



L'intermodalità

Pietro Spirito, Presidente AdSP MTC

Concept Note

Lo Sportello Unico Doganale e lo Sportello Unico Amministrativo in rapporto ai concetti di ultimo miglio (stradale e ferroviario). Partecipazioni delle AdSP, in quota minoranza, in iniziative finalizzate alla promozione di collegamenti logistici e intermodali (art. 6, comma 11, L.84/94, e s.m. e i.). Costi per ammodernamento e attrezzaggio in sicurezza di tratte collegamento in ambito portuale a carico dell'AdSP (Fondo interventi adeguamento porti, art. 18bis, L.84/94, e s.m. e i.).

Key Concepts

- Semplificazione e velocizzazione procedure, controlli e interventi su Porti di interesse nazionale
- Misure per migliorare servizi di trasporto ed aumentare accessibilità dei porti via mare e via terra. Focus sui nuovi scenari di intermodalità, es. Civitavecchia-Roma, Ovovia Venezia, etc....
- Incentivi a integrazione di catene logistiche e di attività manifatturiere e logistiche
- Accordo Quadro ANSF-RFI-MIT-Assoporti per sicurezza circolazione ferroviaria su tratte collegamento tra infrastrutture ferroviarie portuali interne e infrastruttura ferroviaria nazionale.

Items

Ruolo di coordinamento delle PA del Presidente AdSP ex art.8 comma 3 lett.g L.84/94 e s.m. e i.. Maggiore ruolo AdSP auspicabile? Necessità di predisposizione di modello tipo standardizzato SUA per tutte AdSP? Maggiore ruolo AdSP in ambito processi decisionali per realizzazione collegamenti di ultimo miglio (strada e ferro). Disallineamenti normativi rispetto al passato e auspici di maggiore autonomia decisionale e capacità di guidare AdSP per implementazione di soluzioni logistiche innovative. Stato dell'Accordo Quadro e attivazione con risorse del Fondo (art. 18bis).



Da pionieri della innovazione a soggetti marginali della intermodalità

L'Italia si è resa protagonista, a cavallo tra gli anni '70 e '90 del secolo passato, di una trasformazione importante nel sistema logistico internazionale. E' nel nostro Paese che è nato, si è sviluppato ed è stato realizzato in concreto il concetto di interporto, che infatti non trova traduzione equivalente nelle altre lingue (in inglese freight village, in francese platform multimodal o port intérieur, puerto seco/interiore in spagnolo). Con la Legge n. 240 dell'8 agosto 1990, è stata anche definita una cornice normativa che in quel tempo, a valle del Piano Nazionale dei Trasporti alla metà degli anni Ottanta, definiva la cornice di riferimento per la operatività di queste infrastrutture, nate in primo luogo a sostegno della intermodalità.

La legge sugli interporti introduceva alcuni principi importanti: la definizione di un unico schema di Piano Quinquennale, la definizione degli interporti di primo e di secondo livello, per stabilire una gerarchia tra le infrastrutture capace di garantire uno sviluppo ordinato, una formula di gestione con capitale misto, pubblico e privato, i meccanismi di sostegno finanziario. Negli anni successivi, la legge n. 240/90 è stata snaturata profondamente nella sua logica istitutiva. L'articolo 24 della legge 57/2001 aveva conferito al Governo la delega per l'adozione di norma per il completamento ed il riequilibrio della rete interportuale nazionale in un contesto di rete logistica. Tale delega non è mai stata esercitata.

Accanto ai principali interporti italiani di dimensione europea, capaci di generare massa critica e competitività, come Bologna, Verona, Padova ed altri, sono proliferate infrastrutture prive di un vero significato industriale, spesso occasioni di business solo per gli immobiliari. Il fenomeno è stato alimentato soprattutto da una politica federalista priva di una logica strategica e nazionale, dettata nella maggior parte dei casi da un'unica preoccupazione, quella di mantenere il consenso dell'opinione pubblica locale a qualsiasi costo. Successivamente, la legge n. 166/2002 ha modificato l'articolo 24 della legge 57/2001, assegnando alle Regioni la potestà legislativa in materia di localizzazione degli impianti interportuali, sottraendo allo Stato questa prerogativa nell'ambito del processo di devoluzione federale delle competenze in materia di trasporti.

Questo spostamento di baricentro dell'asse dalla politica nazionale a favore delle sedi decisionali regionali non ha favorito una visione d'assieme del sistema logistico nazionale e si sono ulteriormente accentuate le fughe verso una polverizzazione delle infrastrutture territoriali al servizio della intermodalità e della logistica. Dalla legge n. 240/90 erano stati individuati 9 interporti di 1° livello, di cui uno non è stato nemmeno realizzato nella sua configurazione di interporto (Segrate-Lachiarella), per cui oggi la Lombardia, la principale regione industriale del nostro Paese, si trova priva di una robusta infrastruttura per lo scambio intermodale, realizzata poi invece dalle ferrovie svizzere a Busto Arsizio. La seconda parte della legge n. 240 era interamente dedicata, con corretta intuizione, alla intermodalità, il secondo pilastro del progetto, in quanto la nascita di infrastrutture finalizzate a questo modello di offerta presupponevano lo sviluppo di tali servizi.



Venivano dalla legge stessa previsti contributi straordinari per investimenti in unità di carico intermodali da parte delle imprese di autotrasporto, con una priorità assegnata alle unità di carico che avessero impiegato come tecnologia l'utilizzo di gas per il trasporto di derrate fresche, congelate o surgelate. Accanto ai contributi per gli investimenti, era previsto anche un contributo per l'utilizzazione dei servizi ferroviari intermodali, come misura necessariamente complementare per favorire una conversione del traffico dal tutto gomma verso la soluzione intermodale. Si era in presenza di una riforma razionale, tempestiva, corredata di tutte le condizioni opportune per assicurare un solido progresso dei trasporti e della logistica nazionale in una direzione adeguata a canoni di competitività e rispetto della sostenibilità ambientale.

Quello che non ha funzionato è stata la fase di attuazione. Intanto, sono cominciate le pressioni per estendere il perimetro degli interporti di primo livello, con l'obiettivo di catturare le risorse finanziarie poste a disposizione dallo Stato; la logica dei campanili logistici ha cominciato a pervadere le aule parlamentari, i consigli regionali, le istituzioni territoriali. Sembrava quasi che il non disporre di un interporto sul proprio territorio costituisse un danno al gonfalone, un disonore da macchiare con il sangue ... dei contribuenti.

Si è assistito così alla proliferazione degli interporti, primo colpo mortale alla riforma. Le infrastrutture concepite secondo il loro originario disegno sono competitive a condizione che facciano massa critica, che non debbano competere tra territori limitrofi per attrarre il traffico, ma che debbano concentrarsi sulla loro funzione di aggregatori del traffico e di organizzatori degli spazi logistici in modo efficiente. La proliferazione degli interporti ha giocato esattamente in controtendenza rispetto al disegno dei pianificatori e dello stesso legislatore, almeno nell'impianto originario della riforma.

Non bastavano però i tanti interporti a rendere slabbrata la geografia delle infrastrutture logistiche per la intermodalità. Di mezzo ci si è messa anche la crisi delle casse comunali, che ha indotto molti sindaci ad accettare oneri di urbanizzazione per concedere autorizzazione all'edificazione di capannoni, in totale mancanza di un disegno di politica territoriale dei trasporti. Nessuno è intervenuto a tentare di frenare una deriva diventata quindi inarrestabile. All'avanzare del cemento, arretrava la frontiera dei servizi intermodali. Con la polverizzazione dell'immobiliare per la logistica si è allontanata l'intermodalità e si sono spalancate le porte alla soluzione camionistica.

Si era negli anni della crescita della piccola e media impresa; gli istituti bancari chiedevano garanzie patrimoniali, i maghi della logistica promettevano faville dal possesso di un proprio magazzino, ed il territorio italiano, in particolare nel Nord Est e nell'asse adriatico, si è disseminato di capannoni, che poi, con la crisi cominciata nel 2007, si sono progressivamente svuotati, sono stati abbandonati ed ora costituiscono in molti casi un elemento di degrado e di deturpazione del territorio.



Veniva così meno un primo pilastro della legge 240, vale a dire la gerarchizzazione delle infrastrutture interportuali per lo sviluppo di un'intermodalità sostenibile. A ruota è venuto meno il secondo pilastro: una politica di sostegno finanziario alla soluzione intermodale nell'utilizzazione dei servizi. L'intermodalità richiede necessariamente una rottura di carico, ed è intuitivo immaginare che possa acquisire una competitività di mercato soltanto sulle lunghe percorrenze, su distanze, cioè, ben superiori rispetto a quelle per le quali la ferrovia tradizionale a carro era competitiva, vale a dire attorno ai 300-400 km.

Per favorire lo sviluppo di una intermodalità nazionale, andava assolutamente assunta una trasparente politica di sostegno finanziario da parte dello Stato verso i soggetti che ricorrevano a questa modalità. Le promesse della legge 240 non sono state mantenute, e le risorse sono continuate ad andare, sino alla svolta recente effettuata dal Ministro Delrio, verso una dissennata politica di aiuti di Stato all'autotrasporto.

Il ripiegamento delle ferrovie italiane nel settore delle merci, accompagnato dalla crisi economica che non ha favorito l'intero settore ferroviario, ha fatto il resto. In queste condizioni, è rimasto in piedi quasi esclusivamente l'intermodale internazionale, che però si ferma in Italia ai terminali dell'arco alpino, perché non c'è politica di sostegno per il proseguimento dell'intermodale nazionale.

Solo i recenti provvedimenti del Ministro Delrio, con la definizione del ferrobonus, hanno avviato una inversione di tendenza, testimoniata anche dalla crescita del trasporto ferroviario ed intermodale nel 2017. Quali tendenze si sono manifestate nella riorganizzazione dell'intermodalità, a seguito dei fenomeni di ristrutturazione delle economie internazionali, prima e durante la crisi di sistema cominciata nel corso del 2007? Vediamone gli aspetti più salienti.

L'evoluzione della intermodalità merci tra sviluppo del traffico marittimo e crisi del traffico terrestre

Veniamo da una storia dei trasporti del secolo passato caratterizzata da un approccio settoriale per singola modalità. Mentre l'evoluzione delle tecniche di trasporto ha continuato a progredire essenzialmente secondo una logica strettamente settoriale, la trasformazione dei sistemi industriali ha generato una domanda crescente di servizi intermodali di mobilità delle merci. Si è creata una forbice tra domanda ed offerta di connessioni intermodali che ora deve essere ricucita: l'unitizzazione dei carichi, con i container e le casse mobili, ha reso possibile la riduzione dell'attrito nello scambio tra le diverse modalità di trasporto, senza che si mettesse però in discussione un'organizzazione delle reti e dei servizi secondo una logica coordinata con i bisogni dell'intermodalità.

Nel ventunesimo secolo il trasporto intermodale delle merci deve essere reinterpretato sulla base di requisiti che corrispondono alle catene globali della logistica, superando un'articolazione dell'offerta strettamente funzionale ad un disegno mono-modale dei sistemi di mobilità.



L'evoluzione delle tecnologie di trasporto determinata dall'unitizzazione dei carichi ha consentito di estendere il raggio di applicazione dell'intermodalità, resasi sempre più necessaria anche per effetto della crescita dei processi di globalizzazione industriale nel corso dei decenni più recenti.

Con la delocalizzazione delle fabbriche nei Paesi di nuova industrializzazione, è inevitabilmente cresciuto il flusso degli interscambi su vasta scala, e si sono sviluppati trasporti che mettono in connessione da un lato i diversi insediamenti produttivi per gli scambi di semilavorati e dall'altro le fabbriche con i mercati finali di sbocco.

E' per questa via aumentata quella che viene definita l'intermodalità obbligata, vale a dire quella condizione in base alla quale, per la lunghezza e la complessità dei percorsi della merce, la soluzione di utilizzare due o più modi di trasporto non sia una scelta, ma una necessità inderogabile. Del resto, più si allunga la distanza percorsa dalla merce, meno incidono in termini percentuali i costi di trasbordo tra le diverse modalità, rendendo per questa via l'intermodalità maggiormente competitiva, oltre che necessaria: la globalizzazione dell'economia ha generato dunque inevitabilmente una crescita robusta nel ricorso a soluzioni intermodali di trasporto.

In questo processo di internazionalizzazione della intermodalità, un ruolo essenziale è stato giocato dalla già citata "marittimizzazione" dell'economia. Sul finire del ventesimo secolo, abbiamo assistito ad un'esplosione dei flussi internazionali di merce, cresciuti in valore reale da 0,45 trilioni di dollari alla fine degli anni '60 a 3,4 trilioni nel 1990, con un incremento pari a 7 volte. La containerizzazione dei trasporti ha largamente influenzato questo processo, rendendo possibile una razionalizzazione dei flussi, un drastico incremento nelle capacità di carico del trasporto marittimo, una riduzione dei costi nelle operazioni di trasbordo, un'unitizzazione nelle procedure amministrative.

La diffusione in larga scala nell'uso del container ha superato il collo di bottiglia nel traffico merci internazionale, costituito dall'interfaccia tra trasporto marittimo e trasporto terrestre. Originariamente, a partire dal secondo dopoguerra e sino alla rivoluzione dei container, due terzi del tempo produttivo delle navi era destinato alle operazioni portuali di carico e scarico. L'influenza di questa rivoluzione nella tecnica dei trasporti deve essere letta lungo l'intera catena del flusso logistico, inducendo una profonda trasformazione nella organizzazione del ciclo intermodale.

Sino agli anni '90 è dimostrato che l'impatto più rilevante sul commercio mondiale si è determinato nei flussi di trasporto tra i paesi maggiormente industrializzati, nelle relazioni Nord-Nord. Successivamente, i flussi sono cambiati, per effetto delle profonde innovazioni indotte dalle scelte di localizzazione industriale, al punto tale che nel 2009 le relazioni commerciali europee con i mercati asiatici sono 3 volte maggiori rispetto a quelle transatlantiche.

Le catene lunghe del trasporto hanno anche determinato una maggiore articolazione delle spedizioni intermodali, che spesso devono sopportare più rotture di carico, e diverse modalità di



trasporto coinvolte nel processo di produzione. La tratta prevalente di lungo raggio viene svolta in modo dominante dai vettori marittimi, che stanno passando dall'essere puri "carrier" delle spedizioni ad operatori "merchant", facendosi carico della consegna della unità di carico sino al cliente finale.

Con l'accelerazione dei processi di delocalizzazione produttiva hanno assunto rilevanza, accanto alla consegna del prodotto finito dalla fabbrica al cliente, anche i flussi interstabilimento dei beni intermedi e dei semilavorati: dal concetto distrettuale dell'industria primaria approvvigionata da fornitori limitrofi, anche la costellazione degli scambi di beni intermedi è entrata dentro la rete delle connessioni internazionali.

Paradossalmente, mentre cresceva per effetto della globalizzazione l'intermodalità obbligata, connessa ai grandi flussi marittimi su scala internazionale, si è venuta riducendo, in alcuni contesti, l'intermodalità terrestre, che aveva rappresentato invece la principale strada di crescita di questa tecnica di trasporto nei decenni precedenti.

È in questo passaggio che gli interporti, soprattutto quelli italiani, sono riusciti solo parzialmente ad adeguare la propria capacità di attrarre servizi intermodali. E' prevalsa più una logica di sviluppo immobiliare per la logistica, che non una operazione di attrazione dei traffici intermodali. Le ragioni sono comprensibili:

- ✓ i conti economici degli interporti sono determinati principalmente dalla capacità di valorizzare le aree, dando vita agli insediamenti logistici;
- ✓ raramente gli operatori intermodali hanno considerato gli interporti struttura eleggibile, in quanto i valori economici in gioco sono superiori rispetto ad altre aree collegate con la ferrovia, data la maggiore qualità dell'insediamento interportuale.

Un'occasione è dunque stata persa, anche perché l'intermodalità in Italia, soprattutto quella terrestre, ma non solo, si è sviluppata più sulla base di una bolla fondata sul basso prezzo della trazione ferroviaria, che non su una strategia di efficientamento del ciclo intermodale, che avrebbe consentito di garantire una sostenibilità di medio e lungo periodo.

Proprio la pressione determinata dall'enorme crescita dei flussi di merce determinati dalla globalizzazione e dalla "marittimizzazione" dell'economia ha reso ancora più strategica la riorganizzazione dell'intermodalità terrestre, che rischia di essere il vero e proprio collo di bottiglia per instradare i grandi flussi di merce su scala internazionale. Tale fenomeno ha assunto dimensioni particolarmente rilevanti in alcuni Paesi, tra i quali l'Italia.

L'avvio della liberalizzazione ferroviaria ha indotto, inevitabilmente, gli incumbent del settore ad abbandonare politiche di sostegno all'intermodalità attraverso prezzi di trazione ferroviaria largamente sotto la frontiera dei costi efficienti, che non si conciliavano più con l'applicazione di concetti di mercato e di competizione, che impongono il pieno recupero della razionalità economica da parte degli operatori di settore. In assenza di esplicite scelte di incentivazione



pubblica verso l'intermodalità, adottate da diversi Paesi europei (quali Svizzera, Austria e Germania), la rete dei servizi intermodali nazionali terrestri presente in Italia, nel giro di pochi anni, è stata sostanzialmente azzerata.

Si è generata in Italia una forbice tra incremento della intermodalità obbligata, indotta dai processi di marittimizzazione degli scambi economici, e decremento della intermodalità opzionale, soprattutto nella componente dei trasporti terrestri di medio e lungo raggio. Questo fenomeno asimmetrico ha indebolito la completezza della gamma dei servizi intermodali complessivamente intesi, impoverendo l'effetto di rete ed inducendo un vantaggio competitivo determinante alla soluzione di un'intermodalità marittima baricentrata nella soluzione integrata tra nave e gomma.

L'intermodalità opzionale, che si era sviluppata prima dei processi di globalizzazione decisivi per spingere verso l'intermodalità obbligata, ha lasciato in eredità un prezioso patrimonio industriale, indispensabile per consentire di dispiegare gli effetti della rivoluzione nei trasporti conosciuta a cavallo tra la fine del secolo passato e l'inizio del ventunesimo secolo. Le unità di carico intermodali sono state standardizzate progressivamente nel corso del tempo, ed il container è diventato lo strumento prevalente dell'intermodalità marittima, mentre la cassa mobile ha assunto la stessa funzione nella intermodalità terrestre.

Le operazioni di carico e scarico delle unità intermodali si sono consolidate nella esperienza dei decenni passati, ed hanno conosciuto processi di miglioramento e di efficienza costanti. Insomma, standardizzazione delle unità di carico e miglioramento dei processi industriali nei terminali hanno costituito le premesse necessarie per la crescita dei traffici merci su scala internazionale.

È il trasporto intermodale non accompagnato, nel caso delle merci, ad aver conosciuto lo sviluppo più intenso, grazie alla rete dei collegamenti marittimi mondiali, alla standardizzazione delle unità di carico, allo sviluppo di una rete di terminali intermodali che hanno investito nella automazione delle operazioni di carico e scarico.

La velocizzazione di queste operazioni si è determinata in particolare nei sistemi portuali, per le necessità connesse al gigantismo navale, ed all'elevato costo di immobilizzazione della mega navi di transhipment, che devono minimizzare i tempi di sosta nei porti, per poter ammortizzare gli elevati costi di investimento.

Non si sono invece evolute in modo economicamente sostenibile le tecniche di trasporto intermodale accompagnato, che prevedono, come nel caso dell'autostrada viaggiante, l'inoltro anche della tara costituita dal mezzo di trasporto su gomma e dell'autista del camion, che viaggia su un vagone dedicato. La costosità di questa tecnica la rende ancora oggi quasi totalmente dipendente dai sussidi pubblici dei Governi, ed è utilizzata in modo significativo per l'attraversamento alpino, nei collegamenti Italia-Austria, Italia-Svizzera ed Italia-Francia.



Nel caso del trasporto ferroviario intermodale marittimo, uno degli ostacoli che ancora non è stato rimosso per sviluppare tale tipologia di traffico riguarda l'assetto infrastrutturale nei porti e l'efficienza delle operazioni di manovra ferroviaria nei segmenti terminali delle tratte. La riforma portuale realizzata in Italia con la legge 84/94 ha assegnato alla titolarità delle Autorità Portuali le infrastrutture ferroviarie che insistono entro il perimetro dei porti stessi.

Queste infrastrutture sono spesso inadeguate rispetto agli standard internazionali di trasporto, in termini di lunghezza dei binari e di organizzazione interna delle manovre negli spazi portuali. I costi delle movimentazioni ferroviarie sono diventati progressivamente insostenibili ed hanno generato nel tempo uno spiazzamento competitivo che ha reso l'integrazione tra mare e ferro sempre più difficile da realizzarsi nel contesto nazionale, anche perché si tratta di connessioni di corto raggio nelle quali la ferrovia deve esprimere necessariamente il massimo di efficienza per essere competitiva. È stato avviato di recente un percorso per definire il programma di adeguamento infrastrutturale dei terminal ferroviari nei porti, in stretto raccordo tra il MIT ed RFI: si tratta di una premessa indispensabile per individuare e realizzare quelle soluzioni capaci di rimettere in carreggiata la competitività dei collegamenti dai sistemi portuali all'hinterland.