



DOCUMENTO STRATEGICO PLURIENNALE DELLA MOBILITÀ FERROVIARIA DI PASSEGGERI E MERCI ATTO DEL GOVERNO 397

VIII Commissione Ambiente, transizione ecologica,
energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione
tecnologica | Senato della Repubblica

Roma, 5 maggio 2026

Costituita il 13 aprile 1946, la Confetra rappresenta a livello politico, economico, sociale e sindacale le categorie imprenditoriali operanti nei settori della logistica, del trasporto, della spedizione e del deposito delle merci, nonché in settori a questi connessi ed ausiliari. Oltre a vantare la maggiore rappresentatività nel settore di riferimento, la Confetra è anche l'unica organizzazione di livello confederale del tutto autonoma da qualsiasi altra organizzazione e da sempre presente nel CNEL.

1. IL TRASPORTO FERROVIARIO MERCI NEL DOCUMENTO STRATEGICO PLURIENNALE DELLA MOBILITÀ FERROVIARIA

Il “Documento strategico pluriennale della mobilità ferroviaria di passeggeri e merci” si pone l'obiettivo di definire gli indirizzi strategici di lungo periodo per lo sviluppo della rete ferroviaria nazionale, con riferimento sia al trasporto passeggeri sia a quello delle merci, promuovendo al contempo l'integrazione modale e il raccordo con le esigenze del sistema produttivo e dei poli logistici. La durata almeno decennale del Documento, unitamente al suo aggiornamento periodico, ne conferma la natura di strumento centrale di pianificazione, tale da poter essere considerato a tutti gli effetti il piano strategico del trasporto ferroviario nazionale.

In tale prospettiva, esso rappresenta un riferimento fondamentale anche per le politiche relative al trasporto merci, considerato che la ferrovia costituisce uno degli assi portanti della mobilità sostenibile e può fornire un contributo significativo alla competitività del sistema economico nazionale, in particolare nell'ambito dello sviluppo della logistica.

Il Documento, rispetto al passato, appare muoversi nella direzione di un maggiore riconoscimento del ruolo del trasporto merci, pur permanendo una certa prevalenza del traffico passeggeri nella definizione delle priorità.

L'articolazione del Documento appare complessivamente efficace: da un lato consente il monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi, dall'altro offre un quadro prospettico delle azioni future, introducendo anche il tema della valutazione delle performance del gestore dell'infrastruttura ferroviaria e sarebbe auspicabile che gli indicatori venissero scelti e condivisi con gli operatori del settore.

In tal senso, risulta particolarmente rilevante la previsione di momenti di analisi degli effetti degli investimenti, soprattutto in relazione agli interventi finanziati dal PNRR, che hanno già prodotto un impatto significativo sul sistema ferroviario. **È auspicabile che tali analisi vengano effettivamente realizzate e rese pubbliche, al fine di garantire trasparenza e consentire una valutazione oggettiva dei risultati conseguiti.**

Il Documento individua una strategia articolata su più direttrici fondamentali, tra cui l'upgrade infrastrutturale, il rafforzamento dei corridoi merci, la semplificazione normativa, la digitalizzazione e il ricorso a strumenti di incentivazione.

Tuttavia, il trasporto merci continua a essere percepito, anche implicitamente, come un “di cui” rispetto al traffico passeggeri. Tale impostazione appare non più adeguata, soprattutto alla luce delle crisi ricorrenti del costo dei carburanti e della necessità di rendere il sistema logistico più resiliente ed efficiente. Il trasporto ferroviario merci può infatti rappresentare un valido supporto all'autotrasporto sulle lunghe percorrenze, ma ciò richiede politiche strutturali e non esclusivamente misure di sostegno temporanee.

È interessante osservare, a tal proposito, che il Documento evidenzia come il trasporto ferroviario merci rappresenti l'11,4%, a fronte del 7% del trasporto passeggeri. Questo dato suggerisce che il comparto merci ha già un peso significativo, pur continuando a essere penalizzato nelle scelte operative e nell'allocazione della capacità.

Con riferimento alle priorità infrastrutturali, risultano condivisibili le direttrici individuate, tra cui l'estensione della rete ad alta velocità, il potenziamento degli accessi ai valichi alpini, la risoluzione dei colli di bottiglia e l'aumento della capacità delle linee di adduzione ai principali nodi della rete.

Tuttavia, appare fondamentale sottolineare che tali interventi devono essere accompagnati dal contestuale potenziamento dei nodi ferroviari. In caso contrario, il rischio è quello di generare nuovi colli di bottiglia. Il Documento stesso riconosce tale problematica e prevede investimenti significativi, ma resta da valutare se le risorse stanziare siano effettivamente sufficienti e disponibili.

In questo contesto, particolare attenzione merita il tema dell'alta velocità/alta capacità.

Si ritiene opportuno distinguere chiaramente tra le due componenti: mentre l'alta velocità appare funzionale al trasporto passeggeri, emergono dubbi sull'opportunità di sviluppare contestualmente anche l'alta capacità per il traffico merci.

L'esperienza degli ultimi venti anni dimostra infatti la difficoltà di una coesistenza efficace tra traffico passeggeri e merci sulle linee AV/AC, per una serie di ragioni strutturali, tra cui l'elevato costo delle tracce, la carenza di materiale rotabile adeguato, il rischio di riduzione della qualità del servizio a causa della non omogeneità dei traffici e le esigenze di manutenzione ordinaria della rete.

In tale prospettiva, appare più razionale continuare ad investire sulla rete AV da destinare al solo traffico passeggeri, in modo da liberare capacità sulla rete convenzionale da destinare al trasporto merci.

Contestualmente, si ritiene centrale l'adeguamento delle prestazioni della rete esistente, in termini di sagoma, peso assiale e lunghezza dei treni, con particolare riferimento alla direttrice tirrenica, interventi che risultano prioritari rispetto alla realizzazione di nuove infrastrutture ad alta capacità.

Altro elemento strategico è rappresentato dai valichi alpini.

Il completamento delle opere sul territorio nazionale deve essere accompagnato da un'efficace azione di coordinamento a livello europeo, in particolare lungo i corridoi della rete TEN-T, che rappresentano l'ossatura dei flussi logistici continentali, affinché tutti i Paesi coinvolti procedano in modo sincrono nella realizzazione delle infrastrutture di interesse comune.

I ritardi registrati in alcune aree, come nel caso della Germania meridionale, rischiano infatti di ridurre significativamente l'efficacia degli investimenti italiani, impedendo il pieno superamento dei colli di bottiglia e limitando l'integrazione con i mercati del centro Europa.

Permane una criticità strutturale legata alla capacità della rete ferroviaria, che risulta ancora insufficiente per sostenere un reale sviluppo del traffico merci. In particolare, il trasporto merci continua a essere penalizzato nell'allocatione delle tracce rispetto al traffico passeggeri.

Tale aspetto dovrebbe essere affrontato in modo più incisivo, prevedendo:

- criteri più equilibrati di assegnazione della capacità;
- maggiore affidabilità del servizio merci;
- eventuali forme di priorità o capacità dedicata su direttrici strategiche;
- rimborsi in caso di cancellazione delle tracce.

Senza interventi in tal senso, il trasferimento modale dalla strada alla ferrovia rischia di rimanere un obiettivo difficilmente raggiungibile.

Il **tema della logistica assume un rilievo strategico**. I nodi di interscambio – porti, terminali e aeroporti – rappresentano infatti elementi fondamentali per il funzionamento della catena logistica. È necessario che tali nodi siano oggetto di una progettazione integrata e di adeguati investimenti, al fine di garantire:

- spazi dedicati alla movimentazione delle merci;
- connessioni efficienti tra le diverse modalità di trasporto;
- aree di sosta e parcheggi sicuri funzionali all'integrazione tra trasporto ferroviario e trasporto su gomma.

Il Documento riconosce inoltre la **centralità della progettazione**, a partire dalla redazione del Documento di fattibilità delle alternative progettuali.

Tale fase risulta **determinante per orientare correttamente le scelte infrastrutturali e definire cronoprogrammi realistici**. Per le imprese del trasporto merci, la **certezza dei tempi di realizzazione rappresenta un elemento essenziale, in quanto l'incertezza costituisce un fattore di debolezza che incide negativamente sulla pianificazione degli investimenti**.

Sul piano finanziario, appare imprescindibile garantire la copertura integrale delle opere programmate. In assenza di adeguate risorse, il rischio è quello di realizzare interventi parziali e non funzionali, nonché di determinare ritardi legati all'insorgere di contenziosi con le imprese appaltatrici.

L'eventuale scelta di rendere disponibili i finanziamenti solo al momento del fabbisogno, se da un lato consente di evitare l'immobilizzazione di risorse, dall'altro introduce elementi di incertezza che possono incidere negativamente sulla continuità degli interventi.

Infine, risultano condivisibili gli interventi previsti in materia di sviluppo tecnologico e digitalizzazione, che rappresentano un fattore abilitante per il miglioramento dell'efficienza e della competitività del sistema ferroviario.

In conclusione, il Documento strategico rappresenta un passo significativo verso il rafforzamento del ruolo del trasporto ferroviario merci.

Permangono tuttavia alcune criticità, in particolare in relazione alla capacità della rete, alla gestione delle priorità infrastrutturali e alla certezza delle risorse finanziarie. Un approccio più incisivo e coordinato, anche a livello europeo, appare necessario per valorizzare pienamente il potenziale del trasporto ferroviario e renderlo un elemento centrale del sistema logistico nazionale.

2. PROPOSTE

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si formulano le seguenti proposte:

- **Rendere strutturali alcune misure di sostegno al trasporto ferroviario merci**, superando la logica della temporaneità. In questo ambito, strumenti come il cosiddetto "*ferrobonus*" hanno avuto un ruolo marginale e un impatto limitato. Diversamente, la cosiddetta "norma merci" ha prodotto effetti positivi e misurabili. Per questo motivo, riteniamo necessario rafforzarla, incrementandone la dotazione di almeno 30 milioni di euro e prorogandola oltre la scadenza attuale del 2027, anche per compensare la perdita di valore reale stimata intorno al 25% rispetto al 2022.
- **Garantire una maggiore capacità dedicata al trasporto merci**, ciò richiede non solo una revisione dei criteri di allocazione delle tracce, ma anche una migliore programmazione dei lavori sulla rete e la predisposizione di linee di "back-up", in grado di assicurare continuità operativa durante le interruzioni per i cantieri. In questa prospettiva, appare inoltre necessario introdurre forme di indennizzo per i disagi causati dai cantieri, in linea con quanto già avviene nella maggior parte dei Paesi europei, per un valore stimabile in circa 50 milioni di euro annui.
- **Concentrare gli investimenti sull'adeguamento della rete esistente**, intervenendo prioritariamente su sagoma, peso assiale e lunghezza dei treni, piuttosto che sulla realizzazione di nuove linee ad alta capacità.
- **Accelerare i programmi di elettrificazione della rete** sono presenti oltre 4.000 chilometri di linee ancora non elettrificate.

- **Rafforzare il coordinamento europeo** per lo sviluppo delle infrastrutture transfrontaliere, in particolare lungo i valichi alpini, così da evitare che ritardi in altri Paesi compromettano l'efficacia degli investimenti nazionali.
- **Potenziare i nodi ferroviari e i nodi di interscambio**, assicurando una piena integrazione tra ferrovia, porti, terminali e trasporto su gomma, anche attraverso la realizzazione di aree logistiche adeguate e funzionali.
- **Garantire certezza dei tempi e delle risorse**, assicurando continuità finanziaria agli interventi programmati. Questo aspetto è particolarmente rilevante proprio per misure come la "norma merci", che rischiano di perdere efficacia in assenza di un adeguato rifinanziamento e di una programmazione stabile.
- **Prevedere sul fronte tecnologico, il rinnovo del finanziamento** – pari ad almeno 100 milioni di euro – per l'adeguamento delle locomotive merci ai sistemi ERTMS di bordo, in vista del progressivo spegnimento dei sistemi nazionali. Si tratta di un passaggio essenziale per garantire interoperabilità ed efficienza, che dovrà essere attuato in modo coordinato con la reale prontezza degli operatori.
- **Rafforzare i sistemi di monitoraggio e valutazione**, con particolare riferimento agli effetti degli investimenti PNRR, prevedendo la pubblicazione dei risultati e il coinvolgimento degli operatori del settore.

3. ULTERIORI PROPOSTE PER IL SETTORE FERROVIARIO MERCI

La proposta Confetra ha come obiettivo quello di fronteggiare le ripercussioni economiche negative per il settore del trasporto ferroviario delle merci dovute ai disagi causati dai cantieri aperti per i lavori infrastrutturali di ammodernamento previsti dal PNRR e prevede uno stanziamento di ulteriori 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2026 e 2027, a favore di ciascuna impresa ferroviaria richiedente, proporzionalmente ai treni km effettuati sulla Infrastruttura Ferroviaria Nazionale. La copertura finanziaria della misura è a carico del "Fondo per la strategia di mobilità sostenibile".

Di seguito si riporta la proposta normativa presentata in sede di approvazione della Legge di bilancio 2026: *"E' aggiunto il seguente articolo:*

1. *"Al fine di sostenere il settore del trasporto ferroviario delle merci, tenuto conto dell'incremento di traffico nonché dei disagi causati dai cantieri aperti per i lavori di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria, le risorse di cui all'articolo 1, comma 294, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, da corrispondere alle imprese ferroviarie per il trasporto merci sono incrementate di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2026 e 2027.*
2. *Agli oneri derivanti dal comma 1 si provvede ai sensi dell'articolo 1, comma 392, della legge 30 dicembre 2021, n. 234."*

Infine, riteniamo sia necessaria anche l'estensione del credito d'imposta di cui all' art. 3 del DDL di conversione del DL 33/2026 c.d. DL carburanti alle imprese operanti nel trasporto merci ferroviario.

Va evidenziato che i locomotori utilizzati nelle operazioni di manovra all'interno dei terminal non sono elettrificati e funzionano a gasolio per autotrazione, risultando quindi anch'essi esposti all'aumento dei costi energetici. Confetra è intervenuta nelle audizioni sul DL carburanti per portare all'attenzione questa criticità.

Inoltre, il comparto è stato incluso nel quadro temporaneo degli aiuti adottato dalla Commissione Europea il 29 aprile 2026, proprio perché dipendente dall'impiego di gasolio per le attività operative di manovra e quindi particolarmente vulnerabile alle sue oscillazioni di prezzo.