

Per un programma di riforme nel settore della mobilità e della logistica

*di Mario Sebastiani e Pietro Spirito**

I.- Inquadramento

I.1.- Uno sguardo al quadro di settore

Il settore dei trasporti costituisce un crocevia strategico per le azioni di riforma necessarie allo sviluppo del nostro Paese, non solo per assicurare una adeguata mobilità ai cittadini ed alle imprese, ma anche per contribuire al recupero di competitività del sistema economico nazionale ed al miglioramento nella qualità della vita per i cittadini.

Il compendio delle attività connesse alla mobilità ed alla logistica contribuisce per il 4,3% alla formazione del prodotto interno lordo dell'Italia, occupa il 5,9% del totale degli addetti, pesa il 9,2% sul totale degli investimenti fissi lordi, incide per il 12% sulla spesa delle famiglie per funzione di consumo.

I trasporti rappresentano inoltre il 3,6% del totale delle spese correnti al netto degli interessi ed il 5,1% del totale delle uscite in conto capitale delle pubbliche amministrazioni. Nel 2011 erano attive nel settore dei trasporti e della logistica 162.068 aziende, pari al 3,6% del totale delle imprese italiane, con un peso dominante nella numerosità delle aziende rappresentato dall'autotrasporto, caratterizzato da una miriade di micro-operatori.

Ma non è solo il peso diretto delle attività economiche correlate ai trasporti a rendere indispensabile una azione di riforma profonda nel sistema della mobilità e della logistica nel nostro Paese. Le trasformazioni profonde che si sono determinate nella struttura dei rapporti economici ed industriali a seguito dei processi di globalizzazione hanno reso ancor di più il sistema dei trasporti una leva strategica per il sostegno alla competitività ed al miglioramento della produttività del tessuto manifatturiero e dell'economia civile.

La qualità della vita dei cittadini e lo sviluppo del sistema delle imprese dipendono anche dalla rete di servizi per la mobilità e per la logistica, che costituiscono una delle infrastrutture essenziali per rendere dinamico ed efficiente il nostro Paese, per connetterlo in modo adeguato sia al suo interno sia nella relazioni con il resto del mondo.

* Mario Sebastiani (sebastiani@economia.uniroma2.it) – Pietro Spirito (spirito.pie@gmail.com). Gli estensori ringraziano per i commenti Alessandra Bellioni, Andrea Pezzoli, Alessandro Tonetti.

I.2.- I deficit di politica industriale

Considerato il ruolo strategico della mobilità e della logistica per lo sviluppo economico e sociale, la grave arretratezza del sistema italiano dei trasporti è ostacolo alla competitività dell'intero Paese e freno alla realizzazione di obiettivi sociali, ambientali e di coesione territoriale.

La causa di fondo di questo stato di cose è la storica inadeguatezza (per non dire l'assenza) di una politica industriale di settore, che – con coerenza e sistematicità – abbia perseguito obiettivi di sviluppo di lungo termine, in una visione di sistema e secondo priorità definite. A questi deficit si è sommato, amplificandone gli effetti, un sistema regolatorio caratterizzato da norme intermittenti, talvolta contraddittorie, e da un inefficiente quadro delle competenze istituzionali, con la conseguenza di determinare un assetto confuso di *governance*, di soffocare l'iniziativa privata e di comprimere l'incentivo a investire (cfr. paragrafo II.1).

In questo contesto, dalla liberalizzazione del settore - che pure, con luci e ombre, in alcuni comparti l'ha vista avanti rispetto ad altri Paesi europei - l'Italia non ha afferrato l'opportunità e lo stimolo per tradurre la concorrenza in competitività.

Si è interrotto un percorso di riforme che era stato avviato a metà degli anni Novanta e si sono progressivamente consumati margini di competitività:

- le azioni di politica dei trasporti sono state declinate prevalentemente in termini di investimenti in grandi progetti infrastrutturali, considerati necessari per il miglioramento della dotazione di rete; molto si è detto ma non altrettanto si è fatto su questo fronte, se si esclude la messa in esercizio del quadruplicamento della rete ferroviaria nazionale ed il Passante autostradale di Mestre.
- poco si è messo in campo per rendere moderno e competitivo il sistema dei servizi erogati dal settore dei trasporti e della logistica;
- anche quando sono state intraprese azioni di modifica dell'assetto istituzionale ed economico, è mancato un telaio organico e unitario di riferimento.

Occorre dunque riprendere il filo di una politica che, già avviata in ritardo, si è interrotta oltre un decennio fa, ricucendo la trama di un sistema di regole certo e stabile che consenta agli operatori del settore di lavorare dentro un quadro istituzionale solido, per concentrare le energie delle aziende pubbliche e private del settore sul recupero di efficienza e di competitività che è necessario per l'intera economia nazionale, e non solo per il settore dei trasporti.

Per l'efficacia delle azioni è fondamentale che non si perda una visione unitaria e compatta delle diverse linee di intervento definite. Una politica dei trasporti orientata all'innovazione ed alla competitività delle reti e dei servizi:

- (i) è efficace solo a condizione che non si perda un filo conduttore che tenga sempre presente il quadro complessivo delle riforme necessarie; superare un 'approccio esclusivamente settoriale è indispensabile per trasformare la politica dei trasporti da sommatoria di interventi specifici a un quadro unitario;
- (ii) è sostenibile se gli investimenti sono prioritariamente diretti dove si verificano effettivamente colli di bottiglia e strozzature che impediscono la fluidità dei collegamenti;
- (iii) è capace di attrarre capitali privati solo in presenza di un sistema regolatorio che offra certezze e incentivi corretti.

I.3.- Le priorità

La realizzazione di un programma di rilancio e di riforme strutturali del settore richiede un orizzonte di lungo periodo, ben oltre una legislatura: in una sola legislatura può essere impostato, possono essere avviate e in parte realizzate azioni prioritarie, mentre la realizzazione complessiva di esso richiederebbe continuità di indirizzi fra legislature.

Velleitario può dunque apparire un tale proposito anche solo a guardare alla storia politica patria. Tanto più velleitario alle soglie di una legislatura che già sembra condannata a uno stato di una precarietà che non ha pari, anche se misurato sull'esperienza italiana.

Resta che l'arretratezza del settore è una "palla al piede" per la qualità della vita e per la competitività dell'economia nazionale, e pertanto dovrebbe essere comunque materia ineludibile per le forze politiche e per il prossimo governo: almeno limitatamente a un set di interventi, magari "minimali" (anche in termini di risorse pubbliche) ma non procrastinabili e di efficacia duratura.

Anche tenuto conto del *caveat* menzionato, l'implementazione delle proposte qui avanzate presenta, a seconda dei casi, differenti complessità¹ e implica orizzonti temporali diversi, sia in forza di differenti complessità di intervento e di oneri per la finanza pubblica, sia per tenere conto delle diverse urgenze. Infatti lo stato di arretratezza del settore non è uniforme fra i vari comparti al suo interno, cosicché si rende necessario enucleare i campi prioritari di azione, tenendo conto della loro rilevanza su:

¹ Il programma di Governo dovrà confrontarsi con le leve di cui direttamente dispone, per competenza esclusiva dello Stato, con quelle che invece, in regime di competenza concorrente, deve condividere con le Regioni, e infine con quelle che rientrano nella competenza esclusiva di queste ultime. Vanno inoltre tenute in estrema evidenza le evoluzioni che verranno dalla modifica del quadro normativo comunitario (quarto pacchetto ferroviario, modifica delle regole per gli obblighi di servizio pubblico), che costituiscono la cornice di riferimento entro la quale innescare le azioni di recupero della competitività necessarie per la realtà economica dell'Italia.

- (a) la qualità della vita della popolazione;
- (b) la sostenibilità e l'ambiente;
- (c) la competitività dell'economia;
- (d) la finanza pubblica.

Pur riconoscendo che vi è molto da fare in tutti i comparti, così come è documentato nelle sezioni che seguono, sotto il profilo dell'urgenza si ritiene utile distinguere:

- a) da un lato, le vere emergenze, che riguardano:
 - (i) il quadro regolatorio di settore (cfr. il paragrafo 2), la cui riforma costituisce pre-condizione per intervenire efficacemente in tutti i comparti del settore;
 - (ii) il trasporto pubblico locale e regionale (TPLR) (cfr. il paragrafo 3);
 - (iii) la logistica² (cfr. il paragrafo 4);
 - (iv) taluni interventi puntuali in materia aeroportuale (cfr. paragrafo 7).
- b) dall'altro i servizi ferroviari passeggeri a media e lunga percorrenza, i servizi aerei (lato terra e lato aria) e i servizi autostradali, che – pur con criticità industriali e regolamentari – “bene o male funzionano” (cfr. paragrafi 5 e 6).

La “classificazione” non è per escludere aree sulle quali non occorra intervenire, bensì per tenere pragmaticamente conto della complessità degli interventi che andrebbero messi in cantiere: di qui l'opportunità che Governo e Parlamento (prossimi e meno prossimi) si impegnino su un ampio spettro di problematiche, graduandole tuttavia sulla base dell'urgenza e della sostenibilità finanziaria.

Infatti:

- la riforma del **quadro regolatorio** – per regole e assetto istituzionale attuale – (i) è condizione necessaria per dare efficienza al settore, svilupparne la competitività in una logica di rete, attrarre investimenti e, in generale, risorse private; (ii) è tuttavia condizione di per sé non sufficiente, da complementare con la politica industriale di settore delineata in questo documento in relazione ai singoli comparti;
- il **TPLR** è fra tutti i servizi di trasporto quello (i) che più influenza lo standard di vita della popolazione e, indirettamente, la produttività del lavoro; (ii) che ha più impatto sull'ambiente urbano e (iii) che più assorbe risorse pubbliche. Non ultimo, è il settore più arretrato rispetto ai nostri *partners* europei comparabili;

² Per una analisi sulle criticità del sistema logistico, cfr. Pietro Spirito, “Il tempo delle scelte per la logistica nazionale”, in *Logistica*, febbraio 2013.

- **logistica e trasporto merci** hanno forte impatto (i) sulla competitività delle imprese dell'intero sistema produttivo e (ii) sull'ambiente;
- infine, interventi puntuali in **campo aeroportuale** si rendono urgenti: (i) per colmare in via transitoria il vuoto di competenze sui contratti di programma scaduti, che si è determinato a causa del mancato avvio dell'Autorità dei trasporti; (ii) per evitare il blocco degli investimenti in programma soprattutto da parte dei gestori aeroportuali che hanno stipulato contratti di programma in deroga.

Elemento aggiuntivo a favore degli interventi indicati è, almeno nel breve periodo, un costo prossimo a "zero" per la finanza pubblica (anzi economie al riguardo), in anni nei quali il vincolo finanziario seguirà a mordere.

Anche per questo la proposta di programma affronta solo marginalmente, in modo diretto, la materia degli investimenti incrementali (rispetto a quanto già in programma e finanziato) in nuove grandi infrastrutture, per ragioni che possono essere così sintetizzate:

- a) per un verso, è ragionevole ritenere che i vincoli di finanza pubblica seguiranno a stringere anche nella prossima legislatura, cosicché sarebbe velleitario immaginare di mettere in cantiere, con finanziamento pubblico, nuove grandi opere o consistenti ampliamenti delle infrastrutture esistenti;
- b) per altro verso, presupposto per l'attrazione di capitali privati nella costruzione (ed eventualmente nella gestione) di infrastrutture è un sistema funzionale di servizi di trasporto e un'appropriata regolazione - questi ultimi temi essendo quelli oggetto di questo documento di proposta.

Quanto sopra ad eccezione delle **metropolitane** nelle grandi città, che rappresentano la carenza infrastrutturale più acuta e per le quali esistono sperimentati modelli di PPP, e di investimenti nel rinnovo delle flotte di TPLR. Essenziale invece un piano di "**piccole opere**" sui colli di bottiglia delle reti, da inserire tra le misure urgenti per il rilancio dell'economia: caratteristiche di questi interventi deve essere l'immediata cantierabilità, la coerenza con il programma transeuropeo, la certezza contrattuale nei tempi di realizzazione.

II.- Le urgenze

II.1.- Definire un quadro di regole stabile ed unitario

Il sistema regolatorio è parte indissolubile di una politica industriale di settore, e deve essere coerente con essa³. La complementarietà fra questi due tasselli è necessaria a promuovere il perseguimento di un set indivisibile di obiettivi rappresentato da concorrenza, competitività, sviluppo, coesione, coerenza ed economia di risorse pubbliche: obiettivi che attengono alle scelte di politica industriale e sociale, ma dei quali un'appropriata e coerente regolazione può agevolare il raggiungimento⁴.

A fini regolatori – e, più ampiamente, di politica industriale - le diverse modalità che compongono il settore dei trasporti possono essere così schematicamente “classificate”:

- (i) modalità (attualmente o potenzialmente) in concorrenza le une con le altre (es., il trasporto ferroviario di passeggeri e quello aereo sulle medie distanze, l'autotrasporto e il trasporto ferroviario di merci), per le quali occorrono politiche industriali e di regolazione che promuovano la concorrenza fra di esse oppure che incentivino le une o le altre in base a priorità industriali, finanziarie, ambientali, sociali;
- (ii) modalità complementari (es. il trasporto merci per ferrovia e l'autotrasporto, il “feederaggio” ferroviario dei collegamenti aerei), dove gli interventi dovrebbero puntare ad accrescere l'integrazione e, ove necessario, a complementarli con quelli di cui al punto precedente;
- (iii) modalità il cui congiunto esercizio può generare economie di coordinamento, di scala e di scopo (es. il trasporto ferroviario di merci e di passeggeri – o, su un terreno diverso ma attiguo – l'integrazione verticale fra reti e servizi), dove gli interventi dovrebbero valutare attentamente i costi e i benefici in termini di efficienza e di concorrenza e “pesare” i relativi *trade off*.

Di qui la necessità di una regolazione che affronti lo sviluppo delle diverse modalità in un'ottica unitaria e che si raccordi strettamente con gli indirizzi di politica industriale e sociale, con l'obiettivo di promuovere la competitività e lo sviluppo del settore in accordo con gli obiettivi sociali e di coesione territoriale, di sostenibilità ambientale e finanziaria, di riequilibrio modale, di promozione della concorrenza e della competitività del “sistema Paese”.

³ Per una analisi sulla rilevanza della qualità regolatoria per lo sviluppo del mercato nel settore dei trasporti, cfr. International Transport Forum, “Better economic regulation: the role of the regulator”, OECD Discussion paper, n. 3, 2011.

⁴ Per una analisi sul nesso tra regolazione e concorrenza nei diversi contesti dell'economia italiana cfr. Magda Bianco, Daniela Mele, Paolo Sestito, “Concorrenza e regolamentazione in Italia”, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 123, 2012.

Purtroppo l'ancora attuale sistema regolatorio dei trasporti è ben lontano da queste caratteristiche, caratterizzato come è da storiche inefficienze:

- frammentarietà delle competenze nei comparti e fra i comparti, che vede il concorso di una pletera di apparati (svariati Ministeri, NARS, CIPE, a cui si sommano l'ANAS per le autostrade, l'ENAC per il settore aereo, l'URSF per quello ferroviario), con conseguente incertezza di applicazione delle regole e lentezza decisionale;
- conseguente dispersione in mille rivoli di competenze professionali;
- “instabilità” delle regole, troppo spesso cambiate in corso, con conseguente generazione di incertezza negli operatori;
- una regolazione talvolta inutilmente invasiva;
- assenza di procedure trasparenti e di durata certa;
- mancanza di una visione globale del settore e del perseguimento di obiettivi di lungo periodo.

Incerteza delle regole, incerteza sulla loro applicazione, incerteza sui tempi, inadeguatezza degli organismi preposti hanno minato la credibilità del sistema regolatorio, alimentato fenomeni di cattura, frenato l'intervento di capitali privati.

Di qui la necessità di agire in più direzioni, distinte ma complementari: (1) armonizzare la regolazione delle diverse modalità facendola convergere su di un impianto di base comune – una “messa a sistema” di regole, coerente con il quadro di unitarietà degli obiettivi indicati sopra; (2) concentrare le competenze regolatorie in un unico organismo, che possa promuovere una visione di insieme e abbia gli strumenti per realizzarla, che (3) sia capace di guardare ai costi della regolazione e agli impatti a medio e lungo termine su concorrenza, competitività e benessere; e che per far questo (4) disponga di un'ampia gamma di strumenti che possa utilizzare in funzione degli obiettivi prefissi.

Sulla carta, in Italia il punto (2) lo abbiamo; a normativa data, sono invece carenti i punti (1) e (4), che a cascata compromettono anche il (3).

In effetti, la vera novità dell'ultimo scorcio della passata legislatura è stata l'istituzione di una **Autorità indipendente di regolazione** del settore, potenzialmente in grado superare le attuali inefficienze e di raggiungere gli obiettivi indicati sopra. L'Autorità dei trasporti può essere braccio essenziale di una riforma sostanziale del quadro di regolazione, sì da essere complemento di una politica industriale e della concorrenza che voglia essere efficace.

Rinviando alle specifiche sezioni gli interventi regolatori auspicabili per i singoli comparti e limitandoci qui a proposte di carattere trasversale, al di là dell'urgenza affinché l'Autorità passi dalla fase di “istituzione per norma” a quella di operatività e possa agire inlinea con quanto indicato sopra, vanno menzionati due ordini di criticità.

Per un verso la legge istitutiva (d.l. 201/2011, convertito dalla legge 214/2011) presenta ambiguità e limiti che richiederanno alcune correzioni. A titolo non esaustivo:

- a) non è chiarito pienamente il perimetro delle competenze, e quello che resta in capo alle altre amministrazioni (in particolare al MIT, al MEF ed al CIPE in materia di approvazione di contratti di programma, laddove la precisazione “con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica” (d.l. 201/2011, art. 37, comma 6-ter), andrebbe almeno in via interpretativa “trasformato” in “con riferimento ai profili di finanza pubblica”);
- b) lo stesso vale per le competenze regionali e locali in materia di trasporto pubblico – materia complessa e delicata, considerato il riparto delle competenze Stato-Regioni, ma che si innesta su una delle maggiori criticità del panorama trasportistico italiano;
- c) parimenti opaco è il quadro delle competenze in materia portuale (e le competenze relative delle Autorità Portuali) mentre sono sostanzialmente assenti previsioni in materia di autotrasporto di merci;
- d) farraginoso e ingestibile il meccanismo di finanziamento (“i gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati”), che solleva incertezze interpretative e possibili sproporzionati oneri di accertamento ed esazione), mentre meglio sarebbe stato prevedere la contribuzione dei soli gestori delle infrastrutture);
- e) insufficiente a regime la pianta organica (80 persone) e non chiara la possibilità di ricorrere (ai sensi della legge 481/95) a contratti a tempo determinato;
- f) andrebbe chiarita l’applicabilità o meno al caso di specie delle previsioni della legge 481/95 in ordine ai pareri parlamentari sulla nomina dei componenti (2/3, ma in prima applicazione la maggioranza semplice, decorso un mese) – è sulla interpretazione restrittiva che si sono “incagliate” le designazioni precedenti).

La piena efficacia dell’operatività della nuova Autorità richiederebbe inoltre modificazioni del quadro normativo vigente, volte a realizzare una regolazione “convergente”:

- a) nei limiti di quanto consentito dalla normativa comunitaria, un contesto regolatorio quanto più possibile uniforme nei vari settori, con un *core* di regole comune a tutti, ovviamente declinato in forme diverse a seconda delle specificità strutturali e concorrenziali;
- b) la possibilità di introdurre criteri di regolazione dei pedaggi di accesso alle infrastrutture basati sul principio del costo marginale sociale, così come auspicato dalla Commissione Europea; vale a dire, pedaggi orientati non solo al costo di fornitura del servizio, ma anche ai costi esterni (ambientali e di congestione), in funzione di supporto a politiche industriali di riequilibrio modale; come argomentato più diffusamente in relazione ai singoli comparti (cfr. le schede seguenti 4 e 5). L’imposizione di *overcharges* a carico degli utenti delle modalità con maggior

impatto di esternalità negative (pari, ad esempio, ai costi esterni incrementali rispetto alla modalità ferroviaria) potrebbe alimentare un fondo nazionale destinato da un lato a ridurre il pedaggio ferroviario per il trasporto merci (fino ad azzerarlo, prevedendo anche un pedaggio negativo, in relazione alla tipologia di merci e, ovviamente, senza discriminazioni fra imprese di trasporto) e dall'altro a finanziare gli investimenti nel rinnovo della flotta e in reti metropolitane di trasporto locale;

- c) sperimentare la possibilità di introdurre progressività dei pedaggi in funzione della lunghezza del viaggio, sì da scoraggiare il ricorso all'autotrasporto ed eventualmente la circolazione privata su distanze "a portata" di treno o di altre modalità. Come anticipato nel paragrafo II.1, la progressività del pedaggio per l'autotrasporto merci potrebbe eventualmente anche essere a somma zero, i maggiori introiti del gestore sulle medie e lunghe distanze venendo travasati in minori pedaggi su distanze sulle quali il trasporto su gomma è insostituibile. Considerazioni simili potrebbero avanzarsi - stante l'attuale inadeguatezza del trasporto pubblico suburbano - per la circolazione privata, con riduzione dei pedaggi autostradali su distanze dove è elevata la concentrazione di traffico pendolare. La graduazione del pedaggio ferroviario per le merci dovrebbe tendere a ripristinare condizioni di normale redditività, tenuto conto - in relazione alla specifica tipologia di merci - di prezzi di trasporto competitivi con la gomma, da un lato, e di costi efficienti;
- d) da osservare riguardo ai punti b) e c) sopra che - rientrando la gestione delle risorse, così generate, nella disponibilità statale e per questa via accrescendo la quota statale di finanziamento del trasporto locale - esse fornirebbero al Governo una leva più incisiva per indirizzare le scelte di regioni ed enti locali verso modelli più virtuosi di programmazione e di gestione dei servizi.
- e) maggiore elasticità di azione, allo scopo di consentire all'Autorità di minimizzare oneri e vincoli regolatori, graduando gli strumenti sì da assicurare una regolazione quanto meno invasiva possibile, compatibilmente con gli obiettivi prefissi, sulla falsariga di quanto previsto per altri settori (es. TLC) - in sintesi, una regolazione convergente nei diversi comparti del settore dei trasporti, e fra i diversi settori regolamentati.

Focalizzazione andrà posta anche sulle regole di governo nelle imprese del settore. La commistione tra ruoli di azionista, regolatore e committente da parte dei soggetti pubblici sta alla base di molti degli equivoci e delle confusioni che si sono determinati nel corso dei recenti decenni⁵.

⁵ Per un approfondimento sulla rilevanza delle regole di governance nelle aziende, cfr. Giacomo Bosi, Sandro Trento, "Il governo dell'impresa. Economia e diritto della corporate governance", Il Mulino, 2012.

II.2.- Rifondare il trasporto pubblico locale e regionale

1.- Lo stato attuale del settore, e quello che servirebbe

Il trasporto pubblico locale e regionale (TPLR) è rimasto prigioniero, negli ultimi decenni, di una dinamica “pendolare”, spesso schizofrenica, tra federalismo e ritorno del centralismo. In una pioggia davvero malsana di tanti provvedimenti contraddittori, nulla è sostanzialmente cambiato nell’assetto industriale del settore, e, in presenza di robusti tagli di finanza pubblica, connessi alla razionalizzazione necessaria della spesa, siamo ora in presenza di crisi industriali gravissime, che richiedono una azione urgente e concertata tra Governo nazionale ed istituzioni territoriali⁶.

Eppure, fra tutti i servizi di trasporto, il trasporto pubblico locale è quello che più influenza lo standard di vita della popolazione, ha più impatto sull’ambiente urbano⁷, assorbe maggiori risorse pubbliche.

Non ultimo, è il settore più arretrato rispetto ai nostri partners europei comparabili⁸. Se solo si volge l’attenzione al traffico urbano, le maggiori città europee dispongono di reti metropolitane incomparabili rispetto a quelle italiane: oltre 400 km Parigi, Berlino, Londra, più di 250 Madrid, contro i 41 km di Roma. Inoltre, le ferrovie sub-urbane non si sono integrate, come è accaduto in altre aree metropolitane europee, nel disegno di offerta integrata di servizi di mobilità.

I dati raccolti dall’Osservatorio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti documentano l’irrazionalità del comparto, dove l’offerta dei servizi in posti-km è più elevata della media europea, mentre più bassa è la domanda, misurata in passeggeri-km; ne consegue inevitabilmente che il gap fra questi due indicatori è causa della bassa copertura dei costi con i ricavi; mentre i livelli di produttività del lavoro e del capitale risultano in Italia inferiori al 25-30% rispetto ai valori europei.

⁶ Il tema è all’attenzione degli analisti e degli studiosi ormai da diverso tempo. La letteratura è vasta, e tante sono le proposte per percorsi di riforma. Tra gli altri, in particolare, cfr. a cura di Magda Bianco e Paolo Sestito, “I servizi pubblici locali: vincoli, opportunità e strategie di crescita”, Il Mulino, 2010. Per una sintetica e recente analisi sulle criticità che sono alla base della crisi del settore, cfr. ASSTRA, “Parva Charta. Priorità e proposte per il trasporto pubblico”, Desenzano del Garda, maggio 2012.

⁷ Per una valutazione della influenza del trasporto pubblico locale nella vita economica e sociale delle grandi aree metropolitane, cfr. Pietro Spirito, “La mobilità sostenibile di persone e cose nelle aree metropolitane: il caso di Roma”, in Sistemi di Logistica, n. 4, 2012.

⁸ Per una rassegna di alcuni indicatori sull’arretratezza dei servizi di mobilità collettiva locale, cfr. di Pietro Spirito, “Lo spread del trasporto pubblico locale italiano”, in www.huffingtonpost.it, 24 ottobre 2012. Anche in termini di qualità del servizio erogato alla clientela, il divario che ci separa dalla realtà degli altri Paesi è sensibile e crescente; su questo punto cfr. Francesco Bripi, Amanda Carmignani, Raffaella Giordano, “La qualità dei servizi pubblici in Italia”, in banca d’Italia, Questioni di economia e finanza, n. 84, 2011.

Dal d.lgs. 422/1997 vi è stato un alternarsi di norme che ne riducevano e ne ripristinavano la portata pro-concorrenziale, per arrivare al d.l. 138/2011 e alla sentenza n. 199/2012 della Corte costituzionale. Occorre superare la logica dei provvedimenti orizzontali, con cui si è preteso negli anni di affrontare il riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica come fossero un tutt'uno omogeneo, ciò che ha costretto il legislatore ad autentici esercizi di equilibrismo, ed ha portato a far travolgere il trasporto pubblico dal referendum del 2011, in una consultazione nella quale erano i servizi idrici a costituire il centro sostanziale della volontà espressa dai promotori del referendum stesso.

In realtà, lo sviluppo di sistemi di TPLR all'altezza dello standard di un paese avanzato richiederebbe una gamma di interventi ben più ampia⁹, che comprenda almeno:

- i meccanismi di governo del settore e la relativa articolazione delle competenze;
- il superamento della logica della perpetuazione dei livelli storici dei servizi per una orientata alla domanda, vale a dire, ai livelli essenziali dei servizi, in base a priorità modali, e alla apertura *possibile* della concorrenza nel mercato;
- il rilancio degli investimenti infrastrutturali, soprattutto su ferro nelle grandi città, sui nodi e sulle tratte caratterizzate da più intenso traffico pendolare;
- incisive misure di promozione dell'efficienza e del risparmio di risorse pubbliche, anche attraverso l'applicazione "estensiva" della normativa sui costi e sui fabbisogni standard;
- misure dirette ad abbattere le barriere alla concorrenza per il mercato e a incentivare gli enti territoriali in tale direzione.

Va ricordato che, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, per quanto interessa specificamente il TPLR, sono di esclusiva ed espressa competenza statale le materie della concorrenza e della tutela ambientale, alla quale sembra pacifico possano affiancarsi quelle relative alla promozione dell'efficienza (quali i criteri di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, rientrando questo aspetto nel più generale obiettivo di ottimale utilizzazione delle risorse pubbliche, sancito dall'art. 97 della Costituzione).

Più controverso se sussista una competenza statale, anche se concorrente, in materia di livelli essenziali o minimi di servizi di TPLR, posto che non sembrano questi rientrare fra i "diritti civili e sociali" di cui all'art. 117, comma 1, lettera m).

Lo Stato può nondimeno intervenire indirettamente anche su materie diverse da quelle di propria competenza attraverso misure incentivanti, in particolare di carattere finanziario (si veda la legge 228/2012, art. 1, comma 301, punto 3, laddove si vincola la quota di finanziamento statale, fra l'altro, alla revisione dei livelli di servizio e a una maggiore copertura dei costi con ricavi da mercato).

⁹ Alcuni spunti di riflessione, che descrivono la crisi del trasporto pubblico locale in Italia, sono contenuti in Pietro Spirito, "I servizi pubblici locali tra crisi e riorganizzazione: il caso del trasporto pubblico locale", in www.huffingtonpost.it, 17 dicembre 2012.

Una funzione strategica al riguardo potrà essere svolta dall'applicazione dello strumento del costo e del fabbisogno standard, non solo in funzione della efficienza delle imprese ma anche delle politiche locali, che della prima costituiscono driver essenziale. Un attento uso di tale leva dovrà indurre gli enti territoriali a priorità modali ed a politiche della mobilità (inclusa la mobilità privata) compatibili con i vincoli fissati in materia di costi e fabbisogni standard.

Le Regioni dovranno a loro volta impegnarsi sul fronte della razionalizzazione dell'offerta, come del resto prevede la Legge di Stabilità 2013, per specializzare ed integrare i diversi vettori del trasporto pubblico, orientando il trasporto su gomma extraurbano a svolgere una funzione di feederaggio e di alimentazione dei servizi ferroviari regionali, per evitare una sovrapposizione tra vettori sulle medesime direttrici, che è incompatibile con lo stato della finanza pubblica e con la razionalità di un assetto trasportistico funzionale per la clientela.

Sarà necessario un nuovo "patto sociale" per il trasporto pubblico: maggiori risorse per gli investimenti, migliore funzionalità della rete e dei servizi, recuperi necessari di produttività e di efficienza da parte degli operatori, mediante regole stringenti e chiare che devono essere contenute come obblighi nei contratti di servizio pubblico. Il "patto sociale" potrà essere anche trasversale, con l'attivazione di flussi di risorse da altri comparti del settore dei trasporti.

Tale percorso, che richiederà anche strumenti di accompagnamento per le politiche sociali connesse ad un serio programma di recupero della produttività, potrà condurre anche nel tempo, secondo tappe realistiche, a scelte di liberalizzazione del mercato del trasporto pubblico, mediante l'introduzione di meccanismi di concorrenza per il mercato, che saranno tanto più efficaci quanto più inseriti in un disegno di certezze finanziarie e di programmi industriali definiti in una logica di medio periodo.

2. Gli interventi necessari

In questo complesso quadro di riferimento, che richiede una urgente azione di Governo, di stretta intesa con le Regioni e gli enti locali vanno tracciati i seguenti assi di intervento, e con l'attivo concorso dell'Autorità dei trasporti, ove previsto.

- 1) Revisione dei meccanismi di governo del settore (in concorso con le regioni, in relazione alla competenza, e con incentivazioni finanziarie)
 - a) revisione dei livelli storici dei servizi e delle scelte modali in funzione della domanda, della effettiva necessità di ricorso all'affidamento di diritti esclusivi, e di priorità finanziarie e ambientali;
 - b) istituzione di agenzie regionali della mobilità (anche in deroga ai vincoli imposti dalla *spending review*), con funzioni relative a: (i) analisi di mercato; (ii) proposta di programmazione dei livelli e degli standard qualitativi minimi di servizi e relativo monitoraggio; (iii) proposte tariffarie; (iv) predisposizione di schemi-tipo dei bando di selezione pubblica e dei contratti di servizio; (v) gestione della procedura di gara dall'indizione all'aggiudicazione; l'istituzione di organismi del tipo descritto potrà

contribuire a delimitare il conflitto di interesse derivante dalla coincidenza fra azionisti e concedenti, tanto più in caso di gare bandite da soggetti azionisti degli attuali affidatari;

- c) definizione di requisiti per la partecipazione alle future gare secondo meccanismi di concorrenza per il mercato, introducendo, tra i criteri definiti, meccanismi di incentivazione per la devoluzione al concedente, a fine affidamento, del materiale rotabile;
- d) introduzione di meccanismi di partnership concedente-gestore in funzione della massimizzazione della domanda e di *profit sharing* (programmazione dei servizi in funzione della domanda, maggiore coinvolgimento del gestore nella pianificazione dell'esercizio (gare flessibili o semi-flessibili), contratti di servizio net cost, ecc.).

2) Promozione dell'efficienza e della trasparenza

- a) individuazione dei lotti di affidamento in funzione della dimensione minima ottima di impresa, sì da sfruttare il potenziale di economie di scala e di salvaguardare la concorrenza possibile;
- b) ammissibilità alle gare per soli soggetti integrati, ad evitare che l'obiettivo della cattura di economie di scala sia vanificato dal ricorso ad associazioni di imprese ed incentivare invece le fusioni;
- c) definizione della metodologia dei costi e fabbisogni standard (anche in termini di vincoli/obiettivi per le policy locali di mobilità) e scalettamento della loro introduzione, indicando tempi realistici ma certi;
- d) obbligo di separazione societaria ex legge 287/90, art. 8, comma 2-bis, per soggetti affidatari di diritti esclusivi, operanti anche su mercati liberalizzati;
- e) obbligo di contabilità analitica per linea e per tipologia di servizio.

3) Promozione della concorrenza

- a) obbligo di motivazione del ricorso all'affidamento di diritti esclusivi;
- b) obbligo di motivazione del ricorso ad affidamenti diretti e in house;
- c) parere obbligatorio sui punti (i) e (ii) da parte dell'Autorità di regolazione del settore;
- d) modifica dell'art. 59 della legge 99/2009 con introduzione del sistema delle fees di accesso (ex direttiva 34/2012/UE) – qualora l'equilibrio economico-finanziario dell'affidatario sia compromesso dall'entrata di soggetti in concorrenza con esso (con conseguenti maggiori corrispettivi da parte della finanza locale), il nuovo entrante sarà tenuto a versare all'ente affidante un canone a compensazione dei maggiori oneri a carico di quest'ultimo;

- e) abbattimento delle barriere alla (e incentivazione della) concorrenza per il mercato:
- (i) limitazione dell'ampiezza dei lotti di gara a misura della dimensione minima ottima di impresa;
 - (ii) adeguatezza della durata degli affidamenti ai parametri di cui al Regolamento 1370/2007/CE;
 - (iii) obbligo di fornire informazioni commerciali da parte dell'affidatario uscente;
 - (iv) obbligo di fornire accesso ad asset essenziali;
 - (v) obbligo di prevedere nei bandi di gara la devoluzione al concedente, a fine affidamento, del materiale rotabile, ecc.;
 - (vi) previsione nei bandi di condizioni uscita dell'affidatario al termine dell'affidamento che incentivino la partecipazione alle gare (ad esempio, una corretta valorizzazione del riscatto degli asset di proprietà dell'affidatario);
 - (vii) introduzione di meccanismi di salvaguardia del lavoro che al tempo stesso non penalizzino i recuperi di efficienza e l'incentivo a partecipare a gare di affidamento.

4) Strumenti di finanziamento e investimenti infrastrutturali

Serve dare certezza di risorse finanziarie, sia per la definizione gli obblighi di servizio pubblico, e dei relativi corrispettivi, sia per i programmi di ammodernamento delle reti e delle flotte per i servizi locali.

Un fattore oggettivamente di freno all'entrata di soggetti privati è stata l'incertezza sui flussi di finanziamento pubblico, ancor più della loro misura, peraltro decrescente negli ultimi tempi: un fattore che ha amplificato le resistenze dei governi locali. In prospettiva, la misura del finanziamento non riguarderà tanto l'equilibrio economico dell'esercizio, riguardo al quale molto si potrà fare riequilibrando la struttura dei servizi - efficientando gestioni e politiche locali della mobilità, adeguando le tariffe - bensì gli investimenti infrastrutturali, soprattutto sul materiale rotabile.

Azioni da intraprendere:

- a) affiancamento del Governo nazionale alle Regioni nella definizione dei *piani finanziari* per reperire le risorse necessarie soprattutto per l'ammodernamento delle infrastrutture e dei mezzi;
- b) promozione dell'intervento di capitali privati in PPP per la realizzazione delle reti metropolitane nelle grandi città, condizione che siano garantiti tempi certi di realizzazione delle opere e certezze di regolamentazione tariffaria;
- c) reperimento di risorse da altri comparti, per il finanziamento del rinnovo della flotta e delle infrastrutture urbane e suburbane in ferro, attraverso l'applicazione di pedaggi commisurati al costo sociale marginale, inclusivo dei costi esterni (cfr. paragrafo I.1);
- d) garantire finanziamenti pubblici adeguati e certi nel tempo in coerenza con la durata dei contratti di servizio pubblico e le esigenze di pianificazione e realizzazione degli investimenti;
- e) più complesso, ma ineludibile, il finanziamento di investimenti nelle infrastrutture ferroviarie a prevalente traffico regionale, soprattutto per i collegamenti che

interessano le principali aree metropolitane. Vi sono al riguardo due esigenze da soddisfare: (i) l'inderogabile potenziamento di reti e nodi che interessano il traffico pendolare da e verso le grandi città, anche in funzione di attraversamento delle stesse e di complemento alle reti metropolitane (modello, ad esempio, della RER di Parigi); (ii) lo sviluppo delle reti ferroviarie nell'Italia meridionale, anche attraverso l'interoperabilità (oggi non infrequentemente assente) fra la rete di RFI e quelle delle ferrovie regionali (si veda anche il paragrafo III.2).

II.2. Azioni per le infrastrutture e la competitività dei servizi logistici e di trasporto delle merci

1.- Il deficit di competitività nei servizi logistici

Il ruolo dello Stato, e delle politiche pubbliche, resta centrale innanzitutto per la manutenzione e per l'ampliamento selettivo della dotazione infrastrutturale, essenziale per assicurare quella piattaforma di reti necessaria al funzionamento del sistema logistico, ed al suo collegamento con i mercati internazionali¹⁰. Negli anni recenti una forte attenzione retorica è stata destinata al Programma delle Grandi Opere, che è stato più una declamazione retorica che un percorso di attuazione, mentre è degradata la qualità manutentiva delle reti esistenti, e la qualità della spesa è stata inadeguata rispetto agli standard internazionali¹¹.

L'Italia non è riuscita, negli ultimi decenni, a sostenere un sistema industriale ancora vitale con una rete di servizi competitivi: è questa una delle principali ragioni per la deludente performance di produttività registrata negli anni recenti. Mentre tutte le attenzioni sono state concentrate, nella discussione pubblica e nelle decisioni di politica economica, sulla produttività del lavoro, molto poco è stato fatto sulla competitività del sistema logistico nazionale.

Una svolta nell'assetto dei mercati, ed anche quindi nel settore della logistica, dipende dalla qualità delle politiche pubbliche che vengono messe in campo; come sottolinea la Banca Mondiale, "l'efficienza della logistica dipende dai servizi governativi, dagli investimenti, dalle politiche. Costruire infrastrutture, sviluppare un regime di regolazione per i servizi di

¹⁰ Per una analisi approfondita sul ruolo che le infrastrutture giocano nel sistema economico nazionale, cfr. Banca d'Italia, "Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione", Seminari e convegni, n. 7, 2011. Per una valutazione degli investimenti nelle Regioni italiane, cfr. Valter Di Giacinto, Giacinto Micucci, Pasqualino Montanaro, "Network effects of public transport infrastructure: evidence on Italian Regions", Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 869, 2012.

¹¹ Su questo tema cfr. Ignazio Visco, "L'efficienza della spesa per le infrastrutture", dattiloscritto, 2012, e Mauro Pisu, Peter Hoeller, Isabelle Jourmand, "Options for benchmarking infrastructure performance", OECD Economic department working papers, n. 956, 2011.

trasporto, definire ed implementare procedure doganali efficienti sono tutte aree nelle quali il governo gioca un ruolo importante”¹².

La debole struttura del sistema logistico italiano è uno dei fattori che sta alla base delle deludenti performance di competitività industriale del nostro Paese. Nella classifica della Banca Mondiale sulla efficienza dei servizi logistici, l’Italia si colloca al ventiquattresimo posto, mentre nei primi dieci posti sono presenti ben sei Paesi aderenti alla Unione Europea: questo gap condiziona pesantemente la competitività dell’industria italiana, non solo in termini di costosità delle operazioni, quanto soprattutto in termini di efficienza e di posizionamento sui mercati internazionali. Rispetto alla precedenti edizioni del Rapporto della Banca Mondiale (la prima risale al 2007), il nostro Paese ha perso altre due posizioni nella graduatoria.

L’incidenza della logistica nelle strutture di costo delle produzioni è rilevante, e costituisce fattore strategico per il posizionamento competitivo sui mercati. Nell’Unione Europea “il settore della logistica costituisce il 15% del costo dei prodotti finiti. Secondo le stime della Commissione, le inefficienze che si determinano nei canali logistici pesano per l’1% del prodotto nazionale lordo comunitario”¹³.

In assenza di una politica di settore per il rilancio della competitività, l’Italia è diventata una colonia logistica: oggi, tra i primi dieci operatori di settore per giro d’affari nel nostro Paese, solo due sono imprese nazionali, mentre le altre sono filiali di imprese multinazionali. Questa struttura industriale della logistica è figlia anche di una struttura della domanda che è orientata alla vendita franco fabbrica rispetto alla vendita franco destino.

In un Paese fortemente esportatore di merci come l’Italia, questo assetto della domanda significa consegnare nelle mani di operatori stranieri una parte rilevante del valore aggiunto connesso alla filiera industriale generata dalla nostra economia.

Servono allora misure di politica dei trasporti finalizzate ad orientare gli imprenditori italiani a vendere franco destino, per governare la regia dei processi logistici non lasciandola a chi importa i prodotti italiani. Indirizzare questi comportamenti è possibile, mediante un sistema di incentivi mirati alle imprese italiane che intendono modificare la struttura dei propri contratti di trasporto, passando dalla vendita franco fabbrica a quella franco destino.

Tale indirizzo è opportuno non solo perché attraverso tale misura si può stimolare un processo di riconversione del settore nazionale del trasporto merci (dalla prevalenza dell’attività di vezione verso la vendita di servizi logistici), ma anche perché la logistica è diventata non solo una leva di posizionamento competitivo sui mercati internazionali, ma anche un sensore per conoscere meglio la realtà locale dei Paesi maggiormente dinamici in termini di crescita della domanda.

¹² Banca Mondiale, “Connecting to compete. Trade logistics in the global economy. The logistics performance index and its indicators”, 2012, p. iii.

¹³ Hakan Keskin, “The exigence of the common logistics policy for European community and the deconstruction of the common transportation policy”, in African Journal of business management”, vol. 6 (43), p. 10699.

Lo stesso impianto giuridico dei servizi di trasporto nel Codice Civile corrisponde ad una fase della vita economica che non corrisponde più alla evoluzione dei processi industriali si scala globale. La pratica diffusa in Italia della vendita franco fabbrica deriva principalmente dall'impostazione degli articoli 1182 e 1510 del Codice Civile, secondo cui la merce va consegnata nel luogo in cui si trova al momento della conclusione del contratto di compravendita e che le spese di trasporto sono a carico del compratore "salvo patto contrario". Ma occorre rammentare che il Codice Civile risale al 1946, un periodo in cui i problemi legati alla diffusione del commercio internazionale e alla "globalizzazione" erano lungi dall'essere presenti.

Modificare l'impostazione, radicalmente ribaltando la logica ed introducendo il principio che la vendita franco destino è il modello ordinario del rapporto commerciale, salvo patto contrario, può indurre un riorientamento nei comportamenti degli imprenditori, che hanno sinora considerato la leva dei trasporti e della logistica un costo certamente da minimizzare, ed in molti casi una questione dalla quale stare alla larga, delegando l'organizzazione del trasporto al compratore della merce.

Questo atteggiamento degli imprenditori italiani spiega anche la ragione per la quale l'Italia è fanalino di coda in Europa in termini di sviluppo dell'outsourcing logistico, vale a dire quell'insieme di servizi professionali ad alto valore aggiunto in grado di migliorare il ciclo delle prestazioni, connesse da un lato alle catene di importazione delle materie prime funzionali ai processi di trasformazione industriale, e dall'altro alla organizzazione della esportazione del prodotto finito, anche mediante processi di personalizzazione e lavorazione post-fabbrica delle merci, che spesso sono decisivi per la competitività dei prodotti.

Nei passati decenni l'attenzione è stata posta, in modo sostanzialmente quasi esclusivo, sugli investimenti necessari nelle grandi opere per recuperare un gap infrastrutturale che era ritenuto l'elemento alla base del deficit di qualità nella organizzazione dei servizi di trasporto e di logistica nel nostro Paese.

Certamente servono investimenti mirati per superare i colli di bottiglia e per dotare l'Italia di una rete di asset fisici coerenti con la necessaria qualità dei collegamenti con i principali mercati internazionale. Ma questi investimenti devono essere concentrati nelle aree a maggiore congestione, e soprattutto devono essere coerenti con una visione gerarchizzata delle infrastrutture di rete nel nostro Paese.

Hanno prevalso, nei passati decenni, spinte localistiche a competere sulla attribuzione delle risorse pubbliche per gli investimenti nei trasporti e nelle reti, in assenza di un disegno nazionale che abbia prima definito con chiarezza le priorità, per assicurare finanziamenti certi che poi consentano di realizzare le opere necessarie in tempi coerenti con le necessità del mercato.

Si è scelto invece di allargare la lista delle opere da finanziare, realizzando così un duplice danno: da un lato l'erogazione a pioggia delle risorse, peraltro decrescenti, ha dilatato i tempi di realizzazione delle opere, e dall'altro si sono anche realizzati progetti infrastrutturali spesso in competizione, in aree geografiche limitrofe, determinando poi fenomeni di insaturazione e di bassa utilizzazione degli impianti, che hanno implicato non solo uno sperpero di risorse in conto capitale, ma anche un disavanzo costante in termini di

equilibrio dei conti economici di strutture che non erano, e non saranno mai in grado, di ripagare i propri costi di gestione ordinaria.

La proliferazione di porti, aeroporti ed interporti ha indotto ad un provincialismo delle infrastrutture logistiche che non ha migliorato la qualità infrastrutturale del nostro Paese. La competizione tra porti limitrofi ha generato un gioco a somma zero che non ha attratto volumi aggiuntivi di merce, ma ha anzi determinato una marginalizzazione ulteriore di un tessuto logistico nazionale che vede i suoi principali punti di debolezza nei servizi erogati alla merce e nella rete dei collegamenti dai porti verso l'hinterland.

2.- Le azioni di intraprendere

La modifica nella struttura della domanda di servizi di mobilità deve essere accompagnata anche da una architettura di riforma profonda nella organizzazione dell'offerta logistica.

1) Organizzazione logistica

- a) Per le infrastrutture primarie a supporto del sistema logistico (porti ed interporti), è opportuno unificare, con iniziativa di Governo, i due disegni di legge che non riusciti a concludere l'iter parlamentare nella scorsa legislatura, formulando un testo unico sul network logistico fondamentale per l'Italia (core network, secondo l'espressione utilizzata dal legislatore comunitario), indicando non solo percorsi di gerarchizzazione della rete, ma anche meccanismi per migliorare l'efficienza dei servizi offerti dalle piattaforme logistiche di interscambio delle merci e modalità attraverso le quali favorire la cooperazione tra sistemi infrastrutturali che oggi competono in un gioco distruttivo a somma zero, ed invece debbono lavorare in logica sinergica e di integrazione di sistema¹⁴.
- b) Occorre dunque superare quella frammentazione logistica che ha impoverito la competitività del sistema nazionale, definendo una gerarchia chiara tra le piattaforme che consenta agli operatori internazionali di leggere con chiarezza il disegno di rete ed i punti di interscambio primari tra l'economia mondiale ed il nostro Paese.

¹⁴ La rivitalizzazione degli interporti in un sistema di rete nazionale integrata costituisce una opportunità anche per evitare la dispersione degli insediamenti immobiliari per la logistica, che hanno costituito una delle caratteristiche dello sviluppo disordinato dei decenni recenti. Per un approfondimento sul tema, cfr. Pietro Spirito, "Gli interporti contro lo sprawl logistico", in www.huffingtonpost.it, 29 gennaio 2013.

- c) A tal fine è opportuno portare a compimento le due riforme che sono state lungamente discusse, e non approvate, nel corso della ultima legislatura, vale a dire la riforma dei porti e quella degli interporti. Tali piattaforme sono strategiche per il rilancio della competitività del nostro sistema logistico, ed occorre una scelta nazionale di gerarchizzazione e di specializzazione delle funzioni tra le principali piattaforme logistiche del nostro Paese, puntando innanzitutto a migliorare il processo di erogazione dei servizi alla merce e favorendo il completamento di quell'azione di liberalizzazione avviata con la riforma portuale che tanti benefici iniziali aveva determinato.
- d) Va introdotta una classificazione netta tra infrastrutture di carattere nazionale, che devono essere integrate nella rete europea dei collegamenti primari, ed infrastrutture di carattere regionale, che costituiscono un completamento della rete fondamentale. Solo operando scelte chiare per concentrare masse critiche di movimentazione negli hub strategici è poi possibile indurre scelte di intermodalità, che vanno poi assecondate e promosse mediante politiche di promozione e di sviluppo.
- e) Serve definire un Masterplan degli investimenti prioritari per il consolidamento della rete logistica nazionale, senza indulgenze verso le spinte localistiche, ma con una visione di priorità nazionale. Un piano di "piccole opere", mirate ad intervenire sui colli di bottiglia che strozzano la rete logistica nazionale, è urgente per determinare un miglioramento nella capacità infrastrutturale e per allocare al meglio le risorse finanziarie effettivamente disponibili.
- f) In questo senso andrebbero da un lato ridotte le Autorità Portuali, in un disegno di consolidamento e di specializzazione per area geografica omogenea dei sistemi portuali nazionali, e dall'altro andrebbero favoriti processi di aggregazione tra i principali Interporti del nostro Paese, per addensare masse critiche coerenti di piattaforme logistiche adeguate a presentare al mercato una offerta solida di servizi logistici competitivi e moderni.
- g) Parallelamente, sono possibili, e devono essere rapidamente realizzate, riforme a costo zero che consentirebbero una migliore utilizzazione degli asset esistenti. Pensiamo alla competitività del sistema portuale nazionale, una questione che viene oggi affrontata esclusivamente nella dimensione delle risorse necessarie a finanziare gli investimenti per l'allargamento della capacità produttiva e per la ricezione delle grandi navi container in termini di dragaggi e di miglioramento nella profondità dei fondali.
- h) Il primo deficit che oggi penalizza i porti italiani, oltre alla competizione distruttiva tra porti limitrofi, riguarda l'efficienza delle operazioni di movimentazione delle merci, dallo scarico sino all'inoltro fuori dal recinto portuale. Uno degli elementi che potrebbe modificare il deficit competitivo che i porti italiani registrano rispetto ai sistemi portuali del Nord Europa riguarda il tasso di rotazione delle merci e dei container nelle banchine. Mentre un container, prima di essere inoltrato con qualsiasi modo di trasporto alla sua destinazione finale, sosta mediante 3 giorni nel porto di Rotterdam, a Genova i giorni sono mediamente 9. E allora, tutti i vantaggi di minore

percorrenza delle navi per giungere sino al Nord Europa, vengono erosi da una struttura di organizzazione industriale nei nostri porti che non consente di valorizzare i vantaggi che derivano dalla nostra collocazione geografica.

- i) Alla base di questo svantaggio competitivo, esiste una rete di regole e di contratti che può essere cambiata, incidendo sulla struttura dei comportamenti degli operatori e del mercato. Varie le misure da introdurre:
 - (i) da un lato è opportuno modificare il meccanismo di assegnazione dei contratti di concessione delle banchine portuali; oggi tali contratti vengono generalmente regolati con corrispettivi a metro quadro; tale modello contrattuale pone gli operatori nella condizione di massimizzare la propria rendita, speculando proprio sulla inefficienza delle operazioni: più la merce o i container restano fermi, e maggiore è il loro tornaconto economico. Se invece si modifica l'algoritmo di questi contratti, passando ad una valorizzazione proporzionale rispetto al tasso di rotazione della merce (il valore del canone pagato dai concessionari cresce all'aumentare del numero di giorni medi di sosta della merce), l'interesse degli operatori sarà allineato con l'obiettivo di efficienza delle attività di movimentazione portuale, determinando, in un arco temporale ragionevole, un miglioramento negli indici di attraversamento delle merci dallo sbarco dalle navi all'inoltro verso la destinazione finale;
 - (ii) dall'altro lato, vanno accelerati i percorsi, avviati già da qualche tempo, per rendere possibili i controlli doganali non solo nel recinto portuale, ma anche nelle infrastrutture di destinazione finale delle merci, in particolare negli interporti, in particolare se container o merci sono inoltrati via treno, con tutta la possibilità quindi di garantire elementi di sicurezza sul controllo;
 - (iii) una seconda fase di liberalizzazione dei servizi operati nell'ambito del recinto portuale è assolutamente opportuna, per superare quei vincoli di assetto monopolistico che ancora residuano successivamente alle riforme degli anni passati; basti pensare alle manovre ferroviarie nei porti, che con la loro onerosità costituiscono un elemento di freno allo sviluppo della intermodalità marittima.
- j) Va promosso, come si è affermato in precedenza, un orientamento delle imprese italiane per passare dal modello dominante della vendita franco fabbrica a quello della vendita franco destino, che indurrebbe con il tempo anche comportamenti mirati a sviluppare l'outsourcing dei servizi logistici, con benefici da un lato sulla competitività dell'offerta dei prodotti industriali e dall'altro sullo sviluppo di un mercato professionale di servizi logistici nel nostro Paese.
- k) Misure mirate di agevolazione fiscale per le imprese che modificano la struttura dei loro contratti di trasporto, da acquisto delle materie prime e vendita dei prodotti finiti franco fabbrica a franco destino possono indurre una graduale trasformazione nella struttura dell'industria logistica italiana, favorendo anche la riconversione

dell'industria italiana dell'autotrasporto, oggi ancora troppo frammentata e concentrata esclusivamente sulla attività di vezione.

2) Autotrasporto

Per l'autotrasporto, che copre un segmento ineludibile del mercato del trasporto merci e la cui efficienza condiziona quella dell'intera filiera logistica, ma presenta elevatissimi costi esterni di congestione e di inquinamento atmosferico:

- a) deve esserne potenziata la complementarietà con altre modalità di trasporto (in primis quello ferroviario) con minori costi esterni, anziché favorire una concorrenza "drogata" sussidiando l'una e le altre modalità;
- b) serve eliminare la regolazione delle tariffe minime per il settore dell'autotrasporto, che, retoricamente introdotte per assicurare livelli adeguati di sicurezza (che vanno conseguiti per altre vie), hanno esclusivamente determinato confusione nel rapporto tra committenti e fornitori dei servizi di trasporto;
- c) va dunque messa in campo una politica per la riqualificazione dell'industria nazionale dell'autotrasporto, che resta una spina dorsale indispensabile per garantire la mobilità delle merci; nei passati decenni è stata attuata una politica di galleggiamento, basata sul mantenimento di una struttura di sussidi al settore più focalizzata a cristallizzare un equilibrio instabile evitando una crisi di sistema, che non ad avviare una politica di riqualificazione dell'offerta e di riconversione verso servizi logistici ed approcci intermodali;
- d) è invece necessario passare dalla logica del sussidio, che peraltro presenta le note criticità sul terreno degli aiuti di Stato, a quella degli incentivi alla riqualificazione del settore, in termini di aggregazioni e di riqualificazione professionale, assicurando certezze di medio periodo, un tempo che è necessario per costruire obiettivi seri di riorganizzazione del comparto;
- e) per il resto, può essere parte di una visione organica della riforma logistica di cui il Paese ha bisogno mantenere una parte delle risorse a sostegno dell'autotrasporto in funzione della promozione della intermodalità, assegnandole sotto forma di incentivo alla domanda.

3) Trasporto ferroviario di merci

Il riequilibrio del trasporto merci a favore di altre modalità su percorrenze a loro portata va reso competitivo attraverso un'adeguato sistema di regolamentazione e di incentivi. Caso emblematico di come, senza una adeguata politica industriale, la concorrenza non generi automaticamente competitività è rappresentato da trasporto ferroviario di merci in Italia.

Sul trasporto ferroviario di merci la liberalizzazione ha prodotto due conseguenze:

- inizialmente, si è determinata l'entrata di nuovi operatori sui segmenti di mercato maggiormente redditizi, fino a conquistare circa il 30% del mercato ferroviario merci complessivo, mentre Trenitalia si è ritratta dai segmenti di traffico più in perdita;
- successivamente, il *cream skimming* causato dai nuovi entranti ha indebolito ulteriormente la capacità dell'*incumbent* di sussidiare i servizi non remunerativi, accelerando ulteriormente la tendenza ad una riduzione complessiva della quota di mercato del sistema ferroviario nel traffico cargo nel suo insieme.

L'effetto ultimo è stato che i nuovi entranti hanno potuto acquisire una quota significativa di un mercato che complessivamente si è ridotto, a tutto vantaggio dell'autotrasporto.

Per intervenire sulla struttura delle convenienze economiche degli operatori, e per orientare le scelte in funzione di criteri di pubblica utilità, va utilizzata la regolazione del pedaggio di accesso alle infrastrutture (ripetutamente auspicata dagli orientamenti comunitari), soprattutto nel trasporto merci, in funzione degli obiettivi di riequilibrio modale, con (cfr. anche paragrafo II.1):

- a) l'applicazione di sistemi di tariffazione dei pedaggi di accesso alle infrastrutture basati sul criterio del costo marginale sociale (sommatoria del costo di fornitura del servizio e di quelli esterni - congestione, incidentalità, inquinamento atmosferico, salute), attivando in tal modo flussi di risorse verso i comparti caratterizzati da minori esternalità negative;
- b) prendendo a base i costi esterni del trasporto ferroviario, il pedaggio di accesso alle infrastrutture di differenti modalità andrebbe maggiorato sulla base del differenziale di costi esterni;
- c) la verifica della possibilità e dell'efficacia di pedaggi autostradali progressivi con la distanza percorsa, sì da disincentivare l'autotrasporto su distanze "a portata di altre modalità" (eventualmente, quest'ultimo intervento potrebbe essere a saldo zero, l'aumento del pedaggio autostradale su distanze medio lunghe andando a compensare l'abbattimento di esso su distanze sulle quali l'autotrasporto è insostituibile);
- d) gli extra-introiti dei gestori delle infrastrutture potrebbero confluire in un fondo nazionale per il finanziamento di modalità diverse. A titolo di esempio, gli extra-introiti derivanti dall'autotrasporto sulla rete autostradale potrebbero essere utilizzati per abbattere i pedaggi per il trasporto di merci sulla rete ferroviaria;
- e) lo sconto sui pedaggi di accesso alla rete ferroviaria:
 - (i) potrebbe essere graduato, fino ad assumere valore zero o addirittura negativo, in base alla tipologia di merci trasportate;

- (ii) la graduazione del pedaggio ferroviario per le merci dovrebbe tendere a ripristinare condizioni di normale redditività, tenuto conto – in relazione alla specifica tipologia di merci – di prezzi di trasporto competitivi con la gomma, da un lato, e di costi efficienti;
- (iii) potrebbe consentire, nei limiti della operatività del trasporto passeggeri, un effettivo utilizzo della rete ad alta capacità anche al trasporto di merci a condizioni, con pedaggi orientati al costo marginale “industriale” di lungo periodo;
- (iv) renderebbe potenzialmente contendibile il mercato e non solleverebbe i problemi concorrenziali associati alla concessione di sussidi “ad impresam”, posto che ne beneficerebbero tutte le imprese ferroviarie, senza discriminazione;
- (v) non solleverebbe delicati rilievi sul terreno degli aiuti di Stato, la cui compatibilità dovrebbe poter essere riconosciuta senza particolari difficoltà;
- (vi) potrebbe essere a costo zero per la finanza pubblica (anzi, permettere risparmi, posto che attualmente il trasporto ferroviario merci è in parte finanziato con risorse pubbliche (e con dubbi di legittimità rispetto alla normativa comunitaria).

4) Cargo aereo

Specchio dell'arretratezza del nostro sistema logistico è il cargo aereo. Sebbene il traffico cargo in Italia rappresenti una parte marginale in termini di volumi delle merci trasportate (circa il 2%), l'ottica si capovolge se si guarda al valore economico, pari circa il 40% del valore totale delle merci trasportate.

Rispetto ai principali paesi europei concorrenti, su circa 12 milioni di merci movimentate, la quota relativa generata dai nostri aeroporti è di circa il 7%, quella tedesca il 37%, quella francese il 15%. In Italia il traffico cargo aereo è concentrato in 3 aeroporti, che rappresentano il 77% del traffico complessivo: Milano Malpensa (47%), Roma Fiumicino (18%) e Bergamo Orio al Serio (12%). Circa il 51% del traffico gestito dai vettori aerei destinato o originato dal mercato italiano raggiunge via terra altri importanti aeroporti europei (Monaco, Francoforte, Parigi, Zurigo, Amsterdam e Madrid).

Una linea di indirizzo strategica opportuna per il futuro è quella di riuscire a servire il mercato italiano del cargo aereo con una offerta competitiva attratta dai nostri scali aeroportuali. Sebbene si tratti di una sfida resa viepiù difficoltosa dall'assenza di vettori nazionali dotati di una sufficiente massa critica, il rilancio del cargo aereo richiede:

- a) strutture aeroportuali adeguate, con collegamenti di feederaggio tali da permettere loro di agire da hub via terra e (per i trasporti di lungo raggio) via aerea – oggi Malpensa e Fiumicino dispongono di infrastrutture consistenti ma di non adeguati collegamenti via terra;

- b) servizi aeroportuali – per il trattamento delle merci, l'imbarco e lo sbarco, sanitari e doganali - efficienti e attivi sulle 24 ore – una condizione ben lontana da quella che caratterizza i principali hub europei.

III.- Gli altri settori di intervento

In questa sezione viene esaminato lo stato degli altri settori di trasporto (aereo, ferroviario e autostradale) e avanzate proposte di intervento. Come anticipato nel paragrafo I.3, la separata collocazione qui di essi, rispetto al TPLR e alla logistica, deriva esclusivamente dalla opportunità di distinguere settori la cui arretratezza pregiudica gravemente la qualità della vita della popolazione e la competitività dell'economia, sui quali occorre dunque intervenire con la massima urgenza, da settori (quelli qui di seguito affrontati), che - pur con tutti i chiaro-scuri che li caratterizzano – richiedono interventi che possono temporaneamente cedere il passo.

III.1. Il trasporto aereo

1.- Un arretramento competitivo guidato

In Italia, il settore opera con 500.000 addetti, contribuisce al PIL con 15 miliardi di euro, trasporta 149 milioni di passeggeri. Il flusso dei passeggeri che transitano negli aeroporti italiani genera sull'economia del territorio un ritorno stimato in almeno 100 miliardi di euro all'anno.

Si tratta di un settore destinato a crescere ancora nei prossimi decenni, in termini di domanda di servizi da parte della clientela. Il traffico aereo passeggeri ha registrato, tra il 2000 ed il 2011, un tasso medio annuo di aumento pari al 4,6%, in linea con quanto si è verificato in Europa negli stessi anni. Va aggiunto che, in rapporto al reddito pro-capite, i passeggeri originati dall'Italia sono sensibilmente minori rispetto alla media dei paesi europei, ciò che sta a significare un "serbatoio" di domanda ancora inespressa. Proprio per questa ragione l'Italia è terra su cui si stanno cimentando le compagnie aeree di altri paesi ed è assolutamente necessario, in uno scenario economico caratterizzato ancora da una recessione che ormai dura da più di un lustro, cogliere le opportunità di sviluppo possibili per le imprese (gestori, operatori aeroportuali e vettori).

Purtroppo nei passati decenni si è determinato uno strabismo particolarmente dannoso per l'industria aeronautica del nostro Paese:

- sono proliferati gli aeroporti, in assenza di un disegno di gerarchizzazione delle piattaforme;
- il sistema regolatorio è stato caratterizzato dalla variabilità delle regole e dalla molteplicità e debolezza dei soggetti preposti alla applicazione di esse;

- il decennio di transizione verso la piena liberalizzazione del “lato aria” del settore – che, negli intendimenti europei doveva servire anche a rafforzare gli operatori nazionali per renderli competitivi nell’agone comunitario e internazionale – è stato sostanzialmente sprecato con operazioni di mero “mantenimento in vita” di Alitalia; un approccio che è proseguito fino a pochi anni fa, in un malinteso concetto di nazionalismo aeronautico, completamente disallineato rispetto alla evoluzione del mercato.

Si sono così determinati più danni contestuali.

Quanto alle infrastrutture aeroportuali, è mancato un qualunque disegno di sistema. La conseguente disseminazione degli scali ha determinato un effetto di dispersione della domanda, che li ha resi inefficienti, amplificato i costi per le compagnie aeree e ridotto la loro capacità di attrarre traffico, danneggiato la crescita del mercato con origine/destinazione in Italia sulle rotte internazionali. Inoltre gli scali minori hanno assorbito investimenti ingenti, mentre non si è potenziato l’unico scalo internazionale davvero strategico per l’Italia, l’aeroporto di Roma Fiumicino, in un balletto di equivoci su Malpensa e su Linate che ha danneggiato la competitività non solo dell’economia lombarda ma anche del sistema italiano nel suo insieme. Va segnalata in particolare la velleità dell’apertura del secondo hub a Malpensa: (i) unico hub europeo avviato dopo la liberalizzazione del settore, che dunque non ha potuto beneficiare in fase di lancio della protezione offerta dal precedente regime; (ii) unico paese, l’Italia, con la pretesa di contare su due hub di “pari grado”, disponendo di un vettore che, anche ai bei tempi, non era in grado di alimentarne uno solo con la necessaria massa critica.

I livelli di intermodalità degli scali aeroportuali italiani sono complessivamente inadeguati, sia a livello di rete locale che regionale, e non paragonabili agli standard ormai diffusi in Europa: risultano accessibili su ferro soltanto gli aeroporti di Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Palermo, Pisa, Torino ed Ancona. In tutti i casi di connessioni ferroviarie esistenti, i tempi di percorrenza, le frequenze e le caratteristiche dei treni, scoraggiano la clientela e rendono non competitivo il collegamento ferroviario rispetto a quello su gomma.

A distanza di 12 anni dall’ultimo PGT, è stato emanato, il 29 gennaio 2013, l’atto di indirizzo del Governo per la definizione del *Piano nazionale per lo sviluppo aeroportuale*. Il documento, che recepisce gli orientamenti comunitari, è stato inviato alla Conferenza permanente Stato-Regioni, per la necessaria intesa, e, successivamente, sarà adottato con un apposito decreto dal Presidente della Repubblica. Il Piano può rappresentare base di partenza per la razionalizzazione del settore¹⁵, ma richiede consistenti modifiche.

¹⁵ Le principali linee guida dell’atto di indirizzo sono:

1. individuazione degli aeroporti di interesse nazionale, con una indicazione di 31 scali rispetto alla struttura complessiva di 112 aeroporti oggi operativi;
2. adozione di piani di riequilibrio economico-finanziario, con un orientamento del Governo mirato a procedere alla dismissione delle quote societarie ancora in possesso degli enti pubblici, favorendo l’ingresso di capitale privato nella gestione aeroportuale;
3. incentivazione delle reti aeroportuali, per favorire la costituzione di ambiti organizzativi gestiti da un unico soggetto, al fine di conseguire vantaggi sul fronte della differenziazioni e della specializzazione;

Per quanto riguarda invece i servizi aerei, il Governo nazionale, per preservare una anti-storica italianità della compagnia di bandiera, ne ha di fatto impedito l'internazionalizzazione, favorendo un ripiegamento in una logica di tipo "regionale", e contestualmente caricando sulla finanza pubblica oneri sarebbero potuti essere diretti a investimenti produttivi miglioramento del tessuto logistico del Paese; si sono persi anni preziosi, nei quali Alitalia si è arroccata sulle rotte nazionali e comunitarie, in uno scenario che inevitabilmente ne erodeva la competitività, con l'entrata in esercizio dell'alta velocità ferroviaria, da un alto, e la concorrenza dei vettori *low cost* dall'altro. .

Infine, sul fronte regolamentare, nel 2000 il Governo ha introdotto una riforma della regolazione delle tariffe aeroportuali (Delibera CIPE 86/2000), da più paesi considerata come modello. L'iter dei contratti di programma con le principali società di gestione è stato bruscamente interrotto dalla legge 248/2005 che, senza modificare l'ossatura della previgente regolamentazione, introduceva alcune varianti tecniche e, soprattutto, l'obbligo dei gestori di devolvere il 50% del margine guadagnato sulle attività commerciali. Ciò ha determinato l'interruzione dell'iter di definizione dei contratti di programma dei più importanti scali nazionali, a causa della ostilità delle società di gestione, tanto più di quelle che erano state oggetto di privatizzazioni o che avevano intrapreso programmi di investimento sulla base di previsioni reddituali diverse. Ne è seguita una produzione legislativa in deroga e, infine, nel 2011 il recepimento della Direttiva comunitaria 2009/12/CE.

La direttiva in questione consente (non impone) una regolazione tariffaria basata sulla negoziazione fra le parti, in sostituzione di quella "impositiva" ex ante. La stessa peraltro suggerisce la possibilità di applicare, caso per caso, la regolazione più appropriata sulla base di analisi di mercato relative allo stato della concorrenza e all'equilibrio del potere contrattuale fra le parti in causa. Nella sostanza la norma italiana di recepimento prevede – fatti salvi i contratti "in deroga" già avviati e conclusi entro il 31.12.2012 (SEA, AdR e SAVE) - l'emanazione da parte dell'Autorità dei trasporti di più "schemi tariffari", poi scelti dal gestore che dovrà fissare i livelli tariffaria previa consultazione con i vettori, i quali potranno ricorrere all'Autorità. Questo sistema – transitoriamente condotto dall'ENAC nelle more della operatività della Autorità - sta già mostrando la corda, con negoziazioni annuali e prevedibile moltiplicazione del contenzioso.

Con esso, inoltre, finiscono per convivere tre tipologie di regolamentazione: quella ordinaria, ex Direttiva UE (che a sua volta può vestirsi di diversi schemi tariffari), quella derogatoria e quella per gli aeroporti minori, al momento non normata.

Ancora sul piano regolamentare, è da segnalare lo stallo che continua a caratterizzare lo status di una serie di società di gestione aeroportuale che - a termini di norma e

-
4. razionalizzazione dei servizi di navigazione aerea e dei servizi alla clientela, per semplificare le procedure, rivedere gli orari di apertura degli scali e dei servizi, modificare il servizio di controllo aereo, intervenire per snellire i controlli di sicurezza, antincendio, doganali.

subordinatamente alla verifica dei requisiti - hanno richiesto la trasformazione delle attuali gestioni parziali in gestioni totali.

2.- Le azioni da intraprendere

1) Sul piano della programmazione della rete aeroportuale

L'Atto di Indirizzo per la definizione del Piano nazionale per lo sviluppo aeroportuale (2013-2016), approvato dal Governo recentemente, costituisce una base di partenza per riprendere un sentiero di sviluppo del trasporto aereo nel nostro Paese, a condizione che si affrontino alcuni punti che sono rimasti in ombra nel documento stesso:

- a) la classificazione degli aeroporti nel Piano è effettuata appiattendosi meramente su quella comunitaria nell'ambito delle TEN-T ("core" e "comprehensive network" – nel Piano aeroporti di interesse nazionale, dove i "core" sono considerato come strategici), senza apparentemente alcun vaglio dei flussi di traffico e degli "effetti di rete" (a titolo di esempio, in un raggio di 150 km si rinvergono quattro aeroporti di rilevanza strategica - Torino, Genova, Malpensa e Linate);
- b) occorre dunque pervenire a una diversa classificazione di essi, in base ai flussi di traffico e alla centralità che tali scali rivestono nella rete nazionale, così come in relazione alle potenzialità di sviluppo dei singoli scali a garantire capacità delle infrastrutture, adeguato grado di accessibilità e accettabili livelli di servizio in un quadro di compatibilità ambientale e territoriale;
- c) il Piano ha validità solo triennale, mentre dovrebbe fornire indicazioni per la pianificazione nazionale nel medio-lungo periodo, anche in considerazione della lunghezza e complessità dei processi di realizzazione delle infrastrutture;
- d) andrebbe invece previsto l'aggiornamento triennale della banca dati (cosiddetto "*Atlante degli Aeroporti*") per recepire eventuali evoluzioni che ragionevolmente occorreranno, ma in un quadro programmatico di riferimento;
- e) il Piano andrebbe preventivamente sottoposto a VAS per diventare quadro di riferimento degli interventi del settore e accelerare le procedure relative alle singole opere;
- f) occorre una maggiore focalizzazione sull'inserimento degli aeroporti nel disegno infrastrutturale nazionale, avviando una riflessione sui collegamenti opportuni tra la rete ferroviaria tradizionale e i principali scali e tra l'alta velocità e (almeno) l'aeroporto di Roma Fiumicino; l'Italia è l'unico Stato europeo che dispone di una rete di alta velocità non collegata con aeroporti delle capitali;
- g) non viene chiarito il destino di Roma-Ciampino, il cui traffico - alle soglie della capacità e contestato dalle popolazioni locali a causa del superamento delle soglie di rumore - avrebbe dovuto essere dirottato su Viterbo. Mentre è del tutto condivisibile la soppressione del "progetto Viterbo", anche a causa della orografia del territorio e

della assoluta inadeguatezza dei collegamenti via ferro e via terra con i poli del suo potenziale bacino di traffico (Umbria, Toscana e Lazio), sembra errata la scelta di puntare tutto su Fiumicino. La crescita di traffico prevista per il Lazio è tale che un secondo aeroporto della Capitale è essenziale. Sotto questo profilo, andrebbero approfondite le ragioni che hanno condotto ad escludere Latina, ben collegata con Roma via ferro, che risultano legate a problemi di interferenza fra le aerovie;

- h) andrebbe sottoposta ad analisi costi-benefici lo sviluppo di un secondo aeroporto campano a Grazzanise o a Salerno Ponte Cagnano, tenuto conto delle insufficienze (almeno) prospettiche di Napoli Capodichino: un aeroporto senza alcuna possibilità di espansione infrastrutturale, a causa della sua collocazione "al centro" di Napoli, e la cui pista preclude la possibilità di operare voli di lungo raggio. che; è invece discutibile l'atteggiamento riduttivistico del Piano riguardo all'aeroporto di Salerno, come valvola di scarico di "eventuali" insufficienze di capacità di Napoli Capodichino.

2) Sul piano regolamentare

- a) nell'immediato, il ritardo nella costituzione dell'Autorità dei trasporti sta provocando un vuoto normativo che non permette alle amministrazioni competenti di procedere con la regolazione tariffaria per quegli aeroporti che non hanno ancora stipulato un contratto di programma o di procedere con il monitoraggio di quelli già stipulati. Come previsto dalla legge di recepimento della normativa comunitaria in materia di diritti aeroportuali occorre, nelle more della costituzione e dell'entrata in esercizio dell'Autorità, emanare un atto d'Indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti che assegni chiare competenze per evitare che la regolazione del settore rimanga senza una regia e che si arresti la realizzazione dei considerevoli investimenti programmati;
- b) è opportuno rivedere la normativa sulle tariffe aeroportuali, ponendo in capo al regolatore l'obbligo di compiere periodiche analisi di mercato sullo stato della concorrenza nel mercato degli scali di interesse nazionale e, sulla base dei risultati, introdurre regimi regolatori più efficaci e meno invasivi; va definita una regolamentazione tariffaria semplificata per gli scali minori, anche allo scopo di permettere alle regioni di definire la loro sopravvivenza o meno;
- c) vanno verificate le condizioni tariffarie praticate da gestioni aeroportuali alle compagnie c.d. *low cost*, non infrequentemente causa di distorsioni della concorrenza, e accertata la loro coerenza con la normativa sugli aiuti di Stato;
- d) occorre supportare la realizzazione degli investimenti programmati dai gestori aeroportuali attraverso: (a) il rispetto dei tempi amministrativi per l'approvazione dei progetti, anche rafforzando le strutture deputate a questi adempimenti; (b) una semplificazione delle procedure di VIA (anche attraverso la VAS sul Piani nazionale di sviluppo degli aeroporti); (c) integrare l'evoluzione della rete aeroportuale con le

- strategie di sviluppo dei territori; (d) l'approvazione dei contratti di programma non ancora stipulati;
- e) dovrà essere fornita una più chiara e razionale individuazione degli aeroporti di interesse regionale, per i quali trasferire la potestà concessoria alle regioni; sotto questo profilo, l'atto di indirizzo del Governo di approvazione del Piano individua questi scali "per esclusione", vale a dire, considerando tali quelli che non rientrano fra quanti sono classificati come di interesse nazionale¹⁶;
 - f) va affrontata la materia della trasformazione delle concessioni in gestioni totali delle gestioni aeroportuali oggi in regime di gestione parziale; si tratta di un materia già a suo tempo prevista dal Regolamento 521/1997 ed oggi oggetto di accese proteste per quanti non hanno ottenuto tale estensione. Fermi restando i delicati profili giuridici della materia, almeno per gli aeroporti destinati a rientrare nelle competenze regionali (e sono la larghissima maggioranza), sarebbe quantomeno opportuno che la scelta al riguardo venisse rinviata alle regioni stesse; inoltre, essendo la materia delle modalità di affidamento di esclusiva competenza statale (concorrenza) sarebbe auspicabile prevedere norme nazionali che, superando la precedente normativa – e prevedendo un equo indennizzo per il gestore uscente – imponessero procedure a evidenza pubblica;
 - g) l'atto di indirizzo del Governo di approvazione del Piano reputa opportuno ed auspicabile procedere alla progressiva dismissione di quote societarie ancora in possesso degli enti pubblici, favorendo l'ingresso di capitale privato nelle gestioni aeroportuale. A questo riguardo occorre concepire strumenti affinché le condizioni di privatizzazione prevedano impegni per programmi di investimento a lungo termine (almeno 10 anni) e che vi sia coerenza fra prezzo di acquisto delle quote societarie, oneri di investimento e modelli di determinazione delle tariffe aeroportuali;
 - h) va seguita maggiore apertura in materia di accordi bilaterali e di concessione di diritti di traffico con paesi terzi, anche qualora la tradizionale clausola di reciprocità non possa essere materialmente attivata;
 - i) il rilascio delle licenze di vettore aereo deve essere impostato in termini di maggior rigore e (in caso di sospensione o di revoca) con maggiore tempestività, a tutela degli utenti e dei fornitori delle compagnie licenziatarie.

¹⁶ Ai sensi degli artt. 1 e 5 del d.lgs. 85/2010 gli aeroporti da trasferire nelle competenze delle regioni dovevano essere individuati con DPCM.

III.2. - Il completamento del riassetto del trasporto ferroviario

1.- Verso una compiuta liberalizzazione

Dei servizi ferroviari merci e di quelli regionali si è già trattato nei paragrafi II.2-3.

La novità maggiore degli ultimi anni è lo sviluppo commerciale dei servizi passeggeri ad alta velocità e, più recentemente ancora, della concorrenza in questo mercato. Soprattutto sul segmento AV (o alta capacità), il mercato cresce per entrambi gli operatori più del traffico che sottrae al trasporto aereo: segno che alla inevitabile diversione del traffico si accompagnano fenomeni di creazione di traffico nuovo.

Molto resta ancora da fare per allargare la maglia dei collegamenti dei servizi ad alta velocità, che possono in parte utilizzare la nuova rete ed in parte essere interoperabili con la rete storica. Anche in questo caso, una revisione dei parametri per la fissazione del pedaggio di accesso alla rete ferroviaria può costituire uno strumento utile per stimolare l'allargamento del mercato e dei servizi alla clientela: nella attuale configurazione, la direttrice di traffico tra Roma e Milano, quella a domanda più densa, paga un pedaggio inferiore rispetto alle due tratte terminali (Roma-Napoli e Milano-Torino), costituendo certamente un vincolo allo sviluppo di altre connessioni oggi non offerte sul mercato.

Criticità restano nella qualità di altri servizi a media e lunga percorrenza (traffico intercity), in parte dovuti alla carenza delle reti non AV, soprattutto di quelle trasversali e di quelle meridionali.

Lo sviluppo della concorrenza ferroviaria richiederà anche di assicurare meglio l'effettiva terzietà del gestore dell'infrastruttura, con interventi regolatori di diversa incisività a seconda della geometria di *unbundling* che si riterrà di adottare – materia sulla quale, in forza della legge istitutiva, l'Autorità dei trasporti sarà chiamata a riferire al Parlamento. Su questo aspetto è intervenuta a dicembre 2012 la Direttiva 34/2012/UE e, in rapida sequenza, la proposta, da parte della Commissione Europea, di un IV pacchetto comunitario, che sarà discusso dal Consiglio e dal Parlamento Europeo¹⁷.

A questo riguardo, ogni decisione dovrà essere vagliata sulla base di un'analisi costi-benefici, che metta a confronto il mantenimento dell'attuale separazione societaria in capo a una holding comune rispetto all'*unbundling* proprietario, analizzando i diversi contrappesi che dovranno essere adottati per salvaguardare una piena contendibilità del mercato. L'eventuale mantenimento dell'attuale assetto richiederà infatti che la regolazione dell'accesso alle *essential facilities* ferroviarie sia accompagnato da misure che garantiscano

¹⁷ Per una rassegna sui contenuti delle recenti proposte della Commissione Europea in materia di riforma ferroviaria, cfr. di Pietro Spirito, "Il quarto pacchetto ferroviario: gli snodi di una liberalizzazione incompiuta", in www.huffingtonpost.it, 5 febbraio 2013.

che gli eventuali benefici economici dell'integrazione siano paritariamente ripartiti su tutti gli operatori dei servizi ferroviari.

2.- Le azioni da intraprendere¹⁸

1) Interventi di regolazione

- a) valutare costi e benefici delle diverse opzioni – di carattere strutturale e di carattere regolatorio - che assicurino la terzietà del gestore della rete;
- b) imporre la separazione societaria dell'incumbent fra servizi in regime di riserva e servizi in regime di mercato (come stabilito dalla legge 287/90, art. 8, comma 2-bis);
- c) valutare l'utilità industriale della separazione societaria fra i servizi forniti dall'*incumbent* (merci, trasporto pubblico locale e regionale e passeggeri a media e lunga percorrenza);
- d) individuare misure per favorire l'accesso al mercato ferroviario di nuovi entranti;
- e) farsi promotore in sede europea per la realizzazione di condizioni effettivamente uniformi di accesso al mercato;
- f) analizzare e percorrere una revisione del meccanismo dei pedaggi di accesso alla rete nazionale, anche applicando criteri *pricing* al costo marginale sociale (per la parte merci cfr. paragrafo II.3);
- g) consentire, nei limiti della operatività del trasporto passeggeri, un effettivo utilizzo della rete ad alta capacità anche al trasporto di merci a condizioni, con pedaggi orientati al costo marginale "industriale" di lungo periodo.

2) Interventi sulle infrastrutture

- a) attuare interventi per l'interoperabilità della rete gestita da RFI e delle reti regionali, sì da assicurarne l'integrazione dei servizi;
- b) accelerare gli interventi sui nodi e sull'eliminazione di colli di bottiglia;
- c) valutare i *pros* e *cons* della dismissione di linee a basso traffico, attuale potenziale, nel quadro di una politica di scelte modali sostenibili, convogliando le risorse

¹⁸ In aggiunta quelle discusse ai paragrafi II.1 (trasporto regionale) e II.2 (trasporto merci).

provenienti dalle economie così realizzate di costi di esercizio e di manutenzione verso il potenziamento di modalità alternative.

III.3.- Trasporto autostradale

E' questo un settore caratterizzato da concessioni e regolamentazioni tariffarie fissate per legge, tali da rendere realisticamente arduo introdurre sensibili cambiamenti per le concessioni in corso.

Molto si può invece fare per affinare la regolazione e assicurare il rispetto degli impegni dei concessionari. A quest'ultimo riguardo, la Banca d'Italia ha rilevato che *“a oggi sono stati completati poco più del 60 per cento degli ampliamenti concordati nel 1997 tra l'ANAS e la principale concessionaria autostradale e meno del 30 per cento di quelli decisi nel programma del 2004; il programma più recente, del 2008, è ancora in fase di studio”* (Relazione annuale sul 2010. Considerazioni finali, 31 maggio 2011, p. 13) senza che siano stati assunti dalle Autorità competenti adeguati provvedimenti.

1) Regolamentazione delle concessioni

- a) realizzare una progressiva *reductio ad unum* dei modelli concessori;
- b) stabilire regole pro-concorrenziali per la delimitazione dei nuovi affidamenti e per le condizioni di affidamento, fissando congrue delimitazioni temporali e progressivamente allineando la durata delle concessioni.

2) Monitoraggio degli impegni

- a) rafforzare gli strumenti di monitoraggio e controllo del corretto adempimento delle obbligazioni assunte dai concessionari in materia di mantenimento in efficienza e di sviluppo della rete¹⁹;
- b) istituire una commissione tecnica di alto profilo con l'incarico di fare il punto sullo stato dell'arte degli impegni assunti e degli investimenti realizzati e da realizzare.

3) Regolamentazione tariffaria

¹⁹ La Banca d'Italia ha rilevato che *“a oggi sono stati completati poco più del 60 per cento degli ampliamenti concordati nel 1997 tra l'ANAS e la principale concessionaria autostradale e meno del 30 per cento di quelli decisi nel programma del 2004; il programma più recente, del 2008, è ancora in fase di studio”* (Relazione annuale sul 2010. Considerazioni finali, 31 maggio 2011, p. 13) senza che siano stati assunti dalle Autorità competenti adeguati provvedimenti.

- a) armonizzare, per le nuove concessioni, i molteplici sistemi di tariffazione oggi vigenti;
 - b) introdurre criteri di pedaggio ispirati al costo marginale sociale, attivando un flusso di risorse per il finanziamento di investimenti nel TPLR e per l'abbattimento del pedaggio di accesso alla rete ferroviaria per il trasporto merci (cfr. relative schede)
- 4) Programmazione di nuove rete autostradali

Privilegiare i *collegamenti verso gli altri Paesi europei*, in un disegno sempre più di connessione con la rete comunitaria.