

MOBILITÀ SOSTENIBILE E TRASPORTO INTERMODALE

Luca Marfoli *

SOMMARIO: 1. Trasporti, ambiente e mobilità sostenibile – 2. La mobilità sostenibile – 3. *Mobility management* – 4. Soluzioni di mobilità sostenibile – 5. Il trasporto intermodale – 6. *Ecobonus* e *Ferrobonus*.

1. – Il settore dei trasporti, oggi come in passato, rappresenta una costante del confronto politico e scientifico sulla sostenibilità. L'ampio dibattito di livello nazionale e comunitario che interessa vivacemente il tema dei trasporti in ambito urbano ed extraurbano da oltre un decennio ruota prevalentemente intorno agli effetti negativi che il movimento quotidiano di persone e merci produce sull'ambiente e sulla qualità della¹. I trasporti rivestono infatti un ruolo strategico essenziale per lo sviluppo economico e, al tempo stesso, rappresentano uno dei settori economici che esercitano maggiori pressioni sulle risorse ambientali e naturali. La consapevolezza di esternalità negative sull'ambiente nelle attività di trasporto avrebbe dovuto produrre concreti risultati per il riequilibrio dei fattori in gioco, tuttavia sono pochi i segni di un miglioramento delle prestazioni del settore o di uno spostamento verso un

* Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi di Siena.

¹ Si veda: Commissione europea, *Un futuro sostenibile per i trasporti: verso un sistema integrato, basato sulla tecnologia e di agevole uso*, Lussemburgo, 2009, passim, in cui nella prefazione il vicepresidente della Commissione europea, e commissario per i Trasporti A. Tajani ricorda come i suoi predecessori (Karel Van Miert e Loyola de Palacio) abbiano lanciato nel 1992 e nel 2001, rispettivamente, due efficaci programmi decennali per favorire la competitività e la sostenibilità del sistema di trasporto europeo. In particolare la Commissione nel 2001 ha pubblicato un Libro bianco che definisce il programma per la politica europea dei trasporti fino al 2010. Il programma è stato aggiornato in occasione del riesame intermedio del 2006. Si veda anche: Comunicazione della Commissione europea: Comunicazione del 17 giugno 2009 [COM (2009), 279 definitivo] in cui è affermato che: «gli interventi nel settore dei trasporti devono essere basati su una visione a lungo termine per la mobilità sostenibile delle persone e delle merci, non da ultimo perché le politiche a carattere strutturale richiedono tempi lunghi di attuazione e devono essere programmate con ampio anticipo».

trasporto sostenibile in Europa².

Il Trasporto su “gomma” rimane oggi la principale fonte di trasporto in tutta Europa e, nonostante l'attuale crisi economica abbia rallentato la mobilità, la qualità dell'ambiente appare sempre più compromessa dal numero crescente di veicoli che circolano su strade e autostrade, dalla vetustà del parco circolante e dalla scarsa diffusione di carburanti a minor impatto ambientale. Inoltre, l'inquinamento atmosferico ed acustico, il consumo del suolo, la frammentazione del territorio e le interferenze sugli ecosistemi e la biodiversità, le intrusioni visive e il danneggiamento dei beni storico-artistici e paesaggistici, costituiscono spesso “effetti collaterali” del trasporto e naturale sbocco di politiche di mobilità non sostenibile³.

Oggi la mobilità sostenibile rappresenta uno degli strumenti migliori per il bilanciamento delle esigenze di movimento di merci e persone con quelle di conservazione dell'ambiente in una prospettiva di tutela delle generazioni future. La mobilità sostenibile ricomprende infatti tutte quelle modalità di trasporto in grado di diminuire le esternalità negative del traffico di merci e persone, sul piano economico, sociale e ambientale⁴. L'obiettivo ultimo della

² Dai dati forniti dal Rapporto TERM 2009 (Transport and Environment Reporting Mechanism) dell'Agenzia Europea dell'Ambiente (EEA, 2009) emerge un quadro piuttosto preoccupante, caratterizzato dall'aumento del volume delle merci e dei passeggeri trasportati, concentrato proprio nelle modalità di trasporto stradale e aereo. Il Rapporto TERM 2011 mostra invece che si sono registrati dei progressi in termini di efficienza (per esempio, le automobili nuove nel 2010 sono state più efficienti di circa un quinto rispetto al 2000), tuttavia, questi miglioramenti (relativamente modesti) sono stati spesso controbilanciati dalla crescita della domanda; e ciò nonostante la recessione abbia rallentato le attività di produzione e crescita in alcuni settori economici.

³ A fronte di una crescente domanda di mobilità tra il 1990 e il 2009, la crisi economica del 2008 ha moderatamente frenato l'attività di trasporto di merci e persone e pertanto le esternalità negative che ne derivano. Si veda: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Guida al risparmio di carburante e alle emissioni di CO₂ delle auto - anno 2012, «Nel periodo 1990-2008 la domanda di trasporto passeggeri è aumentata del 34% (pur segnalando una flessione del 7% nel 2008 rispetto al 2007 dovuta alla crisi economica), mentre per le merci si segnala un incremento del +20,4%. Nel periodo 1990-2009, nel nostro Paese si è registrato un imponente incremento della domanda di trasporto (+31,9% per i passeggeri e +5,5% per le merci, limitatamente ai vettori nazionali, se si includono i vettori stradali esteri si registra un aumento di circa il 32%)». Si veda anche: ISPRA, VII Rapporto sulla qualità dell'ambiente urbano, 2011, 215.

⁴ Non esiste una vera e propria definizione di mobilità sostenibile. Una di quelle più complete a mio parere è quella offerta dal World Business Council for Sustainable Development,

mobilità sostenibile è quello di consentire al cittadino di spostarsi e trasportare merci nel pieno del suo diritto cercando di contenere allo stesso tempo le esternalità negative associate al traffico.

In questa prospettiva «la città rappresenta inevitabilmente il luogo in cui i problemi generati dalla mobilità e dal traffico sull'ambiente, ma più in generale sulla qualità della vita, sono maggiormente avvertiti»⁵. Inoltre gli strumenti normativi e di programmazione del paese sono orientati verso una attuazione delle politiche di mobilità sostenibile ai livelli più bassi della amministrazione statale. Tuttavia non si possono certo trascurare gli effetti della mobilità extraurbana e gli strumenti adottati per garantirne la sostenibilità. Si fa riferimento in particolare al sostegno al trasporto intermodale ferroviario e marittimo, che costituiscono soluzioni di mobilità sostenibile, pertanto in grado di garantire il trasporto delle persone e l'approvvigionamento delle merci attraverso minori effetti negativi sull'uomo e sull'ambiente.

In Italia la mobilità sostenibile urbana ed extraurbana ha introdotto soluzioni innovative ed interessanti ma con risultati ancora scarsi ed effimeri.

Nelle pagine seguenti sarà affrontato il tema della mobilità sostenibile nel contesto italiano attraverso l'esame della principale normativa di livello nazionale e delle soluzioni pratiche adottate a livello urbano. Inoltre sarà affrontato il tema del trasporto intermodale e degli incentivi ferrobonus ed ecobonus. In sostanza si vuole mettere in evidenza l'intreccio tra trasporti e ambiente in una logica di mobilità sostenibile che ha trovato espressione a livello locale e nazionale in alcune soluzioni innovative nel panorama europeo.

2. – La mobilità è un sistema complesso che racchiude gli spostamenti di cose e persone sul territorio con qualsiasi mezzo di trasporto. Questo sistema è formato, tra l'altro, da persone, cose, servizi, infrastrutture viarie, ferroviarie, aeroportuali, parcheggi e centri di interscambio, trasporti pubblici e privati, piste ciclabili e zone pedonali. Il complesso di questi elementi influenza il funzionamento delle aree urbane e le condizioni di vita dei suoi abitanti ed ha una forte incidenza sulla qualità dell'ambiente.

In Italia l'organizzazione dei trasporti è caratterizzata dalla predominanza

in qualità di membro del Mobility Project 2030: «...mobility that meets the needs of society to move freely, gain access, communicate, trade and establish relationships without sacrificing other essential human or ecological requirements today or in the future».

⁵ISPRA, VII Rapporto sulla qualità dell'ambiente urbano, 2011, 215.

del traffico su strada, con l'uso preponderante di automezzi privati e con conseguenze negative forti sul piano economico, sociale ed ambientale. Il nostro sistema è pertanto scarsamente sostenibile nonostante gli sforzi per migliorare questa realtà.

Il concetto di mobilità sostenibile nasce da una idea volta alla concretizzazione del sistema sopra descritto seguendo una direzione improntata sui principi dello sviluppo sostenibile. Oggi questo concetto non ha ancora raggiunto una sua definizione universalmente riconosciuta, tuttavia si può dire che l'idea di sostenibilità spesso viene estesa al tema della mobilità al fine di predisporre un sistema che raggiunga un equilibrio nel tempo rispetto ad alcuni aspetti critici legati al trasporto quali: l'inquinamento atmosferico (emissioni di gas serra); il consumo energetico e la disponibilità di energia; il governo della congestione stradale dovuta al traffico veicolare. Pertanto si tratta sempre di un concetto di mobilità da realizzare per soddisfare i bisogni attuali – o prossimi – senza compromettere le esigenze delle generazioni future.

La mobilità sostenibile è un sistema in grado di conciliare il diritto alla mobilità con l'esigenza di ridurre le cosiddette esternalità negative (tra cui le emissioni di gas serra, lo smog, l'inquinamento acustico, la congestione del traffico urbano e l'incidentalità) ad essa connesse⁶. Queste esternalità hanno un costo sociale che grava sulla popolazione e la mobilità sostenibile mira a trasformare tale fattore negativo in un elemento di qualificazione sociale tale da indurre l'instaurazione di processi virtuosi in grado di arrestarne gli effetti. Per questo motivo, nel corso degli ultimi anni, a livello statale, regionale e locale sono stati adottati provvedimenti volti ad incentivare la mobilità soste-

⁶ Tra le esternalità negative in Italia: inquinamento atmosferico e cambiamenti climatici; inquinamento acustico; problemi di salute; congestione dovuta al traffico veicolare. Gli effetti negativi della mobilità sono dovuti alla espansione del settore dei trasporti in tutta Europa degli ultimi anni e alla mancanza di piani di tutela dell'ambiente e della salute in grado di ridurre e contrastare gli effetti negativi che sono derivati dall'aumento di diverse forme di inquinamento. L'Italia ha uno dei più alti indici di motorizzazione al mondo, e il settore dei trasporti rappresenta la seconda fonte di emissione di CO₂. L'inquinamento delle città, in particolare quello derivante dal traffico, è causa di varie patologie dall'apparato respiratorio e cardiovascolare, spesso molto gravi, soprattutto a danno delle fasce più deboli della popolazione. Il traffico inoltre rappresenta un costo sociale. La congestione costa, secondo la Commissione Europea, tra il 2% e il 3% del PIL nazionale (in Europa in media l'1%). Si veda: AA. VV., *Smart mobility, muoversi meglio per vivere meglio*, Roma, 2012; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Programmare il Territorio le Infrastrutture le Risorse*, Allegato Infrastrutture n.8, 2010, 15.

nibile. Questi interventi hanno riguardato, tra l'altro, l'introduzione di eco-incentivi per l'acquisto di veicoli a basso impatto ambientale e per la rottamazione dei mezzi più inquinanti a livello nazionale, nonché il finanziamento di progetti di mobilità sostenibile a livello locale. In quest'ultimo caso da un lato, sono stati istituiti parcheggi a "strisce blu", ztl, *eco-pass*, blocchi del traffico, isole pedonali, volti a limitare la mobilità in determinate aree; dall'altro lato sono stati promossi strumenti di mobilità sostenibili attraverso la realizzazione di piste ciclabili, percorsi sicuri casa-scuola "piedi-bus", corsie preferenziali, nonché attraverso il potenziamento del trasporto pubblico e l'implementazione del *mobility management*, del *car-sharing* e del *bike-sharing*.

La normativa italiana sulla mobilità sostenibile è diretta a promuovere l'attuazione di interventi e progetti integrati all'interno delle diverse componenti della mobilità e del trasporto attraverso: la modifica della domanda di trasporto, il potenziamento e il cambiamento dell'offerta di trasporto pubblico, gli incentivi all'utilizzo di carburanti a basso impatto ambientale e al rinnovo del parco veicolare, lo sviluppo dell'intermodalità e la promozione di iniziative di sensibilizzazione come le "domeniche ecologiche".

I principali interventi di mobilità sostenibile nel paese sono attuati a livello locale, con possibilità a livello statale e regionale di tracciare un quadro di riferimento in cui disegnare la normativa degli enti locali⁷. In particolare, ancor prima della Riforma del Titolo V della Costituzione, il D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422 aveva conferito alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale. E il Decreto 27 marzo 1998 del Ministero dell'ambiente aveva introdotto una disciplina sulla «mobilità sostenibile nelle aree urbane»⁸, in cui un'efficace salvaguardia delle condizioni atmosferiche e ambientali è promossa attraverso la razionalizzazione del traffico veicolare, la programmazione e l'incentivazione nell'uso del traspor-

⁷ Si ricordano: la Circolare del Ministero dei lavori pubblici, 08 agosto 1986, n. 2575, in materia di «disciplina della circolazione stradale nelle zone urbane ad elevata congestione del traffico veicolare»; la Circolare del Ministero aree urbane, 28 maggio 1991 n. 1196, in tema di «indirizzi attuativi per la fluidificazione del traffico urbano, anche ai fini del risparmio energetico»; l'art. 36 del D. Lgs. n. 285/92, con cui vengono imposti i Piani Urbani del Traffico (P.U.T.); l'art. 22 della Legge n. 340/00 con cui sono istituiti i Piani Urbani di Mobilità (P.U.M.).

⁸ Ministero dell'ambiente, Decreto 27 marzo 1998 «*mobilità sostenibile nelle aree urbane*», G.U. 3 agosto 1998, n. 179, Registrato alla Corte dei conti il 9 luglio 1998, Registro n. 1 Ambiente, foglio n. 212.

to pubblico e la promozione di soluzioni di mobilità a minor impatto ambientale.

Il suddetto Decreto Ministeriale 27 marzo 1998 rappresenta il principale strumento normativo in favore della mobilità sostenibile in Italia. Attraverso questa normativa le amministrazioni comunali sono state invitate ad adottare le misure adeguate per la prevenzione e la riduzione delle emissioni inquinanti, qualora sia accertato o prevedibile il superamento dei limiti e degli obiettivi di qualità dell'aria stabiliti nella normativa nazionale e finalizzati al rispetto degli impegni assunti alla conferenza di Kyoto.

Tale Decreto accanto all'obbligo di risanamento e tutela della qualità dell'aria imposto alle Regioni ha introdotto e incentivato il ricorso all'auto in multiproprietà (*car sharing*) e al taxi collettivo, ha introdotto la figura del *mobility manager* e trasferito risorse ai Comuni a rischio di inquinamento atmosferico affinché predispongano soluzioni volte a ridurre l'utilizzo dei mezzi di trasporto privato, anche tramite servizi d'uso collettivo delle autovetture. In particolare le politiche di *mobility management* sono state successivamente finanziate attraverso il c.d. Decreto Silvestrini (D.M. 21 dicembre 2000).

3. – La tecnica del c.d. *mobility management* è diretta alla elaborazione e allo sviluppo di strategie per la mobilità delle persone e il trasporto delle merci in un'ottica di sostenibilità ambientale. Nell'accezione comunemente accolta in ambito europeo, «il *mobility management* è un approccio fondamentalmente orientato alla gestione della domanda di mobilità, che sviluppa e implementa strategie volte ad assicurare la mobilità delle persone e il trasporto delle merci in modo efficiente, con riguardo a scopi sociali, ambientali e di risparmio energetico»⁹. A fondamento di tale strumento ci sono attività di informazione, comunicazione, coordinamento e organizzazione mirate a una politica sostenibile del governo della città. A tal fine sono state introdotte le figure del *mobility manager* aziendale e del *mobility manager* d'area.

⁹ Si veda: L. Bertuccio, C. Galli, C. Iacovini, F. Parmagnani, *Mobility Management. Stato dell'arte e prospettive*, Roma, 2001, 7. Si veda anche: L. Bertuccio, D. Palamara, F. Parmagnani, *Linee guida per la redazione l'implementazione e la valutazione dei. Piani degli Spostamenti Casa-Lavoro*, Roma, 1999, 7 «Il *Mobility Management* ha lo scopo di adeguare le procedure di individuazione delle misure e degli interventi programmati alle mutate esigenze di mobilità e di mercato, introducendo sistematicamente nel settore della mobilità, quali elementi di valenza strategica, le tecniche comunemente utilizzate per l'introduzione nel mercato di altri beni o servizi».

Il *mobility manager* aziendale, è una figura che deve essere assunta obbligatoriamente da imprese ed enti pubblici di grandi dimensioni nelle aree soggette a rischio di inquinamento atmosferico. In queste zone, generalmente caratterizzate da forti flussi di traffico, imprese ed enti pubblici con singole unità locali con più di 300 dipendenti ovvero con un numero complessivo di 800 dipendenti distribuiti in sedi diverse – o raggruppamenti di aziende più piccole, di gruppi scolastici e di poli ospedalieri – sono tenute ad adottare un «piano degli spostamenti casa-lavoro del proprio personale dipendente, individuando a tal fine un responsabile della mobilità aziendale» (art. 3). Quest'ultimo ha pertanto il compito di individuare strategie e interventi in materia di mobilità sostenibile a partire dalla realtà lavorativa in cui opera e procede alla redazione del Piano degli Spostamenti Casa-Lavoro (P.S.C.L.). Il principale obiettivo di questo documento è quello di ridurre l'uso del mezzo di trasporto privato individuale e migliorare l'organizzazione degli orari per limitare la congestione del traffico. Il P.S.C.L. coinvolge le aziende ed i lavoratori nella progettazione e gestione di soluzioni di trasporto alternative¹⁰ e coinvolge i comuni nella sua attuazione¹¹. Questi ultimi sono infatti chiamati a stipulare con l'impresa o l'ente pubblico proponente eventuali accordi di programma per l'applicazione del piano e ad istituire, una struttura di collegamento, supporto e coordinamento tra i responsabili della mobilità aziendale, le amministrazioni comunali e le aziende di trasporto che faccia capo ad un *mobility manager* d'area.

Il *mobility manager* d'area è una figura di coordinamento afferente all'ambi-

¹⁰ *Ibidem*, 8, «Un Piano degli spostamenti Casa-Lavoro richiede sforzi di coordinamento e consultazione con imprenditori, dipendenti, aziende di trasporti, autorità locali, cittadini, etc. È importante guadagnare consensi tra i soggetti coinvolti dal piano e consultarsi con tutti per assicurare che le misure selezionate abbiano il più ampio supporto possibile».

¹¹ Un esempio di *mobility management* è quello prodotto nell'ambito della Università degli Studi Roma Tre che, con lo scopo di coordinare gli interventi volti a migliorare la mobilità del personale e favorire le iniziative finalizzate alla riduzione del traffico privato in favore di quello collettivo, nel 2001 ha nominato il proprio *mobility manager*. Quest'ultimo ha collaborato con l'Area Sistemi Mobilità Sostenibile (STA - Agenzia del Comune di Roma), nella redazione del Piano degli Spostamenti Casa-Lavoro. Il Piano ha permesso di delineare gli interventi per agevolare i movimenti attraverso altri mezzi pubblici in convenzione con l'Ateneo, con il sostegno economico del Ministero dell'Ambiente, che ha riconosciuto la capacità di rendere più sostenibile il movimento dell'intera popolazione studentesca. Sono state istituite navette aziendali, denominate Unibus, ed è stato inaugurato un nuovo servizio, che mette a disposizione di tutti gli studenti e i dipendenti biciclette a prelievo automatizzato e gratuito.

to territoriale dell'ente o degli enti locali presso cui opera. I compiti di questo ufficio secondo il c.d. Decreto Silvestrini, consistono nel: promuovere azioni di divulgazione, formazione e di indirizzo presso le aziende e gli enti interessati; assistere le aziende nella redazione dei P.S.C.L.; favorire l'integrazione tra i P.S.C.L. e le politiche dell'Amministrazione comunale in una logica di rete e di interconnessione modale; verificare soluzioni, con il supporto delle aziende che gestiscono i servizi di trasporto locale, su gomma e su ferro, per il miglioramento dei servizi e l'integrazione degli stessi, con sistemi di trasporto complementari ed innovativi, per garantire l'intermodalità e l'intercambio, e l'utilizzo anche della bicicletta e/o di servizi di noleggio di veicoli elettrici e/o a basso impatto ambientale; favorire la diffusione e la sperimentazione di servizi di taxi collettivo, di *car-pooling* e di *car-sharing*; fornire supporto tecnico per la definizione dei criteri e delle modalità per l'erogazione di contributi e incentivi diretti ai progetti di mobilità sostenibile; promuovere la diffusione di sistemi e mezzi di trasporto a basso impatto ambientale; monitorare gli effetti delle misure attuate in termini di impatto ambientale e decongestione del traffico veicolare.

La normativa appena descritta non ha però raggiunto i risultati sperati. I problemi relativi alla mobilità sono stati infatti spesso demandati alle amministrazioni locali, senza un vero e proprio piano di intervento a livello nazionale e sovranazionale.

4. – Gli interventi di mobilità sostenibile ad oggi in Italia possono considerarsi ancora in fase sperimentale. Ai provvedimenti normativi sono seguite azioni di finanziamento e incentivazione, nonché operazioni volte a dare pratica attuazione ai principi della mobilità sostenibile. Queste soluzioni sono state prevalentemente dirette alla riduzione del traffico veicolare nelle aree urbane, anche attraverso disincentivi all'uso dell'auto privata, e alla promozione di mezzi di spostamento collettivi e sostenibili. In particolare è stato promosso ed incentivato il trasporto pubblico locale, la prima storica forma di mobilità sostenibile,¹² ed è stata ampliata la rete di piste ciclabili locali, quali percorsi situati a lato delle strade e riservati esclusivamente alle biciclette.

¹² L'uso di veicoli adibiti al trasporto di massa consente di ridurre la circolazione dei mezzi privati. In tale ambito le corsie preferenziali, corsie autorizzate soltanto ai mezzi pubblici (autobus, taxi, mezzi di emergenza), permettono di creare due forme di scorrimento: congestionata per i mezzi privati e scorrevole per quelli pubblici o di pubblico intervento.

Al contempo sono state introdotte forme di *park pricing* e *bike sharing*, attivate in molte realtà cittadine italiane. Il *bike sharing*, in particolare, è un servizio in cui il cittadino ha a disposizione un certo numero di biciclette dislocate in punti strategici della città che può prelevare, utilizzare per i propri spostamenti e depositare presso un ciclo posteggio (lo stesso o un altro), usufruendone gratuitamente o a pagamento¹³. Il *park pricing*, invece, in Italia assume la forma delle c.d. “strisce blu”, parcheggi a pagamento il cui costo varia in relazione all'area urbana interessata¹⁴.

Sono state promosse inoltre forme di *car sharing* e di *car pooling*, dirette ad ottimizzare e ridurre l'uso delle automobili private ed il numero delle vetture circolanti¹⁵. Questi servizi sono basati sul principio dell'uso collettivo

¹³ Il *Bike sharing* è stato introdotto in città e aree metropolitane come Roma, Milano, Torino, Brescia, Bari, Cuneo, Parma e rappresenta non solo uno strumento di mobilità sostenibile ma anche un mezzo di trasporto intermodale urbano. La mobilità ciclistica è stata promossa per la prima volta con la Legge 19 ottobre 1998, n. 366, «Norme per il finanziamento della mobilità ciclistica». Quest'ultima ha istituito un apposito fondo per il finanziamento di interventi in favore della valorizzazione ed dello sviluppo della mobilità ciclistica. Si tratta di interventi di enti locali e associazioni di comuni, sia di tipo infrastrutturale (creazione di reti ciclabili e ciclopedonali, parcheggi e centri di noleggio per biciclette) sia volti alla diffusione della cultura del mezzo ciclabile come forma alternativa ai tradizionali mezzi di trasporto (particolare attenzione è data all'aspetto dell'intermodalità con il trasporto pubblico). Gli enti locali hanno concorso alla costruzione della rete ciclabile regionale in quanto chiamati a redigere i piani di rete per la mobilità ciclistica sulla viabilità di propria competenza, parte integrante, dei P.T.C.P. (Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali) e dei P.U.G. (Piani Urbanistici Generali). Ulteriori finanziamenti in favore della mobilità ciclistica sono stati previsti dalla Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (c.d. Legge finanziaria 2007) che ha riservato una quota non inferiore al 5 per cento del Fondo per la mobilità sostenibile agli interventi di cui alla Legge 19 ottobre 1998, n. 366.

¹⁴ Nel *Park pricing* il costo per il parcheggio delle auto è differenziato a seconda della zona, ed aumenta diventando più caro in prossimità del centro storico delle città, o se si tratta di sosta durante le ore diurne.

¹⁵ La prima manifestazione d'interesse per il *car sharing* è contenuta nel citato Decreto Ronchi e nello stesso anno il Ministero dell'ambiente introduce il «Programma Nazionale di Car Sharing» nel quadro del Programma Stralcio di Tutela Ambientale. Il *Car sharing* viene identificato come uno dei fattori strategici dello sviluppo della mobilità sostenibile nelle aree urbane. inizialmente sono stati finanziati i progetti di Milano, Roma e Bologna, poi all'inizio del 2000 viene sottoscritto un Protocollo d'Intesa tra il Ministero e i Comuni di Modena, Genova, Torino, Milano, Bologna, Roma, Palermo, Venezia, Firenze, Bari, Catania e Perugia (rappresentati dal Comune di Modena); il Protocollo sancisce la volontà condivisa di istituire un circuito nazionale di *car sharing* e delinea l'istituzione di un organismo in grado di coordinare il progetto complessivo. Nel maggio dello stesso anno viene formalmente istituita l'Iniziativa *Car Sharing*

dell'automobile. Nel primo caso l'automobile è noleggiata a ore, giorni o chilometri, presso apposite società e riconsegnata al termine del suo utilizzo; nel secondo caso l'automobile è di proprietà di un privato che la mette a disposizione per compiere brevi tragitti comuni con altre persone. Nell'ambito di queste iniziative è stato promosso anche il c.d. *van sharing*, metodologia di distribuzione delle merci in ambito urbano basata sulla condivisione di una flotta di veicoli da parte di più operatori.

Meno diffuso, è il pedaggio urbano, cioè l'accesso a pagamento a strade o zone urbane quale forma leggera di *road pricing*, che estende il pagamento del ticket a tutte le automobili in entrata nella città¹⁶.

Un ulteriore intervento in favore della mobilità sostenibile nelle aree urbane è il c.d. blocco del traffico urbano, che spesso è considerata una misura temporanea di emergenza per ridurre il traffico veicolare e le emissioni inquinanti. Tuttavia, in tale occasione in cui è vietato o limitato l'uso dell'automobile, sono anche promosse forme di mobilità alternative e più sostenibili quali il trasporto pubblico, il *bike sharing* e la viabilità pedonale. Il blocco del traffico può essere parziale o totale. I blocchi parziali comportano un divieto di circolazione solo per talune categorie di veicoli e sono generalmente attuati nella forma delle c.d. "targhe alterne" (pari o dispari) o per tipologia di veicolo (euro0, euro1, euro2, ...). I blocchi totali costituiscono un divieto generale di circolazione per i veicoli, e ne rappresentano un esempio le c.d. "domeniche ecologiche", iniziativa promossa dal Ministero dell'ambiente a partire dal 2000 e attuata a livello locale con l'obiettivo di sensibilizzare e informare i cittadini in materia di mobilità sostenibile e ridurre l'impatto ambientale del traffico urbano¹⁷.

(I.C.S.), e con D.M. 20 dicembre 2000, Ministero dell'Ambiente, sono promossi «l'integrazione ed il completamento del progetto per la realizzazione di un sistema coordinato ed integrato di servizi locali di car sharing». Il 15 novembre 2005 è stato poi sottoscritto con i Comuni un Accordo di programma finalizzato a sviluppare ed implementare sul territorio nazionale servizi di *Car Sharing*, quale servizio complementare al trasporto pubblico locale. Inoltre il 29 settembre 2008 è stato sottoscritto un accordo con ATAC s.p.a., gestore del servizio di *car sharing* nel Comune di Roma, al fine di attivare un servizio dedicato ai dipendenti del Ministero.

¹⁶ Si fa qui riferimento ai casi dell'Ecopass e dell'Area C di Milano.

¹⁷ Per l'anno 2000 il D.M. 25 gennaio 2000, del Ministero dell'Ambiente, oltre a prevedere i requisiti di adesione alla iniziativa "Domenica ecologica", ha limitato l'accesso al cofinanziamento ai Capoluoghi di provincia, ai Comuni con più di 100.000 abitanti o che compaiono

I primi fondi per la promozione di interventi strutturali di mobilità sostenibile volti alla riduzione in modo permanente dell'impatto ambientale da traffico urbano sono stati stanziati nel Decreto Ministeriale del 27 marzo 1998, quindi ulteriori e maggiori finanziamenti sono stati previsti dal Decreto Silvestrini e dai decreti ad esso successivi¹⁸. In particolare nel 2006 è introdotto il c.d. «Bando per la Mobilità sostenibile a favore degli Enti Locali»¹⁹. Trattasi di un Programma di cofinanziamento che promuove la realizzazione di interventi strutturali per la razionalizzazione della mobilità in ambiente urbano. I progetti finanziabili sono suddivisi in tre aree di intervento: sistemi di trasporto e distribuzione merci a basso impatto ambientale in ambito urbano (per es. il *van sharing*); equipaggiamento delle aree di parcheggio esistenti con infrastrutture a favore dell'intermodalità tra mezzi di trasporto privati e pubblici; realizzazione o miglioramento di servizi di trasporto per gli spostamenti casa-lavoro dei dipendenti e di servizi di trasporto scolastico. Contestualmente, veniva istituito con Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (c.d. legge finanziaria 2007) un Fondo per la mobilità sostenibile, «allo scopo di finanziare interventi finalizzati al miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane nonché al potenziamento del trasporto pubblico» (art. 1, co. 1121).

I finanziamenti stanziati sono tra l'altro diretti alla incentivazione dell'intermodalità, alla realizzazione di percorsi protetti casa-scuola, alla valorizzazione degli strumenti di *mobility management* e *car sharing* e alla promozione di reti urbane per la mobilità ciclistica²⁰. Sono stati inoltre erogati in-

negli elenchi regionali di cui al D.M. 20 maggio 1991, e ai consorzi di Comuni con più di 150.000 abitanti. Per i due anni successivi i progetti cofinanziabili riguardano la sensibilizzazione e l'informazione ai cittadini; inoltre, l'accessibilità ai fondi ministeriali è estesa ai Comuni con più di 40.000 abitanti. Dal 2003 le iniziative sulle "Domeniche Ecologiche" sono gestite dagli Enti Locali. Si veda anche: il D.M. 08 febbraio 2000, Ministero dell'Ambiente, sensibilizzazione e informazione dei cittadini per le domeniche ecologiche; il D.M. 31 gennaio 2001, Ministero dell'Ambiente, Campagna domeniche ecologiche 2001; il D.M. 25 luglio 2001, Ministero dell'Ambiente, Campagna "Giornate ecologiche 2001".

¹⁸ Si veda: D. M. 21 dicembre 2000, Ministero dell'Ambiente (c.d. Decreto Silvestrini), «Programmi radicali per la mobilità sostenibile».

¹⁹ Si veda: Ministero dell'Ambiente, Comunicato, 21 novembre 2006 (GU n. 270 del 20-11-2006).

²⁰ In base all'art. 1, co 1122, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296: «il Fondo di cui al comma 1121 destina le proprie risorse, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei trasporti, prioritariamente all'adozio-

centivi per il rinnovo del parco degli autoveicoli, relativamente al settore dei mezzi di trasporto pubblico e privato²¹ ed agevolazioni fiscali per l'uso dei trasporti pubblici²².

5. – Un ulteriore contributo dei trasporti al tema della tutela dell'ambiente è offerto dal trasporto intermodale, particolare forma di mobilità sostenibile. Si tratta di una tipologia di trasporto effettuata attraverso l'ausilio di una combinazione di mezzi differenti che è stata definita nell'ambito del trasporto di beni come «il movimento di merci nella stessa unità di carico o sullo stesso veicolo stradale, che utilizza due o più modi di trasporto, e che non implica il trattamento diretto della merce nelle fasi di trasbordo modale»²³.

ne delle seguenti misure: a) potenziamento ed aumento dell'efficienza dei mezzi pubblici, con particolare riguardo a quelli meno inquinanti e a favore dei comuni a maggiore crisi ambientale; b) incentivazione dell'intermodalità; c) introduzione di un sistema di incentivi e disincentivi per privilegiare la mobilità sostenibile; d) valorizzazione degli strumenti del mobility management e del car sharing; e) realizzazione di percorsi vigilati protetti casa-scuola; f) riorganizzazione e razionalizzazione del settore di trasporto e consegna delle merci, attraverso la realizzazione di centri direzionali di smistamento che permetta una migliore organizzazione logistica, nonché il progressivo obbligo di utilizzo di veicoli a basso impatto ambientale; g) realizzazione e potenziamento della rete di distribuzione del gas metano, gpl, elettrica e idrogeno; h) promozione di reti urbane di percorsi destinati alla mobilità ciclistica».

²¹ Per il trasporto pubblico: con la Legge 9 dicembre 1998, n. 426, «Nuovi interventi in campo ambientale», sono stati previsti incentivi per l'acquisto di autoveicoli a basso impatto ambientale, destinati a Regioni, Enti locali, aziende pubbliche o private che gestiscono servizi di pubblica utilità (per un ammontare di 58 milioni di euro stabilito con il successivo D.M. 28 maggio 1999). Tra il 2003 e il 2006 sono stati inoltre erogati, dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, contributi per il rinnovo del parco autobus per il trasporto pubblico locale. Per il trasporto privato: con D.L. n. 324/97, convertito nella Legge 25 novembre 1997, n. 403, sono stati previsti contributi per la rottamazione di veicoli a favore di mezzi a trazione elettrica, a metano o gpl. Successivamente, con la Legge 11 maggio 1999, n. 140, sono stati introdotti incentivi per l'acquisto di ciclomotori e motoveicoli a trazione elettrica e per biciclette a pedalata assistita. Con Decreto 20 dicembre 2000, n. 83, del Servizio IAR del Ministero dell'Ambiente inoltre sono stati previsti incentivi per la conversione a metano e GPL di autoveicoli non catalizzati. Infine sono stati previsti incentivi per la rottamazione di veicoli inquinanti (Legge finanziaria 2001, 2007).

²² Con Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008) è stato previsto che «ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2008 per l'acquisto degli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale spetta una detrazione dall'imposta lorda, fino alla concorrenza del suo ammontare, nella misura del 19 per cento per un importo delle spese stesse non superiore a 250 euro».

²³ Data la numerosità e la diversità delle definizioni presenti in materia, nel 2001 tre orga-

L'intermodalità è difatti un servizio «reso attraverso l'integrazione fra diverse modalità che induce a considerare il trasporto medesimo non più come somma di attività distinte ed autonome dei diversi vettori interessati, ma come un'unica prestazione, dal punto di origine a quello di destinazione, in una visione globale del processo di trasferimento delle merci e, quindi, in un'ottica di catena logistica integrata»²⁴.

Il Trasporto intermodale assume due forme: trasporto merci e passeggeri. Il trasporto passeggeri ha assunto caratteri di sostenibilità con particolare riferimento all'ambiente urbano. Sono state infatti promosse soluzioni di trasporto intermodale urbano al fine di agevolare l'uso veicoli differenti in ambito cittadino come servizio di mobilità sostenibile. Questa forma di trasporto intermodale integra esempi di mobilità sostenibile già esaminati combinandoli tra loro nell'ambito di un unico percorso urbano. Soluzioni quali *car sharing*, *bike sharing*, trasporto pubblico locale, aree pedonali possono essere combinate tra loro attraverso interventi di trasporto intermodale urbano che promuovono la mobilità sostenibile. Esempi di tali interventi possono rinvenirsi nella costruzione di parcheggi nei pressi di fermate di trasporti pubblici o di postazioni di *bike sharing* o di aree pedonali, ovvero nella realizzazione di piattaforme di *bike sharing* presso fermate della metropolitana (per la copertura di quello che viene chiamato "ultimo chilometro") etc.

Il Trasporto intermodale delle merci ha caratteristiche ed interessi simili a quello delle persone ma un peso differente ed un quadro più ampio, dato il forte movimento di beni che riguarda le strade del nostro paese e le conseguenti ricadute negative sul piano economico, sociale, ambientale ed energetico. Uno degli obiettivi sottostanti gli interventi in tale ambito è quello di incoraggiare un trasferimento di merci dal trasporto su strada ad altre modalità di trasporto più rispettose dell'ambiente ed egualmente competitive²⁵.

ni internazionali, Commissione dell'Unione Europea, Conferenza Europea dei Ministri dei Trasporti (CEMT), Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite CEE/NU, hanno redatto congiuntamente un documento dal titolo "*Terminology on combined transport*" nel quale hanno fornito un glossario comune dei termini normalmente utilizzati.

²⁴ E. Ottimo, R. Vona, *Sistemi di logistica integrata*, Milano, 2001. Si veda anche: M. Mazzarino, *Intermodalità e trasporto combinato. Lineamenti teorici ed operativi*, in *Quaderni della Rivista dei trasporti europei*, Trieste, 1998.

²⁵ La logica della intermodalità nel trasporto merci in Italia rispecchia le esigenze europee trasposte nel Libro bianco sulla politica dei trasporti – La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte, COM(2001) 370. A tal fine è stato promosso il c.d. programma

Questa forma di trasporto generalmente prevede l'uso di un interporto, «un complesso organico di strutture e servizi integrati e finalizzati allo scambio di merci tra le diverse modalità di trasporto, comunque comprendenti uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione»²⁶.

Il primo quadro giuridico italiano relativo al trasporto intermodale risale agli interventi prodotti con: Legge n. 245/1984, Piano Generale dei Trasporti del 1986; Legge 04 agosto 1990, n. 240, art. 9; delibera CIPET del 31 marzo 1992, primo Piano degli interporti²⁷. In base a tale normativa era prevista la realizzazione di una rete interportuale che, secondo uno schema di piano quinquennale, prevedeva interporti di livello differente²⁸. L'obiettivo era quello di pervenire, per ragioni economiche, ambientali e strategiche, ad una equilibrata ripartizione fra le varie modalità di trasporto. Questa rete in Italia tuttavia non è stata mai completata, anche a causa della devoluzione delle competenze in materia di trasporti dallo Stato alle Regioni.

Marco Polo che intende anche aiutare l'industria dei trasporti e della logistica ad operare un cospicuo trasferimento modale del trasporto di merci su strada verso il trasporto marittimo a corto raggio, il trasporto ferroviario e sulle vie di navigazione interna. Regolamento (CE) n. 1382/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari destinati a migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci ("programma Marco Polo"), GU L 196 del 2.8.2003.

²⁶ Legge 04 agosto 1990, n. 240, art. 1.

²⁷ Bisogna ricordare che lo Stato non aveva ancora delegato alle Regioni funzioni di programmazione in materia di trasporti e opere infrastrutturali; delega attuata solo con la Legge 15 marzo 1997, n. 59. Inoltre non esisteva ancora una politica organica europea dei trasporti. Quest'ultima si trovava ancora in una fase di preliminare discussione sulla realizzazione delle reti transeuropee di trasporto e sul processo di liberalizzazione nella gestione dei servizi di trasporto, aereo e ferroviario. Si ricorda inoltre che: l'art. 3 del DPR 20.04.1994 N.373 ha soppresso il CIPET, attribuendo le relative funzioni al CIPE.

²⁸ Ai sensi della Legge 04 agosto 1990, n. 240, i primi interporti di rilevanza nazionale (di primo livello) erano individuati dalla normativa di settore statale ed operavano necessariamente in regime concessorio. Questo sistema tuttavia appariva configgente con la Direttiva europea 75/130/CE – confermata dalla successiva Direttiva 92/106/CE – che deponava per una liberalizzazione del sistema. A tale orientamento l'Italia si è adeguata in sede di modifica della citata Legge 240/90, con l'art. 6, D.L. 1 aprile 1995, n. 98, convertito in Legge 30 maggio 1995, n. 204 che ha ridisciplinato la materia assumendo la logistica intermodale al sistema della libera iniziativa economica e, in adesione al nuovo orientamento espresso dalla deliberazione del CIPET del 7 aprile 1993 (recante il nuovo Piano quinquennale degli interporti) ha sostituito la tradizionale distinzione tra interporti di primo e di secondo livello, prevedendo la individuazione di interporti di rilevanza nazionale.

Lo Stato pertanto è intervenuto nel tempo in favore della intermodalità maggiormente attraverso il finanziamento e l'incentivazione economica piuttosto che con il riordino infrastrutturale diretto. In particolare nella seconda metà degli anni novanta sono stati promossi con Legge 23 dicembre 1997, n. 454 «interventi per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità». L'obiettivo della legge era quello di «consentire al comparto dell'autotrasporto nazionale di evolvere verso forme e modalità di servizio più evolute e competitive, ... di incrementare il trasporto combinato [...e di] favorire un maggiore grado di sicurezza nella circolazione stradale dei mezzi e un minore impatto ambientale in coerenza con le normative dell'Unione europea in materia»²⁹.

Con il nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (2001) l'intermodalità è nuovamente presa in considerazione dal legislatore nazionale che con Legge 5 marzo 2001, n. 57, al Capo IV, «Interventi a favore delle infrastrutture intermodali», all'art. 24, conferiva al Governo delega per l'adozione di norme «per il completamento e il riequilibrio della rete interportuale nazionale in un contesto di rete logistica»³⁰. Tale delega non è mai

²⁹ Legge 23 dicembre 1997, n. 454, art. 1. Per raggiungere tale obiettivo sono stati introdotti differenti forme di incentivi: in favore delle aggregazioni di imprese e per l'esodo volontario di autotrasportatori monoveicolari e la riduzione volontaria dell'offerta di trasporto; finanziamenti agevolati delle iniziative riguardanti l'acquisto di veicoli meno inquinanti, e per l'acquisizione di programmi e apparecchiature finalizzati all'introduzione di tecnologie innovative funzionali allo sviluppo dell'intermodalità e del trasporto combinato, e la realizzazione di infrastrutture; interventi e agevolazioni per il trasporto combinato ferroviario, marittimo e per vie navigabili interne; la realizzazione di interporti finalizzati al potenziamento della rete interportuale nazionale. Inoltre è stato istituito un Comitato per l'autotrasporto e l'intermodalità con funzioni amministrative e di controllo.

³⁰ Nella delega si parla ancora di completamento della «rete interportuale» che, prevista dalla Legge 240/90, non era stata ancora completamente realizzata. Il Governo era pertanto autorizzato ad emanare un Decreto Legislativo per il riordino della normativa vigente sulla base di una serie di principi e criteri direttivi: definire nuove modalità e requisiti per l'ammissione ai contributi per infrastrutture intermodali; prevedere il maggiore apporto possibile di altre risorse rese disponibili da soggetti pubblici o privati, interessati alla realizzazione dell'infrastruttura; privilegiare le infrastrutture intermodali collegate o collegabili alle grandi direttrici internazionali, mediante il sistema autostradale, le reti ferroviarie ad alta capacità, il sistema portuale ed aeroportuale. A decorrere dalla data di entrata in vigore del Decreto Legislativo di riordino della materia ivi previsto, sarebbero state abrogate le disposizioni concernenti il piano quinquennale degli interporti di cui alla Legge 4 agosto 1990, n. 240, e successive modificazioni»

stata esercitata. Anzi, con Legge 1 agosto 2002, n. 166, è stato modificato il citato articolo 24 della Legge 57/2001, assegnando alle Regioni la potestà legislativa in materia di localizzazione degli impianti interportuali, in tal modo avviando alla necessità di un atto normativo statale di programmazione³¹.

Tuttavia la devoluzione dei poteri dallo Stato alle Regioni e la costruzione graduale e costante di una politica europea dei trasporti hanno fatto emergere di recente la necessità di un riordino della normativa vigente in materia di interporti. La promozione a livello europeo della intermodalità infatti richiede che gli Stati membri individuino i terminali strategici per lo scambio modale nell'ambito dello sviluppo dei corridoi europei di trasporto delle merci³². Al fine di un riordino della materia sono state presentate in Parlamento proposte di «Legge quadro in materia di interporti e di piattaforme territoriali logistiche». L'obiettivo è quello di determinare «i principi fondamentali in materia di interporti, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nell'ambito delle materie relative ai porti e aeroporti civili e alle grandi reti di trasporto e di navigazione di potestà legislativa concorrente»³³.

³¹ La localizzazione degli interporti è ora di competenza del piano regionale dei trasporti, da adottare ai sensi dell'articolo 14 del Decreto Legislativo n. 422/1997. Si veda: Camera dei deputati, Proposta di legge n. 3681 del 30 luglio 2010, 2.

³² Si veda: Camera dei deputati, atto n. 3681, proposta di Legge n. 3257: «In sintesi, rispetto a una potestà normativa esclusivamente nazionale sugli interporti, propria della Legge n. 240 del 1990 e a un successivo passaggio delle competenze alle regioni su tale materia (a partire dal 1997), si delinea ora, nella prospettiva dei prossimi anni, un ruolo della politica europea dei trasporti nella programmazione dei terminali strategici e un loro peso rilevante nella costruzione dei corridoi europei per il trasporto combinato delle merci. Di questo scenario occorrerà tenere conto, soprattutto per evitare che la competenza delle regioni italiane in materia di interporti replichi la frammentazione nella costruzione di nuovi interporti e di nuove piattaforme logistiche; frammentazione che potrebbe condurre a uno spiazzamento competitivo della rete nazionale degli interporti rispetto alla rete europea delle piattaforme logistiche che sarà costruita nei prossimi anni».

³³ Si tratta di diverse proposte di Legge: la n. 3257, Legge quadro in materia di interporti e di piattaforme logistiche territoriali, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Velo ed altri; la n. 2400 Marco Filippi ed altri. – Legge quadro in materia di interporti e piattaforme territoriali logistiche; la n. 3371, Bonfrisco ed altri. – Riforma della normativa in materia di piattaforme logistiche territoriali e di interporti. La proposta di legge presentata alla Camera dei Deputati il 30 luglio 2010, n. 3257, trae origine dall'Atto Camera n. 3681, il cui esame ha avuto inizio presso la Commissione Trasporti nel dicembre del 2010 e al quale è stato successivamente abbinato l'Atto Camera n. 4296. Il disegno di legge n. 2400 presentato al Senato il 22 ottobre 2010, è identico all'atto della Camera n. 3681. L'atto del Senato n. 3371 riproduce, invece, il primo te-

La “reticenza” dello Stato ad intervenire in senso integrato in tema di interporti non ha impedito l'introduzione di incentivi volti a favorire e promuovere il trasporto intermodale con chiari vantaggi per l'ambiente³⁴.

Tra gli incentivi introdotti dallo Stato per la promozione della intermodalità troviamo i cc. dd. Ecobonus e Ferrobonus³⁵. Entrambe le misure sono state adottate in base agli stanziamenti finanziari previsti con Legge 22 novembre 2002, n. 265, art. 3, co. 2^{ter}. La disposizione autorizza investimenti al fine dell'innovazione del sistema dell'autotrasporto di merci, dello sviluppo delle catene logistiche e del potenziamento dell'intermodalità³⁶.

6. – L'ecobonus è l'incentivo nazionale diretto agli autotrasportatori che ha l'obiettivo di «sostenere le imprese di autotrasporto a fare il miglior uso possibile delle rotte marittime, al fine di trasferire quote sempre maggiori di

sto unificato elaborato dal Comitato ristretto, con le modifiche successivamente approvate dalla Commissione Trasporti della Camera.

³⁴ Sulle infrastrutture interportuali è intervenuta anche la c.d. legge obiettivo (Legge 21 dicembre 2001, n. 443, “Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il riordino delle attività produttive”) creando una sorta di impegno parallelo dello Stato in deroga alla normativa vigente per accelerare la realizzazione di determinate infrastrutture. Tuttavia a dieci anni dalla stessa i risultati prodotti sono scarsi ed insoddisfacenti, senza considerare il notevole aumento dei costi delle infrastrutture programmate.

³⁵ Si veda anche: Decreto Direttoriale 8 febbraio 2011 del Ministero dei Trasporti recante modifiche al decreto del 15 novembre 2010 *modalità operative per l'erogazione di incentivi al trasporto combinato e trasbordato su ferro*; Decreto direttoriale Min. Trasporti 15 novembre 2010, n. 3284; D.M. Trasporti 14 ottobre 2010, n. 750, *Incentivi a favore del trasporto combinato e trasbordato su ferro*; D.M. Trasporti 20 maggio 2005, *Determinazione degli incentivi e dei contributi al trasporto ferroviario combinato e di merci pericolose ai sensi degli articoli 8 e 13 del DPR n. 304/2004*; D.P.R. 22 dicembre 2004, n. 340: *Regolamento recante disciplina delle agevolazioni tariffarie, in materia di servizio di trasporto ferroviario di passeggeri e dell'incentivazione del trasporto ferroviario combinato, accompagnato e di merci pericolose, a norma dell'articolo 38 della Legge 1 agosto 2002, n. 166*; Decreto Legge 30 dicembre 2004, n. 315, *Disposizioni urgenti per garantire la partecipazione finanziaria dell'Italia a Fondi internazionali di sviluppo e l'erogazione di incentivi al trasporto combinato su ferrovia, nonché per la sterilizzazione dell'IVA sulle offerte a fini umanitari*.

³⁶ Si veda: Legge 22 novembre 2002, n. 265, art. 3, co. 2-ter: «Al fine dell'innovazione del sistema dell'autotrasporto di merci, dello sviluppo delle catene logistiche e del potenziamento dell'intermodalità, con particolare riferimento alle “autostrade del mare”, nonché per lo sviluppo del cabotaggio marittimo e per i processi di ristrutturazione aziendale, per l'innovazione tecnologica e per interventi di miglioramento ambientale, è autorizzata, a decorrere dall'anno 2003, la spesa di 20 milioni di euro, quale limite di impegno quindicennale a carico dello Stato ...».

merci che viaggiano su mezzi pesanti dalla strada alle più convenienti vie del mare»³⁷.

La misura è stata introdotta con D.P.R. 11 aprile 2006, n. 205, «Regolamento recante modalità di ripartizione e di erogazione dei fondi per l'innovazione del sistema dell'autotrasporto merci, dello sviluppo delle catene logistiche e del potenziamento delle intermodalità» con cui sono stati ripartiti i fondi stanziati nella Legge n. 265/2002, art. 3, co. 2^{ter}. In particolare all'art. 2 del D.P.R. del 2006 è stato stabilito che i fondi stanziati fossero dedicati, seguendo una logica di miglioramento ambientale, prevalentemente ad interventi di innovazione del sistema dell'autotrasporto merci, di potenziamento dell'intermodalità e di sviluppo delle catene logistiche e del cabotaggio marittimo. Solo il 10 per cento dei fondi è stato dedicato a interventi di ristrutturazione aziendale e innovazione tecnologica connessi agli obiettivi appena richiamati.

Il legislatore del 2002 pertanto ha riconosciuto incentivi economici agli autotrasportatori in funzione della scelta di imbarcare mezzi pesanti (camion e autotreni) sulle navi, in luogo dell'uso di strade e autostrade; in tal modo è stato promosso il trasferimento delle merci attraverso servizi regolari marittimi di linea riconducibili alle c.d. Autostrade del mare³⁸. L'obiettivo era quello di «favorire il riequilibrio modale del trasporto delle merci sul territorio italiano, mediante l'introduzione di sistemi incentivanti rivolti a sostenere una progressiva crescita della utilizzazione della modalità marittima»³⁹.

³⁷ G. Marletto, E. Musso (a cura di), *Trasporti, Ambiente e Territorio. La ricerca di un nuovo equilibrio*, Milano 2010, 216.

³⁸ Per Autostrade del mare si fa riferimento a «quella rete che intende concentrare i flussi di merci su alcuni itinerari marittimi in modo da migliorare i collegamenti marittimi esistenti o stabilirne di nuovi, che siano redditizi, regolari e frequenti, per il trasporto di merci tra Stati membri onde ridurre la congestione stradale e/o migliorare l'accessibilità delle regioni e degli Stati insulari e periferici», Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, n. 884, art. 12 bis.

³⁹ G. Marletto, E. Musso (a cura di), *Trasporti, Ambiente e Territorio*, cit., 217. Si veda anche: Camera dei deputati, Interpellanza urgente 2-01773, presentata dall'On. Vincenzo Gibiino, martedì 4 dicembre 2012, seduta n.728, in cui è affermato che «un ulteriore obiettivo della legge n. 265 è quello di incoraggiare forme di associazione tra imprese di piccole dimensioni che utilizzano in modo efficiente le alternative marittime al trasporto su gomma e a beneficiarne sono tutte le imprese di autotrasporto, compresi i consorzi temporanei o permanenti esistenti, così come le semplici associazioni di operatori del trasporto che imbarcano autocarri e autoarticolati conformemente alle norme comunitarie (accompagnati o meno dagli au-

La misura consiste nel rimborso di una quota delle maggiori spese sostenute dall'autotrasportatore che utilizza il trasporto marittimo in luogo di quello su strada. «L'entità dell'incentivo, ... viene calcolato in base al differenziale fra i costi esterni del trasporto "tutto strada" e di quelli del trasporto combinato "strada-mare"»⁴⁰. Il D.M. 31 gennaio 2007 del Ministero dei Trasporti ha individuato le tratte marittime incentivabili per il trasporto delle merci⁴¹ ed ha stabilito che il contributo agli autotrasportatori non potesse superare il 20% delle tariffe applicate per i servizi già esistenti, e 30% delle tariffe applicate sulle nuove rotte, individuate attraverso una segmentazione di archi costieri in Tirreno e Adriatico.

Questo regime di interventi in favore della intermodalità era stato autorizzato dalla Commissione europea per il periodo compreso tra il gennaio 2007 e il dicembre 2009⁴². La concessione dei benefici economici, tuttavia, avrebbe dovuto essere legata all'obbligo di mantenere per il triennio successivo alla scadenza degli incentivi ottenuti lo stesso numero di viaggi effettuati o lo stesso quantitativo di merci trasportate nel periodo oggetto dell'intervento statale. La proroga dell'ecobonus anche per gli anni 2010 e 2011 da parte del governo italiano ha pertanto provocato la reazione della Commissione europea, che ha rilevato una possibile violazione da un lato, delle condizioni precedentemente stabilite e dall'altro lato, della normativa comunitaria in tema di aiuti di Stato⁴³.

tisti) su navi merci (Ro-Ro e Ro-Pax)»

⁴⁰ C. Vagaggini, *Autostrade del mare e recenti provvedimenti legislativi in materia di eco bonus*, in questa *Rivista*, 2008.

⁴¹ Ciò è avvenuto in attuazione dell'art. 3, co. 2quater, della legge 22 novembre 2002, n. 265.

⁴² Si veda: Commissione europea, Decisione 20 aprile 2005, n. C(2005)1155. La Rete Autostrade Mediterranee (RAM), la società del Ministero dell'Economia, che opera come organismo in house per il Ministero delle Infrastrutture per la diffusione della rete di trasporti marittimi come alternativa alla modalità su gomma, ha stilato un rapporto in cui risulta che nel triennio 2007-2009 sono state trasportate 44 milioni di tonnellate di merci in 1.430.290 viaggi "per mare". È stato quindi calcolato che, sulla rete stradale nazionale, sono circolati circa 500 mila Tir in meno, con un risparmio di 411 milioni di euro in termini sociali e ambientali (consumo di energia, congestione della rete stradale, emissioni inquinanti e tasso di incidentalità), pari a un abbattimento di due terzi rispetto al trasporto su gomma.

⁴³ Si veda: Commissione europea, Decisione C(2012)5020 del 25.07.2012, e nota del Segretario generale del 26.07.2012, con cui la Commissione ha comunicato al governo italiano la decisione di avviare un procedimento di indagine formale, ai sensi dell'art. 108, par. 2, del

Il Ferrobonus è un incentivo a sostegno del trasporto combinato e trasbordato su ferro previsto dalla Legge 26 febbraio 2010, n. 25⁴⁴. La misura, compatibile con la normativa europea⁴⁵, ha ricevuto attuazione con il Decreto Ministeriale 4 Agosto 2010, n. 592 – modificato dal Decreto Ministeriale 14 Ottobre 2010, n. 750 – nel quale sono state indicate le modalità operative per l'erogazione delle risorse del contributo.

Possono accedere all'incentivo le imprese utenti di servizi di trasporto ferroviario che abbiano commissionato, dal 15 Ottobre 2010 al 14 Ottobre 2011, servizi di trasporto combinato con treni completi o servizi di trasporto trasbordato (ovvero i trasporti nei quali si effettua la parte iniziale e/o terminale del tragitto su strada e l'altra parte per ferrovia con rottura di carico) mantenendo in essere un volume di traffico, in termini di treni/km percorsi sulla rete nazionale, non inferiore all'80% di quello svolto dall'1 Luglio 2009 al 30 Giugno 2010 e si siano impegnate a mantenere tale volume nel periodo considerato. Le imprese utenti di servizi di trasporto ferroviario che non abbiano commissionato servizi di trasporto combinato nel corso del 2009 possono comunque accedere al Ferrobonus purché abbiano fatto ricorso al trasporto combinato nel periodo dal 1 ottobre 2010 al 30 settembre 2011. Non possono essere ammesse ad usufruire dell'incentivo l'incentivo, invece, le imprese che si avvalgono già di altri contributi statali, regionali, o comunitari, salvo che il cumulo dei finanziamenti percepiti non ecceda il

TUE, ed ha chiesto chiarimenti circa l'estensione dell'ecobonus.

⁴⁴ La Legge 26 febbraio 2010, n. 25, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative» all'art. 5, co. 7^{octies} prevede che: «fino al 30 settembre 2010, sono adottati i provvedimenti attuativi per consentire che le risorse di cui al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 aprile 2006, n. 205, possano essere destinate anche ad interventi di sostegno del trasporto combinato e trasbordato su ferro e degli investimenti delle imprese di autotrasporto di merci, finalizzati al miglioramento dell'impatto ambientale ed allo sviluppo della logistica».

⁴⁵ La Commissione Europea con decisione C (2011) 9794 del 16 dicembre 2011 ha dichiarato compatibile con il mercato interno il regime di sostegno per il trasporto combinato ferroviario (ferrobonus) di cui alla Legge n.25 del 26 febbraio 2010 come attuato dal Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 592 del 4 agosto 2010 e successive modificazioni. La Commissione ha ritenuto la normativa nazionale coerente con quella comunitaria sulla base dei parametri fissati all'interno delle «linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie» (2008/C 184/07), considerando in particolare gli eventuali aspetti distorsivi del finanziamento e la riduzione dei costi esterni generata dall'aiuto.

50% dei costi ammissibili e il 30% del costo totale del trasporto.

L'accesso al contributo può avvenire anche in considerazione dei trasporti di ritorno con carichi vuoti, sempre che rientrino all'interno di un contratto di servizio di trasporto combinato e/o trasbordato – cioè sia nel caso di treno che una volta effettuato lo scarico all'estero rientri vuoto in Italia, sia nel caso di treno completo che arriva pieno in Italia e torna vuoto all'estero⁴⁶.

La mobilità sostenibile in ambito urbano ed extraurbano negli ultimi quindici anni, come illustrato, da un lato ha sapientemente riprodotto misure adottate già in altri paesi europei (*car sharing*, *bike sharing*, *car pooling*, intermodalità urbana), dall'altro lato ha introdotto soluzioni innovative che non conoscono precedenti in Europa (domeniche ecologiche, eco bonus ferro bonus). Tuttavia i risultati raggiunti sono ancora scarsi ed il trasporto su gomma di beni e persone è ancora predominante. Il percorso è ancora lungo e l'attuale crisi economica sembra renderlo anche tortuoso.

⁴⁶ Il contributo è subordinato all'effettuazione, su base annua, di almeno 48 coppie di treni completi. L'ammontare del contributo è fissato in un massimo di Euro 2,00 per ogni treno/km di trasporto combinato sulla rete nazionale nei 12 mesi decorrenti dal 15 Ottobre 2010. La liquidazione del contributo avviene in parte (20%) in acconto e in parte a saldo sulla base dei valori di treno/km effettivamente percorsi. È prevista la possibilità di un premio fino ad ulteriori 0,60 Euro per treno/km, riservato alle imprese che hanno incrementato il volume dei servizi commissionati rispetto al periodo 1 Luglio 2009/30 Giugno 2010. Le imprese beneficiarie dei contributi che non siano utenti del trasporto (ad esempio le imprese ferroviarie), sono tenute a destinare a favore dei propri clienti una riduzione delle tariffe almeno pari al 40% dei contributi percepiti.