenza delle grandi città e fornire agli utenti la possibilità di utilizzare alternative nei propri spostamenti di persone o merci. La necessità di sostenere politiche volte al rafforzamento della connettività interna dei sistemi locali di trasporto si sostanzia essenzialmente:

- Nel rafforzamento della viabilità ordinaria con investimenti ordinari appropriati, soprattutto nella rete delle strade statali.
- Nella rivalutazione del trasporto ferroviario con programmi di realizzazione di linee veloci che consentano di allacciare una gran parte dei sistemi urbani intermedi considerato che affiancano una rete ferroviaria molto estesa che ha bisogno di essere amministrata.
- Nel potenziamento dei trasporti pubblici su gomma nei bacini di traffico a più debole domanda di trasporto e nella facilitazione dei servizi di trasporto merci che interessano l'ultimo miglio.

Questi orientamenti impongono, da parte delle autonomie locali, azioni più incisive e «mirate» laddove, come la ricerca ha messo in evidenza, si è avuto un progressivo abbandono delle politiche urbane, nel senso che lo sviluppo del fenomeno urbano continua ad essere percepito come una serie disgiunta di settori di intervento e di località indipendenti. In particolare manca il coordinamento tra importanti interventi settoriali, quali gli investimenti nelle grandi infrastrutture urbani. La ristrutturazione dei centri metropolitani e le politiche dei trasporti. Occorre invece che la politica territoriale adotti una visione d'assieme che consideri le città per il loro carattere di elementi nodali del reticolo, ponendosi l'obiettivo di favorire, per quanto possibile, la diffusione territoriale delle attività per valorizzare le risorse locali, e la produzione di servizi su scale ottimali, quindi impone un ragionamento specifico sulle città e l'altra città.

### La diffusione territoriale dello sviluppo

I trasporti hanno svolto, in passato, un ruolo attivo nel favorire alcune tendenze insediative, di attività e di resi. Dal punto di vista teorico, la «non neutralità» dei trasporti è un fatto acquisito: giù negli anni Cinquanta e Sessanta, e all'interno di un approccio ancora essenzialmente «funzionale» ai problemi del traffico e dei trasporti, una larga riflessione teorica ha evidenziato l'interdipendenza tra i trasporti e territorio ed il ruolo svolto dai primi nel trasformare il secondo. Ciò trova peraltro conferma nell'evidenza empirica dei processi di localizzazione, in cui i trasporti sono generalmente emersi come fattore di spiegazione dominante a fronte di una importanza assai minore di altri fattori più direttamente manovrabili con le politiche urbanistiche. Non ci sono quindi dubbi che i trasporti possano e debbano essere impiegati per governa-

re, o quanto meno influenzare, la localizzazione delle attività sul territorio, che è il nodo cruciale non solo dei problemi urbanistici e territoriali, ma anche di quelli del traffico e della circolazione. Questo approccio presuppone di abbandonare il concetto di settorialità dei trasporti, in favore di una loro utilizzazione quali strumenti che concorrono a risolvere problemi di sviluppo economico e territoriale che non necessariamente si manifestano come semplici interventi per il traffico e/o i trasporti questo impone che sul piano scientifico l'approccio a questi temi deve essere la politica economica per i trasporti e la logistica. Anzi molti di tali problemi - quali quelli che emergono, ad esempio, dal confronto tra i livelli di offerta e di domanda (attuale e tendenziale) di mobilità sempre più spesso indirizzano all'adozione di misure contrastanti con quelle che sembrano auspicabili ai fini della soluzione dei problemi territoriali. É il caso delle scelte di intervento che puntano ad incrementare l'offerta laddove la domanda è crescente, come nel settore del trasporto merci su gomma, nelle grandi aree centrali, sulle direttrici Nord-Sud, cioè degli interventi che «seguono la domanda» senza analizzarla per comprendere la generazione e le destinazioni delle stesse ed il comportamento degli utenti-clienti. È pur vero che sempre più spesso i provvedimenti dei trasporti non riescono a evitare di assecondare la domanda - quale che essa sia- privilegiando vantaggi economici di breve periodo o inseguendo obiettivi di sub ottimizzazione settoriale, tuttavia non si può in assoluto assumere che le criticità individuate come derivanti da un deterioramento della qualità dei servizi offerti in uno specifico subsistema possano essere annullate puntando sic et simpliciter ad un aumento sistematico della reale capacità, quasi che nei trasporti si debbano verificare economie di scala infinite. A parte la considerazione che in una rete in cui il traffico si avvia alla congestione, l'apertura di un arco supplementare può in certe situazioni provocare un accrescimento e non una diminuzione della congestione nel sistema (secondo il noto paradosso di Braess), c'è da chiedersi se quella che appare come una carenza di offerta non possa essere considerata invece, in una prospettiva meno settoriale, come un eccesso di domanda, da contrastare con politiche di depolarizzazione, o da dirottare con opportune alternative di trasporti. Vedi l'Alta Velocità ferroviaria che ha depolarizzato alcuni grandi aree urbane cambiando soprattutto la vita dei residenti rispetto al posto di lavoro. L'osservazione, ad esempio, che anche in reti costruite recentemente, quali le autostrade, si registrano alti livelli di congestione nei tratti corrispondenti alle grandi città ed all'interno delle aree metropolitane dominate dai centri urbani di maggiore dimensione, porta ad una valutazione cautelativa della desiderabilità di una politica prevalentemente dedicata ad aumentare la capacità principali assi infrastrutturali piuttosto che a premiare l'accessibilità ai vari livelli territoriali, considerando tutti gli aspetti e rispetto per i vincoli ambientali. Muoversi in quest'ultimo senso, favorendo lo sviluppo di reti «diffuse» anziché «concentrate», non significa assecondare spinte alla dispersione caotica ed indiscriminata (che riprodurrebbero ad altra scala il vecchio modello di crescita a macchia d'olio) né ignorare la necessaria integrazione dei reticoli urbani nei circuiti nazionali ed internazionali, che va invece assicurata con opportune politiche, anche alla luce delle spinte alla centralizzazione delle attività

Quella che appare una carenza di offerta spesso è un eccesso di domanda. Riqualificare le reti interurbane e depolarizzare i territori urbani. di comando per il governo dei sistemi di trasporto integrati. Quella che può essere definita un'operazione di valorizzazione dei reticoli minori è cosa diversa dalla valorizzazione dei singoli centri minori; essa cioè punta a che i centri minori formino, integrandosi in reti di interdipendenze, veri e propri sistemi urbani, meno dipendenti dalle grandi città. Questo obiettivo dipende crucialmente dai trasporti, che debbono assicurare un rafforzamento della loro connettività interna, come condizione per l'intensificazione delle loro reciproche interazioni, invece di rafforzare le relazioni centripete sulle città maggiori. In sintesi, passare da una struttura «ad albero» – caratterizzata da forti effetti di dominazione e da rigide dipendenze gerarchiche – ad una struttura più «reticolare» – caratterizzata da crescenti e diffuse interdipendenze.

### Gli effetti territoriali associabili agli interventi sui trasporti

Ai fini della valutazione degli effetti territoriali associabili agli interventi sui trasporti, importanza fondamentale assume la connettività, e ciò almeno per due ordini:

- Perché l'aumento della connettività delle reti di trasporto è la condizione fondamentale per assecondare la formazione di una struttura territorialmente più reticolare, ai fini di una migliore diffusione dello sviluppo:
- Perché alle variazioni di connettività dovute ad uno sviluppo ineguale dei trasporti possono essere riferite alcune delle principali strozzature e penalizzazioni che ostacolano la diffusione dello sviluppo nel Paese;

A quest'ultimo riguardo basterà ricordare le sconnessioni storiche della rete urbano-territoriale del Mezzogiorno, rispetto alla ricchezza di connessioni del Centro-Nord, e i grandi vantaggi che tuttora si possono riconoscere nelle reti «storiche» dei trasporti: la rete delle strade statali e la stessa rete ferroviaria, molto più articolata e connessa di quella auto-stradale. Richiamare l'attenzione sulle misure di connettività, implica in particolare:

- Esplorare adeguatamente le possibilità di riqualificare le reti dei collegamenti interurbani affidati alla viabilità ordinaria, con investimenti che potrebbero forse, in molti casi, essere alternativi a quelli autostradali, decongestionando le aste sovraccariche ed offrendo una migliore diffusione dei valori d'accessibilità e di connettività;
- Verificare le ipotesi di miglioramento delle connessioni dei sistemi urbani minori con i circuiti nazionale, soprattutto attraverso l'impiego dei servizi di trasporto locale più efficienti in termini di affidabilità e di intensità di servizio.

Per quanto concerne la riorganizzazione metropolitana, di particolare interesse sembra:

• Approfondire mediante politiche – nazionali e locali – le possibilità di favorire lo spostamento della mobilità del trasporto privato al trasporto pubblico, verificandone le soglie raggiungibili e le implicazioni urbani-

stiche (domanda di parcheggio, incompatibilità con assetti insediativi troppo dispersi, riuso delle tranvie, ecc.);

• Esplorare le possibilità e le implicazioni delle strategie di riorganizzazione dei principali nodi ferroviari al servizio della mobilità regionale e metropolitana, sia sul piano della distribuzione dei valori d'accessibilità – che dovrebbe favorire in senso reticolare gli assetti insediativi – sia sul piano dei modelli d'esercizio da applicare sulle linee passanti.

In linea generale, puntare alla valorizzazione della rete urbana diffusa, come risorsa fondamentale per lo sviluppo nazionale, significa adottare le politiche che – ai diversi livelli e nei diversi settori – presentino la maggiore efficacia nel cogliere gli aspetti positivi di grandi cambiamenti in atto nella struttura economica e territoriale e, contemporaneamente, nell'evitare o smorzare gli effetti meno desiderabili. Dal momento che sia uni (cambiamenti in atto) che gli altri ( effetti meno desiderati) si presentano con forma ed intensità differenziata nelle diverse aree del Paese, in rapporto ai modelli di sviluppo affermatisi ed alla direzione in cui evolve lo scenario economico-territoriale, è evidente che le politiche dei trasporti finalizzate ad assicurare al sistema la funzionalità necessaria al tipo di sviluppo desiderato devono potersi caratterizzare per l'adozione di strumenti di intervento che - tenuto conto delle condizioni di partenza e degli obiettivi di sviluppo economico perseguibili – presentino la massima aderenza alle specifiche esigenze attraverso una lettura ragionata degli obiettivi posti al sistema dei trasporti ed un'interpretazione e valutazione in chiave territoriale degli strumenti di intervento approvati per verificare se, e in che misura, direzioni strategiche da assegnare ai trasporti possono essere intraprese in modo generalizzato e fino a che punto gli effetti di intervento risultano coerenti con i processi di sviluppo e le trasformazioni territoriali in atto e/o che si intendono introdurre.

### Trasporti e territorio: l'interfaccia che ancora non c'è

Il progetto di «diffusione dello sviluppo» che è di per sé un obiettivo desiderabile, richiede che i trasporti recepiscano i cambiamenti che avvengono nelle attività economiche e sociali interpretando i bisogni di nuovi investimenti in chiave intersettoriale. Allo stesso tempo l'assunzione di politiche territoriali più efficaci, soprattutto se orientate alla diffusione dello sviluppo, necessitano di uno stretto coordinamento con le politiche dei trasporti. La storia dei trasporti, la legislazione, le vicende economiche di questa industria, hanno per lungo tempo riguardato una singola modalità di trasporto. Solo recentemente è stata formulata un'interpretazione differente, che si fonda sulla considerazione che il bisogno di mobilità, l'attitudine e la convenienza a trasferire merci, possono essere meglio compresi, e soprattutto soddisfatti, se le varie modalità, anziché essere trattate ciascuna separatamente dalle altre, vengono sottoposte ad un unico contesto. Sul piano pratico, questo interesse verso un'interpretazione unitaria e sistematica ha avuto due principali manifestazioni: la sottolineatura della cosiddetta intermodalità, cioè della necessità di rivedere gli assetti fisici e funzionali delle reti per

Occorre il miglioramento delle connessioni tra centri urbani minori. l'utilizzazione integra del sistema; la definizione di un programma di trasporti che sia capace di flessibilizzare le offerte dei servizi e l'uso delle infrastrutture per fasce orarie, quale momento unificatore della politica legislativa, amministrativa ed economica del settore. Quanto all'esigenza del coordinamento territorio-trasporti, il suo soddisfacimento presuppone che la base per avanzare proposte di modificazione del sistema dei trasporti si allarghi, oltre alle osservazioni sui flussi e sul livello di servizio, anche al sistema delle attività, di cui i trasporti costituiscono un sottosistema. Spostare l'accento sulla distribuzione delle attività nel territorio e sulla dinamica nel tempo significa che i «comportamenti» nei riguardi del sistema dei trasporti dovrebbero essere guidati, in qualche misura, da funzioni obiettive formulate a scala più elevata. Il decisore dei trasporti, piuttosto che esprimere le proprie ipotesi sulla evoluzione del sistema delle attività dovrebbe poter contare su input, molto chiari e vincolanti, fornitigli dal decisore delle politiche territoriali, o meglio dal decisore della politica economica tout-court che autonomamente non sono pronti per affrontare tematiche di stretta competenza delle politiche pubbliche che molto spesso sono prevaricati rispetto alle scelte tecniche. Del resto è proprio questo il presupposto esplicito che è alla base delle procedure di programmazione dei trasporti diffuse negli anni. Le valutazioni territoriali hanno per lo più conservato quelle caratteristiche di frammentarietà, di scarsa sistematicità, se non addirittura di astrattezza, che avevano nella tradizione scientifica precedente alla elaborazione delle tecniche per la programmazione integrata dei trasporti-territorio. Il punto da discutere è la sigla territoriale di riferimento e le competenze specifiche di rifornimento che sono previste rispetto ai temi da affrontare. Sotto questo profilo, lo scollamento tra analisi territoriali ed analisi dei trasporti sembra essersi accentuato: benché sia riconoscimento quasi universale che le interazioni territorio-trasporti passino attraverso la dinamica delle due classi fondamentali dei fenomeni che entrano nell'analisi delle attività, e cioè le residenze e l'occupazione, e ad esse facciano riferimento, di solito, gli stessi programmatori di trasporto quando analizzano la cosiddetta generazione-attrazione degli spostamenti (primo passo nella procedura di previsione dei bisogni di trasporto), si conoscono pochissimi esempi di stime delle variazioni degli spostamenti basate su chiare indicazioni della destinazione d'uso del territorio. Conseguentemente, i trasporti si trovano per lo più nella condizione di dover amministrare situazioni «consolidate» ed in questo senso si giustificano le tipologie di intervento volte a migliorare il sistema laddove esso manifesta insufficienza, anche se così facendo si finisce per disattendere il compito di servire anche i bisogni delle politiche territoriali e regionali. Il problema di fondo è, dunque, quello di mettere a punto uno strumento di conoscenza meno banale di quelli attualmente disponibili, per la compensazione di fenomeni territoriali sotto l'aspetto trasportistico. In questo senso acquista grande rilevanza e utilizzazione della tecnica delle relazioni di inputoutput per misurare le interazioni tra i settori dei trasporti ed il resto dell'economia in forma disaggregata per macro-regioni: una strada che meglio di altre può fornire risultati conoscitivi utili, anche per comprendere i problemi di trasporto, le questioni fondamentali per l'accoglimento o il rigetto di un piano o di una politica dei trasporti pas-

La scarsa conoscenza della geografia funzionale crea criticità settoriali. sano per la definizione dei vincoli che il sistema dei trasporti deve accogliere, provenienti dall'ambiente, dal territorio e last but not least dalle risorse disponibili. Va tuttavia rimarcato che una compiuta politica del territorio, o una politica economica tout-court, dovrebbe anche manifestare una certa disponibilità ad accogliere taluni vincoli che a sua volta il settore dei trasporti fornisce o reputa di dover fornire al sistema delle attività. Senza una chiara percezione di questi scambievoli ruoli, trasporti e territorio continueranno a funzionare in modo disorganico, e spesso conflittuale, contribuendo ad alimentare anche una certa tensione sociale, che significa continuare a produrre con alti costi sociali e con scarsa efficacia nell'impiego delle risorse.

# Trasporti e territorio: accessibilità locali - sistemi infrastrutturali - offerta di trasporto

I fenomeni di concentrazione/diffusione sul territorio degli insediamenti sia abitativi che produttivi e commerciali possono essere letti secondo uno schema interpretativo delle dinamiche nello sviluppo del territorio basato sul concetto del ciclo urbano . Tale schema ha un valore descrittivo notevole nel classificare le città italiane in rapporto alla corrispondente fase di sviluppo che attraversano. La teoria ciclica dello sviluppo dei sistemi urbani (1) distingue cinque principali stadi di sviluppo:

- Lo stadio dell'**urbanizzazione**, caratterizzato dalla forte crescita del centro urbano, che in una prima fase assorbe popolazione anche dalla periferia. Questo stadio è caratterizzato dalla concentrazione (prima assoluta e poi relativa) della popolazione nel centro del sistema urbano;
- Lo stadio successivo è quello della **sub urbanizzazione**, caratterizzato dal rallentamento prima e dalla riduzione poi della popolazione nel centro e dalla forte crescita della periferia. L'effetto combinato della diversa dinamica di crescita tra centro e periferia comporta ancora l'aumento complessivo della popolazione urbana. Questo stadio è caratterizzato dal decentramento della popolazione urbana dal comune centrale a quelli periferici;(2)
- Il terzo stadio di sviluppo è quello della **de urbanizzazione**, caratterizzato da una intensa riduzione della popolazione nel centro, parzialmente compensata dalla crescita della periferia. Il sistema urbano è caratterizzato, nel suo complesso, da una riduzione di popolazione, che diviene progressivamente più intensa con la formazione del sistema metropolitano;
- Il quarto stadio di sviluppo è quello della **con urbanizzazione,** caratterizzato dalla formazione di sistemi urbani complessi e diffusi territorialmente, in cui possono prevalere sistemi di relazioni reticolari, di tipo policentrico, ovvero gerarchizzati, con un centro dominante che esprime particolare e prevalente potere di attrazione;
- Il quinto stadio è quello delle **megalopoli,** in formazione, non in Italia, che disegnano in maniera sempre più netta la città e l'altra città e

Il modo disorganico del governo del territorio crea tensioni sociali. dove le scelte sono più condizionate dal tempo degli spostamenti che dalla distanza(3).

### Sviluppo e accessibilità

Le fasi dello sviluppo dei sistemi urbani. Interpretando lo schema degli stadi di sviluppo territoriali del sistema urbano alla luce di quanto accaduto in Italia anche con riferimento alle caratteristiche della crescita economica e delle priorità dell'azione pubblica si può assumere che:

- La fase dell'urbanizzazione coincide con la fase di crescita dell'industria, caratterizzata dal punto di vista economico dall'importanza delle economie di scala e di agglomerazione, che favoriscono la concentrazione in spazi urbani relativamente ristretti delle attività economiche. Il principale problema affrontato in questa fase è relativo allo sviluppo delle infrastrutture, che devono assicurare la circolazione delle persone e delle merci tra centro urbano in via di rapido sviluppo e il resto della regione. La principale priorità dell'azione pubblica e privata è quella relativa alla crescita economica;
- La fase della sub urbanizzazione coincide con il processo di terziarizzazione dell'economia della città, trainato dalla forte crescita del reddito e dal trasferimento della popolazione verso la periferia. Il periodo è caratterizzato dalla crescente richiesta di mobilità e della domanda di uffici e di spazio per attività produttive non industriali. La priorità dell'azione pubblica è relativa alla organizzazione dei trasporti per accompagnare la crescita della città;
- La fase della de urbanizzazione è caratterizzata dalla predominanza di vincoli e di stimoli allo sviluppo di natura più complessa, che difficilmente possono essere riportati all'influenza determinante di un singolo processo economico, come nelle fasi precedenti. L'evoluzione urbana è condizionata da un ambiente economico e sociale sempre più complesso, che subisce l'impatto dei processi di innovazione tecnologica e di integrazione. L'azione pubblica è caratterizzata dall'esigenza di guidare il rinnovamento del tessuto urbano e di gestire il processo di ridistribuzione delle attività economiche e dalla popolazione sul territorio, sviluppando una forte politica di interfaccia tra territorio e trasporti;
- La fase della con urbanizzazione è strettamente correlata all'emergere di un nuovo modello di crescita basato sulla diffusione di tecnologie dell'informazione e della comunicazione digitale. Le priorità dell'azione pubblica sono di canalizzare risorse organizzative e finanziarie affinché risulti possibile conciliare tra loro tre obiettivi diversi, legati tra loro da una relazione di potenziale trade-off: l'efficienza economica; l'efficienza ambientale; l'efficienza sociale dei sistemi urbani complessi. Le azioni di programmazione pubblica dei trasporti devono tener conto più di quanto sia stato fatto in passato, degli effetti reciproci che si innescano tra territorio, trasporti, traffico, vita sociale e ambientale, per garantire la sostenibilità del sistema.

Questi meccanismi di coerenza tra l'azione privata e quella pubblica, che in linea di principio presiedono allo sviluppo urbano nelle sue diverse fasi, non sono stati assicurati al meglio nell'esperienza italiana. Al riguardo, infatti, sono essenzialmente due le specificità: una di ordine temporale e l'altra di ordine spaziale. Sul piano «temporale» l'esperienza dell'evoluzione insediativa in Italia presenta, nel suo complesso, uno sfasamento sostanzialmente decennale rispetto alle più dinamiche realtà europee, già in fase di avanzata con urbanizzazione. Nello specifico, poi, le diverse circoscrizioni territoriali nazionali esprimono modelli di sviluppo insediativo differenziati, che sembrano a grandi linee collocare l'area centrale nella fase della sub urbanizzazione; l'area meridionale europea sostanzialmente è a cavallo tra suburbanizzazione e de urbanizzazione, e l'area settentrionale nella fase della con urbanizzazione e questo comporta una maggiore difficoltà nella possibilità di replicare localmente eventuali meccanismi di governance collaudati altrove. E' necessario, in altri termini, una maggiore forza di focalizzazione delle tipologie di intervento, ma d'altro canto l'esistenza di zone a diverso livello di sviluppo, considerata nell'ambito di ciclo, può rappresentare un vantaggio se gli attori locali dell'economia e del territorio si impegnassero a trarre profitto dalle expertices e dal knowhow già accumulato altrove. Sul piano «spaziale», tutte le diverse aree del Paese scontano un gap nell'orientamento dell'azione pubblica a supporto del ciclo urbano corrispondente: le dotazioni infrastrutturali non sono state prontamente realizzate nella fase di urbanizzazione; quando è cominciata la fase della sub urbanizzazione è stata insufficiente l'azione organizzativa e con l'avvio del ciclo della de urbanizzazione, e più ancora della con urbanizzazione laddove ravvisabile – ha difettato la governance del sistema territorio-trasporti. Da un'approfondita ricognizione effettuata in merito alle dotazioni infrastrutturali presenti nei territori delle diverse circoscrizioni, rapportate ai flussi di traffico che le utilizzano, viene fuori una cosa molto importante :l'accessibilità del territorio, di tutto il territorio nazionale, dal Nord al Centro-Sud, è penalizzata da un fattore medio di impedenza del 30-35%. Cioè rispetto ad una velocità commerciale media, normalizzata, oggi i trasporti «flussi-capacità» sui principali assi di comunicazione (soprattutto di 2°livello, vale a dire la rete delle infrastrutture che collega i poli urbani maggiori con quelli secondari) del Paese determinano un accrescimento dei tempi di percorrenza in particolare sulle relazioni tra poli urbani maggiori e zone periferiche.

## Le criticità dell'attuale assetto del territorio e le politiche di sistema

Le penalizzazioni riscontrate, in misura pressoché analoga, in tutti gli ambiti territoriali indagati, in termini di accessibilità, sono fondamentalmente determinate da un processo di diffusione dello sviluppo insediativo e produttivo sul territorio, al quale corrisponde però un'organizzazione di reti dei collegamenti che finisce per canalizzare i flussi su pochi grandi assi. Nell'ambito di questo modello strutturale, le criticità del sistema trasportistico nazionale hanno finito per coinvolgere sempre più non solo le reti, cioè le infrastrutture lineari, ma anche i nodi, nei punti in cui non c'è formazione di rete e di sistema. La natura

Lo spostamento delle persone sul territorio disegna la geografia dei flussi. È necessaria
una pianificazione
delle infrastrutture
a scala macroregionale
ma soprattutto
una sicura gestione
dei servizi

delle economie territoriali regionali, cioè della popolazione e dei servizi produttivi, presenta una costante nelle diverse circoscrizioni territoriali: uno spostamento della popolazione sul territorio dai capoluoghi di Provincia verso le rispettive cinture esterne, determinata da un processo di diffusione dello sviluppo sul territorio, cui non sono seguiti i necessari adeguamenti sul piano delle connettività di rete, in quanto si è operato come se le infrastrutture fossero indipendenti da quello che succede sul territorio. Questo aspetto emerge chiaramente dal confronto tra i cambiamenti intervenuti nell'ultimo decennio nella distribuzione territoriale della popolazione e quelle che ripropongono, insieme agli indici di accessibilità, gli interventi ad oggi programmati dalle singole Regioni Italiane sulle reti e nodi di rispettiva competenza. Questi interventi appaiono tutti localizzati lungo gli assi storici di comunicazione, laddove vanno emergendo nuove realtà, sia insediative che produttive alle quali manca una risposta infrastrutturale: il risultato è un ulteriore appesantimento delle capacità delle reti e dei nodi di primo livello, con un oggettiva difficoltà nello sviluppo della connettività di sistema. Questa lettura dei processi evolutivi intervenuti sul territorio appare molto preoccupante nel momento in cui la forte circolarità esistente tra infrastrutture e sviluppo sembra essersi «spezzata», interrompendo anche il ciclo contributivo del PIL. L'interruzione della circolarità tra infrastrutture e sviluppo nell'area dell'Italia Centro-settentrionale ha generato rilevanti «diseconomie esterne» da congestione, mentre nell'area dell'Italia meridionale ha impedito la creazione delle necessarie economie esterne. In entrambi i casi il tema centrale è «l'accessibilità», che richiede un territorio caratterizzato da un livello di dotazione infrastrutturale coerente con le problematiche e le esigenze dello sviluppo macroregionale. Ci abbiamo provato con le assegnazioni delle piattaforme logistiche che sono sette, immutabili anche a livello di politica di sistema che si sta ampliando e che chiede un approccio di politica economica capace di dare priorità ai temi di politica economica generale. Nella logica dell'accessibilità, le scelte di intervento prioritarie sulle infrastrutture sia materiali che immateriali, vanno operate alla luce di grandi temi quali: Polarizzazione vs diffusione dello sviluppo. Dal punto di vista delle infrastrutture, dei trasporti, sono due approcci completamente diversi: una cosa è scegliere di servire fenomeni di sviluppo ad altissima concentrazione, altra è scegliere di servire fenomeni ad ampia diffusione. La redditività, anche pubblica, di investimenti fatti in aree a larga diffusione, è inevitabilmente più bassa, ma se simili investimenti attivano lo sviluppo potrebbero essere ugualmente una scelta sensata. Specializzazione settoriale e integrazione di filiera produttive. Tutto il filone della logistica distrettuale ha a che fare con il tema della concentrazione settoriale: se vogliamo riuscire ad utilizzare modi di trasporto che richiedono economie di dimensioni molto alte, quindi ferrovia e mare, in modo da non penalizzare la strada, è sicuro che la specializzazione settoriale e l'integrazione di filiera sono fattori vincenti. Processi di pianificazione territoriale alle infrastrutture che si manifestano nelle diverse Regioni, nei diversi territori italiani, in altre parole le «procedure» capaci di ottimizzare le scelte tra governo centrale e governo regionale, in un'ottica di coerenza con le politiche comunitarie. Questa impostazione richiede anche un approccio scientifico e didattico da innovare con metodi di strategia di intervento capaci di delineare programmi veloci e realizzati in tempi brevi.

FABIO CUCCINIELLO
ALESSANDRO LUPOLI
ROCCO GIORDANO

**Fabio Cucciniello**, è laureato in Ingegneria civile edile, presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II» e si è specializzato nella progettazione di infrastrutture di trasporto, in particolare quello stradale e ferroviario. Ha una consolidata esperienza nella progettazione di strutture intermodali e interportuali.

Rocco Giordano, è laureato in Economia Marittima all'Istituto Universitario Navale di Napoli. Nel 2004 gli è stata conferita la laurea Honoris Causain Scienzede i Trasporti presso la Costantinian University di Providence (Usa). Responsabile degli Studi Economici del Csstd al 1978 al 2006, ha diretto la Rivista Scientifica« Sistemi di Trasporto». Ha coordinato i lavori del Patto della Logistica e del Piano Nazionale della Logistica, anno 2006 e anno 2012. Edita la Rivista «Sistemi di Logistica» ed «European Transport» dell'ISTIEE e AIIT.

Alessandro Lupoli, è laureato in Architettura alla Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli. Sta maturando esperienza nei settori della mobilità e logistica presso la Giordano Editore.

 $<sup>{</sup>f 1}$ Fonte: J. Van der Borg, La teoria ciclica dello sviluppo dei sistemi urbani, a cura di C. S. Bertuglia, Franco Angeli, Milano 1990.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>Fonte:ONU, Demographic Yearbook 1995 ,relativo a oltre 3.000 città che nel mondo superano i 100.000 abitanti,con proiezioni demografiche al 2025.

<sup>3</sup> Fonte: Rivista "Sistemi di Logistica" Giordano Editore. Anno 2018.

UN PROGETTO PILOTA: LA MACROREGIONE MEDITERRANEA

# Come ricollocare il nostro territorio a livello globale

di PASQUALE PERSICO, PAOLO PANTANI, ROCCO GIORDANO

Alivello internazionale, soprattutto a scala europea si assiste ad una crisi crescente del regionalismo nazionale per effetto della riduzione della spesa pubblica, tagli alle risorse, scadimento dei servizi, stagnazione socio-economica, divario fra territori (perdita di coesione) e crisi contestuale dell'inter-governabilità europea (populismi emergenti). Questi aspetti vanno incardinati in un nuovo processo in atto che è quello delle autonomie regionali che non sono riuscite ad esprimere tutte le potenzialità del territorio in un processo globale. A partire dal 2009, ad una scala territoriale sovra regionale, ma anche sovra nazionale si vanno costituendo le macroregioni. È necessario pertanto che le Regioni Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania siano in concerto nella «Macroregione Mediterranea» per entrare nella competizione globale dei flussi commerciali. In questo scenario l'area dello Stretto rappresenta la cerniera indispensabile per una Sicilia continentale e per la Macroregione Mediterranea.

\* \* \*

Sull'esperienza delle quattro macroregioni già costituite è stata istituita la Macroregione Mediterranea (MM). Nel Mare Mediterraneo transita circa il 19% del traffico mondiale delle merci ed esistono problemi di dialogo e di sicurezza tra l'Europa e l'Africa che necessitano di una soluzione geo-politica. È opportuno per questo che lo sviluppo delle regioni del sud Europa e del Nord Africa abbiano uno sviluppo economico, commerciale, sociale e culturale equilibrato per affrontare e tentare di risolvere allo stesso tempo problematiche comuni. La istituzione della Macroregione Mediterranea poggia su due capisaldi, oltre alle infrastrutture materiali ed immateriali, importante è l'ambiente urbano nella logica della città diffusa. Questo significa:

- → sviluppare il corridoio Scandinavo Mediterraneo in uno con il collegamento per una Sicilia continentale;
- → potenziare e attuare le conurbazioni metropolitane, quali città diffuse, a partire da Messina e Reggio Calabria;
- → salvaguardare il mare Mediterraneo;
- → promuovere la reciproca conoscenza e socializzazione tra i popoli;
- → promuovere una crescita sostenibile in termini economici, sociali e culturali in tutta l'area sia nelle regioni del sud Europa che in quelle del nord Africa (istruzione superiore, ricerca, sanità ecc.);

Il corridoio Scandinavo Mediterraneo va ripensato. Le macroregioni europee servono a consolidare la economia europea.

- → migliorare le infrastrutture stradali e ferroviarie, porti, interporti e aeroporti per creare nuove opportunità di sviluppo che riducano la necessità di migrazione;
- → sviluppare una rete immateriale per i servizi alle persone ed alle imprese;
- → istituzione delle Zone Economiche Speciali e coordinamento tra quelle istituite;
- → sviluppare e gestire un piano condiviso di utilizzo delle energie alternative (piano solare del mediterraneo, eolico, ecc.);
- → sviluppare e gestire un comune sistema di protezione per la salvaguardia della sicurezza e controllo delle migrazioni;
- → combattere la delinquenza comune e organizzata.

Le attività proposte di cooperazione tra i paesi dell'Unione per il Mediterraneo per favorire la creazione della Macroregione Mediterranea consente anche di allargare il processo di partecipazione decisionale tra gli Stati, le Regioni, gli Enti Locali e la Società civile creando coesione sociale e sviluppo nello spirito di democrazia partecipata. Le Macroregioni ad oggi non hanno espresso tutte le loro funzionalità, perché non c'è un legame chiaro con i finanziamenti. L'Unione Europea ha fondato le Macroregioni sull'idea dei NO (no nuovi finanziamenti, no nuove strutture, no nuove regole, no nuovi progetti settoriali, ma solo progetti di politica economica di cooperazione e sviluppo). I punti nodali di una nuova strategia, all'interno del complessivo quadro politico europeo, sono quelli del superamento dei confini amministrativi ed il superamento dei «no» per trasformarli in «si».

### La strategia delle Macroregioni è una risposta al processo di globalizzazione

La Macroregione è uno strumento comunitario approvato dalla Comunità Europea nato con lo scopo di favorire la partecipazione al processo decisionale non solo degli Stati ma anche delle Regioni, degli Enti Locali e della Società civile in aree circoscritte dello spazio europeo. Nel 2009 venne istituita la prima macroregione denominata Regione del Mar Baltico (EUSBSR), nel 2010 la regione del Danubio (EUSDR), nel 2014 l'Unione europea per l'Adriatico e Ionio (EUSAIR) ed infine nel 2015 venne istituita la macroregione Alpina (EUSALP).

- → La strategia UE per la **Macroregione del Mar Baltico (EUSBSR)** coinvolge otto Stati membri (Svezia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lettonia, Lituania e Polonia), uniti dalla comune necessità di affrontare sfide specifiche attinenti alla regione, con un'attenzione particolare per la situazione ambientale del Mar Baltico. La strategia, oltre ad essere aperta alla cooperazione con i Paesi vicini non UE Russia e Norvegia, ha tre obiettivi principali: salvaguardare il mare, potenziare le infrastrutture per migliorare i collegamenti all'interno della macroregione e accrescere il benessere dei cittadini anche combattendo la criminalità.
- → La strategia UE per la **Macroregione del Danubio (EUSDR)** ha quattro ambiti prioritari: promuovere i collegamenti nella regione del Danubio; proteggere l'ambiente; creare prosperità e rafforzare la regione anche dal punto di vista della sicurezza. La Macroregione del Danubio

(EUSDR) raggruppa nove Stati membri dell'UE (Germania, Austria, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia, Bulgaria, Romania e Croazia) e cinque Paesi extra-UE (Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Ucraina e Moldavia) attorno al comune obiettivo di trovare una risposta congiunta alle numerose sfide che interessano una macro-regione che si estende dalla Foresta Nera al Mar Nero, e che conta più di 100 milioni di abitanti.

- → La strategia UE per la **Macroregione Adriatica e Ionica (EUSAIR)** coinvolge 8 paesi di cui 4 stati membri Ue (Italia, Slovenia, Croazia, Grecia) e 4 non membri (Montenegro, Albania, Bosnia Erzegovina, Serbia). Le regioni italiane coinvolte sono tutte quelle bagnate dall'Adriatico e dallo Ionio ed inoltre: Lombardia, Trentino Alto Adige e Umbria. Promuove una crescita sostenibile in termini economici e sociali della macroregione, supportando al contempo il processo di integrazione dei paesi balcanici dell'area. La strategia riguarda principalmente le opportunità dell'economia marittima: trasporti mare terra, protezione dell'ambiente marino, turismo sostenibile e connettività nel campo dei trasporti e dell'energia.
- → La strategia UE per la **Macroregione alpina (EUSALP)** coinvolge cinque paesi membri UE (Austria, Francia, Germania, Italia e Slovenia) e due non appartenenti alla UE (Liechtenstein e Svizzera) per un totale di 48 regioni. La strategia comune interessa tre settori politici tematici orientati all'azione e un'unica area trasversale. Il primo è quello della crescita economica e dell'innovazione, mediante attività di ricerca su prodotti e servizi specifici della regione alpina, poi la connettività e la mobilità, con il miglioramento della rete stradale e ferroviaria e l'espansione dell'accesso a Internet via satellite nelle aree remote. Seguono interventi nel campo di ambiente ed energia, con la messa in comune delle risorse per salvaguardare l'ambiente e la promozione dell'efficienza energetica nella regione. L'area strategica trasversale riguarda la governance, compresa la capacità istituzionale per migliorare la cooperazione e il coordinamento dell'azione.

Sull'esperienza di queste quattro macroregioni è stata istituita la **Macroregione Mediterranea (MM).** La risposta alle esigenze di sviluppo emergenti della regione mediterranea, è l'impegno della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (ECE o UNECE dall'acronimo inglese di United Nations Economic Commission for Europe) che ha cooperato con l'Assemblea parlamentare del Mediterraneo (PAM) per promuovere lo sviluppo della «regione del Mediterraneo». Durante la 2ª Conferenza Euro-MED dei Trasporti, tenutasi a Bruxelles il 14 novembre 2013, sono stati valutati i risultati del Regional Transport Action Plan (RTAP) per il periodo 2007-2013. Nel corso del 13° Forum del Trasporto Euro-MED (Bruxelles 25 marzo 2015) è stato approvato il nuovo Regional Transport Action Plan 2014-2020 (RTAP).

La macroregione del territorio e gli accordi con i paesi dell'Africa mediterranea. Un metodo per l'adesione delle Regioni della Macroregione.

# Progetti di politica economica per la cooperazione e lo sviluppo per la Macroregione Mediterranea

Le attività in atto di cooperazione tra i paesi dell'Unione per il Mediterraneo per favorire la creazione della Macroregione Mediterranea consente di allargare, come già richiamato, il processo di partecipazione decisionale. «Il livello nazionale risulta troppo distante e probabilmente anche troppo poco attento; per questo è essenziale riavvicinare la titolarità delle strategie ai cittadini, restituendo alle autonomie locali e alle regioni un ruolo attivo e decisivo in fase di programmazione oltre che di attuazione» sono le parole pronunciate in Commissione Sviluppo regionale del Parlamento Europeo sull'attuazione delle strategie macroregionali dell'UE. I punti nodali di tali strategie, all'interno del complessivo quadro politico europeo sono quelli del superamento dei confini amministrativi. Per accrescere le probabilità di successo delle strategie macroregionali dell'UE, i partner interessati devono consolidare le proprie azioni su alcuni principi chiave che sono un partenariato pertinente, un meccanismo di collaborazione appropriato, un buon coordinamento delle misure legate alle politiche e alle rispettive fonti di finanziamento, nonché un elevato spirito di cooperazione tra i vari paesi e settori della macroregione. Occorrono anche nuove strategie per costruire il domani tecnologico, iniziando dalle città: parcheggi, pagamenti digitali, illuminazione intelligente, raccolta differenziata, gestione delle acque e dell'area nelle città, infrastrutture flessibili con uso differenziato per fasce orarie, ed una rete immateriale per i servizi.

#### In sintesi:

- 1. Identità digitale e servizi innovativi per i cittadini: carta di identità e tessera sanitaria elettronica; anagrafe unificata, archivio delle strade, domicilio digitale e posta elettronica certificata obbligatoria per le imprese;
- 2. Amministrazione digitale: dati e informazioni in formato aperto e accessibile compresi quelli della pubblica amministrazione, biglietti di viaggio elettronici, sistemi digitali per l'acquisto di beni e servizi, trasmissione obbligatoria dei documenti via Internet;
- 3. Servizi e innovazioni per favorire l'istruzione digitale: certificati e fascicoli elettronici nelle università, testi scolastici digitali.
- 4. Forte impulso per la banda larga e ultralarga;
- 5. Moneta e fatturazione elettronica: pagamenti elettronici anche per le pubbliche amministrazioni.

### Gli aspetti giuridici della Macroregione Mediterranea

Il senso di questo processo è quello di voler procedere dal basso, secondo l'approccio bottom-up suggerito dall'UE e nel quale il «Territorio» e i «Cittadini» sono chiamati ad assumere un ruolo di assoluti protagonisti. É tra i principali obiettivi della Strategia Europea delle Macroregioni quello di prendere le mosse da una visione condivisa dei «punti di forza» e di «debolezza». Ma anche le «opportunità» e le «minacce», come richiede l'analisi SWOT – che accomunano le regioni che decidono

di aderirvi, così come essi vengono rappresentati dagli attori (pubblici e privati) che vivono ed operano in quel territorio, al fine di pervenire ad una strategia comune ispirata non già alla mera «rincorsa delle emergenze» bensì a quel metodo della programmazione (interventi integrati e coordinati tra loro, e proiettati sul medio -lungo periodo) troppo spesso trascurato dalle nostre istituzioni pubbliche. È quasi superfluo dire, inoltre, quanto l'istituzione della Macroregione del Mediterraneo costituisca un'occasione straordinariamente importante in particolare per il Mezzogiorno d'Italia, e, soprattutto per le Regioni occidentali che si affacciano sul Mediterraneo. Le ricadute positive riguarderebbe il protagonismo dei territori meridionali nella valorizzazione del ruolo che essi a fatica si stanno conquistando – anche per ragioni squisitamente geografiche e culturali – nei rapporti con i Paesi della sponda settentrionale dell'Africa. Ma riguarderebbero anche l'elaborazione di una vera strategia volta al superamento di quel dualismo Nord-Sud, a cominciare dalle infrastrutture per la mobilità e dalle politiche economiche. La Strategia Europea delle macroregioni può essere letta su due piani, uno di breve e medio periodo ed uno di lungo periodo. In quest'ultimo caso, in particolare, il punto di approdo è quello del superamento di un'Europa delle Nazioni a beneficio di un'Europa dei Popoli in prospettiva federalista. Un obiettivo difficile, questo, irto di ostacoli politici, tanto più in un'epoca, la nostra, dominata da «sovranismi». La Macroregione del Mediterraneo va intesa come spazio strategico e occasione di apprendimento organizzativo, per le istituzioni come per le comunità coinvolte, nel recepire quei mutamenti paradigmatici - di contenuto e di metodo - che contraddistinguono le migliori politiche europee di sviluppo locale. Occorre apprendere tutto questo, farlo divenire un patrimonio comune dei territori che aderiscono alla Macroregione, che non ha solo un valore in sé in vista di politiche che possano realmente creare sviluppo, bensì significa anche porre su solide fondamenta quella prospettiva politica di più lungo periodo che punta all'Europa dei Popoli. Pur muovendoci in questo percorso bottom-up, di democrazia partecipata, non possiamo tuttavia tralasciare il fatto che l'istituzione della Macroregione richiede il coinvolgimento delle istituzioni amministrative, Regioni, Province, Città. E qui sorge il primo problema: la permanenza di un disegno istituzionale ancora fondato sulle Nazioni, ciascuna con un proprio assetto amministrativo e regolamentare che rende estremamente difficoltoso quel coordinamento e quella armonizzazione delle politiche più volte rivendicate nei documenti istitutivi delle macroregioni. Perché possano efficacemente funzionare come «spazi funzionali», l'istituzione della Macroregione necessita dunque di una chiara manifestazione di volontà e responsabilità politica, di un impegno non propagandistico bensì costantemente perseguito da parte degli esponenti politici chiamati a governare le Regioni, le Province, le Città, metropolitane e non, che ricadono nel territorio interessato dalla Macroregione del Mediterraneo. La stessa volontà della politica è condizione indispensabile sotto il profilo tecnico procedurale. E questo, come insegna l'esperienza, costituisce un secondo problema. Sappiamo, infatti, che la materia dell'istituzione, prima, e del ciclo di vita, poi, delle macroregioni è regolata non da una normativa specifica, bensì da uno schema consuetudinario. Resta però il fatto che sia nella prima fase di

La democrazia partecipativa ha bisogno di trasparenze e di una visione geo-politica. Il processo attivato si caratterizza per la dinamicità e non per la staticità.

questa «procedura» (la piena condivisione da parte degli attori territoriali circa le sfide comuni da affrontare e la strategia da adottare), sia nella seconda quella delle relazioni inter-governative, orizzontali e verticali, sul piano degli organismi dell'Unione, prima in sede di Consiglio, e poi in sede di Commissione che avvia un ampio processo di consultazione con tutti gli attori territoriali che si conclude con l'adozione del Piano d'Azione e la redazione di una Comunicazione sulla Strategia della Macroregione che dovranno, infine, essere formalmente approvati dal Consiglio europeo. Dei passi istituzionali da percorrere, sia, infine, nella terza fase (quella della attuazione della strategia macro-regionale attraverso l'espletamento di ruoli e compiti nel quadro dell'approccio della multi-level governance e della partnership pubblico-privata), fondamentale è la responsabilità delle istituzioni pubbliche (Regioni e Comuni, **in primis**). La sfida che ci aspetta è quella di impedire il possibile «cortocircuito» tra l'approccio place-based e la tradizionale pervasività della politica (meridionale), con il suo corredo (sempre dietro l'angolo) di disattenzione e paralisi decisionale.

\* \* \*

Il processo «rivoluzionario» è che stiamo mettendo in moto una organizzazione politica con il carattere della dinamicità e non della staticità. In questo senso e per questo, in grado di mettere in movimento il Mezzogiorno e riscattarlo dal suo più recente passato che è stato caratterizzato dall'immobilismo e dal soggettivismo delle sue classi dirigenti. Ma la partita non è così semplice. Riguarda il carattere essenziale della crisi che attanaglia non solo il Mezzogiorno ma anche tutta l'Italia, l'Europa, l'Occidente: la fine, cioè, del pensiero unico e della sua **universalità** e la difficoltà di accettare una globalizzazione che implica necessariamente una nuova condizione fondata sulla pluriuniversalità. Questa la vera sfida del cambiamento con la quale ci si deve misurare, che, tradotta in termini politico-istituzionali, significa la fine della centralità della categoria della sovranità dello Stato, nata nel 1648 con la pace di Westfalia ed elevata per quasi quattro secoli ad unico ed ultimo criterio della politica nazionale. Un'ampia componente dell'opinione pubblica europea, di fronte alle difficoltà indotte dallo sviluppo, in particolare tecnologico, di questi ultimi decenni, sta ripiegando su un nuovo ancoraggio che non ha ancora identità. Si sta determinando una condizione di difficoltà che rende impegnativo lo sforzo che bisogna fare per venire a capo di una rinnovata politica per il Paese per avviare un processo virtuoso di cambiamento all'altezza della complessità che le realtà socio-economiche territoriali richiedono. Da qui la proposta per una opzione in favore della strategia macroregionale e per la costruzione, senza ulteriori perdite di tempo (si ricordi che il primo passo verso la sua costituzione fu fatto con la cd. «Dichiarazione di Palermo» sottoscritta il 15 maggio 2010 nel capoluogo siciliano dai rappresentanti di 50 Istituzioni di 20 Paesi), di una aggregazione di Territori del bacino del Mediterraneo che, peraltro, è auspicabile anche per colmare una lacuna e recuperare un ritardo che pure sotto questo aspetto si è creato con le Regioni non solo del Nord Italia che già hanno dato vita ed ormai appartengono o alla Macroregione Adriatico-Jonica o a quella Alpina e sono operative, in questo senso, da alcuni anni. Dunque, ciò che si propone è la costituzione, se-

condo la normativa europea, di una macroregione costituita dall'unificazione di aree regionali omogenee per territorio, storia, cultura, sensibilità politiche ed interessi socio-economici, che superando le diversità di appartenenza nazionale si collochino nella prospettiva dell'Unione Europea. Ma non, come accennato, nella dimensione di una nuova istituzione che si aggiunge alle altre ma come una strategia politica che deve essere adottata da tutte le esistenti istituzioni dei vari Paesi (in primis, quelle regionali e locali) per attuare nel miglior modo possibile la coesione territoriale che, nello sviluppo più recente, si affianca e completa la coesione economico-sociale e rappresenta la precondizione di ogni ipotesi di sviluppo. Questa condizione di nonistituzionalità, implica in primo luogo il migliore coordinamento delle istituzioni e delle risorse disponibili nell'ambito delle norme esistenti, consente poi l'abbattimento ed il superamento dei confini politicoamministrativi entro cui sono costretti, invece, Stati, Regioni ed Enti territoriali locali, la macroregione è una forma di aggregazione determinata non più da retaggi sovrani e vincoli storici ma dalla capacità di dare risposte unitarie a problemi che, certo, non si fermano alle perimetrazioni amministrative ma riguardano questioni comuni a più entità territoriali. Gli effetti di questa strategia macroregionale non si fermeranno agli specifici obbiettivi intorno ai quali essa sarà costruita ma investiranno le vecchie delimitazioni degli Stati nazionali esistenti, dimostrando come sono proprio queste ultime con i loro confini sovrani ad impedire la costruzione dell'Europa comunitaria ideata dai Padri fondatori. E ciò è tanto vero che questa strategia macroregionale avrebbe anche la capacità di scardinare il vecchio regionalismo in crisi irreversibile del nostro come degli altri Paesi europei (v. la Spagna con la sua questione catalana) ed avviare veramente quella riforma degli ordinamenti costituzionali che, com'è noto, nel nostro Paese si tenta di realizzare senza successo ormai da diversi decenni. Quindi la strategia macroregionale è una politica complessa che serve non soltanto per ridisegnare l'organizzazione territoriale del nostro Paese ma anche per aiutare a superare i 'muri' costituiti dai confini dei singoli Stati non solo europei e ricomporre nuove comunità geo-politiche di dimensione continentale. Ma come procedere? In quale direzione muoversi per compiere i primi passi? Città e Regioni devono svolgere il ruolo di capofila oppure o, forse, meglio puntando su un GECT (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale) con responsabilità definite e condivise. Sapendo bene, comunque, che il bacino in questione è espressione di una medesima realtà storica e culturale e rappresenta un ambiente naturale e geo-politico di 500 milioni di abitanti, strategico per il futuro della stessa Europa che così conquisterebbe una maggiore sicurezza, un controllo più sostenibile dei flussi di immigrazione e la partecipazione diretta ad un'area in sicura espansione socio-economica. Per le Regioni e gli Stati europei del Mediterraneo, è un processo da intraprendere immediatamente e con grande determinazione, sapendo che da esso può derivare il superamento delle diversità di appartenenza nazionale e la prospettiva di una convivenza comunitaria non più condizionata dalla logica divisiva degli Stati nazionali. Con tutte le difficoltà possibili ed immaginabili questa, è l'unica strada percorribile per salvare e rilanciare i territori e le comunità dei vari Paesi europei, a cominciare dal nostro. Si po-

Un Gruppo Economico di cooperazione territoriale è la strada maestra. Il Mediterraneo è più volte entrato nell'agenda degli impegni con progetti costantemente mancati. trebbe, finalmente, sperimentare la **governance multilevel** fondata sulla partecipazione ed il protagonismo delle Autorità regionali e locali che non sono in contrapposizione con quelle nazionali e, soprattutto, europee.

# La Macroregione Mediterranea per superare il deficit di politiche europee

Il Mediterraneo come spazio geografico e politico è parte integrante del processo di integrazione europea sin dal suo avvio. Nella conferenza di Messina, che ha preparato i Trattati di Roma del 1957, tale aspetto politico è al centro della discussione tra i Paesi che daranno vita alla CEE. Tuttavia, politiche mediterranee hanno poi stentato ad emergere nella agenda comunitaria. La rilevante diversità degli interessi e nelle relazioni degli Stati membri nei confronti della sponda sud fu la causa principale del sostanziale fallimento nella creazione di una politica comune. Lo spirito di complessità è lo spirito d'Europa. Questa complessità si è nel tempo inaridita di fronte alla difficoltà di arricchire i contenuti di cooperazione, che si sono focalizzati essenzialmente sulla costruzione di un mercato unico governato da una moneta unica. La latitanza delle altre politiche ha reso molto più difficile il bilanciamento con i fattori fondanti di una politica federale, che sono essenzialmente la politica estera, l'armonizzazione delle politiche economiche e fiscali, le politiche di indirizzo strategico su una visione condivisa del futuro. C'è stata una breve fase, nella storia del processo di integrazione comunitaria, nella quale si è tentato di spostare l'asse dell'attenzione sul baricentro mediterraneo, vale a dire quando, da metà degli anni settanta del secolo passato, si è avviata, ed è poi giunta a conclusione positiva, la trattativa per accogliere Spagna e Portogallo nel disegno di integrazione europea: Si riteneva che la cooptazione di Spagna e Portogallo nella CEE avrebbe riequilibrato il baricentro della Comunità verso il Sud Europa. Quella illusione è durata sino alla metà degli anni Ottanta, quando il tentativo di riforma istituzionale verso una maggiore integrazione politica, con l'Atto Unico, si è poi infranto con la diluizione delle ambiziose riforme proposte. Subito dopo, a distanza di qualche anno, il crollo dell'Unione Sovietica e delle economie pianificate ha cambiato completamente le carte in tavola. L'unificazione tedesca prima, e l'espansione comunitaria verso Est poi, è stata la politica dominante che, da allora in poi, ha caratterizzato prima l'asse, e poi la crisi, della integrazione comunitaria. La stessa costruzione della moneta unica è stata più un modo per imbrigliare la Germania unificata in un disegno di cooperazione obbligata che non una azione di rilancio per rafforzare la costruzione di una Europa federale. Poi, per quei paradossi che spesso la storia presenta, il disegno di una moneta unica che doveva originariamente servire ad arginare il potenziale eccessivo potere di una Germania unificata, è piuttosto servito ad amplificarne la portata, non per effetto di un destino cinico e baro, ma per le debolezze delle soluzioni istituzionali adottate. Nel tempo più recente, a partire dalla caduta del muro di Berlino e dallo sgretolamento delle economie pianificate che gravitavano attorno all'orbita sovietica, l'attenzione dell'Europa si è spostata verso Oriente, per allargare la propria sfera di influenza politica e l'ambito dello spazio economico comunitario. Inevitabilmente le risorse finanziarie e le energie politiche

si sono direzionate verso questo obiettivo primario, ed ancora una volta è sfumata l'attenzione verso le regioni dell'area mediterranea. Il Mediterraneo sembra costituire la promessa costantemente mancata delle politiche comunitarie: sembra sempre sul punto di entrare più volte nelle agende degli impegni della Unione Europea, per poi invece essere superato da altre questioni che incalzano tra le priorità che vanno effettivamente percorse. Dalla prima conferenza euro-mediterranea tenutasi a Barcellona alla fine di novembre del 1995, si sono susseguiti tanti altri vertici e tante altre conferenze su questo tema, senza tuttavia generare quel salto di qualità nel modello di cooperazione capace di determinare una centralità effettiva della politica euro-mediterranea. Si può registrare una parabola discendente della politica mediterranea della UE, che è passata dall'ambizioso approccio multilaterale proposto dal partenariato euro-mediterraneo del 1995, che nutriva la visione forse utopistica di modernizzare la regione, al ritorno alla pratica degli accordi bilaterali con la politica europea del vicinato e l'Unione per il Mediterraneo. Insomma, mentre si provava a mettere in campo una seria iniziativa euromediterranea, mancava poi il carburante politico per metterla in pratica, e al più si mantenevano in vita simulacri di cooperazione che ne indebolivano ulteriormente la portata. Negli anni passati la geopolitica internazionale, aveva la convinzione che «il Mediterraneo è ancora periferia del sistema economico mondiale e non è un sistema anche perché le relazioni marittime o aeree tra l'Italia e l'Africa del Nord, ad esempio, sono ridicole: pochissimi sono i collegamenti, quelli aerei sono recentissimi e sporadici, e manca persino una tradizione. Si è proprio interrotto un fatto storico, ma che dobbiamo e possiamo ricomporre». Mentre resta questa gravitazione settentrionale ed orientale delle politiche comunitarie, l'asse dei cambiamenti si sta spostando verso l'orizzonte mediterraneo, ma sembra che la Comunità non se ne sia accorta, salvo che per l'emergenza dell'immigrazione. Dopo la crisi finanziaria del 2007, i cui effetti sono ancora visibili, sono stati proprio i Paesi dell'Europa mediterranea ad entrare in crisi, e sono mancate risposte adeguate per baricentrare in modo più equilibrato le scelte di politica economica e di assetto geostrategico. L'indirizzo delle politiche fiscali è stato guidato dal solo principio delle politiche monetarie, consistente in un approccio restrittivo alla finanza pubblica, proprio quando sarebbe stato necessario rispondere alla crisi con scelte anticicliche. Una Unione Europea a trazione tedesca ha scelto di controllare rigorosamente solo i parametri del deficit e del debito pubblico, mentre sono stati del tutto trascurati i parametri dell'avanzo eccessivo di surplus nella bilancia commerciale, che pure avrebbero dovuto dar luogo a provvedimenti correttivi secondo le regole di Maastricht. Si sono adottati due pesi e due misure, con l'effetto di segnare ancor di più l'indirizzo recessivo delle politiche economiche, con una conseguente crisi ancor più dura dei debiti sovrani e con un indirizzo recessivo che ha assecondato il ciclo della crisi, piuttosto che contrastarlo. Sono così emerse spinte centrifughe dall'euro, che hanno assecondato e sostenuto l'ondata populistica emergente per effetto di una crescita delle diseguaglianze e per un forte incremento della disoccupazione. Proprio nell'area mediterranea sarebbe stata necessaria - ed ancora lo è - una iniziativa politica di rilancio della presenza europea. All'indirizzo recessivo delle politiche e-

La crescita delle diseguaglianze e l'incremento della disoccupazione sono le emergenze. La mancanza di un approccio strategico sta lasciando lo spazio per l'iniziativa di Paesi extraeuropei. conomiche su scala comunitaria si è affiancata l'assenza di una politica estera comune per affrontare la stagione delle primavere arabe ed i grandi riassetti di potere che si sono accompagnati a questo fenomeno.

Nel caso della crisi libica si è raggiunto l'apice di questa contraddizione. Francia e Gran Bretagna si sono contrapposte all'Italia per conquistare spazi di iniziativa economica. Poi, quando è stato ribaltato il regime di Gheddafi, l'Europa ha continuato a balbettare senza essere in grado di esprimere una propria iniziativa per rivitalizzare un Paese strategico, per la sua potenziale rilevanza economica e per il suo ruolo sociale nella crisi della immigrazione. Ed ancora successivamente, in una situazione di balcanizzazione tribale dell'architettura istituzionale, libica, l'Europa non è riuscita a darsi una linea comune per mettere ordine in un Paese strategico per tante ragioni nel gioco degli equilibri mediterranei. Non si è insomma colta la trasformazione in corso negli assi geostrategici di cambiamento. Per molto tempo, effettivamente, il Mediterraneo è stato marginale nella formazione degli equilibri economici e politici internazionali. Sino alla seconda metà del XIX secolo il Mediterraneo è ancora lo scenario dei grandi viaggiatori, del Gran Tour, di una visione superficiale, estetica di una élite europea in cerca di evasione, in una parola: l'esoterismo di tutta una generazione di artisti e di scrittori. La stessa fondazione originaria del mercato comune europeo non riesce a generare quell'equilibrio necessario tra orizzonte nordico ed orizzonte mediterraneo dell'Europa: l'unificazione commerciale viene generata dalla necessità di garantire un equilibrio di pace franco-tedesco, dopo due guerre mondiali che erano maturate nel cuore dell'Europa. Il Mediterraneo era stato oggetto nella prima metà del Ventesimo secolo di un processo di colonizzazione subordinato alle visioni egemoniche occidentali. Il processo di allargamento della Unione Europea ha poi visto protagonisti sostanzialmente la Gran Bretagna prima, ed i Paesi dell'Est Europa poi. L'orizzonte mediterraneo si è allontanato ulteriormente, ed anzi è stato più occasione di confronto e conflitto tra Paesi comunitari che non occasione di politica esterna comune: basti tra tutti l'esempio della crisi di Suez del 1957. Nella portualità e nella politica marittima, i fronti del Nord e del Sud Europea si sono sviluppati in maniera separata ed antagonistica, più vivendosi come sistemi in competizione che parte di un disegno logistico integrato in uno spazio economico comune. Ma, mentre il sistema portuale del Nord Europa non conosce concorrenza extra-comunitaria per servire i mercati comunitari, i porti europei della sponda sud subiscono la competizione che viene dalla sponda nordafricana. Stenta ancora ad affermarsi una strategia mediterranea dell'Unione Europea. Nel 1975, è stata definita una «politica globale per il Mediterraneo» basata su tre tipologie di cooperazione: commerciale, finanziaria ed economico-sociale. Da quel momento in avanti, non sono stati fatti grandi progressi sotto il profilo della integrazione, che si è sostanzialmente limitata a ribadire i principi definiti precedentemente, con la «rinnovata politica mediterranea», il «partenariato euromediterraneo», o l'«Unione per il Mediterraneo». Quest'ultima iniziativa, partita nel 2008 sotto il forte impulso del Presidente francese Nicolas Sarkozy, è immediatamente ripiegata su se stessa, senza segnare particolari discontinuità rispetto ad una linea originaria che non corrisponde più ai bisogni di una più stretta integrazione dettati dalla agenda internazionale e dalle crisi che si sono succedute nell'area mediterranea.

Attualmente è avvertita fortemente la mancanza di un approccio strategico alla questione mediterranea, che ha lasciato spazio per l'iniziativa di altri, a cominciare dalla Cina. Solo di recente si stanno cominciando a disegnare percorsi istituzionali di cooperazione e di intervento che cercano di porre rimedio ad un vuoto intanto riempito dal disegno egemonico cinese. Qualche segnale si comincia finalmente a muovere. Il 30 novembre del 2017, a Napoli, è stata sottoscritta una dichiarazione per la partnership con la Commissione Europea e l'Unione del Mediterraneo sottoscritta dai ministri degli affari marittimi dei dieci Stati che partecipano alla iniziativa per lo sviluppo sostenibile della blue economy nel Mediterraneo Occidentale. Si tratta di Algeria, Francia, Italia, Libia, Malta, Mauritania, Marocco, Portogallo, Spagna, Tunisia. Esistono allo stato le tre restrizioni ai poteri delle macroregioni: non si possono approvare nuove normative, non si possono creare nuove istituzioni, non si possono ottenere risorse finanziarie addizionali. Insomma, gli spazi di manovra sono molto ristretti, e la forma con la quale le macroregioni possono dare il proprio contribuito alle politiche regionali consiste più nella articolazione di un maggiore coordinamento delle linee politiche già assunte, che non nella formazione di nuovi indirizzi. Le macroregioni non sono dunque veri e propri enti territoriali ma settori di cooperazione funzionale, localizzati in aree territoriali omogenee. L'«Iniziativa per lo sviluppo sostenibile della blue economy nel Mediterraneo occidentale», approvata con comunicazione del 19 aprile del 2017 dalla Commissione Europea, si propone le seguenti finalità:

- 1. incrementare la sicurezza marittima:
- 2. promuovere la crescita sostenibile della blue economy e lo sviluppo dell'occupazione;
- 3. preservare l'ecosistema e la biodiversità della regione del Mediterraneo occidentale.

A questi obiettivi occorre cominciare a dare gambe concrete: da un lato servono finanziamenti infrastrutturali per il potenziamento delle reti e delle tecnologie e dall'altro occorre incrementare le connessioni marittime. Sinora i flussi hanno riguardato prevalentemente il tragico fenomeno delle migrazioni dall'Africa all'Europa, e le contaminazioni sono più collegate alle terribili vicende del terrorismo islamico che mina la sicurezza. Il Mediterraneo adesso è una parola che fa paura, che ci divide e che ci indigna. Non importa più la sua storia millenaria: importano i disperati che vi affogano ogni giorno, importa la crisi economica che da anni lo attraversa come una tempesta. Con gli scenari internazionali che si stanno delineando, questa assenza di politiche comunitarie marittime costituisce uno dei punti di debolezza strategica di una Europa che si trova oggi in mezzo al guado, e che non riesce ad affrontare la sua crisi di identità, tra volontà di costituire, ormai minoritarie, gli Stati Uniti di Europa e tentazioni, attualmente crescenti, di ridurre i gradi di cooperazione che sono stati consolidati in questi decenni. Dall'Africa si genereranno flussi migratori di grandissime proporzioni, soprattutto ver-

Come cambiare i tre no in tre si questa è la sfida. Per creare sviluppo occorre una visione del futuro meno precario e più strumentale. so l'Europa, a causa sia di fattori climatici, sia ancora di sommovimenti politici. Poco si è fatto per integrare il traffico merci e passeggeri tra le due sponde del Mediterraneo in una logica commerciale. L'Africa del Nord è una frontiera dello sviluppo che costituisce l'opportunità principale non solo per l'Europa del Mezzogiorno ma anche per l'intera Comunità. Nell'area che più immediatamente ci circonda sono destinati a svolgersi eventi che cambieranno la configurazione di quello che siamo e di quello che saremo. Se non ce ne occuperemo noi, saranno altri a farlo al nostro posto, con una conseguente subordinazione politica dell'Europa, dell'Italia e del Mezzogiorno. Il presente e, con ogni probabilità, il futuro della UE risiede nella capacità di dar vita ad un nuovo ordine della centralità, restituendo al Mediterraneo il ruolo che la geografia gli ha sempre assegnato.

#### L'interesse dei settori economici

La creazione di una quinta macroregione, quella del Mediterraneo, è non solo il proseguimento di esperienze già in atto a partire dal 2009, con le creazioni della Baltica, della Danubiana, della Adriatico-Jonica e della Alpina, ma anche come uno strumento di una strategia di grande respiro. Il futuro dell'Europa delle comunità territoriali, il recupero del rapporto tra cittadini e istituzioni, si coniuga in questo caso con la ricerca di una più completa identità europea. Gli imprenditori, sono molto interessati a prospettive che favoriscano lo sviluppo economico e sociale attraverso nuove forme di dialogo territoriale, che facciano leva su esigenze comuni. L'Italia presenza naturale del Mediterraneo, ed in modo principale le regioni del Sud sono strategiche per l'economia del mare. I campi di intervento su cui in linea prioritaria va trovato un terreno fertile per le strategie cooperative sono stati indicati nella blue e nella green economy, nell'economia soft e slow, nella cultura e nell'istruzione, nell'energia. naturalmente nella nel turismo. e ricerca nell'innovazione. La vera sfida che devono avviare le nostre PMI, è in termini di sinergie creando reti, ma anche in termini di competitività attraverso processi di innovazione ed internazionalizzazione. La filiera della cosiddetta «Economia del Mare» che rappresenta il 2% del PIL nazionale, è una priorità grande interesse strategico per l'economia del Paese, ed in particolare del Mezzogiorno, e per generare un valore aggiunto in Italia pari a 44,4 miliardi di euro di cui 14,7 miliardi di euro originati nel Mezzogiorno (circa il 33%; dati SRM Società Studi e Ricerche del Mezzogiorno). La crisi delle regioni da una parte, e dall'altra il declino di un modello d'Europa accentratrice, normativo burocratica, vincolistica e scollegata dai territori è un dato che avvertiamo quotidianamente e che ha come contraltare il rilancio dei nazionalismi. La prospettiva di soluzioni nuove che sappiano riavvicinare la politica ai problemi della gente e alle esigenze del mondo produttivo, a partire dalle piccole e medie imprese che ne rappresentano così tanta parte in Italia e in Europa, non può che intrigarci e renderci disponibili a ogni forma di collaborazione concreta, basata su strategie, programmi e azioni. Ma per cogliere questi obiettivi c'è bisogno anche di modelli di governance adeguati alle esigenze della moderna competizione. In tal senso, l'idea di Macroregioni che superino i confini nazionali, che siano concepiti sulla base di funzioni e non si risolvano dunque nella sovrapposizione di nuove istituzioni, è di sicura suggestione, al di là dei risultati dei tentativi finora attuati. Il mondo dell'impresa è da sempre impegnato a misurarsi su obiettivi pragmatici ma - e lo abbiamo dimostrato ancora una volta con le Assise di Verona - sa anche che per creare sviluppo serve una vision, avere chiare le direttrici di marcia per quella che dovrà essere la nostra società nel prossimo futuro.

PASQUALE PERSICO

ppersico@unisa.it

ROCCO GIORDANO

r.giordanoeditore@gmail.com

**PAOLO PANTANI** 

paolopantani44@gmail.com

**Paolo Pantani**, è istruttore Direttivo Informatico del Comune di Napoli dal 1980, è il responsabile della Biblioteca Guido Dorso. Coordinatore dei Macroassessorati della Macroregione Mediterranea e componente del Comitato scientifico.

**Pasquale Persico**, è professore ordinario di Economia politica, Università degli Studi di Salerno. Ha ricoperto nel corso degli anni numerosi incarichi in seno all'Università ed ha coordinato gruppi di lavoro per attività di ricerca economica applicata sia a livello nazionale che internazionale.

Rocco Giordano, è laureato in Economia Marittima all'Istituto Universitario Navale di Napoli. Nel 2004 gli è stata conferita la laurea Honoris Causa in Scienze dei Trasporti presso la Costantinian University di Providence (Usa). Responsabile degli Studi Economici del Csst dal 1978 al 2006, ha diretto la Rivista Scientifica «Sistemi di Trasporto». Ha coordinato i lavori del Patto della Logistica e del Piano Nazionale della Logistica, anno 2006 e anno 2012. Edita la Rivista «Sistemi di Logistica» ed «European Transport» dell'ISTIEE e AIIT.

#### SCUOLA POLITECNICA DI GENOVA INGEGNERIA STRATEGICA

# Formare una nuova classe dirigente

di AGOSTINO BRUZZONE

l'invito del Prof. Agostino Bruzzone a partecipare all'incontro del giorno 16 Settembre al CNR a Roma, è arrivato e accolto con piacere, essendo oltremodo interessati ai temi dell'incontro. L'obiettivo primario, nei settori della ricerca e della formazione è proprio quello di fornire una nuova classe dirigente nei settori dei Trasporti e Logistica.

Questo è un tema che da anni stiamo affrontando, con uno sforzo faticoso e con risultati ancora modesti. Nel corso degli anni è stato affrontato il tema della ricerca, il tema della formazione, il tema della didattica universitaria, il tema della politica di settore, della comunicazione. L'opportunità di commentare e discutere questi temi in chiave «strategica» in modo non settoriale, è interessante e formativo in quanto aiuta a comprendere i contesti e la loro evoluzione. Proviamo sinteticamente a tracciare il solco che ha guidato i tentativi per impedire il calo del profilo stesso della materia di Trasporti e Logistica. Nel settore della formazione, allo stato attuale quale Direttore Scientifico di tre Master di settore, abbiamo dedicato alcuni moduli all'analisi dei contesti, alla conoscenza della geografia, non quella fisica né tanto meno quella economica, ma quella funzionale. All'Università di Salerno abbiamo attivato un Master di I livello cercando di «operare» un passaggio «drammatico» per i più, che è quello dalla Economia applicata ai Trasporti alla Politica economica per i trasporti.

\*\*\*

Il Workshop ha proposto il concetto rivoluzionario insito in STRAREGOS e la potenzialità della relativa partnership costituita con Istituzioni, Agenzie e Industrie promotrici. L'incontro fa parte della serie di Workshop condotti sul tema Milano (4 luglio), Berlino (23 luglio), Roma (16 settembre), Lisbona (19 settembre), Genova (27 settembre), Singapore (30 ottobre) e Beijing (5 novembre). Lo scopo dell'incontro di Roma è stato quello di presentare «A New Discipline to Win» ovvero come l'Ingegneria Strategica possa diventare la nuova scienza per vincere le sfide del Decision Making nel 3°Millennio. Il Prof. Agostino Bruzzone, Presidente dell'Iniziativa STRAREGOS, guidata dall'Ateneo Genovese, propone infatti il concetto innovativo della Strategic Engineering quale nuova disciplina incernierata sulla combinazione di Modelina, Simulation, Data Analytics, AI (Artificial Intelligence), IA (Intelligent Agents) e Machine Learnina per supportare il Processo Decisionale Strategico e affrontare le tematiche proprie della Sicurezza. In effetti, questo approccio non è una mera somma delle sue componenti, ma permette di operare in modo integrato acquisendo e filtrando i dati in tempo reale, estraendone informazioni preziose con sistemi intelligenti e riproiettando le conseguenze delle proprie decisioni con la simulazione mentre si tiene sotto controllo l'evoluzione delle scelte strategiche rispetto ai mutamenti dello scenario. In effetti nell'Era Digitale questo rappresenta un vantaggio competitivo irrinunciabile basato su valutazioni quantitative rese possibili dalle nuove tecnologie che permettono di trasformare i Big Data in ausili per guidare le scelte.

#### IL PROGRAMMA DEL WORKSHOP



STRAREGOS ("Engineering Technologies for Strategyand Security") nasce proprio in questo contesto come sinergia tra Università, Industrie e Istituzioni e porta alla creazione della nuova Laurea Magistrale in Ingegneria Strategica, prima in Italia e tra le prime nel mondo. In effetti, STRAREGOS è il precursore a livello Europeo dell'Ingegneria Strategica, sbocciato meno di un lustro or sono in uno dei maggiori Atenei del Mondo (i.e. MIT), e già attivo da questo settembre in Italia con i suoi Corsi e

SdL XII/4

Workshop. Straregos offre, una preparazione Transdisciplinare che combina a fianco di Ingegneria, solide basi di Economia e International Affairs per fornire la capacità di interagire con i Decision Makers e per contestualizzare Scenari Geo Politici e di Mercato in termini di rischi e opportunità. Fondamentale è lo stretto connubio con il mondo delle Istituzioni, Agenzie Internazionali, Industrie, Aziende di Consulenza e Hi Tech Companies e l'attenzione alle esigenze attuali in termini di capacità di sviluppo di Strategie e di resilienza sulle tematiche legate alla Sicurezza.

Nell'ambito dell'iniziativa articolata su 2 anni, l'ultimo semestre\_è dediintegralmente ad Internship in Azienda. International Labs&Agencies. A tal riguardo vi sono numerose opportunità per le Aziende, così come anche per le Agenzie e Istituzioni, di collaborare e poter beneficiare di questa opportunità. Proprio per questo si è usato come leitmotiv e chiave di lettura il termine Strategic Engineering, una citazione di Socrate (riportata da Platone), definendola l'Arte di comprendere meglio quello che accade e quello che accadrà; è infatti evidente che le nuove tecnologie oggi, soprattutto quando integrate tra loro con modelli, algoritmi, dati e sistemi di simulazione, consentono di supportare efficacemente la comprensione e la capacità decisionale in un vasto spettro di applicazioni dal Business alla Difesa. Si ricorda anche a questo proposito una importante citazione di Cesare che ricorda come gli «Strateghi debbano incitare e non già frenare le proprie risorse», cosa quanto mai centrata anche nell'ottica delle opportunità fornite da questa nuova Disciplina e dai suoi fautori. Aziende di primaria importanza, tra le quali di Accenture, Ansaldo, Axpo, BearingPoint, Hitachi, Leonardo, Paul Wurth, Rina, Tenova, Thales, AMIU hanno già dichiarato la loro adesione a STRAREGOS; oltre alle grandi industrie, anche Hi-Tech &Innovation Companies (e.g. Antycip Simulation Italy, Brandnew Promoter, Sigla Tech, SIM4Future, MCA, Nemea, Sobean, Staraglass, TMC) collaborano nella partnership considerando strategiche queste tematiche e ve ne sono molte altre che stanno valutando di unirsi all'iniziativa. A fianco delle Industrie sono presenti al Workshop anche rappresentanti della NATO e di Centri di Eccellenza Stranieri (e.g. *NATO* M&S Center of Excellence, International Universities) che sono emblematici dei numerosi contatti con i massimi Centri di Ricerca Industriali, Governativi e Scientifici già coinvolti nell'iniziativa guidata dall'Ateneo Genovese e capaci di garantire opportunità internazionali ai giovani Laureandi e networking efficace per lo sviluppo ai partners.

AGOSTINO BRUZZONE

agostino@bruzzone.org

**Agostino Bruzzone**, è professore ordinario di Ingegneria strategica alla Università di Genova. Presidente di Simulation Team e Presidente del MIPET.

#### TRASPORTI E INFRASTRUTTURE E I SISTEMI IN UN MONDO CHE CAMBIA

# I Trasporti e la mobilità sempre presenti nei settori della ricerca

l 14 Settembre si è conclusa la conferenza TIS Roma 2019 «2nd International Congress on Trasport Infrastructure and Systems in Changing World. Towards a More Sustainable, Reliable and Smarter Mobility», svoltasi in due giorni 23 e 24 settembre, presso ACI – Automobile Club d'Italia in Via Marsala 8. La conferenza ha visto la partecipazione di circa 200 studiosi e professionisti di diverse nazionalità nel settore dei trasporti e di oltre 100 presentazioni riguardanti tutte le modalità di trasporto, raggruppate in sessioni e workshop, che hanno affrontato argomenti di interesse per amministratori, professionisti, ricercatori e rappresentanti del governo, dell'industria e delle istituzioni accademiche. Abbiamo accolto con piacere l'invito a partecipare al Congresso Internazionale di AIIT che si è tenuto a Roma il 23/24 Settembre 2019 essendo oltremodo interessati ai temi oggetto dell'incontro. L'obiettivo primario in questo momento è cercare di migliorare la didattica, le tecniche, la comunicazione nei settori dell'ingegneria e dell'economia applicata per formare una nuova classe dirigente nel settore dei trasporti e della logistica. Questo è un tema che da anni stiamo affrontando con uno sforzo faticoso per fare sinergie come quelle poste in campo da AIIT (presieduta dal Prof Matteo Ignaccolo) e ISTIEE (presieduta dal Prof Giacomo Bruzzone) attraverso la rivista European Transport, di cui la Giordano Editore è publisher. I risultati al momento sono quelli di aver allargato la platea dei ricercatori e degli addetti ai lavori a livello internazionale che affrontano i temi della ricerca, della formazione, della ingegneria e dell'economia applicata con qualche richiamo alle norme e alle regole che governano il settore. Le opportunità di commentare e discutere questi temi sono estremamente formative, e la Rivista sta tracciando il solco di un nuovo modo di approcciare la materia dei trasporti, della logistica, della mobilità in modo sistemico. Sia chiaro che nel mondo della ricerca il motto è, come ci hanno insegnato i nostri maestri «i numeri quando li strizzi parlano». Questo richiede un sistema informativo di raccolta dati il più ampio possibile. Le ricorda a questo proposito che quando le statistiche nazionali riportavano che il cabotaggio in Italia era dello 0,7% noi sostenevamo viceversa che era il 7%. Questo ci è costato un confronto in sede Ministeriale tra Istat, Consulta dei Trasporti e della Logistica, di cui ero Presidente del Comitato Scientifico e Confindustria, con il risultato che la base dati creano pericoli, inducendo molti nell'errore di valutazioni.

Nel settore della formazione si è insistito affinché fossero definiti i contesti in cui maturano gli eventi, questo presuppone conoscenza della geografia non fisica, non economica ma quella funzionale. Possiamo

comprendere che questi sono passaggi che richiedono una vasta conoscenza anche della Politica Economica dei trasporti e della logistica e la Rivista sta puntando in questa direzione. La Rivista, si sta cercando di farla diventare punta avanzata per una lettura sistemica dei settori del territorio, trasporti, infrastrutture, ambiente, delle norme e delle regole. Si confida nella tenacia di quanti si stanno adoperando ed un ringraziamento va innanzitutto ai Professori Ignaccolo e Borruso.

#### Profilo dell'AIIT

- 1. Con il Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici del 10 dicembre 1993, l'AIIT viene riconosciuta come associazione di comprovata esperienza nel settore;
- 2. Nel 2016, l'Associazione viene riconosciuta dal Consiglio Nazionale Ingegneri provider ai fini della formazione continua dei professionisti iscritto all'Albo:
- 3. Nel 2019, l'AIIT sigla con la «Direzione generale per i sistemi di trasporto ad impianti fissi ed il trasporto pubblico locale» del Ministero per le Infrastrutture e Trasporti un protocollo d'intesa che prevede attività di collaborazione, supporto e sviluppo in materia di pianificazione della mobilità e di Piani Urbani per la Mobilità Sostenibile.

L'AIIT promuove attività culturali, favorisce lo sviluppo di attività di ricerca, formazione ed informazione, individua strategie e piani di intervento per la soluzione dei problemi della mobilità. L'Associazione vigila sulle proposte formulate e sugli interventi effettuati nel settore da parte degli organismi competenti e promuove azioni a livello politico, legislativo e normativo per il corretto sviluppo della mobilità. L'attività dell'associazione si svolge attraverso iniziative partecipate che comprendono momenti di dibattito e confronto, convegni e seminari, giornate di studio, divulgazioni di testi e documenti tecnici con il coinvolgimento di professionisti, enti pubblici, istituti universitari.