

DPEF 2008-2011 ed Allegato Infrastrutture

Rafforzare politiche di mobilità sostenibile: città, intermodalità e sicurezza stradale

a cura di

Anna Donati, presidente Commissione Lavori pubblici Senato e responsabile Mobilità e Trasporti dei Verdi

e

dott.ssa Fabiola Vona, ufficio legislativo gruppo Verdi-Pdci Senato

Premessa

Il Documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 2008-2011 (DPEF) attribuisce al settore della mobilità un ruolo strategico nella messa a punto di un modello di crescita sostenibile sotto il profilo ambientale, sociale e finanziario.

Diversi gli aspetti affrontati: dalla riprogrammazione degli interventi sulle reti infrastrutturali, agli obiettivi strategici del Piano Generale della Mobilità (PGM), al ruolo centrale riconosciuto al trasporto pubblico locale (TPL) e agli altri strumenti utili per una mobilità sostenibile effettiva come il car-sharing, il car-pooling, la mobilità ciclistica, il ricorso a carburanti a basso impatto ambientale e a tecnologie innovative, necessari al perseguimento degli impegni assunti dal nostro Paese con la sottoscrizione del Protocollo di Kyoto.

Nella parte relativa ai provvedimenti in materia di liberalizzazioni nel 2007 in corso di approvazione, il DPEF, con riferimento ai trasporti, accenna alle misure in materia di trasporto ferroviario e in materia di trasporto innovativo. In ordine alle prime, si richiama il principio della separazione tra Autorità regolatrice ed il gestore della rete e quello dell'efficienza della gestione della rete e della professionalità e capacità organizzativa dei gestori del servizio. E' inoltre prevista un'indagine conoscitiva sul settore da parte del Ministro dei Trasporti finalizzata all'adozione di provvedimenti necessari ad una completa liberalizzazione.

Riguardo, invece, alle misure in materia di trasporto innovativo, si legge che "allo scopo di promuovere la crescita funzionale e l'innovazione nel settore del TPL" si prevede il rilascio di autorizzazioni per i servizi innovativi per la cui diffusione sono predisposte forme di incentivazione da parte dei Comuni.

Politiche per la Mobilità nel DPEF 2008-2011

1. Riprogrammazione degli interventi sulle reti infrastrutturali

In relazione alla riprogrammazione degli interventi sulle reti infrastrutturali, è opportuno valutare e scegliere le opere prioritarie basandosi su una rigorosa applicazione dell'analisi costi-benefici. In particolare, bisogna prendere in considerazione la componente dei costi esterni ambientali, visto anche che ciò costituisce già oggi prerequisito per l'erogazione dei contributi dell'Unione Europea relativi ai fondi di sostegno delle reti transeuropee TEN-T e dei fondi strutturali FESR.

L'analisi costi-benefici sarà quindi una costante nelle proposte che il Ministero dei Trasporti formulerà per la messa a punto della Legge Finanziaria 2008 sotto il duplice profilo normativo e finanziario, in linea anche con quelli che sono gli obiettivi strategici del Piano Generale della Mobilità (PGM)¹.

¹ Obiettivi strategici del Piano Generale della Mobilità:

- promozione della sicurezza nei trasporti con particolare attenzione alla modalità stradale
- miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini anche attraverso il potenziamento del TPL
- sviluppo dell'intermodalità attraverso il trasferimento del traffico merci dalla strada alle Autostrade del Mare e al combinato ferroviario
- promozione dello sviluppo dei servizi di logistica al fine di migliorare la competitività delle imprese.

2. Le misure del Piano Generale della Mobilità

Il DPEF ribadisce come il PGM miri ad un sistema di trasporti sicuro, efficace e sostenibile.

Queste le misure per centrare gli obiettivi:

a. Mediterraneo e Autostrade del mare si tratta di inserire il nostro Paese nel mercato globale, migliorando i collegamenti internazionali:

- verso l'Europa, consolidando le politiche dei valichi attraverso la concertazione con le popolazioni interessate per quanto riguarda i trasporti terrestri;
- verso il Mediterraneo, concretizzando le indicazioni emerse in seno al processo di Barcellona (necessità di realizzare una *partnership* Euro-Mediterranea, con l'obiettivo di sviluppare le relazioni economiche, politiche e sociali tra la UE e i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo), nonché attraverso l'attuazione in via prioritaria delle Autostrade del Mare.
- verso Paesi dell'Asia per uno sviluppo effettivo delle relazioni commerciali, attraverso una ridefinizione dei ruoli e delle funzioni dei porti in termini di nodi aeroportuali e porte di accesso. Ruolo centrale nella definizione delle porte di accesso è attribuito al Mezzogiorno; grazie infatti alla sua posizione geografica strategica al centro del Mediterraneo, rappresenta una piattaforma logistica naturale da valorizzare e potenziare.

b. Misure per lo sviluppo dell'intermodalità

Nel quadro delle compatibilità finanziarie, si mira ad avviare in questo ambito una **concreta azione di sostegno destinato a** :

- imprese di servizi per il combinato ferroviario (Fondo di sostegno per l'intermodalità attraverso il rifinanziamento della legge 166/2002 intitolata "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti") e marittimo (piena attivazione della legge Legge 265/2002 che istituisce l'*ecobonus* per le Autostrade del Mare)
- realizzazione di un sistema di interporti a servizio dei distretti industriali
- catene logistiche connesse al trasferimento delle merci della produzione al consumo

E' prevista poi un'**azione strategica duplice per contrastare l'alto grado di saturazione del sistema dei valichi**.

In specifico, nel breve-medio periodo:

- o trasferimento modale del traffico merci (priorità alle merci pericolose);
- o dalla strada alla ferrovia (sulla direttrice di Modane della linea storica Torino-Lione opportunamente potenziata per il tratto italiano con inizio esercizio 2008);
- o dalla strada ai servizi marittimi di Autostrade del Mare sull'arco tirrenico Spagna-Francia-Italia.

Per quanto riguarda il lungo periodo:

- o realizzazione del nuovo asse ferroviario AV/AC Lione-Torino
- o integrazione della direttrice PP1 Lione-Torino-Milano-Venezia Trieste con il sistema portuale dell'arco Ligure (Genova, Savona, La Spezia)
- o sviluppo dei centri intermodali (porto lungo sull'arco ligure) nell'area piemontese (Orbassano, Alessandria e Novara)

Per contrastare l'elevata concentrazione di traffico nello Stretto di Messina, sono previsti inoltre interventi finalizzati alla sicurezza e al potenziamento delle capacità ricettive degli attracchi e della flotta per migliorare la qualità dei servizi e l'intermodalità.

c. Politiche di sostegno per la portualità italiana

Il DPEF sottolinea la necessità di una pianificazione degli interventi per una portualità italiana efficiente e competitiva. Si tratta di mettere a punto una serie di azioni strategiche come:

- o la realizzazione di piattaforme logistiche retroportuali integrate con linee ferroviarie di interconnessione

- lo sviluppo di grandi porti di *transshipment* attraverso il potenziamento della capacità di movimentazione e dei collegamenti nei grandi terminali e l'attivazione di piattaforme logistiche e delle aree franche collegati ai grandi flussi di container provenienti dall'Estremo Oriente e dall'oltre Suez.
- l'implementazione del processo di autonomia finanziaria delle Autorità portuali già avviato con la Legge finanziaria 2007 (principio dell'autonomia responsabile)

d. Per un sistema di trasporti sostenibile

L'obiettivo è quello di mettere a punto interventi mirati volti a ridurre gli effetti ambientali, economici e sociali generati dal settore dei trasporti.

La mobilità sostenibile si traduce in: affidabilità dei servizi e diritti dei passeggeri; incremento dell'efficienza energetica e propulsione ecocompatibile; riduzione dell'inquinamento ambientale generato dal settore trasporti in riferimento, in primo luogo, alla qualità dell'aria nelle aree metropolitane.

Il DPEF 2008-2011, nell'area tematica relativa al clima e all'ambiente, data la centralità del TPL in materia di mobilità sostenibile, prevede entro il 2007, nei limiti della disponibilità di bilancio, l'adozione di un insieme coordinato di interventi di carattere finanziario per attivare un processo di riforma in grado di:

- ✓ rilanciare processi di liberalizzazione socialmente sostenibili
- ✓ consentire uno sviluppo quali-quantitativo dei servizi per una massimizzazione dei benefici per gli utenti-cittadini, in termini di efficienza e qualità del servizio, nonché in termini di minore congestione nelle aree urbane e di qualità dell'aria.
- ✓ predisporre un meccanismo di incentivi legati ad interventi a favore della mobilità pubblica e al miglioramento degli indici di inquinamento e di congestionamento, così da poter implementare i meccanismi di tutela dell'ambiente e il rispetto degli impegni previsti dal Protocollo di Kyoto.

Inoltre, nella parte del documento dedicata agli **obiettivi di Kyoto**, si elencano le misure necessarie da approntare nel settore dei trasporti per contrastare i cambiamenti climatici e i suoi effetti: la predisposizione di un Piano Nazionale sulla Mobilità Sostenibile basato su un forte potenziamento del TPL; la parametrizzazione della tassa di circolazione in base alle emissioni di CO₂/Km; la facilitazione di accesso alla rete di distribuzione di gas metano a uso di autotrazione; l'incentivazione di utilizzo collettivo di mezzi di mobilità (car-sharing, car-pooling); la realizzazione di infrastrutture utili al trasporto collettivo elettrificato; la promozione dell'intermodalità; la conversione del trasporto pubblico a trazione elettrica e/o carburanti a basso tasso di emissioni di CO₂; l'estensione e la facilitazione di accesso ad aree pedonali e piste ciclabili in ambiente urbano; l'agevolazione alla conversione dei mezzi di trasporto privato a trazione elettrica e/o a carburanti a basso tasso di emissioni di CO₂. Ma anche, gli incentivi alla conversione della flotta circolante ai limiti previsti dallo standard Euro5; l'istituzione di un mercato di scambio regionale di quote di emissione per interventi in settori non regolamentati dall'ordinamento comunitario; la promozione di un adeguato sistema di monitoraggio volto a sostenere l'introduzione del trasporto aereo nel sistema *emission trading* in ambito comunitario.

e. Servizi di qualità per i pendolari

L'obiettivo è quello di disincentivare l'uso delle auto private, promuovendo il miglioramento di qualità ed efficienza dei servizi collettivi, attivando risorse umane qualificate, investimenti, capitale impiantistico e dei sistemi ferroviari e metropolitani, in un'ottica di continuità, compatibilmente con le risorse disponibili. Si tratta di proseguire e rafforzare l'iniziativa già intrapresa con la Finanziaria 2007 con l'istituzione di un Fondo **per gli investimenti** per l'acquisto di treni, metro, tram, filobus e bus a minor impatto ambientale, nonché per il materiale rotabile ferroviario e per il potenziamento dell'offerta sulle linee di trasporto locale e nelle aree metropolitane.

f. Pianificare servizi aerei per la qualità

A fronte del forte sviluppo del traffico aereo, si sottolinea la necessità di una politica di pianificazione della rete aeroportuale nazionale, coerente con il processo di liberalizzazione e con il miglioramento della qualità dei servizi. Il Governo ha varato un atto di indirizzo finalizzato alla fissazione di regole certe per gli operatori e criteri per una adeguata politica tariffaria dei servizi di *holding* e aeroportuali.

g. Politiche per aumentare la sicurezza stradale

Per la prima volta la sicurezza (intesa sia come *safety* - prevenzione infortuni legati alla mobilità dei cittadini e delle merci, sia come *security* - protezione da atti criminali) viene concepita non solo come costo, ma anche come prospettiva di crescita tecnologica, industriale ed economica.

Tre le azioni prioritarie da intraprendere secondo quanto scritto nel DPEF:

- sviluppo di nuova cultura della sicurezza stradale
- rafforzamento di misure di prevenzione, controllo, dissuasione, repressione
- rafforzamento delle capacità di governo della sicurezza stradale a livello nazionale, regionale, provinciale, comunale

Per la sicurezza in mare, il Corpo delle Capitanerie di porto ravvisa la necessità di una pertinente evoluzione organizzativa e funzionale per lo svolgimento dei compiti assegnati.

h. Puntare su innovazione e formazione

L'innovazione e la formazione sono condizioni imprescindibili per la crescita strutturale del Paese in tutti gli aspetti collegati alla mobilità. Occorre pertanto avviare e implementare un programma di innovazione tecnologica per ottimizzare le prestazioni dei mezzi e dei servizi.

A ciò si aggiunge la necessità di inserire nelle scuole dell'obbligo l'educazione alla mobilità.

Osservazioni critiche al documento di programmazione economica e finanziaria

1. Riprogrammare gli interventi sulle reti infrastrutturali: la parte del DPEF dove si parla della riprogrammazione degli interventi sulle reti infrastrutturali, basata sulla rigorosa applicazione dell'analisi costi-benefici, è certamente apprezzabile, ma rimane una semplice esortazione. Infatti, non è coerente con quanto previsto nello stesso DPEF al capitolo sulle infrastrutture e con quanto riportato nell'Allegato Infrastrutture.

E' necessario viceversa dare concreta applicazione al principio della valutazione dei costi esterni ambientali applicandolo al capitolo delle Infrastrutture del DPEF nonché all'Allegato Infrastrutture dove risulta assente, selezionando ulteriormente le opere indicate come "prioritarie" e rendendolo coerente con le linee guida del Piano Generale della Mobilità, in corso di elaborazione.

Peraltro, la lista contenuta nell'Allegato Infrastrutture non è coerente con gli obiettivi di riequilibrio modale e sostiene apertamente, mediante la realizzazione di nuove autostrade la crescita del traffico motorizzato, con i relativi incrementi di consumi energetici ed emissioni di CO₂.

2. Più risorse all'intermodalità: si apprezzano gli obiettivi che il DPEF si è prefissato di raggiungere in materia di sostegno del trasporto combinato, tuttavia l'importanza di questi obiettivi e la necessità di una loro concretizzazione sono elementi che debbono essere trasfusi nella legge Finanziaria 2008; **c'è bisogno di risorse concrete per il sostegno all'intermodalità, diversamente da quanto ha previsto la Finanziaria 2007 che non ha erogato contributi al trasporto combinato.**

3. Dare maggiore impulso ad Autostrade del Mare e portualità: anche in relazione alle Autostrade del Mare e con riferimento alle politiche di sostegno per la portualità, non si può non notare la rilevanza che il governo ha segnato con questo DPEF. Si parla, infatti, di attuazione prioritaria delle Autostrade

del Mare anche attraverso la concretizzazione delle indicazioni emerse in seno al processo di Barcellona e della messa a punto di azioni strategiche come la realizzazione di piattaforme logistiche retroportuali, integrate con linee ferroviarie di interconnessione. Ciò non può che essere condiviso e apprezzato, tuttavia emerge una notevole discrasia dal confronto tra questi principi d'azione e la lista di opere prioritarie contenute nell'Allegato Infrastrutture; i porti ne rappresentano solo l'1,6%. **Emerge quindi un conflitto tra i principi-obiettivi proclamati e le misure stabilite per attuarli, queste ultime sembrano andare in altra direzione ed in contrasto con il riequilibrio modale ed il sostegno al cabotaggio.**

4. Trasporti sostenibili e città: gli obiettivi in materia sono rilevanti e compatibili con il Protocollo di Kyoto, con una politica incentrata sul potenziamento del trasporto pubblico locale per la sua valenza strategica in tema di sviluppo sostenibile, tutela ambientale e di concorrenza. Apprezzabili a tal proposito l'adozione, entro il 2007, di un insieme coordinato di interventi a carattere finanziario, **nei limiti di disponibilità di bilancio**, come la regolamentazione volta ad attivare un processo di riforma in grado di dare nuovo slancio a processi di liberalizzazione socialmente sostenibili e l'obiettivo di uno sviluppo quali-quantitativo dei servizi.

Con la Finanziaria 2007 si è iniziato a fornire timide risposte all'esigenza di una mobilità sostenibile con l'istituzione del fondo triennale per le città ed del fondo per i mezzi destinati al trasporto pendolari. Ma se si vuole dare un impulso strategico e duraturo a questa svolta per le città e la mobilità urbana, entrambi i fondi dovranno essere rifinanziati in modo significativo. Anche nel campo degli investimenti infrastrutturali serve una robusta iniezione di risorse per la realizzazione di reti tranviarie e metropolitane per il trasporto collettivo, (a partire dalla legge 211/92), che nella Legge Finanziaria 2007 non hanno ottenuto alcun significativo contributo finanziario.

5. Sicurezza: apprezzabile la nuova impostazione con cui il DPEF guarda alla questione della sicurezza considerandola non più solo come un costo ma anche come un'opportunità di crescita tecnologica, industriale ed economica, tuttavia ciò non è ancora sufficiente. Lo dimostrano i dati: l'*European Transport Safety Council* bocchia il nostro Paese: siamo sopra la media della mortalità europea (circa il 13% e 900 morti in più sulla media e 2.700 in più rispetto ai migliori). Le due ruote sono solo il 3,6% della mobilità ma incidono per il 26% sulla mortalità generale da incidenti stradali. Complessivamente, l'Italia si attesta al 14° posto di una classifica fatta da 27 Paesi realizzata su statistiche 2002-2005.

Per centrare l'obiettivo dell'UE (ridurre del 50% i morti entro il 2010), occorre una visione nuova della sicurezza stradale nonché azioni coordinate e decise.

La Finanziaria 2007 prevedeva, per il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, un finanziamento di 159 milioni di euro in 3 anni ma si tratta davvero di un finanziamento decisamente insufficiente, se si pensa peraltro che legge istitutiva del Piano prescriveva un finanziamento di 1.000 milioni di euro all'anno per 3 anni.

Per considerare davvero centrale la questione sicurezza stradale, come fa il DPEF, deve essere approntata una linea d'azione coerente che porti alla costruzione di un sistema di *governance* per la sicurezza stradale e al finanziamento del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale con lo stanziamento di almeno 1500 milioni di euro nel triennio da inserire nella prossima legge finanziaria.

Queste risorse potrebbero agevolmente essere incluse tra gli interventi infrastrutturali "prioritari" previste nell'Allegato Infrastrutture, che purtroppo non contempla tra gli obiettivi fondamentali la sicurezza stradale, e che viceversa dovrebbero essere contemplati tra gli obiettivi irrinunciabili per gli investimenti pubblici e privati.