

veicolare leggera (+1,1%), sia quella pesante (+0,8%). A questo risultato contribuiscono in misura significativa i servizi passeggeri sulle lunghe distanze. Uno studio commissionato da ANAV e pubblicato a fine 2013 dal Politecnico di Milano fotografa il settore delle autolinee nazionali in un'offerta di oltre 88 milioni di bus km a servizio di oltre 2,6 miliardi di passeggeri km. Tale servizio si configura per una rete capillare nel Mezzogiorno con collegamenti tra località scarsamente collegate dalla ferrovia e grandi città del centro-sud (Roma e Napoli) e il nord, nonché per i collegamenti dalla costa Adriatica soprattutto verso Roma.

Al 31 dicembre 2013⁶ l'estensione della **rete stradale primaria (autostrade, altre strade di interesse nazionale, strade regionali e provinciali)** è pari a 181.619 km, rappresentati per oltre l'85% da strade regionali e provinciali (154.948 km) e per la restante parte da autostrade (6.751 km, incluse quelle in gestione ANAS S.p.A.) e altre strade di interesse nazionale (19.920 km).

Passando ad un'analisi per ripartizioni territoriali, dalla lettura dei dati CNIT al 2013 risulta che l'**Italia Settentrionale** ha la maggiore **dotazione di autostrade** sia rispetto ai residenti (km 1,25 ogni 10.000 abitanti), sia rispetto alla superficie (km 2,90 ogni 100 chilometri quadrati) e sia rispetto al circolante (km 2,06 ogni 10.000 autovetture). Si può notare, altresì, come la **Ripartizione Geografica Meridionale ed Insulare** abbia una rete autostradale nettamente inferiore a quella del Settentrione: valori dei tre indicatori si attestano rispettivamente a 1,02 km ogni 10.000 abitanti, 1,73 ogni 100 chilometri quadrati e 1,72 ogni 10.000 autovetture.

Al contrario, in rapporto alle autovetture circolanti, l'**Italia Meridionale**, con 59,08 chilometri di strade Provinciali e Regionali e con km 10,69 di Altre Strade di interesse nazionale per 10.000 autovetture circolanti, prevale largamente sul Resto d'Italia, il che evidenzerebbe, fra l'altro, una **minore congestione della circolazione**. Riguardo alla congestione della circolazione, evidenziano dati elevati soprattutto Regioni quali la Lombardia, il Lazio e la Campania, che risultano avere la maggiore concentrazione di autovetture per chilometri di estesa stradale, mentre, per contro, le Regioni in cui si registra la minor concentrazione di autovetture per chilometro di strada, sono Basilicata e Molise, seguite da Sicilia, Calabria ed Umbria.

Negli ultimi anni si è assistito ad un processo di **decentramento del settore stradale**, che si è caratterizzato per l'**assenza di chiare scelte strategiche di lungo periodo**, un **quadro giuridico instabile**, la **carenza di incentivi a perseguire incrementi di efficienza** ed un **ruolo incerto degli investitori privati**. Come osservato in recenti pubblicazioni⁷ e confermato dalla rilevanza dell'estesa stradale di competenza regionale e provinciale strade e autostrade sono state, infatti, assegnate in ampia misura alla competenza delle amministrazioni locali. La devoluzione di oltre la metà delle strade statali alle Regioni è avvenuta in assenza di indicazioni sul modello di *governance* da adottare ed è stata accompagnata da una tendenziale riduzione delle risorse finanziarie. Gli enti locali hanno organizzato le nuove funzioni in modo molto differenziato, registrando difficoltà nel coordinare e inserire i nuovi compiti entro i preesistenti

⁶ Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti (CNIT), Anni 2013-2014.

⁷ Marangoni D. e Marinelli G. (2011), "Il crescente ruolo delle Amministrazioni locali nella programmazione e gestione della viabilità stradale", Banca d'Italia, Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione.

processi di programmazione regionale. Inoltre, il recente attivismo delle Regioni nei confronti delle autostrade locali sembra dipendere sia dalla necessità di accrescere le dotazioni di autostrade, sia dalla ricerca di rendite e di maggiori fonti di finanziamento.

1.5.2 Ferrovie

Il trasporto ferroviario è tra le modalità di trasporto con minore impatto negativo sull'ambiente e sul territorio, è una tra le modalità di spostamento più sicure e più efficienti. Ciononostante la quota di traffico ferroviario resta largamente minoritaria rispetto, in particolare, a quella attratta dal trasporto su gomma.

Nel trasporto ferroviario i volumi di traffico realizzati nel comparto merci hanno rappresentato poco più del 10% del totale, con una quota di mercato che, benché poco significativa, resta stabile rispetto al 2005. Analogo andamento è osservabile con riferimento al trasporto passeggeri, che rappresenta il 6% circa degli oltre 838 miliardi di passeggeri-km, percentuale che resta pressoché invariata rispetto al 2005.

A fronte di un andamento tendenziale che ha visto un progressivo ridimensionamento sia del traffico merci che di quello passeggeri, il trasporto ferroviario ha mantenuto la propria quota di traffico, e, in particolare nel comparto passeggeri, ha visto una crescita dei traffici, dovuta in gran parte a servizi di trasporto ad Alta Velocità.

TABELLA 6: TRAFFICO INTERNO (1) DI MERCI – ANNI 2005, 2008-2014 (milioni di tonnellate-km; per il 2014 dati stimati)

Modalità di trasporto	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Trasporto ferroviario	22.761	23.831	17.791	18.616	19.787	20.244	19.037	18.404
Variatione annua (%)	-	5%	-25%	5%	6%	2%	-6%	-3%
% su Totale	10%	11%	9%	9%	10%	11%	11%	10%
Totale	237.450	219.318	208.465	216.787	198.877	182.604	181.142	176.345
Variatione annua (%)	-	-8%	-5%	4%	-8%	-8%	-1%	-3%

(1) Sono considerati gli spostamenti di merce realizzati da vettori nazionali con origine e destinazione interne al territorio italiano. La tabella è costruita utilizzando serie di dati di fonti diverse desunti da indagini condotte con metodologie e sistemi tra loro non comparabili.

Fonte: Elaborazione su dati CNIT 2013-2014.

TABELLA 7: TRAFFICO INTERNO (1) DI PASSEGGERI – ANNI 2005, 2008-2014 (milioni di passeggeri-km; per il 2014 dati stimati)

Modalità di trasporto	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Trasporto ferroviario	50.088	49.524	48.124	47.172	46.845	46.759	48.738	49.848
Variatione annua (%)	-	-1%	-3%	-2%	-1%	0%	4%	2%
% su Totale	6%	6%	5%	5%	5%	6%	6%	6%
Totale	900.541	900.315	938.530	916.581	885.722	796.191	838.471	865.100
Variatione annua (%)	-	0%	4%	-2%	-3%	-10%	5%	3%

(1) Sono considerati gli spostamenti dei passeggeri realizzati mediante vettori nazionali con origine e destinazione interne al territorio italiano.

Fonte: Elaborazione su dati CNIT 2013-2014.

FIGURA 17: FLUSSI DI TRAFFICO GIORNALIERO E LIVELLI DI CONGESTIONE SU STRADA

FIGURA 18: COLLI DI BOTTIGLIA DELLA RETE VIARIA E LIVELLI DI SATURAZIONE GIORNALIERA


Al 31 dicembre 2013⁸ l'estensione della rete ferroviaria è pari a 16.752 km, rappresentati:

- per circa il 56% da linee complementari (9.365 km), con livelli di densità di traffico minori, costituiscono la maglia di collegamento nell'ambito dei bacini regionali e connettono tra loro le direttrici principali;
- per il 38,5% da linee fondamentali (6.448 km), caratterizzate da un'alta densità di traffico e da una elevata qualità dell'infrastruttura, comprendono le direttrici internazionali e gli assi di collegamento fra le principali città italiane;
- per il 5,6% da linee di nodo (939 km), che si sviluppano all'interno di grandi zone di scambio e collegamento tra linee fondamentali e complementari situate nell'ambito di aree metropolitane.

A fronte di una lunghezza complessiva delle linee in esercizio pari a circa 16.700 Km, la percentuale delle linee elettrificate si pone con il 71% al di sopra della media europea, e, per un'analogia percentuale, la rete italiana è dotata del Sistema Controllo Marcia Treno (SCMT), tecnologia armonizzata con lo standard europeo di interoperabilità tra le reti ferroviarie **ERTMS**.

La percentuale di linee a doppio binario (45% del totale) è invece al di sotto dei principali partner europei, come Francia e Germania. Ulteriori elementi di analisi derivano dai dati riguardanti le caratteristiche della rete per macroaree

⁸ Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti (CNIT), Anni 2013-2014.

territoriali. Rispetto a un'estensione delle linee in esercizio pari a circa il 65% dell'intera rete nazionale, nelle regioni più sviluppate sono collocate circa il 76% delle linee a doppio binario ed elettrificate. Nelle regioni meno sviluppate, invece, sono collocate il 27% delle linee, ma solo il 25% delle linee elettrificate e il 20% di quelle a doppio binario.

Le linee AV/AC in esercizio, prevalentemente distribuite nella direttrice Torino-Milano-Napoli-Salerno, attraversano sette regioni per una lunghezza complessiva dei binari di circa 1.300 km.

Con specifico riferimento alle caratteristiche della rete ferroviaria che più incidono sulla capacità di sviluppo del trasporto merci, emergono elementi di criticità che riguardano le caratteristiche qualitative relative ai moduli di terminal e stazioni che raramente consentono il transito dei treni fino a 700 metri di lunghezza, le limitazioni al transito dei treni con 22 tonnellate per asse e i limiti di sagoma che non consentono il trasporto dei *container high cube* senza l'utilizzo di carri ribassati. Queste limitazioni incidono in modo diffuso, con diversa rilevanza ma uguale gravità sotto il profilo strategico, soprattutto su due aree del paese: nelle direttrici di collegamento immediatamente a ridosso dei principali valichi alpini e nel Mezzogiorno.

I precari collegamenti di ultimo miglio con le strutture portuali penalizzano il traffico merci ferroviario e ovviamente portuale; in prospettiva, la crescita dimensionale delle navi, guidata dalla ricerca di economie di scala crescenti, porrà ulteriori pressioni sui collegamenti terrestri. Da ciò deriva l'importanza, in particolare per il trasporto di container, dei collegamenti tra porti e reti ferroviarie e stradali.

La percentuale di linee a doppio binario (45% del totale) è invece al di sotto dei principali partner europei, come Francia e Germania. Ulteriori elementi di analisi derivano dai dati riguardanti le caratteristiche della rete per macroaree territoriali. Rispetto a un'estensione delle linee in esercizio pari a circa il 65% dell'intera rete nazionale, nelle regioni più sviluppate sono collocate circa il 76% delle linee a doppio binario ed elettrificate. Nelle regioni meno sviluppate, invece, sono collocate il 27% delle linee, ma solo il 25% delle linee elettrificate e il 20% di quelle a doppio binario.

L'Alta Velocità ferroviaria

L'Alta Velocità (AV) ferroviaria ha visto nel 2010 il completamento della rete infrastrutturale lungo la dorsale da Salerno a Milano (passando per Napoli, Roma, Firenze e Bologna) e in proseguimento poi verso Torino. D'altra parte, l'ingresso del nuovo operatore NTV ha portato ad un incremento dell'offerta di servizi AV verso Venezia e Padova e anche in nuove stazioni, a Roma (Tiburtina e Ostiense) e a Milano (Rogoredo e Porta Garibaldi). L'ingresso di un operatore privato in competizione con l'incumbent (Trenitalia) ha innescato una competizione virtuosa nella complessiva riorganizzazione della struttura tariffaria, con conseguente riduzione dei prezzi medi del viaggio, e un generale miglioramento della qualità dei servizi per i viaggiatori, sia a bordo che in stazione. Ciò ha fatto sì che tra il 2009 e il 2013, l'offerta di servizi AV in Italia abbia registrato un incremento di oltre il 120% di treni-Km in quattro anni.

NUMERO DI CORSE E TRENI-KM COMPLESSIVI (TRENITALIA + NTV) NEL GIORNO MEDIO FERIALE DAL 2009 AL 2013 NELL'AREA CORE

Area Core	2009	2010	2011	2012 (dicembre)	2013
Treni-km	54.883	70.802	76.195	110.138	120.897
Variazione % (base 2009)		29,0%	38,8%	100,7%	120,3%
Variazione % (rispetto all'anno precedente)		29,0%	7,6%	44,5%	9,8%
# Corse	95	112	120	170	184
Variazione % (base 2009)		17,9%	26,3%	78,9%	93,7%
Variazione % (rispetto all'anno precedente)		17,9%	7,1%	41,7%	8,2%

Fonte: Elaborazione su dati Trenitalia e NTV.

A fronte dell'incremento di offerta di servizi AV, i risultati in termini di passeggeri trasportati sono stati molto significativi, ancora di più se contestualizzati in un mercato complessivo che si è contratto per effetto della crisi. Alcuni studi dimostrano che dai circa 17 milioni di viaggiatori all'anno, nel 2009, i passeggeri sull'AV sono cresciuti costantemente fino a 30,8 milioni nel 2013 con un aumento dell'81%. All'incremento dei passeggeri ha fatto riscontro un aumento ancor più consistente, 98%, dei passeggeri-km. Questo fenomeno è conseguente all'incremento delle percorrenze chilometriche.

È interessante notare che anche Trenitalia ha incrementato ulteriormente il traffico passeggeri AV nel 2012 e nel 2013, arrivando a trasportare circa 24,5 milioni di passeggeri all'anno, nonostante l'entrata in esercizio del competitor NTV, che si è attestato su una quota di mercato pari a circa 6,2 milioni di passeggeri trasportati all'anno.

Complessivamente il segmento dell'AV, nel 2013, ha movimentato oltre 12 miliardi di passeggeri-km. La crescita complessiva è dovuta in parte alla diversione da altri modi quali l'aereo e l'auto, altri servizi ferroviario (intercity), ma anche in misura significativa (40%) alla notevole quantità di nuovi viaggiatori e nuovi viaggi generati dalle riduzioni di tempi e costi del viaggio (domanda indotta). Si stima che il numero di spostamenti indotti dall'AV sia pari a 5,5 milioni di passeggeri all'anno. Tale sviluppo dei servizi di AV ha importanti ricadute anche sul fronte della ripartizione modale: sulla tratta Roma-Milano, stima tra il 2008 e il 2014 un incremento della quota ferroviaria dal 6% al 65% a fronte di una decrescita di quella aerea (dal 50% al 24%) e su strada (dal 14% all'11%).

I.6 ANALISI SWOT

L'analisi di contesto presentata nei paragrafi precedenti evidenzia punti di forza e criticità del sistema infrastrutturale nazionale.

Senza dubbio si annovera tra i **punti di forza** il fatto che l'Italia sia dotata di un ingente patrimonio infrastrutturale, comparabile a quello dei Paesi più avanzati, ed in linea con i best performer dell'Unione Europea. Tale patrimonio è andato arricchendosi, negli ultimi anni, di **reti per il trasporto pubblico di massa nei grandi centri urbani**, il cui completamento è tuttora in corso, e di nuove tratte ferroviario per il trasporto ad alta velocità. Rispetto a quest'ultimo punto, è stata infatti completata la **linea ferroviaria AV/AC da Salerno a Torino**, a servizio di quasi la metà della popolazione nazionale, i cui effetti territoriali ed economici sono oggi molto significativi. Tali risultati sono amplificati anche per effetto dell'**avvio della concorrenza** in alcuni settori legati alla fornitura dei servizi ferroviari di lunga percorrenza, con conseguente **incremento dei servizi e riduzione dei prezzi** per gli utenti.

Permangono, tuttavia, numerosi **punti di debolezza** del sistema: come specificato in premessa, secondo il nuovo approccio alla politica infrastrutturale la dotazione infrastrutturale non è di per sé indice di funzionalità e qualità delle infrastrutture di trasporto. Il sistema italiano, infatti, presenta numerose criticità di diversa natura: innanzitutto, gli investimenti pubblici nel settore risultano spesso non sinergici, in **assenza di una visione unitaria della politica dei trasporti** e del conseguente coordinamento strategico nella programmazione. Tale carenza si manifesta sul piano orizzontale, per quanto riguarda la ripartizione modale dei trasporti e l'intermodalità, ma anche sul piano verticale, laddove la programmazione infrastrutturale interroga i rapporti istituzionali ed il riparto territoriale di competenze tra livello centrale ed enti locali. Questo, assieme ad altri, costituisce un fattore dall'impatto negativo sulla **qualità delle fasi di valutazione e selezione dei progetti**, che risultano spesso inadeguate e poco trasparenti, generando tra l'altro continui aggravii, in termini di **tempi e costi di realizzazione**, per le casse dello Stato. Inoltre, il patrimonio infrastrutturale esistente, per quanto potenzialmente adeguato alle esigenze del Paese dal punto di vista della capacità, risulta spesso nei fatti insufficiente a causa delle **scarse risorse investite in manutenzione**. D'altro canto, l'assenza di coordinamento strategico si riflette anche nella scarsa specializzazione, ad esempio, degli scali portuali, che induce una **competizione distruttiva** tra scali concorrenti, a detrimento delle *performance* economiche del sistema portuale nel suo complesso.

Un'ulteriore criticità del sistema infrastrutturale nazionale è la **disomogenea distribuzione di infrastrutture e servizi sul territorio nazionale**, per cui risultano svantaggiate, in termini di accessibilità, alcune aree del Mezzogiorno e le aree periferiche del paese, dotate spesso di reti ferroviarie inadeguate per il trasporto delle merci. Al contempo, i grandi centri urbani e metropolitani subiscono gravi **fenomeni di congestione**, con conseguente impatto negativo sulla qualità della vita. Anche i nodi della rete infrastrutturali, ed in particolare gli scali portuali e aeroportuali, risultano poco accessibili in termini di collegamenti di ultimo miglio. Tale carenza si riflette in un persistente **squilibrio modale a favore della modalità stradale**.

Nell'intervenire sulle criticità emerse, la politica infrastrutturale deve tenere conto delle variabili esogene al sistema infrastrutturale nazionale, al fine di sfruttare gli eventi positivi e tenere sotto controllo quelli negativi, limitandone l'impatto.

In tal senso, molteplici **opportunità** derivano all'Italia dalla politica infrastrutturale europea: infatti, il Paese è attraversato da ben **quattro dei corridoi europei TEN-T**, il che consente di moltiplicare l'effetto della nuova programmazione dei **Fondi europei** (Piani Operativi Nazionali e Regionali 2014-2020, CEF, Piano Juncker). Un'ulteriore opportunità per l'Italia è costituita dalla **posizione geografica del Paese**, soprattutto rispetto alle rotte del traffico marittimo internazionale, nel Mediterraneo e nel Far-East, ulteriormente incrementate per effetto del recente raddoppio del Canale di Suez. Anche dal punto di vista dei collegamenti terrestri con l'Europa, recenti sviluppi, tra cui l'entrata in esercizio del **nuovo traforo del Gottardo**, costituiscono un'opportunità in termini di **incremento dei servizi passeggeri e merci verso l'UE**. Dal **settore turistico** derivano grandi opportunità per il sistema

infrastrutturale nazionale: da un lato, infatti, il settore risulta in **crescita a livello globale**, come testimoniato, ad esempio, dall'incremento dei traffici crocieristici che ha interessato negli ultimi anni anche l'Italia; dall'altro lato, l'Italia si candida ad essere meta privilegiata di tali flussi turistici, grazie al **ricchissimo patrimonio paesaggistico e culturale**, che si riflette nel gran numero di siti UNESCO sul territorio nazionale. Infine, è utile disegnare la politica infrastrutturale tenendo conto della grande **disponibilità di capitale, da parte di investitori privati**, per progetti di qualità a redditività plausibile.

Potenziali **minacce** e vincoli esogeni alla politica infrastrutturale derivano, invece, da diversi fattori: senz'altro può rappresentare una minaccia il complesso quadro normativo ed istituzionale che regola l'**attribuzione di competenze tra Stato e Regioni**, tanto in fase di programmazione quanto per l'allocazione delle risorse. Inoltre, gli effetti della politica infrastrutturale rischiano di essere neutralizzati dalla **perdita di quote di mercato**, tanto sul traffico merci quanto sul traffico passeggeri, a causa della maggiore competitività delle economie concorrenti. Lo svantaggio competitivo dell'Italia costituisce una minaccia in più settori: nel turismo, ad esempio, le mete nazionali sono spesso accessibili a costi più alti rispetto alle mete straniere concorrenti; nel settore produttivo, invece, le filiere manifatturiere nazionali scontano difficoltà di accesso ai mercati internazionali, con conseguente calo della domanda e della produzione. Il **concentrarsi di tali minacce nelle aree meridionali del Paese**, infine, non fa che accentuare il divario tra Nord e Sud: un'ulteriore ostacolo alla tenuta della coesione sociale del Paese ed all'efficacia delle politiche infrastrutturali.

<p>PUNTI DI FORZA</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ingente patrimonio infrastrutturale, comparabile a quello dei Paesi più avanzati ▪ Linea ferroviaria AV/AC da Salerno a Torino completata e a servizio di quasi la metà della popolazione nazionale ▪ Avvio della concorrenza nel settore dei servizi ferroviari di lunga percorrenza, con incremento dei servizi e riduzione dei prezzi
<p>PUNTI DI DEBOLEZZA</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assenza di una visione unitaria della politica dei trasporti ▪ Insufficienti livelli di manutenzione delle infrastrutture esistenti ▪ Selezione dei progetti inadeguata e scelte poco trasparenti ▪ Grandi squilibri tra aree del Paese, in termini di servizi di trasporto e accessibilità (in particolare per alcune aree periferiche) ▪ Aree urbane e metropolitane congestionate e inquinate ▪ Carenti collegamenti di ultimo miglio ai porti e aeroporti
<p>OPPORTUNITÀ</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presenza di molti poli turistici e culturali (51 siti UNESCO) ▪ Posizione strategica dei porti italiani nel Mediterraneo ▪ Disponibilità di capitali privati per investimenti in progetti di qualità nel Paese ▪ Apertura del nuovo traforo del Gottardo e raddoppio del Canale di Suez ▪ Fondi Europei: nuova programmazione 2014-2020, CEF, Piano Juncker ▪ 4 corridoi TEN-T sul territorio nazionale
<p>MINACCE</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conflitti di competenza fra livelli territoriali ▪ Tenuta della coesione sociale del Paese (periferie urbane degradate, e migrazione dalle aree marginali e depresse) ▪ Concorrenza delle mete straniere per il turismo internazionale ▪ Perdita di «quote di mercato» dei traffici merci in considerazione dei limiti delle infrastrutture italiane ▪ Perdita di vantaggio competitivo per le filiere italiane (soprattutto al Centro-Sud) per difficoltà di accesso ai mercati internazionali

II. OBIETTIVI, STRATEGIE E AZIONI DELLA POLITICA DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI IN ITALIA

L'analisi del sistema infrastrutturale e logistico nazionale evidenzia criticità di diverso tipo, ma anche grandi opportunità per il rilancio del Paese. Occorre saper cogliere tali opportunità avendo chiari gli obiettivi verso cui orientare le politiche dei trasporti e della logistica, immaginando strategie d'azione trasversali o mirate a settori e scale territoriali specifici.

Il ritardo infrastrutturale del Paese consiste non tanto nella carenza di infrastrutture materiali, quanto nello squilibrio modale e nelle scarse capacità delle infrastrutture esistenti di servire la domanda, sia per problemi di accessibilità ai principali nodi del sistema economico nazionale, sia per insufficienza dei collegamenti di ultimo miglio alle infrastrutture puntuali (porti e aeroporti).

Allo scopo di rispondere a tali criticità, la politica infrastrutturale intende promuovere un approccio nuovo, che ridisegna il ruolo delle infrastrutture come uno strumento per soddisfare la domanda di mobilità di passeggeri e merci e di connettere le aree dinamiche e propulsive del Paese, attraverso interventi utili e proporzionati agli effettivi fabbisogni territoriali.



In linea con tale concezione di infrastruttura, sono stati definiti **quattro obiettivi** che rappresentano la cornice di riferimento della politica infrastrutturale italiana e del processo di riforma in corso. Nel definire tali obiettivi della politica dei trasporti in Italia, si è partiti dalla considerazione che in un'economia sempre

più globalizzata, la competitività dell'Italia è fortemente legata alla capacità del Paese di stabilire connessioni e servizi di trasporto e logistica adeguati con l'Europa ed il Mediterraneo tali da consentire la piena mobilità di persone e merci per raggiungere luoghi, mercati e altre opportunità di lavoro.

È fondamentale che le politiche infrastrutturali, pur focalizzate sulla connettività dei principali nodi del Paese, garantiscano **livelli minimi di accessibilità** anche alle aree più periferiche. Al contempo, è cruciale assicurare il collegamento del sistema infrastrutturale nazionali con **l'Europa e con il Mediterraneo**. Per quanto riguarda le reti europee TEN-T, il completamento della rete centrale, o rete core, è previsto per il 2030: tale scadenza richiede all'Italia uno sforzo specifico a sostegno degli impegni assunti a livello europeo, soprattutto per quanto riguarda l'efficientamento dei collegamenti ferroviari e stradali e il completamento dei collegamenti di ultimo miglio a porti e aeroporti della rete core. Per quanto riguarda invece l'accessibilità al Mediterraneo, area ricca di opportunità economiche per il nostro Paese soprattutto in termini di interscambio commerciale, è cruciale il rafforzamento ed il miglioramento dei collegamenti marittimi e aerei verso i paesi dell'area mediterranea.

A tale scopo, l'idea di **ripartire dai nodi** del sistema nazionale, considerando le infrastrutture, e quindi i corridoi, uno strumento per connetterli in un'unica rete integrata e intermodale, rappresenta un radicale **inversione di tendenza** che ribalta la logica dei corridoi, per rilanciare il ruolo strategico che i nodi della rete stanno acquistando nello scenario sempre più globalizzato degli spostamenti di merci e persone. Ma le infrastrutture di trasporto e logistica devono rappresentare innanzitutto lo strumento attraverso il quale è garantita l'**accessibilità** ai principali nodi del sistema-Paese: in primo luogo, le principali aree urbane e metropolitane, nelle quali si concentra la maggioranza della popolazione; quindi, i poli manifatturieri ed i centri turistici e culturali, che rappresentano l'ossatura del sistema economico nazionale.

TARGET DI ACCESSIBILITA'

+30% popolazione servita dall'alta velocità, entro il 2030
Massimo 2h per accedere a porti ed aeroporti della rete core

Le città e le aree metropolitane si candidano ad essere il principale driver delle economie nazionali. La politica infrastrutturale deve puntare sulle aree urbane al fine di migliorare l'accessibilità e la mobilità interna, garantendo contestualmente adeguati collegamenti alle periferie ed alle aree marginali. La competitività di un Paese è proporzionale - in maniera sempre più significativa - alla competitività delle proprie aree urbane e metropolitane. Ne è indizio, tra gli altri, la concentrazione nelle grandi aree metropolitane del Paese non solo di servizi, ma anche del valore aggiunto dell'industria e della manifattura.

Ciononostante, le grandi aree urbane del Paese registrano un gap rispetto alle principali città europee in termini di qualità dell'aria, congestione, qualità della mobilità e di fruibilità dei trasporti. Colmare tale gap è cruciale per rilanciare la competitività del Paese. A tale scopo la politica infrastrutturale nazionale si pone l'obiettivo di indirizzare e mettere a sistema i diversi sistemi locali di trasporto,

facendo perno, in particolare, sui sistemi di trasporto rapido di massa (**metropolitane e tram**) e sui servizi di mobilità condivisa car-sharing e bike-sharing), in ottica multimodale. Tale visione intende valorizzare lo sviluppo urbanistico-territoriale, favorendo modalità di trasporto sostenibili ed incoraggiando la **mobilità ciclo-pedonale**, e sfruttando le potenzialità che vengono dall'ICT attraverso la promozione di sistemi di trasporto intelligente (ITS) in particolare per migliorare la qualità dei servizi pubblici (attraverso sistemi d'informazione in tempo reale all'utenza servizi on-demand, in particolare per le aree a bassa domanda.

TARGET DI MOBILITA' SOSTENIBILE
Ripartizione modale della mobilità urbana:
40% trasporto pubblico
10% mobilità ciclo-pedonale
+20% km di tram/metro per abitante, in aree urbane entro il 2030

Il Governo intende promuovere una forte azione di rilancio del trasporto pubblico e per l'integrazione tra le politiche dei trasporti e le politiche delle città, al fine di rendere le grandi aree urbane e metropolitane contemporaneamente più vivibili per i cittadini che vi risiedono e, quindi, più attrattive per il capitale finanziario ed umano

Ripartire dai nodi vuol dire anche investire nella parte più produttiva e dinamica del Paese e negli elementi del sistema con le potenzialità e i moltiplicatori più alti per l'economia nazionale, che generano un indotto straordinario per l'economia e l'immagine del Paese: i **poli manifatturieri** e il Turismo.

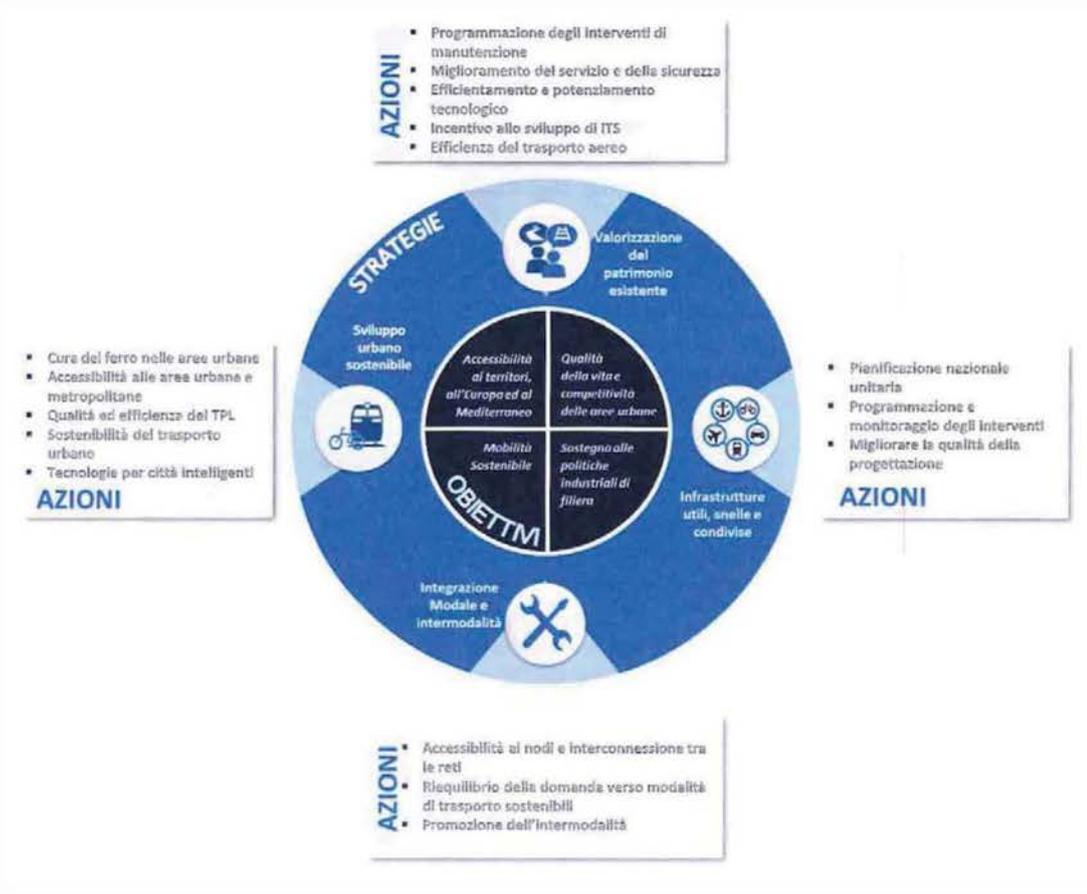
Le politiche infrastrutturali rappresentano uno dei settori di intervento pubblico a più alto impatto sull'intero sistema economico nazionale. Esse, pertanto, possono costituire una leva per la politica industriale nazionale, non solo migliorando le condizioni di accessibilità al mercato per le imprese e per i poli industriali, ma anche attraverso stimoli specifici all'innovazione tecnologica ed alla competitività interna delle filiere produttive connesse al settore dei trasporti.

In particolare, le politiche infrastrutturali dovranno essere orientate alla creazione di sinergie con una strategia industriale del Paese al fine di favorire investimenti orientati all'innovazione nella produzione di mezzi di trasporto pubblico, infrastrutture e sistemi tecnologici (**infrastrutture "smart", sistemi intelligenti di trasporto ITS**) e nella fornitura di servizi innovativi e in linea con le esigenze del mercato.

Il **Turismo** è una delle principali industrie dell'Italia, grazie ad un ineguagliabile patrimonio storico, artistico e culturale, una collezione di attrazioni turistiche che polarizzano l'attenzione dei viaggiatori internazionali. Il settore del turismo ha ben resistito anche alla recente crisi economica. E' indubbio che un fattore determinante per la crescita della ricezione turistica e dell'immagine del paese, potrebbe essere costituito proprio da un miglioramento dei trasporti, tale da facilitare il raggiungimento delle principali località turistiche, ma anche, in

taluni casi, facendo delle stesse infrastrutture di trasporto (percorsi ciclabili, itinerari storici, ferrovie montane, ...) un generatore di domanda turistica.

Una crescente sensibilità verso i consumi energetici e verso l'Ambiente, e l'accentuarsi delle instabilità degli scenari geo-politici internazionali, impongono alle politiche infrastrutturali per i trasporti e la logistica una particolare attenzione alla **sostenibilità** ed alla **sicurezza**. In tema di mobilità, la sostenibilità deve intendersi nella sua accezione più ampia: dal punto di vista **ambientale e territoriale**, è necessario mirare al raggiungimento degli obiettivi di compatibilità ambientale definiti recentemente con le conclusioni della Conferenza di Parigi, ed in linea con altri impegni assunti dall'Italia a livello internazionale in tema di riduzione dell'inquinamento, di tutela della biodiversità e del paesaggio; dal punto di vista energetico, l'obiettivo della sostenibilità dovrà orientare le scelte verso le modalità di trasporto e le iniziative progettuali che prediligano il ricorso a fonti energetiche rinnovabili e/o poco inquinanti, o che promuovano misure di efficienza energetica; sotto il profilo della **sostenibilità economica**, infine, le politiche infrastrutturali perseguiranno il soddisfacimento equilibrato dei fabbisogni espressi dai territori, attraverso interventi durevoli ed efficienti dal punto di vista del consumo di risorse, economiche e non.



Il perseguimento degli Obiettivi e dei target individuati è possibile attraverso **quattro Strategie**, trasversali rispetto alle modalità di trasporto ed agli Obiettivi stessi. Per ciascuna di tali strategie è stato individuato un insieme di azioni che il Ministero intende mettere in campo. La direzione è già tracciata dalle iniziative già intraprese e dalle attività amministrative in corso, che danno conferma dell'impegno assunto dal Ministero e assicurano concreta ed immediata risposta ai fabbisogni infrastrutturali del Paese.

II.1. INFRASTRUTTURE UTILI, SNELLE E CONDIVISE

Il perseguimento di tutti gli obiettivi sopra descritti sarà facilitato da un complessivo miglioramento della **qualità del ciclo di progettazione e realizzazione** delle nuove infrastrutture. Tale strategia sarà perseguita, nel medio periodo, attraverso le innovazioni introdotte nel processo di pianificazione, programmazione, valutazione e progettazione delle nuove opere infrastrutturali e, nel breve periodo, attraverso la revisione dei progetti (**project review**), in particolare di quelli eccessivamente costosi.

In proposito la legge delega del 2016 prevede il riavvio della fase di pianificazione nazionale attraverso l'aggiornamento del **Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL)** e la redazione del primo **Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP)** quale strumento unitario per la programmazione del triennio 2017-2019. Al fine di migliorare la progettazione, saranno previste misure per incrementare gli investimenti nelle fasi preliminari della progettazione (**progetto di fattibilità**), con l'attivazione di un **fondo per la progettazione** distinto da quello per il finanziamento delle realizzazioni, e per facilitare la verifica dell'**utilità** degli investimenti, anche attraverso l'incentivazione del ricorso alle nuove tecnologie, che consentono oggi di ottenere incrementi di capacità e qualità dei servizi con interventi di upgrading tecnologico. Si tratta in definitiva di progettare e realizzare infrastrutture "**snelle**" che evitino gli sprechi senza perdere di valore.

II.1.1 Linee di Azione

1. Pianificazione nazionale unitaria

- Sviluppo del Piano Generale dei Trasporti
- Implementazione di strumenti quantitativi per la simulazione del sistema domanda/offerta di trasporto e la valutazione ex ante fabbisogni (SIMPT)

2. Programmazione degli interventi attraverso l'individuazione di priorità e il monitoraggio degli investimenti

- Linee Guida unitarie per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
- Documento Pluriennale di Pianificazione

- Aumento della trasparenza attraverso la mappatura (in corso) delle opere contenute nel Programma Infrastrutture Strategiche e del relativo stato di avanzamento progettuale
- Ricognizione delle risorse finanziarie disponibili per investimenti in infrastrutture
- Monitoraggio degli investimenti e valutazione ex post

3. Migliorare la progettazione

- Avvio della project review su progetti portuali, ferroviari e stradali
- Revisione delle norme tecniche per la progettazione infrastrutturale al fine di evitare l'over design
- Introduzione delle procedure di coinvolgimento degli stakeholder nel processo decisionale e di progettazione

II.1.2 Attività realizzate e in corso

1. PIANIFICAZIONE NAZIONALE UNITARIA

Superamento della Legge Obiettivo

Il nuovo codice degli appalti prevede, agli artt. 200-203, il superamento della "Legge Obiettivo" riconducendo la pianificazione e la programmazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari allo sviluppo del Paese agli strumenti ordinari. A guidare la programmazione nazionale sulle infrastrutture (strade, autostrade, ferrovie, porti, interporti, aeroporti) sarà il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) che contiene le linee strategiche delle politiche delle mobilità delle persone e delle merci, adottato ogni tre anni, con DPR, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa deliberazione del CIPE, acquisito il parere della Conferenza Unificata e sentite le commissioni parlamentari competenti.

Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica e la riforma della *governance* portuale

Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, che ha ottenuto l'intesa della Conferenza Stato-Regioni lo scorso 31 marzo, rappresenta lo strumento unitario di pianificazione strategica di settore, ed è finalizzato al miglioramento della competitività del sistema portuale e logistico, all'agevolazione della crescita dei traffici, alla promozione dell'intermodalità nel traffico merci, ed alla riforma della *governance* portuale, costituendo di fatto il quadro di riferimento entro il quale promuovere il coordinamento nazionale delle strategie di investimento.

Il Piano disegna una strategia per il rilancio del settore portuale e logistico da perseguire attraverso il valore aggiunto che il "Sistema Mare" può garantire in termini quantitativi di aumento dei traffici, ed individua azioni di policy a carattere nazionale - sia settoriali che trasversali ai diversi ambiti produttivi, logistici, amministrativi ed infrastrutturali coinvolti - che contribuiranno a far recuperare competitività all'economia del sistema mare in termini di produttività ed efficienza. Il "Sistema Mare" viene presentato come strumento attivo di politica economico commerciale euro-mediterranea, e come fattore di sviluppo e coesione del Mezzogiorno nonché come fattore di sostenibilità, innovazione, sostegno al sistema produttivo del Paese.

La fase attuativa del Piano Nazionale Strategico della Portualità e della Logistica, ha condotto il MIT e le altre amministrazioni centrali coinvolte sulle diverse materie, ad

emanare una serie di norme e provvedimenti rispondenti ai 10 obiettivi strategici richiamati dallo stesso Piano. Tra questi rileva in particolar modo la **riforma della governance portuale**. Con lo Schema di D.Lgs recante "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità Portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84", approvato dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016, si è proceduto all'introduzione di un robusto pacchetto di semplificazioni normative in tema di adozioni dei Piani Regolatori Portuali, ad istituire lo Sportello Unico per i Controlli al fine di realizzare un maggior coordinamento per tutti gli oltre 130 procedimenti amministrativi che attengono a controlli e autorizzazioni sull'intero ciclo merci, ed a prevedere la razionalizzazione e riorganizzazione della governance delle 24 Autorità Portuali, riconducendo all'interno delle nuove 15 Autorità di Sistema Portuale tutti i 53 porti di rilevanza nazionale.

La Nuova Struttura Tecnica di Missione ed il riordino delle competenze del MIT

La nuova Struttura Tecnica di Missione, istituita con D.M. 194 del 09/06/2015, nell'ambito delle funzioni di indirizzo strategico, sviluppo delle infrastrutture e Alta sorveglianza, fornisce supporto diretto alla struttura del Ministero in termini di studio, ricerca, progettazione e consulenza specialistica. Fin dal suo insediamento, la nuova STM ha avviato attività di pianificazione e programmazione del sistema nazionale dei trasporti e della logistica, coadiuvando l'Amministrazione nel percorso intrapreso per la riforma complessiva del processo di pianificazione infrastrutturale in Italia, a partire dal recepimento delle Direttive dell'UE in materia di appalti pubblici e dalla redazione del nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni. Inoltre, gli esperti settoriali della STM stanno provvedendo alla *project review* delle infrastrutture, al monitoraggio della realizzazione delle opere prioritarie, al monitoraggio sull'efficiente utilizzo delle risorse, alla valutazione della sostenibilità trasportistica e economica delle opere, alla implementazione della banca dati dei progetti strategici.

Nell'ambito del complessivo riordino delle competenze all'interno della struttura del MIT, il suddetto DM 194/2015 (artt. 3 e 4) ripartisce i compiti precedentemente attribuiti alla Struttura Tecnica di Missione tra le Direzioni Generali e le relative Divisioni, sulla base delle rispettive competenze funzionali.

2. PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI ATTRAVERSO L'INDIVIDUAZIONE DI PRIORITÀ E IL MONITORAGGIO DEGLI INVESTIMENTI

Documento Pluriennale di Pianificazione

Introdotta dal D.Lgs. 228/2011, il Documento Pluriennale di Pianificazione ha lo scopo di includere e rendere coerenti tutti i piani e programmi d'investimento per opere pubbliche. I recenti sviluppi del quadro normativo concernente la pianificazione nazionale delle infrastrutture, ed in particolare il Decreto legislativo approvato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri il 3 marzo 2016, nel riformare gli strumenti di pianificazione e programmazione delle infrastrutture e degli insediamenti ritenuti di particolare rilevanza per lo sviluppo del Paese, superando la Legge Obiettivo e prevedendo la redazione di un nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, estende il ruolo del DPP. In particolare, il Nuovo Codice Appalti (art. 201, comma 3) prevede che esso contenga l'elenco degli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il PGTL. Lo stesso Codice prescrive che "in sede di redazione di ogni nuovo DPP, si procede anche alla revisione degli interventi inseriti nel DPP precedente, in modo da evitare qualunque sovrapposizione tra gli strumenti di programmazione. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti valuta il reinserimento di ogni singolo intervento in ciascun DPP, anche in relazione alla permanenza dell'interesse pubblico alla sua realizzazione, effettuata anche attraverso una valutazione di fattibilità economico finanziaria" (art. 201, comma. 10).

Linee Guida standardizzate per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche

Ai fini della redazione del Documento Pluriennale di Pianificazione, come previsto dal D.Lgs. 228/2011 e conformemente a quanto indicato nel DPCM 3 agosto 2012, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sta predisponendo Linee guida standardizzate per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche di propria competenza. Tale documento, che contiene definisce i criteri e le procedure per la valutazione ex ante dei fabbisogni infrastrutturali e la valutazione ex-ante delle singole opere, nonché per la selezione degli interventi da includere nel DPP, non rappresenta un mero adempimento amministrativo, ma costituisce il cardine di un nuovo approccio alla programmazione infrastrutturale, incentrato sulla valutazione.

Open Cantieri

OpenCantieri è un progetto promosso e gestito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che presenta una informazione aperta, completa e aggiornata sul processo di realizzazione delle infrastrutture pubbliche. Gli indicatori possono essere consultati per settore (strade, autostrade, ferrovie, metropolitane, Mo.S.E.), per singolo intervento, per singolo lotto funzionale oppure aggregati per regione o macroarea; è inoltre disponibile la localizzazione geografica degli interventi nel generale contesto infrastrutturale europeo.

I diversi sistemi di monitoraggio nazionali sugli interventi pubblici sono caratterizzati da elevata specializzazione che, sviluppatasi in modo non coordinato, ha prodotto alcune inefficienze in termini sia di ripetitività dei dati richiesti agli attuatori degli interventi, che di peggioramento della qualità dei dati stessi. Quindi, nella logica di integrazione tra i vari sistemi con armonizzazione dei flussi dei dati, si è deciso di intervenire in modo che le informazioni riguardanti il monitoraggio degli interventi di OpenCantieri fossero incrociate con quelle disponibili presso il DIPE, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio, attraverso il sistema MIP/CUP.

3. MIGLIORARE LA PROGETTAZIONE

La riforma del Codice Appalti

Il nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni dà attuazione alla nuova disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici e concessioni recata dalle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e, nel contempo, opera una profonda rivisitazione ed armonizzazione dell'intera disciplina della materia, in modo da assicurare l'introduzione immediata, nell'ordinamento, in materia degli appalti di lavori, forniture e servizi nonché delle concessioni, di un sistema di regolazione coerente, semplificato, unitario, trasparente ed europeo, evitando in tal modo possibili lacune normative o incertezze applicative.

Sono state introdotte numerose novità tese innanzitutto alla realizzazione di infrastrutture di qualità, attraverso il miglioramento della qualità dei progetti e misure per garantire la certezza di risorse e tempi. Assieme a queste, sono introdotte misure di rafforzamento del ruolo dell'ANAC e di tutti i soggetti preposti alla prevenzione della corruzione. Il miglioramento della qualità delle infrastrutture passa per una complessiva revisione della governance dei processi di pianificazione e programmazione: il superamento della Legge Obiettivo riconduce alla legislazione ordinaria la pianificazione di infrastrutture, assicurando la coerenza tra pianificazione di lungo periodo e programmazione triennale, attraverso la redazione del nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica e del Documento Pluriennale di Pianificazione. Il processo approvativo prevede inoltre il coinvolgimento delle comunità in forme regolate di *public engagement* e misure ad hoc per assicurare la trasparenza. Gli obiettivi alla base della Riforma sono stati:

- valorizzare le fasi della pianificazione e della programmazione, al fine di evitare la