



Roma, 25 agosto 2000

CIRCOLARE N. 112/2000**OGGETTO: NUOVO PIANO GENERALE DEI TRASPORTI E DELLA LOGISTICA**

Il Nuovo Piano dei Trasporti e della Logistica è stato presentato il 20 luglio scorso.

La prima novità del Piano è nel titolo stesso, con quel "logistica" che, nel capitolo sugli indirizzi strategici, è indicata come fonte di domanda di servizi da privilegiare nelle scelte di carattere finanziario, normativo ed infrastrutturale per consentire un utilizzo più efficiente e sostenibile del trasporto merci.

Non ci sono altre novità sostanziali, nel Piano, quando indica la necessità di contenere ogni forma di inquinamento, di sviluppare ferrovia e cabotaggio per ridurre l'incidenza della strada sulle medio-lunghe distanze, di favorire la diffusione delle tecnologie innovative volte all'efficienza del parco circolante e - infine - la realizzazione del Piano della Sicurezza Stradale già previsto da una legge del 1999.

La liberalizzazione e la privatizzazione dei mercati sono ritenute indispensabili per favorire la concorrenza e, attraverso questa, per promuovere il miglioramento delle prestazioni e lo sviluppo dell'offerta.

Uno degli indirizzi strategici propone per il trasporto merci su strada l'adozione di misure di contenimento dei costi di gestione delle imprese italiane al fine di consentire loro di competere sul mercato comunitario.

Occupandosi della definizione degli scenari di evoluzione della domanda di mobilità delle merci tra il 1998 e il 2010, il Piano formula due ipotesi di sviluppo economico: una "bassa" (con un tasso di crescita del PIL pari all'1,45% medio annuo per i servizi) ed una seconda "alta" (con un tasso dell'1,85%).

Per le merci, l'incremento della domanda nazionale si attesterebbe intorno al 16% nel caso dello scenario "basso" e supererebbe il 31% nello scenario "alto".

Con riferimento ad entrambi gli scenari il Piano ha considerato due opposte ipotesi di interventi: il primo prevede il perdurare dell'attuale riparto modale (scenario tendenziale), il secondo lo spostamento del traffico dalla strada agli altri sistemi di trasporto (scenario di riequilibrio). Mentre nella prima ipotesi è scontato che la strada continui a mantenere l'attuale incidenza del 90% (3% la ferrovia e 7% il cabotaggio) nell'ipotesi di riequilibrio la strada perderebbe quote per meno del 3% a favore della ferrovia.

Quanto alla domanda internazionale il Piano prevede crescite nel settore marittimo che potranno giungere a ritmi del 10% annuo (con il Sud Mediterraneo).

Con riferimento agli interventi di ottimizzazione individuati per i vari settori, nell'autotrasporto - oltre a quanto già detto per le scelte strategiche - occorrerebbe procedere al superamento delle tariffe obbligatorie.

Per le piccole e medie imprese sarebbe opportuno promuovere forme di accorpamento aziendale - anche a rete - specializzandole per segmento di prodotto.

La tendenza alla terziarizzazione dei servizi logistici sta creando un grande mercato per le imprese più strutturate. Per consentire alle aziende italiane di restare su tale mercato occorre consentire loro di disporre di sostegni almeno pari a quelli delle imprese manifatturiere.

Per la ferrovia il Piano prevede come azioni di intervento il miglioramento dei servizi e l'accelerazione del processo di liberalizzazione.

Per il segmento del trasporto combinato, riconosciuto come una risorsa insostituibile del sistema-Paese ed una modalità di trasporto particolarmente adatta a superare i vincoli naturali rappresentati dai valichi alpini e quelli normativi imposti dagli Stati confinanti, si propone di offrire una maggiore disponibilità di tracce nelle fasce orarie giornaliere richieste dalla logistica delle spedizioni, di aumentare il peso trasportato e la lunghezza dei treni, di ammodernare i terminali di più antica costruzione per dotarli di binari di sosta, in particolare nell'area di Milano, di aumentare l'offerta di locomotive con migliori prestazioni delle attuali, di ricodificare le linee italiane e di aumentare i limiti di sagoma (in particolare nelle linee destinate al traffico con il Mezzogiorno), di superare le principali carenze normative mediante l'integrale applicazione delle direttive europee (ivi compresa la definizione di trasporto combinato e la precisazione delle responsabilità dell'operatore multimodale), di prolungare sino a Trento/Verona la linea di autostrada viaggiante per il Brennero e adottare misure di sostegno analoghe a quelle dei Paesi confinanti, di completare il raddoppio sulla Verona-Bologna, di favorire un massiccio investimento in carri ultrabassi per il trasporto di veicoli pesanti.

Per il segmento del container marittimo lo sviluppo dei servizi ferroviari è essenziale per raggiungere una dotazione infrastrutturale ferroviaria ed una

qualità dei servizi che non penalizzino i porti a maggiore intensità di traffico containerizzato, assicurino ai porti della penisola parità di condizioni infrastrutturali e di servizio, e garantiscano prestazioni efficienti e competitivi sia agli utenti che intendono servirsi dei porti italiani, sia a quelli che intendono avvalersi dei porti del Nord Europa.

Il Piano, nella prospettiva di accelerare la liberalizzazione del mercato ferroviario, prevede un riordino della materia riguardante la proprietà e la gestione dei terminali ferroviari FS sulla base di una classificazione che tenga conto della loro valenza per i traffici internazionali e nazionali. Il riordino dei sistemi di gestione dei terminali dovrà essere coerente con gli obiettivi strategici di potenziamento del traffico su rotaia, in particolare al servizio dello sviluppo del Mezzogiorno. In questo contesto il conferimento degli asset alla Rete dovrà essere contestuale ad un impegno da parte della società pubblica di effettuare investimenti nelle aree di maggiore criticità elevando a standard europei l'attuale rete di terminali del Mezzogiorno, in gran parte costituita da scali ferroviari tradizionali, e potenziando gli scali dell'area milanese, giunti ormai a saturazione, indispensabili, per la loro collocazione strategica, sia allo sviluppo del traffico continentale, sia a quello del traffico nazionale Nord-Sud.

Dovrà essere rivista nel quadro di un superamento del regime concessorio, l'assegnazione dei terminali a società partecipate delle FS.

Il Piano non prevede la realizzazione di nuovi porti ma il completamento delle opere di grande infrastrutturazione nella rete portuale esistente. Assegna invece grande importanza alla specializzazione degli scali ed ai collegamenti tra questi ed il territorio.

Tanto i collegamenti ferroviari (in particolare per i traffici containerizzati intermodali e per i traffici a carro completo di rinfuse e merci varie non unitizzate), quanto i collegamenti stradali dovranno essere potenziati sia sul piano infrastrutturale che su quello dei servizi alla clientela. A tal fine il Piano ritiene necessario un riordino degli assetti gestionali della manovra ferroviaria nei porti, che confermi il ruolo regolatore delle Autorità Portuali sia nell'assegnazione a società che ne facciano richiesta e siano in grado di offrire il servizio di manovra alle migliori condizioni di mercato, sia nella vigilanza affinché qualunque operatore in possesso di licenza di impresa ferroviaria possa accedere ai terminali se il suo servizio è richiesto dall'impresa concessionaria dei terminali stessi.

A parere del Piano, la costruzione di un sistema integrato di servizi di trasporto mediante navi Ro-Ro dedicate alle merci e di navi traghetto miste, con priorità assegnata al progetto "autostrade del mare", è in sintonia con l'attenzione che l'Unione Europea dedica allo *short sea shipping*. Le condizioni di sviluppo del cabotaggio marittimo nazionale sono il cambiamento della logica di sistema, prevedendo il passaggio da un sistema di "traghettamento" su navi miste (passeggeri e merci) ad uno di "servizi dedicati alle merci" su navi Ro-Ro con terminali attrezzati e localizzati in modo da limitare l'impatto del traffico su rotabili in aree già congestionate intervenendo sulle infrastrutture di adduzione.

Il Piano si occupa infine delle infrastrutture destinate ai trasporti, osservando che i relativi investimenti dovranno essere indirizzati allo sviluppo di un sistema fortemente interconnesso. Per consentire tale obiettivo è stato individuato un Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT), ossia l'insieme delle infrastrutture sulle quali attualmente si svolgono servizi di interesse nazionale ed internazionale.

In questa fase del Piano sono state analizzate le opere di maggiore impegno e per esse si sono individuate alcune prime priorità.

Settore	Opere di maggiore impegno (miliardi di lire)	Interventi prioritari
Strade	74.277	38.945
Ferrovie	94.660	55.560
Porti	6.116	6.116
Aeroporti	3.420	3.420
Centri merci	510	Piani di settore

Totale	178.983	134.041
---------------	----------------	----------------

I contenuti del Nuovo Piano dei Trasporti e della Logistica (definito dopo un tormentato percorso iniziato nel luglio 1998, attraverso tre diversi Governi) non sono travolgenti ed innovativi, eppure, vicino ad ovvietà e ripetizioni, qualche indirizzo cui fare nel futuro riferimento viene consolidato o confermato.

Qualche proposta nuova arriva per l'autotrasporto; molto poco si dice per la ferrovia; si enfatizza la modalità marittima, specie per il cabotaggio.

Ma la vera novità del Piano è lo SNIT, ovvero quella coraggiosa elencazione di interventi infrastrutturali coordinati, tra i quali vengono individuati - opera per opera - quelli a carattere prioritario. L'elenco prevede opere arcinote ma talune sono effettivamente e coraggiosamente nuove: si pensi alla Milano-Brescia.

Un dato da sottolineare è che tutti gli interventi per la portualità e per gli aeroporti sono stati considerati prioritari.

FINE TESTO CIRCOLARE CONFETRA

IL NUOVO PIANO GENERALE DEI TRASPORTI E DELLA LOGISTICA SINTESI RIFERITA ALLA MOBILITÀ DELLE MERCI

Le scelte di fondo

Il Piano è contraddistinto da due scelte di fondo:

- *la liberalizzazione del mercato dei trasporti, anche nei comparti più tradizionalmente legati a gestioni monopolistiche;*
- *il decentramento amministrativo e programmatico, con il passaggio graduale di una significativa parte delle competenze dallo Stato alle Regioni.*

A tali scelte si affiancano due ulteriori obiettivi:

- *la diminuzione dei livelli di inquinamento ambientale*
- *l'aumento dei livelli di sicurezza del trasporto, in particolare per il settore stradale.*

Gli indirizzi strategici

Per ottenere un sistema dei trasporti coerente con gli obiettivi di sostenibilità ambientale e di sicurezza, coerenti con le indicazioni dell'UE, il Piano individua un articolato ventaglio di azioni:

- 1. il miglioramento della utilizzazione delle infrastrutture, dei servizi e dei mezzi (politiche regolatorie, pedaggi, regolamentazione della velocità, telematica applicata al controllo e alla regolazione del traffico);*
- 2. la diminuzione dell'inquinamento atmosferico ed il miglioramento della qualità e della vivibilità dell'ambiente urbano;*
- 3. lo sviluppo dei traffici merci sulle medie-lunghe distanze con modalità di trasporto più sostenibili rispetto a quella stradale: rilancio del trasporto di cabotaggio (dando piena attuazione ai progetti delle "autostrade del mare") e sviluppo del trasporto combinato strada-rotai. Le azioni citate sono tutte finalizzate ad assicurare risparmi energetici, tutela ambientale, sicurezza e qualità del trasporto, anche in termini di tempi di consegna, elemento quest'ultimo vitale per lo sviluppo del sistema produttivo del Paese e per il successo di un progetto di riequilibrio modale;*
- 4. la promozione del trasporto combinato attraverso una ristrutturazione della catena logistica che persegua obiettivi concreti di miglioramento ambientale; nello stesso contesto, e in forma integrata, sviluppare il cabotaggio internazionale e lo "short sea shipping";*
- 5. l'adozione, per il trasporto merci su strada, di misure di contenimento dei costi di gestione delle imprese italiane per portarli in linea con la media europea, al fine di consentire alle nostre aziende di competere efficacemente sul mercato comunitario, e la promozione di meccanismi incentivanti tesi a favorire ed accelerare il processo di riorganizzazione delle piccole e medie imprese e delle imprese monoveicolari. Queste imprese oggi si trovano in forte difficoltà a reggere la concorrenza - dopo la ormai avvenuta liberalizzazione - sia verso l'alto, con le aziende strutturate, sia verso il basso con i lavoratori e le aziende di paesi non comunitari che hanno la possibilità di operare anche nel nostro Paese e che hanno costi di gestione enormemente più bassi. Tali iniziative, volte essenzialmente a mettere a disposizione delle imprese strutture logistiche insieme a servizi informatici e telematici in grado di rispondere alle esigenze del mercato, di ottimizzare il riempimento dei veicoli e di fornire strumenti di programmazione dei percorsi, avranno come obiettivo da un lato la formazione di flotte di mezzi specializzati e adatti al trasporto intermodale e dall'altro la creazione di condizioni strutturali del mercato dell'autotrasporto che favoriscano sia la costituzione di aziende più strutturate ed efficienti, anche nella forma di imprese a rete, sia il permanere di imprese di limitate dimensioni, purché fortemente specializzate, in grado le une e le altre di offrire servizi con ampia copertura territoriale;*
- 6. lo sviluppo e la diffusione di tecnologie innovative volte al miglioramento dell'efficienza del parco circolante, nel rispetto delle compatibilità ambientali e dell'aumento della sicurezza e della competitività.*
- 7. la realizzazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (legge 144/99).*

Per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi è necessario stimolare e accelerare i processi di liberalizzazione e privatizzazione dei mercati nei settori aereo, marittimo, ferroviario e autostradale, per favorire la concorrenza e, attraverso di essa, promuovere miglioramento delle prestazioni e sviluppo.

Per consentire un utilizzo più efficiente e sostenibile del trasporto merci, si propone di privilegiare nelle scelte di carattere finanziario, normativo, infrastrutturale e sistemico quelle che meglio rispondono ai requisiti richiesti dalla domanda di logistica integrata.

Ciò significa promuovere efficienza e imprenditorialità in tutti i comparti del trasporto merci, in funzione di una sempre maggiore specializzazione dei servizi per rispondere alle caratteristiche delle diverse filiere di prodotto, con particolare attenzione alla distribuzione di beni di largo consumo, alla distribuzione urbana, alla gestione delle merci pericolose, al trattamento dei prodotti deperibili, al trasferimento delle unità di trasporto intermodali su ferrovia e su naviglio di cabotaggio, allo sviluppo dei servizi postali e dei piccoli pacchi a consegna rapida, alla sicurezza dei rifornimenti energetici e degli approvvigionamenti industriali, applicando anche i più moderni sistemi di monitoraggio della qualità ai servizi di trasporto terrestre, marittimo, ferroviario e aereo.

Per le infrastrutture, si propone, in una logica di sistema a rete, di dare priorità alle infrastrutture essenziali per la crescita sostenibile del Paese, per la sua migliore integrazione con l'Europa e per il rafforzamento della sua naturale posizione competitiva nel Mediterraneo

Gli investimenti infrastrutturali dovranno essere indirizzati allo sviluppo di un sistema di reti fortemente interconnesso, che superi le carenze e le criticità di quello attuale. Per conseguire questi obiettivi è stato individuato un Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT), inteso come insieme integrato di infrastrutture e di servizi di interesse nazionale costituenti la struttura portante del sistema italiano di offerta di mobilità delle persone e delle merci; la funzionalità di questo sistema dovrà necessariamente essere assicurata, anche finanziariamente, dallo Stato.

La domanda di mobilità

Per la definizione degli scenari di domanda futuri, il Ministero dei trasporti ha sviluppato un progetto finalizzato alla messa a punto di un Sistema Informativo per il Monitoraggio e la Pianificazione dei Trasporti (SIMPT).

Per le valutazioni relative al prossimo decennio sono stati elaborati due scenari per la domanda di medio e lungo raggio: lo scenario "alto" si caratterizza per una crescita media annua del valore aggiunto pari all'1,84% per i beni materiali e dell'1,85% per i servizi; quello "basso" per un tasso di crescita dell'1,3% per i beni materiali e dell'1,45% per i servizi (tabella 1).

Scenario di crescita del valore aggiunto per macro-regioni (tasso di crescita medio annuo – Servizi)			
Macro regioni/Scenari	"Alto"	"Basso"	Differenza "Alto"-"Basso"
Nord - Ovest	2,06%	1,70%	0,36
Nord - Est	2,03%	1,60%	0,43
Centro	1,93%	1,50%	0,43
Sud	1,67%	1,10%	0,57
Isole	1,47%	1,00%	0,47
Crescita Media Annua	1,85%	1,45%	0,40

Tabella 1

Con riferimento ad entrambi gli scenari di crescita si sono considerate diverse ipotesi di politica dei trasporti, variando gli interventi secondo una scala che va dalla accettazione dell'attuale riparto modale (scenario tendenziale) fino a politiche volte a spostare quote significative del traffico, passeggeri e merci, dalla strada agli altri modi (scenario di riequilibrio e razionalizzazione modale).

Lo scenario di riequilibrio ipotizza variazioni significative delle prestazioni delle diverse modalità (velocità e frequenza dei collegamenti, tempi di corsa, etc.), dei prezzi, dell'organizzazione delle imprese, tutte orientate a conseguire il "massimo riequilibrio modale possibile". Le previsioni relative a tale ultimo scenario vanno quindi intese come tendenze possibili, la cui realizzazione presuppone notevoli interventi infrastrutturali e organizzativi.

Nello scenario tendenziale l'incremento della domanda si attesterebbe intorno al 16% nel caso di scenario "basso", e supererebbe il 31% nello scenario "alto". In assenza di misure correttive, il peso relativo della strada rimarrebbe preponderante (circa il 90% della domanda), mentre il treno e il cabotaggio marittimo si attesterebbero rispettivamente a circa il 3% ed il 7% (tabella 2).

Domanda nazionale di trasporto merci in scenario tendenziale								
Media e lunga distanza								
	1998		2010 Scenario basso			2010 Scenario alto		
	Mio t	Quota modale	Mio t	Quota modale	Variaz. sul 1998	Mio t	Quota Modale	Variaz. sul 1998
Totale domanda	835	100,0%	965	100,0%	+ 15,6%	1.097	100,0%	+ 31,4%

nazionale merci								
di cui:								
Strada	747	89,5%	864	89,5%	+ 15,7%	987	90,0%	+ 32,1%
Ferro trad./comb.	28	3,3%	32	3,3%	+ 14,3%	36	3,3%	+ 28,6%
Cabotaggio	60	7,2%	69	7,1%	+ 15,0%	75	6,8%	+ 25,0%

Tabella 2

Nel caso dello scenario di riequilibrio modale (tabella 3), rimanendo invariata la crescita della domanda, è prevista per le merci una riduzione della quota modale per la strada (- 2,3% nello scenario "alto" e - 2,7% nello scenario "basso") con un correlato aumento della ferrovia (rispettivamente + 2,3% e + 2,4%).

Domanda nazionale di trasporto merci in scenario di riequilibrio Media e lunga distanza								
	1998		2010 Scenario basso			2010 Scenario alto		
	Mio t	Quota modale	Mio t	Quota modale	Variab. sul 1998	Mio t	Quota Modale	Variab. sul 1998
Totale domanda Nazionale merci	835	100,0%	965	100,0%	+ 15,6%	1.097	100,0%	+ 31,4%
di cui:								
Strada	747	89,5%	838	86,8%	+ 12,2%	957	87,2%	+ 28,1%
Ferro trad./comb.	28	3,3%	55	5,7%	+ 96,4%	61	5,6%	+ 117,9%
Cabotaggio	60	7,2%	72	7,5%	+ 20,0%	79	7,2%	+ 31,7%

Tabella 3

I risultati confermano che entrambi gli scenari considerati producono un livello di domanda di trasporto cui l'attuale livello di offerta non è in grado di rispondere.

Per quanto riguarda il traffico internazionale si prevede che l'interscambio di prodotti manifatturieri crescerà tra il 1998 e il 2010 di oltre due volte il livello attuale in Estremo e Medio Oriente, di due volte in Europa orientale, di una volta e mezzo nelle Americhe e raddoppierà in Europa occidentale.

Dall'analisi condotta attraverso il SIMPT emerge che l'area mediterranea, europea e non, nel prossimo decennio beneficerà in modo particolare del rapido sviluppo dell'interscambio mondiale, soprattutto per quello che ha come origine e destinazione l'Europa occidentale. In particolare l'interscambio con l'Italia dei Paesi del Sud del Mediterraneo crescerà tra il 2000 e il 2010 ad un ritmo del 10% annuo, contro il 7,2% del decennio precedente. A ciò si aggiungeranno i flussi relativi ai prodotti energetici provenienti dai Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente.

L'interscambio tra l'Europa nel suo complesso e l'Italia da un lato ed i Paesi dell'Estremo Oriente dall'altro produrrà un corrispondente aumento dei flussi di traffico che dovranno transitare nel Mediterraneo. Inoltre, se gli scali del Mediterraneo risulteranno sufficientemente competitivi, potrà aggiungersi una parte di quei flussi di traffico con l'America che oggi transitano nei mari del Nord.

L'Italia si trova quindi in una posizione geograficamente privilegiata sia in quanto produttore di manufatti, sia in quanto paese in grado di offrire servizi logistici e di trasporto per il traffico di transito destinato alle varie zone d'Europa.

L'ottimizzazione dei servizi di trasporto

L'autotrasporto - Le migliori azioni di intervento sono quelle volte a favorire l'innovazione di sistema. Per quanto riguarda il mercato della trazione vanno rese operative ed effettive le normative europee sugli orari di guida e sull'accesso alla professione nonché controlli rigidi e aumento delle sanzioni per frenare sia le pratiche abusive, sia le violazioni del Codice della Strada.

Una più incisiva politica dei trasporti deve essere accompagnata da una diversa politica del lavoro e della sicurezza sociale. Si deve inoltre procedere al superamento delle tariffe "obbligatorie" intervenendo prioritariamente con la soppressione della loro validità retroattiva quinquennale. Va ripensato quindi interamente il sistema della tariffazione in quanto il mercato ormai non acquista trazione secondo parametri basati sul rapporto peso/distanza ma a viaggio, oppure, nel caso dei veicoli leggeri per le consegne rapide, a giornata o a numero di consegne.

Per quanto riguarda le piccole e medie imprese, al fine di far compiere un salto di qualità al settore, occorre procedere anche verso forme di accorpamento intelligente, favorendo la creazione di aziende di varie dimensioni, anche nella forma di imprese a rete, ma comunque specializzate per segmento di prodotto, capaci di presentarsi al cliente come un soggetto unitario.

Per quanto riguarda l'impresa di trasporto e logistica conto terzi la tendenza all'outsourcing dei servizi logistici crea un grande mercato per le imprese più strutturate e in grado di offrire una gamma articolata di servizi. Per consentire alle imprese italiane, ancora non assorbite da gruppi stranieri e da grandi network mondiali, di restare sul mercato, occorre consentire loro di disporre di sostegni alla ristrutturazione almeno pari a quelli delle imprese manifatturiere.

La ferrovia - Le azioni di intervento sono dirette a migliorare i servizi FS e ad accelerare il processo di liberalizzazione. Per i primi occorre incentivare la costruzione di una moderna rete di raccordi ferroviari nei grandi bacini generatori di traffico industriali, sostituire la rete precedente ripristinando e modernizzando la parte del vecchio sistema di raccordi nelle aree industriali ancora in attività, riorganizzazione i servizi di manovra ferroviaria nei porti, costruire progetti comuni tra le società ferroviarie per traffici specializzati e bilanciati interessanti i valichi alpini, adottare misure per l'obbligo di trasferimento del trasporto di determinate merci pericolose su rotaia, inserire i servizi ferroviari nella rete di cabotaggio marittimo per sviluppare l'utilizzo di navi Ro-Ro anche per il trasporto di casse mobili ad alto volume destinate a proseguire il viaggio su rotaia su percorrenze internazionali, applicare sistemi di monitoraggio della qualità dei treni merci in servizio regolare con individuazione delle cause dei disservizi e ripartizione di responsabilità tra le reti e affidare al Servizio di Vigilanza delle Ferrovie il compito di predisporre per il Governo rapporti trimestrali sulla qualità dei servizi ferroviari di trasporto combinato strada-rotaia e di trasporto a carro completo. Per quanto attiene invece al processo di liberalizzazione, occorre accrescere la partecipazione dei soggetti privati nel capitale delle società di commercializzazione dei trasporti intermodali che attualmente vedono le società ferroviarie nazionali in posizione di controllo, modificare le condizioni di acquisto della capacità ferroviaria da parte di utenti privati, costituire società private o pubblico-private per la manovra ferroviaria nei porti e per la gestione degli inland terminal, ammettere all'esercizio dell'impresa ferroviaria nuove società che si presentano sia sul mercato dei traffici convenzionali che su quello dei traffici intermodali con propri mezzi di trazione e proprio materiale rotabile, rendere accessibili i terminali merci ferroviari assimilandoli alle altre infrastrutture ferroviarie.

I terminal ferroviari - Il Piano, nella prospettiva di accelerare la liberalizzazione del mercato ferroviario, prevede un riordino della materia riguardante la proprietà e la gestione dei terminal ferroviari FS sulla base di una classificazione che tenga conto della loro valenza per i traffici internazionali e nazionali. Il riordino dei sistemi di gestione dei terminal dovrà essere coerente con gli obiettivi strategici di potenziamento del traffico su rotaia, in particolare al servizio dello sviluppo del Mezzogiorno senza incidere negativamente su relazioni di traffico consolidate e bilanciate. In questo contesto il conferimento degli asset alla Rete dovrà essere contestuale ad un impegno da parte della società pubblica di effettuare investimenti nelle aree di maggiore criticità elevando a standard europei l'attuale rete di terminal intermodali del Mezzogiorno, in gran parte costituita da scali ferroviari tradizionali, e potenziando gli scali dell'area milanese, giunti ormai a saturazione, indispensabili, per la loro collocazione strategica, sia allo sviluppo del traffico continentale, sia a quello del traffico nazionale Nord-Sud.

Dovrà essere rivista, nel quadro di un superamento del regime concessorio, l'assegnazione dei terminali a società partecipate delle FS. In mancanza di un preciso orientamento da parte dell'Unione Europea, si richiama l'attenzione sulla necessità di far fronte al pericolo che venga a crearsi a livello europeo una situazione di difformità, da Paese a Paese, nelle condizioni di accesso e nei sistemi di regolazione dei terminali ferroviari. E' necessario, pertanto, che il Governo Italiano proponga in sede europea l'istituzione di Autorità di regolazione o il conferimento di poteri di regolazione e controllo alla Rete nei terminali di primario interesse per i traffici continentali al fine di garantirne l'accesso a pari condizioni a tutti gli operatori.

Il trasporto combinato - Per il segmento rappresentato da casse mobili e autostrada viaggiante, che costituisce una risorsa insostituibile del sistema-Paese ed una modalità di trasporto particolarmente adatta a superare i vincoli naturali rappresentati dai valichi alpini e quelli normativi imposti dagli Stati confinanti, si propone di offrire una maggiore disponibilità di tracce nelle fasce orarie giornaliere richieste dalla logistica delle spedizioni, di aumentare il peso trasportato e la lunghezza dei treni, di ammodernare i terminali di più antica costruzione per dotarli di binari di sosta, in particolare nell'area di Milano, di aumentare l'offerta di locomotive con migliori prestazioni delle attuali, di ricodificare le linee italiane e di aumentare i limiti di sagoma (in particolare nelle linee destinate al traffico con il Mezzogiorno), di superare le principali carenze normative mediante l'integrale applicazione delle direttive europee (ivi compresa la definizione di trasporto combinato e la precisazione delle responsabilità dell'operatore multimodale), di prolungare sino a Trento/Verona la linea di autostrada viaggiante per il Brennero e adottare misure di sostegno analoghe a quelle dei Paesi confinanti, di completare il raddoppio sulla Verona-Bologna, di favorire un massiccio investimento in carri ultrabassi per il trasporto di veicoli pesanti. Per il segmento del container marittimo l'elevata

ultrabassi per il trasporto di veicoli pesanti. Per il segmento del container marittimo l'elevata concentrazione di volumi in determinati punti del territorio (porti) consente un ingresso sul mercato anche ad operatori privati che non sono dotati di una rete con copertura integrale del territorio, ma operanti da pochi punti di generazione/origine del traffico verso mercati regionali. In Italia si distinguono il mercato dei porti italiani (container sbarcati e imbarcati nei porti italiani) e quello dei porti del Nord Europa (container con origine e destinazione Italia sbarcati e imbarcati nei porti del Nord Europa). Lo sviluppo dei servizi ferroviari containerizzati nel nostro Paese è essenziale per raggiungere una dotazione infrastrutturale ferroviaria ed un'intensità e qualità dei servizi che non penalizzino i porti a maggiore intensità di traffico containerizzato, assicurino ai porti della penisola parità di condizioni infrastrutturali e di servizio, e garantiscano servizi efficienti e competitivi sia agli utenti che intendono servirsi dei porti italiani, sia a quelli che intendono avvalersi dei porti del Nord Europa.

I porti marittimi - Il Piano non prevede la realizzazione di nuovi porti ma il completamento delle opere di grande infrastrutturazione nella rete portuale esistente. Assegna invece grande importanza alla specializzazione dei porti ed ai collegamenti tra questi ed il territorio.

Tanto i collegamenti ferroviari (in particolare per i traffici containerizzati intermodali ed i traffici a carro completo di rinfuse e merci varie non unitizzate), quanto i collegamenti stradali (in particolare per i porti con elevato traffico di rotabili), dovranno essere potenziati sia sul piano infrastrutturale che su quello dei servizi alla clientela. A tal fine il Piano ritiene necessario un riordino degli assetti gestionali della manovra ferroviaria nei porti, che confermi il ruolo regolatore delle Autorità Portuali sia nell'assegnazione a società che ne facciano richiesta e siano in grado di offrire il servizio di manovra alle migliori condizioni di mercato, sia nella vigilanza affinché qualunque operatore in possesso di licenza di impresa ferroviaria possa accedere ai terminali se il suo servizio è richiesto dall'impresa concessionaria dei terminali.

Il trasporto marittimo di corto raggio - La costruzione di un sistema integrato di servizi di trasporto mediante navi Ro-Ro e multipurpose dedicate alle merci e di navi traghetto miste, con priorità assegnata al progetto "autostrade del mare", è in sintonia con l'attenzione che l'Unione Europea dedica allo short sea shipping. Le condizioni di sviluppo del cabotaggio marittimo nazionale sono il cambiamento della logica di sistema, prevedendo il passaggio da un sistema di "traghettaggio" su navi miste (passeggeri e merci) ad uno di "servizi dedicati alle merci" su navi Ro-Ro o multipurpose con terminali attrezzati e localizzati in modo da limitare l'impatto del traffico di rotabili in aree già congestionate intervenendo sulle infrastrutture di adduzione, e la concertazione tra i principali attori in gioco (compagnie marittime, compagnie di autotrasporto, Autorità Portuali, Autorità Marittime, Amministrazioni pubbliche, enti locali).

Occorre favorire l'impiego dei moderni siti telematici per consentire una più efficiente organizzazione delle prenotazioni, una migliore programmazione degli imbarchi, una più sicura pianificazione dello stivaggio, una maggiore sicurezza per la merce, un più rapido assolvimento degli obblighi burocratici e una completa standardizzazione delle procedure. Si propone inoltre la creazione di uno "Short Sea Promotion Office" in grado di monitorare il livello e la qualità del servizio offerto, di segnalare per tempo le criticità e di trasferire nel nostro sistema le best practices del settore.

La distribuzione delle merci in ambito urbano - Gli interventi devono essere organizzati per progetti (e non per opere), da monitorare nel tempo per commisurare i risultati al raggiungimento degli obiettivi generali e verificare l'efficacia delle soluzioni proposte in una logica di concertazione con i vari attori coinvolti, tenendo conto anche che l'accelerazione dello sviluppo del commercio elettronico sia nel settore business to consumer (B2C), sia nel settore business to business (B2B) - data la frammentazione delle imprese italiane - potrà creare gravi criticità in ambito urbano. Gli interventi relativi alla distribuzione delle merci in ambito urbano sono inseriti nei Piani Urbani della Mobilità (PUM), nella cui elaborazione si dovrà ragionare per filiere compatibili" (es. distribuzione alimentare, tabacchi, giornali) e non per flussi di traffico, individuando le soluzioni operative anche sulla base dell'esperienza delle imprese postali e dei grandi specialisti del trasporto espresso e della consegna a domicilio, esplorando la possibilità di sfruttare appieno le infrastrutture ferroviarie esistenti per traffici intermodali e convenzionali (es. raccordi con Centri della Grande Distribuzione Organizzata), valutando l'utilizzo di interporti esistenti per il consolidamento di carichi destinati a grandi superfici di vendita in centro città e individuare soluzioni operative che non comportino ricadute onerose aggiuntive per il commercio al dettaglio.

Il Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT)

Dall'analisi dell'andamento della spesa per le infrastrutture di trasporto fra il 1987 ed il 1995 emerge una contrazione degli investimenti rispetto ad altri paesi della UE (nel 1995 gli investimenti italiani erano il 25% di quelli della Germania, il 44% della Francia, il 67% dell'Inghilterra e il 94% della Spagna).

La ripartizione della spesa tra le differenti infrastrutture mostra l'assoluta prevalenza della strada (67,3%), seguita dalle infrastrutture ferroviarie (24,6%) e da quote minori per porti ed aeroporti (4% e 3,9%); anche qui in leggera controtendenza rispetto a quanto avviene nell'UE, dove, pur considerando la diversa conformazione geografica dei vari paesi, gli investimenti in ferrovie sono leggermente superiori (27%) e si spende meno per le strade (62,7%), per porti (3,3%) e ancor più per gli aeroporti (5,5%).

Recentemente si è comunque assistito ad una inversione di tendenza (ferrovia +58% nel periodo 1995-99). A fronte di tutto ciò, il traffico è in costante crescita. Nel decennio 1985-95 il traffico ferroviario passeggeri e merci è aumentato di circa il 33%; nello stesso periodo il traffico su strade e autostrade è aumentato del 31%, quello dei porti del 18%, quello degli aeroporti del 62%.

Senza adeguati interventi infrastrutturali, organizzativi e di governo della domanda di trasporto, si arriverebbe con molta probabilità in tempi brevi alla saturazione delle residue capacità della rete di trasporto su alcuni assi critici. Si propone dunque lo sviluppo di un sistema infrastrutturale che superi le carenze di quello attuale, individuando un sistema integrato di infrastrutture e di servizi di interesse nazionale che costituiscono la struttura portante del sistema italiano di mobilità delle persone e delle merci, da intendersi in un'ottica dinamica e "di processo".

Per analizzare le principali caratteristiche del sistema di infrastrutture di trasporto di rilevanza nazionale e per individuarne le criticità è stato in primo luogo definito un Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT), ossia l'insieme delle infrastrutture sulle quali attualmente si svolgono servizi di interesse nazionale ed internazionale.

La rete ferroviaria dello SNIT attuale comprende le tratte che assicurano i servizi di lunga percorrenza interni al Paese con le relative connessioni all'interno dei grandi nodi metropolitani ed urbani, i collegamenti con i nodi di trasporto di rilevanza nazionale ed i collegamenti internazionali.

La rete stradale dello SNIT attuale è costituita dalle autostrade e dalle strade che restano di competenza dello Stato dopo il conferimento a Regioni ed Enti locali delle funzioni in materia di viabilità.

L'estensione della rete è di km 23.808 km (rete stradale e autostradale nazionale) e comprende 13 valichi alpini. All'interno di tale rete è stata individuata una sottorete, denominata rete stradale SNIT di primo livello, formata dagli assi della rete portante del Paese (assi stradali ed autostradali che collegano fra loro le varie Regioni e queste con la rete viaria degli Stati limitrofi), la cui estensione è di circa 11.000 km.

Per quanto riguarda i porti sono state incluse nello SNIT quelle infrastrutture che presentano rilevante entità di traffici ad elevato valore aggiunto, elevato grado di specializzazione, elevata entità di traffico combinato e traffici rilevanti con le isole maggiori. È stato quindi individuato un primo insieme minimo di 20 porti, sedi di Autorità portuali, che soddisfano i criteri descritti, rimandando, per la compiuta definizione dello SNIT, ad una successiva fase di approfondimento, anche nell'ottica di sviluppo dei sistemi portuali e del cabotaggio.

Per quanto riguarda gli aeroporti è stato individuato un insieme minimo di infrastrutture comprendente i 23 scali che nel 1998 hanno registrato un traffico passeggeri annuo superiore a 500.000 unità e che complessivamente movimentano attualmente circa il 99% dei passeggeri ed il 97% delle merci.

Oltre a porti ed aeroporti, che per definizione costituiscono nodi di scambio intermodale, vengono inseriti nello SNIT i centri per il trasporto delle merci che svolgono un ruolo rilevante nel trasporto su scala nazionale ed internazionale. Tali infrastrutture sono state individuate sulla base dello stato attuale sia della realizzazione che della programmazione. Pertanto fanno parte dello SNIT gli interporti così come definiti dalla legge 240/90 ed in particolare i 12 attualmente in attività o in corso di realizzazione, cui si aggiungeranno gli interporti di valenza nazionale fra quelli che sono attualmente in una fase di definizione. Inoltre, con un apposito Piano di settore, sarà prevista la possibilità di inserire fra le infrastrutture di interesse nazionale anche i centri di interscambio strada-rotaia.

Lo SNIT mostra diversi elementi di criticità:

- Infrastrutture stradali e ferroviarie congestionate lungo alcune direttrici critiche.
- Presenza di vincoli da congestione e da standard inadeguati.
- Mancanza di collegamenti all'interno delle singole reti e basso grado di integrazione tra le diverse modalità
- Modesta efficienza nell'uso delle varie modalità
- Bassi livelli di affidabilità del sistema anche per cause strutturali.
- Elevata incidentalità nel trasporto stradale.
- Rilevanti impatti sull'ambiente ed elevati consumi energetici.
- Trend della spesa per investimenti in infrastrutture di trasporto in diminuzione negli ultimi anni, con squilibrio in favore della strada rispetto ad altri Paesi della UE.
- Carezza di coordinamento tra gli Enti attuatori per la realizzazione degli interventi.
- Tempi lunghi per la realizzazione degli interventi.

Lo SNIT attuale evolverà verso uno SNIT futuro sulla base degli interventi infrastrutturali prioritari individuati nel Piano. Le strategie di carattere generale da perseguire nello sviluppo dello SNIT sono:

- dare priorità alla soluzione dei problemi "di nodo";
- sviluppare il trasporto ferroviario merci attraverso l'arco alpino in collegamento con i principali porti del Nord Italia;
- creare itinerari con caratteristiche omogenee e differenziate per i diversi segmenti di traffico, per massimizzare la capacità di trasporto delle diverse infrastrutture;
- creare itinerari per lo sviluppo del trasporto merci Nord-Sud su ferro collegati con i porti hub di Gioia Tauro e Taranto;
- adeguare le caratteristiche geometriche e funzionali per la realizzazione dei due corridoi longitudinali tirrenico e adriatico;
- rafforzare le maglie trasversali appenniniche;
- concentrare e integrare i terminali portuali e aeroportuali di livello nazionale e internazionale.

Le strategie descritte possono essere attuate con interventi che richiedono tempi e costi di realizzazione diversi tra loro. Ciò ha richiesto una selezione degli interventi, che si è ispirata ad alcuni criteri generali:

- concentrare le risorse economiche, tecniche ed organizzative sugli interventi di maggiore "redditività socio-economica" complessiva;
- selezionare le priorità sulla base delle previsioni della domanda, dei servizi di trasporto e dei flussi di traffico, nonché degli impatti su sicurezza, ambiente e territorio;
- valutare prioritariamente gli interventi di minore impegno finanziario ma che possono avere notevoli impatti per completare le reti, potenziare le prestazioni a parità di infrastruttura ed aumentare le interconnessioni fra nodi e archi;
- valutare la possibilità di cofinanziare gli investimenti anche attraverso il ricorso a opportune politiche tariffarie.

Per quanto riguarda la metodologia di valutazione, il principale riferimento è la domanda di mobilità dei viaggiatori e delle merci che deriva dagli scenari "alto" e "basso" di evoluzione dei parametri socio-demografici ed economici descritti precedentemente.

Si è inoltre ipotizzato uno scenario di riequilibrio modale composto da un insieme di interventi sulle prestazioni dei servizi, sui prezzi, sulla riorganizzazione delle imprese e sull'incremento di efficienza dei processi logistici che nel loro complesso configurano una riduzione della domanda dei modi individuali (automobile e autotrasporto) e un miglioramento della offerta delle modalità alternative (ferrovia, aereo, cabotaggio) in modo da ottenere il "massimo riequilibrio modale possibile" della domanda di trasporto di media e lunga percorrenza.

I dati indicano che è teoricamente possibile ottenere un'inversione della tendenza storica all'aumento della quota modale del trasporto su strada; la strada, tuttavia, rimane di gran lunga la modalità di trasporto prevalente e mostra comunque aumenti in valore assoluto rispetto alla situazione attuale. Ciò non vuole dire che i risultati in termini di riequilibrio modale producano effetti modesti, in quanto è necessario confrontare le variazioni di domanda per specifici segmenti di mercato e valutare gli effetti positivi in termini di decongestione sui flussi di traffico nelle infrastrutture ed i corridoi principali. Inoltre, le ipotesi introdotte comportano un notevole aumento dell'offerta di trasporto delle modalità alternative alla strada, realizzabile solo in presenza di modifiche strutturali della efficienza produttiva delle aziende di gestione dei servizi di trasporto e di meccanismi di regolazione del mercato.

In questa fase del PGT sono state analizzate le opere di maggiore impegno economico e realizzativo del sistema ferroviario e stradale nazionale e per esse si sono individuate alcune prime priorità.

Gli interventi prioritari per la modalità ferroviaria sono risultati:

- quadruplicamento Alta Capacità Milano - Napoli e Torino - Venezia;
- potenziamento degli attuali valichi alpini (con particolare attenzione per il Brennero) e delle linee di adduzione più sature (ad esempio raddoppio della tratta Torino - Bussoleno, nuova linea di accesso al Gottardo);
- potenziamento del collegamento del porto di Genova con il territorio piemontese-lombardo;
- raddoppio tratte prioritarie Pontremolese (corridoio TIBRE);
- completamento raddoppio Bologna - Verona;
- raddoppio tratte prioritarie Orte - Falconara;
- quadruplicamento Napoli - Salerno - Battipaglia e potenziamento Battipaglia - Reggio Calabria;
- completamento raddoppio linea adriatica e collegamento con il porto di Taranto;
- completamento raddoppio Napoli-Bari;
- corridoio merci trasversale ionica Gioia Tauro - Taranto - Bari;
- completamento raddoppio tratte prioritarie Catania - Messina e Palermo - Messina.

Il volume di investimenti prioritari è stato stimato in circa 59.000 miliardi di lire, a fronte di 95.000 miliardi complessivi necessari per le infrastrutture ferroviarie.

Gli interventi nel settore stradale riguardano per la maggior parte modifiche delle caratteristiche geometriche delle attuali infrastrutture senza variazioni di tracciato. In alcuni casi, dove vincoli orografici o ambientali non lo consentono, sono state considerate varianti ai tracciati esistenti.

Gli interventi considerati, coerenti con le strategie generali sopra descritte, comportano un volume di investimenti complessivi di circa 74.000 miliardi di lire.

Gli interventi prioritari, che comportano un costo totale stimato in circa 39.000 miliardi (di cui circa 11.500 possono derivare da anticipazioni sui ricavi da traffico), interventi per i quali il Governo ha dichiarato la propria volontà e l'impegno a operare per la più sollecita attuazione anche attraverso la rimozione del divieto alla costruzione di nuove autostrade e l'affidamento di nuove concessioni, sono risultati i seguenti:

- messa a norma delle principali autostrade;
- completamento e potenziamento dei corridoi longitudinali tirrenico ed adriatico e delle dorsali Napoli-Milano (variante di valico) e Roma-Venezia (E 45 - E 55, in particolare il tratto Ravenna-Venezia);
- potenziamento o creazione di bypass di alleggerimento dei grandi nodi metropolitani e decongestionamento delle conurbazioni territoriali ed in particolare:

- a) Asti -Cuneo;
- b) Pedemontana lombarda;
- c) Brescia - Milano;
- d) Pedemontana veneta;
- e) Passante di Mestre;
- potenziamento della trasversale Sicilia - Calabria - Puglia attraverso il collegamento Spezzano - Sibari - Taranto e adeguamento della S.S. 106 Jonica;
- ammodernamento dell'autostrada Salerno - Reggio Calabria;
- completamento e potenziamento degli assi insulari Messina - Palermo, Messina - Siracusa - Gela e Cagliari - Sassari.

Per le infrastrutture portuali, dovrà essere perseguito il duplice obiettivo di rafforzare il ruolo strategico dell'Italia nella dinamica dei traffici mondiali e di promuovere il trasporto in alternativa a quello su strada. Di conseguenza le azioni strategiche da perseguire per lo sviluppo della portualità sono:

- promozione della realizzazione di sistemi portuali e di una rete efficiente di terminali di cabotaggio per lo sviluppo del trasporto marittimo lungo le "autostrade del mare";
- completamento e potenziamento dei nodi di transhipment di Gioia Tauro, Taranto e Cagliari;
- elaborazione di un progetto di connessione e collaborazione dei porti dei due versanti del bacino adriatico - ionico;
- interventi di potenziamento delle connessioni porto - territorio;
- sviluppo del trasporto delle merci pericolose via mare;
- estensione dell'offerta dei servizi portuali, perseguendo più la specializzazione che la polifunzionalità.

Gli interventi previsti aumentano a 6.116 miliardi, tutti a carattere prioritario.

Per le infrastrutture aeroportuali gli obiettivi da perseguire sono

- crescita programmata dei due grandi hub di Roma Fiumicino e Milano Malpensa, che consenta di mantenere i livelli minimi di traffico a livelli compatibili con il ruolo di nodo di valenza europea ed intercontinentale dei due scali;
- crescita dei restanti aeroporti e programmata costruzione di nuovi che affronti in una logica di "sistema integrato" anche la eventuale costruzione di nuovi scali a carattere internazionale, nell'ottica del decentramento del traffico e dell'avvicinamento dell'offerta ai luoghi di effettiva origine della domanda.

Gli interventi previsti ammontano a 3.420 miliardi, tutti a carattere prioritario.

Per quanto concerne i centri merci è necessario perseguire la razionalizzazione del sistema logistico, promuovere la coesione territoriale, la sicurezza della circolazione e la qualità dell'ambiente, anche contribuendo al decongestionamento delle aree metropolitane verso la razionalizzazione dei sistemi distributivi e promuovendo l'efficienza interna delle singole modalità di trasporto.

Di conseguenza le linee programmatiche, cui dovrà attenersi il Piano di settore, sono:

- il completamento delle infrastrutture interportuali già finanziate;
- l'individuazione delle aree carenti di dotazione infrastrutturale interportuale;
- l'individuazione delle località in cui è sufficiente la realizzazione di infrastrutture intermodali minori quali piattaforme logistiche e centri intermodali;
- la regolamentazione delle procedure per l'individuazione ed il finanziamento delle iniziative.

Opere infrastrutturali		
Settore	Valore complessivo degli interventi previsti dal PGT	Valore degli interventi prioritari
	(miliardi di lire)	
Strade	74.277	38.945
Ferrovie	94.660	55.560
Porti	6.116	6.116
Aeroporti	3.420	3.420
Centri merci	510	(si rimanda agli specifici piani di settore)