

FRANCESCO PAOLO BUSALACCHI

(Direttore Regionale della Programmazione nella Regione Siciliana)

**INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA E
“ACCORDO QUADRO TRASPORTI” IN SICILIA**

Innanzitutto, un ringraziamento al Centro Universitario di Studi sui Trasporti dell'Università di Messina per avere inserito, in questo Convegno, l'argomento che tratterò. È un'occasione, per l'amministrazione regionale, per riferire ad una platea composta anche da dottorandi e dottori di ricerca, sullo stato dell'arte, su un passaggio fondamentale della programmazione nazionale e regionale, appunto l'intesa. È anche un momento di raccordo tra due istituzioni, l'Amministrazione regionale e l'Università, una parte di un ragionamento che deve necessariamente farsi più ampio, più complessivo, più integrato. Non credo che oggi si possa accettare che questi due sistemi non trovino un punto di sintesi operativa e concreta sulle cose da fare, non solo sul tema della ricerca, ma anche su quello della formazione. Uno degli accordi quadro di prossima generazione è proprio quello della ricerca scientifica, ed è lì che vanno misurate le questioni e le rispettive sfere di interesse che devono muoversi sinergicamente per affrontare insieme le questioni che abbiamo di fronte. Io credo che l'aver - da parte del Ministro per la Ricerca scientifica - inserito nella Commissione di Coordinamento Interuniversitario tra le tre Università della Sicilia, come componente stabile, il Presiden-

te della Regione, sia una risorsa che va assolutamente sfruttata. Questo può e deve, secondo me, costituire il punto di partenza per la definizione del grande e complesso quadro che è il sistema della ricerca in Sicilia, che deve fare i conti con il sistema nazionale nel quale si deve inserire in modo armonioso.

Un altro motivo di soddisfazione per questa opportunità che ci viene data è di cominciare a lavorare, e questo contesto è utile in questa direzione, sui processi di formazione. Non può e non deve più accadere che un bando per l'assistenza tecnica emanato dalla Regione per il monitoraggio del Programma Operativo Regionale 1994/99, per la ricerca di dottori di ricerca in settori e assi di riferimento di quel programma, trovi pochissima udienza sul mercato delle professionalità. Abbiamo dovuto scoprire che la risposta a questa richiesta dell'Amministrazione, calibrata su esigenze già ormai definite e questioni ormai avviate – sto parlando infatti del programma 94/99 – non trova nel mercato del lavoro delle professionalità in grado di supportare la Regione in quello che è il suo processo di programmazione. Siccome mi pare un quadro sufficientemente ampio temporalmente, c'è la possibilità di ragionare insieme sul tipo di professionalità di cui la Regione ha bisogno e che l'Università può e deve dare.

È un processo che può completare un quadro di studio e di approfondimento, con un passaggio all'interno del sistema regionale che faccia diventare pratico-operativo il sistema di studio, e in questo contesto credo che, nella sinergia ineludibile che dovrà essere realizzata tra sistema universitario e sistema regionale, questi passaggi dovranno essere consumati.

Lo scenario che abbiamo davanti, che è quello della programmazione negoziata e della programmazione *tout court* che investe il periodo 2000/2006, trae le sue origini dal meccanismo di nuova programmazione avviato dall'allora Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica, Ciampi. Nella primavera del 1998 comincia questa stagione su due binari: quello del quadro comunitario di so-

stegno e quello dell'intesa istituzionale di programma. L'intesa è un contratto stipulato tra una o più amministrazioni centrali, ma sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione, nel quale vengono individuati gli obiettivi, le politiche, i tempi, i finanziamenti con meccanismi anche di natura correttiva, sanzionatoria molto rilevanti e molto cogenti. L'intesa è la madre di tutti gli accordi che all'interno si contengono. Quando cominciò questo processo la Sicilia era disarmata, nel senso che non aveva un programma, non aveva mai elaborato concretamente e approvato formalmente un documento di programmazione. Il POP 94/99 non si può considerare tale, era un accozzo di processi che, in assenza di un meccanismo di programmazione della Regione, era andato avanti sia pur a rilento nel percorso precedente. La necessità di dotarsi di uno strumento perché si potesse gettare sul tavolo della negoziazione e della concertazione, sia con la Comunità sia con l'amministrazione nazionale, impose al Governo dell'epoca di prevedere nella finanziaria di quell'anno la formalizzazione e l'approvazione di un documento di programmazione economico-finanziaria. Questo documento, che aveva un *quid pluris* rispetto al sistema dei documenti di programmazione, cioè quello di tener luogo di un piano di sviluppo, fu approvato dal Governo Drago e, poi, dall'Assemblea Regionale Siciliana nel dicembre 1998. Questo documento è la madre di tutta la programmazione regionale. Gli obiettivi contenuti in quel documento sono gli obiettivi dell'intesa. Traslati dentro gli obiettivi specifici degli accordi quadro, ci sono gli obiettivi e le politiche di quel Governo e di quell'Assemblea.

Lo stesso meccanismo di concertazione si avvia anche per il sistema europeo attraverso il partenariato che realizza la tripla forma ordinaria di concertazione tra Unione Europea, Amministrazioni centrali ed Amministrazione regionale. Non mi dilungo sugli aspetti tecnici, dirò soltanto che l'accordo quadro sui trasporti, che è il primo degli accordi che doveva essere stipulato, incontra una serie di vicissitudini, delle quali non tutte, anzi nessuna, è attribuibile alla Regione quanto ai ritardi. Ovviamente-

te, l'intesa è il grande contenitore che ai sensi dell'art. 5 deve prevedere tutti i finanziamenti, di qualunque genere attribuibili all'Amministrazione regionale, e quindi quelli comunitari, nazionali, regionali, degli enti locali, ed i cofinanziamenti. L'incaglio che rallenta la definizione dell'accordo quadro sui trasporti nasce da due elementi. Il primo è che la Comunità si prende ben nove mesi per approvare i programmi regionali; lo schema regolamentare prevedeva che entro sei mesi doveva essere approvato il Programma Operativo Regionale e il Programma Operativo Nazionale. Non basta, il Programma Operativo Nazionale sui trasporti non è ancora stato approvato. In esso c'è una sofferenza, relativa ad alcuni meccanismi connessi con le difficoltà e i ritardi del Piano Regionale dei Trasporti, che ha fatto arrivare a Bruxelles, con un ritardo considerevole, il programma che è ancora all'esame. Voi vedete come la mancanza e la certezza di definizione dei processi relativi alle quote comunitarie è un elemento di instabilità nel sistema dell'accordo quadro.

L'altro elemento di difficoltà che è stato risolto nella primavera passata è la ripartizione dei fondi all'interno delle amministrazioni centrali di riferimento. Accordo quadro sui trasporti significa che sono coinvolti due Ministeri: Lavori pubblici per la viabilità e Trasporti per tutti gli altri settori. La quota di pertinenza dell'uno o dell'altro, intorno al sistema comunitario, è stata stabilita soltanto in primavera e noi abbiamo dovuto procedere a un riallineamento delle quote finanziarie per operare all'interno della ripartizione nazionale.

Tuttavia, il quadro che si presenta oggi è questo. Noi abbiamo presentato sostanzialmente quattro accordi quadro all'interno di un sistema virtualmente unico. Al di là della ripartizione meramente tecnica dei documenti, il documento che presentiamo ha la pretesa di rappresentare il Piano Regionale dei Trasporti. Cioè un sistema che, attraverso meccanismi di integrazione, tenta di risolvere i problemi del deficit infrastrutturale tra la Sicilia e il resto del Paese. È un deficit del 35 per cento, nel quale uno degli elementi di freno che la Comunità pone, cioè quello di non andare avanti fino a quando non c'è il PRT, non può funzionare perché tutto quello che noi

mettiamo in campo in tema di trasporti costituisce un'invariante, cioè un sistema che dato il *gap* non può non farsi, qualunque sia il risultato di un'analisi sulla sistematica complessiva e integrata del Piano. Questo è stato un elemento di forte scontro con la Comunità e su questo noi abbiamo insistito fino a poter dire di averla spuntata.

L'elemento più delicato di tutto il processo è quello riferito alla partita finanziaria. Noi immaginiamo, ma non è un frutto di immaginazione, che tutto il sistema dell'accordo quadro, attraverso l'applicazione puntuale dell'art. 5 dell'intesa, sviluppi un progresso finanziario per la Regione Siciliana di circa 15.000 miliardi. Sono pochi se teniamo conto che un chilometro di strada o di ferrovia costa 50 miliardi. È chiaro che, in questo contesto, si inseriscono meccanismi di interazione di progetto e meccanismi di cofinanziamento. Ma quello che in questo momento è in contestazione tra l'Amministrazione regionale e il Dipartimento del Tesoro è il significato da dare all'intesa. La lettura dell'intesa come un documento che programma, in un percorso temporale delineato, utilizzando meccanismi di finanziamento come li intende la Regione, comporta questo tipo di sviluppo. Cioè un meccanismo che, individuati i processi e i progetti da realizzare, individuata la dotazione finanziaria degli stessi, li imbullona e li definisce con certezza nel periodo considerato. La posizione del Dipartimento è una posizione diversa, nel senso che attribuisce all'intesa un contenuto meno profondo, e cioè quello di una mera fotografia dei finanziamenti in essere che, evidentemente, comportano un meccanismo di riduzione degli stessi. Faccio un esempio. Ai sensi della delibera del CIPE del 6 agosto del 1999 le quote di pertinenza dell'Amministrazione regionale sui finanziamenti comunitari è del 25,71 per cento. Ai sensi della stessa delibera la quota di pertinenza della Sicilia per quanto riguarda i finanziamenti delle aree depresse è del 24 per cento. L'applicazione di queste percentuali per la Regione si estende a tutti i tipi di finanziamento, anche ordinari, previsti nel bilancio dello Stato. Cosa vorrà fare lo Stato domani? Vorrà fare il bilancio regionalizzato, e cioè un bilancio nel quale tutto quello che appartiene al sistema regione è individuato, entra nei processi dell'intesa per cui "asole e bottoni" comba-

ciano e si individuano nella proiezione delle varie annualità? Se, invece, l'intesa era un meccanismo fisso che fotografa il quadro che esiste, non è neanche il caso di scomodare il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidente della Regione per farla sottoscrivere, bastava guardare ogni anno il bilancio e andare avanti. Cioè se lo Stato e la Regione convengono che per superare il *gap* infrastrutturale in materia di trasporti occorre *n*, le finanziarie successive, i bilanci degli enti di riferimento (ENAV, ANAS, Ferrovie) devono modificarsi e devono diventare funzionali a quel sistema. Ecco che l'intesa invece di essere una macchina fotografica che registra un dato, lo condiziona. Il motivo oltre quelli che ho già detto e che sono riferiti alle questioni con la Comunità Europea, per cui ancora siamo in una fase di concertazione, è che non si riesce a definire un quadro finanziario certo.

Vorrei dire un'ultima cosa e concludo. Quello che ha reso poi non operativa ed incerta la programmazione degli enti è il problema della progettazione. Gli enti, senza un indirizzo, si muovono a ruota libera, decidono che cosa progettare e che cosa rendere esecutivo. Il valore aggiunto dell'intesa consiste in ciò: stabiliti gli interventi da fare, essi diventano prioritari qualunque sia il livello di riferimento e partono tutti, in modo che alla fine del processo, con un sistema assolutamente certo e definito, tutto è attuale. Il sistema è quello che noi definiamo della priorità totale; laddove ci sono le margherite bisogna fare lo studio di fattibilità, laddove c'è il definitivo dobbiamo fare il progetto esecutivo, laddove c'è l'esecutivo bisogna andare in gara. Tutto nello stesso giorno, anche se evidentemente si fa in tempi diversi. È chiaro che la cadenza di questi avvenimenti, e quindi il passaggio dalla fase preliminare alla fase definitiva, evidenzierà in un anno di riferimento quando il progetto va a gara, e quello è il momento in cui il picco finanziario si deve realizzare insieme ai picchi finanziari degli altri interventi. Soltanto se concepiamo l'intesa e l'accordo quadro in questo modo noi siamo veramente capaci di cambiare il sistema di programmazione. Se non ci riusciamo, e questo è il monito da rivolgere ai politici presenti, noi non abbiamo fatto

altro che percorrere una strada che non può andare da nessuna parte.
Non è quello che ci aspettiamo.

GIANCARLO TESINI

(c.s.)

RELAZIONE DI SINTESI

Ringraziamo il direttore Busalacchi per la sua relazione che mentre ha confermato l'impegno di elaborazione programmatica nel settore dei trasporti, ha anche evidenziato le ragioni dei ritardi, che indubbiamente sono oggettivi e di cui non si può non prendere atto. Io mi auguro che queste difficoltà possano essere tutte rapidamente superate. Non è che se facciamo un confronto con le altre Regioni, tutte siano già dotate di piani regionali dei trasporti – forse l'unica è l'Emilia Romagna – ma quello che è più importante è l'invito ai politici a collaborare, perché queste difficoltà rapidamente si superino e si possa arrivare all'approvazione del Piano e renderlo operativo.

Adesso mi spetta il compito di fare alcune considerazioni sullo svolgimento del Convegno, e questo anche per consentire a chi concluderà, al Magnifico Rettore e al Presidente della Regione, di valutare meglio il lavoro che qui si è fatto e che io, personalmente, considero estremamente importante e soddisfacente.

Il tema di quest'anno è stato incentrato sulle nuove tecnologie e sulla ricerca, come fattori decisivi del processo di cambiamento che è in atto nel sistema dei trasporti. Mi pare che le relazioni più settoriali riguardanti le diverse modalità, abbiano documentato come queste nuove tecnologie possano veramente dare un contributo decisivo al processo di cambiamento. Però, non è che questi temi siano stati visti fuori da un contesto più ampio e generale, perché sono stati affrontati all'interno dello scenario che caratterizza l'attuale sviluppo

economico: la globalizzazione dei mercati, gli indirizzi determinati dalla politica dell'Unione Europea, i processi di liberalizzazione nel settore dei trasporti; poi, per quanto riguarda direttamente la politica nazionale, i nuovi strumenti della programmazione previsti dal Piano Generale dei Trasporti. Proprio l'esame di tutti questi fattori fa emergere una prospettiva che è di grande e radicale cambiamento del sistema e che ha delle ricadute importanti. Ad esempio, penso alle ricadute sul piano giuridico dei nuovi strumenti, i contratti di servizio e gli accordi di programma, e a che cosa rappresentano dal punto di vista del cambiamento di un modo di gestire il sistema.

Un'altra ricaduta è quella sui problemi del territorio, sul rapporto diverso che deve intercorrere tra le scelte urbanistiche e i trasporti. Questo non è un problema solo del sud, ma direi soprattutto del nord. Se nel Veneto ci fosse stato uno sviluppo industriale programmato sulla base di scelte che dovevano tenere conto dei collegamenti e delle comunicazioni, oggi non avremmo la congestione che c'è. Se, come in Germania sul Reno (oggi è possibile grazie alle nuove tecnologie con le navi a base piatta), utilizzando il Po, si fosse fatto un sistema idroviario per lo sviluppo delle grandi industrie, certamente avremmo minori problemi di congestione nelle strade. Sul tema della tutela ambientale abbiamo sentito ribadire il concetto di mobilità sostenibile (secondo gli impegni assunti, anche dal nostro Governo a Kyoto), che indubbiamente rappresenta uno degli aspetti che più incide sulla qualità della vita dei cittadini. Sono tutti temi che meriterebbero un approfondimento.

Vorrei sottolineare alcune cose. Intanto un dato, e cioè che questo processo di cambiamento, questi processi in atto nell'economia, modificano il ruolo dello Stato, nel senso di poteri centrali e poteri locali e se c'è un settore in cui il potere pubblico è diventato anche gestore del servizio è proprio il trasporto. Il monopolio ferroviario è l'esempio più evidente, ma il trasporto pubblico locale, le aziende municipalizzate sono tutti fattori che possono essere presi come esempio.

Dal Convegno è emerso che siamo di fronte ad una situazione che presenta grandi potenzialità per il nostro Paese, e anche per la Sicilia. Ma avere delle potenzialità non significa stare bene, perché poi bisogna saperle gestire. Allora, proprio perché ci sono queste trasformazioni, devono anche cambiare i comportamenti dei soggetti coinvolti nel processo, vale a dire i comportamenti che investono il Governo nazionale e quelli locali, le Istituzioni scientifiche e di ricerca, le imprese. Tutti devono comprendere e rispettare il proprio ruolo, ciascuno deve fare la propria parte e smettere di dire che la colpa delle cose che non si fanno è sempre di qualcun altro: invece ciascuno sia giudicato per il ruolo che svolge e per le responsabilità che ha. Io credo che se vogliamo valutare queste responsabilità, l'Italia e la Sicilia sono avvantaggiate dalla loro posizione geografica. Nella Conferenza Nazionale dei Trasporti si disse che l'Italia è come un promontorio dell'Europa proiettato nel Mediterraneo, che è il mare più trafficato del mondo e di collegamento con i Paesi dell'Estremo Oriente. La Sicilia è la più naturale piattaforma logistica che esista nell'area mediterranea verso i Paesi dell'Africa, del Medio Oriente, della Grecia e quindi ha grandi potenzialità di sviluppo e, come ha ricordato il dottore Lo Bello, possiede una straordinaria capacità di attrazione turistica per il suo patrimonio storico e artistico.

In passato l'Italia è stato un Paese di partenza e destinazione delle merci. Oggi sta diventando un paese di transito. Il boom del *transshipment* di Gioia Tauro, da dove le merci partono verso altri porti italiani o stranieri, lo testimonia. Domandiamoci perché oggi le più grandi multinazionali del trasporto hanno investito in Italia nei porti, avendo posizioni dominanti nelle società di gestione dei porti (a Gioia Tauro i tedeschi, a Taranto Taiwan, a Voltri la Singapor Port Authority). Evidentemente, quando una grande multinazionale investe, vuol dire che intravede un grande business. Però il fatto che l'Italia diventi un Paese di transito delle merci, dall'Estremo Oriente verso l'Europa centrale, può essere un vantaggio, ma anche una penalizzazione. L'abbiamo visto con La Spezia, il primo grande porto di arrivo dei container: arrivavano, passavano, inta-

savano le strade, le inquinavano: l'area spezzina ha conosciuto solo gli aspetti negativi. Ma allora cosa è che oggi sta rivoluzionando il settore dei trasporti e lo arricchisce di potenziale? La risposta si chiama logistica. Il Piano Generale approvato recentemente è Piano Generale dei Trasporti e della Logistica e la logistica è quella che si avvale di più delle nuove tecnologie, è quella che ha più bisogno di ricerca, che ha più bisogno di formazione. Questo è un dato che dobbiamo avere ben presente, perché la trasformazione del sistema dei trasporti fa sì che abbiano una maggiore rilevanza il complesso dei servizi piuttosto che l'impresa che produce il bene. In altre parole, non è solo l'immagazzinaggio, lo stoccaggio, ma è soprattutto la lavorazione delle merci, il modo di distribuirle nelle grandi aree metropolitane. Allora, la domanda di fondo è: l'Italia è in grado di utilizzare i vantaggi derivanti dalla prospettiva aperta soprattutto da questo processo di cambiamento in senso logistico o preferisce restare un semplice Paese di transito? Certo, il Piano Generale dei Trasporti dà delle risposte coerenti rispetto alle possibilità di utilizzo del potenziale che abbiamo; però, il primo problema del nostro Paese è di poter contare su di un sistema infrastrutturale a rete che risponda a quelle esigenze di convenienza economica, di sicurezza, di velocizzazione del trasporto, tali da renderlo competitivo.

Pensiamo ai grandi porti del Nord Europa, dove è stata realizzata una perfetta organizzazione del retroterra dal punto di vista delle infrastrutture logistiche. A Singapore c'è la formula più avanzata di piattaforma logistica con caratteri di flessibilità, che si adatta alle esigenze del momento per tutto quello che possa essere richiesto dal trasporto e dalla lavorazione delle merci. In Italia negli ultimi trent'anni si è investito in infrastrutture il 50 per cento rispetto agli altri Paesi, la rete ferroviaria è ancora quella di cinquant'anni fa. Si è continuato con una programmazione a pioggia, fuori da qualsiasi logica sistematica. Non si recuperano questi ritardi se non si cambia il modo di affrontare la programmazione. Ecco perché il finanziamento deve essere fatto non sull'opera, ma su di un progetto di sistema; è un ruolo di grande rilievo, lo dico

come Presidente di Federtrasporto, che spetta al mondo imprenditoriale. Abbiamo sentito le Ferrovie, Alitalia, TNT e Grimaldi: si sta sperimentando positivamente il valore delle innovazioni tecnologiche, ma quando mancano le infrastrutture o quando ci sono e non servono, viene il dubbio che si resti sul piano delle buone intenzioni. La tecnologia può essere applicata dalle imprese quando ci sono le infrastrutture. Il Piano Generale dei Trasporti è solo un atto amministrativo, è l'indirizzo del Governo, rappresenta l'indicazione degli obiettivi, e credo che tutti lo condividiamo, ma adesso quelli che contano sono i fatti. Sono i diversi soggetti istituzionali, scientifici e imprenditoriali che debbono sapere organizzarsi. E noi dobbiamo organizzarci. La linea del decentramento è certamente giusta; il trasferimento alle Regioni di tanti poteri va bene, ma poi bisogna che le Regioni siano attrezzate di risorse umane e strutture amministrative adeguate.

È mia personale convinzione che il cambiamento di rotta rispetto al passato deve partire, anzitutto, dalla conoscenza di ciò che abbiamo e di ciò di cui necessitiamo. Tutti hanno detto che ci vuole più ricerca. Il PGT si impegna a coprire un vuoto che c'è nel nostro Paese, come quello di un Centro Nazionale di ricerca per il settore dei trasporti. Tutti hanno detto che ci vuole più formazione: il dottore Orlandi ha sottolineato che la vera innovazione è l'uomo e quindi l'investimento sull'uomo è decisivo per la formazione.

Vorrei concludere con una proposta che lega questi due aspetti fondamentali, la ricerca e la formazione. È un'iniziativa a cui da tempo noi, come Federtrasporto, stiamo lavorando, atteso il nostro ruolo di Federazione rappresentativa di tutte le modalità di trasporto. Se è vero che le imprese di trasporto non sono più in un ruolo ancillare rispetto alle imprese manifatturiere devono anche saperlo dimostrare. Da qui l'idea di un'Agenzia per la promozione della logistica italiana nel mondo. Non l'abbiamo inventata noi perché queste strutture già ci sono in altri Paesi, come il *Danish Distribution Council*. Abbiamo finanziato una ricerca per conoscere tutto ciò che in questo settore si faceva,

siamo arrivati a un progetto esecutivo, la proposta della istituzione della Agenzia è inserita nel Piano Generale dei Trasporti. Abbiamo cercato di coinvolgere le più grandi imprese di trasporto e l'idea che è maturata è di costruire un consorzio. Abbiamo pensato di coinvolgere anche il mondo scientifico, il Centro Marconi, ma se poi dobbiamo andare a vendere nel mondo la logistica italiana bisogna sapere cosa si vende e a chi si può vendere. Questo richiede di costruire una banca dati che giudichi la validità di ciò che c'è e individui ciò che manca e ciò che ci dovrebbe essere: in molti casi anche una piccola bretella stradale può produrre dei risultati molto significativi.

È un lavoro che va svolto sul territorio e qui in Sicilia da tempo abbiamo avviato con il CUST, diretto dal professore Fanara, un discorso di sensibilizzazione verso le istituzioni locali, affinché possano considerare l'importanza di questa iniziativa all'interno dei programmi previsti, a cominciare dai fondi di Agenda 2000.

Credo che sia il Magnifico Rettore dell'Università di Messina, che il Presidente della Regione, onorevole Leanza, possano prendere in esame questa iniziativa e fornirci, nella prima fase di raccolta di *data base*, lo strumento preliminare che ci consenta di arrivare ai risultati che ci ripromettiamo.

Non posso non concludere dicendo che, col prof. Fanara, quando decidemmo di fare il Convegno su questo tema, avevamo qualche dubbio sull'interesse dell'auditorio. Oggi, questi dubbi sono svaniti. Voglio quindi ringraziare il professore Fanara per l'occasione che ci ha offerto, e credo, come Presidente di Federtrasporto, di avere fatto anche noi la nostra piccola parte.