

# WAITING FOR THE SUN

**INFRASTRUTTURE  
E TRASPORTI**



## Le infrastrutture portuali

Il peso del settore marittimo nel sistema economico nazionale	4
La rete portuale nazionale	5
I punti di forza e di debolezza del sistema portuale italiano	7
Gli investimenti nei porti	10

---

## Le infrastrutture ferroviarie

Il sistema ferroviario italiano nel contesto europeo	14
La rete ferroviaria nazionale	17
Criticità del sistema ferroviario italiano	20
Gli investimenti nel settore ferroviario	23

---

## Le infrastrutture stradali

Rilevanza economica del settore	26
Dotazione e gestione delle infrastrutture stradali	28
In prospettiva: adeguare l'offerta all'evoluzione della domanda di trasporto europea	33

---

## Le infrastrutture aeroportuali

Gli aerei riprendono a volare: <i>trend</i> recenti e aspettative di lungo termine	34
La dotazione: troppe strutture e pochi investimenti	37
Criticità e potenzialità: un nuovo Piano Nazionale degli Aeroporti	39

---

## Le infrastrutture: il quadro europeo di riferimento e la programmazione italiana

Le nuove <i>TEN-T guidelines</i>	41
Il CIPE, le infrastrutture strategiche e il piano per il Mezzogiorno	42

---

## Gli investimenti nel settore delle infrastrutture: il problema delle risorse e il ruolo del PPP

Investimenti infrastrutturali e crescita: quantità, qualità e potenziale	44
Coinvolgimento dei privati: PPP stato dell'arte	44
Qualche motivazione per lo scarso utilizzo?	46
I recenti interventi di modifica al PPP	47



## Premessa

Le pagine che seguono hanno l'intendimento di fornire una panoramica delle problematiche, delle prospettive e delle questioni che riguardano le infrastrutture di trasporto nel nostro Paese. Un tema vastissimo, e che in realtà è parte di un progetto più ampio ancora: questo Rapporto è il primo numero di una collana che con frequenza trimestrale si propone di costituire un osservatorio sulle tematiche che riguardano le strutture e le connessioni di supporto all'attività economica, a partire da quelle fisiche (strade, porti e aeroporti, ferrovie) alle infrastrutture a rete (energia, telecomunicazioni), fino ai servizi pubblici locali.

Nel dar vita ad un nuovo prodotto è inevitabile chiedersi a quale tipo di finalità serva, se ce n'è ne sia bisogno e perché una banca si impegni su questo terreno. Il piano editoriale rende chiaro lo spirito con cui questo osservatorio nasce: quello di fornire una panoramica generale, approfondita ma al contempo sintetica e focalizzata sui principali cambiamenti strutturali in atto e sulle novità normative o di policy che abbiano un impatto significativo sull'evoluzione futura delle attività economiche legate alle infrastrutture del Paese. Questo approccio ampio e multisettoriale consente di cogliere due aspetti che qualche volta sfuggono ad analisi più approfondite su singoli settori. Il primo è la coerenza del disegno complessivo dello sviluppo infrastrutturale, disegno che è per definizione di competenza dell'operatore pubblico. Il secondo è l'individuazione degli ambiti in cui più opportuna (e più necessaria) è la compartecipazione finanziaria di un partner bancario.

La scelta di realizzare un progetto editoriale di questo tipo discende in modo diretto dalla volontà di UniCredit di giocare in pieno il ruolo sistemico che la sua dimensione nell'ambito del mercato italiano le conferisce. In fondo anche la finanza è una infrastruttura per l'attività economica, in quanto favorisce la connessione tra le differenti esigenze degli operatori, siano esse imprese o privati cittadini. Per una banca di grandi dimensioni, cogliere e soddisfare esigenze non solo individuali è essenziale: essa infatti può far bene solo se è inserita in un tessuto economico che funziona. ....



# Editoriale: le infrastrutture di trasporto in Italia

C'è una diffusa percezione dell'esistenza di un *gap* da colmare per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto nel nostro paese. Questa percezione è testimoniata dalle imprese, ma è anche alimentata dal vissuto individuale, ogni volta che accade di trovarsi in coda in autostrada o che si attende con trepidazione l'arrivo di una spedizione.

Non è necessariamente un tema di spesa e di risorse, che pure sono calate in rapporto al PIL, anche se non in modo profondamente differente da quanto accaduto altrove in Europa. C'è un tema allora di disegno complessivo, di efficienza, di regolamentazione che in un momento in cui con insistenza si parla di rilancio vanno considerati. Infrastruttura è tema generale a cui si legano molti aspetti specifici; per ripercorrerli è utile distinguere tra infrastrutture di natura puntuale (porti e aeroporti) e infrastrutture a rete (strade e ferrovie).

Per quanto riguarda le prime, emergono in maniera chiara due questioni: quella dei collegamenti con le reti (tra questi snodi e il resto del paese) e quella del coordinamento di decisioni e strategie tra le singole strutture e i diversi livelli di governo delle stesse.

Per i porti c'è la forte ambizione, nutrita da un'ovvia "dotazione naturale", di far giocare al nostro Paese un ruolo importante nei traffici commerciali tra l'Europa e il *Far East*. A questo fine però è necessario lavorare alla loro integrazione intermodale, in particolare con la rete ferroviaria. Le difficoltà che si incontrano nella composizione di treni merci all'interno dei porti, anche maggiori, costituiscono uno dei principali ostacoli allo sviluppo delle potenzialità del settore. Sarebbe poi importante accentuare la specializzazione dei singoli scali per evitare insensate cannibalizzazioni concorrenziali; per far questo però è importante che ci sia coordinamento tra le autorità portuali, e che all'interno di queste si operi per favorire lo snellimento della burocrazia che viene percepita come una limitazione significativa delle strutture italiane.

Sempre in prospettiva ampia va considerata l'organizzazione del trasporto aereo. Gli aeroporti italiani hanno una struttura polarizzata tra due grandi *hub* e molte piccole strutture; gli aeroporti grandi però non lo sono abbastanza nel confronto europeo o non attuano politiche di investimenti capaci di consentire un ulteriore salto di qualità, mentre i piccoli scali sono probabilmente troppi per essere profittevoli. Per tutti vale un tema di difficoltà di connessione (solo 5 su 37 hanno un collegamento ferroviario con la città). In ogni caso non è facilmente distinguibile quanto pesino le carenze di investimento o la *governance* delle strutture sul basso grado di efficienza del settore. Certo è che, come nel caso dei porti, il coordinamento tra i diversi attori in gioco è centrale per le politiche di sviluppo del comparto.



Per quanto riguarda le infrastrutture a rete, se si guarda alle autostrade c'è un tema di omogeneità, per via della scarsa densità al Sud (in particolare in Basilicata e Sardegna), carenze specifiche al Centro (il collegamento Adriatico-Tirreno), congestione al Nord. Le scelte di investimento e di sviluppo vanno però considerate alla luce delle direttive europee che puntano, per quanto attiene alle infrastrutture stradali, ad un ruolo di interconnessione con le altre modalità di trasporto e di capillarità, per favorire l'accesso alla rete centrale europea. E a proposito di scelte di investimento, c'è un tema di regole di concessione e di tariffazione che non ha ancora trovato una soluzione definitiva.

Razionalizzare e ripensare è una necessità; si cerca nel testo di dar conto dell'evoluzione di questi fenomeni.

Si è già fatto molto riferimento alle infrastrutture ferroviarie, perché sono chiamate in causa come protagoniste nell'assetto complessivo del trasporto dal Libro Bianco UE. È indubbio che per essere partecipi di quel disegno c'è l'urgenza di rilanciare l'utilizzo delle ferrovie per il trasporto delle merci, in particolare in un'ottica di intermodalità (in uscita dai porti) e, a tal proposito, è allarmante il fatto che si sia sostanzialmente azzerato il traffico (merci) di transito. Non è ovvio se questo dipenda da decisioni specifiche di investimento sulla rete, oppure dalle scelte dell'operatore del servizio. Tra l'altro, il ridimensionamento del segmento cargo in Italia è avvenuto in una fase in cui è calato anche l'utilizzo della rete autostradale per il traffico merci verso l'estero, segno di un assetto Paese complessivamente poco "fruibile". C'è poi un tema rilevante di liberalizzazione effettiva anche del traffico passeggeri.

Queste tematiche devono essere trattate insieme, perché c'è la necessità di una maggiore coerenza complessiva della programmazione. C'è inoltre l'esigenza di definire non solo cos'è utile fare, ma quali sono le priorità e le modalità di intervento, anche in ragione di quello che si farà dopo. L'utilizzo sistematico delle analisi costi benefici è una necessità inderogabile, così come lo è anche la definizione o il coinvolgimento simultaneo nelle decisioni dei differenti livelli di governo della PA interessati. Su queste basi il ruolo degli eventuali e necessari *partner* privati sarà più agevole da definire.

# Le infrastrutture portuali

## Il peso del settore marittimo nel sistema economico nazionale

Le infrastrutture portuali rivestono un rilievo particolare nell'ambito del sistema economico nazionale, in quanto:

- rappresentano **la principale via di approvvigionamento ed esportazione di beni** sul mercato internazionale. Attraverso la nostra rete portuale transita il 57% delle importazioni e il 62% delle esportazioni complessive, nonché l'80% circa dei flussi commerciali destinati ai Paesi extra-UE;
- presentano un crescente grado di interconnessione con il tessuto produttivo, con **rilevanti effetti moltiplicativi in termini di reddito, valore aggiunto e occupazione**. Nel 2009 i settori dei trasporti marittimi e delle attività di logistica portuale hanno contribuito al PIL con circa € 17 mld (rispettivamente € 10,3 mld e € 6,7 mld), fornendo occupazione a oltre 140 mila persone;
- costituiscono lo **strumento privilegiato per avviare il riequilibrio modale dei trasporti interni**.

### Contributo del settore marittimo nel sistema economico nazionale, 2009

	TRASPORTI MARITTIMI	ATTIVITÀ DI LOGISTICA PORTUALE E AUSILIARIE	TOTALE
Contributo al PIL (€ mln)	10.332	6.718	17.050
Produzione (€ mln)	11.040	6.550	17.590
Valore aggiunto (€ mln)	4.085	2.231	6.316
Unità di lavoro (n.)	78.402	64.022	142.424
- dirette	42.490	31.874	74.364
- a monte e a valle	35.912	32.148	68.060
Moltiplicatore del reddito	2,54	2,75	
Moltiplicatore dell'occupazione	2,02	2,01	

(\*) Per i trasporti marittimi, al netto della spesa dei croceristi.

Fonte: Censis, 2011

Nell'attuale contesto di mercato la portualità si configura come importante volano per la crescita dell'economia nazionale, con moltiplicatori del reddito e dell'occupazione elevati. In particolare, con riferimento ai servizi di logistica portuale, nel 2009:

- ogni € 100 di investimenti/servizi effettuati nel comparto ha attivato € 275 di spesa in tutto il sistema economico;
- l'occupazione di 100 unità nel settore ha generato in media 200 nuovi posti di lavoro nel sistema produttivo generale.

È, dunque, possibile attivare quel circolo virtuoso capace di sostenere il mondo produttivo a superare le difficoltà dell'attuale quadro congiunturale attraverso una programmazione organica degli investimenti nel settore portuale, che consenta di valorizzarne le potenzialità nell'ambito di un approccio infrastrutturale di sistema.

## In sintesi

- **Grandi deficit della portualità nazionale sul fronte delle infrastrutture terrestri e del sistema dei controlli doganali.**
- **Necessità di investimenti per l'integrazione intermodale dei porti.**
- **Focus sull'ampliamento del bacino di utenza e sulla specializzazione dei sistemi portuali.**
- **Maggior coinvolgimento di capitali privati e miglior coordinamento tra i vari livelli di governo.**



## La rete portuale nazionale

La rete portuale italiana – articolata in circa 260 porti commerciali di cui 24 sede di Autorità Portuale – ha movimentato, nel 2010, 88 mln di passeggeri e 470 mln/t di merci, corrispondete a oltre 1/3 del traffico marittimo internazionale che transita per il Mediterraneo.

### Movimento merci e passeggeri nei principali porti italiani, 2007-2010

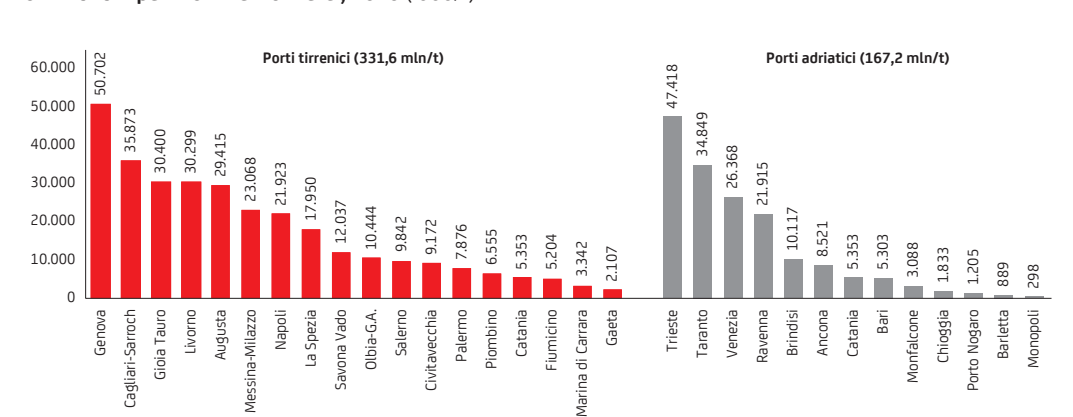
	MERCİ (mln/t)					TOTALE	PASSEGGERI (mln)		
	RINFUSE LIQUIDE	RINFUSE SOLIDE	CONTAINER	RO-RO	ALTRE MERCİ		CABOTTAGGIO (*)	INTERNAZIONALE	TOTALE
2007	199,2	90,9	98,8	81,3	39,3	509,5	81,5	5,5	87,0
2008	196,7	89,6	101,1	85,0	35,2	507,6	85,6	4,5	90,2
2009	181,8	64,5	94,3	75,2	20,7	436,6	86,3	6,4	92,7
2010	190,7	75,7	100,7	80,5	25,7	473,4	81,5	6,1	87,7
CAGR 2007-2010	-1,4%	-5,9%	0,6%	-0,3%	-13,2%	-2,4%	0,0%	3,6%	2,2%

(\*) Trasporto effettuato esclusivamente tra porti nazionali.

Fonte: UniCredit su dati Assoport e Istat, 2012

Si tratta di un *network* contraddistinto da realtà diverse in termini di dimensione operativa e grado di specializzazione merceologica. Accanto a grandi porti, quali quello di Genova o Gioia Tauro, sono attive numerose strutture medio-piccole, che sono riuscite a raggiungere un posizionamento di rilievo nel bacino mediterraneo nell'ambito di specifici segmenti di *business*, quali il trasporto Ro-Ro<sup>1</sup> (Livorno), *dry bulk*<sup>2</sup> (Taranto, Ravenna e Brindisi) e le rinfuse liquide (Trieste, Augusta e Cagliari Sarroch).

### Porti italiani per movimento merci, 2010 ('000/t)

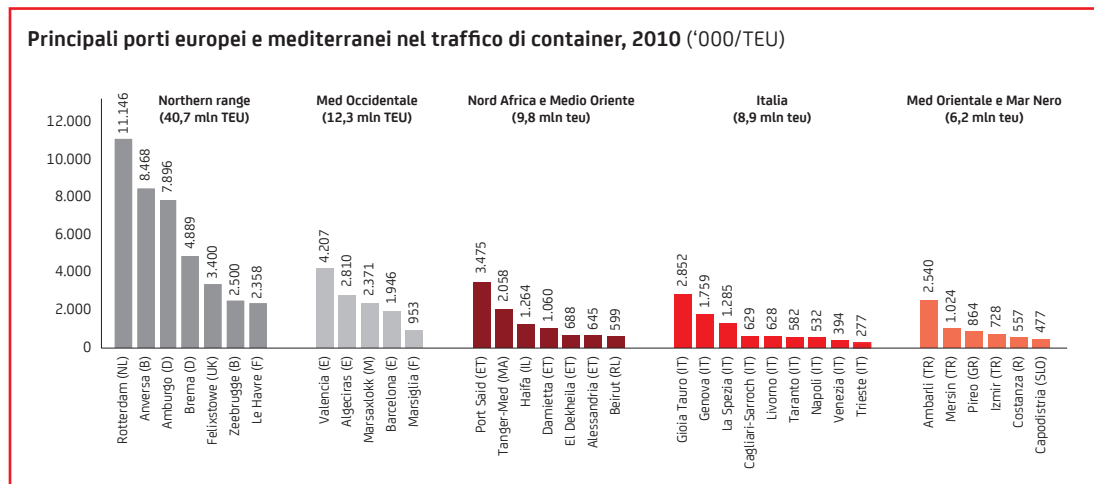


Fonte: Assoport, 2011

1 Navi Ro-Ro (Roll on-Roll off). Navi traghetto progettate per trasportare carichi su ruote come automobili, autocarri oppure vagoni ferroviari.

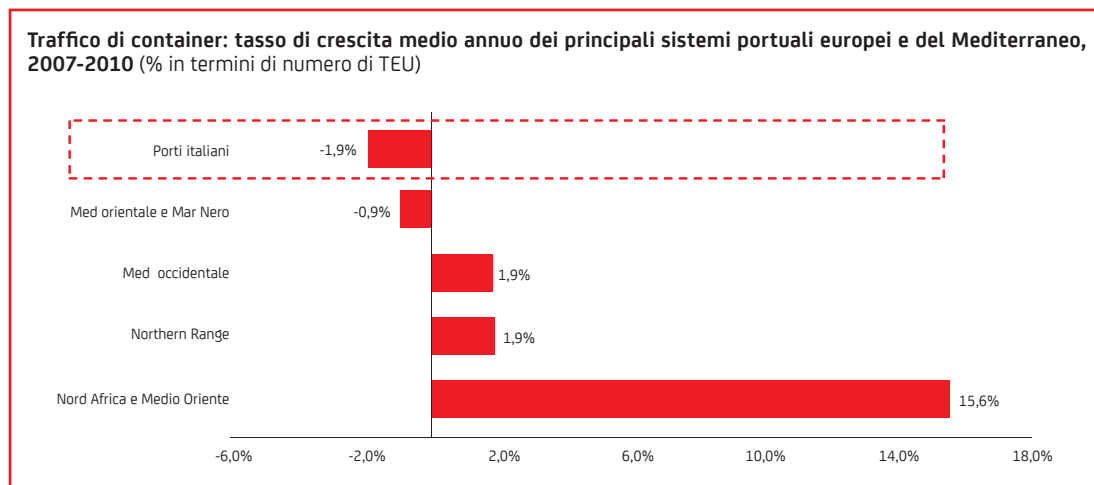
2 Rinfuse secche.

Nel comparto della movimentazione di container, che continua a rappresentare il settore di riferimento del trasporto marittimo internazionale, **la portualità italiana si conferma come importante gate di accesso dei flussi commerciali provenienti da Est e diretti verso l'Occidente**, gestendo il 24% dei TEU<sup>3</sup> in transito nel Mediterraneo (pari a 8,9 mln nel 2010).



Fonte: UniCredit su dati Assoporti e European Sea Port Organization, 2012

Tuttavia, la concorrenza, dapprima dei porti spagnoli e francesi, ed oggi di quelli della sponda sud del Mediterraneo ha determinato una progressiva **perdita di posizioni nel business dei container** rispetto al totale del traffico gestito dai principali porti europei e mediterranei (con un calo della quota di mercato di -1,6 p.p. tra il 2007 e il 2010 a fronte di un incremento del peso degli scali nord africani e del Medio Oriente di 3,8 p.p.). Tra i sistemi portuali che si affacciano nel Mediterraneo, quello italiano è l'unico che ha segnato una marcata contrazione dei volumi gestiti (CAGR -1,9% tra il 2007 e il 2010). Il deterioramento del posizionamento competitivo è riconducibile solo in minima parte agli effetti della crisi economica internazionale, mentre testimonia **un cambiamento della geografia del transhipment nell'area**, a favore delle emergenti realtà della sponda Sud.



Fonte: Unicredit su dati Assoporti e European Sea Port Organization, 2012

3 TEU, Twenty Equivalent Unit: unità di misura dei container.



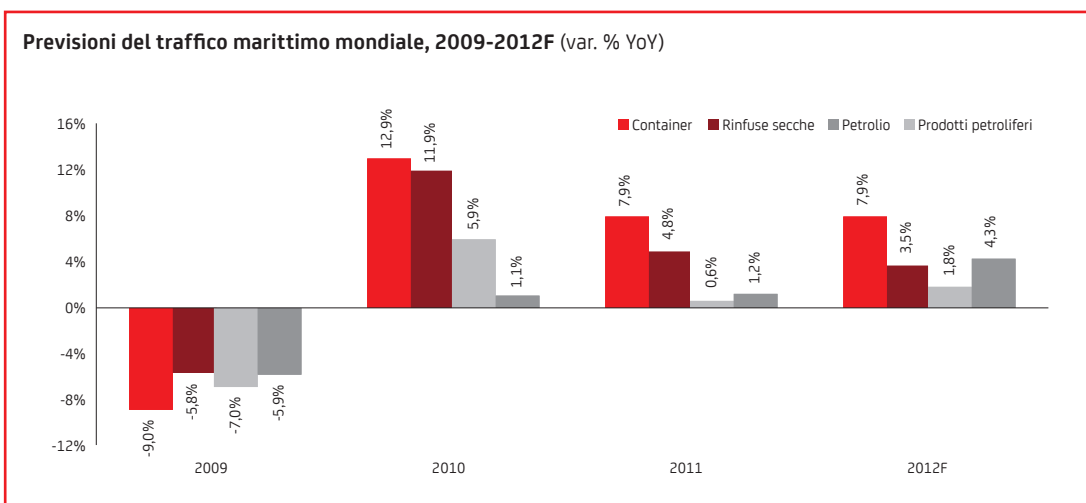


In questo segmento di mercato, la portualità italiana soffre:

- da un lato, **la competitività dei porti del Nord Europa in termini di capacità logistiche**, accessibilità e connettività con i principali mercati di destinazione, che ha ridotto al minimo i benefici connessi alla localizzazione strategica dei nostri scali;
- dall'altro, **la forte concorrenza delle nuove strutture del Mediterraneo orientale e del Nord Africa**, in cui si è registrato un significativo potenziamento della dotazione infrastrutturale; tale fattore, unitamente a un costo del lavoro inferiore, consente un'offerta di servizi ad alto valore aggiunto a condizioni estremamente competitive.

Alla luce di queste evidenze occorre ripensare l'organizzazione complessiva del *network* portuale italiano. Per far recuperare competitività al settore e consentirgli di svolgere il ruolo di volano per la ripresa del sistema Paese risulta strategico **specializzare i sistemi portuali, scegliendo il posizionamento più coerente con le caratteristiche strutturali del singolo scalo**. Sino ad ora è prevalsa la logica secondo cui il trasporto containerizzato rappresentava il *business* remunerativo per il mondo portuale. Tale impostazione ha portato alla polarizzazione degli investimenti in questa attività, a discapito di segmenti di mercato connotati da rilevanti potenzialità di sviluppo (quali ad esempio il trasporto Ro-Ro). Per allargare la c.d. *catching area* del *network* portuale nazionale occorre fare sistema, individuando la vocazione portuale più efficiente in relazione alle effettive opportunità del mercato e alle caratteristiche del territorio/tessuto produttivo locale. **Si possono, pertanto, aprire rilevanti spazi di posizionamento competitivo per molti scali nazionali**, i quali, in un'ottica di specializzazione, hanno l'opportunità di inserirsi efficacemente nell'organizzazione logistica del trasporto merci, nazionale e internazionale.

L'attuazione di tale strategia appare ancor più rilevante in considerazione delle **prospettive di consolidamento della ripresa del commercio marittimo mondiale**. In particolare, il Mediterraneo è destinato a rivestire un ruolo di primo piano sia come accesso privilegiato per i grandi flussi commerciali sulle rotte *Far East*-Europa (su cui il traffico container è previsto crescere ad un tasso YoY del 6% nel 2013), sia come area di interscambio sulle direttrici Sud-Nord, segnatamente quelli delle economie emergenti del Nord Africa.



Fonte: Clarkson Research Services, 2012

## Punti di forza e di debolezza del sistema portuale italiano

Lo sfruttamento delle potenzialità del settore portuale italiano richiede una strategia di investimenti che definisca le priorità di intervento, in un'ottica di rafforzamento del ruolo dei porti quale strumento di crescita economica. Per fare questo risulta indispensabile orientare le risorse finanziarie disponibili in funzione della rimozione dei grandi elementi di criticità del comparto.

I **principali ostacoli** che limitano lo sviluppo e l'efficienza del sistema portuale italiano sono:

- **problemi di smistamento delle merci sulle reti stradali e ferroviarie;**
- **inadeguate connessioni con i centri logistici** e le altre infrastrutture di nodo (in primis gli interporti);
- **eccessiva burocratizzazione delle procedure**, responsabile di un significativo aggravio economico per gli operatori.

In particolare, rispetto ai *main competitor* esteri, gli scali nazionali mostrano deficit significativi sul fronte delle infrastrutture terrestri, segnatamente quelle ferroviarie, e del sistema dei controlli doganali. Nei porti italiani un container in importazione può essere sottoposto sino a 17 controlli contro i soli 6 effettuati presso gli scali olandesi. In generale, le procedure doganali si caratterizzano in Italia per ridotta flessibilità, eccessiva durata e onerosità degli adempimenti, scarsa prevedibilità dei tempi del processo, fattori che determinano maggiori costi e ritardi per gli operatori rispetto agli altri Paesi.

### Infrastrutture ferroviarie a servizio dei porti: sistema portuale nazionale vs competitor esteri

<b>CRITICITÀ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inadeguatezza dei raccordi ferroviari presso i porti.</li> <li>• Carenza di linee ferroviarie dedicate alle merci.</li> <li>• Scarsa efficienza del sistema ferroviario cargo.</li> <li>• Bassa funzionalità dell'“ultimo miglio” presso i porti.</li> </ul>
<b>CONFRONTO INTERNAZIONALE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La quota di merce movimentata per ferrovia nei porti italiani è pari in media al 9,9% contro il 21,4% della Germania, il 15,7% della Francia, l'11,8% del Regno Unito.</li> <li>• Gli scali italiani possono far viaggiare treni cargo di 440-500 metri contro i 650 metri dei convogli tedeschi.</li> <li>• Manovre ferroviarie in porto più costose: circa € 750 a Genova per un treno in entrata/uscita dal porto a fronte di un costo che varia in media tra € 250 e € 350 in Germania.</li> </ul>
<b>INTERVENTI PRIORITARI DA REALIZZARE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investimenti per una migliore integrazione delle banchine portuali con la rete ferroviaria nazionale.</li> <li>• Completamento dei grandi assi ferroviari lungo i corridoi intermodali che rientrano nel TEN (Corridoio 1, 6, 24) in grado di connettere il Paese alle principali direttrici di traffico europee.</li> <li>• Promozione del traffico merci con navette di collegamento fra gli scali e i centri logistici, nonché l'utilizzo di treni <i>shuttle</i> anche nelle zone di manovra interne ai porti.</li> </ul>
<b>OPPORTUNITÀ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento di efficienza dell'intero ciclo logistico.</li> <li>• Possibilità di ampliare la quota di <i>import-export</i> nazionale gestita dai porti italiani.</li> <li>• Aumento del grado di internazionalizzazione degli scali nazionali.</li> <li>• Possibilità di attrarre quote significative del traffico destinato alle aree estere limitrofe (quali Svizzera, bassa Germania, Paesi dell'Est Europa).</li> </ul>

Fonte: UniCredit, 2012

Anche considerando le diverse realtà locali, emerge come tutti i principali archi portuali nazionali presentino **aree di forte criticità in relazione all'interconnessione con le reti di trasporto viaria e ferroviaria**. In questo contesto, tuttavia, è possibile individuare, per i maggiori sistemi portuali nazionali anche specifiche potenzialità di sviluppo.

## Sistemi portuali nazionali a confronto

ARCHI PORTUALI	PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<b>NORD TIRRENO E NORD ADRIATICO</b>	Aree accomunate da un <b>posizionamento geografico strategico</b> lungo le principali direttrici di traffico internazionale (rispettivamente il Corridoio Genova-Rotterdam e l'Asse Adriatico-Baltico) e dalla presenza di importanti scali portuali.	Aree <b>penalizzate da reti ferroviarie e stradali inadeguate</b> e congestionate e da un fabbisogno di logistica non pienamente soddisfatto.
<b>CENTRO ITALIA</b>	Area in cui è in corso un processo di <b>ampliamento della capacità di movimentazione portuale</b> e interportuale. Grazie alla <b>specializzazione dei traffici nel business delle Autostrade del Mare</b> , i porti di quest'area presentano ampie opportunità di sviluppo in relazione all'intensificarsi delle relazioni di scambio con Paesi della sponda nord africana e mediorientale del Mediterraneo.	Aree caratterizzata da <b>reti terrestri fortemente carenti</b> . Si tratta di un'area che, pur essendo ben collegata lungo la direttrice nord-sud su entrambi i versanti, soffre la carenza di collegamenti trasversali efficienti sia per quanto riguarda la rete viaria (che dovrebbe essere rafforzata dalla realizzazione del Quadrilatero Umbria-Marche) sia con riferimento al trasporto su ferro.
<b>SISTEMA CAMPANO (porti di Napoli e Salerno)</b>	Aree contraddistinta da rilevanti potenzialità di crescita grazie alla <b>sviluppo dei traffici nel business delle Autostrade del Mare e al forte sviluppo del sistema interportuale</b> (Marcianise e Nola), che svolge sempre più la funzione di retroporto. Per tale ragione quest'area potrebbe efficacemente candidarsi ad intercettare flussi consistenti di traffico sia container sia Ro-Ro.	Area con <b>operatività fortemente limitata da una dotazione ferroviaria carente</b> in ambito portuale (il porto di Napoli dispone di un solo fascio di binari) e da infrastrutture stradali congestionate.
<b>SISTEMA PUGLIESE (porti di Bari, Brindisi e Taranto)</b>	Area in cui è in corso una riprogrammazione dell'intero sistema portuale in un'ottica di <b>valorizzazione delle vocazioni proprie di ciascuno scalo</b> e di rafforzamento della capacità logistica. Positive prospettive di crescita sono legate all' <b>apertura di rotte di Autostrade del Mare</b> e, in uno scenario di lungo periodo, alla possibilità di sfruttare la connessione con i Corridoi paneuropei I e VIII.	Sistema portuale e retroportuale che sconta un <b>ridotto grado di sviluppo dei collegamenti a terra</b> , in particolare quelli per il trasferimento delle merci su ferro. Le opportunità di crescita dell'area dipendono, inoltre, da interventi volti a risolvere la questione dell'ultimo miglio presso i porti, funzionali allo sviluppo del trasporto combinato.
<b>SCALI DI PURO TRANSHIPMENT (porti di Gioia Tauro e Cagliari)</b>	Porti accomunati da un posizionamento geografico favorevole e da un grado di funzionalità soddisfacente.	L'operatività di questi porti è condizionata dalla <b>inadeguatezza delle strutture intermodali</b> per la gestione dei carichi instradati su ferro e su gomma.

Fonte: UniCredit, 2012



## Gli investimenti nei porti

### COME ORIENTARE GLI INVESTIMENTI NEL SETTORE

La realizzazione dei progetti di efficientamento e sviluppo del *network* dei porti, funzionale al recupero di competitività del Sistema Italia, richiede uno sforzo significativo sul fronte della programmazione strategica degli interventi, che deve avere carattere unitario e integrato, e delle risorse economiche da attivare, prevedendo un maggior coinvolgimento dei privati dati i crescenti vincoli della finanza pubblica.

Il rilancio della portualità nazionale impone una mappatura delle opere prioritarie da realizzare, che privilegi tutti quei progetti utili alla creazione di una rete logistica integrata. A tal fine risulta essenziale **un maggior coordinamento tra la programmazione nazionale e quella regionale**, al fine di disincentivare la frammentazione localistica degli investimenti ed evitare il proliferare di iniziative, spesso scarsamente rilevanti per il sistema economico nel suo complesso. Allineando, in una logica di rete, gli indirizzi nazionali con i piani di sviluppo territoriale di competenza delle Regioni e degli Enti Locali è possibile ottimizzare l'allocazione delle risorse disponibili, orientandole verso:

- **interventi finalizzati ad ampliare il bacino di utenza degli scali nazionali**, ad oggi costituito essenzialmente dal mercato interno. Risulta ancora strutturalmente limitata la capacità dei nostri porti di gestire il transito delle merci aventi origine e destinazione europea, così come è ridotta la quota di import/export nazionale sbarcata o imbarcata presso porti esteri;
- **la promozione di sistemi portuali regionali o di area**, che tengano conto della vocazione del singolo scalo e favoriscano le economie di specializzazione che ne derivano. Attraverso la concentrazione di servizi e tipologie di traffico si precludono, altresì, fenomeni di concorrenza tra porti su uno stesso bacino di domanda.

In questo contesto, il nuovo Piano della logistica si prefigge per il settore una serie di obiettivi ambiziosi, da realizzare nel tempo in relazione all'aumento del livello di competitività del *cluster* marittimo e della creazione di un *network* efficiente di infrastrutture terrestri e logistiche di supporto.

### Obiettivi del Nuovo Piano della Logistica per il settore portuale

LINEA DI BUSINESS	TARGET POTENZIALI
TRASPORTO CONTAINERIZZATO	<b>Il sistema portuale nazionale presenta le potenzialità per arrivare a catturare tra i 7 e i 10 mln di container, con destinazione Europa</b> , che oggi scelgono di sbarcare in porti esteri. Attraverso un incremento di efficienza della retroportualità e della rete di collegamenti terrestri, si ritiene che gli scali italiani possano sottrarre al c.d. <i>Northern Range</i> circa 2 mln di TEU e intercettare almeno il 50% dei container diretti al mercato dell'Europa centrale.
TRASPORTO SHORT-SEA	<b>I porti italiani si possono posizionare come stazioni logistiche di riferimento per le linee di traffico short-sea con i Paesi non europei del bacino mediterraneo.</b> Il sistema portuale nazionale, che occupa a livello europeo un ruolo di primo piano nel <b>trasporto Ro-Ro</b> , può consolidare ulteriormente il proprio posizionamento competitivo facendo leva sui <b>servizi delle Autostrade del Mare</b> . Le dinamiche di sviluppo dei Paesi del Nord Africa sono alla base di previsioni di marcato incremento degli scambi sulle direttrici Nord-Sud nel Mediterraneo. La portualità italiana può puntare ad accrescere i volumi gestiti, attraverso interventi, infrastrutturali e organizzativi, finalizzati a rafforzare il primato nazionale nei servizi Ro-Ro.

Fonte: UniCredit, 2012

Il programma di investimenti per il potenziamento del *network* dei porti si scontra, tuttavia, con **la limitata disponibilità di risorse finanziarie pubbliche**. Secondo i dati contenuti nel nuovo Piano della Logistica 2011-2012, solo il 2% circa del valore dei progetti infrastrutturali previsti per il settore portuale nell'ambito delle Piattaforme logistiche del Centro-Nord Italia presenta una copertura con fondi pubblici. Tale dato fornisce un'indicazione chiara del **rilevante fabbisogno finanziario per l'attuazione degli investimenti nel settore**.

## Piano della Logistica 2011-2020: investimenti nel settore portuale nelle Piattaforme Logistiche del Centro-Nord Italia

PIATTAFORME LOGISTICHE DEL CENTRO-NORD	COSTO (€ mln)	FINANZIAMENTI DISPONIBILI (€ mln)	QUOTA COPERTURA COSTO	STATO AVANZAMENTO DELLE OPERE
<b>NORD OVEST (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria)</b>	<b>764,0</b>	<b>446,8</b>	<b>58,5%</b>	
Piattaforma multifunzionale del porto di Vado Ligure	450,0	275,0	61,1%	Lavori in corso
Progetto Voltri	96,9	0,0	0,0%	PP (elaborazione)
Riempimento Calata Ronco Canepa	40,1	40,1	100,0%	Lavori in corso
Riempimento Calata Bettolo	120,0	103,8	86,5%	Lavori in corso
Terzo bacino La Spezia	57,0	27,9	48,9%	PE (approvato)
<b>NORD EST (Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Veneto)</b>	<b>1.440,0</b>	<b>81,5</b>	<b>5,7%</b>	
Area Multipurpose del porto di Trieste	439,8	81,5	18,5%	PP (approvato)
- potenziamento piattaforma logistica + allacci gomma e ferro	329,8	81,5	24,7%	
- raddoppio raccordo linea bivio San Paolo Monfalcone e potenziamento terminal ferroviario	30,0	0,0	0,0%	
Nodo portuale di Monfalcone	398,9	n/d	n/d	n/d
Nodo portuale di Venezia	241,5	n/d	n/d	n/d
<b>CENTRO-NORD (Emilia Romagna e Toscana)</b>	<b>620,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>	
"Piattaforma Europa" - porto di Livorno	500,0	0,0	0,0%	Fattibilità
Porto di Ravenna (nuovo terminal container)	120,0	0,0	0,0%	PP (elaborazione)
<b>CENTRO (Lazio, Umbria, Marche, Abruzzo)</b>	<b>5.200,6</b>	<b>5.086,3</b>	<b>97,8%</b>	
Porto di Ancona	5.000,0	5.000,0	100,0%	PE (approvato)
Hub portuale di Civitavecchia	200,6	86,3	43,0%	PP (approvato)
Portualità Regione Abruzzo	40.364,2	n/d	n/d	n/d

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2011

In una situazione di risorse scarse, le rilevanti esigenze di investimento, unitamente ai crescenti vincoli di bilancio della finanza pubblica, impongono:

- un diverso assetto di *governance* dei sistemi portuali, finalizzato a una maggiore snellezza operativa e a un **incremento dell'autonomia finanziaria delle Autorità portuali**. In questa direzione va la possibilità per le Autorità Portuali di utilizzare (secondo modalità ancora non definite) gli aumenti annuali di gettito fiscale derivante dalle merci in transito, per realizzare interventi di potenziamento infrastrutturale nelle aree di competenza;
- un **maggior coinvolgimento dei privati mediante schemi di compartecipazione pubblico/privato**. Rientrano in questa strategia gli artt. 42 e 43 del D.Lgs n. 1 del 24 gennaio 2012. In particolare l'art. 42 prevede la possibilità, per le società di progetto costituite al fine di realizzare e gestire un'infrastruttura, di emettere obbligazioni (c.d. *project bond*) garantite dal sistema finanziario, da fondazioni e da fondi privati.

### LA GOVERNANCE DEL PROCESSO DI REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE PORTUALI

La realizzazione di un progetto infrastrutturale in ambito portuale coinvolge una molteplicità di attori, pubblici e privati, in ragione della pluralità di soggetti che ruotano attorno al settore.

In linea generale, l'industria portuale si contraddistingue per:

- la **presenza significativa di operatori pubblici** (Autorità Portuali, Autorità Marittime, Capitaneria di porto, Dogana, Camera di Commercio, ecc.). Le Autorità Portuali – istituite con la Legge n. 84/1994 – gestiscono il demanio marittimo portuale, con funzioni di programmazione/coordinamento/controllo delle operazioni portuali, di manutenzione delle parti comuni (investimenti infrastrutturali), di affidamento/controllo delle attività dirette alla fornitura di servizi di interesse generale (es. servizi di illuminazione, pulizia e raccolta rifiuti);
- l'**elevata frammentazione delle operazioni portuali**, che riflette l'alto grado di specializzazione delle attività. Accanto alle *shipping company*, numerosi altri soggetti privati intervengono in più fasi del ciclo trasportistico fornendo un'ampia gamma di servizi accessori (terminalisti per la gestione degli impianti di carico/scarico merci, rimorchiatori, spedizionieri doganali, ecc.).

Il coordinamento tra i diversi attori in gioco è disciplinato dalla **Legge n. 84/1994** che prevede la netta separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo, di competenza delle Autorità Portuali, e le fasi operative, che spettano a soggetti imprenditoriali privati. In base alla Legge n. 84/1994, le Autorità Portuali agiscono sulla base del c.d. **landlord port model**, ovvero gestiscono l'infrastruttura di proprietà pubblica, affidando la gestione dei servizi a terminalisti privati.

## Il modello di governance dei porti italiani

MODELLO LANDLORD	
CARATTERISTICHE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Governance di tipo misto</b> pubblico-privato.</li> <li>• <b>Proprietà del porto:</b> Autorità Portuale.</li> <li>• <b>Gestione dell'infrastruttura:</b> in concessione a imprese private dietro pagamento di un canone.</li> <li>• <b>Funzioni dell'Autorità Portuale:</b> fornitura delle infrastrutture di base, dei servizi tecnico-nautici<sup>(1)</sup> e di altri servizi di interesse comune.</li> <li>• <b>Funzioni delle imprese private:</b> fornitura e mantenimento della loro sovrastruttura; acquisto e installazione delle proprie attrezzature.</li> </ul>
PAESI CHE APPLICANO LO STESSO MODELLO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Grecia, Spagna, Francia.</b></li> </ul>

(1) Quali pilotaggio, ormeggio e rimorchio.  
Fonte: UniCredit su dati ISFORT, 2011

**Le Autorità Portuali sono responsabili dello sviluppo infrastrutturale dei porti**, attraverso il ricorso a due strumenti di pianificazione: il Piano Regolatore Portuale (PRP) e il Piano Operativo Triennale (POT).

## Strumenti di pianificazione portuale in Italia

STRUMENTO	FINALITÀ	SOGGETTI COINVOLTI
<b>PIANO REGOLATORE PORTUALE (PRP)</b>	Delimita il perimetro del porto, ne definisce le diverse parti funzionali e individua l'area più strettamente connessa alle attività portuali, comprensiva anche delle reti infrastrutturali, viarie e ferroviarie, di collegamento con l' <i>hinterland</i> che rientrano nell'ambito portuale.	L'iter amministrativo del PRP prevede l'intesa con il Comune o i Comuni interessati, l'adozione del piano da parte del Comitato Portuale, il parere tecnico del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, il nullaosta in materia di compatibilità ambientale e l'approvazione finale da parte della Regione.
<b>PIANO OPERATIVO TRIENNALE (POT)</b>	Soggetto a revisione annuale, delinea le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi infrastrutturali volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati, in accordo con le indicazioni contenute nel PRP.	Nei porti sede di Autorità Portuale, il POT viene adottato dal Comitato Portuale, nel quale sono presenti le Amministrazioni statali e locali (Regione, Provincia, e Comune), nonché gli operatori economici interessati (Camera di Commercio, rappresentanti di lavoratori e di imprenditori).

Fonte: UniCredit

L'iter di approvazione dei Piani prevede il coinvolgimento delle Amministrazioni statali e locali a vario titolo interessate. La principale criticità di un progetto infrastrutturale in ambito portuale riguarda proprio **il difficile coordinamento tra i vari livelli decisionali della P.A. (c.d. rischio amministrativo)**. In particolare, con la modifica del Titolo V della Costituzione italiana i porti sono divenuti oggetto di legislazione concorrente e, dunque, di competenza regionale. Tale circostanza fa sì che nella redazione dei piani portuali si ponga l'accento, non più sulla singola opera, ma sul complesso sistema di infrastrutture, anche stradali e ferroviarie, che permettono di accrescere la competitività di uno scalo nell'ambito di un più ampio contesto territoriale.

Per la realizzazione di un'opera risulta, pertanto, fondamentale il rapporto che si instaura tra l'Autorità Portuale di riferimento e la Regione in cui è localizzato lo scalo. L'esperienza degli anni passati dimostra come le difficoltà nella composizione di interessi, a volte contrastanti, tra Amministrazioni Comunali/ Provinciali/Regionali e Autorità Portuali, possa **compromettere il buon esito di progetti portuali di grande valenza per il sistema produttivo locale e nazionale**.



Se il coordinamento con i vari livelli di governo locale appare un indubbio elemento di criticità, non meno rilevante risulta essere **il problema connesso al finanziamento del progetto infrastrutturale**, data la limitata disponibilità di risorse pubbliche. Nell'attuale congiuntura, le rilevanti esigenze di investimento, unitamente ai crescenti vincoli di bilancio, inducono le Amministrazioni Pubbliche a richiedere il sostegno dei privati per la realizzazione degli interventi.

Nei prossimi anni si ritiene che il processo di infrastrutturazione portuale si caratterizzerà per un maggior ricorso a strutture di finanziamento in partenariato pubblico-privato (PPP), nelle quali il settore pubblico dovrà mantenere un ruolo centrale data la rilevanza strategica delle opere da realizzare. Tuttavia, il coinvolgimento dei privati richiede:

- **la presenza di un quadro normativo che assicuri certezza sui tempi e sui costi di realizzazione.** L'incertezza in merito alle tempistiche e all'acquisizione finale del consenso di tutti gli enti coinvolti nelle Conferenze dei Servizi tende a ridurre l'interesse degli investitori verso questa tipologia di intervento;
- **la garanzia dell'esecuzione delle opere infrastrutturali complementari** al progetto che si vuole realizzare (raccordi ferroviari e autostradali) in tempi coerenti con l'entrata in esercizio delle nuove strutture intermodali.

Ad oggi, le infrastrutture in ambito portuale incontrano grande interesse dal lato dei privati; si tratta, infatti, di progetti capaci di generare reddito attraverso i ricavi di gestione e, dunque, in grado di garantire un'adeguata remunerazione del capitale investito. I porti rientrano tra le opere c.d. *financially free standing*, ovvero le tariffe pagate dagli utenti sono remunerative e in grado di coprire i costi di gestione, i costi di investimento, gli oneri finanziari e la remunerazione del capitale investito.

Sempre più spesso le grandi compagnie di navigazione internazionali e i *Global carrier*, che gestiscono su scala mondiale una pluralità di imprese specializzate in una o più fasi della catena del trasporto marittimo-logistico, mirano a controllare direttamente le attività terminalistiche nel porto scelto per le proprie operazioni, attraverso la costruzione e gestione dei terminal. La strategia è quella della filiera lunga, che consente agli operatori di controllare i carichi migliorando il servizio offerto in termini di tempi di carico/scarico delle merci ma anche di tracciabilità dei carichi.

**In Italia**, in particolare, le difficoltà riscontrate sul fronte dei collegamenti con le reti di trasporto terrestri hanno spinto **importanti player internazionali a entrare nel mercato nazionale per presidiare direttamente anche la fase della gestione terminalistica**, partecipando alla realizzazione dell'infrastruttura a supporto del proprio *business*. Ad oggi in tutti i grandi scali italiani si rileva la presenza di gruppi internazionali come MSC, PSA, Evergreen, Contship e Cosco o di società ad essi riconducibili.

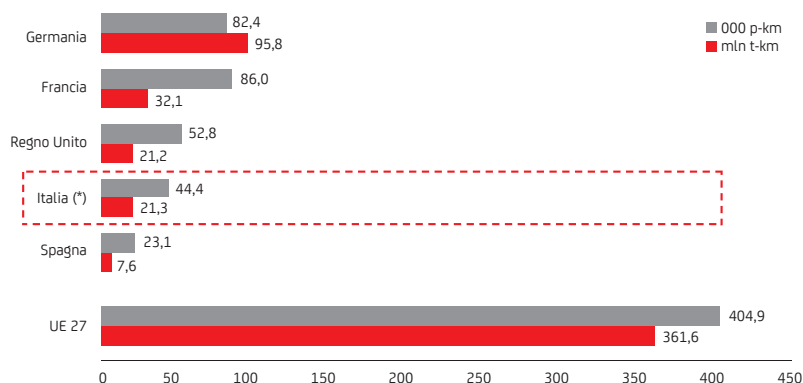
Il destino di un sistema portuale può dipendere strettamente dalla presenza o meno delle grandi compagnie amatoriali internazionali, in quanto sono loro a disegnare le rotte di traffico e a scegliere i porti da scalare. Per attrarre questi grandi *player*, la rete portuale nazionale deve incoraggiare un processo di potenziamento infrastrutturale che coinvolga in prima persona gli stessi *global carrier*, favorendo un effettivo sviluppo del *project financing* in questo settore.

# Le infrastrutture ferroviarie

## Il sistema ferroviario italiano nel contesto europeo

Con un giro d'affari di circa € 8 mld nel 2010, l'Italia rappresenta il terzo mercato ferroviario europeo per dimensione economica, movimentando oltre 800 mln persone e circa 84 mln di tonnellate di merci.

Traffico gestito dal settore ferroviario nei principali Paesi europei, 2008-2009



(\*) Dati relativi al Gruppo FS.  
Fonte: Eurostat, 2011

### In sintesi

- Comparto ad alto potenziale di sviluppo dato il vasto piano di investimenti in corso a livello europeo.
- Prioritari gli interventi di efficientamento della rete e di rilancio della rotaia per la movimentazione delle merci.
- Molto ridotto rispetto alla media europea il tasso di utilizzo della rete per il cargo ferroviario.
- Sviluppo dell'intermodalità ferroviaria come leva per catturare flussi aggiuntivi di traffico.

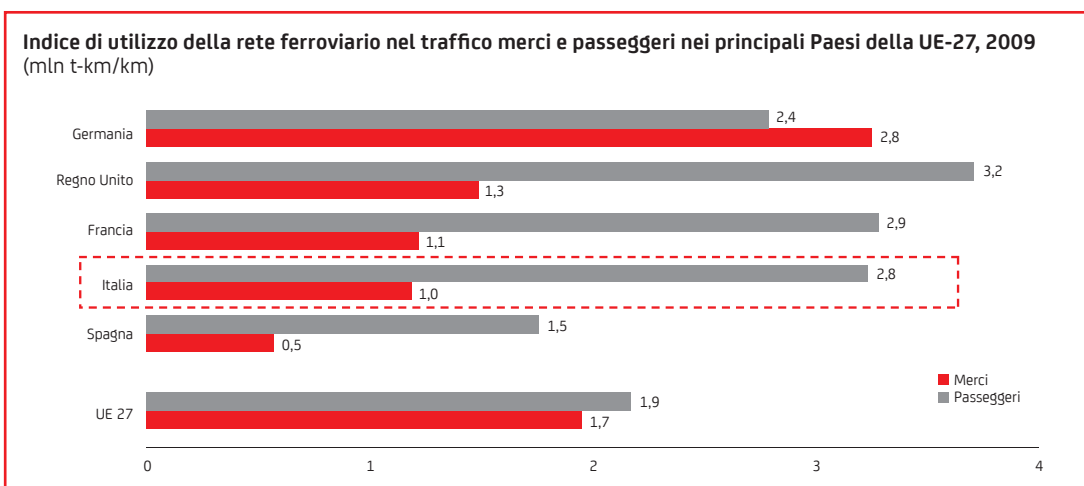
Nel segmento merci, l'industria ferroviaria nazionale presenta una dimensione ridotta rispetto ai principali Paesi UE, gestendo un volume di carichi pari a circa 1/5 di quello movimentato dalla sola Germania, Paese *leader* in Europa nel cargo ferroviario.

In Italia, il tasso di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria per il trasporto merci risulta ampiamente al di sotto della media UE-27 (1,0 vs 1,7), a fronte, invece, di un'elevata intensità di utilizzo delle linee per il traffico passeggeri (2,8 contro una media UE-27 di 1,9).

Il sistema ferroviario nazionale si caratterizza, pertanto, per:

- una rete ad orientamento dominante passeggeri;
- un ruolo ancora marginale del cargo ferroviario (pari al 9,6% del traffico totale interno di merci nel 2009, a fronte di un'incidenza del 90,4% del vettore stradale), con significative ripercussioni in termini di congestionamento della rete stradale, inquinamento atmosferico e limitato sviluppo dell'intermodalità (strada-rotaia/mare-rotaia) a supporto del sistema produttivo locale.





Fonte: UniCredit su dati Eurostat, 2011

Anche a livello europeo il *business* delle merci su rotaia risulta ancora molto lontano dagli obiettivi prefissati dalla politica comunitaria dei trasporti<sup>1</sup>, dal momento che i treni movimentano solo il 17% delle merci in circolazione sul territorio della UE-27, contro una quota prossima all'80% di competenza del trasporto su strada.

Ciononostante, sia in ambito europeo sia nazionale, **il trasporto su rotaia** e, soprattutto, il settore del combinato strada-ferro, si configura come **uno dei comparti a più alto potenziale di sviluppo**, in ragione del vasto programma di investimenti in corso nel settore, diretto alla creazione di un *network* ferroviario europeo funzionale alla riorganizzazione complessiva del sistema di mobilità in un'ottica intermodale.

Il programma comunitario TEN-T prevede, infatti, la costituzione di:

- corridoi preferenziali per il trasporto merci (*railway freight Corridor*);
- reti a scorrimento rapido per passeggeri (Alta Velocità - AV).

Con l'implementazione dei progetti TEN-T, il completamento della rete europea ad AV e il collegamento dei principali porti e aeroporti al sistema di trasporto merci su rotaia, la modalità ferroviaria dovrebbe riuscire ad ampliare in modo significativo la quota di traffico gestita. Soprattutto i grandi progetti infrastrutturali diretti alla creazione di specifici corridoi ferroviari dedicati in via prioritaria o esclusiva alle merci porteranno nei prossimi anni ad un incremento rilevante del trasporto intermodale su rotaia.

In questo contesto, l'Italia si trova nella posizione di poter cogliere le opportunità che derivano dall'atteso incremento dei traffici da/per il continente europeo, ponendo il trasporto ferroviario come vettore cardine di un *network* logistico incentrato sull'intermodalità. Per fare questo risulta indispensabile superare i *gap* di competitività, di natura infrastrutturale, organizzativa e gestionale, che ad oggi limitano fortemente le potenzialità di sviluppo della mobilità merci su rotaia.

<sup>1</sup> Si veda il paragrafo "Le infrastrutture: il quadro europeo di riferimento e la programmazione italiana".

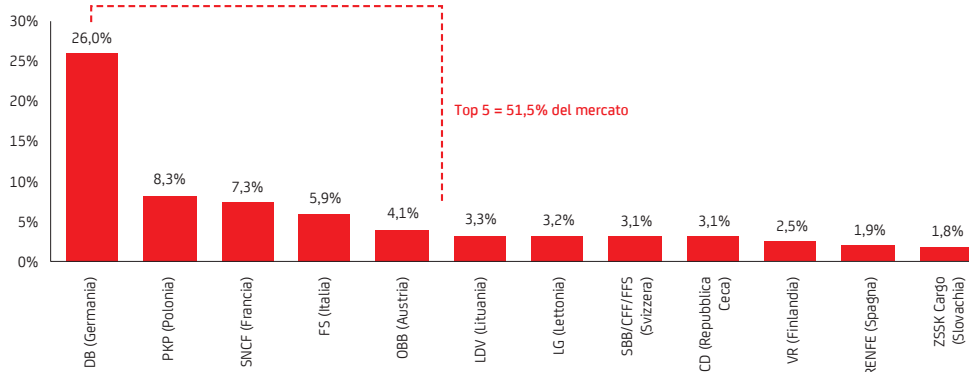
## BEST PRACTICE NEL CARGO FERROVIARIO: IL CASO TEDESCO

In Germania il mercato del cargo ferroviario, gestito dall'operatore pubblico Deutsche Bahn (DB), presenta una dimensione 5 volte superiore rispetto a quello italiano, movimentando su rotaia circa 1/5 del traffico totale interno di merci (105,8 mln t-km nel 2010 contro i 20,5 mln t-km dell'Italia).

Il mercato tedesco si posiziona come *benchmark* per l'implementazione di *policy* orientate alla multimodalità attraverso il forte sviluppo del comparto ferroviario. Al fine di intercettare quantità sempre maggiori di flussi di traffico in transito sul territorio nazionale, la Germania ha scelto di investire ingenti risorse finanziarie sui settori della logistica e del trasporto combinato ferro-mare/strada-ferro. Tale strategia, in atto da oltre un ventennio, ha consentito di:

- gestire un volume di merci nettamente superiore a quello che sarebbe giustificato dal volume di *import-export* del Paese, riducendo l'impatto sulla rete stradale;
- coprire una quota pari al 40% del mercato continentale della logistica, attraverso la creazione di un vero sistema intermodale che assegna un ruolo cardine al vettore ferroviario. Ad oggi la Deutsche Bahn è la più grande azienda ferroviaria a livello europeo, nonché la principale azienda logistica tedesca.

Market share nel business del cargo ferroviario, 2009 (% in termini di t-km sul totale UE-27)



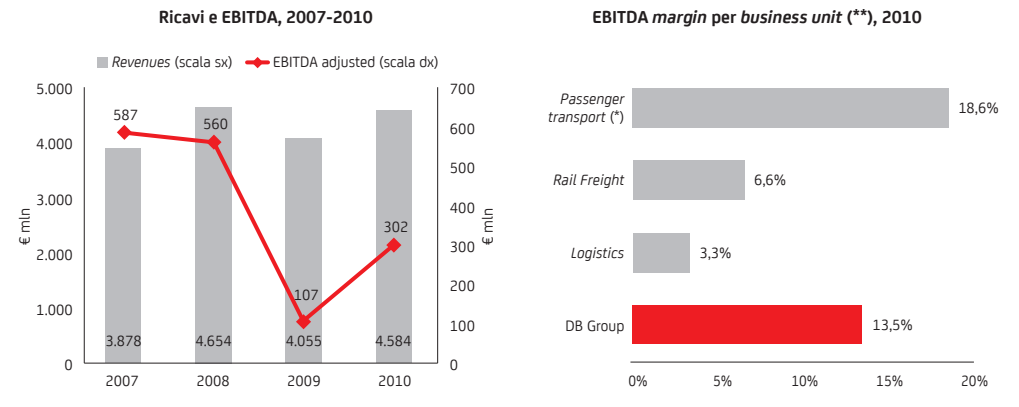
Fonte: UniCredit su dati Ferrovie dello Stato e Eurostat, 2011

Nel 2010 il Gruppo tedesco ha realizzato ricavi consolidati per € 34,4 mld, di cui il 13,3% (€ 4,6 mld) imputabili alla divisione cargo (DB Schenker Rail). La redditività di questa *business unit* si è mantenuta positiva, pur in presenza di un quadro congiunturale estremamente difficile per il trasporto merci europeo, segnando tra il 2007 e il 2010 un incremento dei ricavi ad un tasso medio annuo del +5,7%. Se il 2009 ha rappresentato l'anno di flessione per il comparto merci, nel 2010 la dinamica dei *revenue* conseguente la ripresa dei traffici ha consentito di recuperare posizioni anche in termini di EBITDA, che ha raggiunto € 302 mln (+180% YoY), con un'incidenza sui ricavi operativi del 6,6% (2,6% nel 2009). Sebbene l'EBITDA *margin* si collochi ancora al di sotto dei livelli pre-crisi, la *performance* positiva dell'ultimo anno dimostra la capacità della divisione cargo di generare reddito per il Gruppo, riuscendo a recuperare ampiamente le perdite connesse al calo dei volumi conseguente la crisi mondiale.

segue



## Deutsche Bahn: redditività del segmento cargo (\*)



(\*) DB Schenker Rail.

(\*\*) Sono state considerate solo la Divisione trasporto passeggeri (DB Long Distance, DB Regional, DB Urban), quella trasporto merci (DB Schenker Rail) e quella dedicata alle attività di logistica (DB Schenker Logistics).

Fonte: Dati societari, 2012

Nel settore merci il Gruppo tedesco è impegnato in strategie di rafforzamento della propria presenza sul mercato europeo e di sviluppo del *business* intermodale sulle nuove direttrici terrestri tra Occidente e Oriente. Il consolidamento del posizionamento competitivo nel cargo ferroviario avviene attraverso:

- operazioni di M&A (quali, nel 2009 l'aumento al 95% circa della quota azionaria nella società ferroviaria polacca PTK Holding; nel 2010 sia l'acquisizione del controllo della società ferroviaria merci italiana NordCargo, da Ferrovienord, sia l'acquisizione, dal gruppo francese SNCF, del 20% della compagnia spagnola Transfesa);
- *joint venture* e accordi di *partnership* (quali, nel 2009 l'accordo COBRA – *Corridor Operations Belgium Rail* – con la divisione merci della ferrovia belga SNCB Logistics; nel 2010 l'accordo di collaborazione con le Ferrovie slovene per l'avviamento di progetti comuni nel trasporto merci su ferro).

## La rete ferroviaria nazionale

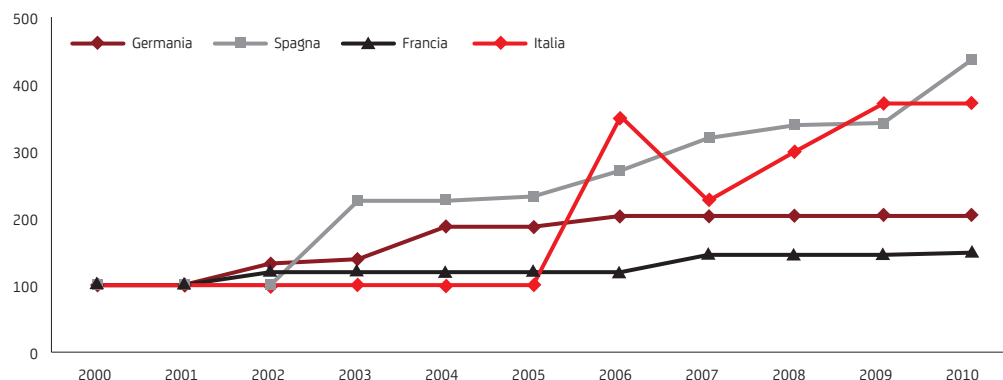
### EVOLUZIONE DELLA RETE

L'infrastruttura ferroviaria nazionale beneficia di un vasto programma di investimenti che mirano ad accrescere la capacità di trasporto della rete (raddoppio dei binari), a migliorarne le caratteristiche tecnologiche (elettrificazione) e di sicurezza, e a diminuire i tempi di percorrenza (programma Alta Velocità/Alta Capacità – AV/AC).

Al 30 giugno 2010 l'estensione complessiva della rete in esercizio si attestava attorno ai 17.000 km, dei quali 11.902 km elettrificati e oltre 7.400 km a doppio binario, con circa 1.350 km di linee ad AV.

Nonostante i programmi di ammodernamento e potenziamento dell'infrastruttura, nel corso dell'ultimo ventennio si è registrato **un ridotto sviluppo della rete ferroviaria, compresa quella ad AV/AC**, comparto nel quale si riscontra una ripresa degli investimenti solo a partire dal 2005. Nel periodo 2005-2010 si segnala, infatti, un rilevante incremento del ritmo di sviluppo della rete, ad un tasso medio annuo nettamente superiore rispetto a quello sperimentato dai principali Paesi UE (CAGR +30,1% vs +1,4% della Germania, +4,2% della Francia, +13,5% della Spagna).

Evoluzione della rete ferroviaria AV nei principali Paesi UE, 2000-2010 (2000=100)



Fonte: UniCredit su dati Eurostat, 2012

## RFI

La rete ferroviaria nazionale è gestita in via esclusiva da RFI (Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.) sulla base di una concessione rilasciata per la durata di 60 anni. RFI nasce dal processo di *unbundling* contabile e societario operato nell'ambito del Gruppo FS (DPR n. 277/1998 di recepimento della Direttiva CEE 440/91), che ha portato alla creazione, all'interno di un'unica *holding* finanziaria, di due società dedicate rispettivamente alla gestione dell'infrastruttura (RFI) e all'offerta di servizi di trasporto (Trenitalia).

A RFI fa capo l'intero pacchetto azionario di TAV (Treno Alta Velocità), la società incaricata della progettazione e realizzazione delle linee ad AV/AC, il cui sfruttamento economico compete a RFI. Il Contratto di Programma tra RFI e Ministero delle Infrastrutture definisce i rapporti tra le parti con riferimento agli investimenti da realizzare sulla rete e alle risorse per finanziarli.

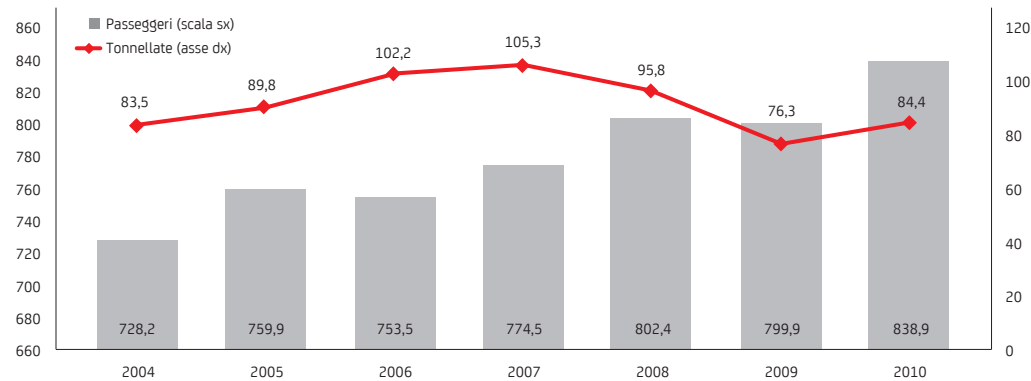
Il piano di investimenti sulla rete ferroviaria, delineato dal Contratto di Programma 2007-2011, ammonta a € 188,5 mld, destinati per € 54,3 mld alla rete convenzionale, per € 56,4 mld alla rete Alta Capacità e per € 32 mld alla rete Alta Velocità. Nel 2009 è avvenuto l'aggiornamento del Contratto, nel quale sono state previste nuove opere per oltre € 4,8 mld; è stata, inoltre, introdotta una nuova categoria di interventi contraddistinti da elevata complessità tecnica e rilevante impegno finanziario (i progetti infrastrutturali AV/AC Treviglio – Brescia, Tunnel di Base del Brennero - quota italiana, AV/AC Milano-Genova: Terzo Valico dei Giovi). Per tali opere è stata prevista una modalità di finanziamento "a tranches" per consentirne la realizzazione tramite l'esecuzione di "lotti costruttivi".

## ANDAMENTO DEI TRAFFICI: FOCUS SUL CARGO FERROVIARIO

Pur in presenza di un processo di incremento di capacità e di riqualificazione tecnologica della rete, il settore ferroviario ha sperimentato **nel corso dell'ultimo quinquennio** una **dinamica estremamente debole**, continuando a perdere quote di mercato a favore delle altre modalità, **principalmente nel segmento cargo**. In particolare, a partire dal 2007, per effetto della crisi economica internazionale, si registra una marcata contrazione del volume di merci trasportate (ad un tasso medio annuo del 7,1% in termini di tonnellate tra il 2007 e il 2010).



**Movimento merci e passeggeri sulla rete ferroviaria nazionale, 2004-2010 (mln)**

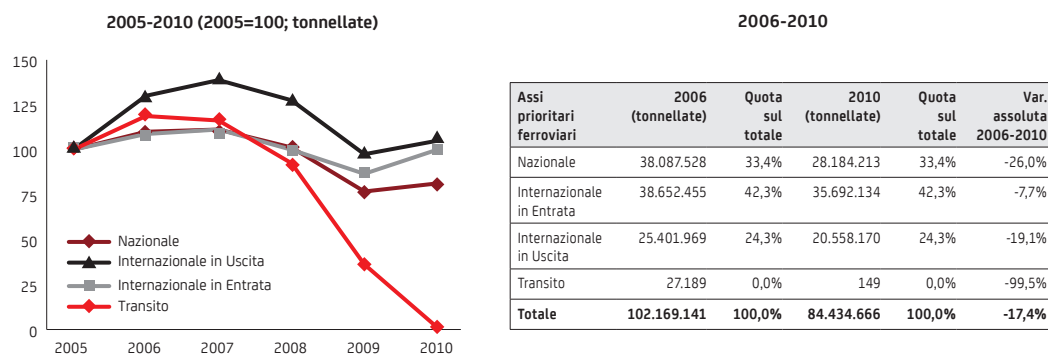


Fonte: UniCredit su dati ISTAT, 2012

Il difficile quadro congiunturale ha inciso pesantemente sui servizi di trasporto interni e su quelli di movimentazione merci in importazione, che hanno segnato, tra il 2007 e il 2010, una flessione rilevante (CAGR rispettivamente pari a -9,9% e -8,8% in termini di tonnellate). In generale, la riduzione dei carichi da trasportare ha reso estremamente difficile la composizione di treni completi necessari per garantire la convenienza economica del servizio.

I dati di traffico, inoltre, mettono in evidenza come **il sistema ferroviario non gestisca merci in transito sul territorio nazionale**, a dimostrazione del fatto che il mercato di riferimento della logistica italiana sia soltanto quello nazionale, diversamente da quanto accade in Germania dove il traffico di transito è circa il 4% del movimento totale di merci su rotaia (pari a 15 mln/t nel 2011). Tra il 2006 e il 2010, in un contesto di generalizzata flessione del traffico merci su rotaia, il volume dei “carichi in transito” sulla rete si è pressoché azzerato. Tale tendenza riflette, in via principale, il processo di ridimensionamento dei servizi cargo operata dal Gruppo FS, il quale ha deciso di attuare, nel segmento merci, una ristrutturazione/riduzione del perimetro operativo, puntando su un *network* limitato di terminali funzionali ai traffici commerciali.

**Trasporto merci su ferro sul territorio nazionale per tipologia di servizio, 2005-2010**



Fonte: UniCredit su dati ISTAT, 2012

Per motivi connessi alla soppressione di rotte ferroviarie per il trasporto merci, alla chiusura di terminal, all'aumento dei costi del servizio, allo stato generale delle infrastrutture e all'efficienza/affidabilità dell'intero ciclo logistico, **in Italia il sistema ferroviario non è in grado di intermediare l'import-export di imprese extranazionali e tanto meno di catturare flussi aggiuntivi di traffico**, con effetti diretti anche sul grado di attrattività dei nostri porti per la gestione di carichi destinati all'Europa centrale. In assenza di adeguati collegamenti ferroviari presso gli scali nazionali e di una rete efficiente a supporto dei servizi cargo, i *global carrier* che controllano i grandi flussi commerciali in transito nel Mediterraneo tenderanno, infatti, a scegliere altri sistemi portuali per il trasferimento dei propri carichi.

Poiché il trasporto interno su ferro dovrebbe rappresentare una delle modalità principali per la movimentazione di merci provenienti via mare dal *Far East* e dirette verso i grandi mercati di consumo dell'Europa continentale, risulta fondamentale superare i limiti del settore ferroviario che condizionano fortemente le potenzialità di crescita, soprattutto con riferimento alla componente intermodale.

Ad oggi **il mercato nazionale del trasporto intermodale su ferro rappresenta circa il 40% del traffico totale di merci su rotaia** (35,4 mln/t nel 2010, con riferimento al traffico gestito dalle grandi imprese del settore), con il combinato **ferro-mare** che ha movimentato nel 2010 container e casse mobili per 23,8 mln/t, a fronte di un volume di 11,5 mln/t gestite nella modalità **strada-ferro**.

Nonostante si sia registrato nel corso dell'ultimo decennio un incremento del peso del traffico intermodale sul movimento totale di merci su rotaia - anche grazie interventi normativi a sostegno del combinato terrestre<sup>2</sup> - il **potenziale di penetrazione dell'intermodalità ferroviaria risulta ancora fortemente condizionato dalla presenza di criticità** che riguardano:

- **aspetti tecnici** quali una capacità di carico inadeguata, lunghe tratte a binario unico, raggi delle curve troppo ridotti o pendenze troppo elevate;
- **una capacità**, in termini di tracce merci disponibili, **non adeguata al traffico**;
- **ridotte e inefficienti connessioni della rete ferroviaria con gli interporti e i porti**, in particolare quelli meridionali, che determina una quota estremamente contenuta di container istradati su ferrovia. In particolare, le carenze di collegamenti ferroviari tra i sistemi portuali del Mezzogiorno e il *network* degli interporti rappresenta un elemento di forte penalizzazione del trasporto merci intermodale sulla direttrice Sud-Nord del Paese.

## Criticità del sistema ferroviario italiano

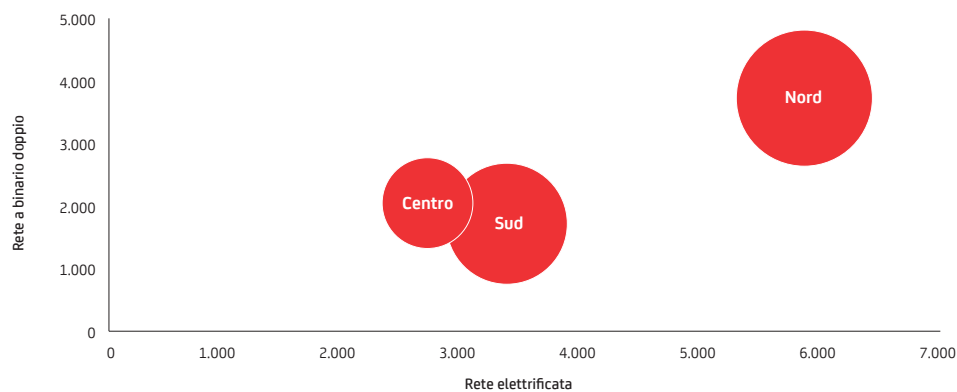
In Italia la rete di infrastrutture a servizio del trasporto su rotaia presenta forti elementi di **criticità** riguardanti **aspetti strutturali e di interconnessione**, che sono alla base di un marcato disallineamento tra offerta e domanda di trasporto. In particolare, emergono rilevanti criticità in prossimità dei nodi urbani che, soprattutto per l'AV, costituiscono gli elementi responsabili dei maggiori rallentamenti e, dunque, richiedono priorità di intervento.

Con riferimento ai limiti strutturali, il settore evidenzia **un significativo squilibrio nella distribuzione/ adeguatezza delle infrastrutture**, che penalizza le Regioni meridionali e le Isole. Proprio con riferimento alle caratteristiche tecnologiche dell'infrastruttura, il Meridione manifesta uno stato di arretratezza rispetto al resto del Paese, con una rete ferroviaria poco estesa e una dotazione infrastrutturale complessivamente meno moderna ed efficiente (nel 2010 solo il 28% della rete era elettrificato, con una ridotta incidenza delle tratte a doppio binario, pari al 23% del totale).

<sup>2</sup> La Legge n. 166/2002 (art.38) ha introdotto misure volte a incentivare il combinato strada-ferro. Sino al 2006, alle imprese che realizzavano "quantitativi minimi di treni completi di trasporto combinato" erano riconosciuti contributi in funzione dei treni-km effettuati sul territorio italiano. Con la Legge n. 25/2010 è stato approvato un nuovo provvedimento, c.d. *ferrobonus*, che, in analogia con l'*Ecobonus* utilizzato per incentivare le Autostrade del Mare, prevede il riconoscimento di sovvenzioni a coloro che ricorrono al combinato ferro-Tir.



Caratteristiche della rete ferroviaria per area geografica in rapporto alla rete complessiva, 2010 (km)



Fonte: UniCredit su dati RFI, 2012

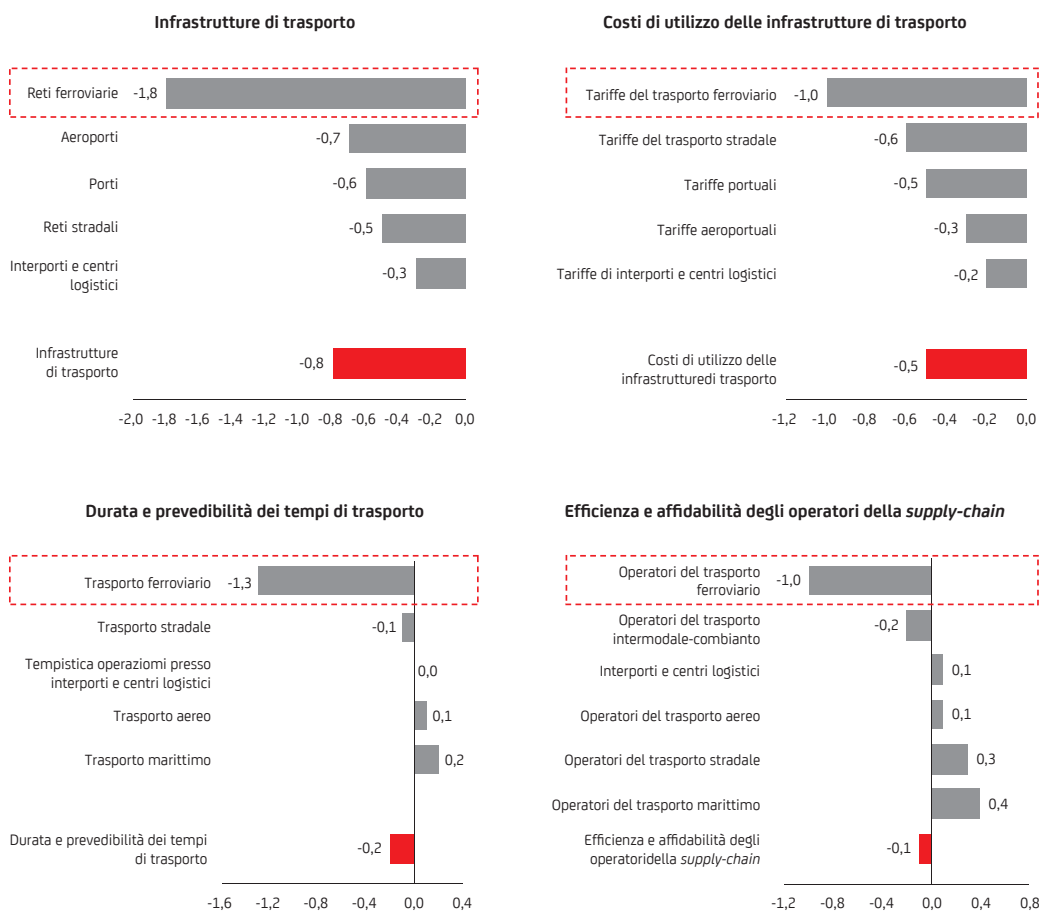
La competitività dell'intermodalità ferroviaria per il traffico merci è, altresì, penalizzata da:

- la presenza di **deficit di capacità in alcuni nodi strategici**, in particolare **lungo le direttrici internazionali di valico**. Il sistema dei valichi alpini evidenzia, ad oggi, significative strozzature che rischiano di tagliare fuori dal mercato europeo le realtà più dinamiche e produttive del nostro Paese. I problemi connessi alla presenza di nodi critici (quali ad esempio il Terzo Valico dei Giovi che vincola lo sviluppo del traffico nel porto di Genova) richiedono interventi infrastrutturali importanti, in assenza dei quali le potenzialità del ferro come modalità di movimentazione delle merci che giungono dal mare si riducono sensibilmente;
- una **scarsa infrastrutturazione ferroviaria dei porti**. Il settore del cargo ferroviario sconta difficoltà di interconnessione con la rete nazionale dei porti, nonché una ridotta efficienza del c.d. primo e ultimo miglio (composizione/scomposizione treni in ambito portuale; accesso ai terminal). Per accrescere la capacità del Sistema Paese di attrarre nuovi flussi di traffico occorre aumentare la produttività degli spazi portuali, integrandoli, tramite ferrovia, con i terminal terrestri, ovvero utilizzando treni *shuttle* anche nelle zone di manovra interne agli scali. Sebbene nel corso degli ultimi anni siano stati realizzati investimenti volti al miglioramento della dotazione ferroviaria di alcuni porti e al potenziamento dei collegamenti con i retroporti tramite servizi navetta, permangono ancora rilevanti colli di bottiglia che frenano le potenzialità di sviluppo della rete logistica italiana.

**La debolezza del sistema ferroviario costituisce, infatti, la principale criticità del sistema logistico in Italia**, dal momento che **la tratta terrestre** incide sempre più sul costo totale del trasporto, rappresentando **elemento competitivo cruciale**. Tale circostanza è messa in evidenza da un'indagine della Banca d'Italia, relativa ai fattori di competitività e efficienza della *supply-chain* nazionale con riferimento alle diverse modalità di trasporto. Dallo Studio – i cui risultati sono riportati nella tabella sottostante – emerge come **gli operatori del settore assegnino un rating negativo al vettore ferroviario**, considerando inadeguata sia la dotazione infrastrutturale a supporto del traffico merci sia l'offerta dei servizi in termini costi e tempi.

## Vantaggi e svantaggi del sistema logistico italiano rispetto ai principali Paesi UE

(medie semplici del rating assegnato dagli operatori, in un range compreso fra + 2 = vantaggio fondamentale e -2 = svantaggio fondamentale)



Fonte: Unicredit su dati Banca D'Italia, 2009

I mutamenti in atto nella domanda di trasporto, sempre più orientata verso l'offerta di servizi efficienti alle merci, spinge verso una riorganizzazione del settore ferroviario sul piano dell'assetto competitivo e del quadro infrastrutturale. In assenza di una maggiore concorrenza tra operatori e di un processo di adeguamento della rete ferroviaria, in termini funzionali e di capacità, resta limitato il concreto decollo del trasporto combinato strada-ferro.





## L'ASSETTO DI MERCATO DEL TRASPORTO FERROVIARIO

Il settore del trasporto ferroviario si caratterizza per un processo di progressiva liberalizzazione. Sebbene sul piano formale siano state recepite tutte le direttive comunitarie in materia di apertura del mercato ferroviario alla concorrenza, di fatto l'assetto del settore risulta ancora condizionato dalla presenza dell'*incumbent*, Trenitalia, accanto al quale stanno avviando l'operatività nuovi *player*.

In generale, il processo di liberalizzazione del mercato ferroviario presenta dinamiche differenti in relazione a vari segmenti di trasporto:

- **trasporto passeggeri a media-lunga distanza:** appare ancora molto lontana una reale contendibilità del mercato e il superamento delle condizioni di monopolio di fatto. Nel dicembre 2006 è stata creata Ntv (Nuovo Trasporto Viaggiatori), la prima impresa privata di trasporto ferroviario passeggeri nel segmento Alta Velocità, a capitale interamente italiano, che è operativa da fine aprile;
- **trasporto regionale e locale:** sono stati fatti consistenti passi avanti, attraverso il decentramento delle competenze a livello regionale e l'introduzione dello strumento della gara per la gestione del servizio;
- **trasporto merci:** si registra una maggiore concorrenzialità tra operatori, per effetto soprattutto dell'accelerazione impressa dalla regolamentazione comunitaria in materia. I nuovi *player* ferroviari si posizionano su specifiche direttrici di traffico, essenzialmente sulle tratte più redditizie, di collegamento tra le regioni settentrionali e i Paesi europei transalpini. I nuovi soggetti che hanno attivato servizi di trasporto di merci su ferro sono sostanzialmente imprese ferroviarie, ma anche operatori logistici, di nazionalità italiana ed estera. In particolare, si rileva la presenza sul mercato nazionale delle grandi compagnie ferroviarie europee (quali la tedesca DB, la francese SNCF e la svizzera SBB) che, approfittando delle opportunità offerte dalla liberalizzazione del settore, tendono ad ampliare l'ambito geografico di operatività per valorizzare la propria posizione strategica lungo le principali direttrici di traffico.

A seguito della liberalizzazione ferroviaria, in Italia sono operative 30 aziende. I nuovi *competitor*, nazionali e esteri, stanno progressivamente erodendo posizioni dell'*incumbent* pubblico, riuscendo a catturare ampi segmenti di domanda rimasta insoddisfatta. Nel 2010 le nuove imprese ferroviarie detenevano una quota di mercato pari al 23% a livello nazionale, movimentando oltre 21 mln di treni-km, di cui circa 12 mln nel trasporto merci.

## Gli investimenti nel settore ferroviario

### PRIORITÀ DI INTERVENTO E RISORSE DISPONIBILI

Il sistema di trasporto su rotaia richiede un processo di ammodernamento ed efficientamento, attraverso un insieme coordinato di interventi, infrastrutturali e regolatori, diretti a:

- il **miglioramento qualitativo dell'infrastruttura** ferroviaria con riferimento alle caratteristiche tecnologiche, anche al fine di garantire una piena interoperabilità con le reti europee;
- lo **sviluppo dell'intermodalità**, nell'ottica di una più efficiente integrazione delle modalità ferroviaria e stradale, attraverso regimi di incentivazione (quali bonus all'utenza) capaci di orientare una quota rilevante della domanda verso servizi intermodali, in modo da assicurare al vettore ferroviario la composizione di treni di lunghezza e fattore di carico sufficienti alla convenienza del trasporto;
- il **completamento delle tratte AV/AC**, che permettono di smistare una parte del traffico passeggeri verso le nuove linee veloci liberando capacità per il trasporto di merci;
- la concreta attuazione del processo di **liberalizzazione del settore** attraverso l'ingresso di nuovi operatori.

In questo scenario il Gestore nazionale della rete ferroviaria (RFI) gioca un ruolo fondamentale, in quanto attore di primo piano nel processo di potenziamento del sistema delle infrastrutture e di promozione dell'intermodalità strada-ferro. In generale, non solo RFI ma anche Anas e le società concessionarie autostradali sono chiamati ad avviare un complesso **programma di rilancio gestionale, infrastrutturale e organizzativo del sistema ferroviario e autostradale**, per consentire all'Italia di dotarsi di una rete di strutture logistiche e di trasporto, moderne ed efficienti, capaci di soddisfare adeguatamente le richieste che vengono dal mondo delle imprese.

Tuttavia gli investimenti nel settore trasporti si scontrano, da un lato, con il problema della scarsità di risorse pubbliche per il finanziamento delle opere e, dall'altro, con scelte di policy non integrate, tendenti a privilegiare in via principale il vettore stradale, a discapito, soprattutto, della modalità ferroviaria. **Tra il 2002 e il 2010 i fondi statali** messi a disposizione per il sistema delle infrastrutture di trasporto terrestre (reti stradali/autostradali, ferroviarie e metropolitane) sono stati pari a € 50,7 mld, di cui solo il 14% circa (**€ 6.957 mln**) per investimenti nel settore ferroviario. In questo comparto resta ancora molto da realizzare: per il completamento delle infrastrutture programmate il **fabbisogno finanziario da reperire** (attualmente non disponibile) risulta pari a **oltre € 28 mld**.

### Finanziamenti per modalità, 2002-2010

	TOTALE FINANZIAMENTI		FABBISOGNI DA REPERIRE	
	(€ mln)	QUOTA SUL TOTALE	(€ mln)	QUOTA SUL TOTALE
Strade e Autostrade	35.558,8	70,1%	14.067,0	30,5%
Linee ferroviarie nazionali e regionali	6.957,2	13,7%	28.104,0	61,0%
Metropolitane	8.215,7	16,2%	3.936,5	8,5%
<b>Totale</b>	<b>50.731,7</b>	<b>100,0%</b>	<b>46.107,5</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture (Allegato G DPEF 2010)

Soprattutto nel **Mezzogiorno** sono ancora consistenti gli interventi necessari a colmare il *gap* infrastrutturale con il resto del Paese. Il **Piano di azione Coesione per il Sud** (dicembre 2011) ha individuato per il settore ferroviario una serie di progetti prioritari da realizzare attraverso l'utilizzo di Fondi Strutturali europei. Gli interventi sono stati identificati in modo da completare (in tutto o in parte) gli investimenti già disponibili dal Fondo di sviluppo e coesione, dal Programma operativo nazionale o da fonti di finanziamento ordinarie. A gennaio 2012 il Cipe ha stabilito l'entità dei fondi comunitari destinati alla rete ferroviaria delle regioni del Sud, pari complessivamente a € 11,7 mld, di cui € 765 mln alla Calabria, € 5,59 mld alla Campania, € 1,5 mld alla Puglia, € 260 mln alla Sardegna e € 3,5 mld alla Sicilia.

### PROGRAMMA TEN-T: I GRANDI PROGETTI INFRASTRUTTURALI CHE INTERESSANO IL SISTEMA FERROVIARIO ITALIANO

L'Italia costituisce una parte importante dei grandi progetti infrastrutturali previsti dal programma TEN-T. I progetti prioritari che hanno una rilevanza strategica per il nostro Paese sono tre e riguardano in via principale la modalità ferroviaria:

- **Corridoio 1** (asse ferroviario Berlino-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo) che collega Berlino a Palermo;
- **Corridoio 6<sup>3</sup>** (asse ferroviario Lione-Milano-Trieste-Divaccia-Lubiana-Kiev) che collega il quadrante occidentale europeo a Kiev;
- **Corridoio 24** (asse ferroviario Lione/Genova-Basilea-Duisburg-Rotterdam/Anversa) che collega i porti di Rotterdam e Anversa con Genova.

<sup>3</sup> Ex Corridoio n.5, rinumerato a seguito degli adeguamenti effettuati nell'elenco dei progetti prioritari delle TEN-T.

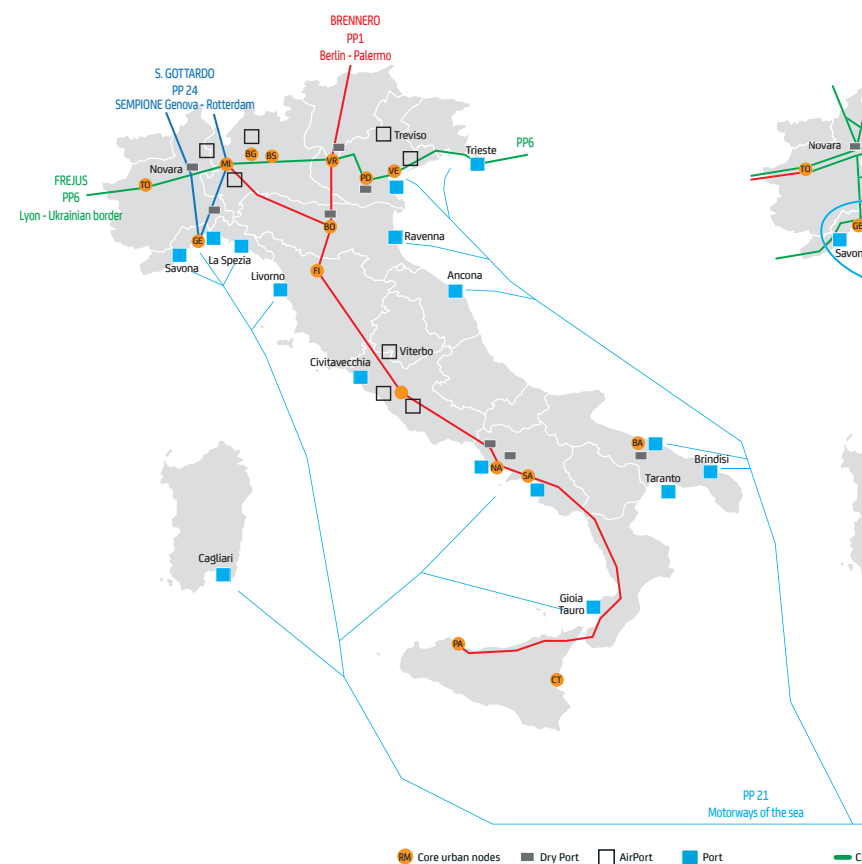


Si tratta di grandi assi ferroviari con un ruolo decisivo per la competitività del sistema Paese, in quanto la loro realizzazione consentirà:

- il superamento delle strozzature rappresentate dai valichi alpini;
- l'inserimento dell'Italia nei grandi flussi di traffico con l'Europa continentale e orientale;
- la valorizzazione della posizione della penisola italiana come porta di accesso dei traffici da/per il Far East.

### Reti TEN-T: progetti prioritari che interessano il sistema ferroviario italiano

Progetti prioritari TEN-T in Italia



Sottosistema ferroviario italiano di interesse europeo



Fonte: Commissione Europea, 2011

**Il fabbisogno finanziario richiesto per il completamento delle tratte italiane** relative ai tre progetti TEN-T è **compreso tra i € 7 e 8 mld.** Occorre, tuttavia, rilevare che la realizzazione delle sezioni che insistono sul territorio nazionale presenta ad oggi significativi ritardi; l'iter di attuazione, infatti, risente, non solo della mancanza di risorse finanziarie, ma anche del proliferare di contenziosi relativi ad aspetti procedurali e del basso grado di accettabilità sociale delle opere (c.d. *sindrome Nimby*).

### Stato di attuazione delle TEN-T che interessano l'Italia

ASSI PRIORITARI FERROVIARI	PAESI COINVOLTI	PREVISIONE FINE LAVORI	COSTO TOTALE (€ mld)	TOTALE INVESTIMENTI 2010-2013 (€ mld)	INVESTIMENTI RESIDUI (€ mld)
PP1	Austria, Italia, Germania	2022	51,8	9,7	13,3
PP6	Francia, Ungheria, Italia, Slovenia	2025	55,4	5,7	39,3
PP24	Belgio, Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi	2020	22,0	3,6	15,9

Fonte: SRM, 2011

# Le infrastrutture stradali

## Rilevanza economica del settore

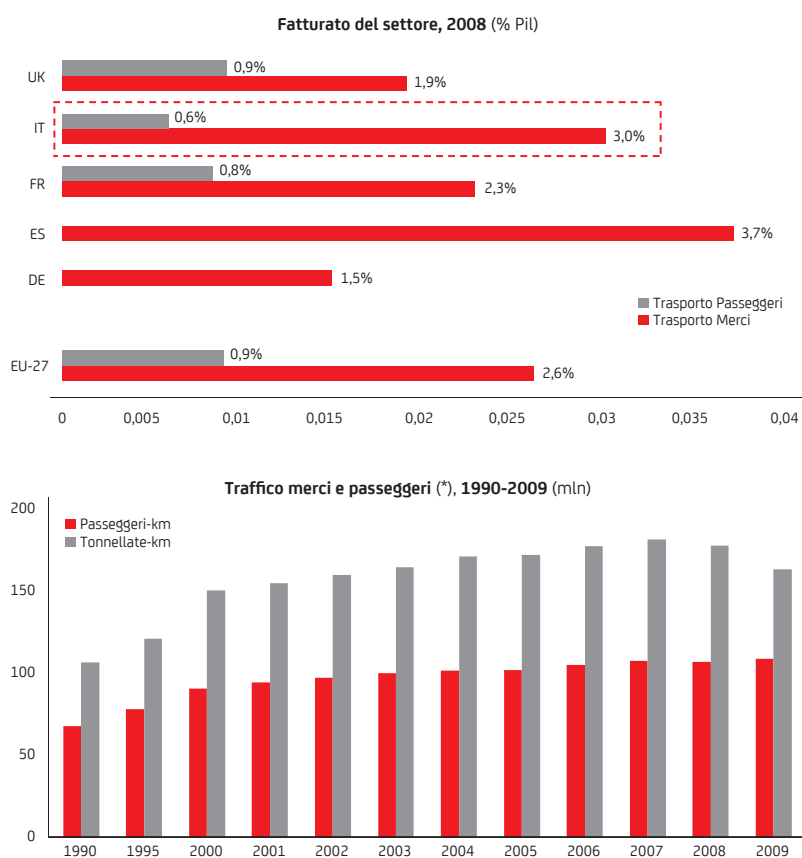
L'autotrasporto rappresenta in Italia **la modalità dominante per la movimentazione delle merci e dei passeggeri**. Il Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2009-2010 evidenzia che nel 2010 circa il 63% del trasporto interno di merci ed il 92% di passeggeri è avvenuto su strada (corrispondenti, rispettivamente, a quasi 134 mln di tonnellate-km e 844 mln di passeggeri-km).

Rispetto all'anno precedente, nel 2010 il traffico merci complessivo su strada in Italia, composto sia dai flussi interni che da quelli da e verso l'estero e misurato in Tkm, è aumentato del 4,9% riflettendo il recupero registrato dell'attività economica generale (dati ISTAT).

### In sintesi

- **Modalità dominante per lo spostamento di merci e passeggeri.**
- **La gestione della rete autostradale si conferma come attività a marcata redditività.**
- **Prospettive del settore strettamente legate all'evoluzione del quadro regolatorio e alla programmazione nazionale.**
- **Necessità di un'armonizzazione del contesto normativo con gli obiettivi di policy perseguiti a livello europeo.**

Dimensione economica e traffico gestito del settore stradale nei principali Paesi europei, 2008-2009



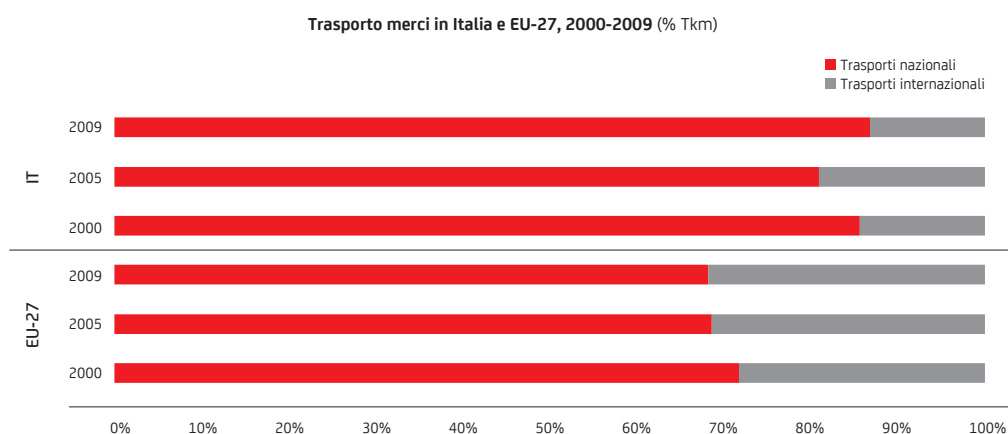
(\* Il dato si riferisce al traffico registrato sulle autostrade in concessione

Fonte: European Commission, 2011; Conto Nazionale Infrastrutture e Trasporti 2009-2010

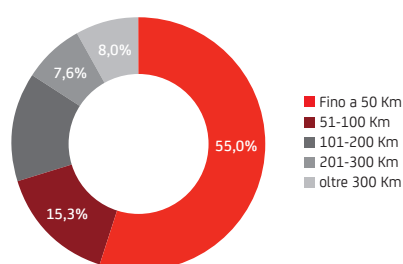


Da un punto di vista economico-finanziario, il settore del trasporto su strada nel 2008 contava più di 100.000 imprese (sommando i segmenti merci e passeggeri), assorbendo **più di mezzo milione di addetti e movimentando € 55,7 mld di giro d'affari** (circa il 3,7% del PIL nazionale).

#### Caratteristiche del traffico merci gestito dal settore stradale



Trasporto merci nazionale in Italia, 2010 (% ton)



Fonte: Commissione Europea, Transport Statistical Pocketbook 2011

Con riferimento al trasporto merci, è interessante osservare come in Italia la quota di traffico internazionale (misurato in tkm) non sia sostanzialmente cambiata nel corso dell'ultimo decennio. Nel 2000, infatti, circa il 14% del traffico merci complessivamente registrato sul territorio nazionale percorreva le strade della Penisola in direzione di altri paesi; nel 2009 (ultimo dato disponibile), tale percentuale non raggiungeva il 16%. Il volume del traffico internazionale risulta in decrescita soprattutto nella seconda parte del decennio, riflettendo almeno in parte il rallentamento dell'attività economica, ma suggerendo anche la possibilità che sia **in atto una tendenza a non utilizzare le infrastrutture italiane da parte dei player del trasporto merci globale**. Il traffico merci nazionale, oltre ad essere preponderante in termini relativi,

risulta essere in gran parte composto da trasporti a breve percorrenza (nel 2010 oltre la metà del traffico merci registrato percorreva distanze inferiori a 50 km).

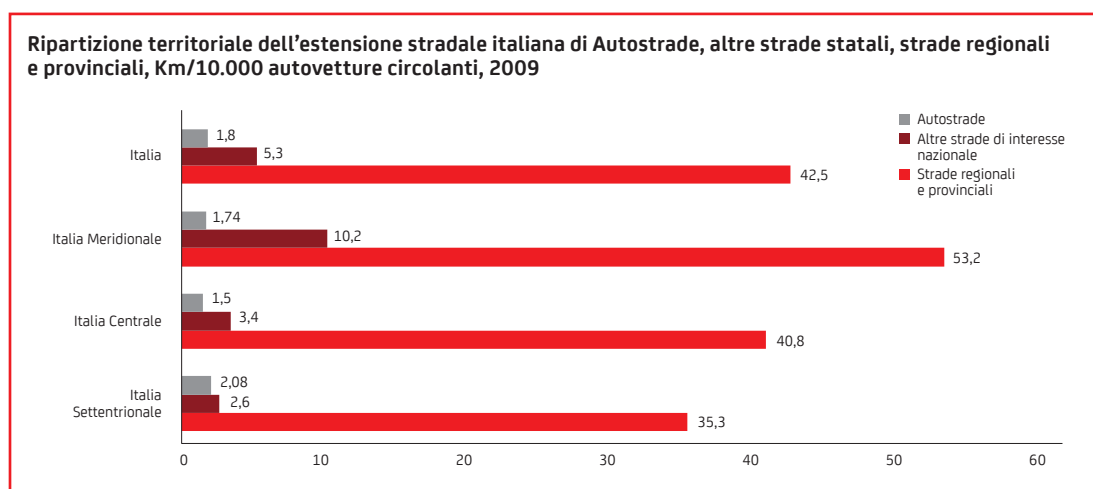
## Dotazione e gestione delle infrastrutture stradali

### LA DOTAZIONE DI STRADE: UNA RETE A MAGLIE ANCORA APERTE

La rete stradale nazionale fornisce un collegamento capillare, di mobilità *door-to-door*, in tutte le aree del Paese, sia quelle caratterizzate dalla presenza di centri economici rilevanti che quelle ad essi più lontane. In termini di consistenza, la rete viaria italiana di interesse nazionale constava nel 2009 di 6.661 km di autostrade, 19.375 km di altre strade di interesse nazionale e 154.513 km di strade regionali e provinciali.

Per valutare l'interazione fra offerta e domanda di infrastrutture per il collegamento stradale occorre considerare sia la composizione della dotazione infrastrutturale per tipologia di collegamento che per ripartizione territoriale. In figura sono rappresentati i valori nelle differenti aree del Paese dell'indice di densità stradale, dato dal numero di chilometri per auto circolante per le diverse categorie di strade. A livello nazionale, ci sono 1,8 km di rete autostradale ogni 10.000 autovetture circolanti. Risulta evidente dal confronto fra macro aree che le **regioni dell'Italia Settentrionale sono le più coperte dalle reti autostradali, più carenti invece al Sud e, soprattutto, nel Centro Italia**. Mentre nel Meridione la rete di strade di interesse nazionale non a pedaggio è più sviluppata che altrove, le regioni del Centro Italia presentano una dotazione complessivamente inferiore alle altre aree del Paese nelle infrastrutture viarie di interesse nazionale (autostrade e statali).

Anche all'interno delle macroripartizioni geografiche, tuttavia, esiste una considerevole eterogeneità nella diffusione delle infrastrutture viarie. Con riferimento alla rete autostradale, nell'ambito delle regioni settentrionali, la Lombardia mostra una ridotta diffusione, con appena 1 km di autostrada ogni 10.000 autovetture circolanti (meno della metà del valore complessivo dell'area, ed assai al di sotto dei 4,4 km della Liguria, i 2,9 km del Piemonte ed i 2,1 Km dell'Emilia Romagna). Anche nel contesto delle regioni Meridionali emerge una netta differenziazione fra regioni che, come la Calabria e la Sicilia, presentano una dotazione autostradale in linea o superiore alla media nazionale e altre regioni come la Puglia, dove lo scarto con il dato nazionale è maggiore, o addirittura la Basilicata e la Sardegna, pressoché escluse dallo sviluppo della rete.



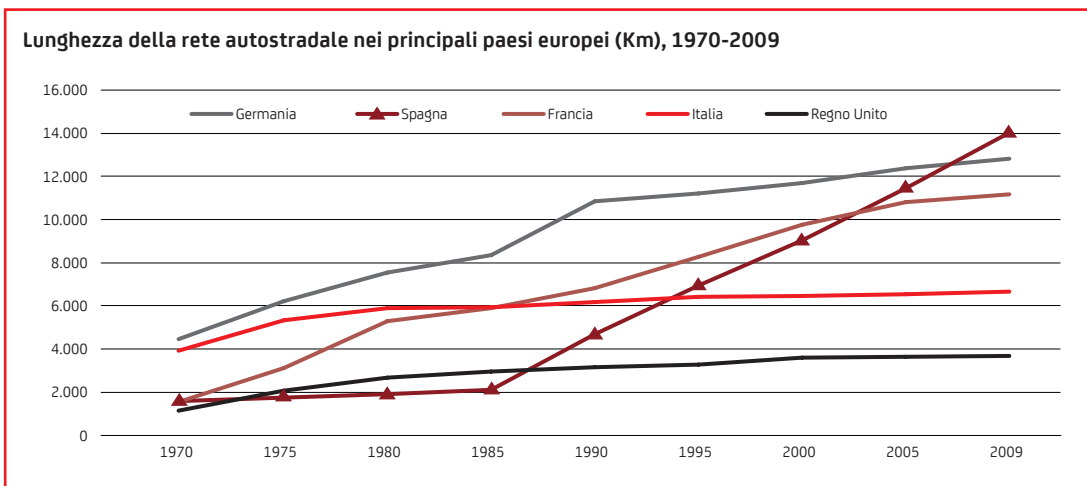
Fonte: Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2009-2010

**Il complesso della rete autostradale italiana risulta meno sviluppato** (1,1 km di autostrada ogni 10.000 abitanti nel 2009) **rispetto ad altri grandi paesi europei** come la Francia (1,73), la Germania (1,56) e la Spagna (3,06). Il ritardo dell'Italia nell'adeguare la propria rete autostradale alle esigenze



dettate dalla crescita degli scambi e della mobilità in generale viene ovviamente da lontano. Il grafico riportato in figura illustra lo sviluppo della rete autostradale in Italia e in altri paesi europei nel corso degli ultimi quattro decenni. È interessante osservare come all'inizio degli anni '70 l'Italia possedesse una rete seconda per estensione soltanto alla Germania, mentre a partire dalla metà di quel decennio gli investimenti si siano di fatto bloccati, accumulando un ritardo infrastrutturale fino ad oggi non recuperato<sup>1</sup>. Fra le maggiori criticità, in particolare, ricordiamo:

- la congestione di domanda di mobilità lungo alcune arterie delle regioni Settentrionali;
- il *gap* che caratterizza il Sud Italia;
- la carenza di assi autostradali in grado di collegare in modo efficiente la costa adriatica con quella tirrenica<sup>2</sup>.



Fonte: Eurostat, 2011

### PROSPETTIVE DI SVILUPPO E CRITICITÀ: IN CERCA DI CAPITALI PRIVATI

A ridurre il *gap* infrastrutturale che separa l'Italia dal resto dei paesi europei sul versante delle reti stradali, mira la programmazione di nuove infrastrutture ed opere strategiche intrapresa dai governi succedutisi nell'ultimo decennio<sup>3</sup>. Il Piano delle Opere Infrastrutturali Strategiche (PIS) prevede una "lista" di interventi programmati sulle infrastrutture di interesse prioritario nazionale in cui le opere stradali e autostradali contano per circa il 52% del valore degli interventi nel Mezzogiorno e per il 47% di quelli nel Centro-Nord (55% se si esclude da questi ultimi la Torino-Lione).

È da evidenziare, tuttavia, che a fronte dell'importanza anche economica di tali progetti, non è detto che ad essa faccia fronte una effettiva realizzazione. **Finora il processo di approvazione/realizzazione è stato rallentato dalla frammentazione delle competenze dei centri di spesa locali e nazionali, e dalla difficoltà di reperimento dei finanziamenti necessari.** Come evidenziato dall'allegato alla Decisione di finanza pubblica 2011-2013, il fabbisogno finanziario complessivo per la realizzazione delle opere ammonta a € 65 mld, di cui circa 45 da reperire attraverso capitali privati. La necessità di attingere per quanto più possibile a capitali privati per l'avvio e realizzazione dei progetti è stata altresì ribadita dal recente atto di indirizzo emanato lo scorso 5 marzo dal Ministero per le Infrastrutture e Trasporti.

Ma in che misura è verosimile immaginare il coinvolgimento dei finanziamenti privati nella realizzazione di nuove strade e autostrade? Finora, come affrontato nella sezione di questo Rapporto dedicata al

1 Il sostanziale blocco degli investimenti nella costruzione di nuove autostrade a pedaggio è da riferirsi all'art. 18bis della Legge 492/75 (la c.d. "Legge Bucalossi").

2 Strada dei Parchi S.p.A., concessionaria delle A24 e A25 di collegamento fra le due coste, ha visto, nel periodo compreso tra il 2003 ed il 2008 un aumento del traffico doppio rispetto all'intera rete autostradale italiana, sperimentando problemi di congestione.

3 Si veda, in proposito, il capitolo "Gli investimenti nel settore delle infrastrutture: il problema delle risorse e il ruolo del PPP".

finanziamento delle infrastrutture, le operazioni di *project financing* e PPP sono state quasi del tutto assenti. Vi è un unico esempio, ad oggi, del coinvolgimento dei capitali privati nel settore autostradale: si tratta del deal chiuso per la realizzazione di € 570 mln di investimento dalla Strada dei Parchi S.p.A. nel febbraio 2011 (vedi riquadro). **Nuove potenziali prospettive di sviluppo potrebbero essere aperte dalla futura disciplina sui *project bond***, recentemente proposti dal governo. Si tratta, tuttavia, di forme contrattuali di cui ancora si attende la definizione dei dettagli e risulta difficile valutarne a priori il potenziale impatto sulla bancabilità degli investimenti infrastrutturali. In generale, è possibile affermare che, al di là dei dettagli contrattuali, una variabile chiave per valutare la finanziabilità di opere infrastrutturali “calde”, come ad esempio nuove autostrade a pedaggio, dipende in modo determinante dalla efficiente ripartizione dei rischi e dal ritorno sul capitale investito che tali investimenti possono assicurare. A sua volta, questo dipende dalle prospettive di redditività futura del settore.

## STRADA DEI PARCHI S.P.A.: IL PRIMO CASO DI PROJECT FINANCING IN ITALIA NEL SETTORE AUTOSTRADALE

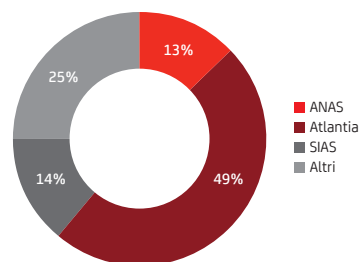
Strada dei Parchi S.p.A. è la società concessionaria delle tratte autostradali A24 e A25 che collegano la costa tirrenica con quella adriatica (in particolare, le province di Roma e Pescara). Nel febbraio 2011 la società ha chiuso il primo contratto di *project financing* nel settore delle autostrade in Italia. Il finanziamento esterno, pari a € 570 mln, mira alla realizzazione degli investimenti e degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria previsti dal contratto di concessione, entrato in vigore nel novembre 2010 (la durata della concessione è fino a tutto il 31 dicembre 2030). Nell’arco del piano (periodo 2011-2030) l’ammontare dei lavori di manutenzione ordinaria è di € 556 mln, mentre quello dei lavori di straordinaria manutenzione è di circa € 152 mln. Fra gli investimenti più importanti vi è la costruzione dell’asse di penetrazione urbana della A24 nella città di Roma (valore dell’opera: € 250 mln circa). L’operazione di finanziamento vede coinvolto un pool di istituti di credito nazionali ed internazionali quali Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo, Dexia Crediop, ING, Monte dei Paschi di Siena, Société Générale, UniCredit e West LB, nonché controparti finanziarie istituzionali come la Cassa Depositi e Prestiti e la SACE. Strada dei Parchi sta inoltre lavorando per consentire l’ingresso anche della Banca Europea degli Investimenti nell’operazione: il progetto Strada dei Parchi rientra infatti negli obiettivi centrali della Bei giacché l’asse autostradale oggetto dell’investimento fa parte della rete trans-europea dei trasporti (TEN-T).

## LA GESTIONE DELLE INFRASTRUTTURE ATTUALI: CARATTERISTICHE E RISULTATI ECONOMICI

La gestione delle reti autostradali è affidata per l’87% ad operatori privati (5.779 km al 30/06/2011), mentre il resto della rete (circa 900 km), assieme al resto delle strade di interesse nazionale sono affidati in gestione diretta all’ANAS.

Attualmente le società concessionarie di tratte autostradali sono 24, la maggior parte delle quali riconducibili a due grandi gruppi: Atlantia S.p.A, che complessivamente ne gestisce il 49% (in termini di km di rete) e il gruppo SIAS S.p.A. che ne gestisce il 14%. Oltre ad ANAS e a questi due grandi gruppi industriali, è attiva una pluralità di attori di dimensioni minori, ciascuno dei quali gestisce in media tratte inferiori ai 200 km. La ripartizione delle concessioni autostradali è mostrata in Figura.

Struttura di mercato delle concessioni autostradali, anno 2011 (% km gestiti)



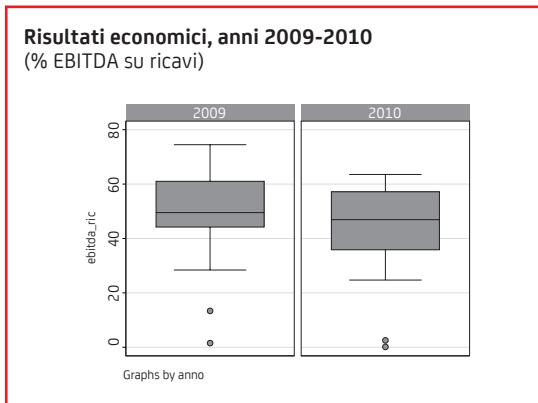
Fonte: AISCAT, 2011



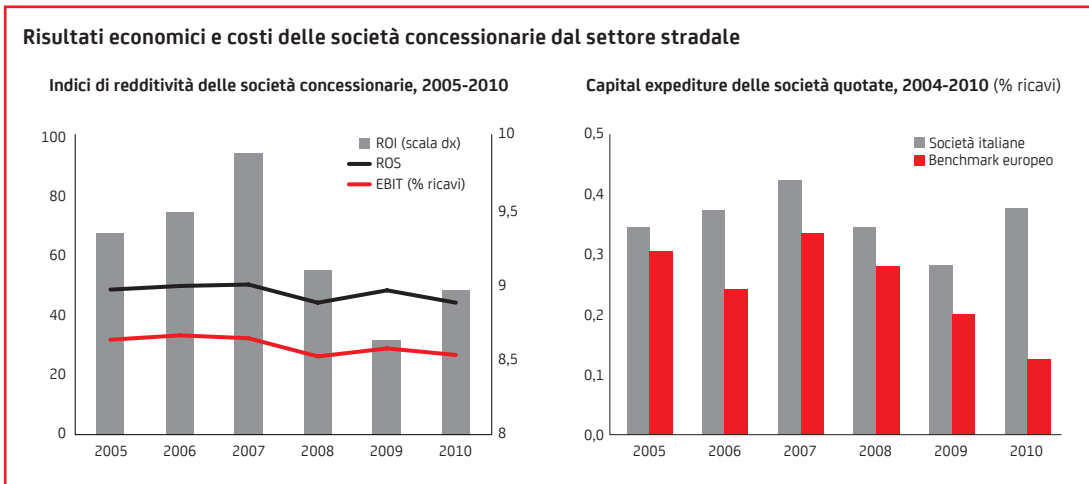


Complessivamente il mercato italiano delle autostrade in concessione a privati ha totalizzato nel 2010 € 4,8 mld di ricavi netti da pedaggio, registrando un flusso di traffico medio giornaliero, nello stesso anno, di 41.902 veicoli (dati AISCAT). Come evidenziato dai dati di bilancio delle concessionarie, la dinamica dei ricavi è stata complessivamente in crescita in tutto il periodo 2005-2010, registrando un CAGR medio del 5,2%<sup>4</sup>.

Dal punto di vista della redditività, il settore della gestione delle infrastrutture autostradali registra risultati eccellenti. I dati di bilancio non consolidati delle società italiane concessionarie di tratti autostradali mostrano che nel 2010 (ultimo dato disponibile ad oggi) la media del ROS (*Return on Sales*, calcolato rapportando l'ebitda ai ricavi da pedaggio) era pari al 43%<sup>5</sup>. Nel diagramma a scatola in figura sono riportate le principali statistiche descrittive del ROS calcolato per gli anni 2009 e 2010<sup>6</sup>: è interessante osservare come nessuna fra le società concessionarie registri perdite nel biennio, nonostante una moderata riduzione dei profitti nel 2010. Inoltre, l'elevato livello di redditività registrato in media nel settore riflette un andamento relativamente omogeneo delle società concessionarie: la distribuzione dell'EBITDA sui ricavi non appare infatti caratterizzata da *outliers* positivi, ma è concentrata intorno a valori mediani elevati (la mediana della distribuzione dell'EBITDA sui ricavi è pari a 49,5% nel 2009 e a 46,9% nel 2010).



Fonte: UniCredit su dati Bureau van Dijk



Fonte: Bureau van Dijk; Bloomberg

4 Fonte: Banca dati AIDA, Bureau van Dijk.

5 La redditività del settore, ancorché difficilmente identificabile all'interno di un unico raggruppamento NACE, risulta considerevolmente elevata quando confrontata con quella registrata all'interno di comparti economici differenti. Ad esempio, il ROS registrato nel 2010 è stato pari al 7,7% nel comparto manifatturiero, e pari al 17% nel comparto dei servizi legati al trasporto e al magazzino delle merci, a cui appartiene la maggior parte delle società concessionarie analizzate (dati BACH-ESD).

6 Il diagramma a scatola, in figura offre una rappresentazione sintetica della distribuzione dell'EBITDA sui ricavi delle società concessionarie. Il rettangolo (la "scatola") è delimitato dal primo e dal terzo quartile della distribuzione e diviso al suo interno dalla mediana. I segmenti sono delimitati dal minimo e dal massimo dei valori.

**Gli elevati margini nel business della gestione autostradale sono guidati dalla vivace dinamica dei ricavi, basati su sistemi di tariffazione regolamentati**, anche in presenza di elevati costi di esercizio e di investimento (la redditività delle concessionarie al netto degli ammortamenti resta infatti elevata, raggiungendo in media un EBIT su ricavi del 26% nel 2010 ed una redditività del capitale investito pari al 9,2%).

Confrontando un campione ristretto di società quotate italiane con un *benchmark* europeo, emergono interessanti differenze nella struttura del conto economico<sup>7</sup>. In particolare, benché ovunque si rilevi una elevata marginalità (nel 2011 il ROS delle concessionarie italiane considerate è stato del 57% contro il 64% del *benchmark* europeo), in Italia essa è generata dal combinarsi sia di ricavi che di costi sensibilmente più alti rispetto ai *partner* europei. Il valore medio del *capital expenditure* delle concessionarie italiane si è attestato infatti nel periodo 2004-2010 sul 34%, mentre quello delle società europee analizzate era pari al 24%.

Il quadro regolatorio, attualmente in evoluzione, ha di fatto sinora previsto regole tariffarie basate su un meccanismo di *price-cap* in grado di assicurare un sostanziale recupero dei costi di investimento ed un premio ai guadagni di produttività delle società concessionarie<sup>8</sup>. Nel breve periodo, dunque, sono proprio le modifiche che saranno apportate alla regolamentazione vigente a determinare la profittabilità del settore.

## **EVOLUZIONI DEL QUADRO REGOLATORIO E POTENZIALE IMPATTO SUL SETTORE**

Come introdotto più sopra, **le prospettive sulla futura redditività del settore** - e di conseguenza dell'investimento di capitali privati in nuove opere - **è intrinsecamente intrecciato all'evolversi del quadro regolatorio**. Senza voler dare una trattazione esaustiva dei vari aspetti delle regole di PPP incorporate nelle concessioni autostradali, che spaziano dalla durata delle concessioni, alla lunghezza delle tratte concesse, alle modalità di subentro nelle concessioni in scadenza, alle regole tariffarie, è opportuno menzionare come a partire dal 2011 sia in atto un importante riassetto della *governance* pubblica del settore potenzialmente in grado di modificarne le prospettive a breve termine.

Alcuni recenti passaggi normativi fondamentali hanno introdotto:

- La separazione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, delle funzioni di concessionaria della rete stradale di interesse nazionale e di concedente autostrade precedentemente in capo ad ANAS.
- L'attribuzione delle funzioni regolatorie all'Autorità dei Trasporti, in corso di istituzione.

Benché sia impossibile oggi prevedere come evolverà nei dettagli il quadro regolatorio del settore, l'ipotesi più probabile è che esso terrà conto dei rilievi fortemente critici della Corte dei Conti e dell'Antitrust che giudicano l'attuale regolamentazione troppo sbilanciata a favore della redditività delle società concessionarie. Se queste condizioni si verificassero, le prospettive di breve termine del settore difficilmente vedrebbero una riconferma dei livelli di redditività sperimentati in passato e soprattutto a partire dal 2004, anno di fissazione delle regole tariffarie per il decennio successivo. Meritano riflessione, infine, le potenziali criticità ed i pericoli di un appesantimento del quadro di regole di riferimento per il settore insiti nella complessa articolazione della nuova *governance*, che vede la futura Autorità affiancata da due soggetti istituzionali pubblici (ANAS e Agenzia).

<sup>7</sup> Fonte dei dati per l'esercizio di *benchmark*: Bloomberg.

<sup>8</sup> Si veda, per un'analisi critica dell'impatto del quadro regolatorio generale e delle regole di tariffazione in particolare: Limodio, N., 2011, "The Highway Concession System in Italy", Policy Research Working Paper 5567, World Bank e Benfratello et al, 2006, "Autostrade" in Rivista di Politica Economica, Marzo-Aprile.



## In prospettiva: adeguare l'offerta all'evoluzione della domanda di trasporto europea

**Lo scenario di medio e lungo termine del settore delle infrastrutture stradali** non può che dipendere in modo determinante non solo dalle politiche nazionali, ma anche da quelle dell'Unione Europea in tema di mobilità e logistica. A tale proposito è da registrare un certo "scollamento" fra quelle che paiono le priorità insite nell'azione dei governi nazionali e le scelte della UE: sebbene quasi la metà delle risorse pubbliche e private necessarie per la realizzazione del Piano di Infrastrutture Strategiche siano destinate a opere stradali, queste ultime rappresentano una parte decisamente minoritaria dei *priority projects* che compongono la piattaforma TEN-T.

In linea con tale orientamento, nel settembre 2011 è stata approvata dal Consiglio Europeo **la nuova direttiva Eurovignette**, già votata dal Parlamento Europeo. Tale direttiva introduce un sistema progressivo di tassazione dei veicoli pesanti volta a ridurre l'inquinamento e di fatto costituisce un passo fondamentale verso l'obiettivo finale della UE, e cioè l'addebitamento ai trasportatori dei costi "esterni" dei trasporti su gomma. L'orientamento chiaro dell'Europa è quindi quello di ridurre la competitività della modalità di trasporto su strada a vantaggio di ferrovia, mare e aereo. Come l'esempio di Eurovignette mostra, non si tratta di orientamenti di principio, ma di scelte vincolanti per tutti gli operatori del settore dei trasporti europei.

Appare pertanto cruciale, per non perdere competitività e centralità nella piattaforma logistica europea, pensare allo sviluppo delle infrastrutture stradali in Italia in accordo con le scelte europee. In quest'ottica, la progettazione delle nuove strade dovrebbe perseguire obiettivi di capillarità e collegamento intermodale, in linea con l'orientamento europeo di spostamento di parte importante del traffico merci e passeggeri su forme di trasporto diverse.

# Le infrastrutture aeroportuali

## Gli aerei riprendono a volare: *trend* recenti e aspettative di lungo termine

La crisi internazionale iniziata nel 2008 ha segnato per il trasporto aereo il primo grande rallentamento dopo quello seguito all'11 settembre. Il quinquennio tra il 2003 e il 2008 ha mostrato, infatti, per i paesi europei, una crescita della domanda spesso a due cifre, ma nel 2008 con l'inizio della crisi internazionale, questo *trend* si interrompe e iniziano a comparire i primi tassi di crescita negativi sia per quanto riguarda il trasporto passeggeri che il trasporto merci, che diviene molto forte nel 2009, anno in cui si segna il rallentamento più sostenuto per i maggiori paesi d'Europa.

Per quanto riguarda il trasporto di passeggeri i dati forniti da Eurostat indicano che nel 2009 è il Regno Unito a soffrire maggiormente (-7,2% YoY), seguito dalla Germania (-8,1 YoY), mentre in Italia la riduzione dei passeggeri è stata inferiore, pari al 3,2% YoY. **Sulle merci, invece, è proprio l'Italia a avere perso più terreno**, segnando un -13,4% YoY, poco distante dalla Francia (-13,3 YoY), e di tre punti inferiore al Regno Unito (-10,6% YoY): com'è naturale in una crisi globale come quella che il mondo ha attraversato, il primo e più forte rallentamento è stato proprio sul commercio internazionale e si è tradotto pertanto in un brusco calo del trasporto aereo di merci. **Il 2010 segna l'anno di inversione del *trend* e di uscita dalla crisi**; i tassi di crescita tornano in positivo per la maggior parte dei grandi paesi europei e l'Italia vede un grosso rimbalzo, sia per quanto riguarda il numero di passeggeri (+7,1% YoY), sia per quanto riguarda le merci, su cui la crescita è a due cifre (+18,8% YoY).

### In sintesi

- **Network aeroportuale polarizzato tra due grandi hub e molte piccole strutture.**
- **Grandi aeroporti vs competitor europei: dimensione ridotta e basso livello degli investimenti.**
- **Scali minori: sovradimensionamento rispetto alla domanda con effetti sulla sostenibilità economica della gestione.**
- **Criticità: ridotto grado di interconnessione degli scali con la rete ferroviaria.**

### Tassi di crescita del traffico passeggeri e merci nei maggiori paesi europei 2007-2010 (%)

	TRASPORTO PASSEGGERI				TRASPORTO MERCI (*)			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Germania	6,3	1,4	-4,8	5,0	4,6	4,4	-6,4	22,7
Spagna	8,6	-1,3	-8,1	3,4	1,2	5,7	-6,9	17,9
Francia	6,1	2,2	-4,2	4,5	7,2	-2,3	-13,3	9,5
Italia	10,8	-1,0	-3,2	7,1	11,9	-10,1	-13,4	18,8
Regno Unito	2,9	-1,6	-7,2	-2,8	2,2	-1,3	-10,6	12,7

(\*) % in termini di tonnellate.

Fonte: Eurostat

L'uscita dalla crisi riprende dunque una tendenza di lungo periodo, che in Italia continua anche nel 2011 da quanto mostra Assaeroporti, sia in relazione ai passeggeri, che aumentano del 6% YoY, sia alle merci, che registrano un +2,3% YoY. In termini di traffico passeggeri, la ripresa è stata particolarmente sostenuta negli aeroporti afferenti all'area meridionale del paese, che mostrano tassi di crescita positivi non solo nell'ultimo anno, ma già a partire dal 2009-2010 con un incremento dell'8,3% annuo. Sono Bari, Brindisi e Lamezia Terme ad avere fatto da traino in questo processo, anche grazie dall'andamento dei vettori *low cost*, presenti in tutti e tre gli aeroporti.

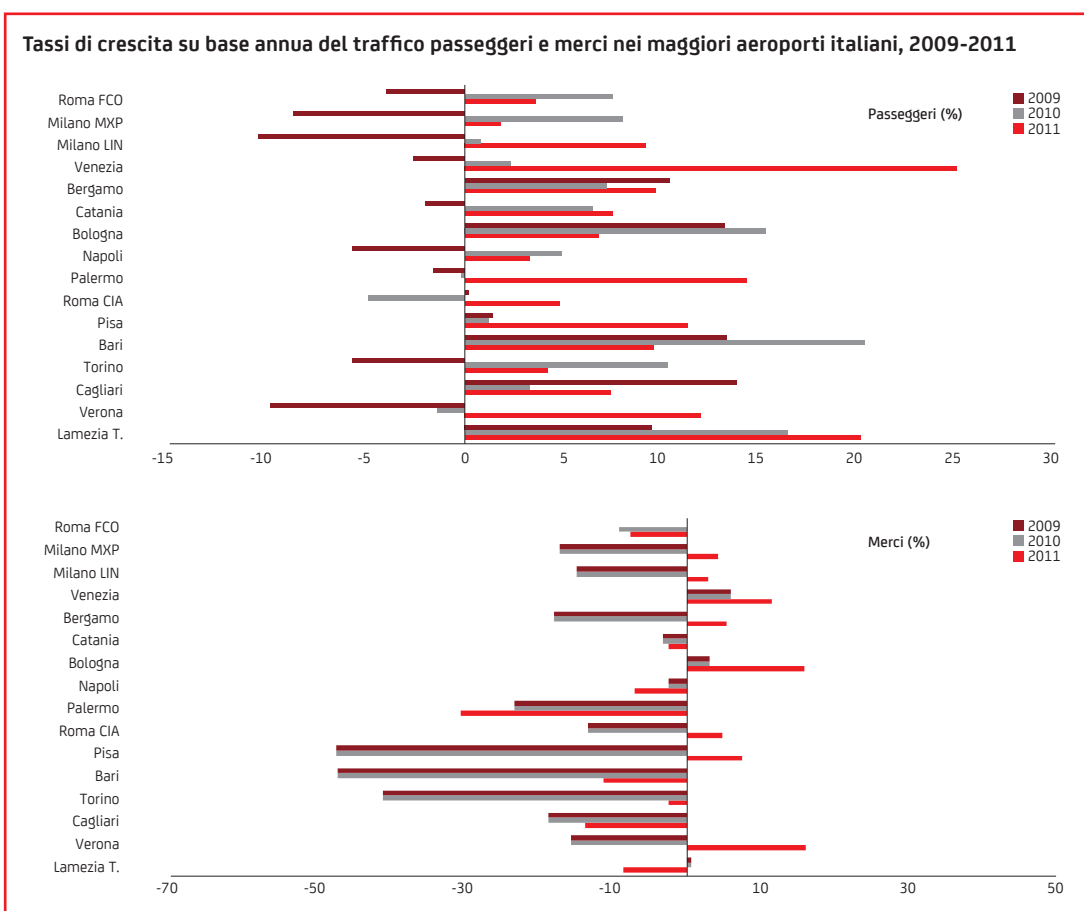


Segnali positivi provengono però anche dagli aeroporti maggiori di Napoli e di Catania, che nella regione sono gli unici con un numero di passeggeri superiore ai 5 mln. In particolare Napoli ha sperimentato un aumento del 3,3% YoY nel 2011 e del 4,9% nel 2010, mentre Catania ha avuto una crescita del 7,5% nel 2011 e una del 6,5% nel 2010.

Per quanto riguarda il Nord Ovest la crescita più sostenuta, che non ha subito rallentamenti nemmeno negli anni peggiori della crisi, è stata sperimentata da Bergamo. Al contrario il polo di Milano, con Linate e Malpensa, ha sperimentato una flessione marcata nel 2009, recuperata solo parzialmente negli anni successivi.

Nel Nord Est si consolida il ruolo di Venezia che si espande, portando il traffico passeggeri nel 2011 a più di 8 mln e mezzo.

Per quanto riguarda il Centro, infine, è Pisa a mostrare negli ultimi cinque anni tassi di crescita sempre positivi, andando a fornire un servizio prevalentemente basato sui *low cost* che muove 4,5 mln di persone nel 2011. Escono comunque in buona ripresa dalla crisi anche Fiumicino e Ciampino, che si confermano primo polo d'Italia per passeggeri trasportati.



Fonte: Assaeroporti

Diversa è invece la situazione relativa al **trasporto merci**, che rimane un **settore ancora di nicchia e poco utilizzato**. Il traffico merci è gestito principalmente da Malpensa e Linate, che nel 2011 movimentano il 50% delle tonnellate trasportate, mentre Fiumicino ne movimentano il 16,2% e Bergamo un altro 12%; mentre per gli altri aeroporti nazionali, il traffico merci è nullo o irrilevante.

In termini di *trend* nell'ambito delle merci, il 2011 ha registrato una crescita ulteriore nell'area nord occidentale (in particolare Malpensa, Linate e Bergamo) mentre sono quasi tutti in negativo gli andamenti degli aeroporti del Sud.

In generale si può ritenere che dopo il rallentamento sperimentato negli anni in cui più forte è stato l'impatto della crisi, il settore del trasporto aereo abbia ricominciato a viaggiare su un sentiero di crescita positivo. Per quanto riguarda le merci, se visto in confronto alle maggiori economie d'Europa, **l'Italia ha un ampio potenziale di crescita strettamente legato però allo sviluppo delle connessioni con la rete ferroviaria e portuale**.

In termini invece di passeggeri, area in cui il mercato è già più maturo, le prospettive di ampia crescita sono condivise da tutti i paesi europei: la Commissione Europea ritiene che entro il 2030 diciannove degli aeroporti europei saranno congestionati dal traffico (si veda su questo argomento il breve riquadro). Inoltre, sul territorio Italiano l'indice di propensione al volo è stato a lungo inferiore a quella degli altri paesi dell'area (nel 2008 era 2,2 pax/ab contro una media di 2,8), ed è andato aumentando (nel 2010 sale a 2,3), in un progressivo riallineamento ai dati europei. Nel prossimo periodo ci si aspetta dunque per l'Italia una crescita dei passeggeri particolarmente intensa: alcune ricerche quantitative (Oneworld, KPMG, Nomisma) prevedono che i flussi passeggeri raggiungano nel 2020 i 197 mln e nel 2030 i 265 mln, rispetto al dato del 2009 (132 mln).

### IL BETTER AIRPORT PACKAGE

([HTTP://EC.EUROPA.EU/TRANSPORT/AIR/AIRPORTS/AIRPORTS\\_EN.HTM](http://ec.europa.eu/transport/air/airports/airports_en.htm) )

La Commissione Europea, a fronte di aspettative di traffico aereo raddoppiato entro il 2030, ha lanciato il 1/12/2011 un pacchetto per promuovere una politica aeroportuale che migliori la crescita, la connettività e la mobilità sostenibile. Si prevede, infatti, che entro vent'anni 19 aeroporti europei saranno del tutto congestionati e opereranno a piena capacità per otto ore al giorno tutti i giorni dell'anno. Per rendere il sistema più efficiente, la Commissione propone un pacchetto che si articola su tre pilastri:

- i) l'attribuzione delle bande orarie: verrà fatta secondo criteri di mercato, sempre preservando trasparenza e concorrenzialità. Si stima che questo porterebbe ad accogliere 24 mln di passeggeri in più ogni anno negli aeroporti europei<sup>1</sup>. Il principio di attribuzione delle bande orarie ad oggi è basato sulla *grandfather's rule*, che attribuisce gli stessi *slot* alle compagnie che li hanno usati almeno per l'80% del tempo, mentre gli altri vengono riattribuiti (la cosiddetta *use it or lose it*). La nuova regolazione innalza la quota di utilizzo per disporre della *grandfather's rule* all'85% degli *slot* utilizzati. Inoltre prevede che gli *slot* possano essere trasferiti o scambiati tra compagnie in alcune circostanze predefinite (si crea dunque una sorta di mercato secondario controllato).
- ii) Assistenza a terra: dalle analisi della Commissione Europea risulta che il 70% dei ritardi sia imputabile a inefficienze lato terra (tempi di rotazione causati dalle compagnie aeree o dai tecnici di assistenza a terra). Viene stabilito l'aumento del numero minimo di prestatori a terra da due a tre e viene rafforzato il ruolo degli aeroporti come coordinatori a terra dei servizi.
- iii) l'emissione di rumori: per assicurare la sostenibilità del trasporto aereo è necessario limitare l'impatto del rumore che questo comporta. Il pacchetto attribuisce un ruolo di supervisione della Commissione nel processo di fissazione di norme restrittive all'inquinamento acustico.

<sup>1</sup> Commissione Europea.

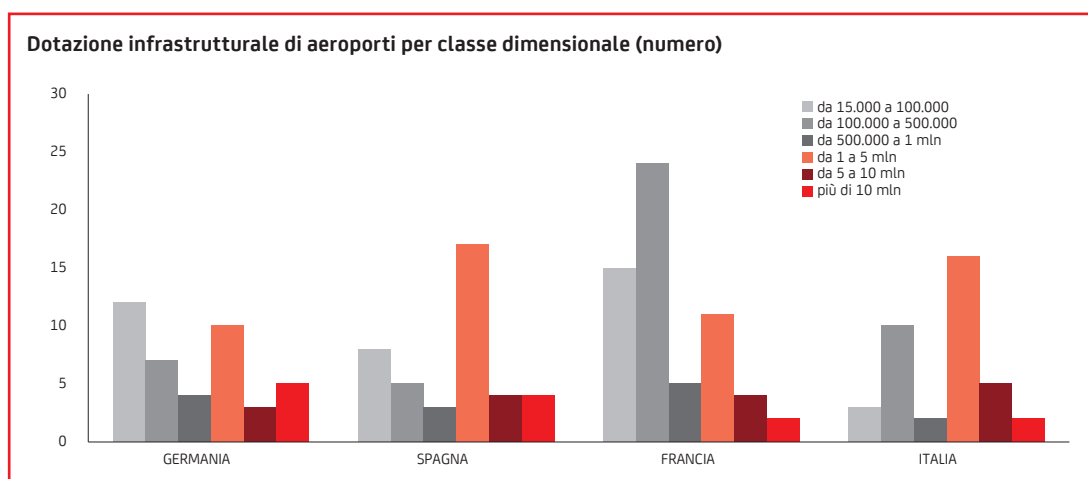


## La dotazione: troppe strutture troppo piccole

Nella previsione di un utilizzo molto più intenso delle strutture aeroportuali, è importante capire se la nostra dotazione infrastrutturale è sufficientemente articolata e interconnessa sul territorio.

**La situazione italiana, in termini di numerosità e numero di tratte, non è inferiore agli altri paesi europei;** al contrario l'Italia nel 2009 era al terzo posto per numero di aeroporti con un traffico al di sopra dei 150.000 passeggeri (32 scali), dopo Francia (41) e Spagna (34). Per quanto riguarda il numero di tratte, l'Italia (40) è seconda sempre dopo la Francia (57). Anche in rapporto al PIL o alla popolazione, la situazione italiana nel ranking internazionale non peggiora sensibilmente. Tuttavia, si identificano alcuni **limiti nell'efficienza della rete aeroportuale legati innanzitutto alla scarsa connettività con autostrade, ma soprattutto con la rete ferroviaria**, fattore che è di ostacolo allo sviluppo del settore, specialmente in relazione alle merci. Se si guarda a questa caratteristica, sono esclusivamente i nostri due maggiori aeroporti ad essere connessi con la rete ferroviaria ad alta velocità, e in generale solo pochi altri sono raggiungibili su rotaia (Palermo Punta Raisi, Pisa Galileo Galilei, Torino Caselle).

Un altro limite rilevante dal punto di vista della dotazione si riscontra nella dimensione dei nostri aeroporti, che sono generalmente piccoli: l'Italia è, in questo, seconda solo alla Francia, come chiaramente indicato dal grafico fornito dalla Commissione Europea su dati eurostat (Transport Statistical Pocketbook della Commissione Europea, 2011). In particolare si nota una concentrazione rilevante negli aeroporti di piccolissima dimensione – da 100.000 a 500.000 passeggeri - e in quella intermedia – da 1 a 5 mln di passeggeri.

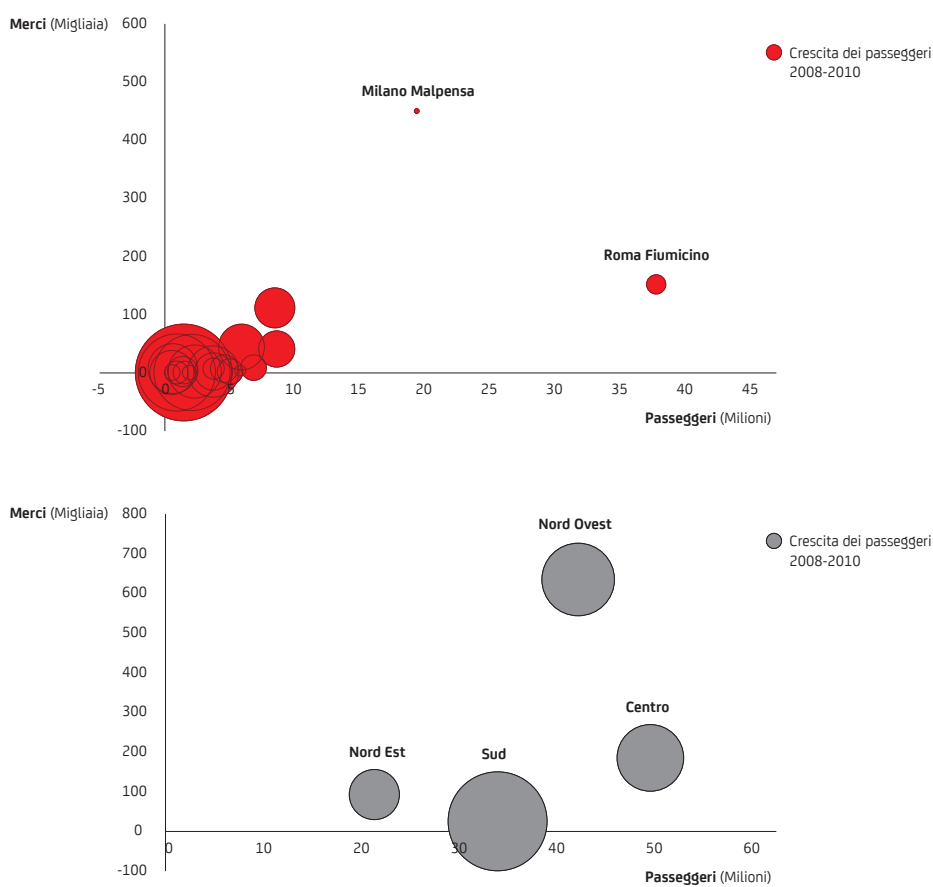


Fonte: Commissione Europea, Transport Statistical Pocketbook 2011

**La dimensione ridotta può limitare l'efficienza della gestione aeroportuale:** le evidenze, supportate da un'analisi di Banca d'Italia su dati di bilancio, sottolineano che solo gli aeroporti di maggiore dimensione (ovvero quelli con almeno 5 mln di passeggeri all'anno) chiudono in pareggio di bilancio, mentre gli aeroporti più piccoli, in prevalenza a gestione parziale, sono spesso in perdita.

**Il sistema italiano rimane dunque fortemente polarizzato tra due hub di grosse dimensioni** (Milano Malpensa e Roma Fiumicino), con un traffico superiore ai 10 mln di passeggeri e ad almeno 150.000 tonnellate di merci, e **tutti gli altri aeroporti point to point che mostrano dimensioni piccole o medie**, sia in termini di passeggeri che di merci trasportate. Come mette chiaramente in luce il grafico seguente, costruito su dati Assaeroporti con riferimento a un campione di 37 scali, la crescita maggiore (la dimensione dei tondi) si è concentrata negli aeroporti più piccoli, che sono la maggioranza: Malpensa e Fiumicino appaiono degli *outlier* rispetto alla maggior parte degli aeroporti. Se lo stesso esercizio si riproduce per area geografica si nota che in particolare nell'area meridionale del paese, sebbene ci sia un maggior numero di aeroporti - reso necessario in alcuni casi per continuità territoriale - vi è un flusso di merci bassissimo. Anche il numero di passeggeri trasportati è inferiore al Sud rispetto a quello del Centro e del Nord Ovest, nonostante la maggiore crescita del mezzogiorno del paese.

Crescita degli aeroporti italiani tra il 2008-2010 per transito passeggeri e merci nel 2011



Fonte: Assaeroporti

**A seguito della liberalizzazione del settore, sono nati numerosi aeroporti al di fuori di un piano nazionale complessivo,** che ha reso la rete estremamente diffusa sul territorio, ma fortemente squilibrata in termini di grado di efficienza.

Per quanto infatti la dotazione sia comparabile a quella europea, si denota una certa insufficienza dei singoli scali, che nelle ore di picco appaiono spesso congestionati, in particolare Malpensa e Fiumicino (ISAE, 2008). Ne emerge la necessità di rendere la ricezione dei grandi *hub* maggiormente adeguata alla crescita prevista: in un confronto europeo, infatti, anche questi due poli rimangono ben al di sotto del livello di ricettività. Milano Malpensa rimane infatti al diciottesimo posto del ranking internazionale e anche Roma Fiumicino, che pure è quinto nel *ranking* internazionale, ha visto transitare nel 2009 un numero di passeggeri pari a 33 mln circa, ben al di sotto di Londra (65,9 mln), Parigi Charles de Gaulle (57,7 mln), Francoforte (50,6 mln) e Madrid (47,9 mln) (Transport Statistical Pocketbook della Commissione Europea, 2011).





## Criticità e potenzialità: un nuovo Piano Nazionale degli Aeroporti

A lungo e da più parti si è invocata la necessità di un piano strategico nazionale, che superi il processo di proliferazione degli aeroporti, cresciuti a seguito della liberalizzazione del settore. Con la creazione dell'*Authority* dei trasporti possiamo immaginare che nei prossimi anni si terrà maggiormente conto di questa esigenza e la pianificazione territoriale degli aeroporti avrà uno sviluppo più fluido e coerente con un disegno nazionale. Intanto è di questi giorni la notizia che il Piano Nazionale degli aeroporti è approvato al ministero, che ha dichiarato che lo adotterà come atto fondamentale nella politica infrastrutturale.

**Le parole d'ordine per il prossimo periodo** dovrebbero essere **razionalizzazione e efficientamento del sistema**, guardando al suo complesso senza perdere di vista il servizio minimo di copertura del territorio. Questo vuole dire capire quali aeroporti non sono in grado di sostenersi e quali mantenere e potenziare rendendoli più agilmente accessibili.

Il rapporto Onework, KPMG e Nomisma che è alla base del Piano Nazionale individua in particolare **18 piccoli aeroporti, di "servizio"**, che rispondono a esigenze locali, a cui si danno tre anni per la valutazione di sostenibilità economica; qualora gli aeroporti in questo periodo non dimostrassero di essere in equilibrio, dovrà essere valutato l'ingresso di capitali privati (o se ne potrebbe eventualmente ipotizzare la chiusura), in modo che non gravino sui contribuenti. Questa azione, seppure forse un po' estrema in alcuni casi - come Pantelleria o Lampedusa per cui c'è un tema di continuità territoriale - sembra però poter rappresentare un freno alla crescita repentina del numero delle strutture aeroportuali e del rischio di fenomeni di cannibalismo (come sarebbe stato nel caso di Pisa qualora si fosse ampliato Grosseto o Siena). Gli altri aeroporti di questa fascia sono: Aosta, Cuneo, Bolzano, Brescia, Parma, Forlì, Rimini, Ancona, Perugia, Pescara, Foggia, Salerno, Taranto, Crotone, Reggio Calabria e Comiso.

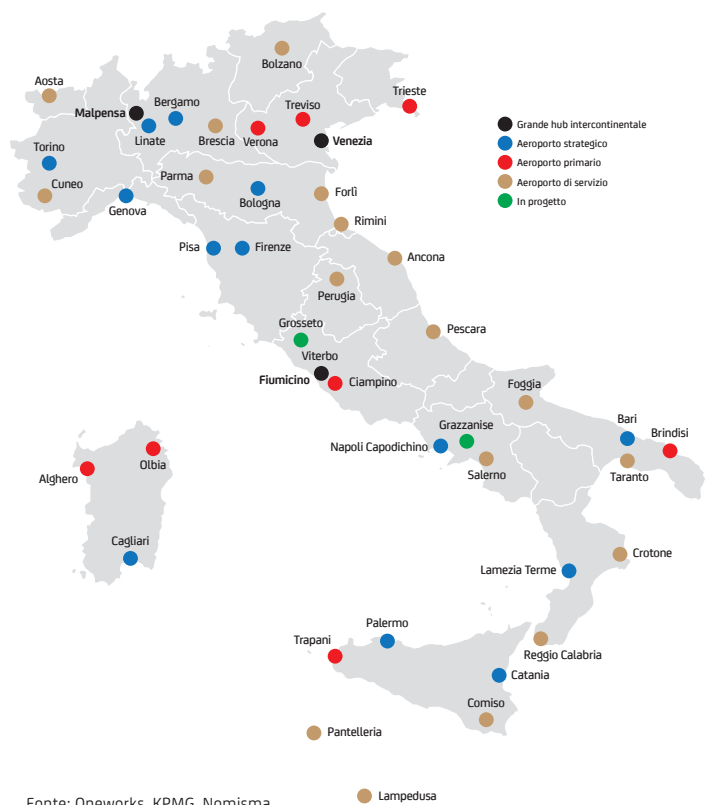
La razionalizzazione degli aeroporti può passare anche attraverso una migliore segmentazione della domanda: in Puglia, due dei quattro aeroporti potrebbero essere organizzati in modo da rispondere a esigenze diverse, ad esempio Taranto potrebbe essere sinergico alla presenza del polo portuale e dell'area produttiva, incrementando il trasporto merci<sup>2</sup>.

**Gli investimenti previsti, pari a circa € 11 mld**, saranno concentrati su:

- 3 *hub* intercontinentali: Roma, Milano e Venezia.
- 13 scali strategici: Bari, Bergamo, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Lamezia Terme, Linate, Napoli Capodichino, Palermo, Pisa, Torino
- 8 scali primari – Alghero, Brindisi, Ciampino, Olbia, Trapani, Treviso, Trieste, Verona.

A livello territoriale, il Piano lascia un po' meno coperta l'area meridionale del Paese prevedendo al Sud cinque poli strategici e quattro primari, ma nessun *hub*: è però prevista la realizzazione di un nuovo aeroporto per Napoli, Grazzanise (che insieme a Viterbo in sostituzione di Ciampino sono gli unici interventi da realizzare completamente entro il 2030), che potenzierebbe la ricettività di questo polo, pur facendolo rimanere *point-to-point*.

**Crescita degli aeroporti italiani tra il 2008-2011 per transito passeggeri e merci (2011)**



Fonte: Oneworks, KPMG, Nomisma

<sup>2</sup> Si veda a questo proposito P.O.N. Trasporti "Valutazione della coerenza degli interventi aeroportuali cofinanziati nell'ambito del QCS 2000-2006", Quaderni del PON Trasporti n.9, 2008.

# Le infrastrutture: il quadro europeo di riferimento e la programmazione italiana

Il termine infrastruttura evoca quasi inevitabilmente il riferimento ad una fase "obbligata" dello sviluppo economico, quella della costruzione dell'intelaiatura necessaria a spingere più in là, più lontano, la frontiera di circolazione delle merci e delle persone. Inevitabile che si pensi alle ferrovie di fine 800 negli USA. Sembra meno ovvio sottolinearne la rilevanza per un'area, come quella Europea, ora che è già densa di popolazioni e di scambi.

Però la Commissione Europea ha sempre dedicato un capitolo rilevante della sua attività a queste tematiche proprio perché con l'Unione è cambiata la prospettiva (la frontiera in questione) ed è stato subito chiaro che qui più che in altri ambiti, è necessario coordinare le politiche degli stati membri<sup>1</sup>. Ovvio che ci sia nella Commissione un dipartimento denominato Mobilità e Trasporti, e che questo svolga una notevole attività.

Per apprezzare nel suo insieme l'approccio comunitario alle politiche dei trasporti è utile allora fare riferimento ai principali documenti redatti dal dipartimento. L'attuale politica dei trasporti è inserita nel programma pluriennale denominato Ten-T che sta per Trans-European Transport Network la cui prima direttiva in termini di linee guida è stata approvata nel 1996 (i primi 14 progetti risalgono al 1994); ora il programma è nella sua fase 2007-2013<sup>2</sup>. Da poco è stata ultimata la *mid term review* sulla base della quale è scaturita una proposta di modifica delle *guidelines* per i prossimi anni. In prospettiva più lunga però la *EU Commission* nel marzo del 2011 ha pubblicato il libro bianco: "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile" che contiene gli obiettivi di lungo termine del programma infrastrutturale europeo con un orizzonte che si spinge fino al 2050. La Commissione Europea ha posto in questo libro bianco<sup>3</sup> degli obiettivi ambiziosi verso i quali indirizzare le scelte coordinate degli stati membri. I quattro obiettivi sono<sup>4</sup>:

## In sintesi

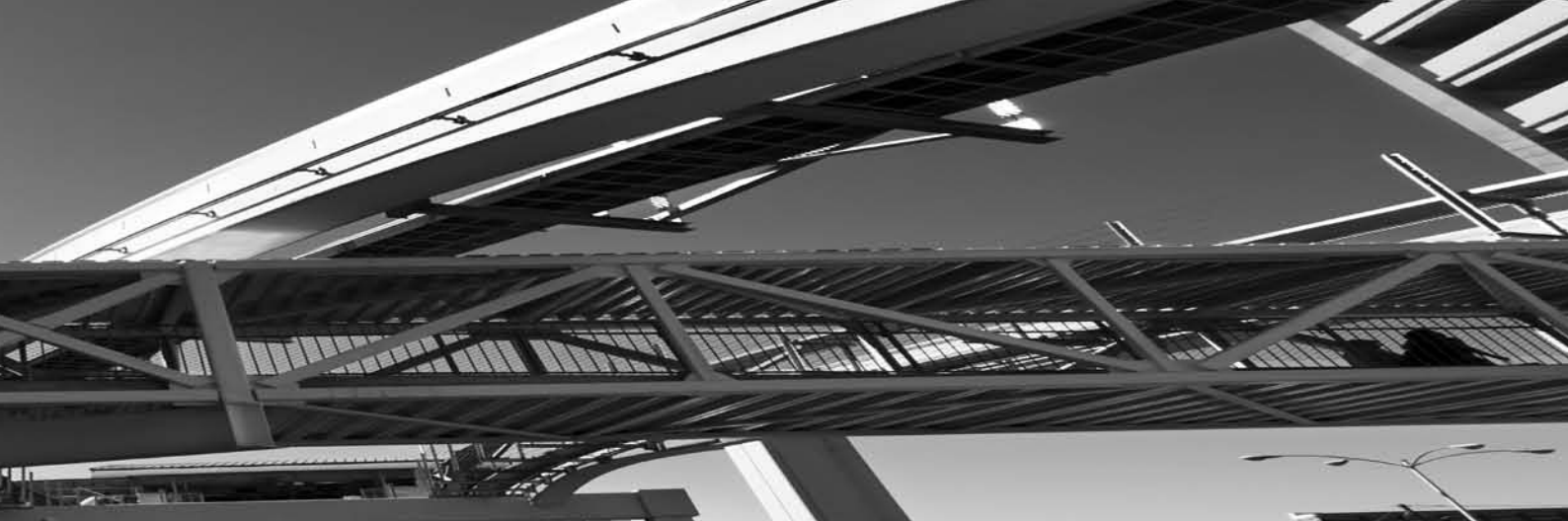
- Definite a livello europeo le nuove TEN-T *guidelines* per il periodo 2014-2020.
- Programmazione italiana incentrata sul Piano delle Infrastrutture Strategiche con interventi per € 230 mld.
- Definiti recentemente i criteri per l'individuazione delle infrastrutture da ritenersi prioritarie.
- Criticità sull'implementazione dell'effettiva scelta di priorità.

1 Questo punto di vista è lucidamente espresso in un *paper* della European Investment Bank nel quale si afferma: "It is widely acknowledged that major investment is required in European infrastructure. This is partly as a result of the historical investment cycles, with replacement now a priority. It is also due to technical change, changes in demand patterns and the need to decarbonise in the face of the climate change challenge. To these are added the challenges of integrating networks and competitiveness: Europe lacks integrated electricity and gas networks, and its transport and communication networks are fragmented. The result is higher costs as network capacity margins are required in each country to meet unanticipated demand, scale economies remain unexploited, and transactions costs between the networks are high." (da *Infrastructure and infrastructure finance: The role of the government and the private sector in the current world* (EIB papers 2010).

2 Il braccio esecutivo del programma è la *Trans-European Transport Network Executive Agency* (TEN-T EA) che: "... is responsible for managing the technical and financial implementation of the TEN-T programme. The projects cover all transport modes – air, rail, road and waterborne (maritime/inland waterways) – plus logistics and intelligent transport systems, and involve all EU Member States. Some 328 projects (280 ongoing and 48 completed) amounting to almost € 7.23 billion (out of a total budget of more than €8 billion) have been established under the 2007-2013 financial perspective. The Agency also monitors 36 ongoing projects set up under the previous financial perspectives, which represent € 171 million."

3 I libri bianchi sono documenti che contengono proposte di azione comunitaria in un settore specifico. Talvolta fanno seguito a un libro verde pubblicato per promuovere una consultazione a livello europeo. Mentre i libri verdi espongono una gamma di idee ai fini di un dibattito pubblico, i libri bianchi contengono una raccolta ufficiale di proposte in settori politici specifici e costituiscono lo strumento per la loro realizzazione

4 "Transport 2050: Commission outlines ambitious plan to increase mobility and reduce emissions" <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/372&format=HTML&aged=0&language=en>



- l'azzeramento della circolazione di auto a carburanti convenzionali nelle città;
- utilizzare il 40% di carburanti a basso tenore di carbonio nell'aviazione e ridurre del 40% le emissioni legate al trasporto marittimo;
- il 50% di passaggio di traffico passeggeri e merci (su distanze intermedie tra città) dalle strade e autostrade a treni e vie d'acqua;
- (come conseguenza di queste azioni) un taglio del 60% nelle emissioni legate al trasporto entro il 2050.

C'è una *roadmap* per arrivare a questi obiettivi che prevede qualche tappa intermedia (al 2030). La strategia<sup>5</sup> per arrivare a queste finalità passa per la riorganizzazione del quadro normativo per le ferrovie (con l'apertura del mercato nazionale per i servizi passeggeri e la separazione tra i gestori dei servizi e quelli della rete), per la creazione di una rete multimodale europea, per l'eliminazione di "strozzature e barriere" (sull'utilizzo degli aeroporti, sulle vie navigabili interne e sul cabotaggio su gomma) e, per quanto riguarda le strade, l'internalizzazione dei costi (delle infrastrutture, dell'inquinamento e della congestione) per i veicoli su gomma. L'obiettivo è ambizioso e sembra lontano, ma lungo le strategie ora proposte c'è molta "produzione" in corso: la Commissione si propone di definire un "rail package" nel 2012/2013, ha appena pubblicato le nuove guidelines Ten-T per la creazione di una rete "core" multimodale europea, e un "package" per gli aeroporti<sup>6</sup>. Entro il 2012 sono attese le linee guida sull'internalizzazione dei costi di trasporto su gomma (sia di persone che di merci).

## Le nuove *TEN-T guidelines*

Al di là degli obiettivi di lungo termine l'azione dell'Unione Europea sul terreno delle infrastrutture è legata, come si diceva al programma Ten-T. Fa data al 19 ottobre (con revisione poi il 19 dicembre) dello scorso anno la pubblicazione della proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (Ten-T) e che contiene le nuove linee guida.

Fondamentalmente viene definita una rete "core" Europea che deve costituire l'architettura su cui promuovere le strategie di lungo termine sopra descritte e che dovrà essere completata nel 2030. Intorno alla rete centrale verranno sviluppate le tratte di competenza nazionale per il completamento complessivo della rete (rete "globale" entro il 2050) e che dovrà permettere una accessibilità alla stragrande maggioranza dei cittadini europei (che dovranno essere a non più di 30 minuti di distanza dalla rete stessa). Il mutamento di prospettiva, ora effettivamente europea è notevole, come lo è la dotazione (per la parte strettamente infrastrutturale si passa dagli € 8 mld della dotazione 2006-2013, si veda la nota 2, a € 31,7 mld per il periodo 2014-2020). Anche in termini di modalità di utilizzo di questi finanziamenti ci sono novità, perché si insiste sull'idea che siano una sorta di *seed capital*, stimolando sia la partecipazione degli stati membri con le loro risorse, sia investitori privati. L'idea è che ogni milione speso a livello europeo debba generare € 5 mln di spesa dei governi nazionali e € 20 mln del settore

<sup>5</sup> Transport 2050: The major challenges, the key measures

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/transport/air/airports/airports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/air/airports/airports_en.htm)

privato. La rete centrale è costituita da 10 corridoi multimodali, quattro dei quali riguardano l'Italia (il corridoio 1 Baltico-Adriatico, il corridoio 3 Mediterraneo, il corridoio 5 Helsinki-Valetta e il corridoio 6 Genova-Rotterdam).

## IL CIPE, le infrastrutture strategiche e il piano per il mezzogiorno

Cosa succede nel nostro Paese in termini di programmazione? Il Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) è stato approvato nel 2001 con una delibera del CIPE e di lì in avanti modificato ed integrato. La versione attuale è quella contenuta come Allegato Infrastrutture alla Decisione di finanza pubblica 2011-2013 (approvata a settembre 2010); il valore complessivo del programma è ora pari a circa € 233 mld, di cui € 130 mld già deliberati dal CIPE (stando all'allegato, ovviamente ora di più essendo passato un altro anno). Colpisce l'ampiezza degli interventi, dei quali non è ovvia la scala di priorità<sup>7</sup>. In aggiunta non è chiarissimo come avvenga il coordinamento tra il PIS e i documenti di programmazione più "specifici" (come il piano della logistica oppure il contratto di programma per gli investimenti della Rete Ferroviaria Italiana) che sembrano rispondere alla stessa logica di costituire una lista "completa" degli interventi da attuare. Non c'è stata ancora una revisione alla luce del libro bianco (e meno ancora delle più recenti nuove linee guida sulle Ten-T) però l'occasione di una revisione complessiva dell'approccio data anche la scelta di dare nuovi assetti organizzativi e di *governance* (le costituenti nuove *authorities*) è ghiotta. Anche perché non potendo far leva sulla quantità di risorse disponibili, bisogna di necessità far progredire la qualità della spesa. Il che di necessità (pur preservando l'eventuale iniziativa privata sulla "lista") implica che si identifichino delle linee di azione prioritarie coerenti con i programmi europei.

Anche in questo ambito il 2012 porta delle novità. Nel decreto Salva Italia infatti (modificando l'articolo 161 del Codice dei Contratti del 2006) l'art. 41 recita: "...il Documento di Finanza Pubblica<sup>8</sup> individua su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, l'elenco delle infrastrutture da ritenersi prioritarie sulla base dei seguenti criteri generali:

- coerenza con l'integrazione con le reti europee e territoriali;
- stato di avanzamento dell'iter procedurale;
- possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato."

Dunque c'è nella legge la prescrizione del fatto che il Ministero e poi il governo indichino le priorità per il periodo seguente. Non solo, nel comma 1-quater dello stesso articolo si stabilisce che per la realizzazione di una infrastruttura, entro sessanta giorni dalla presentazione dello studio di fattibilità da parte dell'aggiudicatario (prorogabili di massimo altri 30) il Ministero si pronunci sull'adeguatezza dello studio, e che nello stesso lasso di tempo siano espletate le procedure di Valutazione Ambientale Strategica e di Valutazione di Impatto Ambientale. Seguono altri interventi normativi volti comunque a rendere più snella la procedura e più coordinata la risposta della PA nelle sue varie funzioni. Certo bisogna vedere poi concretamente se queste modifiche sortiranno gli effetti desiderati e come effettivamente verranno implementate. L'atto di indirizzo per il 2013 del Ministero delle Infrastrutture diffuso a inizio marzo è ancora generico sugli specifici progetti. In questo contesto è però positivo il piano di azione diffuso dal ministero per la coesione territoriale che contiene un capitolo dedicato alle infrastrutture ferroviarie nel Mezzogiorno. Nel capitolo c'è una descrizione puntuale di interventi di dimensione medio piccola, che in effetti si configurano come complementari a quelli previsti nelle "core network" europee, e che hanno il pregio di un più rapido impatto sull'economia, sia in

<sup>7</sup> Si veda Banca d'Italia "Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione" pag. 301.

<sup>8</sup> I mutamenti nella denominazione dei documenti di programmazione sono stati numerosi negli ultimi tempi e i "vecchi" DPEF, RPP, e RGSP sono stati sostituiti dalla "Decisione di finanza pubblica" e dal "Documento di Economia e Finanza".



termini diretti (keynesiani) che indiretti. L'occasione per ripensare e riprogrammare definendo con più chiarezza le effettive priorità si deve però associare ad altre due necessità: il ricorso sistematico all'analisi costi-benefici in termini comparativi (tra progetti diversi) e l'attribuzione di ruoli ben definiti ai differenti livelli di governo nella definizione degli interventi.



# Gli investimenti nel settore delle infrastrutture: il problema delle risorse e il ruolo del PPP

## Investimenti infrastrutturali e crescita: quantità, qualità e potenziale

Il decennio da poco trascorso è stato un decennio perso per la crescita italiana; non si può dire che la dinamica delle spese infrastrutturali abbia concorso a determinare questo esito in termini quantitativi, anche perché hanno avuto un andamento lievemente crescente in rapporto al Pil fino al 2004 e lievemente calante di lì in avanti, ma non risultano sistematicamente inferiori rispetto alla quota degli altri grandi paesi europei<sup>1</sup>. Però è innegabile la percezione di un diffuso e crescente ritardo infrastrutturale nel Paese in differenti ambiti e in differenti aree: questo dunque sarebbe determinato più dalla qualità della spesa che dal suo importo, una cosa che riguarda in ogni caso l'intero spettro della spesa pubblica nel nostro Paese. La questione della "qualità" della spesa, riferita alle infrastrutture ha un peso particolarmente rilevante perché al di là del contributo diretto alla crescita che viene dalla realizzazione delle opere in sé, c'è indubbiamente un legame tra qualità della dotazione infrastrutturale e potenziale di crescita. Si tratta quindi del "quanto", della qualità delle opere realizzate e anche del "come" queste vengono fruite, tant'è che molta attenzione viene riservata nei documenti della Commissione Europea al fatto che parte della spesa infrastrutturale nel prossimo futuro è legata alla necessità di intervenire per rendere più sostenibile l'attività economica (*"decarbonize the economy"*). Riassumendo, se c'è un *gap* di infrastrutture nel nostro Paese, gli investimenti di questa categoria saranno probabilmente produttivi (più che altrove), se c'è un problema di qualità e di modalità di fruizione delle infrastrutture, allora c'è ancora più spazio e motivazione per intervenire.

### In sintesi

- **1990-2009: scarso utilizzo del PPP in Italia.**
- **Problematicità connesse al rischio amministrativo, alle complessità procedurali e all'allocazione del rischio tra le parti.**
- **I recenti interventi normativi vanno nella direzione di una semplificazione.**
- **Indispensabile accrescere la capacità di governo di progetti e relazioni complesse da parte della PA.**

## Coinvolgimento dei privati: PPP stato dell'arte

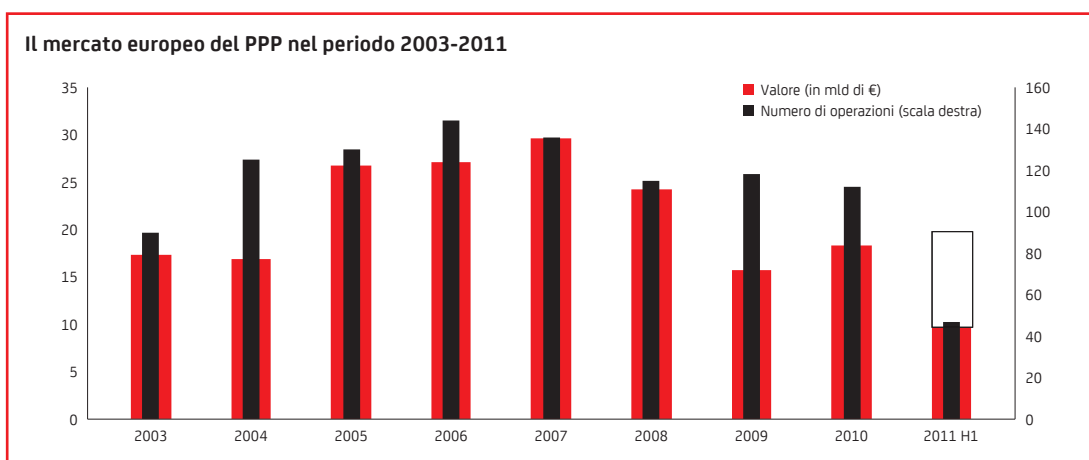
Nel periodo più acuto della crisi del 2008-2009 le spese infrastrutturali hanno costituito una delle potenziali modalità di risposta alla crisi e sono state invocate anche come strumento di intervento congiunturale. Nella situazione attuale però, soprattutto nel nostro Paese, qualsiasi tentativo, necessario, di rilanciare l'attività di "accumulazione" di capitale infrastrutturale non può prescindere dal coinvolgimento del settore privato.

Qual è lo stato dell'arte in questo ambito? Gli interventi in *partnership* tra settore privato e settore pubblico in riferimento alle infrastrutture sono classificati sotto l'acronimo PPP. C'è molta attenzione sulle operazioni di questo tipo perché costituiscono uno strumento di sviluppo importante e quindi vi sono attività di monitoraggio e suggerimenti in questo ambito, provenienti dalle organizzazioni

1 Si veda a tal proposito Banca d'Italia: "Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione" pag. 187.

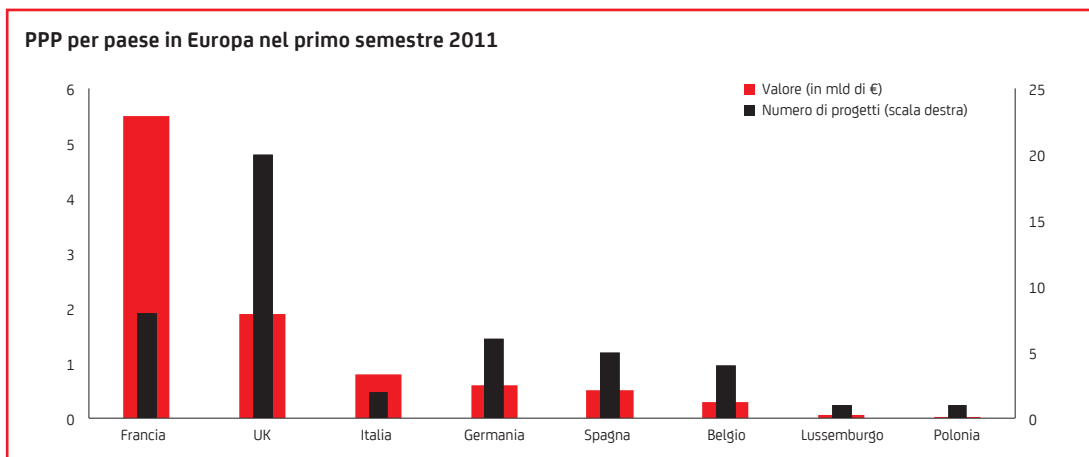


sovranzionali<sup>2</sup>. Stando ai dati dell'EIB nel primo semestre del 2011, i *deal* chiusi in Europa sono stati 47 per € 9,7 mld, sostanzialmente in linea con quelli dell'anno precedente.



Fonte: Market Update EPEC

Quelli che hanno riguardato il nostro Paese sono solo due, uno dei quali però ha un valore molto alto; così se per numero di deals l'Italia si situa al sesto posto tra gli otto paesi europei che hanno chiuso deals, per l'entità delle risorse coinvolte il nostro paese è al terzo posto.

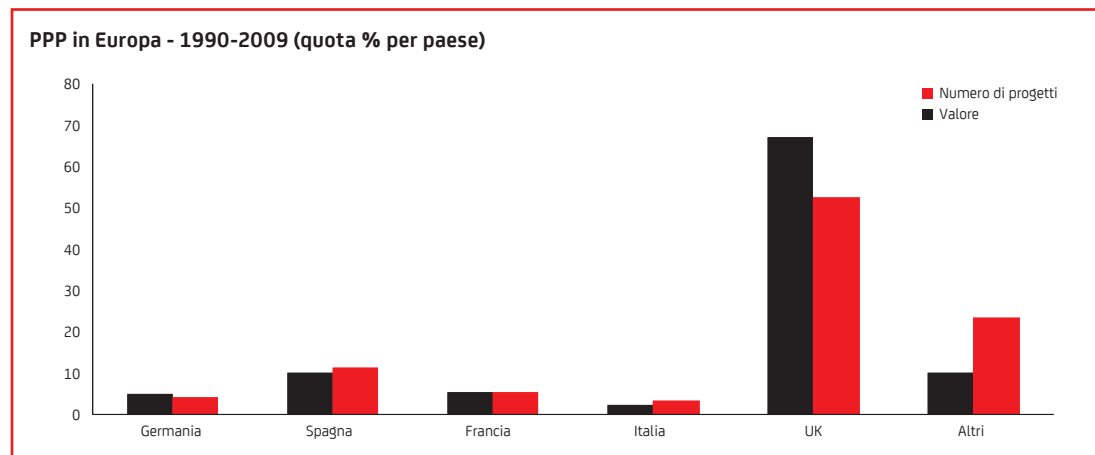


Fonte: Market Update EPEC

<sup>2</sup> L'EIB ha uno specifico minisito riferito al tema PPP all'indirizzo: <http://www.eib.org/epec/> mentre l'IFC, braccio finanziario della Banca Mondiale, ha uno spazio rilevante sul suo sito dedicato al PPP ([http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/AS\\_EXT\\_Content/What+We+Do/Advisory+Services/About+Us/Public-Private+Partnerships/Publications/](http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/AS_EXT_Content/What+We+Do/Advisory+Services/About+Us/Public-Private+Partnerships/Publications/)) mentre l'Asian Development Bank ha compilato un vero e proprio manuale sul tema, disponibile al sito <http://www.adb.org/documents/public-private-partnership-ppp-handbook>.

# Gli investimenti nel settore delle infrastrutture: il problema delle risorse e il ruolo del PPP

È evidente comunque che c'è un differenziale rilevante con i paesi in cui questo strumento è fortemente utilizzato. E questo dislivello non è una novità degli ultimi tempi.



Fonte: Public-private partnerships in europe – before and during the recent financial crisis A.Kappeler, M.Nemoz EIB economic and financial report 2010/04 July 2010

## Qualche motivazione per lo scarso utilizzo?

Un parere diffuso<sup>3</sup> è che non sia solido abbastanza il quadro di riferimento normativo e regolatorio, quadro che non garantirebbe sufficiente certezza del diritto nel medio lungo termine, elemento necessario agli investitori privati. Nella vasta letteratura che si occupa del tema si rintracciano anche considerazioni più specifiche, anche se poi bisogna tenere in conto il fatto che la produzione normativa dal 2006 (anno in cui nel nostro ordinamento compare una esplicita definizione di PPP) in avanti è stata frequente.

In un articolo sulla Rivista di Politica Economica (maggio 2008) di Iossa e Russo, gli autori concludono che le problematiche più rilevanti attengono a tre elementi:

- il rischio amministrativo connesso alle procedure di aggiudicazione (l'intervento cioè di differenti livelli amministrativi della PA che a diverso titolo possono essere coinvolti nel processo);
- la complessità delle procedure stesse e le distorsioni legate al diritto di prelazione (che facilmente produce comportamenti opportunistici e rischia di essere un deterrente alla concorrenza)<sup>4</sup>;
- le difficoltà di definire per via contrattuale in maniera precisa l'allocatione del rischio tra le parti. Quest'ultima sarebbe un riflesso delle caratteristiche intrinseche del nostro ordinamento giuridico, fondato su una tradizione di *civil law*<sup>5</sup>.

Si tenga presente che la chiarezza nella allocatione dei rischi non è solo funzionale al buon esito dell'operazione (permettendo di bilanciare il costo complessivo e gli incentivi ai partecipanti) ma anche alla sua corretta contabilizzazione. Infatti l'Eurostat ha stabilito che la spesa sostenuta in un intervento in PPP è afferente all'attivo del settore privato se questo si fa carico oltre che del rischio di costruzione anche di uno tra gli altri due rischi: quello relativo al servizio offerto per il tramite dell'opera (inadeguata

<sup>3</sup> Vedi per esempio PF focus Finlombarda n.11 pag. 6.

<sup>4</sup> Fondamentalmente è riconosciuto in letteratura il fatto che il diritto di prelazione accompagnato ad una gara a due fasi possa generare comportamenti opportunistici. Ecco una breve descrizione del perché: nella gara a due fasi, la prima serve a determinare il progetto migliore e il suo autore diviene il promotore; la seconda fase serve per definire il prezzo della realizzazione dell'opera sulla base del progetto scelto. Nella seconda fase il promotore ha diritto di prelazione ed ha la prelazione sulla realizzazione a quel prezzo. Se non adegua il prezzo viene remunerato per il progetto, fino ad un massimo del 2,5% del valore dell'opera: se lo fa, al vincitore della seconda fase vengono rimborsate le spese di partecipazione fino allo stesso massimo. Con questo meccanismo, nella seconda fase infatti, gli altri partecipanti potrebbero offrire un prezzo solo di pochissimo inferiore al prezzo del promotore per ottenere il rimborso. E il promotore potrebbe dichiarare elevate spese di progetto per scoraggiare le offerte degli altri.

<sup>5</sup> Molti istituti tipici del nostro diritto infatti generano situazioni in cui il volere delle parti espresso nel contratto può, comunque, non essere applicato. Questa argomentazione però spiegherebbe perché è più "facile" usare il PPP in UK rispetto ai paesi dell'Europa continentale, non il minor grado di utilizzo in Italia rispetto agli altri paesi Europei.





qualità del servizio o incapacità di produzione dello stesso rispetto agli standard prefissati) che viene denominato rischio di disponibilità, e quello di (ampiezza effettiva della) domanda.

Nell'ampio lavoro di Banca d'Italia dedicato alle infrastrutture citato sopra, ci sono due capitoli dedicati al tema del PPP, in cui si definiscono alcune caratteristiche necessarie al corretto utilizzo dello strumento e si analizzano le *best practices* in uso in altri paesi europei, mettendoli in relazione anche ai suggerimenti provenienti dalla Commissione Europea e contenuti nel Libro Verde sul PPP e risalente al 2004<sup>6</sup>.

Nel lavoro vengono definiti quattro ambiti di attenzione che in un utilizzo ideale dello strumento del PPP dovrebbero essere considerati:

1. i compiti e le responsabilità dal lato della PA devono essere definiti con precisione (e su questo si osserva come in Italia le problematiche siano relative alla carenza di coordinamento tra diversi livelli decisionali della PA, e alla presenza di meccanismi di risoluzione dei contratti interamente sotto il controllo della PA);
2. le procedure di selezione della controparte privata devono essere disegnate opportunamente e in relazione all'obiettivo da perseguire (in questo ambito Bdl segnala carenze dal lato della scarsa flessibilità delle procedure, mentre la Commissione invita, in particolar modo in riferimento ai progetti complessi, al ricorso al dialogo competitivo<sup>7</sup>; l'altro aspetto critico è quello sottolineato anche sopra in riferimento ai comportamenti opportunistici legati al diritto di prelazione);
3. il contratto deve essere opportunamente disegnato per evitare che si manifestino situazioni di contenzioso o evenienze non previste, e quindi non regolate (a questo proposito, si segnala come manchi nel nostro paese la tendenza a codificare, verso idealtipi, le esperienze contrattuali positive, le *best practices*);
4. è necessario incentivare l'erogazione di capitale privato definendo in modo più esplicito e certo i diritti del concessionario.

Dopo il Regno Unito, è la Spagna, come mostrato nella figura, il secondo mercato europeo per il PPP. Nel caso spagnolo le differenze più marcate con la situazione italiana sono riscontrabili in due ambiti: il primo è nell'attività di progettazione da parte della PA che è strutturata in modo da minimizzare il rischio amministrativo, con la prescritta redazione di un certificato di fattibilità che impegni tutti gli enti coinvolti già in fase di progettazione; il secondo è nella attenzione alla allocazione dei rischi che deve essere esplicitata nel contratto di affidamento. Tra l'altro nell'allocazione al privato del rischio di domanda è inclusa la possibilità di fare riferimento allo sfruttamento economico di opere diverse (accessorie) da quella oggetto del contratto.

## I recenti interventi di modifica al PPP

Nei due decreti di inizio anno (denominati Salva Italia e Cresci Italia) si è dedicata molta attenzione al tema, con l'intento di rendere più agevole l'utilizzo dello strumento in generale e più facile l'apporto di risorse finanziarie private in particolare.

Cercheremo, in modo assolutamente preliminare, di mettere in relazione le modifiche proposte con le criticità evidenziate sopra. Il quadro che si ottiene è positivo anche se manca la "verifica sul campo" e anche se alcuni degli interventi devono ancora essere definiti nei dettagli. Gli interventi principali riguardano il contratto di disponibilità, l'utilizzo del PF per le infrastrutture carcerarie, la disciplina del promotore, il dialogo competitivo e i *project bond*. Occorre tenere presente che poi l'effettiva implementazione potrebbe rivelare complessità maggiori di quelle visibili ora però tutto sommato vi sono alcune aperture che si possono fare.

<sup>6</sup> Quanto segue attinge a piene mani dai due capitoli che sono: "Infrastrutture e project financing in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione" e "Allocazione dei rischi e incentivi per il contraente privato: un'analisi delle convenzioni di project financing in Italia".

<sup>7</sup> Il dialogo competitivo è una procedura di affidamento tramite la quale la stazione appaltante avvia un dialogo con i potenziali candidati che serve ad esplicitare e definire accuratamente le necessità cui l'intervento deve rispondere e le migliori soluzioni possibili; questo dialogo viene portato avanti "eliminando" progressivamente dei candidati nel corso del processo di affinamento del progetto dell'intervento. La procedura è flessibile ma anche lunga e complessa. Tra i pro frequentemente citati a suo supporto, c'è la migliore definizione dell'intervento e l'utilizzo di soluzioni più innovative. In Italia, benché previsto dal 2006 è stato sospeso fino ad emissione del regolamento di attuazione (che data la scorsa estate).



# Gli investimenti nel settore delle infrastrutture: il problema delle risorse e il ruolo del PPP

Per quanto riguarda i primi due interventi menzionati, il contratto di disponibilità rappresenta probabilmente un tentativo di “semplificazione” dal punto di vista della definizione dei bandi da parte dell’ente pubblico e di “codificazione” dell’allocazione dei rischi verso il privato. È un intervento che sembra pensato per opere relativamente “facili”, piccole e tendenzialmente fredde. Esso consente di attribuire esplicitamente il rischio costruzione e, ovviamente, disponibilità al privato, lasciando quello di domanda (che in qualche modo è chiara ed evidente o comunque rigida) in capo al pubblico. Si configura quindi come un PF che sicuramente finisce nell’attivo del settore privato e quindi non pesa sui conti pubblici; però, dato che la proprietà dell’opera resta in capo al privato costruttore/manutentore, è “bancabile” nel senso che l’opera stessa può essere utilizzata come garanzia a fronte del prestito.

Si può considerare simile la finalità con cui si è cercato di indicare il PF come strumento per le infrastrutture carcerarie, perché sostanzialmente anche in questo caso viene definita a priori l’allocazione dei rischi e la struttura del contratto.

Questi due interventi dunque servono a definire a priori una serie di caratteristiche contrattuali e non possono che essere considerati con favore alla luce delle criticità sopra descritte. I due interventi sul promotore e sul dialogo competitivo intervengono invece sulle procedure di affidamento. La prima sembra avere lo scopo di superare i problemi legati ai comportamenti opportunistici (segnalati sopra nella nota n.4 a proposito della gara a due fasi con diritto di prelazione) e di semplificare un po’ le procedure. Viene in sostanza introdotta una gara ad una fase con diritto di prelazione a partire dall’iniziativa privata. Per il dialogo competitivo, nel decreto si rimanda al regolamento per le ulteriori modalità attuative, dando auspicabilmente la via all’utilizzo di questa procedura di affidamento. Anche per questi due argomenti, la prima sensazione è positiva, perché sembra si vada nella direzione giusta, però, soprattutto per quanto riguarda il dialogo competitivo è l’effettivo dettaglio dell’applicazione ad essere cruciale.

Viene poi introdotta la possibilità per le società veicolo incaricate dell’intervento in PF di emettere *project bond* e per gli enti pubblici di emettere bond di scopo, per favorire la finanziabilità dell’infrastruttura (i primi rivolti a investitori istituzionali). Questi insieme a tutta una serie di altri provvedimenti (la possibilità di inserire nei contratti di PPP opere accessorie o già esistenti per rendere più appetibile l’intervento, la possibilità per il pubblico di usare beni immobili come corrispettivo per il nuovo intervento) vanno nella direzione di facilitare l’utilizzo delle partnership pubblico privato. Ma sull’applicabilità saranno determinanti comunque le effettive modalità di applicazione (e l’introduzione di eventuali sconti fiscali): i *project bond* sono pensati per finanziare la fase di realizzazione dell’opera, nella fase in cui ancora non c’è alcuna generazione di reddito; ma perché dovrebbero essere più appetibili per un investitore istituzionale di quanto lo sia per una banca la concessione di un finanziamento non è ovvio. In effetti tutta la materia si fonda su una capacità di progettazione e di gestione di relazioni e di contratti complessi da parte della pubblica amministrazione (per esempio quella che dovrebbe far funzionare l’istituto del dialogo competitivo) che fino ad ora è stata poco “sollecitata”. Si fa qualche passo nella direzione di una modernizzazione della relazione pubblico-privato che richiede una maggiore responsabilità e capacità progettuale da parte della PA, ma forse ancora timido.

**Zeno Rotondi**

(Head of Territorial Research and Strategies)

**Andrea Brasili**

Responsabile editoriale  
(Head of Corporate Analysis)  
andrea.brasili@unicredit.eu  
+39 02 886 23120

**Elena d'Alfonso**

elena.dalfonso@unicredit.eu  
+39 02 886 23112

**Silvia Gainnangeli**

silvia.giannangeli@unicredit.eu  
+39 02 886 22263

**Laura Torchio**

laura.torchio@unicredit.eu  
+39 06 4791 3188

Concept creativo, Design, Sviluppo grafico e Realizzazione:



MERCURIO<sub>GP</sub>  
www.mercuriogp.eu

