

Dalla Federazione Autonoma dei Sindacati dei Trasporti



Le Pamphlet

del Centro Studi



FONDAZIONE

Analisi Piano Nazionale
di Ripresa e Resilienza

Dicembre 2020

Indice

<i>Overview</i>	3
<i>Punti di condivisione</i>	5
<i>Questioni aperte e criticità</i>	6
<i>Sul metodo</i>	6
<i>Nel merito</i>	6
<i>Considerazioni più specifiche</i>	8
<i>Riforma di Giustizia</i>	10

Overview

Come ormai abitualmente in uso, si apprende da fonti giornalistiche la pubblicazione il 6 dicembre scorso della prima **bozza di Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** nazionale per l'accesso ai fondi del programma finanziario europeo Dispositivo di ripresa e resilienza nell'ambito del Next Generation EU. Circa **196 miliardi di euro che dovrebbero essere convogliati in Italia nel periodo 2021-2026** “[...] per contrastare le conseguenze della pandemia, per affrontare i problemi strutturali che ostacolano la crescita del paese e per rilanciare lo sviluppo economico e sociale [...]”.

Il comparto trasporti, nelle indicazioni fornite dal governo, viene preso in conto nelle seguenti missioni/componenti/progetti e riforme collaterali:

1) come autonoma specifica **missione del PNRR “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”**, finalizzata a realizzare un sistema infrastrutturale *“moderno, digitalizzato e sostenibile dal punto di vista ambientale [...] in grado di colmare le lacune che hanno sin qui penalizzato lo sviluppo economico del Paese e, in particolare, del Mezzogiorno e delle Isole”*, articolato in 2 componenti:

a) Alta velocità e manutenzione stradale 4.0, di importo pari a 23,6 miliardi di euro, a sua volta articolata nei seguenti progetti:

a.1 Opere Ferroviarie per la mobilità e connessione veloce del Paese: opere ferroviarie volte a realizzare l'AVR, a rafforzare i collegamenti Nord-Sud ed Est-Ovest del Paese così come i corridoi europei TEN-T, e ad innalzare gli standard tecnologici e di sicurezza della rete e dei suoi principali nodi. In particolare sono previsti interventi di velocizzazione e di incremento della capacità dei trasporti ferroviari per passeggeri e merci nel Nord del paese sulle tratte ferroviarie Milano-Venezia, Verona-Brennero, Liguria-Alpi e Torino-Lione, migliorando i collegamenti con i porti di Genova e

Trieste; nel Centro del paese si rafforze

ranno due assi Est-Ovest (Roma-Pescara e Orte-Falconara); infine, si estenderà l'Alta Velocità al Sud lungo le direttrici Napoli-Bari e Salerno-Reggio Calabria, velocizzando anche il collegamento diagonale da Salerno a Taranto e la linea Palermo-Catania-Messina. Previsti anche investimenti sullo sviluppo tecnologico di vari nodi e direttrici della rete (applicazione della tecnologia ERTMS).

a.2 Messa in sicurezza e monitoraggio digitale di strade, viadotti e ponti: modernizzazione e messa in sicurezza di collegamenti stradali strategici in termini di coesione territoriale, a forte rischio strutturale e con un elevato livello di incidentalità su opere immediatamente cantierabili, per le quali si prevede un intervento straordinario di messa in sicurezza e l'inserimento di un sistema di sensoristica avanzata per il monitoraggio delle opere, rafforzandone la resilienza.

b) Intermodalità e logistica integrata, che cuba 4,1 miliardi di euro, a sua volta articolata nei seguenti progetti:

b.1 Porti e intermodalità collegata alle grandi linee di comunicazione europea. Riguardano interventi sui porti internazionali strategici (Genova e Trieste), in termini di sviluppo delle infrastrutture portuali (ad esempio la diga foranea di Genova) e delle infrastrutture terrestri di interconnessione.

b.2 Altri interventi su porti, infrastrutture e reti TEN-T. Sono previsti interventi di sostenibilità ambientale ed efficientamento energetico dei porti (Green ports), per la conversione della flotta navale con mezzi aventi un minor impatto ambientale, per l'elettificazione delle banchine (Cold ironing), per il rinnovo in logica sostenibile del parco autotrasporto e del trasporto ferroviario merci e per la digitalizzazione dei sistemi logistici portuali e aeroportuali.

La bozza di PNRR prevede anche **un quadro di riforme** che dovrebbe accompagnare e facilitare l'implementazione della missione, quali:

- la semplificazione delle operazioni di import/export attraverso l'effettiva implementazione dello sportello unico doganale, con la creazione di un apposito Portale, lo sviluppo di interoperabilità con le banche dati nazionali, il coordinamento da parte della dogana delle attività di controllo;
- il potenziamento delle ZES (Zone economiche speciali) che, grazie alla semplificazione amministrativa, all'applicazione di una legislazione economica agevolata e all'offerta di incentivi di natura fiscale, potranno attrarre investimenti produttivi;
- lo snellimento delle procedure di autorizzazione alla realizzazione degli impianti per il cold ironing di competenza di Terna;
- per quanto riguarda la digitalizzazione, il coordinamento della Piattaforma strategica nazionale UIRNET con la rete dei porti al fine di attivare su tutti i porti i Port Community Systems (PCS), strumenti di digitalizzazione dei movimenti passeggeri e merci.

2) nella componente del trasporto pubblico locale, **delle misure per la mobilità sostenibile e per migliorare la pianificazione urbana** all'interno della missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica", tra cui:

- a) il rafforzamento delle infrastrutture di rete e la promozione degli accumuli;
- b) la realizzazione di smart grid;
- c) l'installazione di sistemi ricarica elettrica e vehicle-to-grid (V2G);
- d) nuove sperimentazioni per i servizi digitali a supporto della pianificazione urbana;
- e) il Piano nazionale ciclovie;
- f) la riduzione del gap infrastrutturale e strumentale nel settore del Trasporto Pubblico Locale, degli Impianti fissi e del Trasporto Pubblico Locale, con particolare attenzione al rinnovo del parco autobus, del parco rotabile della flotta delle navi del TPL nazionale.

La componente non può essere oggetto di valutazione economica non essendoci il det-

taglio specifico dell'ammontare degli investimenti previsti.

A latere delle missioni, componenti, progetti e riforme direttamente imputabili al comparto trasporti sopra esposti, da rilevare anche delle riforme enunciate nella bozza di piano che dovrebbero incidere sul sistema dei trasporti nazionale, in particolare:

- la riforma della giustizia in particolare in materia di ricorsi e procedure di crisi di impresa che dovrebbe velocizzare le aggiudicazioni e la realizzazione dei lavori in casi di insolvenza delle aziende aggiudicatrici;
- la valorizzazione ed il potenziamento delle recenti novità normative introdotte dal Decreto Legge n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni) in materia di procedimenti amministrativi e contrattualistica pubblica al fine di velocizzare e semplificare l'iter approvativo e realizzativo delle opere.

Punti di condivisione

Pur consapevoli della natura provvisoria e non definitiva del documento citato, in prima battuta alcuni punti appaiono ben focalizzati anche rispetto a quanto espresso e condiviso da FAST-CONSFSAL nel position paper “Italia velocemente connessa” redatto lo scorso ottobre.

Più nello specifico appare condivisibile con quanto già enunciato nel position paper di FAST-CONSFSAL:

- in ambito normativo si accoglie con favore la fase di “sperimentazione” ed eventualmente di valorizzazione e potenziamento delle modifiche introdotte con il decreto semplificazioni in materia di procedimenti amministrativi e contratti pubblici, valutando la sistemicità di alcune misure che ad oggi risultano di durata temporanea limitata, e ritenute misure normative essenziali per poter incrementare la capacità di spesa delle pubbliche amministrazioni, come richiesto da FAST-CONSFSAL;
- si accolgono con favore le iniziative enunciate in materia di semplificazione normativa per il completamento delle iniziative di digitalizzazione della catena logistica tra cui il SUDOCO ed il SUA che tuttavia viene considerato nel documento solo con riferimento alle ZES dove tuttavia, secondo il correttivo porti D.Lgs. 232/2017, dovrebbe essere implementato in tutti i porti italiani (ad oggi previsione ancora non attuata);
- si accoglie con favore l’attenzione rivolta ai progetti di sostenibilità ambientale nei porti (green ports), la cui rilevanza di carattere orizzontale anche rispetto all’entrata in vigore normative ambientali restrittive per la navigazione marittima è stata sottolineata anche da parte di FAST-CONSFSAL nel position paper;
- si riconosce l’impegno, seppur non analizzabile attraverso gli importi degli stanziamenti messi a disposizione, per il rinnovo del parco autobus, del parco rotabile e della flotta delle navi del TPL nazio

nale che presenta dati di vetustà decisamente superiori rispetto alla media europea come analizzato anche in alcuni rapporti di FAST-CONSFSAL.

- si accolgono con favore le misure proposte in materia di incentivi per la conversione della flotta navale con mezzi aventi un minor impatto ambientale, per il rinnovo del parco veicoli pesanti e per promuovere il trasporto

ferroviario merci, peraltro misure già attualmente in vigore con il nome di Marebonus, Ferrobonus, Sconto Traccia e incentivi investimenti per l’autotrasporto, dove tuttavia si auspica come rappresentato nel documento di posizione di FAST-CONSFSAL che tali sussidi debbano essere erogati con schemi differenti rispetto a quelli attuali. Più specificatamente, e sentiti anche gli attori del comparto, andrebbe valutata la possibilità di erogazione anticipata di quota parte del contributo riconosciuto in funzione dei servizi/investimenti programmati attraverso autocertificazioni dei proponenti da controllare successivamente; in secondo luogo, appare necessario che la dotazione economica dell’incentivo sia certa, dettagliata con largo anticipo e definita ex ante al fine di evitare qualsiasi incertezza sull’ammontare del contributo, eccezion fatta nei casi di deviazione dai vincoli prefissati.

Questioni aperte e criticità

Fermo restando quanto sopra detto non ci si può esimere da una serie di considerazioni di metodo e di merito che riguardano sia i contenuti del documento considerato sia il più generale processo di costruzione, scelta e selezione della lista progettuale da candidare per l'accesso ai fondi europei.

Sul metodo, in primis

Come FAST-CONFISAL, primo sindacato autonomo in Italia per numero di iscritti, continuiamo a chiedere a gran voce di essere ascoltati in qualsiasi sede il governo ritenga opportuno, che sia in incontri bilaterali, in sede CNEL, in conferenze istituzionali o meno. Chiediamo di essere ascoltati a pari grado di tutte le altre parti economiche, sociali e politiche del paese perché il momento storico e la pianificazione delle risorse e dell'allocazione delle stesse lo impongono. Un piano della resilienza e della ripresa redatto da pochi nelle stanze dei ministeri non potrà mai avere un'implementazione efficace se non è preliminarmente condiviso o per lo meno discusso e fatto capire con tutte le parti in causa. Consapevoli del limitato tempo a disposizione, e per quanto di nostra attinente competenza, abbiamo deliberatamente predisposto un rapporto per esplicitare le nostre posizioni e la nostra idea di paese per il comparto dei trasporti nel documento "Italia velocemente connessa" presentato l'8 ottobre scorso. Non veniamo per parlare, ma veniamo per proporre e discutere di soluzioni. Ad oggi, non siamo stati convocati da alcuna rappresentanza del governo in carica nonostante le ripetute sollecitazioni.

Nel merito

Partendo da considerazioni generali.

- Governance dei fondi: come enunciato nel documento rappresenta un pilastro

fondamentale per la "messa a terra" delle risorse disponibili, ma si esprimono forti dubbi sull'organizzazione incardinata in strutture di missione composte da Responsabili di missione e di contingenti di personale, "anche di livello dirigenziale scelti tra il personale delle pubbliche amministrazioni, società in house o partecipate nonché collaboratori o consulenti

esperti anche estranei alla pubblica amministrazione".

L'impressione è quella di creare un'ulteriore task force dedicata unicamente alla gestione delle risorse provenienti da Next Generation EU, che si affiancherebbe alle innumerevoli già esistenti o già previste normativamente cabine di regia-task force-nuclei speciali quali il Nucleo di Verifica e Controllo dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Investitalia, la Cabina di Regia Strategia Italia, Infrastrutture Italia S.p.A.

L'esigenza dovrebbe essere quella di razionalizzare gli enti, agenzie e task force con compiti di spesa, valutazione e monitoraggio della spesa pubblica in investimenti e non creare strutture aggiuntive, autonome impermeabili con le altre.

Seconda questione riguarda la scelta del personale dei contingenti delle strutture di missione: si svuotano i Ministeri? Verranno bandite selezioni pubbliche per la scelta dei componenti? E quanto tempo ci vorrà per effettuare tali selezioni se, prendendo a termine di paragone i commissari delle grandi opere infrastrutturali in Italia che dovevano essere nominati da luglio 2020, a fine dicembre 2020 ancora non sono stati designati?

Terza questione, l'eventuale conflitto di interessi di personale preso da società partecipate o in house o da consulenti esterni che dovrebbero allocare, spendere e monitorare sulle risorse del NGEU.

- "Risorse sostitutive e non aggiuntive per il primo triennio": la Ministra De Micheli ha affermato il 9 dicembre 2020 nel corso della conferenza sulle opere pubbli-

che promossa da Confindustria, Ance, Luiss e Conferenza delle Regioni che “i fondi del Recovery Plan saranno sostitutivi e non aggiuntivi nel primo triennio perché serviranno a sostituire debito già esistente con un debito che ha un costo più basso. I fondi saranno aggiuntivi, invece, nella fase pluriennale”.

La domanda che sorge spontanea è: quale dovrebbe essere l'effetto leva su un'economia

che quest'anno perderà secondo le stime della Commissione Europea il 9,9% di PIL rispetto all'anno precedente, se si tenderanno a finanziare opere già previste con un mero effetto sostitutivo di risorse finanziarie a tassi più bassi? Si farà ripartire l'economia italiana risparmiando qualche miliardo di interesse sul debito contratto per le opere pubbliche?

Se anche fosse lecito il mero effetto sostitutivo di risorse, ciò che ci interesserebbe non riguarda il finanziamento di interventi già pianificati e programmati in un'Italia pre-Covid 19 ma tutti i nuovi interventi che saranno finanziati in termini “aggiuntivi” dalle risorse liberate dal Recovery Fund. Quali sono questi progetti?

In definitiva, il quadro che appare è quello di un paese che ha a disposizione un portafoglio con più banconote ma con lo stesso desiderio di consumo. Appare mancare una progettualità a medio-lungo termine in grado di rispondere alla pandemia e di far ripartire il paese su un nuovo sentiero di crescita con scelte coraggiose, che possono essere l'attraversamento sullo Stretto ovvero grandi investimenti per fare degli scali aeroportuali italiani i cargo hub dell'Europa occidentale. L'effetto sostitutivo dettato dal fatto che il denaro europeo costa meno di quello nazionale (in termini di debito), non è quello che si chiama resilienza e ripartenza per il paese ma semplicemente aiuto economico, ma non è quello che viene chiesto e preteso in questo momento storico.

- Risorse per il Mezzogiorno. Da luglio

2020 la Ministra De Micheli continua a ripetere che nella ripartizione delle risorse per il NGEU verrà rispettata la clausola di salvaguardia del 34% nella ripartizione territoriale degli investimenti a favore del Mezzogiorno ed Isole e che anzi, tale percentuale potrebbe raggiungere il 40% mentre nella bozza del PNRR, nel capitolo dedicato alla simulazione dell'impatto sul PIL del Sud, si ripropone l'allocazione del 34% dei fondi del Recovery. Ora, a prescindere dalle soglie è evidente che i tre criteri utilizzati dalla UE nella individuazione delle risorse del Recovery Fund (popolazione, inverso del PIL, media disoccupazione degli ultimi 5 anni) ed in special modo gli ultimi due hanno fatto più che raddoppiare il montante destinato all'Italia da circa 100 Mld di euro (se fosse stato utilizzato solo il criterio della popolazione) a 209 complessivi. La volontà pertanto di colmare i gap economico-sociali-produttivi-occupazionali-infrastrutturali delle aree più depresse dovrebbe essere quindi il primo obiettivo del PNRR e pertanto il giustificare la soglia del 34%, che è soltanto una clausola di salvaguardia minima, peraltro mai rispettata, rappresenta un'assurdità ed una ripartizione non efficace e non efficiente anche rispetto agli obiettivi della Commissione Europea in termini di coesione territoriale. Anche nell'esercizio del PNRR e quindi della ripartizione dei 196 miliardi del programma “Dispositivo di ripresa e resilienza”, l'importo per infrastrutture nel Mezzogiorno dovrebbe ammontare al 60% delle risorse totali. Dei 27,7 miliardi previsti per il settore trasporti, 16,62 miliardi dovrebbero essere destinati al Mezzogiorno. Le cifre non tornano e non possono essere accampate scuse di mancanza di progetti o rischio di mancata spesa entro il termine del 2026. Le risorse vanno allocate dove sono state destinate e se non vi sono progetti si costruiscono, a partire dall'attraversamento dello Stretto, l'alta velocità anche lungo le tratte trasversali, il potenziamento economico degli sgravi nelle ZES, i piani di manuten-

zione su rete primaria e secondaria, un grande piano di accessibilità terrestre dei porti meridionali, un piano per gli interporti nel Mezzogiorno, l'upgrading degli scali aeroportuali nel Sud e nelle Isole.

- È interesse dell'Italia e dell'Europa tutta, la rimozione di questo stato di cose. Interventi sulle reti ferroviarie e stradali, nonché investimenti nel settore dell'Alta Velocità sono inderogabili. Tali interventi devono avere le stesse caratteristiche tecniche e di servizi già realizzati nel resto del Paese, sia per il completamento del corridoio Scandinavo – Mediterraneo, che per quello Baltico – Adriatico con estensione fino alla Puglia. Lo sviluppo delle aree portuali e della logistica del Mezzogiorno, con l'allacciamento dell'intera area meridionale al complessivo sistema portuale e logistico italiano attraverso i due citati corridoi e le relative interconnessioni multimodali, non solo consentirebbero la presenza strategica dell'Europa e dell'Italia nel Mediterraneo (punto nevralgico del trasporto merci mondiale), ma favorirebbero anche la velocizzazione dei trasporti, rispetto alla situazione attuale, con risparmio di tempo ed energie e con un sensibile vantaggio a favore dell'ambiente. Molte delle opere necessarie sono approvate, cantierabili e finanziate, ma non si comprendono le ragioni per le quali continuano a restare ferme. Uno dei punti cardine di una simile strategia d'investimenti, è la realizzazione del collegamento stabile sullo Stretto, senza il quale, gli investimenti fatti e quelli da completare non integrerebbero efficacemente il corridoio Scandinavo- Mediterraneo. L'opportunità di formalizzare l'estensione e il completamento, fino in Puglia, del corridoio Baltico-Adriatico con caratteristiche AV/AC è data dalla possibilità di rivedere la rete Core della TEN-T entro la prossima primavera, come previsto e consentito dalle stesse istituzioni europee competenti.

- Consapevoli della provvisorietà del documento oggetto del presente commento,

è evidente che manca qualsiasi dettaglio progettuale specifico e che le intenzioni di allocazione delle risorse rappresentino più che altro delle linee di azione e non delle voci precise progettuali. Sarebbe opportuno, e prendendo a titolo esemplificativo la componente b) Intermodalità e logistica integrata che cuba 4,1 miliardi di euro e che include gli interventi di ultimo miglio nei porti italiani, che vengano dettagliati quali sono gli interventi presi in considerazione, sulla base di quale criterio sono stati prescelti anche per garantire accountability e verifica ex post sull'efficacia degli interventi cofinanziati.

Considerazioni più specifiche

- Non risulta evidente l'attenzione al Mezzogiorno in termini di riduzione del gap infrastrutturale. Innanzitutto, i progetti sono quelli già riproposti nell'Allegato Infrastrutture 2020 che FAST-CONFISAL ritiene insufficienti per garantire un'eguale accessibilità e connettività delle diverse aree del paese. A fortiori, le tratte ferroviarie interessate dagli interventi presentano, sempre secondo l'Allegato al DEF 2020, i seguenti fabbisogni che verrebbero coperti dal NGEU:

Milano-Venezia: 4.254 Mln

Verona-Brennero: 659,62 Mln

Liguria-Alpi: 2.080,5 Mln

Torino-Lione: 4.492,46 Mln

Roma-Pescara: progetto di fattibilità

Orte-Falconara: progetto di fattibilità

Napoli-Bari: 0 Mln

Salerno-Reggio Calabria: 20 Mln

Salerno-Taranto: progetto di fattibilità e project review

Palermo-Catania-Messina: 1.317 Mln

Sostanzialmente, con i soldi di NGEU si stanno coprendo i fabbisogni, ingenti, dei grandi e tanti progetti ferroviari nel Nord Italia, mentre vengono comunque citati i progetti, pochi, nel Sud Italia che sostanzialmente avevano un fabbisogno di risorse decisamente limitato rispetto agli

altri interventi.

- Non appare del tutto chiaro, evidentemente a causa della mancata elencazione specifica dei progetti che hanno portato a riempire anche economicamente le componenti e le missioni, se la paventata attenzione all'ultimo miglio portuale riguardi solo gli scali di Genova e Trieste ovvero sia un programma di interventi su più larga scala nei porti nazionali, come sottolineato da FAST-CONFISAL nel position paper. Da un lato infatti viene enunciata una generica necessità di incrementare "l'accessibilità portuale e dei collegamenti ferroviari e stradali con i porti mentre la missione specifica che prevede infrastrutture per l'intermodalità da/per i porti concerne prende in considerazione soltanto lo scalo ligure e quello giuliano. E' evidente che, se fosse vera la seconda opzione, appare difficile spiegare la ragione per cui non si è tenuto conto anche della non-accessibilità ferroviaria attuale di Catania, Palermo, Bari e di fatto di Napoli e della limitata accessibilità altri scali nazionali come Taranto, Gioia Tauro, Augusta, ecc.

- Il piano della digitalizzazione della catena logistica, perno anche per l'accesso ai fondi europei, non può ridursi al mero "coordinamento della Piattaforma strategica nazionale UIRNET con la rete dei porti al fine di attivare su tutti i porti i Port Community Systems (PCS), strumenti di digitalizzazione dei movimenti passeggeri e merci". Sebbene rappresenti una misura importante, è già normativamente previsto con un decreto ministeriale del 2018 ed ancora inattuata tanto da necessitare la costituzione di una cabina di regia in seno a UIRNET per la realizzazione della Piattaforma Logistica nazionale con all'interno le Autorità di sistema portuale. Tra l'altro né la PLN di Uirnet è ancora operativa ed i porti nazionali non sono ancora dotati di PCS omogenei. Pensiamo che non possiamo presentare un progetto di 3 anni fa quale flagship project in materia di digitalizzazione

del trasporto merci.

Auspichiamo, come rappresentato nel position paper "Italia velocemente connessa" una maggiore spinta alla dematerializzazione documentale nel settore trasporti cargo, alla piena estensione delle iniziative "sdoganamento in mare" e "Fast Corridor doganali" nei porti nazionali, all'automazione dei gate portuali e retroportuali ed alla piena integrazione digitale tra l'industry ed i gestori infrastrutturali nazionali (RFI, concessionari autostradali e ANAS, porti, etc...). Non da ultimo, la digitalizzazione deve essere accompagnata da un ingente piano di formazione per il personale attualmente impiegato nei diversi comparti, assolutamente non presente nel documento PNRR.

- Non si capisce cosa significhi la dichiarazione "potenziamento delle ZES", unica vera misura di promozione di politica industriale a favore del Mezzogiorno adottata negli ultimi 4 anni e peraltro in forte ritardo di implementazione. Dovrebbe rappresentare un potenziamento in termini di dotazioni infrastrutturali delle stesse ovvero un potenziamento delle semplificazioni amministrative previste ovvero l'aumento del limite dei 50 milioni di euro di credito d'imposta per progetto d'investimento nelle ZES? Se, come rappresentato a p.109 del PNRR dovessero essere solo misure di semplificazione delle procedure che consentono l'insediamento, appare decisamente troppo poco per rendere veramente attrattive le ZES.

- Appare quantomeno particolare che nella missione "Mobilità sostenibile" e nella componente "Intermodalità e logistica integrata" non vi sia alcun riferimento ad infrastrutture strategiche e per definizione di legge intermodali, quali gli interporti e le piattaforme logistiche. Sebbene con forme giuridiche disparate e spesso controllate anche da soggetti privati, la tematica è centrale sia per promuovere il trasporto intermodale domestico che sulle relazioni internazionali garantendo anche

strutture buffer per la velocizzazione dello stoccaggio e dell'inoltro delle merci da/per i porti nazionali.

- A differenza di quanto sottolineato da FAST-CONFSAL circa la necessità di agire sia sulle infrastrutture del paese ma anche, per quanto possibile, sulla struttura del mercato dei servizi nazionali profondamente polverizzato e quindi soggetto alla concorrenza straniera, al fine di rendere più competitive le aziende di trasporto e quindi garantire migliore e maggiore occupazione agli addetti, non può non rilevarsi la totale assenza di qualsiasi azione ed incentivo finalizzato alle concentrazioni imprenditoriali per creare un ecosistema di imprese medio-grandi, robuste finanziariamente, in grado di garantire efficienza sui servizi domestici, competere nel mercato europeo e con capacità di innovazione. Interessante, a tal proposito, anche le recenti dichiarazioni di alcuni esponenti del settore nel creare incentivi alle imprese che scelgono di non esportare in regime di franco-fabbrica ed importare in franco-destino usufruendo di operatori logistici nazionali, misura del tutto non considerata nella bozza di PNRR.

- Nel settore dei trasporti locali, la trasformazione, in senso ecologico e digitale, prevede il superamento della frammentazione gestionale delle reti consentendo l'utilizzo delle reti ferroviarie già esistenti in un sistema intermodale con possibilità di sviluppo anche delle linee di trasporto in superficie e/o interrate. Queste, a loro volta, unendosi in hub intermodali, devono poter utilizzare efficientemente anche i collegamenti da e per gli aeroporti con il conseguente vantaggio di una maggiore accessibilità e connettività territoriale utile, ad esempio, per lo sviluppo del turismo. L'uso di energie alternative e l'efficienza del trasporto locale, favorirebbero l'integrazione del traffico su strada (che ha bisogno di un notevole ricambio dei mezzi attualmente utilizzati con veicoli meno in-

quinanti e maggiormente sicuri) come adduzione e collegamento capillare con i nodi di interscambio modale, migliorerebbero i tempi di percorrenza, nelle relazioni casa-lavoro e casa-studio, e agevolerebbero gli spostamenti per turisti e cittadini in genere, supportando al meglio lo sviluppo territoriale, in un'ottica di maggiore sostenibilità ambientale ed economica.

Riforma di giustizia

La riforma della giustizia proposta nel PNRR ha il dichiarato scopo di ridurre la durata dei processi e semplificare le procedure; non risulta chiaro tuttavia il metodo attraverso il quale si vuole giungere a tale risultato. Inoltre, la riforma obbedisce, come le altre che l'hanno preceduta, ad una logica rivelatasi deludente.

Nella consapevolezza della provvisorietà del testo, va rilevato che la prima linea di azione proposta dal Governo nel PNRR sul tema "1) *Migliorare le prestazioni degli Uffici giudiziari, riducendo la durata del processo ed evitando che si generi nuovo arretrato agendo sull'organizzazione giudiziaria*", così come formulata non rivela le attività attraverso le quali si vuole raggiungere l'obiettivo. Infatti, lo scopo prefissato ("*ridurre la durata dei processi e semplificare le procedure e quindi migliorare le prestazioni degli uffici giudiziari*") sembra coincidere con l'azione ("*ridurre la durata del processo, migliorando così le prestazioni degli Uffici Giudiziari*").

La seconda linea di azione "2) *Favorire la digitalizzazione per incrementare la capacità del sistema di rispondere alla domanda degli utenti e potenziare la tracciabilità delle procedure*" è già in atto da tempo. Oggi i processi civili sono quasi completamente telematici. Pertanto, tutt'al più, questa linea di azione non dovrebbe essere ricompresa nella lista delle riforme da attuare ma di quella dei percorsi da completare.

La terza linea di azione "3) *Potenziare le strutture materiali e la logistica della giustizia*" sembra andare in controtendenza con la chiusura delle sedi distaccate dei Tribunali

per mancanza di fondi.

Tra l'altro vi sono rapporti presso il Ministero che smentiscono l'incidenza della quantità delle strutture sul numero dei processi attivati e sulla durata delle liti.

La quarta linea di azione *“esecuzione penale per il contrasto alla recidiva e la diffusione della cultura della legalità”* attiene più ad un profilo sociologico-educativo, che è complementare al tema della riforma della giustizia. Va inoltre sottolineato che la *“frenesia”* legislativa in materia di giustizia messa in atto nell'ultimo decennio (che ricompare nel PNRR con la disinvolta proposta di un nuovo rito valido per tutti processi civili) non ha apportato mutamenti apprezzabili in ordine alla durata del processo.

Vani, infine, si sono rivelati i tentativi di porre mano a una riforma complessiva, riscrivendo interamente il codice di rito: il progetto Liebman (Incontro sulla riforma del processo civile. Il progetto Liebman sul processo di cognizione. Milano, 20-21 maggio 1978, 1979), il progetto Tarzia (*«Giurisprudenza italiana»*, 1988, parte IV, pp. 257-70); il progetto Vaccarella, oggetto del disegno di l. C/XIV/4573; il progetto Proto Pisani (*«Il foro italiano»*, 2009, parte V, pp. 1-104); il progetto Vaccarella, consegnato al ministro Severino il 1° dic. 2013 e numerosi altri.

La riforma complessiva dei codici di rito necessita di tempi molto lunghi e vista la necessità di risposte immediate, non può essere considerata come una priorità.

Si discorda completamente sulla *“revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, in un'ottica di forte intensificazione del ricorso a questi ultimi”*.

Gli strumenti di risoluzione alternativa esistenti, che non hanno mai funzionato veramente (si veda l'abolito tentativo obbligatorio di conciliazione presso l'ULPMO per le cause di lavoro), sono più che sufficienti, se non in esubero. Molto spesso, tra l'altro, essi vengono utilizzati come mezzo dilatorio e non deflattivo del processo.

Si propone allora un nuovo approccio per la risoluzione del problema.

Posto il fallimento di **imporre** il raggiungi-

mento dell'obiettivo di ridurre i tempi del processo secondo le modalità sopra riportate, si dovrà tentare di ottenere lo stesso risultato rendendolo conveniente per tutti quelli che vi partecipano.

La nostra Organizzazione ritiene che si possa raggiungere lo scopo mediante due linee di azione, che rappresentano due facce della stessa medaglia:

- Riconoscere premialità, vantaggi o incentivi a tutte le parti del processo, compreso chi lo dirige, quando si raggiunge il risultato di contenerne i tempi entro i termini prefissati.
- Attribuire precise e preventivabili responsabilità e conseguenze a tutte le parti del processo, compreso chi lo dirige, per chi causa il mancato raggiungimento del risultato di contenere i tempi entro i termini prefissati.

Così facendo, ciascuno dei protagonisti del processo avrà uno scopo comune con le altre parti e coincidente con l'obiettivo proposto dal PNRR.

Più articolata è invece la riforma dell'ordinamento giudiziario, pure necessario, che non può essere sintetizzato in poche righe.

Lo stesso criterio di convenienza di tutte le parti al raggiungimento dello scopo di ridurre i tempi di risposta della Pubblica Amministrazione potrebbe essere utilizzato anche come principio ispiratore per la riforma di questo settore.



Cinque

sono i gradi per giungere alla saggezza:



Dicembre 2020



Elaborato del Cento studi della Fondazione SMA
Allegato a "La Voce Trasporti & Diritti"
stampato in proprio dalla Segreteria Generale FAST-Confsal
www.sindacatofast.it, - www.lavocetrasportiediritti.it
Via Prenestina 170 - 00176 Roma
Tel 0689535974- fax0686535976 e-mail: sg@sindacatofast.it

