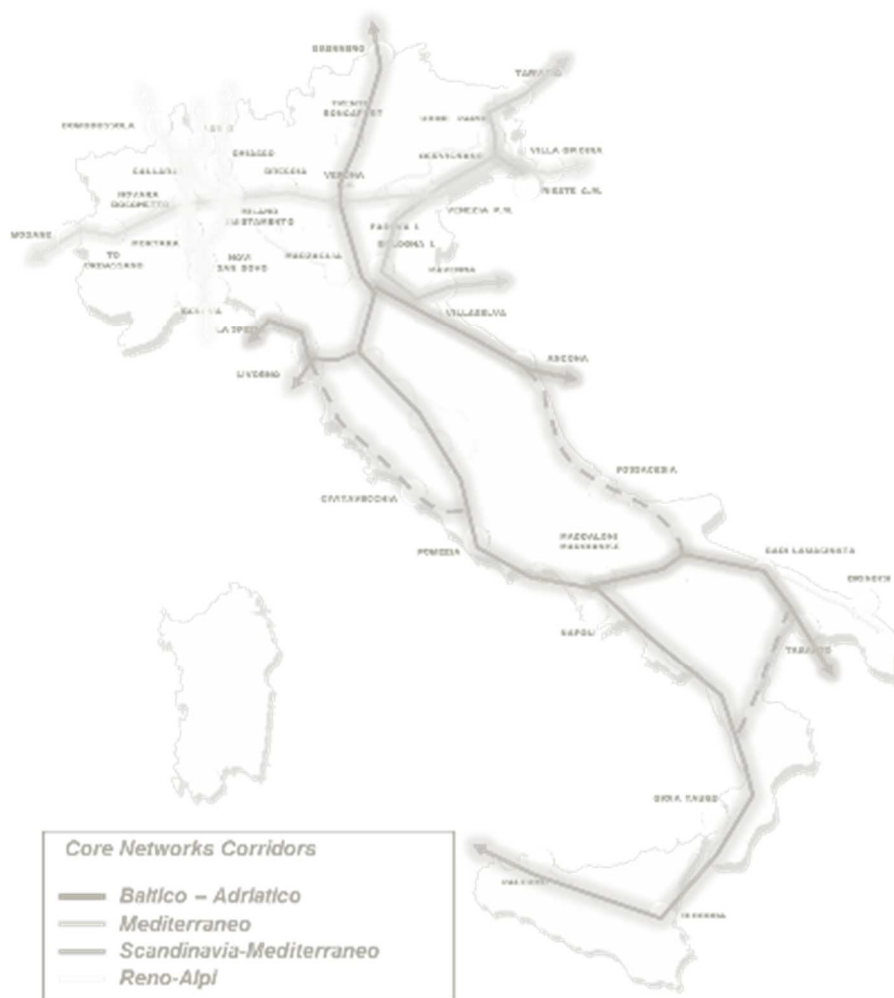


Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Struttura Tecnica di Missione

Politiche per il rilancio del trasporto ferroviario delle merci

Intermodalità, collegamenti tra interporti, porti e piattaforme logistiche



discussion paper – gennaio 2016

Sommario

1. Finalità del documento.....	2
2. Scenario attuale.....	4
2.1 Nodi e corridoi europei: dotazione infrastrutturale italiana.....	4
2.2 Assetto attuale della rete ferroviaria in Italia.....	8
2.2.1 Infrastrutture.....	8
2.2.2 Gestione.....	10
2.3 Effetti della liberalizzazione e traffici ferroviari.....	11
2.3.1 Scenario europeo.....	11
2.3.2 Scenario nazionale.....	14
3. Le azioni per il rilancio della intermodalità terrestre.....	20
3.1 Pianificazione e governance dei terminal intermodali.....	20
3.2 Azioni di filiera per il sistema interportuale.....	22
3.3 Interventi sulla rete ferroviaria e sulle connessioni di ultimo miglio.....	24
3.3.1 Interventi sulle direttrici di traffico e sui corridoi europei.....	24
3.3.2 Interventi sui raccordi ferroviari e sulle connessioni di ultimo miglio.....	30
3.3.3 Interventi sulla gestione della rete.....	31
3.4 Azioni e incentivi per una ripresa dei servizi intermodali.....	32
3.5 Azioni su reti ed infrastrutture immateriali.....	34
3.5.1 I corridoi doganali ferroviari.....	34
3.5.2 La piattaforma digitale.....	34
3.6 Il monitoraggio e la valutazione <i>ex ante</i> delle azioni.....	35
4. Conclusioni.....	36

1. Finalità del documento

Il Governo, con il *Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica* di recente approvazione e già in fase di attuazione, ha intrapreso un percorso di scelte strategiche di pianificazione e *governance* che ambiscono a superare un disegno del sistema di trasporto merci e logistico nazionale troppo spesso frastagliato, localistico, privo di una visione nazionale ed europea, non al passo con le esigenze di efficienza e competitività richieste dal mercato.

Con questo *discussion paper* sulla intermodalità terrestre, che viene **sottoposto alla consultazione degli stakeholders** per coglierne stimoli, riflessioni, critiche, si intende avviare un ulteriore passo in questa direzione, nella consapevolezza che solo un approccio di integrazione tra le diverse modalità di trasporto – **la comodalità**, per usare una espressione entrata ormai nella consuetudine del linguaggio degli organismi comunitari – può consentire di **superare un approccio di politica dei trasporti “a canne d’organo”**, che sinora ha privilegiato interventi settoriali in assenza di una visione integrata delle infrastrutture e dei servizi, che vanno invece letti secondo l’angolo visuale della clientela finale, vale a dire del sistema industriale e manifatturiero italiano, che dalla logistica deve ottenere un apporto di maggiore competitività per consolidarsi sui mercati.

Il nostro Paese ha davanti a sé la **sfida chiave del disegno sistemico** e del completamento del suo scenario infrastrutturale in senso lato – reti modali passeggeri e merci, nodi, piattaforme logistiche – nei vincoli di riferimento delle scelte assunte dalla Unione Europea. La rinnovata centralità dell’azione di pianificazione del Governo impone una **riflessione organica e condivisa per gerarchizzare le scelte e assegnare le risorse**, assumere chiare priorità, definire tempi certi di intervento. La ripresa di competitività del sistema nazionale dei trasporti e della logistica sta nella capacità di intercettare i percorsi e le decisioni assunte, recuperando un approccio che nei decenni passati ha piuttosto inseguito la frammentazione degli interventi e delle opere, generando per questa via un ancor maggiore ritardo nella adeguatezza delle infrastrutture e dei servizi nazionali rispetto allo scenario europeo.

Inoltre, nel processo decisionale intrapreso, una **notevole attenzione** si sta attribuendo al settore **del trasporto delle merci e della logistica**, consapevoli che la loro funzionalità è condizione necessaria per la ripresa della **competitività del sistema produttivo nazionale**, e, al tempo stesso, occasione di **sviluppo imprenditoriale** in settori nei quali le imprese italiane hanno ruoli non adeguati al volume dei traffici e delle opportunità espressi dalla economia del Paese.

In quest’ottica, **il trasporto ferroviario delle merci**, in primis quello intermodale, è parte importante del sistema di trasporto merci e logistica nazionale, ed in quanto tale elemento presente in numerose e complesse istanze pianificatorie. Si pensi, ad esempio, al ruolo che la ferrovia ha nell’allargamento della *catchment area* dei porti o nel loro decongestionamento attraverso connessioni con retroporti, per cui un piano di azione strategico in ambito portuale non può essere sconnesso da un ragionamento complessivo sulle connessioni ferroviarie e sulle prestazioni delle direttrici infrastrutturali di connessione del porto. Allo stesso tempo, si pongono anche complesse questioni di pianificazione **in risposta a scelte compiute dall’Italia, dalla UE e da altri Paesi**, ad esempio gli enormi investimenti infrastrutturali in corso sul sistema ferroviario italiano come la **Torino-Lione**, il **terzo valico dei Giovi**, la galleria di base del **Brennero**, la costruzione di gallerie **ferroviarie di base in Svizzera**, che incrementeranno sostanzialmente l’accessibilità ferroviaria dal nord Europa verso il nord Italia e

che presuppongono tutti un aumento sostanziale del trasporto ferroviario delle merci al quale il nostro Paese non sembra al momento pronto. Non meno importanti, poi, sono la **valorizzazione** e il recupero degli **investimenti pubblici** già effettuati in passato nel settore, **in primis verso gli interporti**, riconosciuti come *best practice* a livello internazionale, e per i quali occorre però ripensarne funzioni di sistema, rivedendone il ruolo e la integrazione con altre analoghe piattaforme intermodali private presenti sul territorio nazionale.

A fronte di queste istanze e necessità, è indubbio che il **trasporto ferroviario** abbia attraversato una **crisi senza precedenti**, con una contrazione di volumi e di mercato solo in parte attribuibile alla crisi economica, e una **oggettiva carenza di competitività** spesso determinata da condizioni di mercato e di gestione non ottimali. Il risultato è un **sistema di trasporto merci nazionale molto squilibrato sull'uso della gomma**, con evidenti **ricadute in termini di ambiente e sicurezza**.

I tentativi sin qui compiuti per incentivare la ripresa dei traffici ferroviari sono un importante punto di partenza, anche se **la mancanza di certezza di risorse**, la complessità dei meccanismi di accesso e controllo degli effetti dell'incentivazione, la duplicazione di forme di incentivo richiedono una riflessione di sistema ed **un ripensamento dell'approccio agli incentivi**, anch'esso in una visione integrata e di sistema. In tal senso, occorre anche identificare meccanismi premiali di accesso a incentivi e defiscalizzazioni basati su condizioni il più possibile oggettive e misurabili, ad esempio metodi quantitativi di analisi benefici-costi per accedere agli incentivi, e cercando il più possibile di promuovere progetti integrati tra domanda e offerta. Non ultima, va rimarcata l'esigenza di riassegnare centralità al monitoraggio e alla valutazione *ex post*.

Ciò premesso, con il presente documento si intende stimolare un confronto costruttivo e avviare una fase di ascolto e condivisione con gli stakeholders, finalizzata alla definizione di linee guida di indirizzo strategico delle politiche di intervento sull'intermodalità terrestre, in una visione sistemica che intervenga su tre cardini – **infrastrutture, regole, incentivi** – con l'obiettivo di rilanciare e incrementare i traffici ferroviari, creando un *hardware* trasportistico efficiente, efficace e sostenibile a supporto del sistema logistico e industriale nazionale, in connessione con le reti di trasporto europee.

Il documento è strutturato secondo lo schema di seguito sintetizzato. Nel Capitolo 2 si riporta una breve descrizione dello scenario attuale di riferimento delle infrastrutture intermodali nazionale in ottica europea (paragrafo 2.1), con approfondimenti su alcuni aspetti della rete ferroviaria nazionale (paragrafo 2.2), nonché dei traffici attuali (paragrafo 2.3). Nel Capitolo 3 si delineano invece alcuni spunti di riflessione su possibili azioni di rilancio dell'intermodalità terrestre, con riferimento a pianificazione e governance (paragrafo 3.1), azioni di sistema sulle infrastrutture intermodali (paragrafo 3.2), interventi infrastrutturali sulla rete ferroviaria (paragrafo 3.3), incentivazione del trasporto intermodale (paragrafo 3.4), reti e infrastrutture immateriali (paragrafo 3.5), monitoraggio e valutazione *ex ante* delle diverse azioni (paragrafo 3.6). Il Capitolo 4 riporta alcune brevi conclusioni.

2. Scenario attuale

2.1 Nodi e corridoi europei: dotazione infrastrutturale italiana

Nell'ambito dei regolamenti comunitari approvati a dicembre 2013 sulla rete TEN-T e sui corridoi europei, non solo sono stati integrati ed aggiornati i programmi sulle infrastrutture strategiche, ma **sono stati definiti i nodi primari di interscambio**, anche per quanto riguarda il nostro Paese. Non si può evidentemente prescindere dal quadro comunitario, che finalmente non ha affrontato più solo la questione dei corridoi, ma anche quella delle piattaforme di scambio modale, elemento strategico per la operatività e la efficienza della intermodalità. Nella fotografia completa del reticolo italiano del traffico merci e delle relazioni con le infrastrutture di connessione¹ entrano a pieno titolo:

- 15 porti (collegati alla rete);
- 16 interporti (collegati alla rete);
- 16 principali piattaforme logistiche.

Il reticolo merci italiano si inserisce all'interno della rete TEN-T dei corridoi europei core network, andando in particolare a interessare i Corridoi Baltico-Adriatico, Mediterraneo, Scandinavia-Mediterraneo e Reno-Alpi (Figura 1).

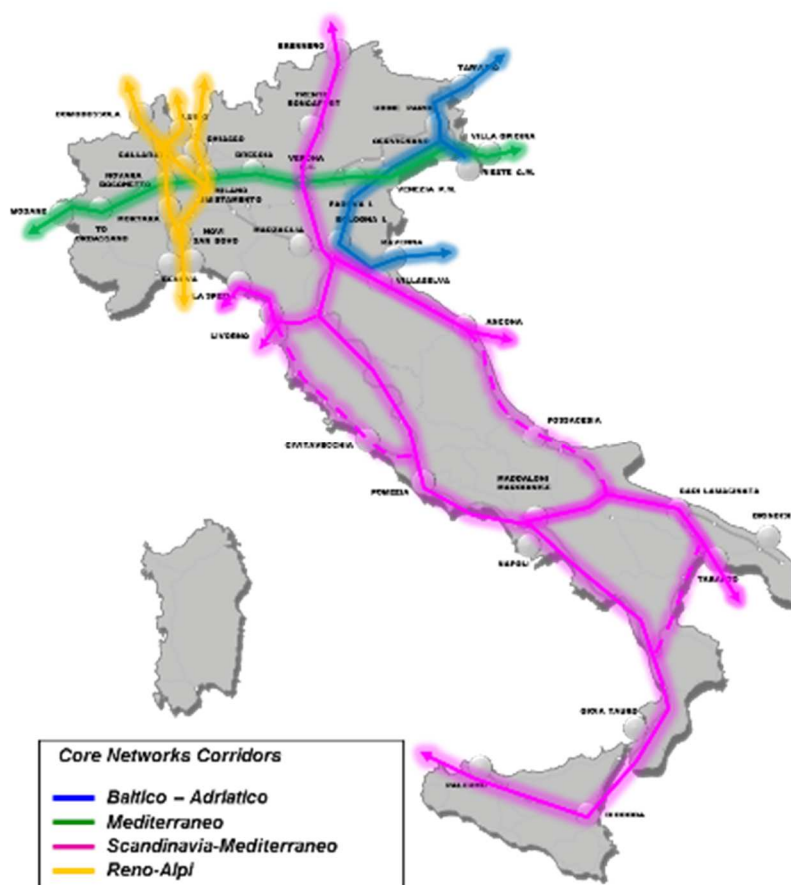


Figura 1 - Il reticolo merci italiano e i corridoi TEN-T [RFI, ottobre 2015]

¹ RFI, "Reticolo traffico merci e relazioni con infrastrutture di connessione", RFI, ottobre 2015

Per quanto riguarda i porti italiani considerati *core* nella rete TEN-T, essi sono in tutto 14. Dieci di essi sono collegati alla rete ferroviaria nazionale:

- Ancona;
- Genova;
- Gioia Tauro;
- La Spezia;
- Livorno;
- Napoli;
- Ravenna;
- Taranto;
- Trieste;
- Venezia.

Altri 5 porti *non-core* sono collegati alla rete ferroviaria nazionale:

- Civitavecchia;
- Massa Carrara;
- Piombino;
- Messina;
- Savona.

Quattro porti *core* non sono allo stato attuale allacciati alla rete ferroviaria nazionale: si tratta dei porti di Cagliari, Augusta e Palermo – Termini Imerese, che sono localizzati sulle isole maggiori; a questi casi di insularità si aggiunge il porto di Bari (Figura 2).

La rete *core* dei corridoi europei individua 15 *Rail Road Terminal* (RRT), in parte corrispondenti ad interporti in parte a scali ferroviari di altra natura, non prendendo però in considerazione importanti terminal privati quali Busto Arsizio/Gallarate e Melzo, che effettuano un numero di servizio ferroviari molto elevato, né interporti che hanno relazioni ferroviarie rilevanti, quali Rivalta Scrivia, Parma e Trento.

I 15 nodi RRT core sono seguenti

- Interporto delle Marche – Jesi;
- Interporto di Bari;
- Interporto di Bologna;
- Interporto di Cervignano;
- Interporto di Prato;
- Interporto di Vado Ligure;
- Interporto di Guasticce;
- Scalo di Milano Smistamento;
- Interporto di Nola;
- Interporto di Marcianise;
- Interporto di Novara;
- Interporto di Padova;

- Scalo di Pomezia;
- Interporto di Torino;
- Interporto di Verona.

Nella Figura 3 si può apprezzare il dettaglio del posizionamento dei nodi portuali e interportuali e delle piattaforme logistiche rispetto alla rete TEN-T.

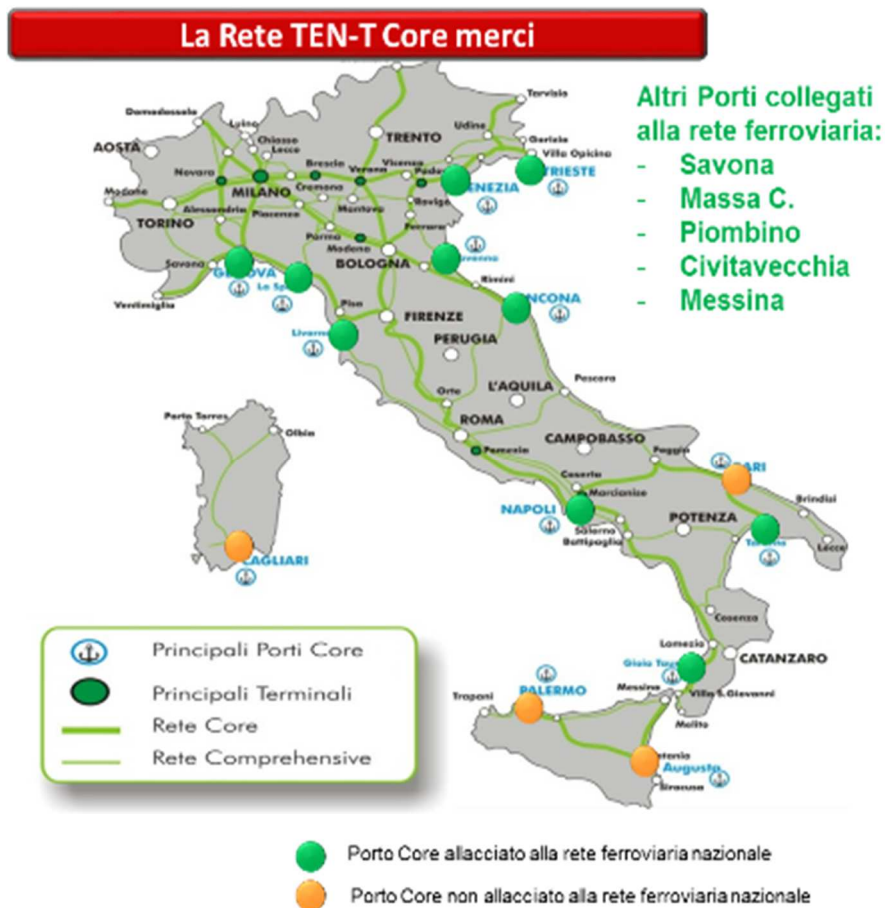


Figura 2 - I porti italiani nella rete ferroviaria nazionale [ASSOPORTI, 2014]

Come accade quindi nei porti, anche **per gli interporti i collegamenti alla rete ferroviaria nazionale non sono sempre presenti**, e l'incrocio tra politiche localistiche di sviluppo delle infrastrutture con una visione strategica di interesse nazionale non si è sempre verificato, determinando ad oggi la necessità di giungere ad un programma di riorganizzazione della rete delle infrastrutture per potenziare la rete dei servizi.

Infine, **su 77 impianti totali con piattaforme logistiche, 16 sono quelle principali, ovvero che operano 40 o più treni/settimana**: esse sono tutte localizzate nel nord Italia, ad eccezione di Catania Bicocca in Sicilia (Figura 4).

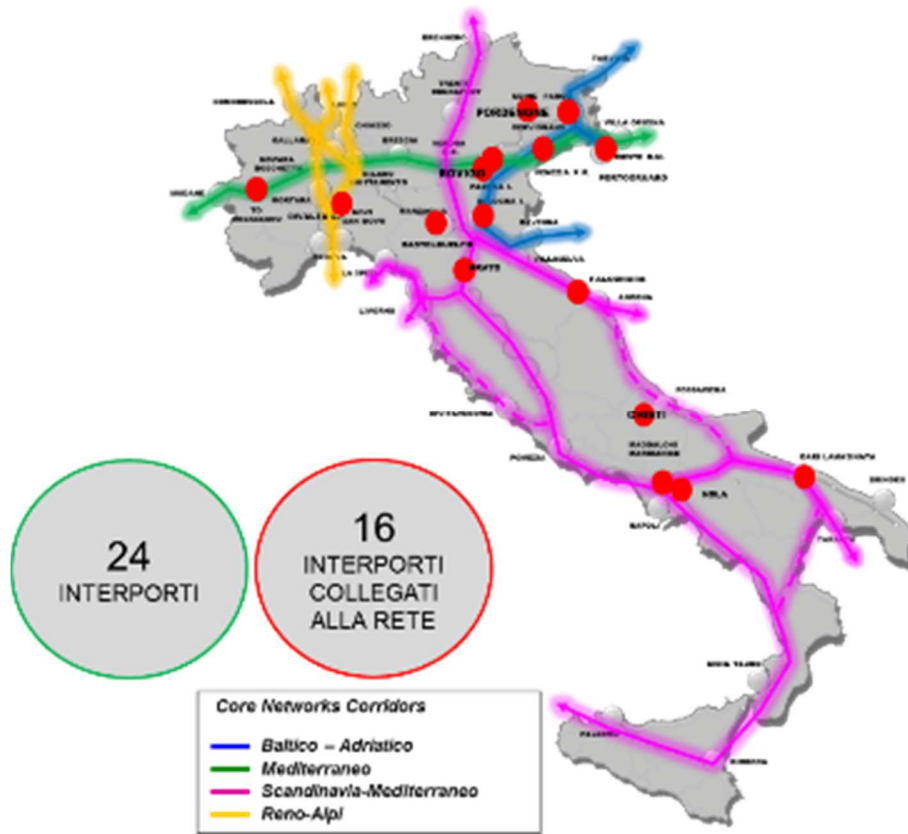


Figura 3 - Gli interporti italiani e la rete TEN-T [RFI, ottobre 2015]

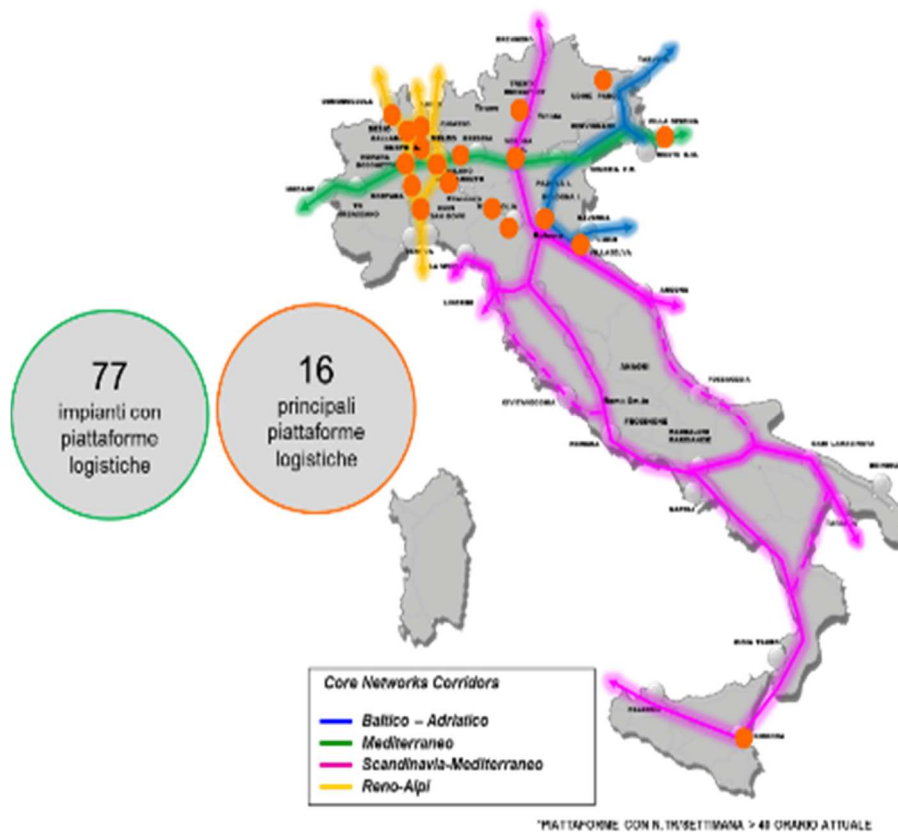


Figura 4 - Le 16 principali piattaforme logistiche italiane e i treni operati [RFI, ottobre 2015]

2.2 Assetto attuale della rete ferroviaria in Italia

2.2.1 Infrastrutture

Ferme restando le direttrici principali richiamate nel paragrafo 2.1, e rimandando per dettagli e approfondimenti sia al Prospetto Informativo della Rete del 2015 sia all'inquadramento dello stato attuale contenuto nella bozza di contratto di programma tra Stato e Rete Ferroviaria Italiana, è opportuno in questa sede riprendere le mappe che definiscono le prestazioni dell'infrastruttura ferroviaria in termini di peso per asse (Figura 5) e sagoma limite ammessa (Figura 6).



Figura 5 – Prestazioni dell'infrastruttura ferroviaria nazionale: peso per asse [RFI, ottobre 2015, stato al 31 dicembre 2013]



Figura 6 – Prestazioni dell’infrastruttura ferroviaria nazionale: sagoma limite ammessa [RFI, ottobre 2015, stato al 31 dicembre 2013]

Un altro elemento chiave di prestazione si riferisce al modulo per ciascuna linea, cioè alla lunghezza massima ammissibile per i treni merci circolanti sulla linea: su questo si forniranno dettagli nell’ambito del paragrafo 3.3. In generale, sulle direttrici core sono presenti alcuni colli di bottiglia rilevanti, quasi tutti in fase di risoluzione o comunque compiutamente affrontati nella bozza di

contratto di programma tra Stato e Rete Ferroviaria Italiana, come si argomenterà nel già citato paragrafo 3.3.

Un ulteriore elemento chiave di analisi è relativo alla capacità disponibile per il traffico merci sulle linee, in quantità e in distribuzione temporale per fasce orarie nel giorno, legata sia alla commistione con il traffico passeggeri sia ad alcune scelte di gestione operativa dell'infrastruttura ferroviaria, come approfondito nel seguente paragrafo.

2.2.2 Gestione

Anche le regole per la gestione della rete nel suo assetto infrastrutturale definito determinano elementi decisivi per il funzionamento operativo dell'offerta di servizi intermodali. Oggi, nella definizione delle priorità di allocazione della capacità infrastruttura e delle tracce orarie, **i treni merci si trovano in una condizione di permanente subordinazione rispetto al resto dell'offerta di servizi ferroviari**, sia nei collegamenti nazionali sia nelle connessioni internazionali. Questo fattore determina incremento nei costi di produzione per le imprese ferroviarie e mancato rispetto nella regolarità di effettuazione dei servizi, con ricadute che determinano **deficit di produttività** rispetto alle altre modalità di trasporto.

Il Prospetto Informativo della Rete (PIR) costituisce una buona base di partenza, in quanto contiene le regole di accesso, le caratteristiche della rete e dei servizi, mentre l'offerta delle tracce ferroviarie è indicata nel **Catalogo Tracce di RFI**, riconosciuto come *best practice* a livello internazionale. Infatti, quest'anno per la prima volta, a marzo del 2015 RFI ha pubblicato sul proprio sito web il catalogo tracce per l'**orario 2016**. Esso comprende 60 mln di treni-km offerti e circa 650 tracce/giorno, rispetto alle circa 410 oggi effettuate come media giornaliera: tale volume corrisponde al 100% dell'offerta internazionale e all'80% dell'offerta nazionale.

Tale Catalogo deve contenere una struttura di offerta di tracce pensata in modo strategico per lo sviluppo della competitività del trasporto ferroviario delle merci, con una focalizzazione particolare sulle finestre temporali nelle quali si può e si deve garantire priorità di accesso alla rete ai convogli cargo. Un potenziale di particolare interesse, in grado di offrire vantaggi competitivi ai servizi intermodali, riguarda i fine settimana ed i giorni festivi, in cui è limitata la circolazione all'autotrasporto, ed in cui circolano peraltro meno convogli del trasporto metropolitano e regionale, garantendo una minore competizione conflittuale rispetto all'offerta complessiva di servizi ferroviari.

Già nella versione attuale, nel Catalogo sono presenti diversi slot nel fine settimana, coerenti con gli orari di apertura dei terminal; nel fine settimana infatti la riduzione dell'offerta del traffico regionale, "libera" ulteriore capacità disponibile per il traffico merci. Si tratta, per massimizzare questa opportunità, di ragionare sulla intera filiera industriale delle attività, che riguarda gli orari di apertura e di operatività dei terminal, ed i servizi operativi nei porti (dogana, finanza). Il Catalogo ha l'obiettivo di coprire anche gran parte dell'**offerta straordinaria** o, più in generale, soggetta a **variazione in corso d'orario** al fine di soddisfare la grandissima componente di traffico attualmente oggetto di **riprogrammazione** commerciale per effetto della natura complessa della catena logistica.

Peraltro il Catalogo Tracce è al centro di un **progetto di sviluppo** che - per l'orario 2017 – prevede:

- una più ampia fase consultiva con le imprese ferroviarie (IF);

- la strutturazione di un motore di ricerca a disposizione delle IF per l'individuazione del prodotto e la valorizzazione dello stesso, con anche la fornitura di un preventivo del canone² di accesso all'infrastruttura e, a regime, anche dei servizi di accesso alla rete;
- l'aggiornamento automatico «on time» delle tracce catalogo disponibili.

Un altro tema di rilevante interesse – più volte sollevato dalle imprese ferroviarie e dalle associazioni di categoria, e che deve trovare risposta in un intervento organico di rilancio dell'intermodalità ferroviaria – è quello della **gestione operativa della rete**, con riferimento alla **circolazione dei treni merci**, e del **transitorio dei lavori di ammodernamento** che, avvenendo prevalentemente in orario notturno, impattano prevalentemente sui traffici merci.

Se non si interviene anche su questo aspetto c'è il rischio che si arrivi a realizzare una rete efficiente con modulo e sagoma adeguati agli standard europei, ma senza treni alla fine perché le fasi di lavoro necessarie alla manutenzione della rete avranno ulteriormente ridotto i traffici.

Impulso andrà dato allo sviluppo ed al consolidamento della iniziativa dei **corridoi ferroviari doganali tra porti ed interporti/piattaforme logistiche**, che possono costituire una importante opportunità per semplificare le procedure di sdoganamento delle merci, riducendo i tempi di sosta all'interno dei porti e valorizzando il ruolo delle nodi infrastrutturali interni come cerniera di collegamento tra la “rete lunga” delle connessioni globali ed il ciclo dei fabbisogni logistici della industria nazionale. Lo snellimento di questi processi costituisce parte integrante per il miglioramento della competitività del sistema logistico nazionale.

2.3 Effetti della liberalizzazione e traffici ferroviari

2.3.1 Scenario europeo

Guardando alle statistiche Eurostat, appare innanzitutto evidente il gap di mercato del trasporto ferroviario italiano rispetto agli altri Paesi UE: come riportato in Figura 7, nel 2013 in Italia si sono trasportate poco meno di 20 miliardi di tonnellate·km su ferrovia, significativamente meno di Germania (oltre 100 miliardi di tonnellate·km) e Francia (oltre 33 miliardi di tonnellate·km).

Anche lo scenario tendenziale non è confortante, ad esempio nel 2013 l'Italia è stata tra i Paesi che hanno continuato a perdere più di tutti traffico ferroviario, a fronte di una decisa ripresa osservata in ambito europeo (Figura 8).

In termini di quote di ripartizione modale in percentuale sul totale delle tonnellate·km (Figura 9) per soli traffici continentali terrestri – escludendo cioè il trasporto marittimo – il trasporto ferroviario in Italia ha coperto l'11.8% del mercato nel 2013, in linea con la Francia (10.5%) e il Regno Unito (12.8%), ma ben al di sotto della media UE (18.2%) e della Germania (19.1%).

² A tal riguardo, va segnalato che recentemente si sono generate le determinazioni dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti in merito al nuovo sistema di pedaggio per l'infrastruttura ferroviaria: particolare attenzione in tale contesto dovrà essere dedicata ai temi della sostenibilità del nuovo canone da parte del mercato (market test) e alla tempistica di attuazione.

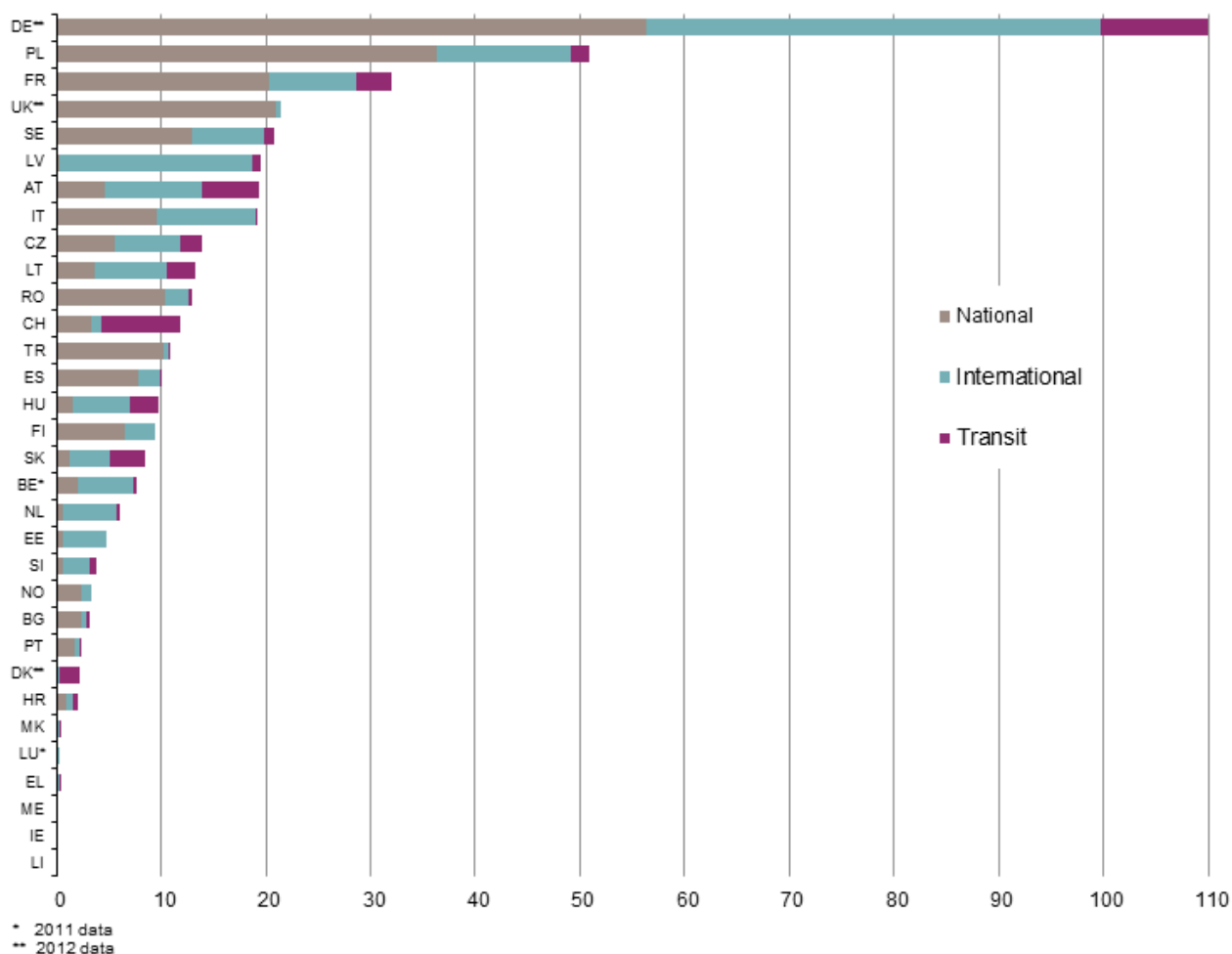


Figura 7 – Trasporto ferroviario per Paese UE e bacino di traffico (miliardi di tonn·km) [EUROSTAT, 2013]

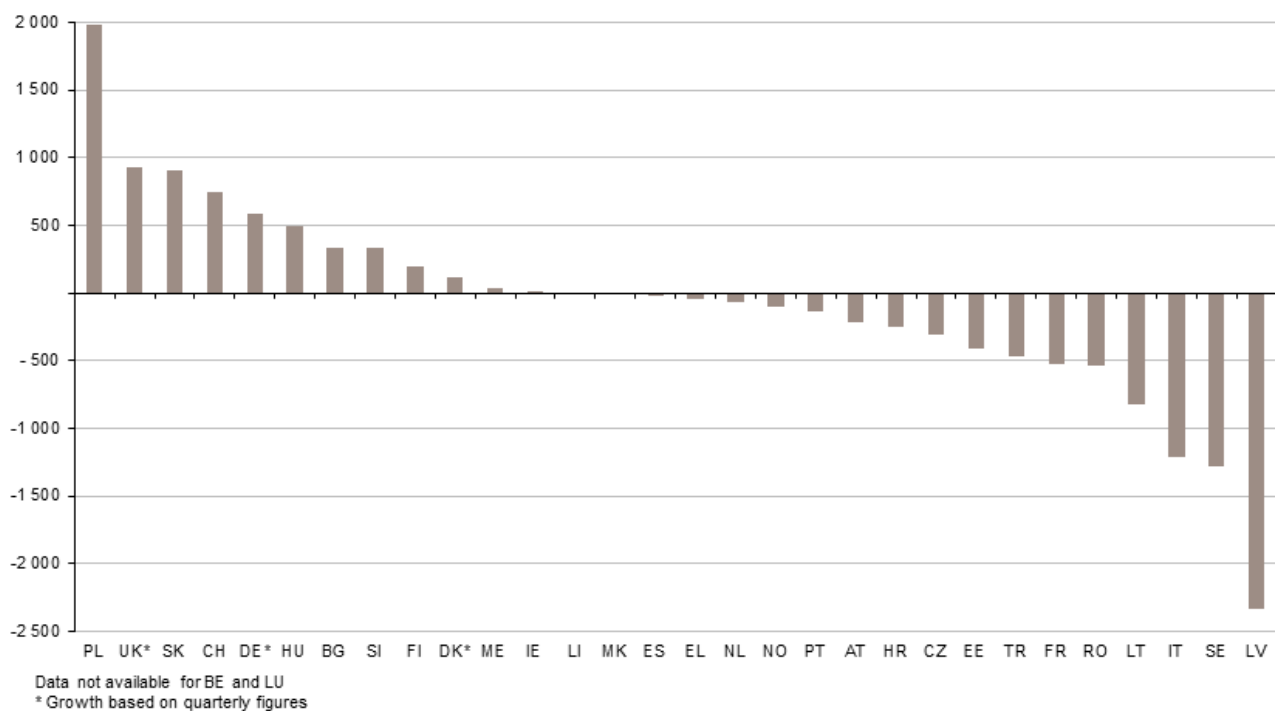
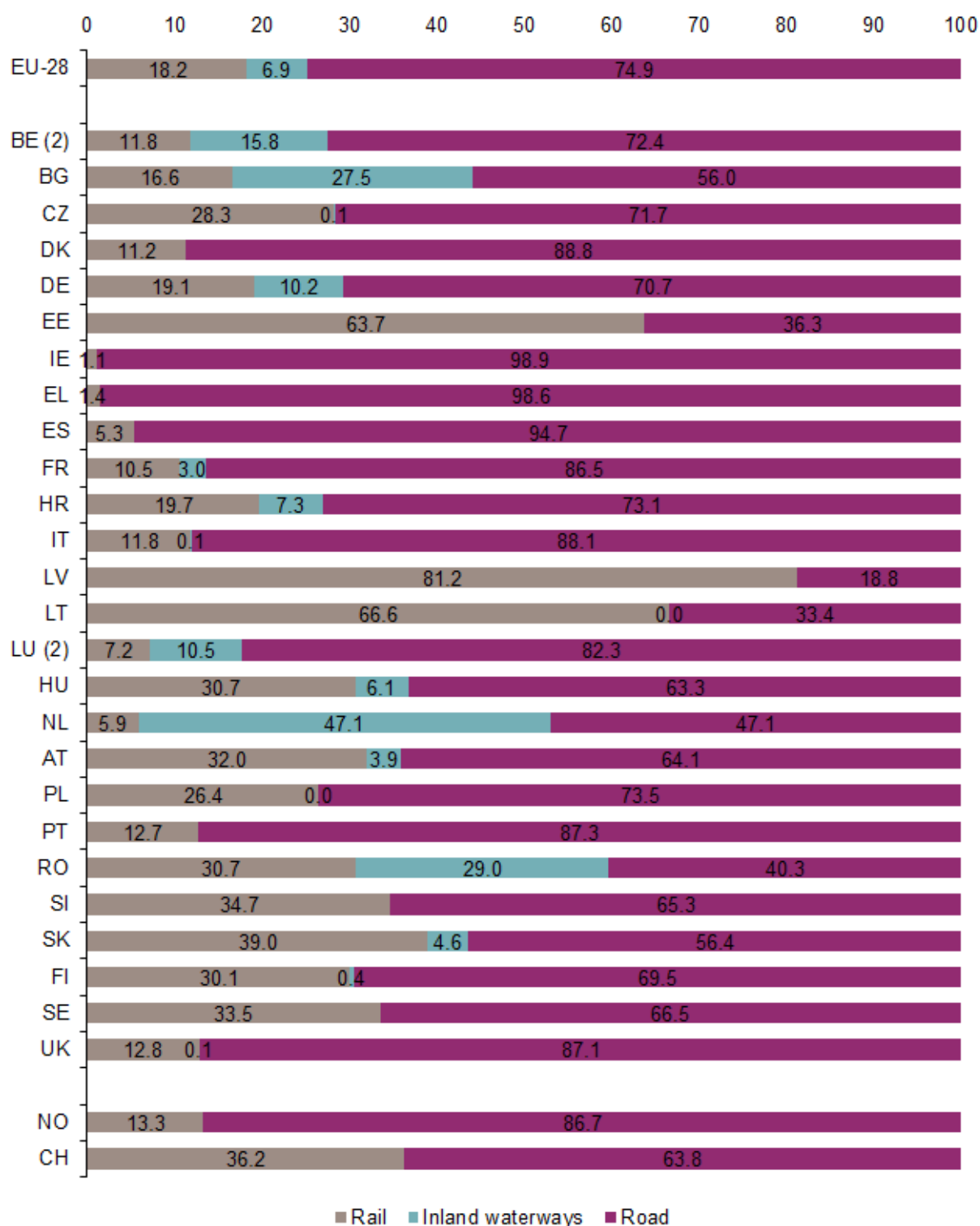


Figura 8 – Variazione (in milioni di tonn·km) di traffico ferroviario merci per Paese UE tra 2012 e 2013 [EUROSTAT, 2014]



(*) Cyprus and Malta: no railways and inland waterways, road share is 100%.

(*) Belgium and Luxembourg: estimated values.

Figura 9 – Quote di ripartizione modale per trasporto continentale merci per Paese UE nel 2013 (% sul totale delle tonn-km) [EUROSTAT, 2014]

2.3.2 Scenario nazionale

Secondo i dati più recenti da fonte ISTAT e Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2015 (Tabella 1), il trasporto su strada è largamente la modalità di trasporto prevalente negli scambi nazionali, meno per quelli internazionali (va sottolineato però che il dato in tabella riguarda i soli veicoli immatricolati in Italia, dunque rappresenta una stima per difetto). In termini di quote modali, la strada copre il 90% e il 67% delle tonnellate e delle tonnellate-km rispettivamente che viaggiano per trasporti nazionali, a fronte rispettivamente del 3% e del 5% della ferrovia, che dunque di fatto ha una penetrazione di mercato marginale.

Tabella 1 – Trasporto merci per tipo e modo di trasporto nel 2013 [ISTAT e CNIT]

tipo trasporto	dato	modo di trasporto			
		strada	ferro	mare	navigazione interna
nazionale	tonn (migliaia)	1.012.344	30.832	82.554	761
	tonn km (milioni)	120.161	9.122	49.173	88
internazionale	tonn (migliaia)	11.528	57.116	291.978	-
	tonn km (milioni)	7.079	9.905	n.a.	-
totale	tonn (migliaia)	1.023.872	87.948	423.705	761
	tonn km (milioni)	127.240	19.027	n.a.	88

Nota: per la strada ISTAT censisce i soli veicoli immatricolati in Italia con portata superiore a 3.5 tonn, per il mare si è eliminato il doppio conteggio dei traffici nazionali.

Guardando poi al dettaglio dei dati di trasporto merci intermodale delle grandi imprese ferroviarie, su base ISTAT, si osserva che il trasporto intermodale pesa per circa il 61% delle tonnellate trasportate, ed è in buona parte costituito da container e casse mobili.

In termini di variazione nel tempo delle tonnellate trasportate, a livello nazionale il trasporto ferroviario ha subito una marcata contrazione e solo di recente una limitata ripresa, come mostrato ad esempio dall'andamento dei traffici negli ultimi anni riportato sia dall'Ufficio Studi di Confcommercio (Figura 10), che evidenzia come il trasporto ferroviario abbia subito più di altre modalità la crisi, sia dal Centro Studi Confetra (Figura 11), secondo cui la modalità ferroviaria è l'unica ad aver visto quasi dimezzare i traffici in tonnellate dal 2007 al 2014.

	var. % e v.m.a. % di periodo				
	2004-2007	2008-2012	2013	2014	2015
gomma	2,5	-5,7	-2,2	-0,3	0,4
ferro	5,6	-4,3	-5,2	-0,5	0,6
mare	2,8	-2,1	-2,4	-0,3	1,5
aereo	4,4	-3,1	0,3	-0,2	0,1
totale	2,8	-4,0	-2,5	-0,3	1,0
totale livelli in miliardi di t-km	406,4	383,4	332,7	331,6	334,8
var. % Pil	1,6	-1,4	-1,9	0,5	0,9

Elaborazioni e previsioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti ed Eurostat

Figura 10 – Variazione percentuale traffici per periodo e per modalità di trasporto [Ufficio Studi Confcommercio, 2014]

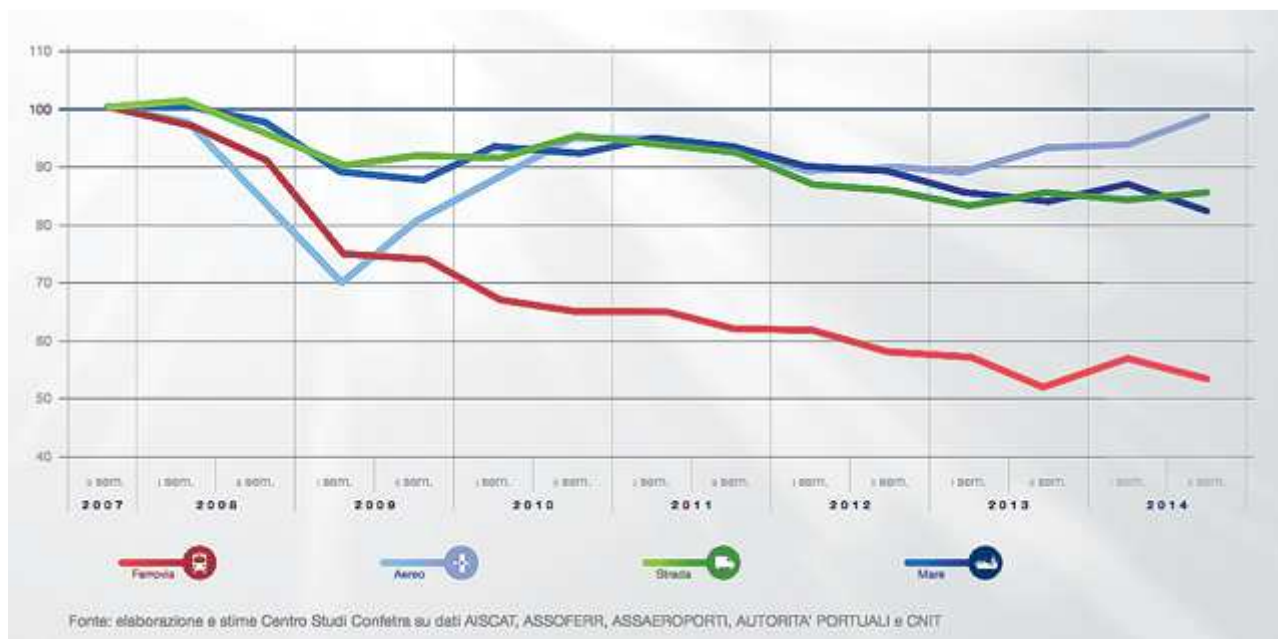


Figura 11 – Tonnellate trasportate per modo di trasporto in Italia (indice base 100: tonnellate trasportate nel secondo semestre 2007) [Centro Studi Confetra, 2014]

Su oltre 5.000 km di rete individuati nei Corridoi Merci Europei, operano nel settore del trasporto merci italiano 23 Imprese Ferroviarie, per una produzione complessiva di 43,7 mln treni·km anno (dato 2014) per un totale di 410 treni merci/giorno. La stima dei volumi 2015 conduce ad un aumento del mercato servito, pari a 46,2 mln di treni·km. Rispetto al 2007, anno della liberalizzazione del trasporto ferroviario delle merci ed avvio della crisi economica, si è registrato un crollo dell'offerta complessiva, che allora era pari a circa 70 milioni di treni·km.

In una torta complessiva di volumi erogati che si è ridotta quasi alla metà, i nuovi entranti hanno catturato circa il 30% del segmento di traffico soddisfatto dalla modalità ferroviaria, con quota anche superiore nel 2015. Un passo del gambero di proporzioni particolarmente rilevanti considerando che le nuove quote acquisite dai nuovi entranti sono state in passato frutto di effetto sostitutivo di servizi già operati dall'*incumbent*. La **liberalizzazione**, insomma, **non ha sortito l'effetto di far crescere i volumi e la quota modale del trasporto ferroviario**, in Italia ed in Europa. **Ha contato l'effetto della crisi economica, ma anche una perdita di competitività ulteriore della modalità ferroviaria rispetto ai concorrenti.**

Nei presupposti originari mancava una analisi economica sugli effetti di questa trasformazione del mercato: a livello europeo, ma soprattutto italiano, gli *incumbent*, per la gran parte, non erano generatori di extra-profitti da monopoli, bensì erano soggetti industriali con gravi perdite economiche, ed in pessime situazioni finanziarie. **In genere si transita dal monopolio al mercato quando c'è da ripartire, tra consumatori e nuovi entranti, i profitti derivanti dalla rendita monopolistica. Quando invece, la rendita non c'è, ed anzi esiste una condizione di pesante crisi del settore, si può immaginare di realizzare un rilancio del settore soltanto mediante politiche industriali di accompagnamento alla liberalizzazione.**

E' stato fatto così in Germania, nel cui caso il settore ferroviario delle merci si è trasformato in un grande operatore logistico mediante acquisizioni, o nel caso della Svizzera e dell'Austria, nel cui caso

sono state messe in campo poderose misure di sostegno permanente alla intermodalità ferroviaria. **In Italia, in assenza di alcuna azione di supporto alla liberalizzazione, si è assistito ad un arretramento nella quota di mercato del settore ferroviario delle merci, nonostante l'apertura del mercato alla concorrenza.** In linea generale, quando si passa da un monopolio ad una condizione competitiva, il mercato è tendenzialmente destinato ad allargarsi, salvo i casi in cui non sia presente una rendita del monopolista da erodere, e semmai siano piuttosto conquistabili soltanto alcuni segmenti maggiormente appetibili dal punto di vista della redditività

Una chiave di lettura fondamentale dei traffici ferroviari si ottiene analizzando i servizi tra tutti i tipi di impianto analizzati nel paragrafo 2.1. **Sono le piattaforme logistiche a generare i maggiori flussi di traffico ferroviari**, in particolare verso gli altri scali. **Risulta invece più scarso il traffico tra porti e interporti**, a significare tra gli stessi una mancanza oggettiva di integrazione, che va a detrimento di un approccio sinergico allo smistamento delle merci sul territorio nazionale.






























Quasi del tutto assenti sono i collegamenti tra gli interporti, che dovevano costituire, per logica originaria della legge istitutiva, la maglia della rete dei collegamenti intermodali, e che invece sono diventati prevalentemente luoghi di insediamento logistico con netta dominanza dei trasporti camionistici.

Siamo quindi in presenza di una mappa dei collegamenti tra i punti aggregatori del traffico che risulta estremamente lacunosa, inadeguata per assicurare competitività al sistema logistico nazionale. Non si è costruita quella maglia dei collegamenti primari capace di assicurare non solo le connessioni ai servizi internazionali di trasporto ma anche i rilanci verso le destinazioni di produzione e consumo dei mercati nazionali.

Solo mediante una cucitura della maglia tra i nodi della rete nazionale, e mediante una stretta integrazione dei nodi italiani con la rete dei collegamenti europei, è possibile immaginare di dare respiro e coerenza ad un disegno organico di rilancio della intermodalità e di sviluppo sostenibile della competitività logistica del nostro Paese.

La Tabella 2 legge in modo impietoso e chiaro il fenomeno che si è determinato nel corso del tempo: **porti ed interporti non si sono sostanzialmente rilevati punti attrattori dell'offerta di servizi ferroviari, mentre la gran parte del traffico effettuato si genera e si scambia tra piattaforme logistiche ed altri scali.** Nessuna connessione ferroviaria esiste tra due porti italiani, e solo 16 sono il numero dei treni settimanali programmati tra Interporti.

Tabella 2 – Densità dei flussi in base all'orario programmato attuale [RFI, ottobre 2015]

Flussi				n.tr/settimana*	
Piattaforma logistica				Altri scali	1.712
Altri scali				Altri scali	860
Porti				Altri scali	462
Piattaforma logistica				Piattaforma logistica	366
Porti				Piattaforma logistica	272
Interporti				Altri scali	270
Piattaforma logistica				Interporti	174
Porti				Interporti	110
Interporti				Interporti	16
Porti				Porti	0

Come ci si può ragionevolmente aspettare in base allo scenario sopra descritto, geograficamente la densità maggiore dei flussi si concentra al nord, in particolare sulle direttrici di traffico alpine, dove per la natura dei traffici bilanciati la quota di mercato delle imprese ferroviarie concorrenti dell'*incumbent* è maggiore della media nazionale citata in precedenza. **L'Italia intermodale si ferma sulla Gronda Nord del Paese. Se pur esistono opportunità di sviluppo ed anche realtà logistiche collocate nel Mezzogiorno del nostro Paese, la gran parte dei flussi del trasporto intermodale internazionale conosce una netta frattura geografica.** La mappa dei collegamenti presenta una matrice di origine e destinazione prevalentemente orientata ai collegamenti da e verso l'Europa, e si ferma in una Gronda Nord dell'Italia, costituita dai terminali di Novara, Busto/Gallarate e Verona. Le prosecuzioni sono prevalentemente di carattere camionistico, dal momento che, nel corso dell'ultimo decennio, la rete dei collegamenti intermodali nazionali si è progressivamente rarefatta.

Le ragioni di questo *intermodal divide* sono determinate dalla asimmetrica assenza di politica di sostegno alla intermodalità in Italia unita alla presenza di una forte politica di supporto al traffico intermodale negli altri Paesi europei (in particolare Svizzera, Austria e Germania). Questo si riflette chiaramente nelle *performance* del trasporto ferroviario oltreconfine, in particolare nelle operazioni e sui *network* dei grandi operatori europei del trasporto ferroviario ed intermodale. A scopo esemplificativo si considerino due grandi *player* europei attivi anche in Italia e in particolare nella citata Gronda Nord: **Hupac** e **Kombiverkehr**.

Per **Hupac**, operatore intermodale svizzero anche presente sul mercato come *terminal manager*, l'Italia è il principale mercato di destinazione³. Hupac ha saputo cogliere al meglio le possibilità offerte dal processo di liberalizzazione del settore ferroviario europeo dal 2004 in poi, riuscendo a razionalizzare i processi produttivi dei treni e arrivando così a offrire treni non-stop in tutta Europa.

Uno dei terminal Hupac principali a livello europeo è infatti quello di Busto Arsizio/Gallarate, nella regione Lombardia, vera e propria porta d'accesso dell'operatore al mercato italiano (Figura 12). Con una superficie di 240.000 mq, 13 binari interni di lunghezza fino a 760 metri, il terminal, operativo 7

³ Fonte: Hupac, "Relazione sulla gestione 2014"

giorni su 7 nelle 24 ore, impiega 184 persone e produce 25 coppie di treni/giorno da/per Italia, Germania, Svizzera, Belgio, Olanda, Scandinavia e Spagna.

Mentre il nostro Paese non si è dotato di un interporto la Lombardia, principale regione industriale, Hupac ha investito nella costruzione di un sistema di terminal ferroviari tra Busto e Gallarate che ha assicurato quella connessione intermodale indispensabile alla competitività della manifattura lombarda. Il mancato decollo di Segrate, con i vincoli che sono stati introdotti, ed i mancati investimenti a Milano Smistamento, presentano ora comunque il loro conto, in vista della apertura del tunnel del Gottardo. Recuperare tutto il tempo perduto non sarà possibile in modo sincronico rispetto alle trasformazioni dei flussi di traffico che si determineranno.

Hupac stima che il cluster Novara – Gallarate garantisca 3.000 posti di lavoro, costituendo anche un sostegno importante al traffico stradale locale, alimentato attraverso il trasporto ferroviario di media-lunga distanza. Ai fini del presente documento è importante notare l'investimento che Hupac stessa ha intrapreso nel 2013, a dimostrare le potenzialità del sistema Italia che possono essere colte appieno con interventi oculati.



Figura 12 – Rete di collegamenti Hupac da/per il terminal di Busto Arsizio / Gallarate [Hupac, 2015]

Kombiverkher è l'altro grande **operatore ferroviario** europeo: la sua principale area di mercato sono i traffici con l'Europa meridionale (Germania – Italia e Germania – Svizzera), che hanno raggiunto nel 2014 un totale di 404.884 spedizioni (pari al 43% del totale), per 809.800 TEU (Figura 13). Al contrario di Hupac, Kombiverkehr non si qualifica come terminal manager, né terminal developer.

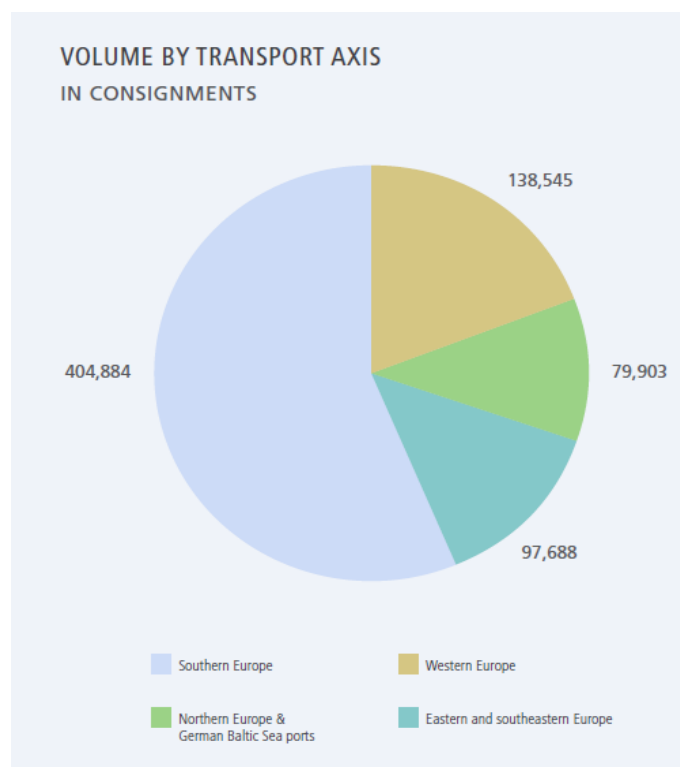


Figura 13 – Volumi trasportati da Kombiverkehr per direttrice [Kombiverkehr, Annual report 2014]

Attualmente Kombiverkehr produce 242 treni/settimana sulla direttrice Italia – Germania: il traffico è diviso tra i quattro valichi alpini, con il Brennero a catturare più della metà dei traffici, seguito dal Gottardo⁴. Nel 2014 il traffico è cresciuto del 3,4 % rispetto all'anno precedente.

Per gli scopi del presente documento, è importante inoltre notare il ruolo assunto nella rete Kombiverkehr dal porto di Trieste, assunto a livello di hub per i collegamenti tra Grecia e Turchia e gli stati dell'Europa centro-settentrionale (Germania e Benelux), nonché l'organizzazione della distribuzione in tutta Europa dei traffici da/per i porti di Anversa e Rotterdam attraverso due inland terminal tedeschi che fungono da gateway.

Ad ogni modo, indipendentemente dalle reti di servizi dei singoli operatori, non v'è dubbio che i traffici internazionali transalpini, rappresentino un'aliquota importante del trasporto intermodale italiano ed anche europeo, e sono destinati anche ad un notevole incremento con l'apertura della nuova Galleria del Gottardo.

⁴ Kombiverkehr, Annual Report 2014

3. Le azioni per il rilancio della intermodalità terrestre

3.1 Pianificazione e governance dei terminal intermodali

Con il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, il Governo italiano ha individuato, nel luglio 2015, un percorso di riorganizzazione della *governance* e di aggregazione delle Autorità Portuali tendente a migliorare la competitività della rete degli approdi marittimi. Lo stesso documento affronta anche il tema centrale del coordinamento tra le piattaforme logistiche e della migliore utilizzazione della capacità produttiva esistente, evitando di realizzare ulteriori investimenti che non siano coerenti con il disegno dei corridoi e dei nodi europei: *“L’offerta portuale delle piattaforme logistiche disponibile non tiene debitamente in conto gli attuali livelli e le caratteristiche della domanda, e presenta, in particolare nel settore degli interporti, vari casi di capacità non utilizzata e sovradimensionamento degli impianti realizzati. Sotto altri profili, invece, la più recente evoluzione della domanda ha evidenziato andamenti differenziati dei vari segmenti e a dispetto di un contesto generalmente debole, per alcuni di essi si è reso necessario effettuare investimenti rilevanti”*⁵.

Appare necessario, dunque, applicare anche a interporti e piattaforme logistiche e intermodali una logica di dimensione sovra-territoriale per aggregare e semplificare un assetto che, nel corso dei passati decenni, ha assecondato logiche di provincialismo e di localismo incompatibili con la globalizzazione dei mercati e della logistica. E’ per questa ragione che il disegno di legge di riforma degli interporti, presentato ormai tre legislature fa, si proponeva di procedere verso la costituzione di **Piattaforme Logistiche Territoriali**, intese come *“il complesso di infrastrutture e servizi presenti su un territorio interregionale destinato a svolgere funzioni connettive di valore strategico per il territorio nazionale, al fine di interconnessione e per la competitività del Paese”*.

Più in generale gli elementi qualificanti dei tentativi di riforma che non sono andati in porto riguardano:

- **le piattaforme logistiche territoriali;** questo passaggio dal concetto di interporto a quello di piattaforma logistica territoriale è connesso alle revisioni contenute nell’Allegato Infrastrutture della Legge di Stabilità del 2006, ed indica aree territoriali caratterizzate dall’omogeneità connettiva. Le linee guida del piano nazionale della logistica, presentate dal Governo nel gennaio 2011, ma mai poi attuate, individuavano 6 piattaforme logistiche (Nord Ovest; Nord Est; Tirrenico Adriatica Nord; Tirrenico Adriatica Centrale; Tirrenico Sud; Mediterraneo Sud. Va osservato che **non avrebbe molto senso disciplinare piattaforma logistiche territoriali solo con riferimento alle strutture inland, ma occorrerebbe collegare questa evoluzione, importante in particolare sotto il profilo della governance, anche alla riforma dei porti**, che avvia ora il suo percorso di discussione parlamentare successivamente alla presentazione del documento strategico da parte del governo;
- la costituzione di un **Comitato nazionale per l’intermodalità e la logistica**, organismo istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

⁵ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, “Piano Strategico della portualità e della Logistica,” luglio 2015, p. 101

- la definizione e la **approvazione di un Piano generale per la intermodalità**, provvedendo in tale sede alla definizione delle piattaforme logistiche territoriali ed alla relativa disciplina amministrativa;
- i **requisiti per la individuazione di un nuovo interporto** (disponibilità di un territorio privo di vincoli paesaggistici, naturalistici e ed urbanistici che ne compromettano la fattibilità; collegamenti con le altre infrastrutture, coerenza con i corridoi trans europei di trasporto, recupero o riutilizzazione di strutture preesistenti); va notato che nel corso della discussione sono stati eliminati riferimenti ad un numero minimo di coppie di treni settimanali (nella mia valutazione tra 10 e 15) che garantiscano effettivamente la funzione di interscambio modale;
- la **natura della gestione degli interporti**, che “costituisce attività di prestazione di servizi rientrante tra le attività aventi natura commerciale”; in questo modo gli interporti “agiscono in regime di diritto privato”, anche se l’utilizzo di risorse pubbliche è disciplinato dalle norme sulle contabilità di Stato e dal codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;
- il **potenziamento della rete infrastrutturale delle piattaforme logistiche territoriali**: si tratta di una questione strategica, perché la competitività logistica è sempre più connessa alle soluzioni tecnologiche di connessione che vengono messe in campo, ma anche perché gli esperimenti che sinora sono stati implementati hanno condotto a risultati poco soddisfacenti; la costruzione di una piattaforma logistica nazionale resta una questione aperta, che non può però condurre alla continua dilapidazione di fondi pubblici che continuano a non dare risultati;
- **nelle piattaforme logistiche territoriali viene consentito, nel rispetto delle normative sui rifiuti e sul trasporto delle merci pericolose, l’espletamento di queste attività**, al fine di favorire la diversificazione modale e la sicurezza dei trasporti;
- per accelerare la realizzazione delle infrastrutture di trasporto e di viabilità, nonché quelle dei parcheggi, definite nell’ambito del Piano generale della intermodalità, viene introdotto lo **strumento dell’accordo di programma**; se tale accordo non viene approvato entro quattro mesi dalla convocazione della conferenza, decade l’assegnazione dei finanziamenti al progetto.

Indipendentemente dalla costituzione o meno delle “Piattaforme Logistiche Territoriali”, e degli altri punti succitati, **agli interporti tocca una difficile quadratura del cerchio: devono cavalcare al tempo stesso la miopia, sapendo guardare bene da vicino il tessuto economico locale, diventandone punto di riferimento con capacità crescente di attrazione, e l’ipermetropia, sapendo guardare lontano, ai grandi flussi internazionali del trasporto delle merci**, che ormai è guidato da un processo di marittimizzazione dei flussi, per cui la parte terrestre delle connessioni è diventata progressivamente un ultimo miglio che si è esteso di portata e di dimensione.

Questo doppio salto concettuale verso il futuro implica investimenti strategici nei servizi, che possono essere di effettivo supporto alle comunità di imprese che decidono di mettere le proprie radici logistiche negli interporti. Si tratta in particolare di sviluppare:

- **servizi per l’internazionalizzazione**, favorendo lo sviluppo di connessioni trasportistiche, in particolare intermodali, verso i mercati di sbocco per le produzioni locali e dai mercati di provenienza dei semilavorati e delle materie prime strategiche per il sistema industriale territoriale; essere nodo del “*core network*” della rete trans-europea costituisce elemento vitale

- per la strategia degli interporti italiani. Gli operatori internazionali vanno inoltre incoraggiati affinché investano in servizi in grado di generare traffico ferroviario anche da/per il Sud Italia;
- **efficienti relazioni con i principali porti**, che rappresentano, e sempre più rappresenteranno, lo snodo primario degli scambi, innovando, in una logica di sistema, nelle procedure doganali, nei sistemi di controllo, nella regolazione degli accessi, in tutte quelle funzioni, insomma, che devono limitare i vincoli burocratici che ancora oggi caratterizzano i punti di snodo della nostra rete trasportistica;
 - **attrattività di investimenti**, non solo e non tanto nella tradizionale attività di sviluppo immobiliare per la logistica, quanto invece nella capacità di attirare nuove forze produttive a scegliere le aree limitrofe agli interporti per avviare nuove imprese; inseguire merci lontane per attrarle verso gli interporti è sempre più difficile.

Peraltro, le prime esperienze messe in campo da Terminali Italia (società del Gruppo FS) e alcune società interportuali per la gestione collaborativa - attraverso la stipula di Contratti di Rete - dei servizi terminalistici di ultimo miglio ferroviario (in prima battuta presso i terminali di Verona, Bologna e Bari) e per la realizzazione dei cluster di terminal di prossimità (Bologna e Parma), definiscono un'impalcatura che si muove nella direzione dell'efficientamento dei processi e della creazione di un sistema integrato di servizi capace di interfacciarsi e rispondere alle nuove esigenze degli stakeholder internazionali (siano essi Shipper oppure Operatori Intermodali).

Insomma, **occorre riscrivere la mappa strategica per gli interporti e i terminali intermodali del ventunesimo secolo**. Un pezzo del futuro dell'Italia, dipende anche dal successo di questa sfida. Si tratta di cucire in un tessuto organico gli indirizzi decisi della Commissione Europea sulle Reti e sui nodi dei corridoi TEN-T, la programmazione e la riforma del Governo sulla portualità e la riforma, ancora da definire, del sistema nazionale degli Interporti.

Si dovrebbe, peraltro, anche attentamente **valutare, mediante analisi costi benefici, la costruzione di nuovi interporti**, che deve essere concessa qualora dimostrata come assolutamente necessaria al sistema-Paese, piuttosto preferendo l'implementazione di politiche di incentivazione alle aziende per spingerle alla localizzazione entro infrastrutture già esistenti, nell'ottica anche di un consumo il più possibile virtuoso del territorio.

3.2 Azioni di filiera per il sistema interportuale

In parallelo, si potrebbe anche ragionare su un **programma specifico di filiera per il sistema interportuale e le piattaforme logistiche**, che non si limiti quindi ad incentivare i servizi intermodali, ma che, a fronte di una notevole concentrazione delle risorse, “costringa” gli interporti a sviluppare una progettualità condivisa e consistente, sulla base della quale realizzare contratti di rete. In questa ipotesi **si potrebbero finanziare uno o più progetti organici ed integrati (il cui onere ricadrebbe sugli interporti) ed in cui potrebbero (o meglio dovrebbero) rientrare non solo i collegamenti intermodali tra interporti, o tra questi ed i porti o altre piattaforme logistiche, ma anche: interventi infrastrutturali per la risoluzione di *bottleneck* nell'ultimo miglio ferroviario; integrazione della promozione e del marketing; interventi di corridoio doganale; integrazione e standardizzazione delle ICT.**

In altri termini, con questa “seconda via” si spingerebbero gli interporti stessi a sviluppare una visione di sistema, a superare i localismi, a scegliere i partner più rilevanti per definire un progetto vincente

ed a promuovere collegamenti ed iniziative di integrazione forti. In pratica il piano dell'intermodalità lo costruirebbero gli interporti stessi sulla base di un *framework* delineato a livello centrale e così come accade per numerosi programmi europei, si andrebbe a cofinanziare una data percentuale dei costi di attuazione del progetto.

Tale soluzione, però, non risulta certo né semplice né di rapidissima implementazione: sarebbe necessario innanzitutto che il Ministero predisponga il Programma, le linee guida, l'organo di gestione, la call per i progetti ed i relativi criteri di valutazione; poi gli Interporti dovrebbero essere in grado di sviluppare una idonea progettualità in modo congiunto. Questa via è, per certi versi, tortuosa e, alla fine della fiera ci si potrebbe trovare addirittura di fronte ad un nulla di fatto. Tuttavia è vero anche che il sistema interportuale deve fare uno scatto in avanti, deve dimostrare di avere anche le capacità progettuali e di visione necessarie affinché ingenti risorse siano ancora indirizzate verso di esso.

Gli Interporti, riformati in un disegno di Piattaforme logistiche Territoriali coerente anche con il quadro di riforma in via di definizione per le Autorità Portuali, possono e debbono diventare volano di investimenti per il miglioramento della competitività logistica del nostro Paese. Sinora, le società di gestione hanno operato in questa direzione indebitandosi, e si trovano ad affrontare un passaggio stretto proprio quando sarebbe necessario rilanciare gli investimenti per il rafforzamento della qualità delle reti e dei servizi. Richiedere ulteriori risorse alla finanza pubblica non è possibile, anche se va ricordato che la Germania, nel corso del passato decennio, ha investito ingenti quantità di finanziamenti statali e regionali nell'ammodernamento della rete delle piattaforme e dei terminali merci strategici per il Paese.

Una strada, che può consentire agli Interporti di finanziare gli investimenti senza dover appesantire una struttura debitoria già troppo gravosa, è quella di consentire la conversione della tassazione gravosa dell'IMU oggi pagata dagli Interporti in risorse da vincolare come destinazione agli investimenti per il potenziamento dei servizi interportuali e per la ulteriore infrastrutturazione delle aree già in proprietà degli Interporti stessi. Andrebbe defiscalizzata quella quota di IMU che viene indirizzata verso le casse statali, per non penalizzare in modo ulteriori gli enti locali che in questi anni hanno subito gravosi tagli nelle finanze locali e si trovano nella condizione di dover contare in modo imprescindibile dall'apporto che deriva per le politiche territoriali dalle risorse fiscali pagate dagli Interporti.

In questo modo, con una leva di conversione fiscale, si libererebbero risorse rilevanti ogni anno, che consentirebbero, già in tempi brevi ed anche con una programmazione di medio-lungo periodo, di generare un miglioramento nella qualità delle infrastrutture interportuali esistenti, a vantaggio della competitività del sistema logistico nazionale.

Una defiscalizzazione dell'IMU rappresenterebbe un sostegno alla ripresa di ossigeno finanziario per gli Interporti, sia per equilibrarne la struttura finanziaria sia per costituire volano per un piano degli investimenti solido e bancabile. Se ne gioverebbe l'intera struttura logistica nazionale, che in questo modo potrebbe contare su una nuova stagione di consolidamento e di miglioramento della rete dei servizi degli Interporti, capace di dare maggiore attrattività agli insediamenti nei principali poli logistici nazionali, con un effetto benefico anche sulla riduzione dello *sprawl* logistico che costituisce uno degli elementi che si sono determinati negli ultimi decenni per

una politica urbanistica degli enti territoriali che ha favorito la disseminazione di capannoni sul territorio in cambio di oneri per la urbanizzazione.

Un aspetto importante di tale azione è che la defiscalizzazione qui descritta degli interporti costituisce di per sé una proposta sulla base della quale avviare una discussione per una possibile estensione ad altri terminali intermodali.

3.3 Interventi sulla rete ferroviaria e sulle connessioni di ultimo miglio

3.3.1 Interventi sulle direttrici di traffico e sui corridoi europei

Nell’arco di attuazione del nuovo contratto di programma tra Stato e Rete Ferroviaria Italiana devono essere realizzati quegli investimenti di adeguamento che riguardano i corridoi europei direttamente impattanti sul sistema logistico nazionale. La competitività dei servizi ferroviari merci dipende anche dalla qualità delle caratteristiche infrastrutturali, che devono rispondere a standard europei adeguati ad assicurare una capacità di produzione di treni lunghi e pensati tali da risultare competitivi verso il mercato.

Inoltre **vanno attuati i necessari potenziamenti negli inland terminal strategici** per la intermodalità (Milano Smistamento, Modena Marzaglia, Bari Lamasinata) ed i miglioramenti negli impianti ferroviari nei porti strategici, con una più efficiente gestione dell’ultimo miglio, che oggi condiziona pesantemente il ciclo della intermodalità marittima.

Come si diceva in precedenza, oggi siamo in presenza di una rarefazione dei collegamenti tra porti, interporti e principali piattaforme logistiche nazionali, con una dispersione dei volumi di traffico che certamente non favorisce la soluzione ferroviaria ed intermodale, la quale, per avere competitività, deve essere dotata almeno di due caratteristiche:

- **generare economie di scala**, indispensabili per ottimizzare i carichi ferroviari;
- **creare connessioni su percorsi di media e lunga distanza**, vale a dire laddove si esprime maggiormente il vantaggio concorrenziale della soluzione intermodale.

A queste due caratteristiche se ne aggiunge una terza, strategica per il nostro Paese, vale a dire **superare quelle condizioni di produzione dei treni merci non adeguate ad esprimere un prezzo di vendita al mercato coerente con la concorrenza degli altri modi di trasporto.** Questo squilibrio accade anche, oltre che per una politica di sussidi pubblici all’autotrasporto unita alla scarsa continuità di sostegno pubblico alla intermodalità, quale conseguenza del fatto che **la rete marca oggi una debolezza strutturale rispetto al quadro comparativo della organizzazione del traffico merci europeo.**

La rete ferroviaria nazionale deve essere dotata di caratteristiche adeguate alla massimizzazione della produttività dei convogli merci, in termini di sagome e profili, per consentire la formazione di convogli più lunghi e più pesanti, che rappresentano la condizione indispensabile per riequilibrare il sistema delle convenienze modali. Gli interventi previsti dal Piano Commerciale RFI per il breve-medio periodo vanno già in questa direzione.

A tale riguardo un focus specifico, con una chiara tempificazione, deve essere contenuta nel contratto di programma tra lo Stato e Rete Ferroviaria Italiana, in corso di discussione e di sottoscrizione. Soprattutto nei punti di interconnessione e di scambio internodale, oltre che lungo i principali corridoi

comunitari, la capacità della infrastruttura deve essere in grado di assicurare la formazione di convogli merci coerenti con la capacità di ridurre il costo unitario di produzione.

Entro il nuovo asse politico definito dalla Commissione Europea, che distingue tra *Core Network* e *Comprehensive Network*, non solo vengono stabiliti ordini di priorità negli interventi, ma viene prestata particolare attenzione agli interventi di miglioramento della efficienza e delle connessioni nei nodi principali, per il traffico passeggeri e merci. **Tale indirizzo comunitario impone di tenere presenti non solo gli investimenti nazionali sulla rete, ma anche le implicazioni derivanti dalla messa in esercizio di investimenti infrastrutturali operati da altri Paesi confinanti.**

Gli adeguamenti delle sagome, dei moduli e dei terminali lungo gli itinerari principali al fine di migliorare gli aspetti prestazionali dei treni merci costituiscono fattori strategici per la ripresa di competitività del traffico intermodale. **La normalizzazione a sagoma PC80 e la lunghezza dei convogli a 750 mt. lungo direttrici comprese nei corridoi europee rappresentano una condizione indispensabile per rendere europea la caratteristica prestazionale dei treni merci sulla rete italiana**, così come gli interventi di ultimo miglio, essenzialmente nei porti, devono consentire di razionalizzare i costi delle operazioni terminalistiche che oggi mettono fuori mercato il costo della trazione ferroviaria e consentire la produzione di convogli capaci di massimizzare quelle economie di scala che rendono competitivo il trasporto merci per ferrovia.

Si tratta insomma sia di interventi strutturali sui corridoi, sia di interventi puntuali sui nodi strategici di sistema. In assenza di tempestività negli adeguamenti infrastrutturali, anche eventuali misure di incentivazione che possono essere assunte dal Governo si rivelerebbero inefficaci, se non costituissero un ponte verso la razionalizzazione dei costi di produzione dell'esercizio del trasporto ferroviario merci nel nostro Paese.

Senza una visione di sistema continueremo a disporre di un *patchwork* a canna d'organo, che considera i singoli tasselli della catena logistica senza cucire organicamente i nodi di scambio con i corridoi, determinando inevitabilmente un collo di bottiglia nelle soluzioni intermodali, dal momento che è proprio dalla efficienza dei nodi che parte e si definisce la capacità e la competitività dei traffici intermodali.

Al fine di promuovere la piena integrazione della rete ferroviaria italiana nei corridoi europei, il gestore RFI sta portando avanti una serie di azioni di breve-medio periodo, riassunte nella seguente Tabella 3; il dettaglio della localizzazione degli interventi da Piano Commerciale RFI di cui alla Tabella 3 è riscontrabile nella Figura 14. Nella logica di integrazione di cui si è ampiamente detto in precedenza, è utile sottolineare che alcuni interventi sono specifici di miglioramento dell'accessibilità dei sistemi portuali, come indicato in Figura 15.

Tabella 3 – Piano Commerciale RFI, azioni di breve-medio periodo [RFI, ottobre 2015]

	INTERVENTI	Benefici				Attivazione Commerciale				
		Sogoma	Modulo	Peso Ass.	Terminali	2018	2017	2019	2019	2020
MEDIT.	1 Linea Torino Orussaro – Milano S. – Padova I. (fase)		●							
	2 Potenziamento del terminal di Milano Smeraldo				●					
	3 Potenziamento Ista Cava Tigozzi – Cremona – Mantova			●						
SCANDINAVIA - MEDITERRANEO	4 Linea Brennero – Bologna		●							
	5 Linea Bologna – Piacenza	●								
	6 Linea Bologna – Firenze	●								
	7 Linea Rimini – Bari Lamasinata	●								
	8 Linea Bologna – Firenze – Roma Smeraldo	●	●							
	9 Nuovo terminal di Marzaglia				●					
	10 Linea Livorno – La Spezia	●								
	11 Nuovo terminal di Livorno Corsica				●					
	12 Linea Livorno – Civitavecchia – M. Marcelline (DC45)	●								
	13 Linea Roma Smeraldo – M. Marcelline (850m)		●							
	14 Nuovo terminal di Bari Lamasinata				●					
	15 Potenziamento scalo di Fossacesia				●					
	16 Linea Rimini – Bari Lamasinata		●							
	17 Linea Bari – Taranto – Gioia Tauro	●								
18 Linea Bari – Taranto – Gioia Tauro (850m)		●								
19 Potenziamento scalo retroportuale di Taranto				●						
20 Nuovo collegamento con l'aeroporto d'Albruzzo				●						
21 Eladri (castrone e potenziamento Potenza – Foggia (Univiale Impianto S. Nicola Mariti)				●						
DAL ADRI	22 Linea Tarvisio – Trieste C.M.		●							
	23 Linea Villa Opicina – Padova I. – Bologna I.		●							
	24 Collegamento con il porto di Ravenna	●								
	25 Potenziamento del porto di Trieste				●					
RENO - ALPI	26 HRG Nido di Udine				●					
	27 Linea di valico di Chiasso	●								
	28 Linea di valico di Luno	●								
	29 Linea Milano Smeraldo – Chiasso		●							
	30 Linea Luno – Gallarate / Novara		●							
	31 Linea Novara – Uboldo/ossola via Arona		●							
	32 Nuovo terminal di Genova Voltri Mare				●					
	33 Potenziamento terminal di Genova Complesso				●					



Figura 14 – Localizzazione delle azioni di breve-medio periodo da Piano Commerciale RFI [RFI, 2015]

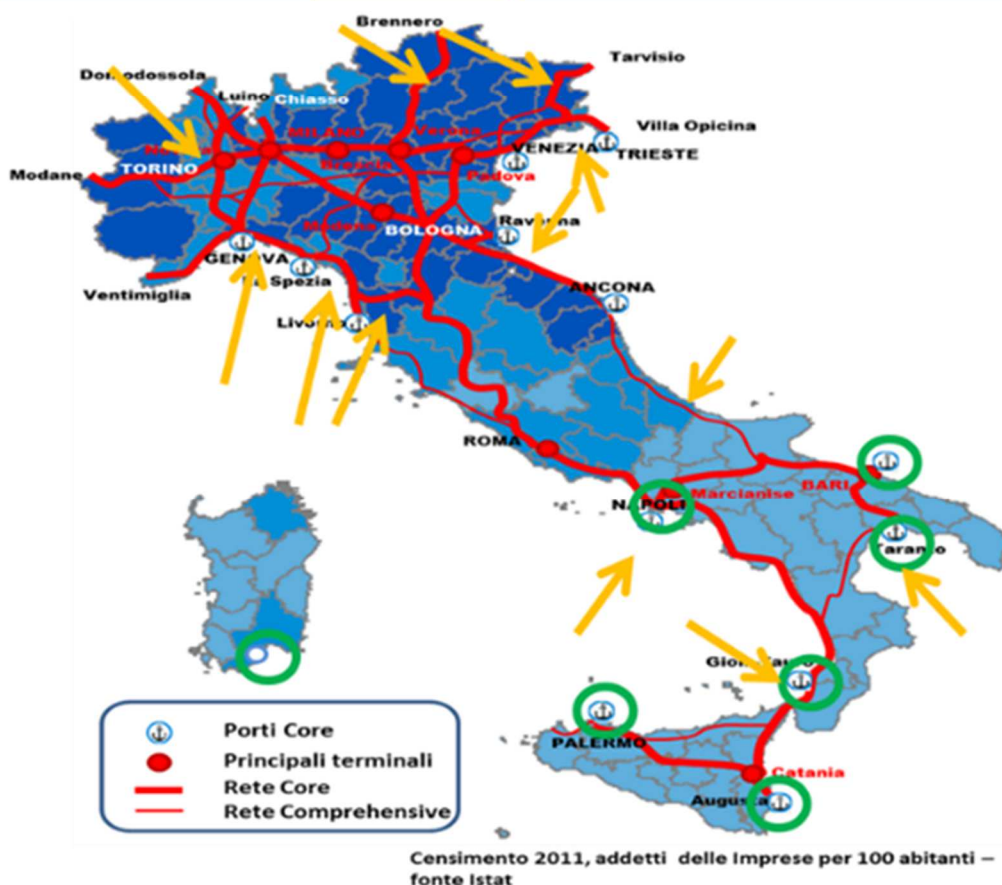


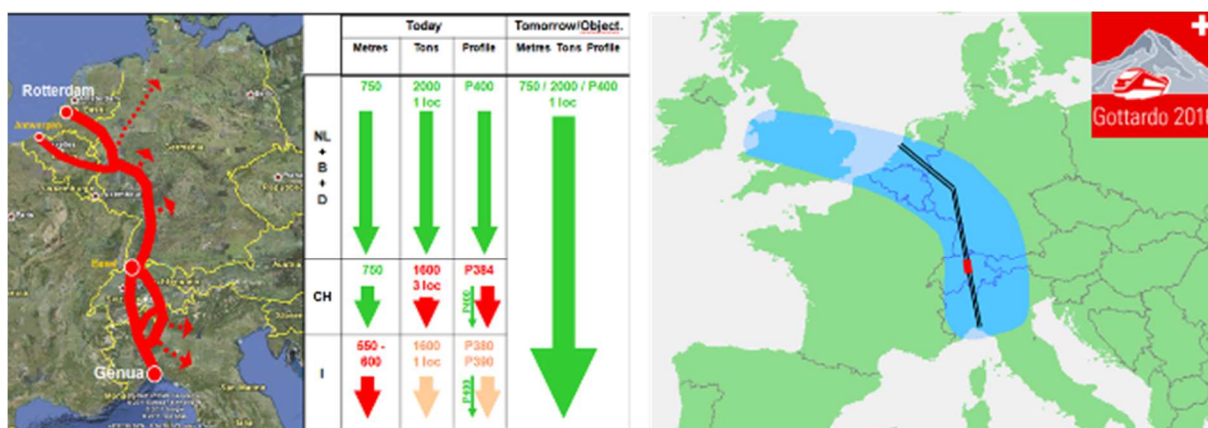
Figura 15 – Interventi di miglioramento dell'accessibilità dei sistemi portuali nello scenario di breve-medio periodo [RFI, ottobre 2015]

Attraverso gli interventi previsti da RFI per i corridoi europei, si attendono i seguenti **risultati di medio periodo**:

- **60% di linee a sagoma PC80 (linee fondamentali come la Piacenza Bologna sono ancora a sagoma PC45);**
- **48% di linee a modulo 750 metri;**
- **90% della rete D4.**

Nel quadro strategico degli indirizzi di politica nazionale dei trasporti, il documento di RFI in preparazione del nuovo contratto di programma non tiene ancora in considerazione il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica approvato dal Governo a luglio 2015. **Va chiesto al Gestore della Rete Ferroviaria Nazionale di riordinare gli assi prioritari della propria azione lungo le linee guida dettate da questo indirizzo di Governo.**

Inoltre, il documento di RFI considera parzialmente in tutti i suoi impatti la profonda discontinuità per il traffico merci che sarà determinata dalla **apertura del nuovo Gottardo**. Infatti, con l'apertura, al 2016, della **nuova galleria del Gottardo**, e con i successivi ulteriori **upgrade della linea Svizzera (Tunnel di Base del Ceneri ed upgrade sagoma a P400 che saranno completati entro il 2020)**, in virtù della nuova capacità e, soprattutto, della maggiore competitività della modalità ferroviaria (Figura 16), ai collegamenti intermodali esistenti potrebbero aggiungersi fino ad oltre **130 treni internazionali al giorno**.



Requirements for rail freight corridors:
 > train length 750 m
 > train weight 2000 t with 1 locomotive
 > P400 profile for 4-m megatrailers

2016 Gotthard base tunnel
 > Shorter distances, fewer locos
2019 Ceneri base tunnel
 > Fully efficient infrastructure
 > Strong reduction of subsidies
2020 4-m-corridor
 > Profile P400; train length 750m
2024 Suppression of subsidies

Figura 16 – Piani di ampliamento delle direttrici transalpine [Hupac, 2015]

Questa profonda modifica di assetto coglie i terminali del Nord Italia in una condizione di saturazione e gli investimenti previsti nei nuovi terminal (Milano Smistamento innanzitutto, ma anche Piacenza e Brescia, Figura 17) potrebbero non essere sufficienti o semplicemente operativi e puntuali all'appuntamento.

Occorre, a tal proposito, una coerente tempificazione che consenta da un lato di sfruttare appieno le capacità dei terminal settentrionali esistenti (ad esempio Segrate, pur se i limiti posti dall'amministrazione cittadina ne vincolano drasticamente l'utilizzo ed occorrerebbe operare per rimuoverli) e dall'altro di cogliere l'opportunità connessa al nuovo Gottardo, per evitare che l'intermodalità riguardi sostanzialmente solo le linee di valico, bloccandosi in una Gronda Nord che poi scarica via gomma sul territorio italiano la grande parte del traffico.

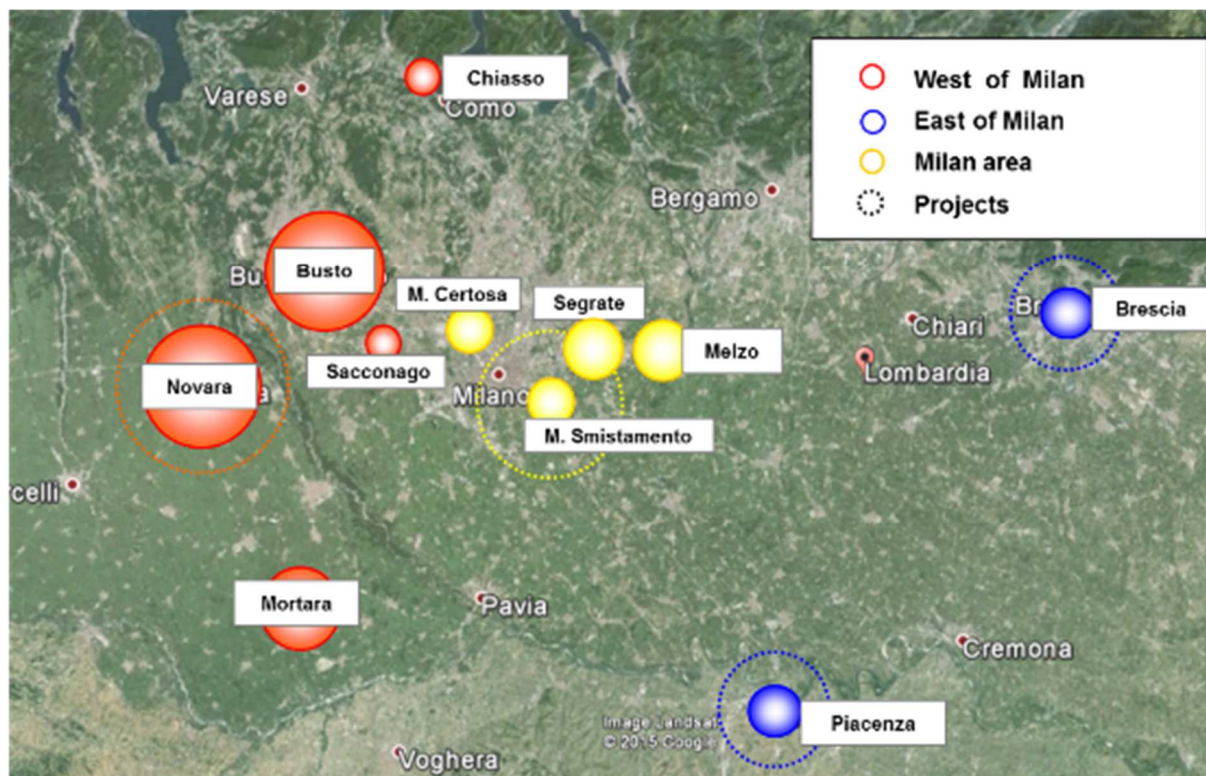


Figura 17 – Interventi di raddoppio di capacità nei terminal del nord Italia, 2013 - 2020 [Hupac, 2015]

Il gestore della rete dovrà operare allora per garantire che siano attrezzati assi di collegamento con terminali strategici posti nelle regioni centrali e meridionali (Bologna, Nola, Marcianise, Bari). In particolare occorre arrivare in tempi brevi all'apertura della linea Adriatica Ferroviaria al profilo P400: questo permetterà di allineare il sud Europa al nord Europa e sarà una delle chiavi di volta per l'ulteriore sviluppo dell'intermodalità, con un profilo P400 che potrà andare da Bari all'estrema Svezia via ferrovia.

Inoltre, **l'adeguamento da PC45 a PC80 della tratta Piacenza-Bologna entro un arco di tempo definito costituisce una delle condizioni essenziali per assicurare una maggiore penetrazione sul territorio nazionale della intermodalità sui corridoi internazionali**, dal momento che Bologna Interporto presenta i maggiori margini di capacità residua utilizzabile senza investimenti sulla infrastruttura, potendosi proporre quindi come un terminal capace di spostare un po' più a sud la Gronda Nord dell'intermodalità internazionale e potendo poi essere cerniera di rilancio dei traffici verso le regioni meridionali del nostro Paese.

Occorre dunque prepararsi all'apertura del nuovo Gottardo mediante due mosse strategiche:

- **allungare la prosecuzione dei servizi intermodali lungo il territorio nazionale**, mediante una politica di incentivazione al prolungamento dei servizi internazionali ed ai collegamenti tra interporti, porti e principali piattaforme logistiche nazionali;
- **realizzare gli investimenti di potenziamento nei terminal**, particolarmente nelle aree del Nord, in modo tale da generare capacità aggiuntiva di ricezione coerente con i volumi di traffico prevedibili a valle della apertura della nuova galleria del Gottardo.⁶ A tal proposito, come già accennato, infatti, nei prossimi anni è previsto il completamento del raddoppio di capacità per i terminali del nord Italia, come da figura sottostante. In particolare, tre nuovi terminali sono previsti: Milano Smistamento, Piacenza e Brescia.

Le risorse finanziarie che i programmi comunitari mettono a disposizione debbono essere maggiormente utilizzate e valorizzate dal nostro Paese. Recentemente è stata lanciata dalla Commissione Europea la seconda call di proposte per il programma *Connecting Europe Facility* (CEF), dotato di un capitale pari a più di 7,6 miliardi di euro per finanziare progetti strategici di trasporto; di questi, 6,5 miliardi sono destinati a Stati Membri all'interno del fondo di coesione europea. Saranno favoriti in particolare progetti per il trasporto sostenibile, e quindi le modalità ferroviaria e le vie navigabili interne. Le proposte devono essere presentate entro il 16 febbraio del 2016, ed i risultati della selezione saranno definiti entro l'estate del prossimo anno.

3.3.2 Interventi sui raccordi ferroviari e sulle connessioni di ultimo miglio

Infine, ma non meno importante, è il tema della programmazione degli interventi infrastrutturali relativi alle connessioni ferroviarie di ultimo miglio. L'**ultimo miglio**, nei porti come negli interporti, **rappresenta un fattore decisivo per il funzionamento operativo efficace della filiera intermodale nel suo insieme**.

Come correttamente viene affermato dal Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, *“non sono disciplinati neanche modus operandi funzionali per la gestione efficace degli scambi intermodali, del decongestionamento dei piazzali e della gestione degli spazi (che riguardano gli altri attori coinvolti nel ciclo portuale). Infine sul versante degli investimenti, sono disciplinati gli iter autorizzativi dei PRP e POT per i confronti con gli Enti locali, ma non è istituito un modello operativo per una programmazione organica portuale, ferroviaria, autostradale e interportuale tra i diversi soggetti e società che operano sia centralmente che sul territorio”*⁷.

In tal senso, **un elemento chiave su cui occorre intervenire in parallelo al CdP di RFI è il tema dell'ultimo miglio laddove la proprietà dell'infrastruttura non è di RFI, condizione comune in molti porti e terminali intermodali**. Per i porti, in coerenza con il PSNPL, si dovrebbe promuovere un tavolo di lavoro tra AdSP e RFI, e lo stesso dovrebbe farsi con le piattaforme intermodali e gli interporti strategici. Non ha senso, altrimenti, incrementare sagoma e moduli sulla rete e poi doversi impegnare in costose e inefficienti manovre per accedere ai nodi.

⁶ Si segnala in particolare il collo di bottiglia della galleria delle Ceneri, per la quale RFI è pronta con una programmazione entro l'apertura del Gottardo, mentre sul versante svizzero gli adeguamenti sono previsti al 2020. Si tratterà di porre la questione al governo elvetico per evitare che l'intero itinerario ritardi la massimizzazione della capacità per un tratto che costituisce ad oggi un vincolo di sistema.

⁷ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, “Piano Strategico della portualità e della Logistica,” luglio 2015, p. 133

Allo stesso modo, è necessario **ripensare al tema del raccordo ferroviario di stabilimenti privati e impianti industriali e logistici**, cercando di recuperare la capillarità di accesso diretto alla rete ferroviaria (senza quindi inefficienti trasbordi) drammaticamente persa negli ultimi anni, e prendendo invece ad esempio le azioni intraprese in tal senso dalla Francia e soprattutto dalla Germania.

3.3.3 Interventi sulla gestione della rete

Dunque il **Catalogo Tracce** può diventare sempre più uno strumento di promozione commerciale delle opportunità per uno sfruttamento migliore di tutta la capacità di rete, soprattutto per il traffico ferroviario merci ed intermodale, che sempre più si concentra solo nelle regioni settentrionali, o estremamente settentrionali, del nostro Paese.

A tale riguardo può essere opportuno che il **Catalogo Tracce** riporti anche la capacità residua dei principali terminali per il traffico merci e per i servizi intermodali, in modo tale che gli operatori internazionali, che trovano difficoltà a saturare la propria domanda negli impianti prevalentemente utilizzati, prendano in considerazione altre ipotesi che siano in grado di allungare la percorrenza dei treni merci nel territorio nazionale.

I tre elementi su cui si potrebbe intervenire sono i seguenti:

- **velocizzazione e miglioramento delle prestazioni delle tracce merci.** Si riscontra ad esempio nelle tracce sud-nord un allungamento significativo negli ultimi anni (fino al 30% di tempo di percorrenza in più);
- **miglioramento dell'affidabilità**, invertendo il trend recente che vede decrescere in maniera significativa la puntualità dei treni merci, con ripercussioni negative sulle performance e sui costi (e.g. necessità di straordinario per i macchinisti);
- **programmazione più efficiente dei lavori notturni**, che spesso sono realizzati previa chiusura completa della tratta, con conseguente notevole impatto sul trasporto merci.

Oltre a quanto sopra, le regole per la gestione della rete dovranno sempre armonizzarsi con quanto previsto dal **Regolamento UE 913/2010** che si propone di migliorare l'efficienza e la competitività del trasporto merci su ferro a livello europeo attraverso un coordinamento strutturato fra gli Stati membri e fra i diversi gestori dei network ferroviari continentali. Tale Regolamento introduce infatti la realizzazione degli **One Stop Shop – OSS**, ovvero della possibilità di organizzare trasporti internazionali di merce attraverso l'accesso a un'unica piattaforma online.

RFI collabora già in tal senso con i suoi omologhi europei per pianificare e programmare il trasporto ferroviario merci e a novembre 2015 ha esteso il servizio **Corridor One Stop Shop** - sportello unico informativo valido per i corridoi ferroviari merci – ai corridoi Scandinavia-Mediterraneo e Baltico-Adriatico delle reti TEN-T, che vanno ad aggiungersi ai servizi sugli altri due corridoi che attraversano l'Italia (Mediterraneo e Reno-Alpi) e che sono attivi dal novembre 2013⁸. Grazie al

⁸ Nel dettaglio, ad oggi gli sportelli unici informativi attivati da RFI coprono le seguenti relazioni:

- corridoio Scandinavia-Mediterraneo: Stockholm/Oslo - Copenhagen - Hamburg - Innsbruck – Palermo;
- corridoio Baltico-Adriatico: Gdynia - Katowice - Ostrava/Žilina - Bratislava/Vienna/Klagenfurt - Udine - Venezia/Trieste/Bologna/Ravenna/Graz - Maribor - Ljubljana - Koper/Trieste;
- corridoio Mediterraneo: Almería - Valencia/Madrid - Saragozza/Barcellona – Marsiglia – Lione – Torino – Milano – Verona – Padova/Venezia – Trieste/Capodistria – Lubiana – Budapest – Zahony;
- corridoio Reno-Alpi: Zeebrugge – Anversa/Rotterdam – Duisburg – Milano – Genova.

Corridor One Stop Shop, gli operatori possono avere o a disposizione su un'unica piattaforma online le informazioni utili - quali orari, servizi disponibili, prezzi/canoni, contratti - per organizzare trasporti internazionali di merci insieme al catalogo delle tracce orario offerte dai vari gestori dell'infrastruttura. Le prenotazioni possono essere effettuate online dalla piattaforma *Path Coordination System - PCS*⁹ e la richiesta delle tracce può essere fatta anche dagli MTO, oltre che dai gestori delle infrastrutture nazionali e dalle imprese ferroviarie.

Contestualmente all'introduzione degli OSS relativamente alla rete ferroviaria, va portato avanti un discorso di integrazione dei **terminali** nella definizione dei percorsi ferroviari completi da origine a destinazione, in quanto i terminali stessi assumono un **ruolo sempre più strategico** per garantire il rispetto degli orari dei trani e dunque un funzionamento ottimale dell'intera rete europea.

3.4 Azioni e incentivi per una ripresa dei servizi intermodali

Ferme restando le considerazioni sin qui esposte, risulta evidente che lo sviluppo di una rete di servizi nazionali, o anche il semplice "allungamento" dei servizi internazionali, debba passare necessariamente attraverso un robusto recupero di competitività della modalità ferroviaria nel suo complesso. Se nel medio-lungo termine ciò può essere ottenuto grazie all'upgrade prestazionale derivante dal piano di interventi sulla rete e sui nodi, non v'è dubbio che nel breve-medio periodo lo sviluppo, o anche solo la sopravvivenza di un minimo di servizi nazionali, richiede un sistema di incentivi per l'intermodalità certi e duraturi.

In altre parole, se con il CdP di RFI ci si pone un obiettivo di medio periodo di recupero di competitività della modalità ferroviaria, appare necessario prevedere un'azione di accompagnamento che, nelle more dell'attuazione del CdP, consenta un recupero di competitività immediato e di entità simile.

Indipendentemente da come possono essere strutturati, infatti, **appare necessario che tali incentivi assumano una forma strutturale, in modo da accompagnare il mercato almeno fino al raggiungimento degli standard prestazionali europei anche sulla rete italiana. Una ipotesi può essere quella di incentivi decrescenti al crescere delle prestazioni della rete (modulo, sagoma, peso, velocità), calcolabili in funzione delle prestazioni garantite su ciascuna relazione. In tal modo durata ed entità sarà collegata agli investimenti sulla rete.** In linea di principio questo sistema va ad incentivare la modalità ferroviaria nel suo complesso, tuttavia potrebbe prevedersi una differente declinazione in funzione della tipologia di traffico. In tal modo si potrebbero innanzitutto definire criteri più pertinenti per ciascuna tipologia, ed eventualmente anche differenziare l'entità dell'incentivo. In tal modo si andrebbe a programmare un sistema di incentivi semplice (se ne conosce l'entità, in termini di €/treno*km, al momento della definizione della traccia per la singola relazione e basta certificare i treni effettivamente realizzati) "intelligente" (lo si calcola su ciascuna relazione e dipende dalle prestazioni erogate su quella relazione), certo (termina solo quando sulla relazione sono raggiunti gli standard) e adeguato (in linea di principio dovrebbe compensare i maggiori costi sostenuti a causa dei *gap* infrastrutturali). Consentirebbe, inoltre, di compensare i *gap* di competitività che si verrebbero inevitabilmente a creare in funzione delle differenti tempistiche con cui si agirà sulle differenti parti della rete. Si pensi ad esempio allo sfasamento di alcuni anni previsto tra l'entrata a regime del San Gottardo e quella successiva del Terzo Valico, è evidente che gli incentivi così

⁹ <http://pcs.rne.eu/>

pensati andrebbero ad attenuare la temporanea perdita di competitività dei porti nord tirrenici rispetto ai porti del nord Europa. Ad ogni modo, quale che sia il sistema prescelto e Tralasciando per il momento gli altri segmenti di mercato ferroviario, bisognerà rendere certi e duraturi gli incentivi per la intermodalità, in modo da consentire:

- agli operatori del trasporto ferroviario e della logistica di effettuare investimenti indispensabili nelle flotte (locomotive e carri) per attrezzarsi allo sviluppo della intermodalità;
- ai clienti finali di avviare un processo di riconversione logistica che non sarà mai deciso, per gli elevati costi che comporta, se non sono evidenti a monte decisioni strategiche di politica dei trasporti che rendano competitiva l'intermodalità, la quale, comportando rotture di carico, è inevitabilmente più costosa della soluzione del tutto gomma, almeno sul traffico terrestre. In tal senso potrebbe essere valutata la concessione di sgravi fiscali a fronte dell'acquisto di servizi di trasporto intermodali/ferroviari, da ottenersi però a fronte di esibizione di documenti che attestino l'utilizzo della ferrovia da parte dell'azienda per i tre anni successivi all'acquisto stesso;
- agli interporti ed ai centri logistici di realizzare quegli investimenti per il potenziamenti dei servizi terminali e per l'efficienza delle operazioni di carico e scarico che costituiscono un fattore primario di competitività per la soluzione intermodale.

Per costruire un meccanismo di incentivi adeguato a determinare una conversione dal tutto gomma verso l'intermodalità appare necessario mettere a sistema una serie di azioni e di interventi coordinati, superando un "approccio a canne d'organo" che sinora ha caratterizzato, per un lungo tratto di strada, la politica del settore dei trasporti.

Ogni singola modalità, in funzione della propria capacità di lobby, è andata alla ricerca di provvidenze pubbliche, senza che vi fosse una strategia di sistema da parte del governo per indirizzare i comportamenti e le scelte degli operatori coerentemente con la visione europea della mobilità sostenibile.

In costanza di sistematiche politiche fiscali e di sostegno all'autotrasporto, si sono affiancati, a corrente alternata e senza continuità temporale, provvedimenti a vantaggio della intermodalità (ferrobonus) e del trasporto marittimo (incentivi alle autostrade del mare). L'unica caratteristica in comune dell'insieme delle misure assunte era il peso costante e crescente sulla finanza pubblica, senza che fosse chiaro invece l'esito di misure a sostegno di settori differenti sul sistema complessivo della vezione.

Occorre per questa ragione invertire le logiche di azione politica, con una visione di sistema sulla tastiera complessiva delle misure di sostegno pubblico, considerando il quadro degli effetti, mediante una analisi costi/benefici che misuri gli effetti dei provvedimenti considerati nella generalità, al di fuori dell'approccio sinora seguito della specializzazione settoriale. In tal senso, occorre marcare una differenza rispetto al passato recente rispetto al quale, anche in presenza di iniziative di incentivazione (in parte eterogenee), non si è riusciti a modificare il trend decrescente dell'intermodalità. Si ritiene che ciò possa avvenire ponendosi **obiettivi chiari** e predisponendo un **piano d'azione pluriennale coerente, che dia certezze agli operatori che intendono investire e/o utilizzare la modalità ferroviaria ed intermodale. Per far ciò è opportuno prevedere un sistema di incentivazione semplice, immediatamente attivabile e facilmente monitorabile.** Il tema del monitoraggio in fase

di erogazione può diventare determinante per individuare subito eventuali *vulnus* e poter eventualmente aggiustare il tiro in corsa.

Tra le ulteriori misure possibili, da affiancare al sistema di incentivi e che possono stimolare un diverso modello di organizzazione del mercato e lo sviluppo della intermodalità, va considerata **l'ipotesi di estendere l'istituto del richiedente autorizzato anche nel segmento del trasporto ferroviario delle merci**, consentendo agli operatori logistici, o anche ai caricatori finali delle merci, di acquistare capacità di tracce dal gestore della rete ferroviaria nazionale, per poi decidere a quale - o a quali - imprese ferroviarie fare svolgere parti - o la totalità - di un network di servizi ferroviari ed intermodali.

3.5 Azioni su reti ed infrastrutture immateriali

3.5.1 I corridoi doganali ferroviari

Nella riorganizzazione del sistema logistico - per ottenere una maggiore efficienza e per realizzare uno stimolo alla intermodalità - una importanza strategica rivestono i progetti per la **costruzione dei corridoi doganali ferroviari**, per il collegamento tra porti ed interporti, al fine di consentire di liberare le banchine portuali con maggiore rapidità, effettuando le operazioni di sdoganamento nei terminali terrestri. Tale misura comporta diversi **effetti positivi**:

- **aumenta il tasso di rotazione nelle banchine portuali**, aumentando la capacità di ricezione senza dover effettuare investimenti aggiuntivi nella capacità;
- **consente di avvicinare la merce alla destinazione finale**, in modo tale che il cliente possa avere a disposizione un magazzino doganale più vicino, potendo chiamare i materiali di volta in volta quando ne abbia necessità
- **snellisce le operazioni doganali** rendendo più efficiente il flusso logistico nel suo insieme;
- **favorisce il ricorso alla intermodalità ferroviaria**, proprio perché rende possibile l'accesso ai vantaggi precedentemente evidenziati.

Per porti ed interporti la leva dei corridoi doganali, che va implementata con estrema celerità, costituisce uno strumento prezioso ed indispensabile per favorire lo sviluppo di connessioni intermodali. Si tratta di rendere possibile nel più breve tempo l'operatività di queste soluzioni, che sono state annunciate da tempo, ma che trovano ancora resistenze nella attuazione pratica.

Rendere strutturali le sperimentazioni, capitalizzando le esperienze che intanto saranno realizzate, costituirà una misura indispensabile per realizzare quel sistema di connessioni tra porti ed interporti che rappresenta una delle chiavi strategiche indispensabili per consolidare lo sviluppo della intermodalità. A tale proposito sul Corridoio Reno-Alpi, Italia (Agenzia delle Dogane, RFI e MIT) e Svizzera (UFT, SBB, BLS) hanno avviato uno studio per la valutazione e l'implementazione di sperimentazioni su nuove procedure doganali (dogana elettronica) per i treni merci aventi origine e destinazione un Paese UE (attraversamento della Svizzera), al fine di ridurre i tempi dei controlli, i costi di manovra e la necessità di investimenti per la creazione di binari di sosta ed aree attrezzate, adeguati alle esigenze, all'interno delle stazioni di confine.

3.5.2 La piattaforma digitale

Le azioni a supporto della intermodalità, che si traducono in interventi sulla capacità della infrastruttura, sulle regole di assegnazione della capacità e sugli incentivi per lo sviluppo dei

collegamenti, devono essere sostenute anche da una piattaforma tecnologica coerente, capace di consentire agli operatori delle diverse modalità di scambiare le informazioni in tempo reale necessarie per gestire i flussi di traffico, e di ottimizzare i carichi consentendo un efficiente impiego delle risorse necessari al funzionamento dell'intero ciclo logistico.

In questa ottica il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica approvato nel luglio 2015 prevede (Azione 6) misure per incentivare la ricerca, lo sviluppo e la innovazione tecnologica nella portualità italiana, e in tale ambito la digitalizzazione della catena logistica e misure atte a consolidare la diffusione della Piattaforma Logistica Nazionale. La PLN garantisce l'estendibilità del sistema a tutte le modalità di trasporto per coprire tutti i processi e le filiere logistiche con un margine potenziale di penetrazione elevato tra gli operatori logistici e ci si attendono quindi benefici strutturali con effetti moltiplicativi all'aumentare del numero dei nodi connessi.

Da quanto precede si possono riassumere 5 blocchi di azioni di sistema da attivare:

- azioni tese a **completare la PLN ed ad aumentarne le prestazioni**;
- azioni tese a **sviluppare e a distribuire i servizi base sui vari territori in tutto il Paese**, sia con fondi nazionali sia con fondi comunitari;
- azioni tese a radicare il **ruolo di *kernel* della logistica nazionale, *drive-belt*** del sistema;
- azioni sulla ***governance*** anche lato mercato;
- **azioni normative** rivolte a regolare il mercato della logistica.

Per quanto riguarda la componente ferroviaria, la piattaforma digitale potrebbe essere integrata con il PIR WEB, ovvero la piattaforma informatica creata da RFI per offrire alle imprese ferroviarie una rappresentazione geo-referenziata delle caratteristiche prestazionali e commerciali della rete e degli impianti. In coerenza con le indicazioni della norma europea del Recast (Direttiva 34/2012), tale piattaforma potrebbe diventare dunque la base informativa di tutto il settore.

Senza una piattaforma digitale adeguata, la modernizzazione e l'efficienza della logistica, oltre che lo sviluppo della intermodalità, risulterebbe priva di una delle gambe necessarie per guardare al futuro in una logica di effettiva innovazione di sistema.

3.6 Il monitoraggio e la valutazione *ex ante* delle azioni

Come accennato in precedenza, **deve essere compiutamente estesa anche al settore degli investimenti in infrastrutture e servizi per l'intermodalità terrestre il principio guida – declinato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nei suoi recenti documenti di indirizzo, e in particolare nel Documento di Programmazione Pluriennale – che qualsiasi intervento debba essere opportunamente studiato e corredato di valutazioni *ex ante* condotte con metodologie quantitative standardizzate e condivise.**

Tale necessità nasce, innanzitutto, per coerenza complessiva con le linee di politica di pianificazione dei trasporti in corso di implementazione (Piano Strategico Nazionale per la Portualità e la Logistica, Documento di Programmazione Pluriennale, azioni avviate per il Piano Generale dei Trasporti e la

Logistica), tutte coerenti nel richiedere che interventi e spesa pubblica vadano sottoposti a valutazione ex ante e verifica ex post dei risultati raggiunti.

Più in dettaglio, ciò è particolarmente vero per le politiche fortemente centrate su azioni di incentivazione dipendenti dalla risposta e dagli assetti del mercato, anche in relazione ai comportamenti degli operatori: il monitoraggio è infatti l'unica azione conoscitiva che permette di apportare rapidamente correttivi efficaci e modifiche. In particolare, si ritiene che occorrerà quantificare compiutamente le variazioni di traffico ferroviario e intermodale, ad iniziare dalla applicazione del primo periodo di incentivi previsti dagli ultimi dispositivi normativi del 2015 e di inizio 2016. In questo, ovviamente, si richiede uno sforzo congiunto al gestore dell'infrastruttura, alle imprese ferroviarie, ai caricatori e agli MTO.

Si ritiene, inoltre, doveroso avviare una discussione nel merito e nel metodo sull'approccio da utilizzare per le valutazioni ex ante, basate sul principio delle analisi benefici-costi e/o efficacia-costi a seconda del tipo di intervento.

Infine, si richiama l'attenzione sulla necessità in generale di mettere a sistema dati e informazioni sulla domanda e sull'offerta di trasporto merci ferroviario e intermodale: è un dato di fatto (basti guardare alla tipologia e quantità di dati disponibili rispetto alle altre modalità di trasporto da fonte ISTAT e CNIT) che il trasporto ferroviario delle merci sia il meno monitorato e studiato dalle statistiche ufficiali.

4. Conclusioni

Negli Interporti e nelle piattaforme logistiche va anche ragionato il confine, sempre meno certo, tra logistica e manifattura. La crisi ha trasformato il panorama produttivo, non solo per effetto della globalizzazione e della conseguente crescita della intermodalità marittima, ma anche per effetto della modificazione dei paradigmi di organizzazione produttiva.

I processi di outsourcing dei servizi logistici, lo sviluppo del commercio elettronico, la riorganizzazione della grande distribuzione organizzata costituiscono elementi che devono indurre il decisore pubblico a:

- **tornare allo spirito originario della regolamentazione sugli interporti**, favorendo l'aggregazione delle merci per consentire quelle economie di scala che possono consentire la massimizzazione al ricorso verso la soluzione ferroviaria;
- **favorire, con politiche di sostegno alla intermodalità, i collegamenti tra le principali piattaforme logistiche nazionali (porti, interporti, scali intermodali), a sua volta connesso alla rete europea dei collegamenti comunitari**, in modo tale da generare una rete di servizi che sia a sostegno della competitività del sistema industriale italiano. Per realizzare questo obiettivo serve un sistema duraturo e solido di incentivi, concordato con la Commissione Europea, ed adeguato a spingere gli operatori logistici ed i caricatori a modificare l'assetto delle scelte di organizzazione della rete dei trasporti. Tali incentivi potrebbero essere assegnati a RFI, la quale poi li destina agli operatori ferroviari: coerenza con gli indirizzi della Commissione Europea vorrebbe che fossero destinati anche ad incentivare i collegamenti tra i nodi attrattori primari di traffico, per poter formare una rete

portante di collegamenti merci che sia poi interconnessa con i servizi ferroviari internazionali europei;

- **innovare sul versante della destinazione d'uso delle aree interportuali**, che non può essere limitato solo alla destinazione logistica, ma che deve essere connesso anche agli insediamenti di attività industriali ormai sempre più prossime alla logistica, ed ai processi di *reverse logistics* e di ciclo della riutilizzazione dei materiali, che costituisce una delle questioni essenziali che devono indurre attenzione verso la *green economy* e la *green logistics*;
- **favorire una nuova stagione di investimenti per l'ammodernamento delle infrastrutture e dei servizi di ultimo miglio**, con uno sforzo sinergico che deve riguardare Rete Ferroviaria Italiana, porti, interporti e piattaforme logistiche, per ridurre i costi di ultimi miglio che oggi condizionano la competitività della soluzione intermodale. In tal senso occorrerà limitare, ove possibile, il ricorso, pur normativamente fondato e necessario per alcune grandi opere, alla realizzazione di interventi infrastrutturali per lotti costruttivi non funzionali, sulla base di quanto aveva stabilito la legge finanziaria 2010, all'articolo 2, comma 232;
- **spingere verso le sperimentazioni dei corridoi ferroviari doganali**, che costituiscono elemento di semplificazione per migliorare la qualità dei collegamenti tra banchine portuali ed interporti/piattaforme logistiche, offrendo anche agli operatori logistici ed ai caricatori finali uno strumento flessibile per la gestione delle operazioni di sdoganamento.

Il quadro sinergico degli interventi potrà consentire al sistema paese di entrare a pieno titolo nello scenario europeo, mettendo gli operatori del settore italiani in condizione di giocare alla pari con gli altri grandi *player* del trasporto intermodale per catturare fette di mercato nelle principali *trade-lanes* continentali.

Una proiezione al 2050, basata sui traffici attuali e sulle previsioni future dello studio SPIDER PLUS Project (D9.3 “The integration of national systems into European grid”, pagina 117, elaborazione su dati UIC 2012), vede **tra i terminali italiani almeno due hub di livello europeo, localizzati nel nord del paese, e che dunque possono dare sbocco internazionale all'intero sistema.**

In tal senso è ancora più rilevante procedere all'implementazione delle necessarie misure di supporto al trasporto ferroviario e intermodale in senso lato, potenziando la rete infrastrutturale, migliorando i collegamenti dei servizi tra le principali piattaforme nazionali ed assicurando una efficace connessione con la rete dei collegamenti europei.

Dobbiamo darci tutti l'obiettivo di aumentare, nell'arco del prossimo triennio, almeno del 40% i servizi ferroviari intermodali, per recuperare quelle connessioni che sono venute meno negli anni della crisi economica. In questo senso una politica di incentivazione coerente con i vincoli comunitari costituisce una necessità sulla quale il Governo mettere il massimo impegno e le massime risorse possibili, anche riconvertendo una parte delle risorse oggi destinate al finanziamento dei servizi tutto gomma.

Dobbiamo darci l'obiettivo di cucire l'intermodalità ferroviaria e marittima in una visione unitaria e olistica, evitando duplicazioni e competizioni interne, che sono destinate solo a danneggiare quell'inspessimento dei collegamenti che costituisce la chiave di volta per migliorare la competitività della rete dei trasporti e dei servizi di logistica, che costituiscono il *backbone* indispensabile al rafforzamento competitivo dell'industria manifatturiera italiana.