

Le emergenze della offerta e le esigenze della domanda di trasporto. Alla ricerca di un nuovo assetto logistico del Paese

Per quanto concerne le aree destinate alle attività intermodali, a valle della approvazione da parte del CIPE sia del Piano della Logistica, sia del Patto della Logistica, si prospettò, all'interno di un apposito Allegato Infrastrutture al DPEF del 2006, la esigenza di identificare vere forme di "insularità" trasportistica, riproducendo esattamente realtà territoriali integrate che si configuravano come **"Piattaforme Logistiche"**. In particolare emersero, come territori caratterizzati da omogeneità connettive, **sette Piattaforme Logistiche**.

Questo nuovo approccio imponeva ed impone una rivisitazione delle aree, degli ambiti fisici classici, cioè: area urbana, provincia, regione e macroregione. Un approccio del genere testimonia quanto sia ancora forte la eredità del passato e, soprattutto, la illusione che la fisicità territoriale possa avere un ruolo nella evoluzione, ad alta entropia, della organizzazione dei processi logistici e di mercato. È sufficiente leggere le esperienze tedesche, francesi, canadesi, ecc. per capire che qualsiasi forma di dominio territoriale rappresenta solo un vincolo burocratico; la dimensione europea ormai costituisce il riferimento chiave di ogni processo.

Le attività produttive quindi non saranno più individuabili in modo statico in determinati sedimi e, soprattutto, il processo produttivo di determinate tipologie merceologiche cambierà con ritmi sempre più veloci. Gli ambiti del consumo invece vanno sempre più verso una identificazione statica, sempre più storica; le aree urbane, medie e grandi, sono diventate in modo irreversibile, le sedi del consumo. In questo processo di rafforzamento della città hanno giocato un ruolo fondamentale le attività del terziario; in realtà in dodici macro aree urbane del Paese si concentra oltre il 70% dei consumi. Queste peculiari caratterizzazioni della economia legate alla produzione ed al consumo, trovano come comune denominatore: la loro stretta sudditanza dalla rete dei trasporti, dalla organizzazione della logistica, dalla qualità dei servizi di trasporto, dalla ottimizzazione dei processi di scambio.

Questo approccio denuncia un convincimento, emerso nell'ultimo quinquennio, davvero rivoluzionario: la crescita del Prodotto Interno Lordo è legata, essenzialmente, alla competitività del sistema e non solo all'aumento della domanda di trasporto. In realtà, per assurdo, può aumentare in modo esponenziale la domanda di trasporto, le nostre strade possono diventare sempre più saturate, sempre più incapaci di rispondere alle esigenze della domanda; ma se questa crescita non trova condizioni di ottimizzazione dell'intero processo, se non è supportata da

una serie di infrastrutture materiali ed immateriali, allora tutto diventa, purtroppo, solo una voce di costo che assomma solo diseconomie.

L'obiettivo del Governo, non consiste, quindi, solo nel realizzare opere in modo keynesiano, realizzare opere per arricchire di infrastrutture il Paese. Questo non era e non poteva essere un obiettivo di chi ritiene che la vera condizione per generare competitività è quella che consente una interazione funzionale tra offerta infrastrutturale e domanda di trasporto.

La interazione funzionale tra offerta infrastrutturale e domanda di trasporto quindi era ed è il vero obiettivo di questo Governo, di questa Legislatura. Questo approccio è stato il comune denominatore nella redazione della Legge Obiettivo, nella redazione del Piano delle infrastrutture strategiche, nella definizione delle Leggi mirate al rilancio della intermodalità, nella ristrutturazione del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti, durante il semestre di presidenza italiana della Unione Europea, quando sono stati definiti i nuovi Corridoi e la rete delle Autostrade del mare. In realtà era ed è necessario rendere coerente la necessità di muoversi, all'interno di un vasto teatro geo economico, con un assetto infrastrutturale materiale ed immateriale efficiente ed efficace.

Per comprendere meglio le motivazioni che hanno portato alla costruzione di un nuovo assetto culturale della politica dei trasporti, è opportuno ricordare un dato: la produzione industriale del Paese nel 2009 si è attestata intorno ad un valore di 930 miliardi di €; la incidenza del costo della logistica nel nostro Paese, sempre nel 2009, si è attestata intorno ad un valore pari al 22%; in realtà circa 180 miliardi di € costituiscono il valore della logistica e del trasporto nel nostro Paese.

Negli altri Paesi dell'Unione Europea tale valore si attesta intorno al 14% – 16%. Ebbene se non riusciamo nel breve periodo ad ottimizzare tale incidenza, se non riusciamo ad ottimizzare il carico a vuoto, automaticamente assisteremo ad una perdita secca di competitività delle nostre imprese, assisteremo ad una veloce delocalizzazione dei nostri distretti produttivi, regaleremo il valore aggiunto dei nostri prodotti ad altre realtà economiche. Non riusciremo, cioè, a governare quella profonda trasformazione che il nostro sistema produttivo sta vivendo e che vedeva contrapposte aree di consumo e di produzione completamente diverse.

È utile ricordare che potrebbero prendere corpo delle iniziative che, non garantendo una infrastrutturazione omogenea, riproducano aree forti ed aree deboli, iniziative cioè molto simili a quelle che in passato hanno disegnato, volontariamente ed involontariamente, le aree deboli d'Europa; iniziative che, in modo sleale, penalizzano la pariteticità delle condizioni per accedere ai mercati.

L'offerta trasportistica legata alla domanda merci vive, quindi, oggi un momento molto delicato che per alcuni versi può essere definito paradossale: **l'utente nelle sue più articolate manifestazioni (imprenditore, gestore di sistemi complessi, ecc.), definisce ormai da solo gli itinerari e le modalità di trasporto più rispondenti alle proprie esigenze.**

Ci troviamo cioè in presenza di una miriade di micro pianificazioni.

Questa forma di organizzazione autonoma potrebbe, addirittura, essere congeniale ad un sistema liberista; in realtà però questo spontaneismo programmatico non è legato a processi di ottimizzazione della offerta di trasporto, ma è solo legato ad una spasmodica ricerca, da parte della domanda, di una ipotetica offerta di trasporto.

Questa assurda forma di organizzazione spontanea è la vera patologia del sistema e soprattutto rappresenta l'elemento più rischioso per ciò che definiamo sviluppo compatibile.

Ancora più delicata e complessa è la distribuzione delle merci in ambito urbano; **in proposito è utile ricordare che sulle quattro aree urbane di Milano, Bologna, Roma e Napoli si concentra oltre il 50% di quel 70% di consumi che si sviluppa in sole dodici aree urbane del Paese.**

Tutto questo testimonia che affrontando la organizzazione logistica di queste quattro città potremmo già raggiungere risultati apprezzabili.

Ottimizzare l'organizzazione logistica in queste quattro aree metropolitane renderebbe possibile:

- l'abbattimento del costo dei prodotti in modo rilevante;
- la esaltazione della competitività dei prodotti e quindi della loro capacità di aggredire i mercati;
- l'abbattimento sostanziale dell'impatto ambientale;
- il ridimensionamento dei costi energetici;
- il rafforzamento della qualità;
- la stabilità del sistema occupazionale (meno addetti ma stabili).

Se passiamo dai nodi alle reti scopriamo che esistono nel Paese reti:

- che trasportano energia: elettrodotti e cavi in olio;
- che trasportano gas;
- che trasportano petrolio;
- che trasportano comunicazione via cavo e via etere;
- che trasportano persone e merci su ferro e su gomma.

In tutti questi casi la rete dovrebbe essere messa a disposizione e, direttamente o indirettamente, il proprietario della rete dovrebbe esigere un “canone” da parte del soggetto gestore.

Il soggetto gestore dovrebbe ottenere dei vantaggi dagli utilizzatori della rete tali da remunerare i costi di gestione e produrre al tempo stesso un margine. **Questo approccio ci fa capire cosa è la logistica.**

La rete che trasporta energia fa pagare tutti i fruitori secondo logiche articolate.

La rete che trasporta le persone e le merci su strada fa pagare solo un limitato numero di segmenti: 6.000 Km su circa 120.000 Km di rete principale e fa pagare in modo differenziato le merci ed i passeggeri secondo logiche non coerenti a parametri di danno reale arrecato alle infrastrutture.

La rete che trasporta le persone e le merci su ferrovia fa pagare il transito solo in base alle prestazioni ma senza una distinzione sui tracciati.

Le liberalizzazioni, o meglio, ogni forma di liberismo e di mercato, impongono, in modo inequivocabile la presenza di:

- Una rete efficiente.
- Una rete adeguatamente integrata ed interagente con il territorio.
- Una rete priva di soluzioni di continuità, priva cioè di segmenti non omogenei.
- Una rete che sia disponibile in tempi certi e, soprattutto, sia disponibile, in un determinato arco temporale, nella sua più ampia configurazione.
- Una rete capace di offrire, in modo paritetico, condizioni di reale competitività tra i distinti fruitori della rete stessa.
- Una rete garante, in termini di fluidificazione reale delle merci, dei processi di interscambio modale.
- Una rete capace di abbattere i danni causati dall’“ultimo miglio”.

Se non c’è la rete, o meglio se c’è una falsa rete, vuol dire che il liberismo o le azioni mirate a liberalizzare i sistemi sono inesistenti.

Ora ritardare, in qualsiasi modo, la realizzazione di una rete adducendo motivazioni tipo:

- un determinato segmento della rete, sia su ferro che su gomma, non è prioritario perché non c’è adeguata domanda di trasporto;
- non sono disponibili le risorse;
- non sono condivisi dal territorio i tracciati.

vuol dire non aver capito cosa è una rete, cosa è il tempo, cosa è la evoluzione della domanda, cosa è la crescita economica, cosa è la obsolescenza delle idee.

Significa essere contrari alla crescita e quindi legati agli scenari dirigistici del non liberismo.

Reti e nodi diventano quindi il tessuto connettivo che rende economico o diseconomico non una offerta trasportistica ma la intera dimensione economica di un Paese.

Per questo motivo sarà opportuno prevedere la costituzione di un Fondo Rotativo di almeno 2 miliardi di € mirato alla integrazione funzionale delle reti con impianti portuali ed interportuali strategici, impianti già definiti lo scorso anno nell'Allegato Infrastrutture all'interno delle sette Piastre Logistiche del Paese. Un Fondo che **il Piano della Logistica** dovrebbe caratterizzare in funzione di precise specificità territoriali.

PAGINA BIANCA

Le riforme non rinviabili

Alla luce di quanto evidenziato in precedenza risulta necessaria, in questa fase, la promozione non solo di azioni infrastrutturali, ma anche di iniziative capaci di azzerare vecchi convincimenti obsoleti e logiche di schieramento aziendali non più coerenti con le attuali esigenze della domanda e dell'offerta di trasporto.

In quest'ottica è auspicabile l'individuazione di una linea strategica che si articoli in una serie di riforme sostanziali quali:

- **La liberalizzazione della rete ferroviaria comunitaria.**
 - **Una nuova offerta di mobilità nel trasporto locale.**
 - **Un abbattimento del costo del trasporto e della logistica ed una piena interazione tra il nuovo assetto degli ambiti produttivi e la offerta trasportistica su ferro e su strada.**
 - **Un abbattimento del costo degli interventi**
 - **La riforma del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici**
 - **Una nuova organizzazione della distribuzione delle merci.**
 - **L'avvio concreto della realizzazione dei valichi ferroviari del Frejus, del Brennero e del Terzo Valico dei Giovi sul Corridoio Rotterdam - Genova**
 - **La istituzione di Società di Corridoio.**
 - **Un nuovo rapporto tra Concedente e Concessionario.**
-
- **La liberalizzazione della rete ferroviaria comunitaria.**

Lo scorso anno nell'Allegato Infrastrutture si ebbe modo di ribadire che liberalizzare una rete ferroviaria è difficile perché significa, anche per motivi di sicurezza, filtrare l'accesso dei vari utilizzatori.

Occorre cioè che un apposito organismo certifichi i livelli di sicurezza di coloro che richiedono l'accesso alla rete.

Una volta ottenuta questa autorizzazione prende corpo la richiesta delle tracce, la richiesta, cioè, dei segmenti ferroviari che saranno occupati da un determinato convoglio in un arco temporale predeterminato.

E, una volta ottenute le tracce, prende corpo un rapporto contrattuale, che, proprio a causa dei vincoli imposti da un sistema bloccato come un asse ferroviario, spesso è causa di contenziosi.

Sempre nell'Allegato Infrastrutture dello scorso anno si precisò che le Ferrovie dello Stato italiane hanno rispettato in pieno le direttive comunitarie in merito alla liberalizzazione e rivendicano, giustamente, la esigenza della "reciprocità", in modo che il rispetto della liberalizzazione non gravi solo sul nostro Paese.

Per altro, il sistema comunitario delle reti ferroviarie ancora oggi non risulta compiutamente liberalizzato. In particolare il sistema da perseguire dovrebbe essere quello che prevede la creazione di un unico organismo gestore della intera rete comunitaria che sia caratterizzato da una governance in cui sono presenti tutte le reti dei Paesi della Unione Europea. Tale organismo sarebbe in grado di garantire l'accesso alla rete, di assicurare le tracce in base ad una chiara logica di mercato e di garantire che l'offerta di trasporto risponda ad un codice comportamentale comune per tutti i Paesi.

Questo obiettivo, senza dubbio, non appare di agevole realizzazione. In ogni caso la mancata compiuta attuazione delle Direttive dell'Unione Europea in materia, successive alla Direttiva n. 91/440/CEE del 29 luglio 1991, ha, praticamente, raffreddato e ritardato, forse in modo irreversibile, il processo di liberalizzazione e, quindi, un processo di corretta competizione tra gli operatori del settore che avrebbe consentito, ad oggi, un sostanziale abbattimento dei costi, un miglioramento dei servizi ed una trasparenza nelle forme di gestione delle reti.

La Direttiva 440 del 91 (una Direttiva che era stata oggetto di una lunga gestazione: oltre 12 anni) richiedeva in modo inequivocabile:

- L'indipendenza gestionale delle imprese di trasporto.
- L'obbligatorietà della separazione contabile fra gestione dell'infrastruttura ed esercizio dei servizi di trasporto.
- La facoltà di incentivare lo sviluppo dell'infrastruttura.
- Il divieto di sussidi incrociati.
- La facoltà di ridurre l'indebitamento delle imprese di trasporto.
- Il pagamento di un canone per l'utilizzazione dell'infrastruttura.
- La vigilanza dello Stato sulla definizione degli standard e norme di sicurezza.
- Il diritto di accesso e transito sull'infrastruttura per la prestazione di servizi di trasporto internazionale.

La Direttiva 440/91 ribadiva un principio: **la liberalizzazione deve essere necessariamente un atto contestuale per tutti i Paesi della Unione Europea e deve produrre un effetto globale.**

Come precisato lo scorso anno le altre Direttive Comunitarie, come la 2001/12/CE, la 2001/13/CE, la 2001/14/CE e la 2001/16/CE - il

cosiddetto 1° Pacchetto ferroviario - continuano ad auspicare ed a ribadire la urgenza di “**liberalizzare**”, fino alla Direttiva 2007/59/CE che rende ancora più pressante ed incisiva la volontà della Unione Europea a liberalizzare, effettivamente, la offerta ferroviaria; tuttavia, è da rilevare che questa ricca evoluzione normativa non ha trovato finora una attuazione organica, contestuale e condivisa da parte delle singole reti nazionali.

La carenza di una vera liberalizzazione rende problematica la creazione di un nuovo assetto della offerta di servizi ferroviari, almeno per il comparto passeggeri, formato sia da società ferroviarie pubbliche nazionali e regionali che da società private.

Sicuramente uno dei punti deboli del processo di liberalizzazione deve essere individuato, come specificato in precedenza, nel tentativo di immaginare la sommatoria dei gestori delle reti senza passare, come pure sarebbe necessario, per la costituzione di un organismo gestore in modo organico della rete o, almeno, di quella parte di essa che caratterizza il tessuto connettivo comunitario. Si è preferito, infatti, regolare meglio le procedure per l'accesso alla rete ritenendo che la liberalizzazione riguardasse di più le Società che gestivano la domanda di trasporto e, così, dimenticando che l'essenza della vera liberalizzazione consiste proprio nella capacità di chi, in modo unitario, gestisce l'offerta.

D'altra parte, la realizzazione dei corridoi delle reti TEN – T e lo stesso passaggio dalla logica dei corridoi alla logica di “rete” risultano poco coerenti con l'esistenza di una pluralità di organismi deputati a gestire un impianto così organico, con il risultato che, nell'arco di un decennio, sarà disponibile una rete interoperabile non supportata da un'impostazione gestionale comune.

La mancata attenzione alla esigenza di dare attuazione ad un simile obbligato cambiamento sottovaluta un dato davvero preoccupante: **tra pochi anni sulla rete ferroviaria si movimenterà solo il 9 – 8% della domanda di trasporto globale.**

Dal 27% del 1975 il trasporto su ferrovia nella Unione Europea rischia di ridursi di due terzi.

E, invece, ci sono tutti i presupposti perché la domanda possa crescere, addirittura, in modo esponenziale se si tiene conto che i vincoli imposti dalle emissioni di CO₂ e la forte incidenza del trasporto locale sul bilancio delle famiglie, renderanno opportuno e proficuo il ricorso a politiche di forte incentivo del trasporto ferroviario.

In particolare, durante la fase recessiva dello scorso anno, i fruitori dei servizi di trasporto hanno compreso quanto il trasporto collettivo possa ridimensionare il costo di ogni famiglia.

In questa ottica deve essere sottolineato che i cittadini – utenti stanno diventando sempre più maturi nell'approccio alla mobilità come si evince dall'aumento della domanda di trasporto pubblico che, con la ripresa, sarà supportato dalle richieste in tal senso provenienti anche dal mondo della produzione. Sicuramente il mondo della produzione ricorrerà alla offerta di trasporto, o alle offerte di trasporto, più vantaggiose.

È necessario, pertanto che il sistema ferroviario italiano ed europeo non perda una simile occasione.

- **Una nuova offerta di mobilità nel trasporto locale**

Negli Allegati Infrastrutture prodotti durante questa Legislatura si è ribadito sempre che una delle emergenze più gravi della intera offerta trasportistica era proprio quella legata al **“trasporto pubblico locale”**, aggravata dalla mancata individuazione di un'azione organica mirata al superamento della stessa emergenza.

Ebbene, si deve riconoscere che, in questo senso, un notevole passo in avanti è costituito dal Decreto Legge n. 185 del 29 novembre 2008, come convertito dalla legge n. 2 del 28 gennaio 2009, con il quale è stato, per la prima volta, disciplinato, di intesa con le Regioni, un segmento chiave della offerta trasportistica quale è il trasporto ferroviario regionale.

In particolare, nell'art. 25 (intitolato “Ferrovie e trasporto pubblico locale”) del decreto legge n. 185/2008 si prevede che:

1. Nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze e' istituito un fondo per gli investimenti del Gruppo Ferrovie dello Stato s.p.a. con una dotazione di 960 milioni di euro per l'anno 2009. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, si provvede alla ripartizione del fondo e sono definiti tempi e modalità di erogazione delle relative risorse.

2. Per assicurare i necessari servizi ferroviari di trasporto pubblico, al fine della stipula dei nuovi contratti di servizio dello Stato e delle Regioni a statuto ordinario con Trenitalia S.p.A., e' autorizzata la spesa di 480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011. L'erogazione delle risorse e' subordinata alla stipula dei nuovi contratti di servizio che devono rispondere a criteri di efficientamento e razionalizzazione per garantire che il fabbisogno dei servizi sia contenuto nel limite degli stanziamenti di bilancio dello Stato, complessivamente autorizzati e delle eventuali ulteriori risorse messe a disposizione dalle Regioni per i contratti di servizio di competenza, nonché per garantire che, per l'anno 2009, non vi siano aumenti tariffari nei servizi di trasporto pubblico regionale e locale. *Quota parte delle risorse deve essere finalizzata all'incremento e al miglioramento del materiale rotabile dedicato al trasporto pubblico ferroviario.* Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle

infrastrutture e dei trasporti, da emanarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, sono *individuate la quota destinata all'acquisto di nuovo materiale rotabile e la destinazione delle risorse per i diversi contratti.*

3. All'onere derivante dall'attuazione dei commi 1 e 2 pari a 1.440 milioni di euro per l'anno 2009 e 480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate, a valere sulla quota destinata alla realizzazione di infrastrutture ai sensi dell'articolo 6-quinquies del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, *convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.*

4. Ferrovie dello Stato s.p.a. presenta annualmente al Ministro dell'economia e delle finanze una relazione sui risultati della attuazione del presente articolo, dando evidenza in particolare del rispetto del criterio di ripartizione, in misura pari rispettivamente al 15% e all'85%, delle quote di investimento riservate al nord e al sud del Paese.

5. Gli importi oggetto di recupero conseguenti all'applicazione delle norme dell'articolo 24 sono riassegnati ad un Fondo da ripartire tra gli enti pubblici territoriali per le esigenze di trasporto locale, non ferroviario, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza Unificata, sulla base di criteri che assicurano l'erogazione delle somme agli enti che destinano le risorse al miglioramento della sicurezza, all'ammodernamento dei mezzi ed alla riduzione delle tariffe.

In riferimento a quanto previsto dalla disposizione in esame il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha ritenuto opportuno assegnare i 1.440 milioni di euro alle Regioni per consentire a queste ultime di definire, come previsto dalla stessa norma, contratti pluriennali con Trenitalia al fine di garantire, in tal modo, un'adeguata offerta nel trasporto ferroviario regionale. Questo trasferimento di risorse alle Regioni ha reso possibile:

- una chiara gestione contrattuale delle Regioni nei confronti dell'erogatore dei servizi, nel caso specifico Trenitalia;
- una identificazione certa delle risorse pubbliche trasferite al soggetto fruitore (le Regioni) e non al soggetto erogatore dei servizi (Trenitalia);
- una pluriannualità contrattuale e, quindi, una misurabile certezza nella erogazione dei servizi;
- una commessa certa da parte delle Regioni nei confronti del Gruppo FS, commessa che ha consentito l'acquisto di nuovo materiale rotabile da parte delle Ferrovie dello Stato da destinare al servizio di trasporto regionale

Queste quattro positività, in realtà, hanno testimoniato la indispensabilità dell'organo centrale nell'affrontare una tematica che pur

rientrante, in base al Titolo V° della Costituzione, all'interno delle competenze regionali, riveste una dimensione socio – economica che di “locale” ha poco. Una azione coerente anche alla Legge 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Tale norma richiama espressamente il trasporto pubblico locale sia nella prospettiva della definizione del sistema di finanziamento regionale e dei meccanismi di perequazione ordinari, sia nell'ambito della perequazione infrastrutturale di immediata applicazione

In più occasioni, infatti, proprio attraverso i vari Allegati Infrastrutture si è ricordato quanto siano elevate le diseconomie generate dalla mancata offerta di trasporto pubblico locale.

Riuscire, quindi, ad elevare la qualità dell'offerta di trasporto regionale delle Ferrovie dello Stato, significa dare al pendolarismo condizioni di vera convenienza e in tal modo ridimensionare di oltre il 30% il costo che le famiglie pagano annualmente proprio per il trasporto in ambito locale (**oltre 38 miliardi di €**).

E', poi, da sottolineare che il comma 5 dell'articolo 25 del decreto legge n. 185/2008 richiama altre modalità di trasporto che risultano potenzialmente destinatarie di un apposito Fondo alimentato con gli importi oggetto di recupero ai sensi dell'art. 24 del medesimo testo normativo.

In sostanza, con tale intervento normativo lo Stato ha disciplinato un segmento essenziale – quale il trasporto ferroviario - dell'intero comparto che caratterizza il trasporto locale limitandosi, per le altre forme di trasporto locale, ad istituire un apposito Fondo per venire incontro agli **“enti pubblici territoriali per le esigenze di trasporto locale, non ferroviario”**.

Ora, però, è necessario affrontare e risolvere le altre due componenti che caratterizzano la offerta locale ovvero:

- il trasporto collettivo su gomma in ambito extraurbano;
- il trasporto urbano su gomma e su guida vincolata.

Non si vogliono creare le condizioni per una nuova Legge 151/81 ma si vuole con le Regioni, anche alla luce delle logiche che caratterizzeranno a regime il federalismo fiscale, identificare un itinerario che possa portare ad una norma da inserire nel prossimo Disegno di Legge Finanziaria o in un apposito provvedimento collegato, in cui siano affrontati e risolti i seguenti pilastri:

- le soglie che caratterizzano a scala nazionale i livelli legati all'obbligo di servizio pubblico;
- le soglie gestionali capaci di garantire il ripiano del disavanzo;

- le procedure di evidenza pubblica per l'affidamento a terzi della gestione dei servizi;
- la aggregazione delle aziende regionali preposte alla gestione, incentivando tali aggregazioni;
- l'automatismo annuale tra aumento della domanda trasferita dal trasporto privato al trasporto collettivo e aumento delle forme di incentivazione;
- il monitoraggio delegato alla Conferenza Unificata Stato Regioni dell'intero comparto con Conferenza trimestrale mirata alla verifica degli impegni assunti da tutti gli attori coinvolti nella operazione;
- il riassetto funzionale delle reti ferroviarie secondarie (gestione commissariale e gestione privata);
- la programmazione degli interventi in materia di sicurezza dei sistemi di trasporto ad impianto fisso in ambito locale e regionale.

Ai fini del raggiungimento di tali obiettivi risulta di grande importanza l'attivazione dell'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale previsto dall'art. 1, co. 300, della legge n. 244 del 2007 (Legge finanziaria 2008), la cui funzione è fondamentale per l'individuazione dei costi standard e dei livelli adeguati del servizio, nell'ottica del complessivo progetto di federalismo fiscale e, più in generale, con riferimento alle politiche di settore.

Riveste inoltre notevole rilevanza il **Fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale**, istituito con la Legge n. 133/2008 con una dotazione iniziale di 463 milioni di euro per gli anni dal 2008 al 2011, che persegue due finalità, di cui la prima relativa al programma di realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa, le cui risorse sono state oggetto di un bando per l'assegnazione, a seguito del quale è stata predisposta una graduatoria che, in tempi brevissimi, verrà sottoposta al CIPE, ai fini dell'attivazione delle procedure di finanziamento.

Per quanto attiene, invece, alla seconda finalità relativa alla fornitura di veicoli da adibire al trasporto pubblico locale, non si registra alcuna criticità e, quanto prima, si procederà a formulare alla Conferenza Stato-Regioni, per acquisirne l'intesa, la proposta di riparto dell'annualità 2011.

- **Un abbattimento del costo del trasporto e della logistica ed una piena interazione tra il nuovo assetto degli ambiti produttivi e la offerta trasportistica su ferro e su strada**

Il trasferimento di una quota rilevante della domanda di trasporto dalla strada verso altre modalità, in particolare la modalità ferroviaria, produrrebbe un apprezzabile contenimento dei costi legati in particolare:

- ai consumi energetici;
- all'inquinamento atmosferico;
- alla incidentalità;
- alla mancata aggregazione di enormi quantità di merci.

Tuttavia una serie di fattori quali:

- la rigidità dell'offerta ferroviaria e quindi la obbligatorietà a ricorrere a rotture di carico;
- la inesistenza di una rete capillare di impianti intermodali;
- la inefficienza, in alcuni casi, della gestione;
- l'obbligo di rispettare orari e quindi rimanere legati a segmenti temporali più lunghi.

rendono, sempre più, meno conveniente il ricorso alla ferrovia.

Più volte, sia in questo Allegato che negli Allegati finora redatti, si è ribadito che questa oggettiva non convenienza alla modalità ferroviaria ha portato negli ultimi 25 anni, non solo in Italia ma nell'intero assetto comunitario, ad un passaggio della incidenza del trasporto merci su ferrovia dal 27% al 9%.

Questo epidemico e preoccupante crollo della domanda non può assolutamente continuare ed il primo obiettivo che il Governo, anche attraverso il Piano della Logistica in corso di rivisitazione, intende perseguire è quello di predisporre un codice comportamentale che ottimizzi non una offerta modale ma le offerte plurimodali che si caratterizzano per un itinerario funzionale ed efficiente.

In questo approccio andrà recuperato l'interessante quadro strategico, definito nel Piano della Logistica del 2005 ed inserito nell'Allegato Infrastrutture del 2006, relativo alle seguenti Piattaforme Logistiche.

- **la Piattaforma Logistica del Nord Ovest** costituita dal sistema portuale ligure Genova, la Spezia, Savona, con la retroportualità di Rivalta Scrivia e Alessandria e le strutture intermodali di Novara e Orbassano strettamente integrate con il nodo ferroviario di Mortara e le piattaforme logistiche di Piacenza, di Pavia e l'hub aeroportuale di Malpensa;
- **la Piattaforma Logistica territoriale del Nordest** formata dai sistemi portuali di Trieste, di Venezia e la sua retroportualità, integrati ai nodi intermodali di Verona e Padova con la piattaforma ferroviaria di Cervignano;

- **la Piattaforma Logistica tirrenico adriatica nord** composta dai nodi di Livorno, Prato, Parma, Bologna ed il porto di Ravenna;
- **la Piattaforma Logistica tirrenico adriatica centrale** costituita dal porto e dal retroporto di Civitavecchia, dall'HUB aeroportuale ed interportuale di Fiumicino, dai nodi intermodali di Orte, Jesi ed Ancona;
- **la Piattaforma Logistica tirrenico sud** formata dalla piattaforma ferroviaria di Marcianise e dai nodi di Nola, dai porti di Napoli e Salerno e Gioia Tauro;
- **la Piattaforma Logistica adriatica sud** composta dal nodo di Pescara, dal nodo ferroviario e portuale di Bari e dagli HUB di Brindisi e di Taranto;
- **la Piattaforma Logistica del Mediterraneo Sud** al cui interno sono presenti il porto di Palermo, gli HUB di Catania, Augusta e di Cagliari.

Tutte queste Piattaforme Logistiche possono, con una adeguata caratterizzazione funzionale da effettuare per ogni singola area, diventare le Piastre Logistiche dell'intero Paese e, addirittura, importanti tessere logistiche del più vasto mosaico comunitario.

Proprio la visione comunitaria del fenomeno nel tempo renderà sempre più evidente quale ruolo il Paese possa giocare nel bacino del Mediterraneo, in particolare come ambito cerniera tra il Mediterraneo stesso e l'Area centrale dell'Europa anche attraverso i suoi distretti produttivi ubicati lungo i corridoi Berlino – Palermo (Corridoio 1), Lisbona – Kiev (Corridoio 5), Rotterdam – Genova (Corridoio dei due Mari) ed il Corridoio Napoli - Bari – Varna (Corridoio 8).

Ma una simile identificazione fisica dovrebbe essere supportata da una altrettanto chiara identificazione economica – finanziaria. In particolare ogni Piastra Logistica potrebbe costruire uno specifico Fondo Rotativo in cui versare le risorse provenienti dai vari investitori pubblici e privati, risorse mirate alla infrastrutturazione delle singole Piastre. Questa forma di aggregazione e di gestione delle risorse rappresenta non solo un modo per ottimizzare l'utilizzo della componente finanziaria ma anche una corretta ipotesi per dare concrete funzionalità alla autonomia gestionale dei soggetti oggi preposti alla gestione delle autorità portuali, degli interporti, ecc.

- **Un abbattimento del costo degli interventi**

È quasi sistematico il confronto tra i costi delle opere nel nostro Paese con quelli di altri Paesi della Unione Europea. Le motivazioni che vengono addotte sono sempre legate o alla particolare orografia dell'Italia, o alla rilevante antropizzazione del nostro territorio, o alle

modalità di affidamento delle opere. In particolare, sulle procedure di affidamento alcuni ritengono che il ricorso ai General Contractor produca un costo aggiuntivo superiore al 15%. Una simile asserzione non tiene conto però del risultato finale dell'intero processo realizzativo; per le grandi opere, per gli interventi con elevata complessità, il ricorso al General Contractor comporta certezza di completamento delle opere, certezza di tempi e quindi recupero sostanziale di possibili maggiori oneri.

D'altra parte in Europa e nel mondo il ricorso a tale procedura di affidamento è sistematica.

In merito alle altre due motivazioni, quella legata alla orografia e quella legata alla forte antropizzazione queste sono senza dubbio oggettive.

Allora c'è da chiedersi come mai il costo delle opere in Italia sia superiore rispetto a quello di altri Paesi specie se si considera un dato del tutto peculiare: confrontando l'analisi dei prezzi messi in gara si rileva che quelli delle nostre stazioni appaltanti sono di gran lunga inferiori dei prezzi messi in gara in altri Paesi e se esaminiamo i ribassi possiamo verificare che quelli operati nelle gare espletate in Italia sono elevati.

Ed allora necessariamente le motivazioni vanno ricercate in altri fattori; si ritiene, infatti, che una grande responsabilità vada accollata:

- Alla qualità progettuale
- Alla forte incidenza delle opere compensative ed a quelle di mitigazione ambientale
- Al mancato rispetto dei cronoprogramma contrattuali e quindi alla crescita dei tempi
- Al patologico ricorso alle riserve in corso d'opera

Occorre, quindi, intervenire su simili anomalie per ridurre, nell'arco del prossimo triennio, di almeno il 20 – 30% il costo degli interventi e ciò attraverso precise azioni, attraverso un codice comportamentale che, attraverso atti amministrativi e se necessario legislativi, imponga di:

- **Garantire** una misurabile certificazione della qualità progettuale in modo da non fare pesare sulla stazione appaltante i danni derivanti da cattiva progettazione ed in questo il ruolo e le funzioni del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici diventa basilare
- **Imporre** il vincolo della soglia massima del 2% del valore dell'opera per le opere compensative e del 5% per le mitigazioni ambientali prendendo come riferimento l'articolo 30 della Legge 196/2009