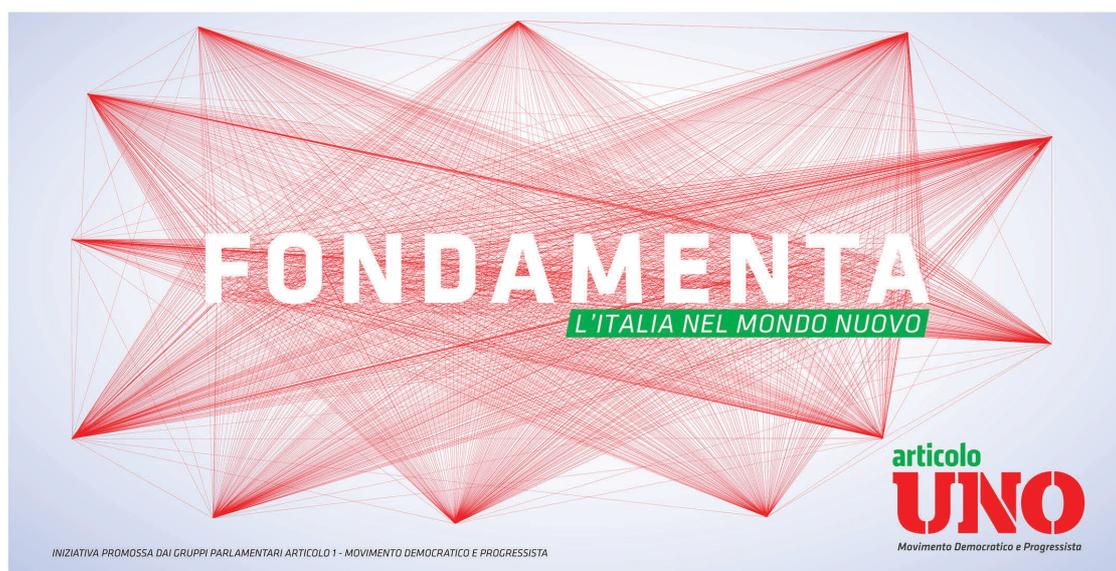


TRASPORTI **AMO** CI NEL FUTURO

Documento di lavoro dei deputati del gruppo parlamentare **Articolo Uno - Movimento Democratico e Progressista** in Commissione Trasporti



Per una mobilità sostenibile e di prossimità: investire nel trasporto pubblico locale

Lo scenario

Negli ultimi anni, nel nostro Paese, si è vissuta una sensibile riduzione di spostamenti con mezzi motorizzati pubblici sia all'interno delle aree urbane sia nelle aree limitrofe alle città, una contrazione dal 14,6% del 2014 all'11,7% del 2015, mentre gli spostamenti in auto sono passati dall'81,1% all'83,8%¹, sono quindi in aumento. Si tratta di una vera e propria crisi della mobilità più vicina ai cittadini, una carenza dell'intervento pubblico, riconducibile non solo alla riduzione del prezzo dei carburanti (la cosiddetta tempesta del cheap oil), ma anche alla difficoltà di adottare efficaci politiche pubbliche per la mobilità sostenibile, sia sulla rete nazionale sia sulle reti locali. L'auto è ancora il mezzo di locomozione principe in Italia e questo perché mancano mezzi a supporto della mobilità pubblica diffusa.

Come dimostrano autorevoli studi, il fabbisogno di investimenti è dunque ingente, sia per colmare il gap, sia per proseguire nel processo di "messa su strada" di mezzi a più basse emissioni inquinanti. Si stima che siano necessari complessivamente circa 3,9 miliardi di euro all'anno fino al 2033.

Realizzare in modo sistemico tutti gli interventi oggi individuati per allineare mezzi e reti dedicati al trasporto pubblico in Italia agli standard europei consentirebbe di realizzare 5,6 miliardi di euro all'anno circa di valore aggiunto, pari allo 0,3% del PIL, e di occupare circa 137 mila nuove unità di lavoro, con un incremento occupazionale annuo dello 0,6%.

Nel 2015, in Italia, il trasporto ferroviario regionale, gestito sia da Trenitalia sia dalle aziende ex concesse, dispone di un parco rotabile di 3'300 unità con un'età media di circa 20 anni. Il dato delle percorrenze si attesta sui 275 milioni di treni/km, mentre i passeggeri trasportati risultano pari a 753 milioni. In un'analisi pluriennale, i dati appena elencati rivelano che le percorrenze fatte registrare nel settore risultano in crescita per l'anno 2015, con un incremento del 12,4% rispetto al 2014. L'evoluzione negli ultimi anni dei passeggeri trasportati mostra invece un percorso di costante crescita nel quadriennio di osservazione: una crescita in valori assoluti di 24 milioni di unità tra il 2012 e il 2015, cioè una crescita percentuale del 3,4%, nonostante la leggera flessione di quasi un milione di unità fatta registrare nell'ultimo anno. Incrociando dati delle percorrenze e dei passeggeri trasportati, sembra trasparire una generale situazione di crescita dell'offerta di trasporto ferroviario locale negli ultimi quattro anni. Parliamo però di una crescita non troppo marcata: come detto, si tratta di percentuali che si aggirano tra il 3 e il 5% nell'ultimo quadriennio.

- **Più vicini ai pendolari.** Questi ultimi anni sono stati davvero terribili per i circa tre milioni di pendolari che ogni giorno si muovono nel nostro Paese. Legambiente ha lanciato la Campagna Pendolaria, con analisi della situazione di maggiore disagio sulle linee ferroviarie italiane, dove emerge una situazione di mobilità drammatica per i lavoratori che ogni giorno si spostano sulle linee locali, sia al Sud sia al Nord. Le ragioni della situazione vissuta dai pendolari italiani sono chiare: prima di tutto, i treni sono troppo vecchi.
- **Italia fanalino di coda per le infrastrutture ferroviarie locali.** L'Italia è fanalino di coda tra le grandi realtà europee anche guardando alla situazione infrastrutturale. La

1

Investire nel trasporto pubblico: Mezzi e reti per la mobilità, Ufficio Studi CDP, gennaio 2017.

rete ferroviaria suburbana risulta la meno estesa, con 652 km, a fronte dei 2'035 tedeschi, dei 1'695 britannici, dei 1'431 spagnoli e dei 698 francesi. Un confronto di questo tipo non tiene conto delle diverse estensioni territoriali e delle diverse conformazioni geografiche nazionali, ma il gap risulta oltre modo sbilanciato se si pensa che l'Italia presenta un'estensione pari al 32% della rete tedesca e al 38% di quella britannica².

Le proposte

L'investimento economico sugli interventi per una mobilità sostenibile e di prossimità è un elemento strategico per il sistema Paese, non solo per il circolo virtuoso di benefici che genera sull'utenza, prevalentemente la classe lavoratrice, ma anche sulle imprese e sulle aziende che compongono la filiera trasportistica italiana.

La consapevolezza dell'urgenza che un intervento di rinnovo del parco mezzi adibito a trasporto locale riveste per le città, i territori e l'operatività delle aziende di trasporto, appare dunque piena a livello istituzionale. La situazione in cui versa il parco mezzi e l'elevato fabbisogno, ancora insoddisfatto, di nuove reti per il trasporto urbano su ferro necessitano in questa fase di risposte più strutturate e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti deve farsi promotore di modalità alternative di acquisizione centralizzata dei mezzi e successiva messa a disposizione degli operatori, nonché regista di un nuovo approccio alla programmazione degli interventi infrastrutturali.

Particolare attenzione deve essere attribuita alle città, al trasporto locale e al traffico dei pendolari.

Le linee d'azione in questo ambito dovrebbero essere le seguenti: la cura del ferro nelle aree urbane e metropolitane; gli investimenti per il miglioramento del trasporto rapido di massa nelle aree urbane e metropolitane; l'integrazione tra reti ferroviarie, metropolitane, autostazioni, terminal bus e parcheggi di interscambio; l'accessibilità alle aree urbane e metropolitane; la promozione del rinnovo del parco mezzi per il trasporto pubblico locale con modalità innovative di acquisto centralizzato attraverso società specializzate.

L'insieme di queste azioni deve condurre a uno shift modale a favore della mobilità collettiva nelle città e nelle zone di prossimità – il target fissato è pari a un 40% di trasporto pubblico sul totale degli spostamenti – e a un aumento del 20% dei chilometri di tranvie e metropolitane entro il 2030.

Interventi correttamente programmati e progettati, di cui sia chiara la necessità sul territorio, possono inoltre catalizzare l'interesse di soggetti privati. In questo contesto, per lo sviluppo della rete di metropolitane e tranvie, resta da valutare la possibilità di ricorrere a schemi di partenariato pubblico-privato, le cui specifiche siano definite di volta in volta in funzione delle caratteristiche dei progetti.

Per quanto riguarda il rinnovo del parco mezzi, i benefici attesi da questo nuovo approccio adottato a livello di Governo centrale devono riguardare in primo luogo la

possibilità per le aziende di acquistare mezzi a prezzo ridotto, grazie alla contribuzione pubblica ma anche ai benefici connessi alle economie di scala.

In questo senso, anche a seguito di un'analisi delle esperienze maturate in altri Paesi, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dovrebbe rivedere le modalità di acquisto dei mezzi. Per il materiale rotabile ferroviario si deve guardare a un modello di tipo Rolling stock company (ROSCO), anche al fine di affiancare alle risorse statali risorse private; per gli autobus la scelta deve cadere sulla centrale unica di acquisto; per il materiale rotabile tranviario e metropolitano, considerati i bassi volumi di acquisto e la spiccata eterogeneità del materiale, l'ipotesi di lavoro potrebbe essere quella di uno stanziamento ad hoc svincolato dal meccanismo degli acquisti centralizzati.

La possibilità di coinvolgere competenze e capitali privati per la realizzazione di infrastrutture da destinare al trasporto locale è nota: non mancano, in Italia e all'estero, esempi di realizzazione di metropolitane e tranvie con schemi di partenariato pubblico-privato (PPP). È il caso, ad esempio, delle linee 4 e 5 della metropolitana di Milano o del people mover tra l'aeroporto G. Marconi e la Stazione Centrale FS di Bologna.

Tuttavia, la strutturazione di operazioni di PPP per la realizzazione di infrastrutture di rete da dedicare alla mobilità collettiva, pur in un contesto in cui il mercato finanziario non patisce scarsità di liquidità, resta spesso un'opzione solo sulla carta.

Questa circostanza, che riguarda in genere tutte le opere da realizzare in partenariato pubblico-privato, è riconducibile in primis alle difficoltà di molte Amministrazioni di valutare correttamente i benefici e gli oneri connessi al ricorso a schemi di PPP.

Il PPP in generale, e il project finance in particolare, viene troppo spesso considerato come strumento di finanziamento cui fare ricorso per dotare il proprio territorio di un'opera di pubblica utilità senza oneri a carico dell'Amministrazione, anziché – come sarebbe corretto – come modello per la realizzazione di interventi con lo scopo di mettere a sistema non solo risorse, ma – anche e soprattutto – le migliori competenze pubbliche e private.

Affinché ciò sia possibile, è necessario in primo luogo definire correttamente i ruoli e allocare i rischi in capo al soggetto – pubblico o privato – che meglio è in grado di sopportarne l'onere, pena lungaggini, procedure di riequilibrio e blocco dei progetti. È indispensabile, dunque, che i contratti siano disegnati opportunamente fin dalla fase di scelta dell'impiego dello strumento.

Il trasporto ferroviario: aumentare le connessioni e garantire i diritti alla mobilità

Lo scenario

L'evoluzione complessiva dei servizi di trasporto ha segnato, nell'ultimo decennio, una dinamica piuttosto modesta, rallentando in parallelo con la tendenza all'indebolimento del tasso di sviluppo dell'attività economica. Il ciclo economico, sintetizzato dall'andamento del Pil, mostra una profonda crisi nel periodo 2008-2009 e una ripresa nel successivo biennio 2010-2011, per poi diminuire nuovamente dopo il 2011 nella seconda fase della crisi.

L'indicatore relativo al trasporto merci segue da vicino l'andamento del Pil, evidenziando peraltro la caduta maggiore negli anni 2011-2015. Inizialmente, il trasporto passeggeri risente in misura minore della crisi economica: infatti, dopo aver evidenziato un trend in controtendenza all'apice della crisi (2009), l'indice diminuisce gradatamente fino al biennio 2011-2012, anni in cui, come il trasporto merci, registra un calo notevole. Da notare, infine, una significativa ripresa negli anni 2013-2015, ancora una volta in controtendenza rispetto all'andamento del Pil (e dell'analogo indicatore relativo al trasporto merci).

Nel 2015 le imprese ferroviarie hanno trasportato oltre 864 milioni di passeggeri, facendo registrare un lieve incremento rispetto all'anno precedente (+1,1%) e un altrettanto lieve aumento dei passeggeri/km (+2,5%), seguendo il trend positivo avviato lo scorso anno e in controtendenza rispetto agli anni precedenti. In particolare, il gruppo delle piccole e medie imprese ferroviarie ha trasportato oltre 42 milioni di passeggeri (+5,4% rispetto all'anno precedente), con un percorso medio per passeggero di 25,4 chilometri. Sono invece 59,5 i chilometri mediamente percorsi dai passeggeri del gruppo delle grandi imprese, 34,1 chilometri in più, analogamente a quanto era accaduto lo scorso anno. Il totale delle merci trasportate è stato di circa 91 milioni di tonnellate, con un sensibile incremento rispetto all'anno precedente (+3,3%), come accaduto per le tonnellate/km (+5,9% rispetto all'anno precedente)³.

Il trend positivo dell'ultimo anno del settore merci trova conferma anche nel più ampio contesto europeo, dove si registra una performance dell'Italia del 5,0% delle tonnellate/km complessive dell'Ue (28,3), valore che risulta in miglioramento rispetto al 2014, quando era pari al 4,8%, e al di sopra della media degli altri Paesi europei, sebbene settimo nella graduatoria, dopo Germania, Polonia, Francia, Regno Unito, Svezia e Austria.

Il servizio di trasporto extraurbano nel 2016 è stato utilizzato dal 16,7% della popolazione sopra i 14 anni. Pullman e corriere servono soprattutto le periferie delle aree metropolitane (25,1%) e in misura maggiore i residenti delle regioni del Nord-ovest e del Sud (18,7% e 18,4%). Gran parte dell'utenza, circa i due terzi, si dichiara soddisfatta per gli aspetti relativi alla puntualità delle corse e alla possibilità di viaggiare seduti (65,7% e 67,1%), mentre è più basso il gradimento per la frequenza delle corse (57,5%). A livello territoriale si riscontra una peggiore valutazione del servizio proprio nei contesti dove c'è un maggiore utilizzo, cioè nei comuni al centro delle aree metropolitane e al Sud; il gradimento è più alto nelle aree settentrionali.

3

Il treno, con il 31,1% di utilizzatori tra la popolazione di 14 anni e più, è il servizio di trasporto con l'utenza più ampia. Il trasporto ferroviario è utilizzato soprattutto nelle regioni centrosettentrionali (37,1% di utenza nel Nord-est, 36,3% nel Nord-ovest e 36,0% nel Centro), nelle aree metropolitane e nei comuni di grandi e medie dimensioni. Più bassa la percentuale di utenti al Sud, dove il treno è utilizzato da 1 persona su 4, nelle Isole, dove si registra la quota di utenza più bassa (10,3%) e nei piccoli comuni. Il trasporto ferroviario è quello che registra la quota maggiore di utenti soddisfatti per gli aspetti del servizio considerati e mostra un gradimento in crescita rispetto allo scorso anno, in particolare nelle regioni meridionali. A livello nazionale, la frequenza delle corse e la possibilità di trovare posto a sedere sono gli aspetti del servizio che incontrano il maggiore gradimento (rispettivamente 68,6% e 71,7%), mentre è più bassa la quota di utenti soddisfatti della puntualità dei treni (55,4%). Gli utenti mediamente meno soddisfatti sono quelli che risiedono nei piccoli comuni⁴.

- **Treni e infrastrutture da rinnovare.** Il trasporto ferroviario italiano conta treni troppo vecchi, lenti e lontani dagli standard europei di frequenza delle corse. Negli ultimi dieci anni sono stati realizzati alcuni interventi di sostituzione del materiale rotabile, ma ciò non basta assolutamente. Occorre aumentare il servizio con nuovi treni, a partire dalle linee più frequentate, e smettere immediatamente di attuare tagli agli investimenti per il trasporto pubblico locale e ferroviario.
- **Le dieci linee peggiori d'Italia.** Ogni giorno in Italia quasi 5,5 milioni di persone prendono il treno per spostarsi per ragioni di lavoro o di studio, un numero solo leggermente superiore al 2015 (+0,2%), quando i pendolari del treno erano 5,43 milioni (e 5,1 nel 2014). A crescere con evidenza sono, invece, le diseguaglianze tra le Regioni rispetto al numero di viaggiatori e alle condizioni del servizio offerto. È questo il dato saliente del rapporto Pendolaria 2016 di Legambiente. In questi anni si è inoltre assistito alla chiusura di oltre 1'120 chilometri di linee ferroviarie, a cui vanno aggiunti 412 km di rete ordinaria "sospesa" per inagibilità dell'infrastruttura, come per la Trapani-Palermo, la Gemona-Sacile, la Priverno-Terracina, la Bosco Redole-Benevento e la Marzi-Soveria Mannelli in Calabria. Un esempio: in Molise non esiste più un collegamento ferroviario con il mare. Da qualche mese sono scomparsi i treni che dal 1882 collegavano Campobasso con l'Adriatico e con Termoli. In tutto, sono 1'532 km di linee ferroviarie su cui non esiste attualmente alcun servizio passeggeri.

Il trasporto delle merci

Secondo i dati dell'Union internationale des chemins de fer (UIC), dal 2007 a oggi il traffico ferroviario delle merci sarebbe diminuito di circa il 50%. Questo crollo è avvenuto nonostante la liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario delle merci avvenuta a opera dei decreti legislativi n. 188/2003 e 268/2004 (ora abrogato e sostituito dal decreto legislativo n. 163/2007), che, dopo la storica direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, hanno dato attuazione al cosiddetto «primo pacchetto ferroviario», di cui alle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE e 2001/16/CE, consentendo l'ingresso nel mercato a una

quindicina di nuovi operatori, i quali ora detengono circa il 30% del traffico ferroviario. La proposta emendativa mira a invertire questo trend stanziando maggiori risorse per il settore.

Come sostiene Legambiente in un rapporto, il trasporto delle merci in treno, rispetto a quello su gomma, produce molte meno esternalità: meno emissioni inquinanti locali e di gas climalteranti, riduzione della congestione stradale e dell'incidentalità e – in modo indiretto – impermeabilizzazione dei suoli da parte di nuove infrastrutture autostradali. Non è un caso che buona parte della richiesta di nuove autostrade sia giustificata da ipotetiche esigenze del trasporto merci, quasi mai corroborate da dati concreti. I fabbisogni energetici e le emissioni di gas climalteranti di un trasporto merci su ferro sono pari a circa 1/3 di quelle equivalenti su camion, quando non addirittura inferiori. La soluzione del ferro può contribuire a ridurre i livelli di inquinamento, altissimi, che affliggono il bacino padano.

Secondo il libro bianco UE “Tabella di marcia per uno spazio europeo unico dei trasporti”, il 30% del trasporto di merci su strada per più di 300 km dovrebbe passare ad altri mezzi di trasporto, come la ferrovia o il trasporto per vie navigabili, entro il 2030, e più del 50% entro il 2050, agevolato da corridoi merci efficienti e verdi. Per raggiungere questo obiettivo sarà anche necessario lo sviluppo di infrastrutture adeguate.

Nonostante ciò, il trasporto merci su treno in Italia ha subito negli ultimi anni sensibili contrazioni, e le politiche nazionali hanno continuato a privilegiare il trasporto via camion, sia in termini di incentivi sia di infrastrutture. Al contrario, altri Paesi, in cui si è affermata maggiormente una politica nazionale a favore del ferro, dispongono oggi di operatori ferroviari attivi e competitivi anche in Italia. Purtroppo, buona parte del trasporto ferroviario che attraversa l'arco alpino si ferma alla cintura ai piedi delle Alpi, nella “gronda” dei centri di smistamento di Novara, Busto Arsizio, Verona. Lungo questo ipotetico confine si assiste a un cambio intermodale a tutto svantaggio del Paese: mentre fin qui il traffico merci che transita sui confini è al 30% su ferro, scendendo a sud il dato si abbatte drasticamente sotto il 10%. Nella vicina Svizzera il 67% delle merci viaggia su treno (Eurostat 2010).

A fianco dei dati ambientali, una gestione maggiormente efficace di trasporti e logistica, meglio organizzata e razionalizzata, rappresenterebbe anche un'opportunità economica per il Paese (la logistica pesa mediamente per il 10-15% circa sul costo del prodotto finito): lasciarla a operatori stranieri è una perdita, anche per il fatto che l'Italia, storicamente, si trova in posizione strategica nel Mediterraneo rispetto alle merci che arrivano via nave.

Le proposte

La crescita dei pendolari è un dato con differenze macroscopiche, perché aumenta dove il servizio non è stato tagliato e dove sono stati realizzati investimenti nell'acquisto di nuovi treni, come in Lombardia, dove sono arrivati a 712'000 (+1,3%), in Emilia-Romagna (+3%) e in Alto Adige, dove, sulle linee riqualificate con treni nuovi, i pendolari sono triplicati: da 11'000 nel 2011 a quasi 32'000. Il numero continua a calare in Regioni dove dal 2010 a oggi sono stati realizzati solo tagli ai servizi (in Calabria -26,4% treni in circolazione e -31% passeggeri, in Campania -15,1% treni e -40,3% passeggeri, in Piemonte -8,4% e -9,5%) e nelle città dove il servizio è scadente, con un numero sempre minore di treni, e sempre più vecchi. Accade a Napoli, sulla Circumvesuviana (le corse sono state ridotte del 30% dal 2010), o sulla Roma-Ostia Lido. Bisogna ripartire da qui, dal trasporto ferroviario per i pendolari. Occorre attuare prima possibile un Piano strategico nazionale del trasporto ferroviario pendolare e della mobilità sostenibile per oltre 2 miliardi e 350 milioni di euro annui per ciascun anno del triennio 2017, 2018 e 2019.

- **Piano strategico nazionale del trasporto ferroviario pendolare e della mobilità sostenibile.** Per l'attuazione del Piano strategico si propone di istituire nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo apposito, dal nome "*Fondo Nazionale per il Trasporto Ferroviario Pendolare*", con una dotazione di 2 miliardi di euro annui per il 2017, 2018 e 2019, allo scopo di finanziare un piano straordinario di sviluppo del trasporto su rotaia teso all'obiettivo di 5'000'000 di persone trasportate al giorno, garantendo adeguati investimenti sulla rete pubblica affidata in concessione a Rete ferroviaria italiana e aumentando la presenza di treni pendolari rispetto a quelli a mercato, nonché i collegamenti sulle principali linee pendolari.

- **Rafforzamento del Ferrobonus per il potenziamento del trasporto ferroviario delle merci.** Ai fini dello sviluppo del sistema di trasporto merci intermodale, in conformità agli obiettivi climatici, energetici, sociali individuati dall'Accordo ONU sul clima di Parigi (COP 21), si propone l'avvio di una nuova fase per la concessione di contributi per servizi di trasporto ferroviario intermodale in arrivo e in partenza da nodi logistici e portuali in Italia, per l'adeguamento tecnologico dei carri ferroviari, nonché per interventi infrastrutturali di riclassificazione delle linee ferroviarie e di elettrificazione e prolungamento dei binari nei terminal ferroviari, per consentire l'effettuazione senza attività di manovra di treni fino a 750 metri di lunghezza, nel rispetto degli standard dell'Unione Europea.

Mare bene comune: verso una politica marittima sostenibile e integrata

Lo scenario

Il Mediterraneo rappresenta un'area strategica per le relazioni commerciali italiane. A settembre 2016 l'import export via mare tra l'Italia e l'area Mena sfiora i 40 miliardi di euro. Il commercio marittimo rappresenta l'80% dell'interscambio commerciale tra l'Italia e l'area Mena. In questo contesto, l'Italia si conferma uno dei Paesi chiave della politica marittima del Mediterraneo, che tuttavia sconta alcune importanti carenze strutturali.

Gli scali portuali italiani operano in un contesto competitivo complesso. Da un lato, devono confrontarsi con un sistema portuale nordeuropeo che non soltanto presenta dimensioni estremamente più significative (il solo porto di Rotterdam, ad esempio, gestisce un traffico container superiore a quello dell'intero sistema portuale italiano), ma si attesta su livelli di efficienza tali da indurre alcuni operatori del nostro Paese ad affidare al sistema portuale nordeuropeo merci con origine/destinazione in Italia. Dall'altro, affrontano la concorrenza dei porti mediterranei che, dotati di infrastrutture all'avanguardia e servizi a basso costo, intercettano quote sempre maggiori di traffico⁵.

La perdita di competitività della portualità italiana e il rischio di marginalizzazione che tale processo porta con sé rappresentano un elemento di criticità non soltanto per il settore, ma per l'intero sistema economico nazionale. Il trasporto marittimo, infatti, assume duplice valenza, riconducibile, da un lato, al peso del settore in quanto tale; dall'altro, al ruolo che trasporti nazionali e internazionali efficienti ricoprono per la competitività del sistema industriale.

A oggi le imprese italiane, in ragione delle inefficienze del sistema portuale e logistico, patiscono un gap di competitività logistica stimato pari a 12 miliardi di euro. Non solo: molte aziende nazionali scelgono gli scali esteri per la movimentazione dei loro carichi. Considerando il volume di merci con origine/destinazione in Italia che transitano per i porti del Nord Europa, emerge come, con volumi superiori a 440 mila TEU, il Northern Range possa essere considerato, in un certo senso, l'ottavo porto container italiano⁶.

- **Carenze di infrastrutture fisiche.** Tra i sintomi di debolezza del sistema portuale italiano assumono rilievo la carenza di infrastrutture fisiche, arretrate rispetto agli standard europei; la perdita di competitività del sistema portuale nel sistema del transhipment; l'incremento delle quote di mercato dei sistemi portuali del Nord Europa sui traffici tra paesi extra-UE e Italia. Per transhipment si intende il sistema logistico in base al quale porti dotati di ampi spazi operativi e di fondali adeguati accolgono le maggiori navi dedicate ai trasporti transoceanici e ne frazionano il carico in blocchi di dimensioni inferiori, destinati ai porti di origine/sbarco finale; si contrappone al gateway, un sistema logistico in cui il porto dà accesso, per le merci in questo scaricate, a determinati territori e realtà produttive.
- **Lentezza nelle connessioni e frammentazione del sistema portuale.** In un settore integrato come quello dei trasporti, infatti, l'intera catena si muove alla velocità del suo anello più debole: reti di interconnessione congestionate e colli di bottiglia non

5 Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

6 Rapporto annuale SRM Italian Maritime Economy, 2016.

consentono l'offerta di un servizio di trasporto affidabile ed efficiente. Altro elemento determinante per la competitività di uno scalo portuale, in particolare quelli gateway, è la valutazione delle dimensioni del mercato di riferimento. In tal senso, la frammentazione del sistema portuale italiano rappresenta un elemento di fragilità non trascurabile.

Tra le potenzialità del sistema portuale italiano assumono rilievo la possibilità di costituire un nuovo gateway di ingresso da Sud per le merci con origine/destinazione i Paesi/regioni dell'Europa continentale, dalla Svizzera all'Austria alla Baviera, ma anche le opportunità offerte da economie in forte crescita della sponda Sud-occidentale (nonostante l'instabilità determinata dalla "primavera araba") e orientale del Mediterraneo.

L'Italia settentrionale è caratterizzata da due sistemi portuali, quello tirrenico (Savona, Genova, La Spezia) e quello adriatico (Trieste, Venezia e Ravenna), che hanno i loro punti di forza nell'offerta di servizi a filiere produttive a forte tasso di internazionalizzazione), nella riconversione di insediamenti e attività industriali a favore di iniziative innovative in altri settori, e nella possibilità di costituire nodi di transito per flussi di merci da/per l'Europa continentale. Gli scali dell'Italia centrale – tirrenica e adriatica – rappresentano importanti esempi di porti commerciali a carattere regionale e interregionale con funzioni di supporto dei sistemi produttivi e dei distretti industriali.

L'Italia meridionale è caratterizzata dalla presenza di vari sistemi: Napoli-Salerno (che insiste su un grande bacino demografico e importanti poli produttivi); il sistema calabro e di Gioia Tauro (che dà segni di ripresa, nonostante la concorrenza di Malta, Pireo e Tangeri, ferma restando l'esigenza di trovare vie di sviluppo alternative al solo transhipment, che dipende eccessivamente dalla volontà delle compagnie marittime); il sistema siciliano, con la presenza del traffico Ro-Ro petrolifero energetico di Augusta per il cabotaggio nazionale e internazionale; quello pugliese (presenza del cabotaggio nazionale e internazionale, con il porto di Taranto che si caratterizza invece per la sua duplice natura di porto industriale e di porto di transhipment). Il contesto normativo europeo è regolato dai regolamenti sulla rete transeuropea dei trasporti (rete TEN-T: reg. (UE) n. 1315 e 1316/2013) e dal piano di azione per i trasporti per la regione del Mediterraneo, che valorizza il ruolo dell'Italia nella costruzione di una rete di trasporto euro-mediterranea.

Tra le imprese dell'economia del mare, la cantieristica occupa il primo posto, con circa 27'000 attività imprenditoriali, il 64,2% delle quali site nei comuni costieri; la cantieristica incide per il 15,2% sul totale delle imprese dell'economia del mare, mentre le imprese di trasporto fluvio-marittimo di persone e merci rappresentano il 6%. Nei porti italiani è forte anche la presenza del traffico passeggeri – quota vicina al 20% del traffico complessivo europeo, seconda solo alla Grecia – mentre l'Italia occupa, con circa il 35%, il primo posto nel traffico crocieristico europeo⁷.

Il trasporto marittimo merci occupa un posto rilevante nell'economia italiana: avvengono via mare il 70% delle importazioni e il 50% delle esportazioni. La crisi economica ha determinato una diminuzione delle importazioni via mare, ma, dopo il forte calo del 2009, si è registrato un aumento delle esportazioni in particolare verso l'Asia, il Mediterraneo, il Medioriente e l'America.

7 Porti ed economia del mare, Ufficio Studi Camera dei Deputati, 2017.

Le proposte

In tale quadro è prioritario individuare le cause del fenomeno, definendo con prontezza le azioni da intraprendere per il rilancio del settore. In un contesto competitivo complesso e dinamico come quello in cui si colloca oggi la portualità italiana, infatti, il costo connesso all'inerzia è elevato e l'attuale congiuntura economica non consente tentennamenti. Alcune analisi hanno evidenziato come le difficoltà alla base del rilancio del sistema portuale e logistico italiano possano essere ricondotte a tre elementi caratterizzanti: la percezione da parte di alcuni operatori internazionali di una scarsa affidabilità del sistema portuale e logistico nazionale; la frammentazione della struttura portuale italiana; le difficoltà nella definizione di un indirizzo nazionale di politica dei trasporti.

- **Aumentare la competitività dei porti.** Occorre adottare un approccio differente, in cui ogni decisione di investimento si inserisca in un quadro organico di fabbisogni e l'individuazione puntuale degli interventi prenda le mosse dall'analisi della domanda e del contesto competitivo. In tal senso, lo sviluppo del sistema portuale e logistico nazionale non può prescindere dalle esigenze del tessuto industriale italiano, dalla sua specializzazione e dal suo grado di integrazione internazionale.
- **Migliorare la qualità di progetti e attività delle Autorità di sistema portuale.** La riforma delle Autorità di sistema portuale, seppur positiva, è ancora priva di alcuni aspetti che appaiono essenziali, come l'effettiva applicazione del principio della separazione tra attività di gestione del porto e attività economiche di interesse portuale, al fine di rendere più chiaro il divieto per le Autorità di governo di svolgere operazioni economiche in ambito portuale, anche indirettamente (per il tramite di società partecipate). Allo stesso modo, sia sul Tavolo di partenariato della risorsa mare che sul Tavolo nazionale di coordinamento, si chiede ancora di più che i due organi siano aperti alla partecipazioni delle organizzazioni e delle realtà produttive che vivono il mare.
- **Migliorare la trasparenza e la concorrenza nell'ambito delle concessioni terminalistiche portuali.** Come già ricordato dal Consiglio di Stato, si raccomanda l'adozione di una vera procedura competitiva per l'affidamento e il rinnovo delle concessioni, modellata secondo i moderni e ormai ineludibili principi dell'evidenza pubblica, preceduta da adeguata programmazione e quindi in sintonia strategica con il decreto che riforma anche la governance portuale, aprendo così i porti alle opportunità di investimento in una logica non di mera perpetuazione dell'esistente, ma di incentivazione a una maggiore efficienza da parte dei concessionari, con l'incremento delle risorse portuali in vista dell'auspicata ripresa del settore.
- **Altre proposte di miglioramento.** Coordinare gli investimenti allo scopo di evitare sovrapposizioni; massimizzare l'efficacia degli interventi tramite la specializzazione degli scali; sostenere lo sviluppo dei «green ports»; Garantire un'adeguata attività di monitoraggio degli interventi in itinere.

Dalla crisi di Alitalia a una vera strategia nazionale per il trasporto aereo: verso un'economia delle connessioni

Lo scenario

Il settore del trasporto aereo e la presenza di una rete efficiente di aeroporti rappresenta un elemento cardine per lo sviluppo del Paese. Si tratta di un meccanismo virtuoso che genera un beneficio – sia di natura diretta sia indiretta – sulla crescita economica.

Considerando nel complesso l'impatto diretto, indiretto, indotto e catalitico degli aeroporti europei si stima che questi contribuiscano all'occupazione complessiva per 12,3 milioni di unità circa, generando redditi – da lavoro e capitale – per più di 350 miliardi di euro e contribuendo alla formazione del valore aggiunto per più di 670 miliardi di euro. Per quanto riguarda l'Italia il dato si colloca leggermente al di sotto della media europea e assume un valore pari al 3,6%⁸.

La rete aeroportuale italiana comprende 112 scali operativi, di cui 90 aperti al solo traffico civile (43 a voli commerciali e 47 a voli civili non di linea), 11 a uso militare e civile, 11 dedicati al solo traffico militare.

Un panorama estremamente frammentato se si considera che nel 2014 il 55,6% del traffico passeggeri e il 51,1% dei movimenti di aeromobili si concentrano nei primi cinque scali. Il numero di movimenti appare più significativo nei piccoli scali, spesso raggiunti con aeromobili di ridotta capacità.

Rispetto agli altri Paesi europei, l'Italia si colloca al 5° posto per numero di infrastrutture aeroportuali che gestiscono il traffico civile commerciale, dopo Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. La numerosità delle infrastrutture aeroportuali, rispetto a PIL e dimensioni della popolazione, presenta valori più elevati in quei Paesi caratterizzati dalla presenza di isole o con vasti territori a bassa densità abitativa (è il caso ad esempio di Svezia, Grecia, Finlandia), per i quali appare più stringente l'esigenza di garantire un adeguato grado di accessibilità anche per i territori geograficamente più remoti.

Rispetto alla dimensione delle infrastrutture aeroportuali, in termini di passeggeri annui, si rileva come l'Italia presenti una quota più alta di infrastrutture di medie dimensioni rispetto a Regno Unito e Francia, dove, accanto ai grandi hub, prevalgono strutture più piccole. La Spagna si caratterizza, invece, per una distribuzione di aeroporti per classe dimensionale molto simile all'Italia, pur con una numerosità maggiore di aeroporti di grandi dimensioni.

L'elevata diffusione di scali di media dimensione in Italia, oltre a riflettere le peculiarità di un Paese caratterizzato da una molteplicità di poli di interesse economico e turistico, è in gran parte riconducibile all'assetto complessivo del sistema trasportistico nazionale. La carenza di infrastrutture terrestri adeguate e la forte asimmetria nella dotazione viaria e ferroviaria tra le diverse aree del Paese fanno sì che molte zone siano di fatto accessibili in modo efficiente e con tempi ragionevoli esclusivamente per via aerea.

Analizzando in maggior dettaglio il caso italiano, si ripropone la forte polarizzazione tra i grandi scali e l'ampia rete di aeroporti medi e piccoli. L'aeroporto di Roma Fiumicino è il più grande non soltanto in termini di volumi di traffico, ma anche dal punto di vista fisico, seguito da Milano Malpensa. Gli altri aeroporti si discostano in modo significativo dai grandi hub nazionali per dimensione delle aree di sedime, estensione dei terminal e dotazione di banchi

8 Il sistema aeroportuale italiano, Studio di settore, CDP, 2015.

di accettazione. Per quanto riguarda le piste è opportuno sottolineare come, in questo caso, la differenza principale da un punto di vista operativo non stia nel numero assoluto di piste, ma nella possibilità di distinguere senza interferenze piste di decollo e piste di atterraggio. In altri termini, la gestione del traffico migliora nel passaggio da 1 a 2 piste disponibili, mentre cresce in modo meno che proporzionale da 2 piste in su.

- **Frammentazione del tessuto aeroportuale.** Gli aeroporti che rivestono particolare rilevanza strategica (in base al Piano nazionale degli aeroporti) sono i seguenti: Milano Malpensa, Torino; Venezia; Bologna, Firenze/Pisa; Roma Fiumicino; Napoli; Bari; Lamezia Terme; Catania; Palermo; Cagliari. Gli aeroporti che rivestono il ruolo di gate intercontinentali sono: Roma Fiumicino, quale primario hub internazionale, Milano Malpensa e Venezia. Eppure il numero complessivo degli aeroporti italiani supera le 100 unità.
- **Penetrazione delle compagnie low cost straniere.** I benefici dell'espansione del mercato del trasporto aereo italiano vengono assorbiti e sfruttati principalmente da compagnie straniere: si tratta di un paradosso. Tra i fattori che maggiormente hanno inciso sulle dimensioni e sulle caratteristiche del trasporto aereo negli ultimi anni si rileva in modo particolare l'affermazione dei vettori low cost. Nel 2014, 68,8 milioni di passeggeri in Italia hanno scelto di viaggiare low cost, facendo registrare una crescita rispetto al 2013 del 18,8%. Il 61,3% di questo traffico si riferisce a rotte internazionali.

Le proposte

Risolvere la crisi di Alitalia e ridare vita e prospettive alla compagnia di bandiera nazionale è la priorità assoluta per la politica e il mondo economico. Con decreto del MISE del 2 maggio 2017 è stata disposta l'apertura della procedura di amministrazione straordinaria e la nomina del collegio commissariale della società. Una contingenza particolarmente straordinaria, che impone allo Stato di intervenire sulla base della salvaguardia. Il primo principio riguarda il mantenimento della connettività territoriale del Paese attraverso un servizio di trasporto aereo efficiente e capace di arrivare capillarmente in tutte le aree d'Italia. Il secondo riguarda la salvaguardia dei 4 milioni di clienti che hanno già acquistato biglietti Alitalia e che vanno economicamente tutelati, altro principio economico di primaria importanza. L'erogazione del prestito dello Stato è prevista per far fronte alle indilazionabili esigenze gestionali della società stessa e delle altre società del gruppo sottoposte ad amministrazione straordinaria, al fine di evitare l'interruzione del servizio di Alitalia, con particolare riferimento ai collegamenti aerei svolti sul territorio nazionale, ivi compresi quelli coperti da oneri di servizio pubblico. Ma è chiaro che occorre mettere in campo una strategia di più ampio respiro per rilanciare il vettore nazionale e il trasporto aereo.

- **Aumentare la capacità degli scali.** Considerando le previsioni di traffico (si stima che nel 2030 il volume di passeggeri negli aeroporti del nostro Paese potrebbe essere prossimo a 170 milioni di unità), in assenza di interventi per l'incremento della capacità, nei prossimi 10 anni i problemi di congestione degli scali potrebbero determinare un decadimento dei livelli di servizio con ripercussioni sull'economia e sulla competitività nazionale. Va potenziata la capacità degli scali, ottimizzando e razionalizzando la capacità esistente, in secondo luogo favorendo l'utilizzo di quella disponibile negli scali più piccoli che possono fungere da "riserva di capacità" per i più grandi in coincidenza dei picchi di traffico o specializzarsi progressivamente su particolari segmenti di attività.
- **Incrementare l'intermodalità.** I livelli di intermodalità risultano complessivamente

inadeguati e molto distanti dagli standard europei: a oggi, infatti, sono accessibili su ferro soltanto gli aeroporti di Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Palermo, Pisa, Torino e Ancona. Tuttavia, anche nei casi in cui il collegamento ferroviario è attivo, i tempi di percorrenza, le frequenze e le caratteristiche dei treni scoraggiano l'utenza e non rendono sempre competitivo il collegamento ferroviario rispetto alla gomma.

Una mobilità ciclistica nazionale e urbana

Organizzare una politica a favore della bicicletta implica una collaborazione tra molti settori della Pubblica Amministrazione, tra i quali l'urbanistica, i lavori pubblici, i trasporti, l'educazione e la formazione: è anche necessario coinvolgere il sistema produttivo e dei servizi, le imprese e i commercianti. Secondo il rapporto *EU Cycling Economy*, presentato a Bruxelles e realizzato da ECF (European Cyclists Federation), ogni anno la mobilità ciclistica nei 28 paesi dell'Unione Europea vale benefici economici pari a 513 miliardi di euro, pari a 1'000 euro per ogni cittadino. I benefici della mobilità ciclistica non riguardano unicamente settori come i trasporti o le politiche ambientali, ma coinvolgono molte altre aree in cui l'Unione Europea ha competenze specifiche come, ad esempio, la politica industriale, l'occupazione, la salute e le politiche sociali. I vantaggi della mobilità ciclistica si estendono anche ad ambiti sociali, come l'integrazione dei rifugiati, l'impiego e l'accesso alla mobilità. Sono dati e numeri che dimostrano, ancora una volta, come la bicicletta rappresenti un grande contributo all'economia generale dell'UE e possa rappresentare un sostegno alle politiche in ambiti diversi: l'UE ha tutto l'interesse a raccogliere tali vantaggi. Per fare ciò è necessario avere una strategia condivisa sulla mobilità ciclistica in Europa, che integri diversi aspetti. I benefici economici attesi sarebbero maggiori soprattutto in quei Paesi dove la percentuale degli spostamenti sulle due ruote è attualmente piuttosto bassa.

A livello nazionale, In Italia il quadro della situazione è ancora in chiaroscuro: a fronte di un incremento dei percorsi ciclabili del 47,7% dal 2008 al 2015 (fonte ISTAT 2015), solo il 3,3% delle persone ammettono che quotidianamente si spostano utilizzando la bicicletta (ISTAT 2011). Tuttavia, grazie a una domanda di turismo che privilegia la scoperta dei territori con mezzi *climate friendly*, si è notevolmente sviluppato principalmente in ambito extraurbano il fenomeno del cicloturismo, ovvero quei viaggi itineranti senza motivazioni agonistiche lungo percorsi su strade riservate alle biciclette o a scarso traffico.

Come si ricorda nel *Documento di economia e finanza 2017*, i tratti extraurbani su strade riservate alle biciclette (ciclovie) garantiscono agli utenti percorsi di qualità e in sicurezza per spostarsi su distanze medio-lunghe, assolvendo al tempo stesso a diverse funzioni: trasportistica, poiché possono collegare anche località scarsamente accessibili mediante le normali reti di trasporto; intermodale, in quanto consentono la connessione tra le varie modalità di trasporto (ferroviaria, bus...); di tutela del territorio, poiché la realizzazione di ciclovie consente il recupero e il riutilizzo a fini sostenibili di aree dismesse, impattando sull'ambiente in misura trascurabile; turistica, in quanto tali vie consentono di ammirare e scoprire ambienti poco noti nei principali circuiti turistici nazionali e internazionali.

Una politica nazionale della mobilità ciclistica dovrebbe favorire non solo le ciclovie inserite nel circuito Eurovelo, ma anche la mobilità ciclistica urbana e il *bike sharing*. Oggi il 54% della popolazione mondiale vive in aree urbane, e le Nazioni Unite prevedono che si arrivi al 66% nel 2050. In un simile contesto i centri urbani cominciano a porsi come priorità la

creazione di un sistema integrato di mobilità, che inquinino sempre meno e permetta a un numero sempre maggiore di persone di muoversi.

Car sharing e *bike sharing* si stanno diffondendo ovunque, ma è il *bike sharing* a fare la parte del leone: grazie alla sua estrema praticità e all'impatto ambientale ridottissimo, è il mezzo perfetto per città di medie dimensioni ma densamente abitate, cioè in sostanza per molte città europee. L'Italia risulta spaccata in due, con più *bike sharing* in alcune regioni del Nord, come Piemonte e Lombardia. Bisogna impegnarsi per ridurre il gap territoriale.

Car pooling e sharing mobility

La pratica del *car pooling*, ovvero la condivisione programmata dell'auto per un tratto di viaggio assieme ad altri passeggeri, è utile a ridurre l'inquinamento da traffico veicolare e la congestione di tratti stradali. Consente di ottimizzare le auto circolanti, aumentando i passeggeri per auto.

Il *car pooling* è organizzato da singoli utenti privati, in contatto, anche tramite piattaforme digitali, con persone che intendono percorrere lo stesso tratto stradale. Può realizzarsi anche a livello aziendale, per favorire la condivisione dei mezzi per raggiungere il luogo di lavoro, o in altre strutture, come università, centri di ricerca ecc.

Non è un'attività professionale, non può e non deve essere svolta per profitto: consente solo una condivisione delle spese e aumenta la socialità tra persone che condividono una destinazione (residenza, luogo di lavoro o studio, vacanza...).

Secondo uno studio dell'Osservatorio Nazionale della Sharing Mobility, oltre il 20% degli utenti sono portati a muoversi utilizzando sistemi di mobilità condivisa e tale fenomeno è complementare al trasporto pubblico, che è *conditio sine qua non* per lo sviluppo di questo tipo di pratica virtuosa. Lo studio dimostra inoltre che, tra gli utenti di tali sistemi di mobilità, l'11,4% ha rinunciato all'unica auto di famiglia, il 25% ha eliminato la seconda auto.

Il *car pooling* deve essere quindi considerato parte importante di una strategia integrata di mobilità sostenibile, una pratica che tiene conto del risparmio economico, valorizza il rispetto dell'ambiente e forma a un nuovo approccio culturale nell'uso delle risorse. Per tale motivo risulta strategico agevolarne la diffusione, permettere agli utenti e ai possessori di auto di agire in un contesto chiaro e favorire gli strumenti tecnologici che ne aumentino la diffusione e la facilità d'uso.

Inoltre il *car pooling* favorisce l'incremento della mobilità sostenibile attraverso l'utilizzo efficiente di mezzi già in circolazione, una modalità di condivisione pura, senza scopo di lucro né possibilità di sostituirsi ad altri servizi di trasporto o categorie professionali.

L'emendamento introduce una definizione del *car pooling* e le modalità secondo cui questo deve essere considerato.

Le proposte

Per togliere dall'ombra tale pratica virtuosa, a tutti gli effetti parte integrante della *sharing economy*, è necessario intervenire per dare veste giuridica a questo fenomeno, che può ottenere sempre maggiore successo anche grazie al fattore abilitante rappresentato dallo sviluppo delle nuove tecnologie in rete. Fenomeno che, come noto, proprio in assenza di una specifica disciplina, si trova a solcare la sottile linea rossa dell'illegalità se posto a confronto con la severa regolamentazione di taxi e servizi di NCC disposta dalle norme nazionali e regionali.

Fonti utilizzate nel presente documento

Trasporto pubblico locale

Investire nel trasporto pubblico locale, Ufficio Studi CDP. www.cdp.it/Media/Studi/Quaderni-CDP/Investire-Nel-Trasporto-Pubblico.kl

Indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale, Camera dei Deputati. goo.gl/gDXOXX

Trasporto ferroviario

Tema web della Camera dei deputati - Trasporto ferroviario
[www.camera.it/leg17/465?tema=il sistema ferroviario](http://www.camera.it/leg17/465?tema=il_sistema_ferroviano)

Dati sul trasporto ferroviario estratti dall'Annuario statistico Istat 2016
(See attached file: Estratto annuario ISTAT 2016 C20.pdf)

MIT- Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti - Anni 2014-2015
www.mit.gov.it/comunicazione/pubblicazioni/CNIT-2014-2015
In particolare: link Gruppo FS Italiane

Camera dei deputati - Rapporti sull'attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche
www.camera.it/leg17/1014

Nota di sintesi: Lo stato di attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche al 31 dicembre 2016. <https://goo.gl/i4FiAg>

Trasporto ferroviario, Istat (indagine riferita al 2015, pubblicata nel 2017)
www.istat.it/it/archivio/195753

Trasporto ferroviario, Istat (indagine riferita al 2014, pubblicata nel 2016)
www.istat.it/it/archivio/178014

Trasporto ferroviario: tutte le rilevazioni dell'Istat
www.istat.it/it/archivio/ferrovie

Rete Ferroviaria: Istantanea sulla rete - La classificazione delle linee ferroviarie
www.rfi.it/rfi/LINEE-STAZIONI-TERRITORIO/Istantanea-sulla-rete/La-rete-oggi

Trasporto merci
www.rfi.it/rfi/SERVIZI-E-MERCATO/Accesso-alla-rete/Per-il-trasporto-merci/la-rete-per-le-merci

Trasporto passeggeri
www.rfi.it/rfi/SERVIZI-E-MERCATO/Accesso-alla-rete/Per-il-trasporto-passeggeri/Per-il-trasporto-passeggeri

Rete regione per regione

www.rfi.it/rfi/LINEE-STAZIONI-TERRITORIO/Nelle-regioni

Strutture territoriali

www.rfi.it/rfi/LA-NOSTRA-AZIENDA/Strutture-territoriali

Prospetto Informativo della Rete 2018

www.rfi.it/rfi/SERVIZI-E-MERCATO/Accesso-alla-rete/Prospetto-informativo-della-rete/PIR-2018

Portualità

Piano nazionale della logistica e dei porti, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=23291

Porti ed economia del mare, Ufficio Studi Camera dei Deputati, 2017

Rapporto annuale Italian Maritime Economy, SRM

www.sr-m.it/presentato-il-terzo-rapporto-annuale-di-srm-italian-maritime-economy/

Trasporto aereo

Il sistema aeroportuale italiano, Studio di settore, CDP, 2015

Il sistema aeroportuale e del trasporto aereo, Camera dei Deputati

www.camera.it/leg17/465?tema=il_sistema_aeroportuale_italiano