

Primo Rapporto Annuale al Parlamento

Camera dei Deputati
16 luglio 2014

ART

Indice Generale

Premessa	3
Capitolo primo - Dati economici e problemi regolatori	4
Capitolo secondo - L'attività dell'Autorità	123
Appendice documentale	137

Premessa

La prima relazione annuale al Parlamento della Autorità di regolazione dei trasporti viene presentata a dieci mesi dalla sua costituzione ed a sei dalla entrata in operatività. La relazione riguarda, dunque, l'intero periodo decorso dalla data di insediamento del Consiglio presso la Prefettura della città di Torino, il 17 settembre 2013.

Nella relazione sono ripercorsi gli atti di natura organizzativa adottati e le iniziative di regolazione intraprese nelle due principali fasi che hanno caratterizzato tale periodo: la prima precedente e la seconda successiva alla data di entrata in operatività, avvenuta il 15 gennaio 2014.

Si è ritenuto di anteporre a tale disamina una ricognizione di tipo di quantitativo sul settore dei trasporti italiano rappresentato, dapprima, nel suo complesso e, successivamente, per comparti. I dati economici ed i problemi regolatori evidenziati offrono alcuni riscontri sui fenomeni che hanno sin qui ispirato la individuazione di specifiche aree di intervento.

Mancano, tuttavia, nella fase attuale, basi di dati costruite con la precipua finalità di supportare le attività di regolazione economica che competono all'Autorità. Pertanto, le elaborazioni proposte attingono a fonti che, pur di rilievo per le finalità per le quali sono state predisposte, non presentano i caratteri suindicati e non sono ugualmente disponibili per tutti i settori dei trasporti.

La costruzione di data-sets espressamente finalizzati allo svolgimento dei suoi compiti costituisce, dunque, uno degli obiettivi prioritari dell'Autorità.

1. Dati economici e problemi regolatori

Sommario

1	Ripartizione del traffico tra le varie modalità di trasporto.....	6
2	L'intermodalità	11
3	Il settore aeroportuale	15
	3.1 Il settore aeroportuale europeo	16
	3.2 Il settore aeroportuale italiano	18
	3.2.1 <i>Classificazione degli aeroporti.....</i>	18
	3.2.2 <i>Principali dati economici del settore</i>	20
	3.3 Aspetti di interesse regolatorio	27
	3.3.1 <i>Concessioni Aeroportuali.....</i>	27
	3.3.2 <i>Dotazione infrastrutturale e grado di utilizzo</i>	29
	3.3.3 <i>Finanziamento pubblico.....</i>	32
	3.3.4 <i>Evoluzione tariffaria dei diritti aeroportuali</i>	32
4	Il settore autostradale	38
	4.1 Il settore autostradale europeo.....	39
	4.2 Il sistema autostradale italiano	45
	4.3 Aspetti di interesse regolatorio	48
	4.3.1 <i>Concessioni autostradali</i>	48
	4.3.2 <i>Dotazione infrastrutturale</i>	49
	4.3.3 <i>Evoluzione tariffaria e indicatori di qualità</i>	51
5	Il settore ferroviario	56
	5.1 Il settore ferroviario europeo	58
	5.2 Il settore ferroviario italiano.....	65
	5.2.1 <i>Infrastrutture ferroviarie</i>	65
	5.2.2 <i>Servizi di trasporto passeggeri</i>	68
	5.2.3 <i>Servizi di trasporto merci</i>	70
	5.3 Aspetti di interesse regolatorio	73
	5.3.1 <i>Affidamento dei servizi di trasporto ferroviario e gare</i>	73
	5.3.2 <i>Capacità e grado di utilizzazione del servizio.....</i>	74
	5.3.3 <i>Finanziamento pubblico.....</i>	75
	5.3.4 <i>Evoluzione tariffaria per i servizi non commerciali a contribuzione pubblica e indicatori di qualità.....</i>	76
6	Gli interporti	80

6.1	<i>Il settore interportuale europeo</i>	80
6.2	<i>Il settore interportuale italiano</i>	81
6.3	<i>Aspetti di interesse regolatorio</i>	84
	6.3.1 <i>Dotazione infrastrutturale e grado di utilizzo</i>	84
	6.3.2 <i>Finanziamento pubblico</i>	85
7	Il settore portuale	88
	7.1 <i>Il settore portuale europeo</i>	89
	7.2 <i>Il settore portuale italiano</i>	93
	7.3 <i>Aspetti di interesse regolatorio</i>	97
	7.3.1 <i>Dotazione infrastrutturale e grado di utilizzo</i>	97
	7.3.2 <i>Finanziamento pubblico</i>	101
8	I servizi di trasporto: il trasporto pubblico locale	102
	8.1 <i>Il TPL in Europa</i>	103
	8.2 <i>Il TPL in Italia</i>	106
	8.3 <i>Aspetti di interesse regolatorio</i>	112
	8.3.1 <i>Affidamento del servizio e gare</i>	112
	8.3.2 <i>Finanziamento pubblico, ricavi e copertura dei costi</i>	114
	8.3.3 <i>Evoluzione tariffaria</i>	121

In questa sezione si presenta, dapprima, una disamina generale del sistema di trasporti (merci e passeggeri) in Italia e della sua evoluzione negli ultimi anni.

Segue una analisi articolata per modalità di trasporto, la cui efficienza e sviluppo possono avere ricadute sull'intero settore. Per ciascuna di esse è fornito un inquadramento del comparto a livello europeo prima di concentrare l'analisi sul mercato italiano ed evidenziare i problemi regolatori da esse posti riconducendoli, ove i dati disponibili lo consentono, a quattro principali categorie: modalità di affidamento del servizio; analisi della capacità produttiva e del grado di utilizzazione delle infrastrutture; problematiche attinenti al finanziamento pubblico; evoluzione tariffaria e qualità.

Valgono qui le precisazioni enunciate in premessa in merito alle fonti utilizzate per estrarre dati economici, che sono di seguito puntualmente richiamate.

1 Ripartizione del traffico tra le varie modalità di trasporto

L'esame del settore dei trasporti in Italia viene trattato analizzando, sia per il trasporto passeggeri che per il trasporto merci, la ripartizione del traffico tra le varie modalità di trasporto a confronto con i livelli europei e tracciando, successivamente, alcuni profili inerenti l'intermodalità a livello nazionale ed urbano.

Nel 2011, la domanda complessiva di trasporto passeggeri nell'area UE27 è stata pari a 6.569 miliardi di passeggeri km (pkm, ovvero il numero di passeggeri per km percorsi da ciascuno di essi), con una media di circa 13.060 km a persona¹.

Rispetto al totale, il trasporto di passeggeri via ferrovia costituisce solo il 6,3% (Figura 1), mentre l'automobile è attualmente il mezzo più utilizzato dagli europei, con una quota modale che va oltre il 73% del totale, seguita da bus e pullman con una quota pari al 7,9%.

La quota modale della ferrovia nel trasporto passeggeri ha in effetti subito nel tempo un progressivo declino per effetto della concorrenza esercitata dal trasporto su gomma per le brevi e medie distanze, e da quello aereo sulle lunghe distanze. Se nel 1970 gli spostamenti in treno rappresentavano nell'UE a 15 stati circa l'11% delle percorrenze complessive realizzate su modalità terrestri (escludendo viaggi aerei e in nave), a metà degli anni '90 il treno perdeva già circa 4 punti percentuali, scendendo a poco più del 6%.

A partire dalla metà degli anni '90 si è assistito a una stabilizzazione della quota modale tanto del trasporto pubblico locale quanto del trasporto ferroviario, mentre dopo gli anni 2000 il trasporto ferroviario ha registrato una leggera ripresa, che si è accentuata negli anni più recenti².

¹ Il dato comprende l'attività di trasporto aereo e via mare tra i paesi dell'UE, ma non con il resto del mondo. Fonte: *European Commission, EU Transport in figures, Statistical pocketbook 2013* disponibile all'indirizzo Internet <http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/doc/2013/pocketbook2013.pdf>.

² Fonte: elaborazione da *Statistical pocketbook 2013*, cit.

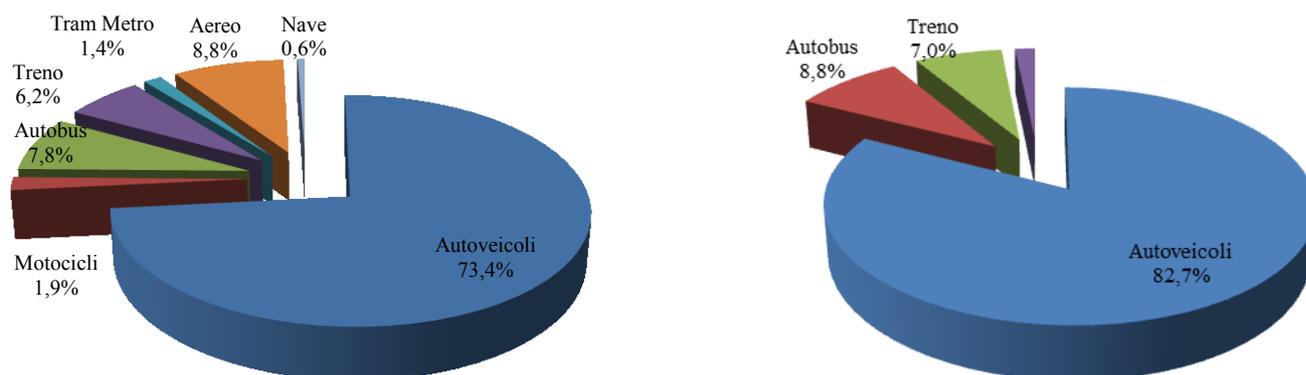


Figura 1. Quota modale di trasporto dei passeggeri complessiva (a sinistra) e sulle sole modalità terrestri (a destra), EU-27, 2011

Fonte: *Statistical Pocketbook 2013, cit.*

Rispetto alla media europea, l'Italia presenta un minor ricorso alla mobilità privata (con una quota modale dell'uso degli autoveicoli dell'81,2%) e un maggior impiego della mobilità pubblica urbana su gomma (12,6%), mentre inferiore alla media europea è l'uso di treni (5,3%) e metropolitane (0,9%)(Tabella 1).

	Autoveicoli	Autobus	Treno	Tram e metro
Austria	75,30%	9,60%	11%	4,10%
Belgio	78,90%	13,10%	7,20%	0,80%
Danimarca	79,30%	10,30%	10%	0,40%
Finlandia	84,60%	9,70%	5%	0,70%
Francia	84%	5,30%	9,20%	1,60%
Germania	84,70%	5,80%	8%	1,60%
Grecia	80,50%	17,30%	0,80%	1,40%
Irlanda	84%	12,80%	3%	0,30%
Italia	81,20%	12,60%	5,30%	0,90%
Lussemburgo	83,10%	12,50%	4,40%	-
Paesi Bassi	82,70%	7%	9,30%	0,90%
Portogallo	83,90%	10,70%	4,20%	1,20%
Regno Unito	85,40%	5,90%	7,40%	1,40%
Svezia	82,90%	6,60%	8,60%	1,80%
Spagna	79,70%	13,30%	5,40%	1,50%

Tabella 1. Quota modale delle modalità di trasporto terrestri di passeggeri in EU-15, 2011

Fonte: *Statistical Pocketbook, 2013, cit.*

Per quanto riguarda il settore delle merci, nell'Unione Europea a 27 stati il trasporto su gomma predomina su tutte le altre modalità di trasporto con una quota pari a circa il 45%, seguito dal trasporto via mare, con circa il 36%, e dal trasporto merci su ferro con una quota dell'11% (Figura 2). Il traffico merci rimanente è spartito tra il trasporto aereo e le vie navigabili interne. Secondo i dati forniti dall'Unione Europea nel 2011 sono state trasportate 3824 miliardi tonnellate kilometro (tkm). Questo dato include il trasporto aereo e marittimo tra gli Stati europei, ma non include il traffico tra l'Europa e il resto del mondo. Se si esclude la quota di

merci trasportata via mare, nel 2011 sono circolate in Europa 2414 tkm di merci e la modalità di trasporto prevalente è stata quella su gomma, con una quota del 72%, seguita da quello su ferro, con una quota del 17%.

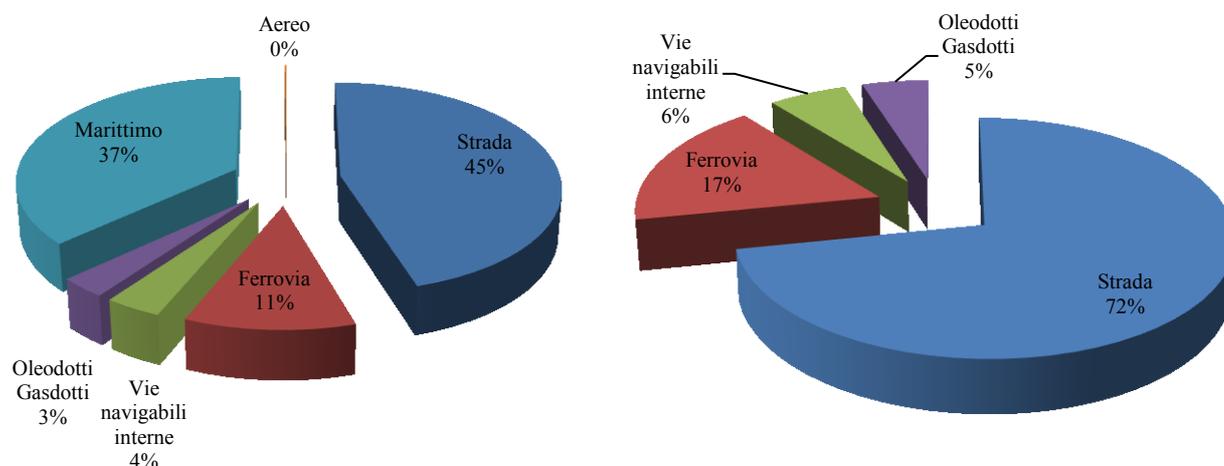


Figura 2. Quota modale trasporto merci complessiva (sinistra) e sulle sole modalità terrestri (destra), EU-27, 2011

Fonte: European Commission, *Transport in figures, statistical pocketbook 2013*

A differenza di quanto avviene per il trasporto passeggeri, nel comparto delle merci, l'Italia si caratterizza per un uso del trasporto su gomma superiore alla media europea (82,7%), a scapito di quello ferroviario, che in Italia riguarda solo l'11,7% del totale (Tabella 2).

	Strada	Ferrovia	Vie navigabili interne	Oleodotti
Austria	49,1%	34,9%	3,6%	12,4%
Belgio	64,3%	14,8%	18,1%	2,9%
Danimarca	73,2%	11,8%	0,0%	15,0%
Finlandia	73,9%	25,9%	0,3%	0,0%
Francia	75,2%	13,8%	3,6%	7,3%
Germania	63,8%	22,3%	10,8%	3,1%
Grecia	97,2%	1,9%	0,0%	0,9%
Irlanda	99,0%	1,0%	0,0%	0,0%
Italia	82,7%	11,5%	0,1%	5,8%
Lussemburgo	93,6%	3,2%	3,2%	0,0%
Paesi Bassi	55,8%	4,9%	35,2%	4,2%
Portogallo	93,1%	5,9%	0,0%	1,0%
Regno Unito	83,1%	11,4%	0,1%	5,5%
Svezia	61,7%	38,3%	0,0%	0,0%
Spagna	91,9%	4,3%	0,0%	3,8%

Tabella 2. Quota modale delle modalità di trasporto terrestre di merci in EU-15, 2011

Fonte: European Commission, *Transport in figures, statistical pocketbook 2013*

A livello aggregato i diversi comparti dei trasporti mostrano di avere risentito significativamente della crisi e di aver, tuttavia, risposto in modo diverso da caso a caso negli anni successivi al 2009.

Dal punto di vista congiunturale, l'analisi aggregata del traffico merci e passeggeri in Italia su *rotaia* e *strada* (Figura 3), mostra come recentemente gran parte del traffico sia concentrata

sulla modalità *strada* (in media circa l'88% delle tonnellate-km) per quanto riguarda le merci, e circa il 94% in termini di passeggeri-km per quanto riguarda il traffico passeggeri.

Trasporto merci in milioni di tonnellate-km; confronto tra traffico su Rotaia (blu) e Strada (rosso) **Trasporto passeggeri in milioni di passeggeri-km; confronto tra traffico su Rotaia (blu) e Strada (rosso)**

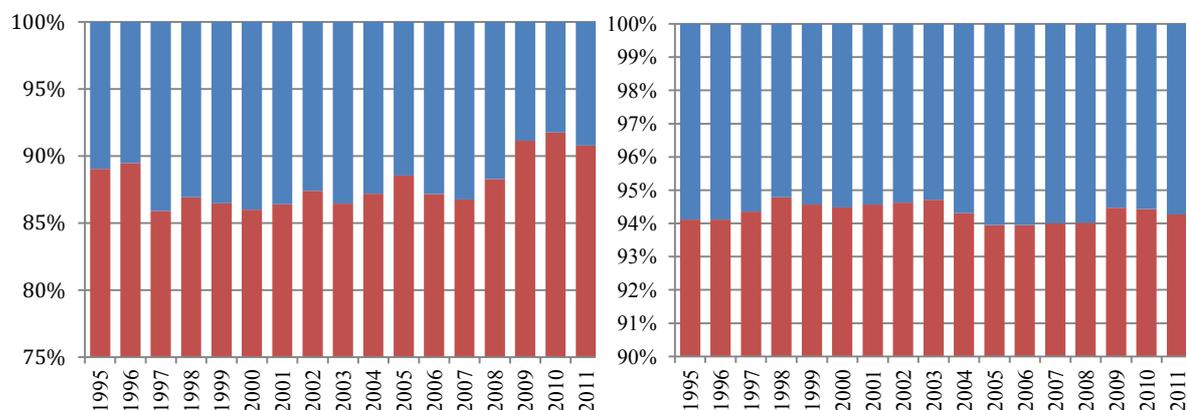


Figura 3. Trasporto merci e passeggeri su rotaia e strada in Italia

Fonte: OECD, 2014

In valori assoluti (Tabella 3), in Italia il comparto la cui domanda sembra in maggiore ripresa, per quanto concerne il trasporto merci, è quello ferroviario, che è cresciuto del 6,3% nel 2011 e 2,3% nel 2012 (per un totale di circa 20,2 Miliardi di tonnellate-km). Dal lato dell'offerta si è invece registrato un aumento dei treni merci movimentati, rispettivamente dell'1,8% e dello 0,7% (circa 41800 movimenti di treni merci nel 2012). Su un arco temporale più ampio, dal 2007 al 2012, la domanda di trasporto merci su rotaia si è ridotta di circa il 20%, mentre l'offerta in termini di movimenti di treni merci ha conosciuto una contrazione del 67%.

Modalità		D / O (*)	Descrizione indicatore	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Var. '10-'11	Var. '11-'12
Ferroviario	Merci	D	Milioni di tonnellate-km	25284	23831	17791	18616	19787	20244	6,3%	2,3%
		O	Numero di movimenti di treni merci	62514	58294	42713	40868	41602	41878	1,8%	0,7%
	Passeggeri	D	Milioni di passeggeri-km	49780	49524	48124	47172	46844	46759	-0,7%	-0,2%
			Percorrenza media in km dei passeggeri	80,9	76,5	74,5	68,7	55,7	55,4	-	-0,5%
		O	Numero di movimenti di treni passeggeri	315204	313965	314091	315188	320559	303259	1,7%	-5,4%
Stradale	Merci	D	Milioni di tonnellate-km (Totale automezzi)	152,4	151,8	145,6	149,3	127,7	111,8	-	-
			Milioni di tonnellate-km (da Italia a estero)		13,6	10,8	13,3	7,4	6,3	-	-
	Passeggeri	D	Milioni di passeggeri-km	779713	778797	821618	800615	769056		-3,9%	n.a.
Aeroportuale	Merci	D	Merci e posta (milioni di tonnellate)	0,969	0,867	0,750	0,879	0,890	0,847	1,3%	-4,9%
		O	Numero di movimenti commerciali	1481904	1416365	1348887	1381291	1385978	1340392	0,3%	-3,3%
	Passeggeri	D	Passeggeri trasportati (milioni)	135,0	133,0	129,8	138,9	148,0	146,1	6,6%	-1,3%
Marittimo	Merci	D	Milioni di tonnellate	509,6	509,1	437,9	476,1	481,2	459,2	1,1%	-4,6%
		O	Totale navi merci (ton. di stazza lorda)								0,4%
	Passeggeri	D	Passeggeri (milioni)	47,8	49,8	48,2	47,2	46,1	41,3	-2,3%	-
		O	Totale navi passeggeri (ton. di stazza lorda)								6,7%

Tabella 3. Tavola riassuntiva dei principali indicatori per i vari comparti del settore trasporti in Italia

Fonte: Istat, Federtrasporti, OECD, Assoporti

(*) Domanda (D) – Offerta (O)

Per quanto riguarda il trasporto ferroviario delle persone, i valori dell'Italia appaiono leggermente in calo, sia in termini di domanda, sia di offerta, con una riduzione dal 2007 al 2012 del 6% in termini di passeggeri-km e del 3,7% in termini di movimenti di treni passeggeri.

L'indicazione che ne emerge è che, nonostante gli investimenti, il trasporto passeggeri non sembra crescere. Inoltre, dal 2009 si evidenzia una forte contrazione del traffico passeggeri come numero-km (da 48,1 a 46,7 miliardi di passeggeri-km) e come distanza media percorsa (da 74,5 a 55,4 km per passeggero).

Questo risultato in parte sorprende dato che negli ultimi anni il settore ferroviario ha visto maggiormente crescere la propria percentuale relativa di investimenti tra i vari comparti del trasporto, soprattutto in reti di Alta Velocità (AV) (Figura 4). Tale crescita, tuttavia, non sembra aver generato significativi effetti sulla domanda di trasporto.

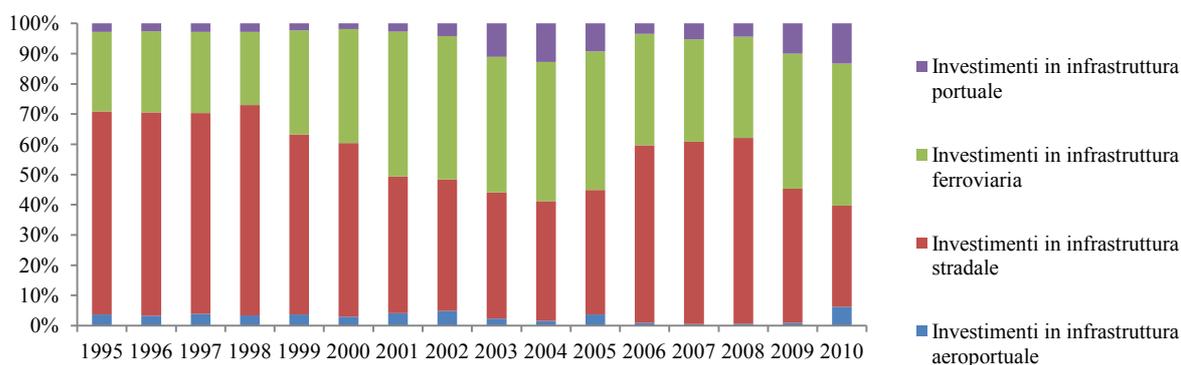


Figura 4. Quota degli investimenti in infrastrutture in Italia nei vari comparti del settore trasporti.

Fonte: OECD, 2014

Il comparto del trasporto su strada appare in forte contrazione soprattutto per quanto riguarda le merci (Tabella 3), settore in cui dal 2007 al 2012 ha perso il 26% in termini di tonnellate-km (Totale automezzi). In particolare, molto importante è stato il calo del commercio stradale da e verso l'estero, sia in termini di quota modale (nel 2008, le tonnellate-km trasportate da e verso l'estero erano quasi il 9% dei volumi totali trasportati su strada; nel 2012, tale quota si è ridotta al 5,6%), sia in termini di volumi, perdendo il 53,6% dal 2008 al 2012.

Il traffico delle persone su strada (auto, autobus, ecc) si attesta su livelli tra i più alti in Europa e - se non per lievi oscillazioni - sembra aver raggiunto il proprio apice (circa 800,000 milioni di passeggeri per km all'anno, nel 2009-2010), con una lieve riduzione negli anni a seguire.

Per quanto riguarda il settore aeroportuale, il traffico di merci appare in ripresa anche se, benché su livelli confrontabili col periodo pre-crisi, il 2012 abbia visto una nuova contrazione. Al contrario, l'offerta misurata dal numero di movimenti commerciali, crollato nel 2009, non sembra ripartire. Il numero di passeggeri trasportati è invece in costante crescita e ha meno risentito della crisi del 2009.

Il trasporto marittimo delle merci ha anch'esso risentito della crisi e, sebbene stia recuperando con fasi alterne i livelli pre-crisi, appare aver perso terreno rispetto a Germania e Francia, che a fine degli anni '90 erano allo stesso livello dell'Italia. Il numero di passeggeri trasportati del comparto marittimo è invece in costante calo dal 2009 ed ha segnato il minimo storico annuale dal 2005 nel 2012.

Passando da una analisi aggregata nazionale ad una analisi a livello urbano³, il settore della mobilità delle persone, sul complesso delle modalità di trasporto, è stato anch'esso colpito dalla crisi economica che si è ribaltata sulla domanda di trasporto e di mobilità dei cittadini. Il 2012 è

³ Fonte: Isfort, *Osservatorio Audimob sulla mobilità degli italiani*, 2013.

stato il quarto anno consecutivo in cui si è verificata una contrazione degli spostamenti, scesi nel giorno medio feriale dai 128 milioni del 2008 ai 97,5 del 2012, con una riduzione pari a quasi un quarto del totale rispetto al 2008 (-20% se si calcolano i passeggeri*km) e -8,5% rispetto al 2011 (-4,6% se si considerano i passeggeri*km).

Il forte calo dei consumi di mobilità su trasporto privato dei cittadini negli ultimi anni è stato prodotto principalmente dalla componente urbana (-36,7% degli spostamenti dentro i confini comunali dal 2007), a causa anche della riduzione degli spostamenti per tempo libero (-7,3% dal 2007 al 2012), le cui attività si concentrano appunto entro i confini comunali. Se dunque l'ultimo decennio ha conosciuto un'erosione del predominio dei viaggi a breve raggio (che nel 2000 determinavano l'80% della domanda, mentre nel 2012 solo il 70%), crescono di peso i viaggi di media distanza (10-50km), passati nello stesso periodo dal 18,1% al 26,6% dei viaggi totali, anche per effetto della crescita delle rendite urbane (in termini di canoni di locazione e prezzi di vendita nel mercato immobiliare) che ha progressivamente costretto cospicue fasce di popolazione ad allontanarsi dai luoghi di lavoro in città.

In tempi di crisi, gli italiani si sono rivolti maggiormente al trasporto pubblico, che nel 2012 ha guadagnato 8,2 punti percentuali rispetto al 2007, a scapito dell'automobile (-19,3%) ma soprattutto dei motocicli (-43,6%). I mezzi pubblici hanno così potuto conquistare una quota di trasporto modale nel 2012 per la prima volta superiore al 15%, anche se tale crescita ha intaccato solo marginalmente la quota dell'automobile, che rimane il mezzo più utilizzato dal 79,7% degli italiani.

In realtà sono presenti notevoli differenze in funzione della dimensione dell'area urbana. Infatti, nelle grandi zone metropolitane la quota del trasporto collettivo raggiunge il 31,7%, con una crescita di quasi due punti rispetto al 2011. Un guadagno significativo del peso del mezzo pubblico si registra anche nelle medie città tra 100 e 250mila abitanti (15,4% contro l'11,9% del 2011). E' invece nei centri piccoli e medio-piccoli (meno di 100mila abitanti) che la già bassissima utilizzazione del mezzo pubblico scende ulteriormente fissandone lo share modale ad appena il 3,3% del totale degli spostamenti motorizzati.

Il dato sulla quasi totale marginalizzazione del trasporto pubblico fuori dalle aree urbane di media e grande dimensione pone la questione sulla compatibilità di un modello di organizzazione del servizio di tipo rigido e universale (cioè a orari fissi e con una copertura capillare del territorio) a fronte di un territorio urbano disperso e a bassa densità abitativa, che non si è in grado di servire a costi accettabili.

2 L'intermodalità

Un sistema dei trasporti si può considerare efficiente e funzionale se dotato di adeguate infrastrutture tra loro integrate tali da favorire lo sviluppo del trasporto passeggeri e soprattutto di quello merci. L'intermodalità, ossia l'insieme di infrastrutture e metodi di trasporto che coinvolgono una combinazione di mezzi diversi, assume un peso rilevante sia per la sua trasversalità a tutti i settori di trasporto classici sia per la capacità di migliorarne l'efficienza facendo leva sulle caratteristiche dei diversi sistemi di trasporto.

Le potenzialità date da un'efficiente capacità di gestione dei traffici intermodali sono ancor più rilevanti nel contesto attuale caratterizzato da una continua globalizzazione della produzione e dei consumi, la creazione di politiche comuni in ambito Europeo e l'impatto derivante dai miglioramenti nella gestione logistica, nell'uso dei container come unità di trasporto e nell'utilizzo di sistemi informatici di tracciatura e posizionamento.

Lo sviluppo di infrastrutture intermodali è uno dei pilastri della strategia della Commissione Europea finalizzata ad utilizzare i vari mezzi di trasporto in maniera ottimale attraverso un efficiente collegamento delle diverse modalità di trasporto. Su tale obiettivo si sviluppano le politiche relative ai cosiddetti Trans-European Networks – Transport (TEN-T), ossia le reti

Europee di Trasporto che collegano tra loro i principali nodi (porti, interporti e hub di smistamento) attraverso autostrade di asfalto, del mare, fluviali e ferrovie, e risultano funzionali alla riorganizzazione complessiva di un sistema di mobilità intermodale.

Per quanto riguarda il progetto TEN-T, l'Italia è attraversata da quattro percorsi essenziali (dei dieci individuati dalla Commissione) ed è dunque nella posizione di poter cogliere le opportunità derivanti dall'atteso incremento dei traffici da/per il continente europeo. I principali sviluppi nel TEN-T riguardano la realizzazione dei collegamenti mancanti, soprattutto nelle tratte transfrontaliere, la creazione di nuove infrastrutture ed il miglioramento qualitativo di quelle esistenti, nonché la significativa riduzione delle emissioni di CO₂ e l'armonizzazione delle norme e dei requisiti per i progetti transeuropei. In tale contesto numerosi saranno gli interventi sui principali nodi per l'integrazione tra le diverse modalità (ferroviaria, marittima, aerea, stradale, navigazione interna) a livello di terminal per le merci, di piattaforme logistiche e di relativi sistemi ITS⁴.

Nonostante la posizione strategica del nostro paese, una politica di orientamento del settore esplicitamente focalizzata e consolidata sull'integrazione dei diversi modalità di trasporto e, quindi, sull'intermodalità non ha ancora portato ad una completa integrazione del sistema dei trasporti. Permangono, ad esempio, criticità, soprattutto connesse ad aspetti organizzativi e logistici, che limitano l'attrazione di flussi di traffico internazionale⁵. In Italia, infatti, le spedizioni coinvolgono normalmente operatori di più categorie (autotrasportatori, gestori del servizio ferroviario e aereo, armatori, agenti, raccomandatari marittimi, spedizionieri, mediatori, brokers) sovente in reciproco conflitto di interesse e non coincidenti con le compagnie concessionarie dei terminal: questo si riflette in ritardi e difficoltà di tracciabilità del flusso delle merci e ostacola lo sviluppo di sistemi e procedure maggiormente integrati. Alla scarsa integrazione tra diverse categorie si associa la frammentazione all'interno di ciascuna di esse⁶, con operatori la cui ridotta dimensione ne condiziona il raggio di azione e ne limita la possibilità di conseguire economie di scala.

Il sistema dei trasporti italiano soffre anche per la carenza di connessioni tra ferrovie, porti, aeroporti e strade. In particolare, il limitato sviluppo dell'intermodalità strada-rotaia e mare-rotaia, a cui va ricondotto il ruolo marginale del trasporto merci all'interno del sistema ferroviario nazionale, colloca l'Italia al sesto posto in Europa, a motivo di:

- un deficit di capacità in alcuni nodi strategici ferroviari, in particolare lungo le direttrici internazionali di valico, che implicano strozzature che rischiano di tagliare fuori parte del mercato con transito europeo e lungo l'asse nord-sud del Paese;
- una scarsa infrastrutturazione ferroviaria dei porti, responsabile degli elevati costi delle attività di manovra all'interno degli spazi portuali (le operazioni negli scali incidono per circa il 30% del costo complessivo di un treno merci);
- problemi di ordine tecnico sulla rete ferroviaria, particolarmente accentuati nelle regioni meridionali; si cita in particolare l'impossibilità di far circolare treni di lunghezze superiori ai 550/600 m su gran parte della rete⁷, ma anche la presenza di tratte a binario unico,

⁴ *Intelligent Transportation System*, sistemi telematici applicati ai sistemi di trasporto finalizzati a migliorarne l'integrazione, l'efficienza e la sicurezza.

⁵ Fonte: Unicredit, *Rapporto Infrastrutture e Trasporti*, Milano, 2013.

⁶ Secondo dati Eurostat, nel 2007 le imprese di trasporto italiane disponevano in media di 8,2 addetti, a fronte di una media di 9,9 nella UE27 e di valori molto più elevati per alcuni primari paesi competitors (20,6 per la Germania, 16,9 per l'Olanda, 15,9 per la Francia).

⁷ I limiti della rete italiana rendono sostanzialmente impossibile far circolare con regolarità treni merci di lunghezza superiore ai 550/600 m. Analogamente gli interporti non accolgono treni oltre 750m. I limiti strutturali anche di natura geografica vanno tuttavia confrontati con la lunghezza dei convogli in transito in Europa, che potrebbe superare i 900 m.

raggi di curva ridotti, pendenze troppo elevate, gallerie non adatte al trasporto dei container e locomotori di potenza limitata⁸.

Le criticità riscontrate nel sistema ferroviario spingono a un utilizzo del trasporto su gomma superiore a quello che sarebbe desiderabile, anche tenuto conto delle criticità rappresentate da collegamenti incompleti, colli di bottiglia (a Nord di Venezia, sull'asse tirrenico e a Sud di Salerno) e nodi congestionati (Milano, Bologna e Genova)⁹. Benché il sistema ferroviario nazionale si caratterizzi dunque per un orientamento prevalente verso il trasporto passeggeri (l'Italia è al quarto posto in Europa per intensità di traffico) e per un ruolo più marginale nel trasporto merci, rispetto al quale sconta i problemi sopra evidenziati, è possibile evidenziare alcuni segnali positivi per il trasporto combinato italiano: una parte importante del traffico merci ferroviario è già rappresentato infatti dal trasporto intermodale. Il traffico gestito dalle grandi imprese del settore ha movimentato 35,4 mln di tonnellate nel 2010, con un aumento pari al 3% rispetto al 2009; i volumi di traffico erano suddivisi per il 67% da container, per il 20% da veicoli stradali accompagnati e per il restante 13% da rimorchi non accompagnati¹⁰. Questo segnala l'importanza del settore dell'intermodalità come volano per la ripresa del trasporto merci su rotaia.

Per quanto invece concerne le connessioni con i porti, affinché tutto il potenziale del settore marittimo possa essere esplicitato e il territorio possa vedere moltiplicate le proprie occasioni di crescita, andrebbe valutata la possibilità di far leva sullo sviluppo delle attività di logistica portuale attraverso una più stretta interrelazione tra porti e interporti in particolare per quanto riguarda gli scali gateway. La loro diversa natura implica esigenze specifiche nelle strutture lato terra e in particolare la possibilità di garantire rapidi collegamenti con centri logistici areoportuali e con i mercati di terra. In tale contesto, molto rilevante è dunque l'accessibilità rapida ed efficiente a piattaforme logistiche, interporti, *distripark*¹¹ e *inland intermedi*¹² per il loro ruolo di collegamento tra i porti e gli operatori che spediscono e ricevono le merci.

Per quanto riguarda il ruolo degli aeroporti nell'intermodalità, le carenze sul piano della accessibilità ed intermodalità riscontrabili in Italia risultano comuni a molti terminali Europei. Il Parlamento Europeo ha invitato gli Stati membri ad investire sia nei collegamenti intermodali che consentono di raggiungere le strutture aeroportuali, sia nei collegamenti fra aeroporti, al fine di promuovere un maggiore e migliore uso degli scali regionali che potrebbero diventare la soluzione alle crisi di capacità di altri aeroporti. In questo modo, alcuni aeroporti di piccole dimensioni avrebbero anche il compito di soddisfare la domanda di traffico relativa ad aree congestionate. Visto in una prospettiva più generale, il miglioramento dei collegamenti accrescerebbe in termini quantitativi e qualitativi la dotazione infrastrutturale di ferrovie o strade non utilizzate in via esclusiva per raggiungere l'aeroporto, ma che possono essere sfruttate per l'accesso dalle e alle comunità locali sia per il trasporto passeggeri, sia per il trasporto merci.

L'intermodalità assume un'importanza rilevante anche a livello di servizi di trasporto locale, nella prospettiva di riuscire ad organizzare una rete integrata che sfrutti appieno le interconnessioni tra le diverse modalità del trasporto collettivo. Negli spostamenti urbani si registra ormai da qualche anno una tendenza alla crescita dei viaggi effettuati utilizzando più di una modalità di trasporto. La quota di tragitti in cui si combinano diversi vettori è salita nel 2012 al 4,3% contro il

⁸ Essi sarebbero in grado di trasportare fino a 1100 tonnellate di merce, a fronte delle 2000 in Germania e 3000 in Russia.

⁹ Da notare però che alcuni problemi della rete stradale, quali la presenza di colli di bottiglia e nodi congestionati, sono comunque riscontrabili anche all'estero.

¹⁰ Rapporto UIR, *Il sistema degli interporti italiani nel 2011, 2012*.

¹¹ Piattaforme logistiche in cui vengono effettuate operazioni di confezionamento, etichettatura, assemblaggio, controllo qualità e imballaggio delle merci, rimandando il pagamento dei dazi doganali all'uscita dell'area.

¹² Terminali intermodali, collocati in prossimità dei mercati di destinazione, per il trasporto combinato strada-rotaia, dotati di aree di adeguate dimensioni e strutture varie per sosta e movimentazione.

3,7% del 2011 e il 3,2% del 2007. Rispetto al 2004, il peso dell'intermodalità è triplicato¹³.

Focalizzando l'attenzione sul solo segmento delle città con oltre 100mila abitanti (Figura 5), dove evidentemente le potenzialità del trasporto combinato sono molto più alte, la quota dell'intermodalità praticamente raddoppia attestandosi all'8,2% di tutti gli spostamenti, in decisa crescita rispetto al 2011 (7,1%), al 2007 (6%) e al 2005 (3,6%). I cittadini dunque sembrano essere più disponibili a sopportare "interruzioni" nel loro viaggio, se questo aggravio di scomodità è funzionale a risparmiare tempo e denaro per raggiungere la destinazione finale. Nelle aree urbane più dense dove l'entrata in città e l'arrivo all'"ultimo miglio" con il mezzo privato sono oggettivamente più difficili, una buona organizzazione intermodale è sia efficace (stessi tempi di viaggio o addirittura inferiori), sia efficiente (costi minori grazie alla tratta più o meno lunga effettuata con il mezzo pubblico). Nelle direttrici extraurbane, queste dinamiche vengono meno per effetto della dispersione territoriale, così che il potenziale di crescita dell'intermodalità è molto meno scontato. In effetti, nella mobilità extraurbana non c'è una tendenza chiara alla crescita dell'intermodalità ed anzi si può dire che almeno nell'ultimo biennio questa potenziale opzione ha subito una battuta d'arresto.

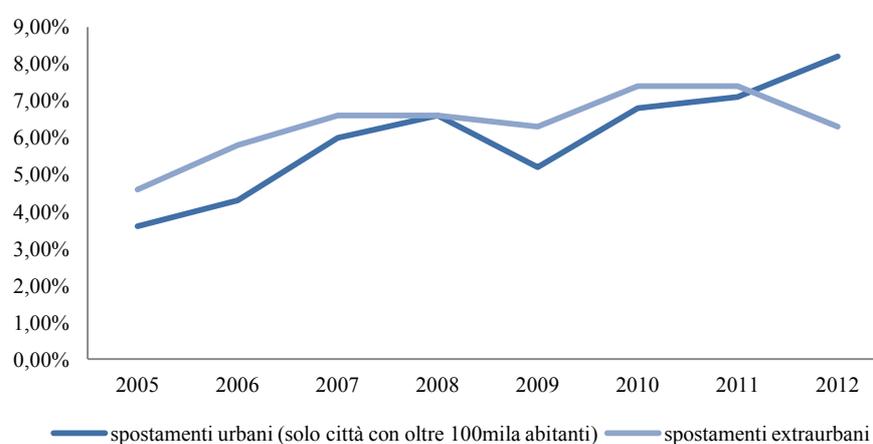


Figura 5. Quota spostamenti intermodali (sul totale spostamenti motorizzati)

Fonte: Isfort, *Osservatorio Audimob sulla mobilità degli italiani*, 2013

I vettori che compongono il viaggio intermodale sono in larga parte vettori collettivi (Figura 6). Le combinazioni "mezzo pubblico" con "mezzo pubblico" rappresentano infatti nel 2012 quasi l'80% di tutti gli spostamenti intermodali motorizzati nelle aree urbane, mentre la combinazione pubblico-privato (essenzialmente automobile) si ferma a poco meno del 20% (il residuo 2,5% è composto da combinazioni tra soli mezzi privati). Rispetto al 2007, la quota di combinazioni tra soli vettori collettivi è cresciuta di oltre 8 punti, conseguenza da un lato di una riorganizzazione dell'offerta (tramite tagli e razionalizzazione dei servizi) con l'obiettivo di ottimizzare le componenti della mobilità pubblica, dall'altro lato dell'orientamento dei cittadini ad abbandonare del tutto l'auto quando possibile ed a raggiungere la destinazione finale con la combinazione di soli mezzi pubblici, sia per questioni economiche, sia per l'assenza di attrezzature adeguate per l'intermodalità con il mezzo privato (parcheggi scambiatori ecc.).

¹³ Fonte: Isfort, *Osservatorio Audimob* cit.

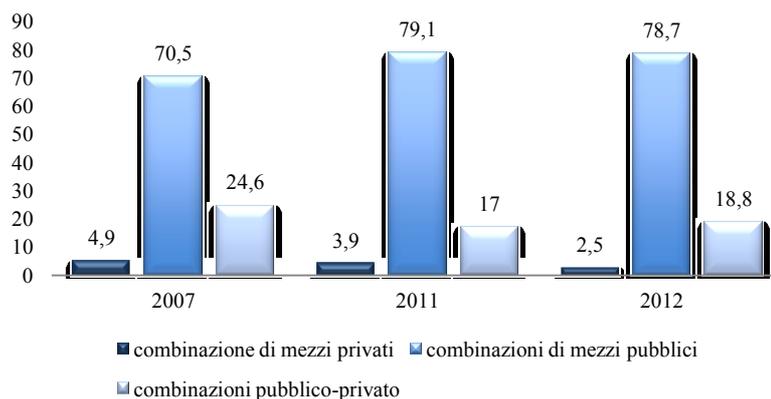


Figura 6. Quota spostamenti urbani combinati per tipologia di intermodalità

Fonte: Isfort (2013), Osservatorio "Audimob" sulla mobilità degli italiani

Per gli spostamenti extraurbani è decisamente più alto il peso sia delle combinazioni pubblico-privato (nel 2011 si attestano al 37% contro il 17% della mobilità urbana), sia delle combinazioni tra mezzi privati (7,1% contro 3,9%). Nel primo caso, è evidente che nei viaggi lunghi che originano fuori dai confini urbani e vanno verso i centri cittadini (e viceversa) è più facile immaginare che si possa usare il mezzo proprio per avvicinarsi alla linea di trasporto pubblico (ferroviaria o anche su gomma). Nel secondo caso (combinazione tra mezzi privati), va sottolineato che si osserva una crescita significativa di questa tipologia proprio all'inizio della crisi economica (si passa dal 2,8% del 2007 al 7,1% del 2011), lasciando intendere che diversi cittadini, pendolari e non solo, si siano sempre più organizzati per condividere il viaggio verso una medesima destinazione e quindi abbiano "combinato" una tratta con mezzo proprio individuale con una tratta in *car pooling*.

3 Il settore aeroportuale

Il settore aeroportuale ha conosciuto, nell'ultimo decennio, una crescita costante e continua, con unica eccezione gli anni della crisi globale, che però sono stati rapidamente recuperati. A livello mondiale le proiezioni future sono inoltre positive, sia secondo gli osservatori istituzionali sia per gli addetti di settore: come riportato dall'OECD¹⁴, l'International Civil Aviation Organization (ICAO) prevede un 4,7% di crescita annua tra il 2010 e il 2030, l'Airbus Industry un 4,8% tra il 2010 e il 2029 e la Boeing stima un raddoppio entro il 2030 del traffico passeggeri globale. Tale sviluppo sarà comunque differenziato per le diverse aree, con una predominanza del mercato cinese e delle altre regioni in espansione (India, Middle East e parte dell'America Latina), che complessivamente occuperanno (sempre secondo l'OECD) il 68% del traffico globale, mentre per le economie mature (Europa e Nord America) si attendono tassi di incremento di poco inferiori alla media globale, pari a circa il 3,7% annuo per il periodo 2010-2029. A livello europeo, svariati fattori possono avere un impatto negativo sulle stime di crescita: il perdurare della crisi, le difficoltà finanziarie delle compagnie aeree - a causa dell'elevato costo del petrolio e del cambio euro-dollaro sfavorevole -, ma anche le basse potenzialità del settore di trasporto aereo in Europa.

Anche in termini di trasporto merci le previsioni sono positive, legate principalmente al commercio internazionale con i paesi emergenti. Su un orizzonte ventennale, Airbus prevede una crescita del 5,9% annuo. In questo ambito, però, l'Italia detiene un ruolo marginale rispetto ad altri paesi europei, con una quota di mercato del 6% (contro il 10% della Francia e 30% della Germania) e con solo il 2% del totale delle merci trasportate che viaggiano per via aerea.¹⁵

¹⁴ OECD, *Strategic Transport Infrastructures Needs 2030*, Parigi, 2011.

¹⁵ Fonte: Unicredit, *Rapporto Infrastrutture e Trasporti*, Milano, 2013.

3.1 Il settore aeroportuale europeo

L'andamento del volume di traffico passeggeri in Europa, ha registrato nel 2012 un rallentamento rispetto alla crescita del biennio precedente (Figura 7). Dopo la brusca frenata del 2008 e del 2009, dovuta all'effetto della crisi economica, il settore aveva infatti registrato nel 2010-2011 un trend di crescita maggiore anche rispetto agli anni pre-crisi.

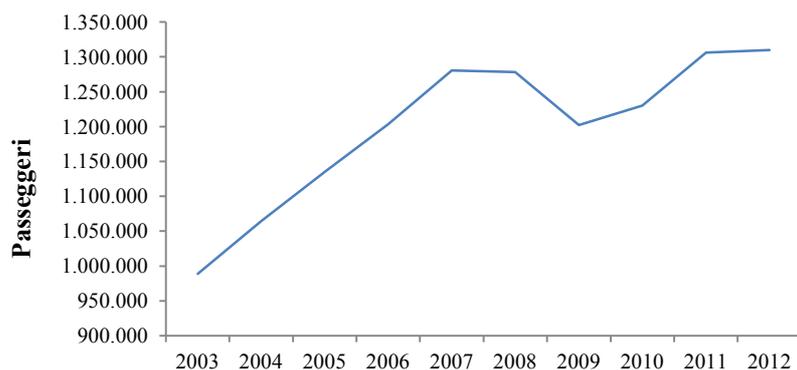


Figura 7. Andamento traffico passeggeri in Europa

Fonte: ICCSAI, Fact Book, 2013

Una classifica dei paesi europei per volumi di traffico passeggeri (Figura 8) mostra come più del 60% del traffico passeggeri europeo è concentrato su cinque paesi (Regno Unito, Spagna, Germania, Francia e Italia). L'Italia risulta quinta anche in ragione del ruolo rilevante del settore turistico nel nostro paese.

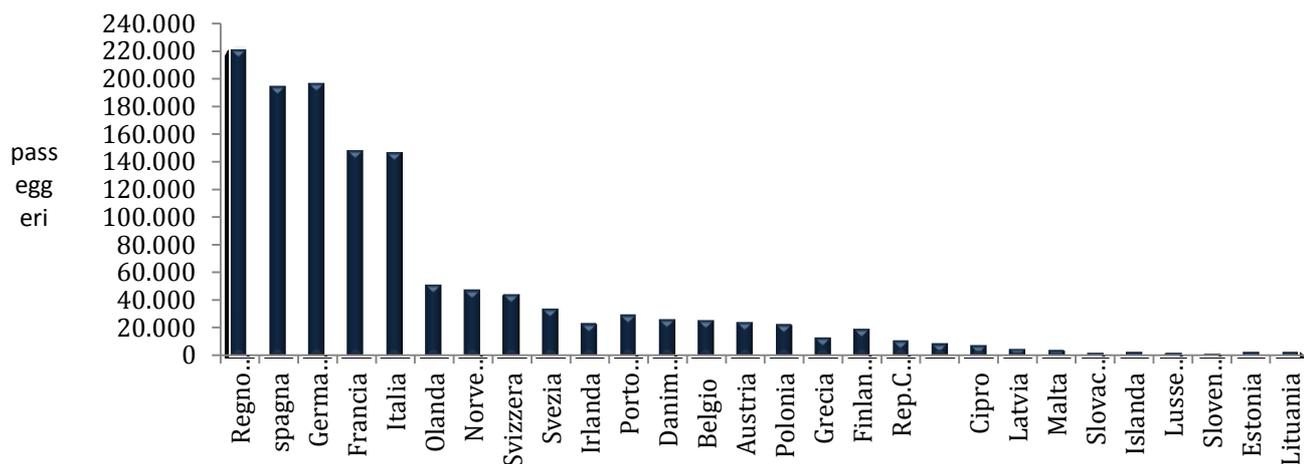


Figura 8. Traffico passeggeri per paese europeo

Fonte, ENAC

La Tabella 4 fornisce una classifica dei primi venti aeroporti europei in funzione del numero di passeggeri (in Milioni), individuando la posizione di ciascuno scalo nel 2007 e nel 2012.

Stato	Aeroporto	Passeggeri 2007	Passeggeri 2012	Rank 2007	Rank 2012
Regno Unito	Londra Heathrow	67.853	69.995	1°	1°
Francia	Parigi Rosy/CDG	59.922	61.612	2°	2°
Germania	Francoforte	54.112	57.520	3°	3°
Spagna	Madrid Barajas	52.143	45.195	4°	5°
Olanda	Amsterdam Schiphol	47.800	51.036	5°	4°
Regno Unito	Londra Gatwick	35.166	34.236	6°	9°
Germania	Monaco F.J. Strauss	33.982	38.362	7°	6°
Italia	Roma Fiumicino	32.945	36.980	8°	7°
Spagna	Barcellona	32.801	35.145	9°	8°
Francia	Parigi Orly	26.441	27.232	10°	10°
Italia	Milano Malpensa	23.885	18.524	11°	>20°
Regno Unito	Londra Stansted	23.760	17.470	12°	>20°
Spagna	Palma di Maiorca	23.228	22.667	13°	13°
Irlanda	Dublino	23.200	19.091	14°	19°
Regno Unito	Manchester	21.892	19.676	15°	17°
Danimarca	Copenaghen	21.410	23.336	16°	12°
Svizzera	Zurigo	20.739	24.802	17°	11°
Norvegia	Oslo	19.044	22.079	18°	15°
Austria	Vienna	18.768	22.166	19°	14°
Svezia	Stoccolma Arlanda	17.912	19.674	20°	18°
Belgio	Bruxelles	-	18.971	>20°	20°
Germania	Dusseldorf	-	20.833	>20°	16°

Tabella 4. Aeroporti europei: ranking per volume di passeggeri

Fonte: ICCSAI, Fact book, 2012

Nel quadro europeo emerge, sia nel prospetto del 2007 sia in quello del 2012, il Regno Unito che, con i due aeroporti di Londra, raccoglie più di 100 milioni di passeggeri. Dopo il Regno Unito, si trovano Germania e Francia, mentre l'Italia si posiziona dopo la Spagna, con Fiumicino e Malpensa.

L'aeroporto di Londra Heathrow conserva il primo posto in classifica anche nel 2012, registrando una crescita del 3% sul volume dei passeggeri trasportati, rispetto a quanto registrato nel 2007. Anche Parigi Rosy/CDG e Francoforte presentano volumi di traffico rilevanti, con una crescita (Figura 9), rispettivamente, del 3% e 6% nell'arco del quinquennio rilevato. Unico aeroporto che rimane nella classifica dei primi 20 anche nel 2012 è Roma Fiumicino mentre Milano Malpensa subisce un calo del 29% nel volume di passeggeri trasportati, risultato che fa precipitare lo scalo per più di 10 posizioni. Uguale sorte è toccata a Londra Stansted il cui traffico passeggeri si riduce del 36% tra il 2007 e il 2012, con una diminuzione di circa 6 milioni di passeggeri nel decennio tra il 2002 e il 2012. Dopo Madrid Barajas e Londra Stansted, lo scalo di Malpensa si trova al terzo posto nella classifica degli aeroporti con maggiore traffico in diminuzione.

Roma Fiumicino, invece, guadagna una posizione, con un incremento notevole del numero di passeggeri in transito. Dal 2002, infatti, sono circa 12 milioni i passeggeri in più che raggiungono lo scalo della capitale, portando Roma Fiumicino al 4° posto per crescita del numero di passeggeri gestiti nell'ultimo decennio.

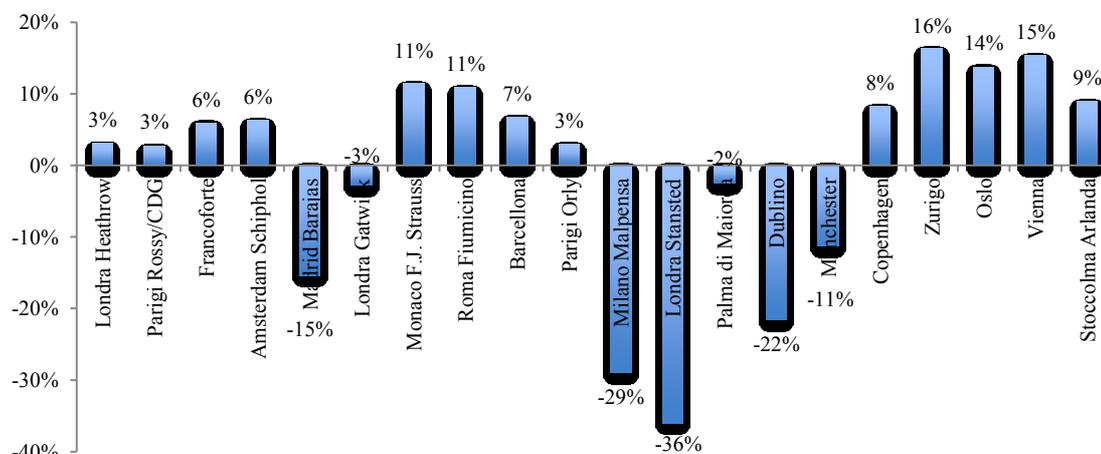


Figura 9. Variazione percentuale del traffico passeggeri nei principali aeroporti europei

Fonte: ICCSAI, Fact Book, 2013

3.2 Il settore aeroportuale italiano

3.2.1 Classificazione degli aeroporti

Nel gennaio 2014, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) ha avviato la definizione di un nuovo Piano Nazionale degli Aeroporti volto a razionalizzare e riorganizzare il sistema aeroportuale italiano. Gli obiettivi del piano sono stati identificati come segue:

- fornire alle varie componenti istituzionali e operative del settore un quadro programmatico per lo sviluppo globale di un comparto fondamentale ai fini della crescita economica, occupazionale e sociale del Paese;
- disporre di uno strumento di governance del settore, per affrontare le sfide che nascono dai cambiamenti in corso nello scenario di riferimento internazionale ed europeo;
- ottimizzare l'offerta trasportistica anche mediante il coordinamento delle azioni di intervento nel settore del trasporto aereo con i piani riguardanti le altre modalità di trasporto;
- individuare le priorità infrastrutturali su cui concentrare gli investimenti, ai fini di una migliore allocazione delle risorse disponibili.

Punto di partenza del Piano è stato l'individuazione degli aeroporti strategici e di quelli di interesse nazionale deputati a costituire la struttura fondamentale del sistema aeroportuale dei prossimi anni, in modo da poterli distinguere dagli aeroporti di interesse locale o regionale. I criteri¹⁶ con i quali sono stati individuati gli aeroporti strategici sono:

- I. Divisione del territorio nazionale utilizzando come base di riferimento la ripartizione territoriale dell'Italia in aree sovregionali secondo lo schema *NUTS-livello 1*¹⁷: Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud, Isole.

¹⁶ Fonte: Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, *Piano Nazionale degli Aeroporti*, 2014.

¹⁷ NUTS: nomenclatura delle unità territoriali statistiche istituita dall'Ufficio europeo di statistica Eurostat per offrire uno schema unico di ripartizione territoriale.

- II. Individuazione, in ognuna di tali aree sovraregionali, dei bacini di traffico omogeneo con distanza massima di 2 ore di percorso auto da un aeroporto strategico; si è così pervenuti al risultato di dieci bacini di traffico: Nord-Est, Nord-Ovest, Centro-Nord, Centro Italia, Campania, Mediterraneo-Adriatico, Calabria, Sicilia-orientale, Sicilia-occidentale, Sardegna.
- III. Identificazione di un unico aeroporto strategico per ogni bacino nonché dell'insieme degli ulteriori aeroporti di interesse nazionale, in applicazione dei criteri fissati dall'art. 698 del Codice della Navigazione.

Fra le fonti normative europee individuate per l'identificazione degli aeroporti strategici di ciascun bacino, il Piano fa riferimento al Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE, che stabilisce orientamenti per lo sviluppo di una rete transeuropea comprendente una struttura a doppio strato che consiste nella rete globale e nella rete centrale (art. 1)¹⁸:

- La rete globale è definita da tutte le infrastrutture di trasporto, esistenti e pianificate, della rete transeuropea dei trasporti, nonché da misure che ne promuovono l'uso efficiente e sostenibile sul piano sociale e ambientale.
- La rete centrale consiste di quelle parti della rete globale che rivestono la più alta importanza strategica ai fini del conseguimento degli obiettivi per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti.

Il criterio adottato nel Piano è stato di considerare gli aeroporti di interesse nazionale qualora si realizzino due condizioni¹⁹:

- a) L'aeroporto deve essere in grado di svolgere un piano ben definito all'interno del bacino, con una sostanziale specializzazione dello scalo (ad esempio focalizzato sul traffico *leisure*, prevalentemente destinato al traffico merci, city airport, ecc.).
- b) L'aeroporto deve essere in grado di dimostrare il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario in un arco temporale ragionevole.

In applicazione di tali criteri, il Piano ha individuato 11 aeroporti Strategici e 26 aeroporti di Interesse Nazionale, la cui suddivisione per bacino di traffico è riportata nella Tabella 5.

BACINO DI TRAFFICO	AEROPORTI STRATEGICI	AEROPORTI DI INTERESSE NAZIONALE
Nord-Ovest	Milano Malpensa	Milano Linate, Torino, Bergamo, Genova, Brescia, Cuneo
Nord-Est	Venezia	Verona, Treviso, Trieste
Centro-Nord	Bologna, Pisa/Firenze (*)	Rimini, Parma, Ancona
Centro Italia	Roma Fiumicino	Roma Ciampino, Perugia, Pescara
Campania	Napoli	Salerno
Mediterraneo/Adriatico	Bari	Brindisi, Taranto
Calabria	Lamezia	Reggio Calabria, Crotona
Sicilia orientale	Catania	Comiso
Sicilia occidentale	Palermo	Trapani, Pantelleria, Lampedusa
Sardegna	Cagliari	Olbia, Alghero

(*) a condizione che si realizzi la gestione unica

Tabella 5. Classificazione aeroporti italiani per bacino di traffico

¹⁸ Fonte: Unicredit, *Rapporto Infrastrutture e Trasporti*, Milano, 2013.

¹⁹ Fonte: Piano Nazionale degli Aeroporti cit.

La classificazione degli aeroporti vede come unica eccezione alla regola di un aeroporto strategico per ciascun bacino quella relativa al Centro-Nord per il quale sono stati considerati come aeroporti strategici quelli di

- Bologna e Pisa/Firenze in considerazione delle caratteristiche morfologiche del territorio, della vicinanza e della dimensione degli scali, e
- Bari e Catania che il Regolamento UE ha originariamente classificato come globali.

Come si può osservare, la scelta di quali aeroporti classificare come strategici o di interesse nazionale è ricaduta sugli aeroporti rilevanti nell'ambito delle reti europee e su quelli con potenzialità di crescita di traffico passeggeri.

Inoltre, la dimensione degli aeroporti, definita in base al traffico passeggeri, è risultata avere un ruolo fondamentale: gli aeroporti non inclusi nella rete nazionale sono infatti quelli caratterizzati da un traffico passeggeri ridotto.

3.2.2 Principali dati economici del settore

Come in altri Paesi del Sud Europa, l'andamento del trasporto aereo in Italia è stato condizionato da una forte esposizione ai fenomeni macroeconomici.

Esso è stato, altresì, condizionato da una peculiare flessione dei vettori tradizionali a favore dei vettori *low cost* e della crescente concorrenza dei treni ad alta velocità su alcune importanti rotte del Paese.

Occorre anche tener presente che il mercato italiano è articolato su una rete di numerosi aeroporti, alcuni dei quali di piccole dimensioni, in concorrenza tra loro; ciò comporta in genere una maggiore dispersione dei passeggeri rispetto ai concorrenti europei.

Il risultato è un sistema molto polarizzato sulle città di Milano e Roma, i cui aeroporti rappresentano, nel complesso, il 47,1% (Tabella 6) del mercato passeggeri, ma che vede protagonisti anche numerosi aeroporti di medie dimensioni grazie alla presenza dei vettori *low cost* che generano un elevato traffico.

Aeroporto	Passeggeri
Roma (FIU+CIA)	28,2%
Milano (MXP+LIN)	18,9%
Bergamo	6,1%
Venezia	5,6%
Catania	4,3%
Bologna	4,1%
Napoli	3,9%
Palermo	3,1%
Pisa	3,1%
Bari	2,6%
Cagliari	2,4%
Torino	2,4%
Verona	2,2%

Tabella 6. Market share e crescita traffico aereo passeggeri gestito dai principali aeroporti italiani (2012)
Fonte: Unicredit su dati Assaeroporti 2013

Oltre al traffico dei passeggeri trasportati, risulta interessante osservare i movimenti aerei commerciali, i passeggeri trasportati su aerei commerciali e il totale cargo trasportato su servizi aerei commerciali.

Per movimento aereo si intende un decollo o un atterraggio di un aeromobile su un aeroporto; l'arrivo e la partenza di uno stesso aeromobile danno dunque luogo a due movimenti. Nel 2007 i dati di traffico rilevavano 1,5 milioni di movimenti annui, ridottisi a 1,3 milioni al 2013²⁰. Osservando i dati annuali dei movimenti aerei commerciali degli aeroporti strategici e degli aeroporti di interesse nazionale, i trend dei singoli aeroporti seguono quello generale con cali più marcati tra il 2008 e il 2009.

Tra gli aeroporti strategici, è da notarsi il fortissimo calo di Milano Malpensa che tra il 2007 e il 2013 ha perso il 39% di movimenti commerciali. Tra gli aeroporti di interesse nazionale, in controtendenza rispetto all'andamento generale, si riscontra un incremento costante dei movimenti aerei commerciali per l'aeroporto di Bergamo che dal 2007 al 2013 vede un incremento del 19% grazie alla presenza della *low cost* Ryanair.

La classifica dei primi 15 aeroporti italiani in base al numero totale di movimenti aerei commerciali (Tabella 7) rileva come i primi 15 aeroporti italiani per movimenti aerei commerciali sono per la maggior parte strategici. Fanno eccezione Milano Linate, Bergamo, Torino e Roma Ciampino, che sono stati classificati di interesse nazionale in quanto localizzati in un bacino in cui è già presente un aeroporto appartenente alla *Core Network* europea.

Territorialmente, tali movimenti si sono suddivisi tra aeroporti del Nord, Centro, Sud e Isole, con una predominanza nel 2013 del Nord (38,98% dei movimenti aerei commerciali) e Centro (38,38%), e solo il 13,58% alle Isole e il 9% al Sud. Le maggiori quote di movimenti commerciali al Nord e Centro sono essenzialmente dovute alla presenza dei poli di Milano e Roma, che nell'ultimo anno risultano quasi coincidenti. Nel tempo, tali quote sono rimaste sostanzialmente costanti con una leggera perdita da parte del Nord a discapito di Centro, Sud e Isole.

Rank	Aeroporto	Classificazione	Bacino	Movimenti
1	ROMA FIUMICINO	STRATEGICO	CENTRO ITALIA	301.869
2	MILANO MALPENSA	STRATEGICO	NORD OVEST	160.700
3	MILANO LINATE	INT. NAZIONALE	NORD OVEST	91.128
4	VENEZIA	STRATEGICO	NORD EST	78.982
5	BERGAMO	INT. NAZIONALE	NORD OVEST	69.974
6	BOLOGNA	STRATEGICO	CENTRO NORD	61.281
7	CATANIA	STRATEGICO	SICILIA OR.	54.036
8	NAPOLI	STRATEGICO	CAMPANIA	48.704
9	ROMA CIAMPINO	INT. NAZIONALE	CENTRO ITALIA	46.266
10	PALERMO	STRATEGICO	SICILIA OCC.	40.244
11	PISA	STRATEGICO	CENTRO NORD	39.195
12	TORINO	INT. NAZIONALE	NORD OVEST	35.606
13	BARI	STRATEGICO	MEDIT./ADRIATICO	30.850
14	CAGLIARI	STRATEGICO	SARDEGNA	30.518
15	FIRENZE	STRATEGICO	CENTRO NORD	28.164

Tabella 7. Primi 15 aeroporti italiani in base al numero di movimenti aerei commerciali

Fonte: Dati di traffico ENAC

²⁰ Fonte: ENAC.

Per quanto riguarda il trasporto passeggeri, si osserva che, pur avendo l'Italia registrato nel biennio 2009-2011 tassi di crescita superiori al 6% e superiori ai valori a livello europeo, tale crescita è ferma dal 2011, anche se la contrazione del traffico è stata inferiore a quella spagnola. Buona invece è stata la tenuta di Regno Unito, Germania e Francia. Nel complesso, sia per i bassi livelli pre-crisi sia per la riduzione del traffico negli ultimi anni, l'Italia nel 2013 si colloca ultima tra i cinque principali paesi europei per traffico (Figura 10).

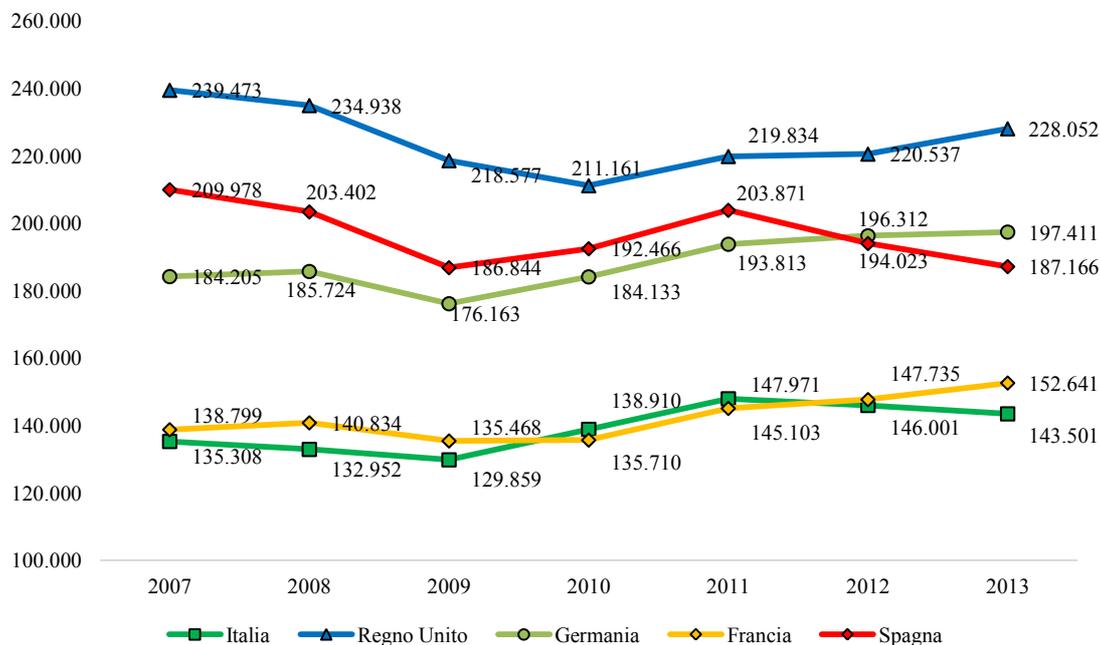


Figura 10. Volumi di traffico aereo passeggeri per paese europeo²¹ -
Fonte: ICCSAI Factbook 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Italia	-1,74%	-2,33%	6,97%	6,52%	-1,33%	-1,71%
Regno Unito	-1,89%	-6,96%	-3,39%	4,11%	0,32%	3,38%
Germania	0,82%	-5,15%	4,52%	5,26%	1,29%	2,90%
Francia	1,47%	-3,81%	0,18%	6,92%	1,81%	3,32%
Spagna	-3,13%	-8,14%	3,01%	5,93%	-4,83%	-3,53%

Il duro impatto subito dal settore nel 2009 a causa della crisi è stato comunque seguito nei due anni successivi da un netto recupero, con un numero di passeggeri che nel 2011 supera addirittura i livelli pre-crisi. Stando infatti ai dati Eurostat, nel 2010 la crescita italiana (+7,2%) è ampiamente superiore a quella media europea (+3,8% su UE-27). Inoltre nel 2011, l'Italia è il Paese che ha conosciuto la crescita più alta di traffico passeggeri (+6,1%) rispetto ai principali Paesi europei (+5,2% in Francia, +4,9% in Germania, +4,4% nel Regno Unito, con una media su UE-27 del +5,2%). Tale recupero non è però stato riconfermato tra il 2012 e il 2013 dove il numero di passeggeri è nuovamente calato.

Per quanto riguarda gli aeroporti strategici, l'andamento dei singoli aeroporti è molto simile a quello generale: dopo un calo di passeggeri nel 2009, tutti gli aeroporti sono caratterizzati da una forte ripresa e una nuova decrescita, un andamento particolarmente accentuato negli scali

²¹ Al riguardo si osservi che un passeggero che usufruisce di un collegamento nazionale dà luogo ad una unità-passeggero in partenza nello scalo di origine ed una unità-passeggero in arrivo in quello di destinazione, mentre un collegamento internazionale dà luogo ad una sola unità di traffico nello scalo nazionale. Ne consegue che il traffico globale registrato negli scali nazionali deriva dal numero di passeggeri che hanno viaggiato su tratte nazionali contati due volte, sommati a quelli che hanno viaggiato su tratte internazionali contati una sola volta.

di Roma Fiumicino (35,9 passeggeri nel 2013, rispetto ai 32,4 del 2007), Venezia (8,3 milioni, in crescita sui 7 milioni del 2007) e Catania (dai 6 milioni di passeggeri nel 2007 ai 6,3 del 2013).

Come nel caso dei movimenti aerei commerciali, anche per quanto riguarda i passeggeri, Milano Malpensa rappresenta un'eccezione alla regola, in quanto, con 17,7 milioni di passeggeri nel 2013, non riesce a recuperare i livelli pre-crisi (23,7 milioni di passeggeri nel 2007) e subisce un calo del 25% di passeggeri trasportati dal 2007 al 2013²².

Per quanto riguarda invece gli aeroporti di interesse nazionale, si distingue la crescita costante di Bergamo che dal 2007 al 2013 vede incrementare il proprio traffico del 55%: l'andamento positivo è dovuto –come si è accennato- alla presenza come principale vettore della low cost Ryanair che per aeroporti come Bergamo, Bologna, Bari e Brindisi ha garantito flussi crescenti di passeggeri anche negli anni in cui il settore aeroportuale ha subito una nuova flessione²³.

Come si è osservato, quella dei passeggeri trasportati è sicuramente la variabile più rilevante e maggiormente considerata dal Ministero sia per definire il ruolo dei vari aeroporti, sia per definirne le dimensioni. Si osserva come i primi 15 aeroporti italiani per passeggeri trasportati nel 2013 rientrino tutti nel Piano Nazionale redatto a gennaio (Tabella 8).

Confrontandola con la classifica inerente ai movimenti aerei commerciali, si osserva che gli aeroporti sono sostanzialmente gli stessi (ad eccezione di Verona che sostituisce al quindicesimo posto Firenze) e che il loro ordinamento non cambia se non con qualche inversione di posto: ciò evidenzia un'alta correlazione tra la variabile dei movimenti aerei commerciali e quella dei passeggeri trasportati di un aeroporto.

Rank	Aeroporto	Classificazione	Bacino	Passeggeri
1	ROMA FIUMICINO	STRATEGICO	CENTRO ITALIA	35.939.917
2	MILANO MALPENSA	STRATEGICO	NORD OVEST	17.781.144
3	MILANO LINATE	INT. NAZIONALE	NORD OVEST	8.983.694
4	BERGAMO	INT. NAZIONALE	NORD OVEST	8.882.661
5	VENEZIA	STRATEGICO	NORD EST	8.327.899
6	CATANIA	STRATEGICO	SICILIA OR.	6.307.473
7	BOLOGNA	STRATEGICO	CENTRO NORD	6.127.221
8	NAPOLI	STRATEGICO	CAMPANIA	5.400.080
9	ROMA CIAMPINO	INT. NAZIONALE	CENTRO ITALIA	4.744.716
10	PISA	STRATEGICO	CENTRO NORD	4.471.085
11	PALERMO	STRATEGICO	SICILIA OCC.	4.335.668
12	BARI	STRATEGICO	MEDIT./ADRIATICO	3.591.368
13	CAGLIARI	STRATEGICO	SARDEGNA	3.577.560
14	TORINO	INT. NAZIONALE	NORD OVEST	3.154.330
15	VERONA	INT. NAZIONALE	NORD EST	2.685.702

Tabella 8. Primi 15 aeroporti italiani ordinati in base al numero di passeggeri trasportati nel 2013

Fonte: Dati di traffico ENAC

In Italia sono 34 gli Aeroporti che gestiscono il traffico internazionale, alcuni dei quali - generalmente quelli minori - gestiscono esclusivamente rotte da e verso paesi dell'Unione Europea. Nell'ultimo quinquennio, i volumi di passeggeri per le destinazioni Europee ed Extra

²² Fonte: Dati di traffico ENAC.

²³ Fonte: Dati di traffico ENAC.

hanno registrato un andamento crescente, anche se non particolarmente pronunciato. L'aumento è principalmente dovuto a una lieve crescita del traffico internazionale extra EU la cui quota sul totale ha subito un incremento di quasi due punti percentuali tra il 2011 e il 2013 (Figura 11).

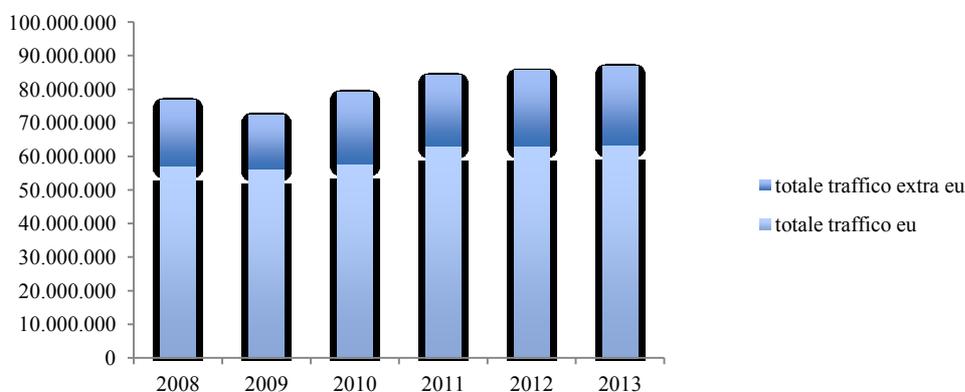


Figura 11. Andamento traffico passeggeri EU ed extra EU

Fonte: Dati di Traffico 2008/2009/2010/2011/2012, ENAC

Per un'analisi dettagliata dei trend e dei volumi del traffico passeggeri internazionale gestito dagli aeroporti italiani, il totale complessivo dei viaggiatori è stato suddiviso in relazione alle aree di partenza e/o arrivo, che possono essere paesi dell'Unione Europea o aree di Origine-Destinazione Internazionali²⁴ (destinazioni Extra EU). Più dell'80% del traffico internazionale è concentrato negli aeroporti strategici, sia per le destinazioni EU sia per quelle Extra EU (Figura 12).

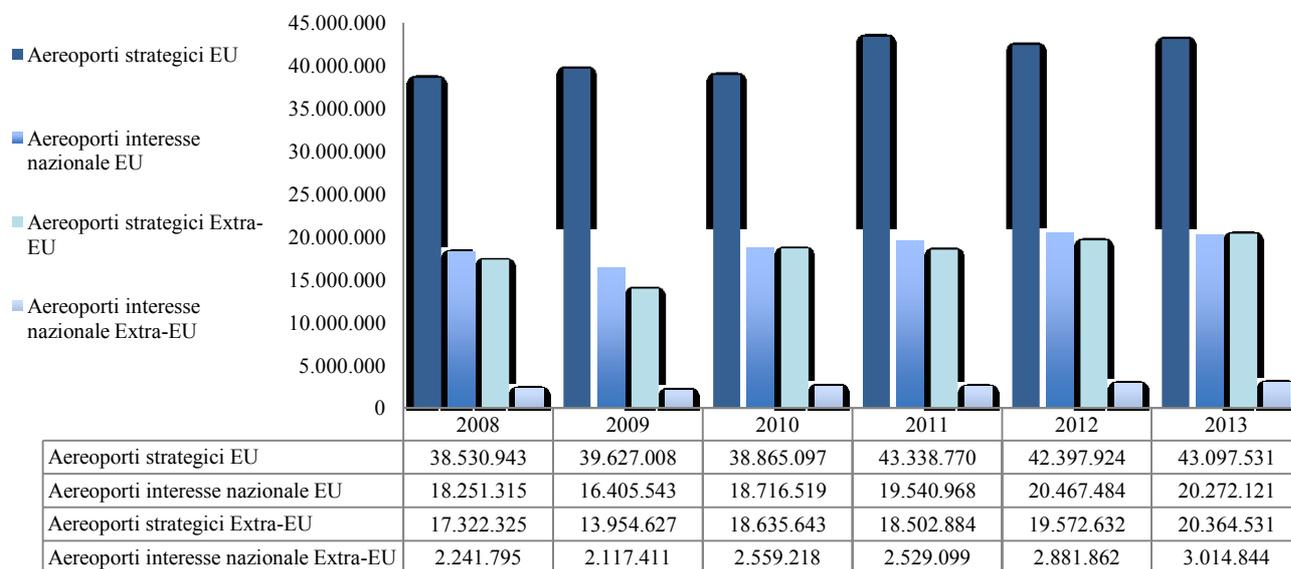


Figura 12. Traffico passeggeri EU ed extra EU per aeroporti strategici e di interesse nazionale

Fonte: Dati di Traffico 2008/2009/2010/2011/2012, Enac

Il disequilibrio tra i contributi degli scali delle due categorie aeroportuali, è particolarmente marcato nel mercato Extra EU, per i quali la quota degli aeroporti di interesse nazionale si aggira

²⁴ Ovvero Europa extra-EU, Centro America, Nord America, Sud America, Africa, Asia e Oceania.

attorno al 13% del numero di passeggeri complessivo, contro un 30% del volume totale coperto dagli aeroporti di interesse nazionale per le rotte nei paesi EU²⁵.

Trascurando gli aeroporti d'interesse locale che contribuiscono in misura irrilevante per le tratte internazionali, in aggregato tra destinazioni EU ed Extra EU, il traffico passeggeri viene gestito per il 70% circa dagli scali strategici, lasciando la quota rimanente agli aeroporti d'interesse nazionale. Si può infine vedere come, in media nel periodo 2007-2013, le quote di mercato si siano divise tra Nord (circa 38%), Centro (38%), Sud (9,5%) e Isole dell'Italia (14,5%)²⁶.

Anche in questo caso i poli di Milano e Roma fanno sì che le quote più rilevanti di passeggeri trasportati siano detenute dal Nord e dal Centro Italia con quote molto simili tra di loro. Proprio come nel caso dell'andamento dei movimenti commerciali, il Nord ha visto nel tempo la perdita di qualche punto percentuale in corrispondenza del calo di traffico presso Malpensa.

Un altro punto importante da analizzare è il livello di concorrenza diretta dei vettori all'interno dei singoli aeroporti e, quindi, il grado di dipendenza dei vari aeroporti nei confronti di singole compagnie aeree. Utilizzando l'indice di Herfindahl-Hirschman (HHI)²⁷ è possibile individuare il "livello di dominanza" di una compagnia aerea all'interno di un aeroporto. Questo indice è come noto definito come la sommatoria delle quote elevate al quadrato di ciascuna compagnia aerea in termini o di posti disponibili (*Available Seats Kilometers* - ASK) o di posti offerti. Da una classifica dei primi 10 aeroporti italiani per concentrazione alla fine del 2012 (Tabella 9), emerge come in alcuni aeroporti italiani il grado di concentrazione sia molto elevato.

Aeroporto	Classificazione	Num. Compagnie	HHI su ASK	HHI su Posti
Bergamo	INT. NAZ.	19	6459	7004
Rimini	INT. NAZ.	9	6004	5760
Brindisi	INT. NAZ.	8	4123	4064
Pisa	STRATEGICO	19	3821	3750
Milano Linate	INT. NAZ.	16	3513	3995
Lamezia Terme	STRATEGICO	15	3161	3632
Bari	STRATEGICO	18	3066	3086
Cagliari	STRATEGICO	15	2947	2975
Olbia	INT. NAZ.	23	2766	4062
Catania	STRATEGICO	33	2066	2425

Tabella 9. Classifica degli aeroporti italiani in base alla concentrazione dei vettori presenti

Fonte: Fact Book 2013, ICCSAI

Mentre Bergamo conferma il trend di aumento di concentrazione, con Ryanair che si avvicina sempre di più ad avere una situazione su tale scalo di quasi-monopolio, con un'offerta pari all'80% degli ASK totali, si verificano altre situazioni di altissima concentrazione, come Rimini e Brindisi, legate alla forte presenza di vettori *low cost*. Milano Linate rappresenta un'eccezione in quanto l'alta concentrazione è qui dovuta alla forte presenza di Alitalia (58% di ASK totali).

²⁵ Fonte: Dati di Traffico 2008-2012, Enac

²⁶ Fonte: Dati di traffico ENAC.

²⁷ Questo indice è dato dalla formula $HHI_i = \sum_{j=1}^N s_j^2$ dove il pedice i è riferito ad un singolo aeroporto mentre il termine s_j rappresenta la quota della compagnia aerea j sia in termini di posti disponibili sia di posti offerti sul totale dell'aeroporto. Tale indicatore è calcolato in un *range* compreso tra 0 e 10.000, dove valori più elevati indicano un maggior grado di concentrazione.

Anche l'esame della situazione in termini di posti offerti conferma la posizione di leadership di Ryanair nell'aeroporto di Bergamo, con un indice HHI molto elevato. Gli altri aeroporti manifestano valori molto simili a quelli trovati considerando gli ASK ad eccezione di Olbia per cui si riscontra una concentrazione molto più alta se misurata in termini di posti offerti per la forte presenza di Meridiana.

Anche il mercato del traffico merci (Tabella 10) appare fortemente concentrato, con più di metà del traffico movimentato dai tre poli Lombardi di Malpensa, Linate e Bergamo.

Aeroporto	% in termini di Tonnellate
Milano (MXP+LIN)	48,60%
Roma (FIU+CIA)	17,90%
Bergamo	13,10%
Venezia	4,60%
Bologna	4,10%
Altri	11,30%

Tabella 10. Market share del traffico merci gestito dai principali aeroporti italiani nel 2012

Fonte: Unicredit su dati Assaeroporti

I poli rilevanti nel trasporto merci (Tabella 10) sono molti meno rispetto al numero di aeroporti che detiene quote significative nel trasporto dei passeggeri, il che consente indubbiamente di sfruttare vantaggi legati ad economie di scala o alla specializzazione nella gestione di particolari tipologie di traffico. L'andamento del mercato delle merci (Figura 13) è molto simile a quello dei passeggeri per quanto riguarda il crollo subito nel 2009 a causa della crisi finanziaria. A differenza del traffico passeggeri però, la ripresa non è stata così marcata perché, nonostante la variazione positiva del 2010 dovuta soprattutto al commercio con le economie emergenti dei paesi BRIC, il 2011 ha subito visto un rallentamento per poi passare ad una nuova contrazione nel 2012 rendendo così impossibile raggiungere e superare i livelli pre-crisi.

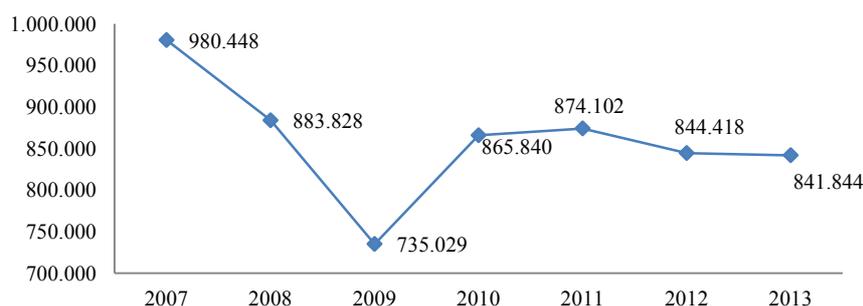


Figura 13. Andamento della variabile Cargo (ton di merci e posta trasportate)

Fonte: Dati di traffico ENAC

A livello di singoli aeroporti, tra quelli strategici tutti gli aeroporti rilevanti per il traffico merci hanno visto, oltre al consueto crollo del 2009, una riduzione delle quantità movimentate negli ultimi anni con un lieve recupero nel 2013 (ad esempio per Milano Malpensa).

Passando ad osservare gli aeroporti di interesse nazionale, si nota che Bergamo distanzia di gran lunga gli altri aeroporti per tonnellate trasportate ma anche che si tratta dell'unico aeroporto che dopo il crollo del 2009 ha intrapreso un cammino di crescita continuo. Nessun aeroporto è

però più riuscito a recuperare i livelli di cargo trasportati prima del 2009. Negli anni a venire sarà dunque molto importante recuperare tale perdita per il rilievo che questo settore può avere per le nostre imprese esportatrici, soprattutto quelle che trasportano beni di maggiore qualità o deperibili.

Una classifica dei primi 15 aeroporti italiani per tonnellate di merce trasportata (Tabella 11) mostra che tra i primi aeroporti italiani per traffico merci compaiono nuovi soggetti esclusi dal Piano (Brescia e Trapani) o altri di interesse nazionale lontani dalle prime posizioni nel mercato passeggeri (Ancona).

Rank	Aeroporto	Classificazione	Bacino	Cargo [Tonn]
1	MILANO MALPENSA	STRATEGICO	NORD OVEST	430.344
2	ROMA FIUMICINO	STRATEGICO	CENTRO ITALIA	141.913
3	BERGAMO	INT. NAZIONALE	NORD OVEST	115.950
4	VENEZIA	STRATEGICO	NORD EST	33.618
5	BOLOGNA	STRATEGICO	CENTRO NORD	33.557
6	MILANO LINATE	INT. NAZIONALE	NORD OVEST	19.614
7	ROMA CIAMPINO	INT. NAZIONALE	CENTRO ITALIA	16.435
8	BRESCIA	INT. LOCALE	NORD OVEST	11.204
9	ANCONA	INT. NAZIONALE	CENTRO NORD	6.656
10	CATANIA	STRATEGICO	SICILIA OR.	6.123
11	TARANTO	INT. LOCALE	MEDIT./ADRIATICO	5.691
12	NAPOLI	STRATEGICO	CAMPANIA	5.542
13	CAGLIARI	STRATEGICO	SARDEGNA	3.357
14	BARI	STRATEGICO	MEDIT./ADRIATICO	2.034
15	PISA	STRATEGICO	CENTRO NORD	1.964

Tabella 11. Primi 15 aeroporti italiani ordinati in base a tonnellate di cargo nel 2013

Fonte: Dati di traffico ENAC

Da questa classificazione si deduce che l'articolazione degli aeroporti prevista nel piano è basata esclusivamente sul traffico passeggeri. Il traffico merci non trova spazio nella presentazione del Piano Nazionale, se non in materia di incentivazione delle reti aeroportuali (ciò in quanto la gestione del traffico cargo, così come quella di altre tipologie di traffico, da parte di un solo soggetto che opera con strutture dedicate e specifiche dovrebbe consentire di ottenere economie di scala e vantaggi legati alla specializzazione nella gestione di particolari tipologie di traffico).

Per quanto concerne la distribuzione delle quote di mercato del settore cargo nelle diverse zone territoriali italiane, si riscontra una forte concentrazione di tonnellate trasportate nella zona Nord dell'Italia, con le tonnellate restanti trasportate praticamente solo dalla zona centrale.

3.3 Aspetti di interesse regolatorio

3.3.1 Concessioni Aeroportuali

La gestione degli aeroporti in Italia ha subito vari cambiamenti negli anni. Fino alla riforma del sistema aeroportuale avvenuta nel 1993 (Legge 24 dicembre 1993, n. 537), tre erano i sistemi di gestione degli aeroporti italiani in vigore:²⁸

²⁸ Si rimanda al recente Rapporto dell'AVCP, *La gestione aeroportuale*, 2013.

- gestione diretta da parte dello Stato, dove quest'ultimo provvedeva alla realizzazione e manutenzione di tutti i beni e delle infrastrutture aeroportuali, percepiva gli introiti e sosteneva gli oneri di gestione.;
- gestione parziale, dove veniva dato in concessione al gestore aeroportuale il suolo demaniale e l'uso dei beni rientranti nel sedime aeroportuale (l'aerostazione passeggeri, merci e relative pertinenze per lo svolgimento dei principali servizi aeroportuali (handling, attività commerciali, etc), mentre la gestione delle infrastrutture rimaneva di competenza dello stato; il gestore oltre a ricavare gli introiti legati all'esercizio delle predette attività, percepiva i diritti di imbarco passeggeri e le tasse di imbarco e sbarco delle merci, sostenendo gli oneri manutentivi relativi ai beni in concessione.
- la gestione totale, che prende avvio negli anni '60, per cui al concessionario viene attribuita la gestione di tutti i servizi che si svolgono all'interno del sedime aeroportuale, ivi comprese le infrastrutture; Il Gestore percepiva tutte le entrate ricavabili dall'esercizio aeroportuale, ivi compresi i diritti aeroportuali connessi all'esercizio aeroportuale (diritti di approdo, partenza e sosta aeromobili, i diritti di imbarco passeggeri e le tasse di imbarco e sbarco merci);

La gestione totale è stata affidata nel tempo a società per azioni, consorzi, enti pubblici economici, tuttavia senza ricorrere a procedure ad evidenza pubblica, bensì tramite leggi speciali. La durata di tali concessioni oscilla da un minimo di 40 anni (per l'aeroporto di Genova) ad un massimo di 80 anni (per gli aeroporti di Milano). Di seguito si riporta l'elenco delle concessionarie di gestione totale attualmente vigenti (Tabella 12)²⁹:

Aeroporto	Legge	Gestore	Scadenza Concessione
Roma (Fiumicino + Ciampino)	Legge 775/1973	Adr Spa	2044
Milano (Linate + Malpensa)	Legge 194/1962	SEA Spa	2041
Venezia	Legge 938/1986	SAVE Spa	2041
Torino Caselle	Legge 914/1965	SAGAT Spa	2035
Genova	Legge 26/1987	Aeroporto di Genova Spa	2027
Bergamo	Legge 746/1975	SACBO Spa	2042

Tabella 12. Gestioni totali affidate tramite leggi speciali

A seguito della Legge 537/1993 il regime concessorio prevalente è divenuto il modello della gestione totale. Con il successivo regolamento attuativo della Legge (il D.M. 12 novembre 1997, n. 521) è stato stabilito che le società di gestione aeroportuale fossero costituite esclusivamente da società di capitali anche partecipate dallo Stato o dagli enti locali e fu fissata la durata massima delle concessioni in 40 anni. Anche gli aeroporti la cui gestione era stata affidata nel passato tramite il modello della gestione parziale, ottennero la possibilità di convertire la precedente concessione in gestione totale a seguito di presentazione di apposita istanza corredata da un programma di intervento. Le ex gestioni parziali, per un totale di 22 aeroporti, ora convertite in gestioni totali, sono riportate nella sottostante Tabella 13³⁰:

²⁹ Fonte: ENAC, all'Indirizzo Internet

http://www.enac.gov.it/La_Regolazione_Economica/Aeroporti/Gestioni_aeroportuali/Tipologia_di_gestioni_aeroportuali/index.html

³⁰ Fonte:

http://www.enac.gov.it/La_Regolazione_Economica/Aeroporti/Gestioni_aeroportuali/Tipologia_di_gestioni_aeroportuali/index.html

Aeroporto	Convenzione	Gestore	Scadenza Concessione
Bari+Brindisi+Foggia+Taranto	n. 40 del 25/01/2002	Aeroporti di Puglia Spa	2043
Napoli	n. 50 del 09/12/2002	GESAC Spa	2043
Firenze	n. 28 del 14/12/2001	AdF Spa	2043
Olbia	n. 113 del 27/10/2004	GEASAR Spa	2044
Bologna	n. 98 del 12/07/2004	SAB Spa	2044
Pisa	n. 40 del 20/10/2006	SAT Spa	2046
Cagliari	n. 46 del 21/11/2006	SOGAER Spa	2047
Catania	n. 29 del 22/05/2007	SAC Spa	2047
Palermo	n. 47 del 17/11/2006	GESAP Spa	2047
Ronchi dei Legionari	n. 31 del 31/05/2007	Aeroporto FVG Spa	2047
Alghero	n. 30 del 28/05/2007	SOGEGAAL Spa	2047
Pescara	n. 33 del 14/06/2007	SAGA Spa	2038
Verona + Brescia	n. 09 del 30/04/2008	Aer. Valeria Catullo Spa	2048
Lamezia	n. 45 del 11/09/2007	SACAL Spa	2048
Ancona	n. 65 del 12/11/2009	AERDORICA Spa	2048
Trapani	n. 1 del 27/06/2012	AIRGEST Spa	2042
Treviso	n. 13 del 14/10/2010	AerTre Spa	2053
Parma	n. 73 del 25/11/2009 e ss.	SOGEAP Spa	2034
Albenga	-	AVA Spa	2034
Bolzano	-	ABD Spa	2034
Perugia	-	SASE Spa	2034
Salerno	-	Aeroporto di Salerno Spa	2034

Tabella 13. Gestioni ex parziali convertite in totali

Per alcune gestioni parziali la conversione in gestione totale è avvenuta con una concessione a soli 20 anni (Albenga, Bolzano, Parma, Perugia e Salerno). Per le altre gestioni la procedura di conversione non è ancora stata ancora avviata. Si registrano altresì alcune gestioni dirette da parte dello Stato tramite ENAC (Lampedusa, Pantelleria, Roma Urbe, ed altri aeroporti minori).

3.3.2 Dotazione infrastrutturale e grado di utilizzo

Le infrastrutture aeroportuali che possono rappresentare un fattore limitante del numero di aeromobili gestibili sono i terminal, i piazzali (in quanto ogni aeromobile che atterra deve avere immediatamente a disposizione un'area di sosta) e le piste. La capacità degli aeroporti italiani è valutabile attraverso due indicatori principali (Tabella 14). Il primo è relativo alla capacità oraria delle strutture ed è misurabile in termini di numero massimo di aeromobili gestibili dal sistema per unità oraria (movimenti/ora). Il secondo misura il numero massimo di passeggeri annui.

	BACINO	DI	Terminal		Piazzale		Piste	
	TRAFFICO		Mov/h	Pax/anno	Mov/h	Pax/anno	Mov/h	Pax/anno
Strategici	Milano Malpensa		105	38500000	142	52200000	70	28757000
	Venezia		29	7800000	31	8300000	41	14448000
	Bologna		31	6000000	22	4200000	20	4961000
	Pisa		15	4100000	18	4700000	14	5597000
	Firenze		8	1300000	23	3600000	15	2936000
	Roma Fiumicino		104	42500000	108	43100000	90	41884000
	Napoli		31	6300000	27	8200000	30	9082000
	Bari		21	4500000	15	3300000	20	5582000
	Catania		20	6300000	33	10200000	24	9740000
	Palermo		19	5300000	24	6700000	45	13403000
	Cagliari		26	6000000	30	6900000	14	4145000
interesse nazionale	Milano Linate		40	11000000	30	8300000	39	13939000
	Torino		41	7500000	26	4700000	28	6609000
	Bergamo		22	6600000	27	8000000	24	9293000
	Genova		15	1900000	27	3400000	25	4033000
	Verona		12	3200000	25	6700000	20	5771000
	Treviso		7	1900000	13	340000	16	6205000
	Trieste		20	3400000	27	4500000	14	2563000
	Rimini		10	1600000	8	1200000	14	4066000
	Parma		3	400000	8	1100000	7	1773000
	Ancona		20	1600000	14	1200000	14	1162000
	Roma Ciampino		11	4000000	34	12400000	22	10403000
	Perugia		1	42000	4	261000	4	745000
	Pescara		9	1200000	4	600000	7	1616000
	Salerno		4	166000	3	134000	4	893520
	Brindisi		9	200000	11	2400000	10	2794000
	Taranto		4	117000	1	25000	7	1147000
	Comiso		4	210000	5	224000	7	1747000
	Trapani		8	130000	10	1600000	7	2085000
	Pantelleria		2	100000	7	334000	4	596000
	Lampedusa		1	82000	3	197000	4	939000
Olbia		40	6300000	29	4600000	12	2453000	
Alghero		10	2700000	14	3800000	14	4840000	

Tabella 14. Indicatori di capacità di traffico negli aeroporti italiani

Fonte: One Works, KPMG, Nomisma, *Atlante degli aeroporti italiani, 2010, parte terza, cap.9.*

Da un'analisi del grado di utilizzazione degli aeroporti strategici e di interesse nazionale (Tabella 15) ne emerge in generale una buona dotazione del sistema delle piste, che presentano una capacità totale pari a circa 245 milioni di passeggeri, contro i 133 milioni di passeggeri registrati nel 2008. Analizzando invece a livello di singoli aeroporti, alcune situazioni sono vicine alla saturazione: ad es. Roma Fiumicino e Bologna presentano l'83% della capacità delle piste

utilizzata in termini di traffico; Cagliari, Pisa e Bergamo presentano circa il 70% di grado di utilizzo. In generale, però, si riscontra un sotto utilizzo della capacità aeroportuale disponibile.

<i>BACINO DI TRAFFICO</i>		<i>Capacità passeggeri</i>			<i>Capacità oraria delle piste</i>	
		<i>Terminal</i>	<i>Piazzale</i>	<i>Piste</i>	<i>medio</i>	<i>ora di picco</i>
Strategici	Milano Malpensa	49%	36%	66%	50%	83%
	Venezia	88%	83%	48%	31%	62%
	Bologna	69%	98%	83%	50%	96%
	Pisa	96%	84%	71%	42%	92%
	Firenze	148%	54%	66%	39%	86%
	Roma Fiumicino	82%	81%	83%	61%	92%
	Napoli	89%	68%	62%	37%	80%
	Bari	55%	75%	44%	27%	58%
	Catania	96%	59%	62%	39%	81%
	Palermo	84%	66%	33%	18%	36%
	Cagliari	49%	42%	71%	42%	92%
Interesse nazionale	Milano Linate	85%	112%	67%	64%	87%
	Torino	45%	72%	52%	31%	67%
	Bergamo	98%	81%	70%	43%	91%
	Genova	62%	35%	29%	18%	38%
	Verona	106%	50%	58%	33%	64%
	Treviso	90%	50%	27%	20%	40%
	Trieste	23%	17%	31%	24%	33%
	Rimini	26%	35%	10%	10%	19%
	Parma	72%	26%	16%	25%	30%
	Ancona	26%	34%	35%	35%	65%
	Roma Ciamp	120%	39%	46%	41%	60%
	Perugia	164%	45%	16%	31%	47%
	Pescara	34%	67%	25%	26%	46%
	Salerno	11%	14%	2%	2%	22%
	Brindisi	48%	40%	35%	21%	45%
	Taranto	2%	12%	0%	1%	1%
	Comiso	0%	0%	0%	0%	0%
	Trapani	41%	33%	26%	18%	47%
	Pantelleria	153%	46%	26%	17%	77%
Lampedusa	225%	94%	20%	13%	59%	
Olbia	28%	38%	72%	43%	94%	
Alghero	51%	36%	29%	17%	37%	

Tabella 15. Grado di utilizzazione della capacità infrastrutturale negli aeroporti italiani

Fonte: Atlante degli aeroporti italiani, cit.

Per quanto riguarda la dotazione di piazzali, essa appare in media adeguata, raggiungendo una capacità totale di 230 milioni di passeggeri. A parte alcuni casi in cui si presenta uno specifico collo di bottiglia (come negli aeroporti di interesse nazionale di Milano Linate e Torino, e in alcuni aeroporti strategici, come Napoli e Bari), gran parte degli aeroporti italiani presentano una capacità scarsamente utilizzata.

Il sistema dei terminal invece presenta una capacità totale (190 milioni di passeggeri) molto inferiore a quella di piazzali o piste. In relazione ai dati di traffico del 2008, tale capacità rappresenta un elemento di criticità in particolare negli aeroporti strategici di Venezia, Firenze,

Pisa, Catania, e Palermo e in quelli di interesse nazionale di Bergamo, Verona, Treviso, Parma, Ciampino, Perugia, Pantelleria, Lampedusa.

3.3.3 Finanziamento pubblico

Il finanziamento pubblico nel settore aeroportuale ha avuto un ruolo non trascurabile sul risultato d'esercizio di alcuni aeroporti italiani.

Osservando i risultati d'esercizio al 31.12.2012 (Tabella 16), i bilanci delle società di gestione degli aeroporti registrano un utile per tutti i maggiori aeroporti italiani per volume di traffico, ad eccezione di SAGAT, gestore dell'aeroporto di Torino. Sono invece in perdita i gestori degli aeroporti di dimensioni più ridotte.

Aeroporto	Gestore	Strategico (S) / Interesse nazionale (I)	Maggioranza azioni	Risultato netto d'esercizio 2012 ante imposte	Contributi
Roma (FCO+CIAMP)	ADR	S	Privata	Utile 310,5 mln	
Milano (LIN+MXP)	SFA	I/S	Pubblica	Utile 89,7 mln	1,6 mln
Bergamo	SACBO	I	Privata	Utile 22,9 mln	
Venezia	Gruppo SAVE	S	Privata	Utile 45,4 mln	1,9 mln
Catania	SAC	S	Pubblica	Perdita 92,0 mln	1,4 mln
Bologna	SAB	S	Pubblica	Utile 3,5 mln	
Brindisi, Bari, Foggia, Taranto	Aeroporti di Puglia	I/S	Pubblica	Utile 3,0 mln	27,7 mln
Napoli	GESAC	S	Privata	Utile 11,3 mln	1,05 mln
Palermo	GESAP	S	Pubblica	Perdita 8,5 mln	
Pisa		S	Pubblica	Utile 8,4 mln	
Cagliari	SOGAER	S	Pubblica	Utile 7,1 mln	14,7 mln
Torino	SAGAT	I	Privata	Perdita 0,3 mln	2,5 mln
Verona	Catullo Spa	I	Pubblica	Perdita 15,7 mln	
Lamezia Terme	SACAL	S	Pubblica	Perdita 2,0 mln	2,3 mln
Alghero	SOGEAAL	I	Pubblica	Perdita 2,1 mln	9 mln
Ancona	Aerdorica	I	Pubblica	Perdita 3,7 mln	8,7 mln
Perugia	SASE	I	Pubblica	Perdita 0,7 mln	2,2 mln
Bolzano	ABD		Pubblica	Utile 0,003 mln	2,7 mln
Grosseto	SEAM		Pubblica	Utile 0,012 mln	0,033 mln

Tabella 16. Indicatori economici e contributi pubblici per alcuni aeroporti italiani

Fonte: AVCP, *La Gestione Aeroportuale*, cit. e bilanci aziendali

Tuttavia, in molti casi il risultato positivo è dovuto alla contabilizzazione dei contributi pubblici (da parte dello Stato, delle Regioni o dell'Unione Europea).

3.3.4 Evoluzione tariffaria dei diritti aeroportuali

Il quadro regolatorio riguardante la fissazione dei diritti aeroportuali ha subito negli anni numerosi cambiamenti, sia nei metodi tariffari utilizzati sia negli organi responsabili della loro fissazione. Nel 2000, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), a seguito della forte espansione della domanda e del processo di liberalizzazione in corso, con la deliberazione n. 86 aveva adottato uno schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva, proponendosi di dare attuazione e ricondurre ad un grado di unitarietà la normativa vigente. La delibera si articolava in due parti:

1. nella prima, disciplinava gli obblighi di trasparenza e separazione contabile dei gestori, tramite i contratti di programma;

2. nella seconda, stabiliva i modelli tariffari per la determinazione dei corrispettivi dei singoli beni e servizi forniti dal gestore, secondo il principio per cui ciascun corrispettivo deve essere orientato ai costi più un margine di profitto, calcolato secondo il metodo del “price cap”.

In merito al “price cap” veniva dettagliato il modello tariffario da utilizzare e venivano specificati i parametri essenziali (relativi all’evoluzione dei costi, della produttività, dei volumi, etc.) da includere nel medesimo. Tuttavia la Delibera stabiliva che i livelli di tali parametri dovevano essere definiti - aeroporto per aeroporto - nell’ambito di “contratti di programma” (CdP) da stipularsi dall’ENAC con ciascun gestore aeroportuale, e da approvarsi dai Ministri competenti; il contratto di programma era quindi individuato come l’atto in cui venivano individuati, definiti e formalizzati tra ENAC e Gestori gli obiettivi di investimento, nonché quelli di produttività e di qualità dei servizi regolamentati e le condizioni tariffarie atte – in tale scenario – a conseguire situazioni di equilibrio finanziario. Il CIPE raccomandava inoltre di fissare con i contratti di programma un periodo di programmazione della dinamica tariffaria compreso tra i 3 e i 5 anni.

Tuttavia, le riserve espresse da parte di molte società di gestione, le quali paventavano la complessità tecnica dei CdP e la difficoltà di valutare la remuneratività del business, ne hanno inizialmente congelato l’attuazione.

Nel dicembre 2005 venne poi approvata la legge 248, volta specificatamente a rispondere alle problematiche nel frattempo emerse. In particolare, tale legge stabiliva che i diritti di approdo e partenza e di imbarco percepiti dai gestori aeroportuali dovessero essere ridotti (al fine di aiutare la concorrenzialità del sistema del trasporto aereo italiano) in misura corrispondente alla riduzione del 75% - contemporaneamente stabilita - del canone concessorio da versare annualmente, da parte dei Gestori, all’ENAC.

Nel giugno 2007 alla legge 248/2005 ha fatto seguito la Delibera 38/2007 emanata dal CIPE alla luce della necessità di procedere a un organico riordino della materia, con lo scopo principale di definire i criteri per la determinazione delle tariffe aeroportuali all’interno dello strumento del “Contratto di programma” tra il singolo gestore ed ENAC. In tale sistema venivano previsti specifici criteri in merito a:

- riconoscimento dei costi, rendicontati nella contabilità analitica certificata da una società di revisione, direttamente e indirettamente imputabili ai servizi oggetto della regolamentazione,
- remunerazione del capitale investito netto,
- remunerazione dei costi di capitale dei nuovi investimenti programmati in sede di contratto di programma, e riconoscimento dei costi di ammortamento e delle spese operative derivanti dai nuovi investimenti programmati,
- margine commerciale per unità di traffico delle attività non regolamentate, conseguito dal gestore aeroportuale, da portare in detrazione – nella misura massima del 50% – al costo riconosciuto per lo svolgimento del servizio regolamentato.

In tale delibera inoltre, al fine di conseguire un contesto regolamentare chiaro e stabile nel tempo che potesse contribuire alla promozione degli investimenti nel settore aeroportuale, il periodo regolatorio di definizione ex ante delle modalità e dei parametri per la determinazione dei diritti aeroportuali fu fissato in quattro anni.

In esito a tale evoluzione normativa a partire da inizio 2009 vennero stipulati i primi CdP; si registra che ad oggi gli aeroporti che hanno stipulato i contratti di programma sono 10 (un

ulteriore CdP, per l'aeroporto di Cagliari, risulta essere in via di definizione)³¹. Conseguentemente si è venuto a configurare un sistema tariffario diversificato, con tariffe che nel tempo si sono differenziate per gli aeroporti dotati di contratti di programma e quelli privi di tale contratto. Al riguardo è utile riportare (Tabella 17) un'analisi sul livello di due specifici servizi regolati: a) i diritti aeroportuali, in particolare diritto di approdo e partenza (a/p) pagato dal vettore articolati per destinazione di volo (intra ed Extra UE)³² e per classi di tonnellaggio (sotto e sopra 25 tonn); b) i diritti di imbarco dovuti dal passeggero, articolati per destinazione.

Le prime colonne della Tabella 17 riportano innanzitutto il livello dei diritti aeroportuali dopo la rideterminazione effettuata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti avvenuta a fine anno 2000 ed entrata in vigore ai primi mesi del 2001. Fino a tale data i diritti erano fissati in modo simile per ogni tipologia di aeroporto (grande o piccolo) in quanto aventi natura di tassa per l'uso di aeroporti statali e pertanto non correlati ai costi effettivi di erogazione del servizio. Con tale rideterminazione oltre ad accordare un incremento dei diritti venne eliminata la differenziazione fino a quel momento esistente tra diritto dei passeggeri in partenza, più basso, applicato al traffico nazionale e quello più alto applicato per destinazioni internazionali. Vennero dunque istituiti i diritti intra europei applicati ai passeggeri di voli nazionali ed alla quota europea degli ex internazionali, livellando il nuovo diritto di tale traffico fino a concorrenza del montante dei ricavi annuali percepiti nell'ultimo anno in applicazione a tali passeggeri dei due distinti diritti.

Gli aeroporti che hanno poi stipulato i contratti di programma hanno visto fissare i propri diritti di approdo e partenza e di imbarco in modo correlato con i costi "ammessi" (incluso il canone concessorio, considerato al 100%), a cui è stato poi garantito un adeguato tasso di rendimento sul capitale investito, e con l'inclusione di un "obiettivo" di efficientamento e il riconoscimento - nei costi ammissibili - di specifici oneri di legge. Ciò ha ovviamente portato ad aumenti consistenti delle tariffe in essere, aumenti che - per quanto sopra indicato - non risultano direttamente confrontabili con quelli avvenuti negli aeroporti privi di contratto di programma (ben 29 al 2013, che si riducono ad oggi a 26), per i quali i diritti fissati a fine 2000 sono rimasti senza adeguamento (se non in parte dal 2008 in avanti) all'inflazione di periodo oltre ad essere non correlati con i relativi costi.

Le ultime colonne della Tabella 17 riportano i diritti ridefiniti per l'anno 2013 (ancora in applicazione della legge 248/2005 e con abbattimento corrispondente al 75% del canone concessorio) per gli aeroporti senza contratto di programma e già inclusivi dell'aggiornamento al tasso di inflazione programmato per il 2007-2013 (accordato in ragione di disposizioni di legge ma con ritardi e, quindi, per porzioni d'anno e non per tutte le annualità). Si riportano altresì i valori alla stessa data per gli aeroporti aventi un contratto di programma.

Si può rilevare che per tutti gli aeroporti privi di contratto di programma i diritti aeroportuali 2013 risultano uguali o, molto spesso, inferiori a quelli determinati a fine 2000, pur a fronte di una dinamica inflattiva di periodo di circa il + 20%. Al contrario, gli aeroporti con contratto di programma hanno visto crescere considerevolmente i diritti aeroportuali; ciò è accaduto

³¹ Sono qui inclusi anche i c.d. CdP "in deroga"; per quanto previsto dall'art. 17, comma 34 bis del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni in legge 3 agosto 2008, n. 102 e successivamente modificato dal D.L. n. 78/2010 convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122, l'ENAC è stato autorizzato alla stipula, per i soli sistemi aeroportuali di rilevanza nazionale, di contratti di programma in deroga alla vigente normativa in materia, introducendo sistemi di tariffazione pluriennali con modalità di aggiornamento valide per la intera durata del rapporto concessorio. I contratti di programma in deroga hanno trovato applicazione per il sistema aeroportuale di Milano, per quello di Roma e per l'aeroporto di Venezia.

³² Si osserva che recentemente la differenza per destinazione tra intra ed extra UE dei diritti di approdo e partenza è stata eliminata, mentre permane la diversa tariffazione in ragione del peso dell'aereo. Si è reputato comunque utile mantenere questa differenza nella Tabella 17 per poter effettuare un primo confronto quantitativo circa l'evoluzione dei diritti in Italia.

soprattutto per gli aeroporti di maggiore dimensione come Brindisi, Milano (Linate e Malpensa) e Palermo, mentre per gli aeroporti minori (come Bari e Pisa) tali diritti sono sì aumentati ma in maniera meno consistente e in qualche modo in linea con l'inflazione (ciò sembra indicare comunque la maggiore pressione concorrenziale a cui gli aeroporti di dimensione media sono sottoposti). Infine, per questi ultimi aeroporti, si nota che gli aumenti maggiori si sono avuti sui diritti di approdo e partenza e in misura più ridotta sui diritti di imbarco passeggeri, il che può indicare che i gestori hanno preferito trasferire i maggiori oneri (di concessione e di riallineamento delle tariffe ai costi) sui vettori piuttosto che sul consumatore finale.

Per completezza si rileva infine che il sistema tariffario in vigore per gli aeroporti con contratto di programma prevede altresì la definizione di meccanismi premiali per il raggiungimento di obiettivi di qualità e sostenibilità ambientale. Tali obiettivi sono fissati per ciascun aeroporto in modo differenziato e i rispettivi target sono inseriti all'interno del contratto stesso. Esistono numerosi indicatori che i singoli gestori aeroportuali devono raggiungere, così come taluni aeroporti utilizzano specifici indicatori di sintesi. Dato il quadro eterogeneo non è qui possibile riportare un'analisi dell'evoluzione di specifici indicatori di qualità.

In materia di tariffe aeroportuali occorre registrare la rilevante novità rappresentata dall'emanazione, nel 2009, della Direttiva 2009/12/CE in materia di principi comuni ai fini della determinazione e riscossione di diritti aeroportuali³³. A livello comunitario era infatti maturata la convinzione dell'esigenza di definire, per la determinazione del livello dei diritti applicabili negli aeroporti europei di maggiori dimensioni, un quadro di regole comuni improntato al raggiungimento, ove possibile, di una intesa diretta tra Gestore aeroportuale ed Utenti. In particolare la Direttiva ha previsto l'obbligo per gli Stati membri di provvedere, per gli aeroporti aventi un traffico annuo superiore ai 5 milioni di passeggeri, alla istituzione di:

- a) una procedura obbligatoria di consultazione tra il gestore e gli utenti affinché le modifiche da apportare ai diritti siano effettuate, ove possibile, con il consenso del gestore aeroportuale da un lato e degli utenti dall'altro,
- b) una Autorità di vigilanza indipendente cui ciascuna delle due parti possa rivolgersi in caso di disaccordo sulla revisione dei diritti aeroportuali.

³³ Direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009 concernente i diritti aeroportuali (GUUE 14.03.2009 L70/11) recepita nell'ordinamento italiano con il Decreto-Legge 24.01.2012, n. 1 recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (GU n. 19 del 24.01.2012, suppl. ord. 18).

		2001 - D.M. 140T 2001						2013 – Valori da Contratto di programma (CdP)/ D.M. 7 febbraio 2013 post decurtazione 75% canone concessorio per aeroporti senza CdP						Variazione percentuale 2013 rispetto a 2001					
	Aeroporto	Diritti di approdo e partenza		Diritti di approdo e partenza		Diritto di imbarco		Diritti di approdo e partenza		Diritti di approdo e partenza		Diritto di imbarco		Diritti di approdo e partenza		Diritti di approdo e partenza		Diritto di imbarco	
		voli a destin. INTRA UE		voli a destin. Extra UE		Intra UE	Extra UE	voli a desin. INTRA UE		voli a desin. Extra UE		Intra UE	Extra UE	voli a desin. intraeuropei		voli a desin. Extra europei		Intra UE	Extra UE
		prime 25 tonnn	tonn successive	prime 25 tonnn	tonn successive			prime 25 tonnn	tonn succ.	prime 25 tonnn	tonn succ.			prime 25 tonnn	tonn succ.	prime 25 tonnn	tonn succ.		
Aeroporti con contratto di programma	Bari	0,81	1,21	2,15	2,69	3,77	8,25	1,15	1,73	2,44	3,05	4,77	7,59	42%	43%	13%	13%	27%	-8%
	Bologna	1,61	2,20	2,15	2,69	6,46	8,25	2,71	4,09	3,89	4,86	6,99	8,59	68%	86%	81%	81%	8%	4%
	Brindisi	0,91	2,69	2,15	2,69	4,18	8,25	2,06	3,11	4,91	6,13	3,67	6,64	126%	16%	128%	128%	-2%	-20%
	Linate	1,46	2,02	2,15	2,69	5,89	8,25	5,13	5,13	6,16	6,16	12,62	15,78	251%	154%	187%	129%	144%	91%
	Malpensa	1,63	2,14	2,15	2,69	6,25	8,25	3,37	3,37	4,04	4,04	12,62	15,78	107%	57%	88%	50%	102%	91%
	Napoli ^a	1,16	1,87	2,15	2,69	5,22	8,25	1,64	1,805	2,965	2,71	6,73	10,015	42%	-4%	38%	1%	29%	21%
	Palermo ^a	0,90	1,35	2,15	2,69	4,23	8,25	1,475	2,225	3,11	3,815	9,23	12,27	63%	65%	45%	42%	118%	49%
	Pisa	1,58	1,92	2,15	2,69	5,99	8,25	1,82	2,74	2,5	3,13	7,31	8,38	16%	43%	16%	16%	22%	2%
	Alghero	0,87	1,33	2,15	2,69	3,98	8,25	0,81	1,23	2	2,5	3,69	7,66	-7%	-7%	-7%	-7%	-7%	-7%
	Ancona	1,12	1,63	2,15	2,69	4,85	8,25	1,09	1,59	2,11	2,63	4,75	8,07	-2%	-2%	-2%	-2%	-2%	-2%
	Bergamo	1,57	2,06	2,15	2,69	5,42	8,25	1,48	1,95	2,04	2,54	5,13	7,8	-6%	-6%	-5%	-6%	-5%	-5%
	Bolzano	1,29	1,74	2,15	2,69	5,01	8,25	1,31	1,77	2,19	2,74	5,1	8,4	2%	2%	2%	2%	2%	2%
	Brescia	0,86	2,40	2,15	2,69	4,29	8,25	0,85	2,37	2,13	2,66	4,23	8,15	-1%	-1%	-1%	-1%	-1%	-1%
	Cagliari	0,86	1,25	2,15	2,69	3,82	8,25	0,79	1,14	1,97	2,46	3,49	7,54	-8%	-9%	-8%	-9%	-9%	-9%
	Catania	1,04	1,46	2,15	2,69	4,60	8,25	0,96	1,36	2	2,49	4,26	7,65	-7%	-7%	-7%	-7%	-7%	-7%
	Cuneo	0,84	1,51	2,15	2,69	4,03	8,25	0,83	1,48	2,12	2,65	3,97	8,13	-1%	-2%	-1%	-1%	-1%	-1%
	Firenze	1,72	2,38	2,15	2,69	6,82	8,25	1,72	2,38	2,16	2,69	6,82	8,26	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Forlì	1,10	1,75	2,15	2,69	6,66	8,25	1,1	1,75	2,16	2,7	6,68	8,27	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Genova	1,21	1,66	2,15	2,69	5,06	8,25	1,18	1,62	2,1	2,62	4,94	8,05	-2%	-2%	-2%	-3%	-2%	-2%
	Grosseto	1,14	2,51	2,15	2,69	6,82	8,25	1,15	2,53	2,17	2,71	6,88	8,32	1%	1%	1%	1%	1%	1%
	Lamezia	0,95	1,46	2,15	2,69	4,44	8,25	0,89	1,37	2,03	2,53	4,18	7,77	-6%	-6%	-6%	-6%	-6%	-6%

Olbia	0,95	1,36	2,15	2,69	4,29	8,25	0,91	1,29	2,05	2,56	4,08	7,86	-5%	-5%	-5%	-5%	-5%	-5%
Parma	0,93	2,09	2,15	2,69	4,13	8,25	0,9	2,03	2,1	2,62	4,02	8,03	-3%	-3%	-2%	-3%	-3%	-3%
Perugia	0,84	2,69	2,15	2,69	4,34	8,25	0,92	2,08	2,14	2,68	4,11	8,21	9%	-23%	0%	0%	-5%	0%
Pescara	0,83	1,23	2,15	2,69	3,87	8,25	0,78	1,17	2,03	2,54	3,66	7,79	-6%	-5%	-6%	-6%	-6%	-6%
R.Calabria	0,84	1,20	2,15	2,69	3,72	8,25	0,72	1,02	1,85	2,3	3,19	7,07	-14%	-15%	-14%	-14%	-14%	-14%
Rimini	1,70	2,69	2,15	2,69	8,01	8,25	1,73	2,73	2,19	2,73	8,13	8,38	2%	2%	2%	1%	2%	2%
Ciampino ^b	1,55	2,39	2,15	2,69	8,01	8,25	1,54	2,38	2,14	2,67	7,95	8,19	-1%	-1%	0%	-1%	-1%	-1%
Fiumicino ^b	1,26	1,92	2,15	2,69	5,63	8,25	1,21	1,84	2,07	2,58	5,41	7,92	-4%	-4%	-4%	-4%	-4%	-4%
Trieste	1,17	1,61	2,15	2,69	4,70	8,25	1,14	1,57	2,09	2,61	4,57	8,02	-3%	-3%	-3%	-3%	-3%	-3%
Siena	1,03	1,45	2,15	2,69	4,49	8,25	0,85	1,2	1,78	2,23	3,72	6,84	-17%	-17%	-17%	-17%	-17%	-17%
Torino	1,58	1,85	2,15	2,69	5,78	8,25	1,54	1,8	2,1	2,63	5,65	8,06	-2%	-3%	-2%	-2%	-2%	-2%
Treviso	2,15	2,69	2,15	2,69	8,21	8,25	2,18	2,72	2,18	2,72	8,3	8,34	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Venezia ^b	1,69	2,15	2,15	2,69	6,87	8,25	1,66	2,11	2,11	2,64	6,73	8,09	-2%	-2%	-2%	-2%	-2%	-2%
Verona	1,30	1,86	2,15	2,69	6,04	8,25	1,24	1,68	2,12	2,65	-	-	-4%	-10%	-1%	-1%	-	-

Tabella 17. Evoluzione dei diritti di approdo/partenza e imbarco negli aeroporti italiani (2001-2013)

Note:

^{a)} Per gli aeroporti di Napoli e Palermo al 2013 si è effettuato la media delle tariffe tra Stagione Invernale e stagione estiva.

^{b)} I nuovi corrispettivi legati al contratto di programma degli aeroporti di Roma (Fiumicino e Ciampino) sono entrati in vigore dal 1 marzo 2014. Per l'aeroporto di Venezia i nuovi corrispettivi da contratto di programma sono entrati in vigore a partire dal 15 Aprile 2014.

Al riguardo appare utile citare quanto rilevato dalla “Indagine conoscitiva sul sistema aeroportuale italiano” svolta dalla IX Commissione della Camera e conclusasi il 30 novembre 2009; in tale documento venivano, tra l’altro, segnalate le principali novità introdotte dalla Direttiva ed in particolare veniva evidenziato che

- *“Il principio di consultazione si applica sia con riferimento alla determinazione delle tariffe sia con riferimento alle nuove infrastrutture”;*
- *“per quanto riguarda le infrastrutture, la direttiva prevede una consultazione tra gestore aeroportuale e vettori prima che siano approvati piani relativi a nuovi progetti di infrastruttura, riconoscendo in tal modo a livello normativo un’esigenza che è stata evidenziata in più occasioni dai vettori nel corso dell’indagine conoscitiva.”*
- *“La direttiva, infine, interviene anche in merito ai servizi, prevedendo che, in relazione al livello effettivo dei diritti aeroportuali riscossi, il gestore dell’aeroporto e i vettori possano concludere un accordo sul livello qualitativo dei servizi prestati dall’aeroporto. Differenziazioni qualitative o quantitative dei servizi, anche riferite a parti specifiche dell’aeroporto, possono essere correlate a una differenziazione dell’ammontare dei diritti aeroportuali. In ogni caso l’accesso ai servizi di livello superiore deve essere regolato sulla base di criteri trasparenti e non discriminatori.”*
- *“La liberalizzazione del sistema tariffario potrebbe, di per se stessa, essere sufficiente ad assicurare che il mantenimento e lo sviluppo degli scali di dimensione intermedia sia definito sulla base di criteri rigorosi di sostenibilità economica e di efficienza nella gestione dei singoli aeroporti, che si traduca in una effettiva capacità di attrazione e assorbimento del traffico aereo.”*

La Direttiva è stata poi recepita nell’ordinamento italiano con il D.L. n. 1 del 24 gennaio 2012 convertito con legge 20.3.2012 n. 27, che agli artt. 71 –oltre ad istituire la figura dell’Autorità di vigilanza - definisce le modalità di determinazione diritti aeroportuali sulla base di una “consultazione” tra le parti; va rilevato peraltro come il citato Decreto Legge non abbia limitato la procedura obbligatoria di consultazione ai soli aeroporti aventi un traffico annuo superiore ai 5 milioni di passeggeri.

I predetti principi comunitari hanno pertanto innovato profondamente il quadro normativo nazionale in materia di regolazione tariffaria nel settore aeroportuale, ponendo le basi per un superamento del quadro normativo precedente, nella misura in cui viene ora deputata ad una dinamica negoziale (tra Gestore e Utenti) la definizione di aspetti rilevanti e tra loro correlati - quali sviluppo del traffico, qualità dei servizi, progetti di nuove infrastrutture, livelli dei diritti aeroportuali - che precedentemente avveniva per via autoritativa e prevalentemente per obiettivi di pianificazione.

4 Il settore autostradale

Il settore autostradale in Italia sopporta la parte predominante del traffico merci e passeggeri, in parte anche a causa della dispersione del tessuto produttivo. Secondo la Commissione europea³⁴, in Italia nel 2011 si è mosso su ruote il 94,2% del traffico passeggeri e il 90% del traffico merci, ben al di sopra della media europea (91,4% per il traffico passeggeri e 72,7% per le merci), e la sua dimensione economica nel 2009 è stata valutata pari al 3,1% del PIL. Questa specificità lo rende particolarmente vulnerabile ai periodi di recessione economica.

³⁴ EU, *Transport in figures*, statistical pocketbook 2013.

Il settore si caratterizza per l'assenza di grandi economie di scala, fatto che permette la frammentazione geografica della rete e l'assegnazione dei tratti a diversi operatori. Allo stesso tempo, però, il nostro paese è stato, sin dagli inizi del '900 un innovatore del settore (con l'introduzione, ad esempio, del sistema "Telepass") ed il primo, insieme alla Germania, a sviluppare una valida ed estesa infrastruttura autostradale.

A livello europeo, il quadro del settore si presenta notevolmente variegato, sia in termini di dimensioni di rete, sia in fatto di regolamentazione. In alcuni paesi le concessioni sono affidate ad imprese private, mentre in altri le autostrade sono ancora gestite da concessionarie di proprietà pubblica. Anche il sistema di finanziamento dell'infrastruttura autostradale è diversificato, e comprende pedaggi, abbonamenti periodici o altre fonti di finanziamento legate al sistema di imposizione fiscale (nello specifico, le accise sul carburante).

4.1 Il settore autostradale europeo

Nel 2012 (Tabella 18) la rete autostradale europea si estende per oltre 77000 km, oltre la metà dei quali distribuiti in Spagna (con 14701 km), Germania (13879 km) e Francia (11412 km). L'Italia con i suoi 6668 km rappresenta circa l'8,5% della rete europea. La rete autostradale britannica si limita invece a soli 3685 km.

Paesi	km di autostrade 2012	Paesi	km di autostrade 2012
Belgio	1763	Lussemburgo	152
Bulgaria	541	Ungheria	1273
Rep. Ceca	1381	Olanda	2631
Danimarca	1128	Austria	2177
Germania	13879	Polonia	1365
Estonia	124	Portogallo	2988
Irlanda	663	Romania	550
Grecia	1690	Slovenia	769
Spagna	14701	Slovacchia	631
Francia	11412	Finlandia	790
Croazia	1254	Svezia	1891
Italia	6668	Regno Unito	3685
Cipro	257	Norvegia	935
Lituania	309	Svizzera	1419
Turchia	2127	ex Jugoslavia	259
TOTALE			77670

Tabella 18. Estensione rete autostradale per paese europeo

Fonte: dati Eurostat 2012

Nel 1970 l'Europa contava circa 15 mila km di autostrade e l'Italia rappresentava, con i suoi 3913 km, oltre il 25% del totale autostradale, seconda solamente alla Germania (4461 km) (Figura 14).

Nel 1980 la rete autostradale europea è aumentata a 28000 km e l'Italia ha raggiunto i 5900 km (praticamente oltre 80% della rete attuale); sono probabilmente gli anni di maggior sviluppo della nostra rete: il sistema autostradale italiano e tedesco insieme rappresentano quasi il 50% della rete autostradale europea.

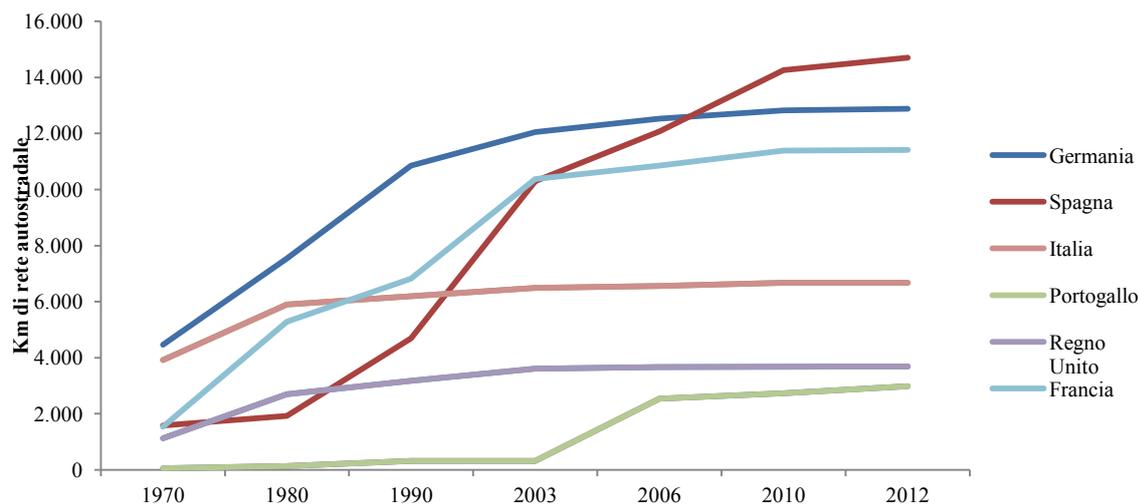


Figura 14. Evoluzione rete autostradale europea

Fonte: dati Eurostat 2012

La grande crescita che la nostra rete autostradale, insieme a quella tedesca e francese, hanno avuto negli anni settanta spiega il rallentamento di tale crescita degli ultimi anni rispetto a paesi come Spagna e Portogallo. Tuttavia, a differenza della Germania o della Francia che hanno mantenuto una crescita regolare almeno fino agli anni 2000, il sistema autostradale italiano ha subito una forte frenata nel suo sviluppo già nel 1980, rimanendo di fatto immutato dal 1980 ad oggi.

Tale rallentamento ha avuto conseguenze in termini della congestione della rete autostradale, come rilevato dal confronto tra la lunghezza della rete e la percentuale di autovetture che circolano oggi nelle nostre autostrade (Figura 15). Se, infatti, la nostra rete autostradale costituisce attualmente circa il 9% della rete europea, in termini di autovetture che la percorrono raggiunge il 15% delle vetture che attraversano l'intera rete autostradale europea, con un tasso di densità autostradale tra i più bassi d'Europa, segnalando così problematiche di congestione della rete. L'Italia, con 1,80 km di rete autostradale ogni 10.000 autovetture, resta al di sotto della media europea (3,4 km per 10000 autovetture) e lontana dai valori di Spagna (6,53), Francia (3,58) e Germania (2,99), evidenziando così rischi di congestione del traffico autostradale non solo superiori alla media europea, ma anche rispetto ai soli paesi con strutture autostradali di rilievo (Spagna, Germania, Francia): paragonate a quelle spagnole, le nostre autostrade vedono circolare più del doppio delle vetture per km di autostrada.

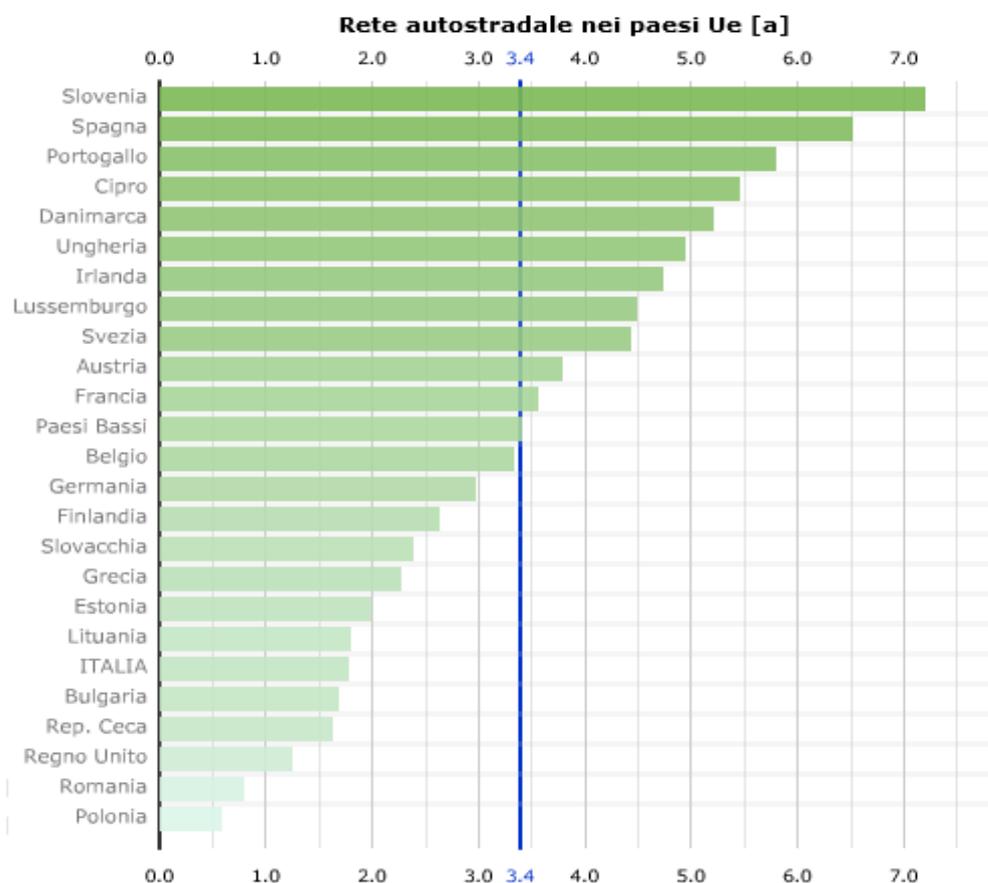


Figura 15. Congestione rete autostradale in Europa

Fonte: dati Istat 2013

In conclusione, se in molti paesi europei l'estensione della rete autostradale è stata adeguata al trend evolutivo del traffico, in Italia questo non è avvenuto con la conseguenza che le attuali dotazioni infrastrutturali rispetto alla domanda di traffico risultano inferiori alla media europea.

Diverso, per il nostro paese, è il dato riguardante il rapporto tra i km di autostrade e l'estensione del territorio nazionale (Figura 16) in base al quale l'Italia si posiziona appena sopra la media europea di 20 km di autostrade ogni 1000 km quadri di superficie. Questo dato merita comunque una considerazione riguardo la conformazione geografica del nostro paese. Essendo infatti il nostro territorio una penisola "stretta e lunga", la superficie quadrata è minore di quella di molti paesi con conformazioni più omogenee e regolari (quali ad esempio Francia e Spagna) e che quindi con la stessa metratura di autostrada coprono una superficie maggiore.

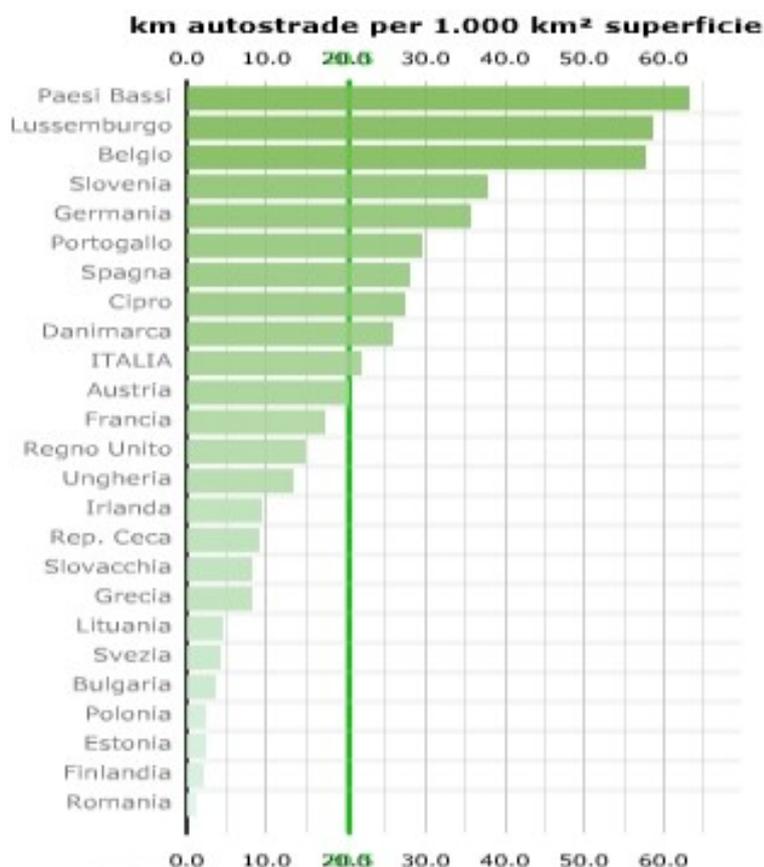


Figura 16. Concentrazione rete autostradale in Europa

Fonte: dati Istat 2013

Nel panorama europeo si può riscontrare una notevole varietà a livello di regolazione tariffaria. Alcuni paesi, tra cui l'Italia, hanno adottato il principio del "chi usa paga", stabilendo il finanziamento delle autostrade per gran parte a carico dei soli utilizzatori finali (attraverso i pedaggi). Altri paesi invece hanno concesso l'utilizzo delle autostrade gratuitamente o finanziato il settore con imposte quali ad esempio le accise sul carburante. Infine, ultimamente si è diffuso nei paesi del centro Europa l'uso delle cosiddette vignette: abbonamenti periodici per l'uso dell'autostrada.

In Germania le autostrade sono sempre state gratuite; la loro costruzione e manutenzione sino al 2005 è stata finanziata vincolando parte del gettito fiscale. Nel 2005 è stata introdotta la prima tariffa a pedaggio esclusivamente per i mezzi con peso superiore a 3,5t. La tariffa è proporzionale al peso, agli assi e ai km percorsi; la valutazione avviene tramite sistema GPS e pagamento è elettronico, non esistono quindi caselli e stazioni di pedaggio. La riscossione è stata affidata con bando pubblico a una società privata con un costo pari al 17% del gettito. I ricavi di tali pedaggi sono utilizzati esclusivamente per la gestione e la manutenzione delle autostrade. La tariffazione applicata ai soli mezzi pesanti ha però avuto effetti distorsivi, spostandone il traffico sulle strade statali gratuite.

Nel Regno Unito la gestione della rete autostradale è affidata a una società pubblica e finanziata con fondi statali; tuttavia, per la costruzione è stato, in alcuni casi, utilizzato anche l'appalto a società private. Il governo britannico è stato il primo, a partire dal 1926, a realizzare il finanziamento delle autostrade tramite accise sul carburante. Oggi i fondi non provengono più da queste accise ma sono comunque derivanti da altre imposte sui veicoli; alcune analisi hanno mostrato che tali imposte, per quanto concerne i veicoli leggeri, garantiscono allo stato circa quattro volte i fondi necessari al sistema autostradale, mentre per i veicoli pesanti non riescono a coprire i costi. Si sta pensando quindi di inserire, come negli altri paesi anglosassoni una tariffa sui mezzi pesanti.

La Spagna ha dato il via alla costruzione della propria rete autostradale molto in ritardo rispetto ai principali paesi europei (la prima autostrada in Spagna venne inaugurata solo nel 1963). Nonostante questo, oggi la Spagna possiede la più lunga rete autostradale europea, con oltre 16000 km di rete. Inoltre la Spagna è riuscita a organizzare un sistema di gestione e regolamentazione chiaro ed efficiente che, allo stato attuale costituisce un punto di riferimento nella gestione delle concessioni e nel rapporto con le imprese concessionarie. Ogni concessione, sia essa di pura manutenzione o di costruzione, viene assegnata con gara pubblica regolamentata dalla "legge sui contratti del settore pubblico"; anche la durata delle concessioni è determinata per legge: 40 anni nel caso di costruzione e 20 nel caso di sola manutenzione e gestione; tali durate sono state solo raramente prolungate. La rete è principalmente pubblica, tranne alcune tratte a pagamento in determinate regioni.

La Francia possiede circa 10.000 Km di rete autostradale, di cui circa l'80% a pedaggio (una quota simile a quella italiana). Come avviene in Italia, i piani finanziari sono rivisti ogni 5 anni e gli aumenti si attestano per legge allo 0,7 dell'inflazione. Tuttavia, diversamente dal sistema italiano, non sono previsti incentivi per la qualità del servizio. Le autostrade in Svizzera sono gestite e mantenute dai governi regionali (i cantoni); il finanziamento arriva per buona parte dalle imposte sul carburante (il 70% di queste è destinato al sistema autostradale) e dal pagamento dei pedaggi dei mezzi pesanti; gli autoveicoli invece pagano una quota minima annuale (la "vignetta", valida 14 mesi). Anche in Austria è entrato in vigore il sistema delle vignette sia per i mezzi pesanti sia per i mezzi leggeri.

All'interno dei paesi che adottano un sistema almeno parzialmente privato nella gestione della rete autostradale, è possibile operare un'ulteriore distinzione, che riguarda la quota di rete a pagamento rispetto a quella gratuita. L'aspetto è rilevante in quanto da un lato la scelta di mantenere l'utilizzo delle autostrade gratuite, finanziandole con il solo gettito statale, è stata criticata dall'Unione Europea perché contro il principio del "chi usa paga", dall'altro lato l'introduzione del pedaggio ha diminuito il traffico autostradale dei mezzi interessati, creando quindi una distorsione nell'utilizzo dell'autostrada.

Per quanto riguarda i km di autostrade a pedaggio e il numero di società concessionarie che si dividono queste tratte nei 21 paesi membri ASECAP³⁵ (Tabella 19), alcuni paesi (tra i quali Spagna e Norvegia) presentano una rete a pedaggio notevolmente frammentata, mentre in altri (ad esempio la Germania) vi è un solo ente a occuparsene.

³⁵ L'Association Européenne des Concessionnaires d'Autoroutes et d'ouvrages à Péage, è l'ente ufficiale europeo che riunisce tutte le concessionarie che gestiscono tratte autostradali a pedaggio. Oggi l'ASECAP raccoglie oltre 46000 km di autostrade presenti in 21 differenti stati.

Paese	Numero concessionari	Km a pedaggio	Km a pedaggio/Km totali
Austria	3	2177,4	100%
Croazia	4	1250,7	100%
Danimarca	2	34	3%
Spagna	34	3404,01	23%
Francia	23	8891,1	78%
Grecia	8	1658,5	100%
Ungheria	5	1111,4	97%
Irlanda	9	337	51%
Italia	26	5714,5	86%
Norvegia	38	935	100%
Olanda	1	20	1%
Polonia	4	468	34%
Portogallo	7	1719,7	58%
Regno Unito	1	42	
Serbia	1	603	
Slovenia	1	607	79%
Marocco	1	1416	
Slovacchia	1	631,1	100%
Rep. Ceca	1	1381,4	100%
Germania	1	13999	100%
Russia	2	75,1	

Tabella 19. Estensione autostrade a pedaggio e numero concessionari in Europa

Fonte: dati ASECAP e Eurostat 2013

La tabella mostra una grande varietà di soluzioni scelte; tra i paesi che hanno scelto di utilizzare il pedaggio, alcuni hanno adottato questa soluzione per tutta la rete (Austria, Croazia, Grecia, Norvegia, Germania, Slovacchia e Rep. Ceca) o per buona parte (Ungheria, Italia, Slovenia, Francia), altri (tra cui la Spagna) invece solo per alcune tratte. I paesi che hanno scelto di utilizzare solo alcune tratte a pedaggio hanno però riscontrato un problema di uguaglianza del servizio; ad esempio in Spagna vi sono regioni le cui autostrade sono gratuite (sovvenzionate, quindi, dallo stato) e altre dove sono invece a pagamento, generando in tal modo disequilibri a livello sociale. Poiché ogni paese sovvenziona le autostrade in maniera differente (ad esempio solo su alcune tratte), è possibile confrontare i dati riportando i ricavi totali ai chilometri di autostrada su cui questi vengono incassati (Figura 17).

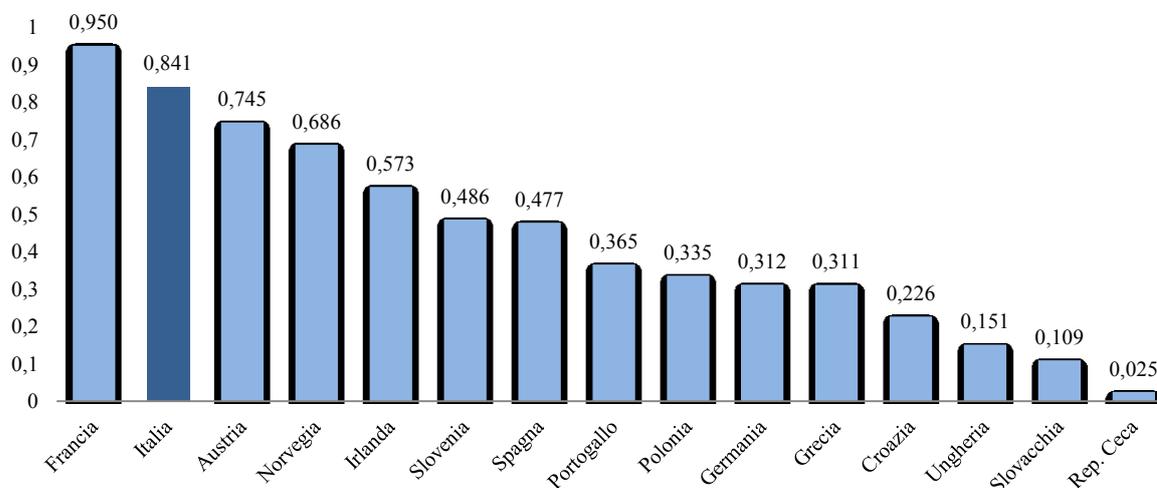


Figura 17. Ricavi da pedaggio su km di tratta a pedaggio in Europa (mln€/km)

Fonte: dati ASECAP 2013

Ad eccezione dell'Olanda, la cui rete a pedaggio è di soli 20km e che presenta un ricavo medio da pedaggio pari a 1,338 mln€/km, i due paesi con il più alto tasso di ricavo per km sono Francia e Italia, con oltre 800mila euro per chilometro di autostrada. Da notare come questi due paesi utilizzino un metodo tariffario molto simile.

4.2 Il sistema autostradale italiano

L'Italia oggi conta circa 6.700 km di autostrade di cui oltre l'85% affidati in gestione a società concessionarie, la restante parte è in carico ad Anas. Le società concessionarie che gestiscono i circa 5700 km sono 25 (Tabella 20). Tra tutte spicca, per numero di chilometri gestiti, Autostrade per l'Italia, che da sola controlla oltre il 50% della rete in concessione. Anche se la nostra rete risulta in apparenza molto frammentata, molte di queste concessionarie sono sotto il controllo di tre grandi gruppi: Atlantia (che controlla oltre il 60% delle autostrade), il Gruppo Gavio e gli enti pubblici (per lo più regioni ed enti locali).

CONCESSIONARIA	KM	CONCESSIONARIA	KM
Atlantia	2964,6	Gruppo Gavio	1212,1
Autostrade per l'Italia S.p.A.	2854,6	Torino-Milano (SATAP A4) S.p.A.	127
Società Italiana Traforo Monte Bianco	5,8	Autostrada Torino –Savona S.p.A.	130,9
Raccordo autostradale Valle d'Aosta S.p.A.	32,4	Torino-Alessandria-Piacenza (SATAP A21) S.p.A.	164,9
Tangenziale di Napoli S.p.A.	20,2	Autostrade dei Fiori S.p.A.	113,3
Autostrade Meridionali S.p.A.	51,6	Parma-La Spezia (Autocamionale della CISA) S.p.A.	101
		Autostrada Ligure-Toscana (SALT) S.p.A.	154,9
		BRE.BE.MI	62,1
		Soc. Autostrade Valdostane (SAV) S.p.A.	67,4
		Asti – Cuneo S.p.A.	39,5
		ATIVA S.p.A.	155,8
		Trafo del Frejus (SITAF) S.p.A.	82,5
		Società Italiana Traforo San Bernardo	12,8
Autostrade in concessione a enti pubblici o concessionarie minori	KM	Autostrade in gestione diretta ANAS non pedaggiate	KM
Autovie Venete S.p.A.	193,2	A90 Grande Raccordo Anulare di Roma	68,2
Aut. Brescia – Verona – Vicenza – Padova S.p.A.	189	A91 Roma-Fiumicino	17,4
Autostrada del Brennero S.p.A.	314	A3 Salerno- Reggio Calabria	442,9
Autostrade Centro Padane S.p.A.	88,6	A29 Palermo-Mazara del Vallo e diramazione Punta Raisi	118,8
Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	74,1	A29 Dir. Alcamo-Trapani e diramazione per Birgi	50
Società Autostrada Tirrenica (SAT) S.p.A.	40	A19 Palermo-Catania	192,8
Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A.	179,1	A19 Diramazione Via Giafar	5,2
Consorzio Autostrade Siciliane	298,4	A29 Racc. Bis-Raccordo per Via Belgio	5,6
Strada dei Parchi S.p.A.	281,4	A18 Dir-Catania Nord-Catania Centro	3,7
		Catania-Siracusa	49,2
TOTALE	1657,8	TOTALE	953,8

Tabella 20. Rete gestita dalle concessionarie italiane

Fonte: dati bilancio Atlantia 2013 NARS ANAS

Di questi quasi 5700 chilometri affidati in concessione, secondo i dati più recenti a disposizione (Tabella 21), circa il 27% (1581,3 Km) è a 3 corsie per senso di marcia e il resto (4030 Km, circa il

70%) a 2 corsie, salvo pochi chilometri a 4 corsie per senso di marcia (77,5 km). Rispetto al 2002, gli investimenti per l'ampliamento della rete hanno comportato l'inserimento di circa 100km di tratta a 3 corsie e 20 km tratta a 4 corsie, oltre alla conversione di circa 60 km di tratte a due corsie in tratte a 4.

	Rete in esercizio 2002	Rete in esercizio 2012
4 corsie per senso di marcia	0 km	77,5 km
3 corsie per senso di marcia	1478,4 km	1581,3 km
2 corsie per senso di marcia	4089,5km	4030,3 km
TOTALE	5568	5689,1

Tabella 21. Numero di corsie nelle autostrade italiane

Fonte: dati AISCAT 2002-2012

Lungo la nostra rete autostradale si trovano tre trafori internazionali (Monte Bianco, Brennero, Frejus, San Bernardo) per una lunghezza di circa 25 km, oltre 630 gallerie di lunghezza superiore a 100 m e 1555 tra ponti e viadotti che rappresentano quasi il 20% dell'intera rete. Si trovano inoltre 241 aree di parcheggio 485 stazioni per l'esazione del pedaggio e oltre 4000 porte. La rete in concessione è formata da 8208 km di pavimentazione fonoassorbente, 791 km di barriere antirumore e 625 impianti fotovoltaici che producono 12279 MWh; la viabilità è garantita da 1874 addetti e 4266 mezzi di manutenzione invernale. Il sistema autostradale italiano presenta un'estensione inferiore a quella di altre tipologie di trasporto come ad esempio la rete ferroviaria, lunga quasi 17.000 km, o la rete stradale, che arriva a 30mila km. Tuttavia, per il suo ruolo di collegamento e la possibilità di percorrere lunghe tratte con mezzi privati, la rete autostradale è l'infrastruttura più utilizzata di tutto il sistema di trasporto: si stima che il mezzo passeggeri prevalente sia nel 70% dei casi l'automobile; la percentuale scende al 47% per il trasporto merci dove si piazza comunque al primo posto.

Dalla nascita delle autostrade sino al 2010 il traffico autostradale ha conosciuto una crescita costante dovuta all'aumento del numero di vetture presenti e al miglioramento delle condizioni economico-sociali del nostro paese. I tassi di crescita positivi (Figura 18) hanno riguardato sia i veicoli leggeri sia i mezzi pesanti, passando da un totale di circa 50 miliardi di veicoli-km nel 1993 agli oltre 75 miliardi di veicoli-km nel 2002; la crescita è quindi continuata sino agli 83 miliardi di veicoli-km nel 2007. Negli anni più recenti tuttavia si è assistiti a un'inversione di tendenza: successivamente al 2007, il volume di traffico ha presentato un trend decrescente, che ha riportato i valori ai livelli degli anni 2000.

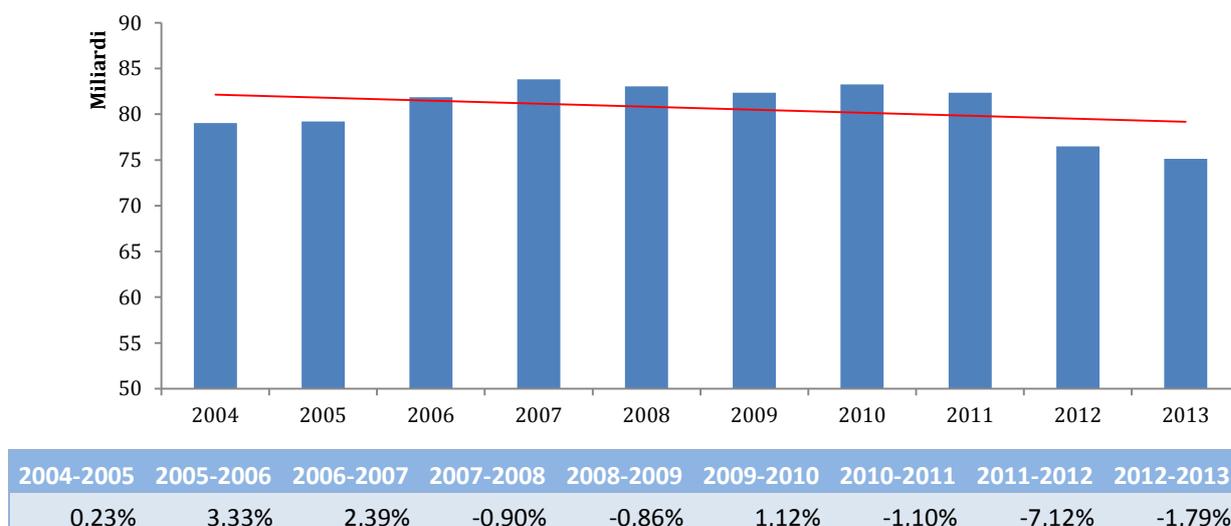


Figura 18. Volumi di traffico sulle tratte a pedaggio

Fonte: dati AISCAT 2012

Tale diminuzione è stata in buona parte attribuibile ai mezzi pesanti (il cui traffico tra il 2007 e il 2013 ha registrato una riduzione di quasi il 20%), che hanno riflettuto la flessione del trasporto merci causato dalla recessione economica (Figura 19).

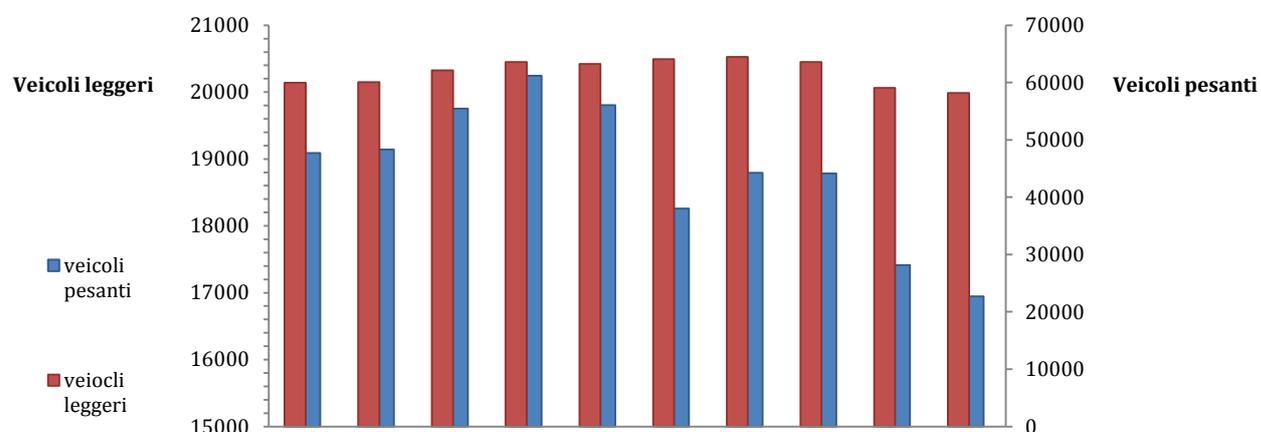


Figura 19. Volumi di traffico per tipologia di veicolo

Fonte: dati NARS, 2012

All'aumento del traffico autostradale non si è però affiancato un aumento infrastrutturale, che (Figura 20) è rimasto pressoché stabile dagli anni 80 ad oggi.

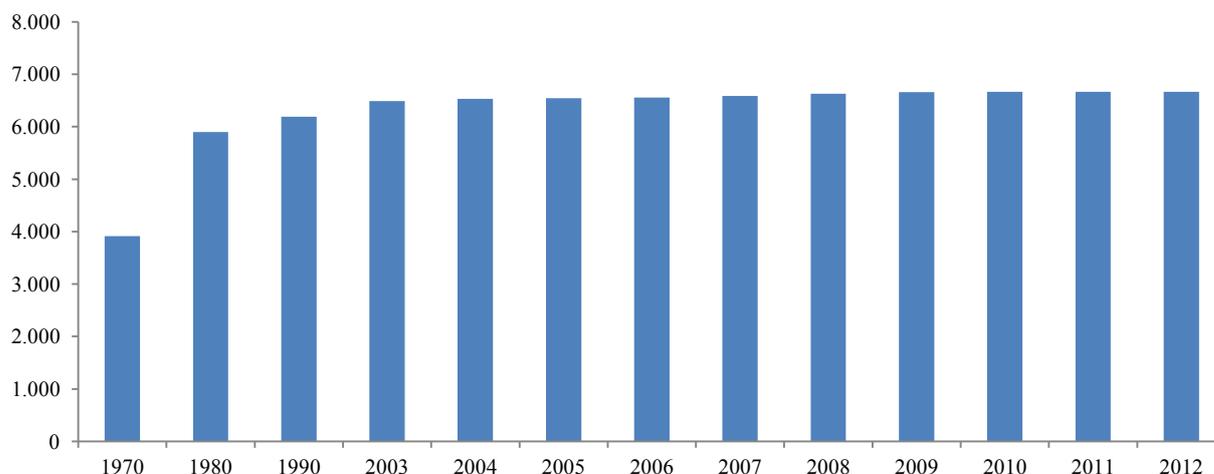


Figura 20. Crescita infrastrutturale rete autostradale italiana (km)

Fonte: dati Eurostat, 2013

La rete autostradale italiana è dunque passata dai 4000 km negli anni Settanta ai 6480 km attuali, con un incremento del +62%, che però è inferiore a quello fatto registrare dal volume del traffico autostradale, passato da poco più di 10 miliardi di km percorsi ad oltre 70 miliardi di km, con un incremento del +700%. In Italia, la realizzazione di nuove autostrade si è di sostanzialmente arrestata nei primi anni ottanta, dopo che erano stati garantiti validi collegamenti sulla direttrice Napoli-Roma-Bologna-Milano, lungo l'asse Torino-Venezia e lungo la costiera adriatica, ma lasciando in dotazione collegamenti incompleti, del tutto mancanti (in Sicilia e Sardegna) o affetti da colli di bottiglia.

4.3 Aspetti di interesse regolatorio

4.3.1 Concessioni autostradali

L'Italia ha storicamente gestito la rete autostradale attraverso l'uso delle concessioni. La prima concessione italiana avvenne con la costruzione della prima autostrada, la "Milano-Laghi", per la quale venne inizialmente prevista una concessione per l'esazione di un pedaggio stabilito dallo Stato per la durata di 50 anni. Si decise inoltre la divisione degli utili derivanti tra Stato e gestori privati. La concessione e gestione delle successive autostrade venne disciplinata dalla legge n. 463 del 1955 che prevedeva il principio dell'autofinanziamento di ogni autostrada; in deroga al principio venivano comunque previsti contributi statali per un massimo del 40%. Nel 1961 la legge n.729, per sostenere la crescita del settore introdusse una nuova disciplina che prevedeva un ruolo ancor maggiore dello Stato con l'assegnazione di molti appalti all'IRI. In accordi successivi tra Anas e la società Autostrade si stabilì inoltre il primo prolungamento delle concessioni sino al 2003.

Da questo momento sino agli anni 90 le concessionarie ricevettero proroghe sulle concessioni esistenti, senza ricorso ad alcuna gara pubblica, giustificati solo dall'esigenza di realizzare nuovi investimenti. La situazione cambiò con la decisione di privatizzare la società Autostrade la cui concessione fu estesa fino al 2038. Nel 1992 con la legge n. 498 il CIPE viene nominato quale istituzione avente il compito di attuare le riforme volte alla revisione delle concessioni in essere e delle tariffe del sistema autostradale. Vengono pertanto adottate una serie di direttive che sfoceranno nella delibera CIPE n. 319/1996, di cui si parlerà più avanti. In questo contesto per tentare di chiarire la legislazione si inserì anche la direttiva Costa-Ciampi che negava l'allungamento di concessione se non per rimborsi di contenziosi aperti e stabiliva al termine della concessione l'obbligo di gara. Tra il 1999 e 2000 vennero però rinnovate quasi tutte le concessioni. Un tentativo volto a conferire un nuovo assetto alle concessioni venne portato avanti con la legge n. 286/2006 a che istituì la "convenzione unica", comprendente in un unico testo gli atti convenzionali ed i successivi atti aggiuntivi adottati, con la quale vennero limitati gli incrementi tariffari in funzione degli investimenti effettivamente realizzati; furono, inoltre, previste clausole innovative in base alle quali, in caso di perdurante e grave inadempimento, si prevedeva la decadenza della concessione. Questo tentativo fu però contrastato, sia in sede giurisdizionale sia con denunce alla Commissione europea che comportarono l'avvio di una procedura di infrazione. L'infrazione comunitaria fu poi chiusa con l'approvazione *ex lege* delle convenzioni uniche sottoscritte nel 2007, a seguito dell'entrata in vigore della legge n.101/2008. Una successiva approvazione "in blocco" delle convenzioni stipulate tra il 2009 ed il 2010 si ebbe con la legge 191/2009.

Dall'elenco delle concessionarie italiane attualmente in vigore (Tabella 22), si può notare come la durata delle concessioni sia solitamente molto lunga e la scadenza in molti casi ancora lontana. Inoltre, fino alla fine degli anni '90 tutte le concessioni sono state periodicamente prorogate (generalmente senza bando di gara), giustificando i rinnovi con la necessità di effettuare nuovi investimenti e, quindi, di permettere il recupero del capitale necessario. Eccezione a questo scenario è l'Autostrada del Brennero per cui nell'Aprile del 2014 è scaduta la concessione e si è dunque aperta la procedura di gara per l'affidamento del servizio.

	KM	Scadenza	Concessione	Tariffazione
Asti – Cuneo S.p.A.	39,5	30/06/2035	D.I.21/11/2007	Delibera CIPE
ATIVA S.p.A.	155,8	31/08/2016	L 101/2008	Delibera
Aut. Brescia – Verona – Vicenza – Padova	182,5	31/12/2026	L 101/2008	Delibera CIPE
Autocamionale della CISA S.p.A.	101	31/12/2031	L 191/2009	legge n.2/2009
Autostrada dei Fiori S.p.A.	113,3	30/11/2021	L191/2009	legge n.2/2009
Autostrada del Brennero S.p.A.	314	30/04/2014	D.I.4651/2005	Delibera
Autostrade Centro Padane S.p.A.	88,6	30/09/2011	01/08/2012	Delibera
Autostrade Meridionali S.p.A.	51,6	31/12/2012	L191/2009	Delibera CIPE
Autostrade per l'Italia S.p.A.	2.854,60	31/12/2038	L 101/2008	Legge n.47/2004
Autovie Venete S.p.A.	210,6	31/03/2017	L191/2009	Delibera CIPE
Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	74,1	31/12/2032	L 244/2007	legge n.2/2009
Consorzio Aut. Siciliane	294,4	31/12/2030	D.I702/2001	Delibera
Milano Serravalle – Milano Tangenziali	179,1	31/10/2028	L101/2008	Delibera
Raccordo autostradale Valle d'Aosta S.p.A.	32,4	31/12/2032	L 191/2009	Delibera CIPE
SALT S.p.A.	154,9	31/07/2019	L 191/2009	legge n.2/2009
SAT S.p.A.	36,6	31/12/2046	L191/2009	Delibera CIPE
SATAP A4 S.p.A.	127	31/12/2026	L 101/2008	Delibera CIPE
SATAP A21 S.p.A.	164,9	30/06/2017	L 101/2008	Delibera CIPE
SITAF S.p.A.	82,5	31/12/2050	L 191/2009	legge n.2/2009
Soc. Autostrade Valdostane S.p.A.	67,1	31/12/2032	L 191/2009	Delibera CIPE
Società Italiana Traforo Monte Bianco	5,8	31/12/2050	internazionale	Internazionale
Società Italiana Traforo San Bernardo	12,8	31/12/2034	internazionale	Internazionale
Strada dei Parchi S.p.A.	281,4	31/12/2030	L 191/2009	Delibera CIPE
Tangenziale Napoli S.p.A.	20,2	31/12/2037	L191/2009	Delibera CIPE
Torino – Savona S.p.A.	130,9	31/12/2038	L 191/2009	legge n.2/2009

Tabella 22. Concessionarie italiane

Fonte: dati NARS 2012

4.3.2 Dotazione infrastrutturale

Diversamente da quanto visto per il settore aeroportuale, non si dispone di dati relativi all'utilizzo della capacità produttiva, ossia dell'utilizzo della rete autostradale, dei concessionari italiani. Fermo restando che questo sarà oggetto di analisi futura da parte dell'Autorità tramite l'elaborazione di appositi indicatori, si ritiene comunque utile fornire informazioni in qualche modo correlate all'utilizzo della capacità produttiva analizzando la densità delle infrastrutture presenti sul territorio nazionale e la loro distribuzione sul territorio.

Se a livello aggregato l'Italia presenta una densità di rete inferiore a quella media europea (1,8 km ogni 10000 autovetture contro 2,89), il nostro paese è caratterizzato tuttavia da una forte disomogeneità a livello regionale. Nel 2011 (Figura 21) tutte le regioni settentrionali sono caratterizzate da valori superiori o uguali alla media nazionale, ad eccezione della Lombardia (1,0 km per 10.000 autovetture). Viceversa, tutte le regioni dell'Italia centrale presentano densità inferiori o uguali alla media nazionale, facendo così del Centro l'area con il valore più basso valore (1,4) e a più alto rischio di congestione. L'Umbria, con un valore pari a 1,0 km per 10.000 autovetture è la regione dell'Italia centrale meno dotata di autostrade. Anche il Mezzogiorno presenta una minore concentrazione; le tre regioni che fanno eccezione sono Abruzzo (4,1 km per 10.000 autovetture), Calabria (2,4) e Sicilia (2,1), mentre quella con la minore dotazione relativa è la Basilicata (0,8). La Sardegna non presenta questa tipologia di rete infrastrutturale. Tre regioni (Valle d'Aosta, Liguria e Abruzzo) e la provincia autonoma di Bolzano hanno una densità relativa superiore a quella europea, a cui si aggiunge il Piemonte che registra un valore

pressoché uguale a quello europeo. L'estensione della rete autostradale appare non adeguata in rapporto alle autovetture in alcune regioni di rilievo come Lombardia, Lazio e Campania con valori pari o inferiori a 1,3.

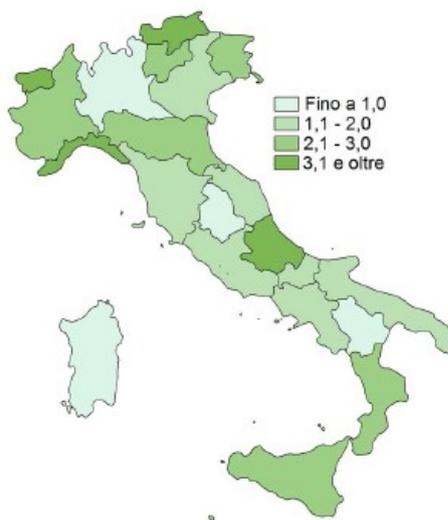


Figura 21. Densità di rete (km ogni 10000 autovetture)

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Automobile Club d'Italia

Inoltre, in termini storici l'indicatore relativo per la rete autostradale, negli anni 2002, 2006 e 2011 (Figura 22), mostra in ciascuna delle ripartizioni territoriali un andamento di leggero calo, con un conseguente aggravarsi delle problematiche di congestione.

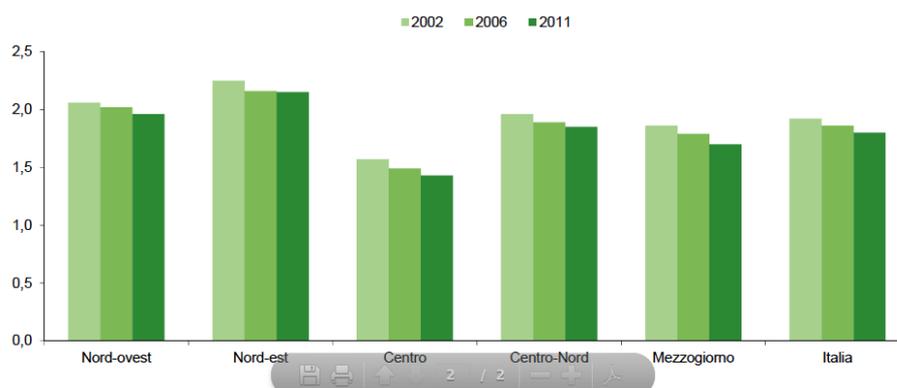


Figura 22. Evoluzione della rete autostradale per ripartizione geografica (km ogni 10000 autovetture)

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Automobile Club d'Italia

4.3.3 Evoluzione tariffaria e indicatori di qualità

La prima forma di regolazione tariffaria vera e propria nel settore autostradale si è avuta nel 1961 con la legge n.729 (detto piano Zaccagnini), nella quale il compito di fissazione delle prime tariffe autostradali in Italia fu assegnato al Ministero dei Lavori Pubblici. Fu così applicato il criterio del *"cost of service"*, ossia di recupero dei costi in tariffa e di pareggio di bilancio (così come confermato dalla successiva legge n.531 del 1982).

Nel 1992, come era già capitato in passato anche per altri servizi di pubblica utilità, il governo in carica congelò le tariffe per limitare l'inflazione e nello stesso anno la legislatura decise di introdurre ulteriori revisioni alla regolazione delle tariffe autostradali. Vennero così abrogati tutti i vincoli della legge n. 531/1982 e con la legge n.498/1992 viene nominato il CIPE come organo diretto per la revisione delle concessioni e delle tariffe del sistema autostradale.

Il CIPE iniziò a emanare numerose delibere di settore, come la n. 498/1992, la n. 73/1993 e la n. 141/1994; proprio il 1994 viene ricordato per la decisione del governo di aumentare forfettariamente tutte le tariffe del 4%. La vera evoluzione della tariffa viene però con la delibera del CIPE n. 65/1996 "Linee guida per i servizi di pubblica utilità" che introduce la tariffazione moderna basata sul *"price cap"* considerata la prima regolamentazione moderna del sistema autostradale. Il metodo di tariffazione doveva seguire tre parametri: l'inflazione, la variazione della produttività (X) e la qualità del servizio, limitando la variazione massima della tariffa per un periodo di 5 anni. Con la successiva delibera n.319/1996, il CIPE adottò specifiche direttive per la revisione delle tariffe autostradali, stabilendo la formula di revisione annuale della tariffa di pedaggio basata sul price cap. Un'ulteriore modifica venne apportata con la legge n. 47/2004 che allungava il periodo di validità sino a 10 anni, fissava la remunerazione del capitale investito secondo la metodologia del costo medio ponderato (noto come WACC, *weight average cost of capital*) e incorporò dal parametro X i costi relativi agli investimenti futuri introducendo nuove modalità di determinazione tariffarie in presenza di piani d'investimento aggiuntivi. Con questa delibera, venne inoltre articolato un metodo tariffario differenziato per grandi concessionari (Autostrade per l'Italia) e per tutti gli altri.

Più recentemente, la delibera CIPE n. 1/2007 ha ulteriormente modificato il quadro regolatorio, fissando la possibilità di definire nuovi metodi tariffari esclusivamente però per le nuove concessioni. In particolare, i maggiori cambiamenti riguardavano i seguenti aspetti: a) per i nuovi investimenti si è prevista una remunerazione in tariffa solo dopo la loro effettiva realizzazione; b) gli introiti tariffari percepiti a fronte di investimenti da piano non ancora realizzati devono essere accantonati in apposito fondo per investimenti futuri. Sempre nel 2007 con la Delibera n. 39/2007 viene modificata la formula di calcolo del tetto massimo di variazione della tariffa: viene mantenuto il *price cap* ma vengono modificati l'utilizzo e il calcolo di alcuni parametri come produttività e qualità. In particolare, viene definita una nuova formula di aggiornamento tariffario improntata sull'uguaglianza del valore attuale tra il flusso dei ricavi e il flusso dei costi ammessi. Nel 2008 con la legge n. 2/2009 si è poi stabilito che "le società concessionarie, ove ne facciano richiesta, possono concordare con il concedente una formula semplificata del sistema di adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio basata su di una percentuale fissa, per l'intera durata della convenzione, dell'inflazione reale, anche tenendo conto degli investimenti effettuati, oltre che sulle componenti per la specifica copertura degli investimenti". Questa norma ha così introdotto un ulteriore meccanismo tariffario che si aggiunge così ai precedenti. Questo meccanismo è quello attualmente in vigore per la società Autostrade per l'Italia S.p.A. per la quale l'adeguamento all'inflazione è stabilito in misura pari ad una percentuale (70%) dell'inflazione reale. Infine, la delibera CIPE n. 27/2013 ha a sua volta integrato la Delibera n. 39/2007, introducendo semplificazioni procedurali e nuovi criteri per l'aggiornamento periodico dei Piani finanziari. Le principali modifiche riguardano la modalità di determinazione del tasso di congrua remunerazione del capitale investito, i criteri di calcolo dei parametri di aggiornamento

tariffario relativi agli investimenti e l'individuazione del capitale investito netto regolatorio, al termine di ciascun periodo regolatorio.

Al termine di questo sintetico excursus storico circa i criteri di regolazione tariffaria del settore autostradale emerge – come nel caso degli aeroporti – che in pochi anni si è assistito ad una successione di numerose disposizioni che hanno rivisto, in tutto o in parte, il metodo tariffario del settore. Se ciò chiaramente è stato finalizzato a perfezionare nel tempo il meccanismo tariffario, senza dubbio ha generato altresì una maggiore incertezza regolatoria e un quadro di regole che appare irragionevolmente complesso e articolato. In sostanza, ad oggi troviamo in vigore ben sei metodi tariffari distinti: uno definito nella Delibera del 1996, uno in quella del 2004, due in quella del 2007 e due definiti nella legge n. 2/2009. Questa molteplicità di regimi tariffari definisce un quadro regolatorio molto critico.

L'effetto complessivo di queste numerose revisioni tariffarie è comunque quello di un aumento continuativo della tariffa media pagata dal consumatore italiano. Gli aumenti sono stati superiori all'inflazione (Figura 23) e solamente negli ultimi dieci anni hanno registrato un aumento quasi due volte la variazione dell'indice dei prezzi al consumo.

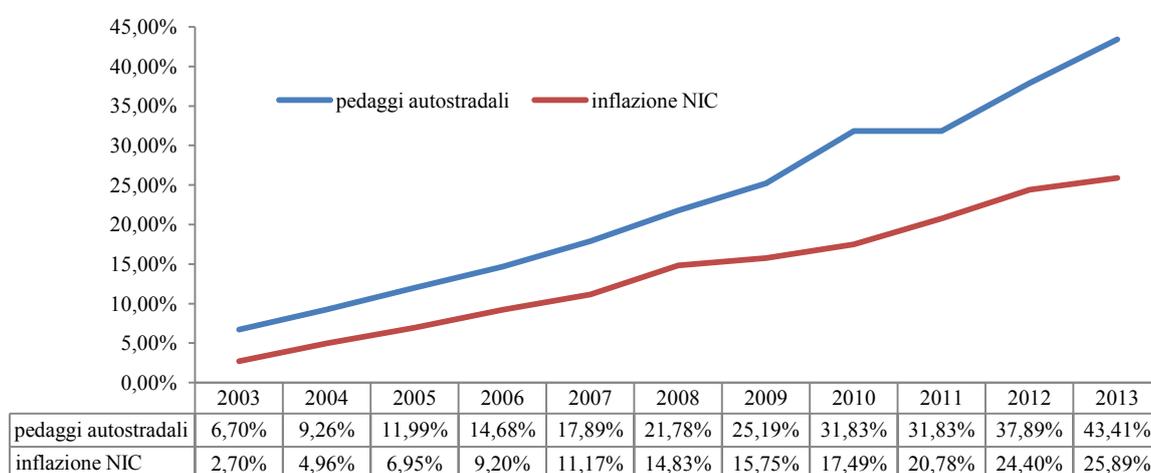


Figura 23. Pedaggi e inflazione: confronto degli aumenti cumulati
Fonte: dati ISTAT 2014

Va comunque notato che tutti i settori di trasporto regolamentati e tutti i servizi concessi dallo Stato hanno subito aumenti dei prezzi superiori all'aumento dell'inflazione (Figura 24).

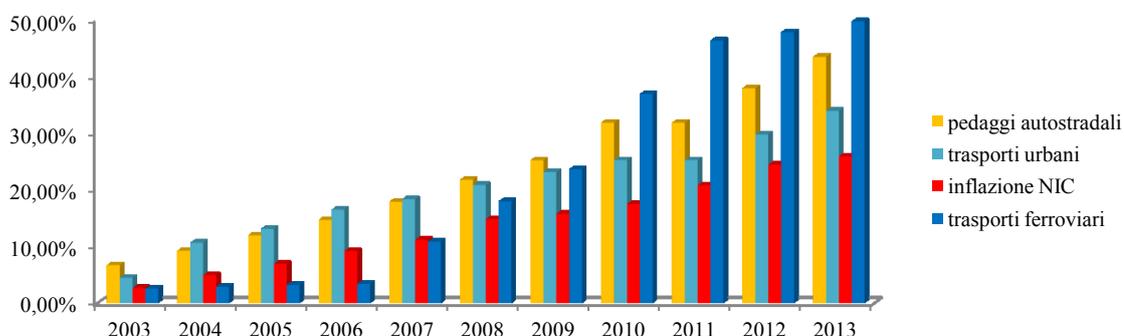


Figura 24. Aumenti cumulati dei principali servizi regolamentati
Fonte: dati ISTAT 2013

Per quanto riguarda la qualità del servizio, si riportano due indici, il tasso di incidentalità e quello di mortalità nelle autostrade, che sono notevolmente diminuiti nell'ultimo decennio (Figura 25).

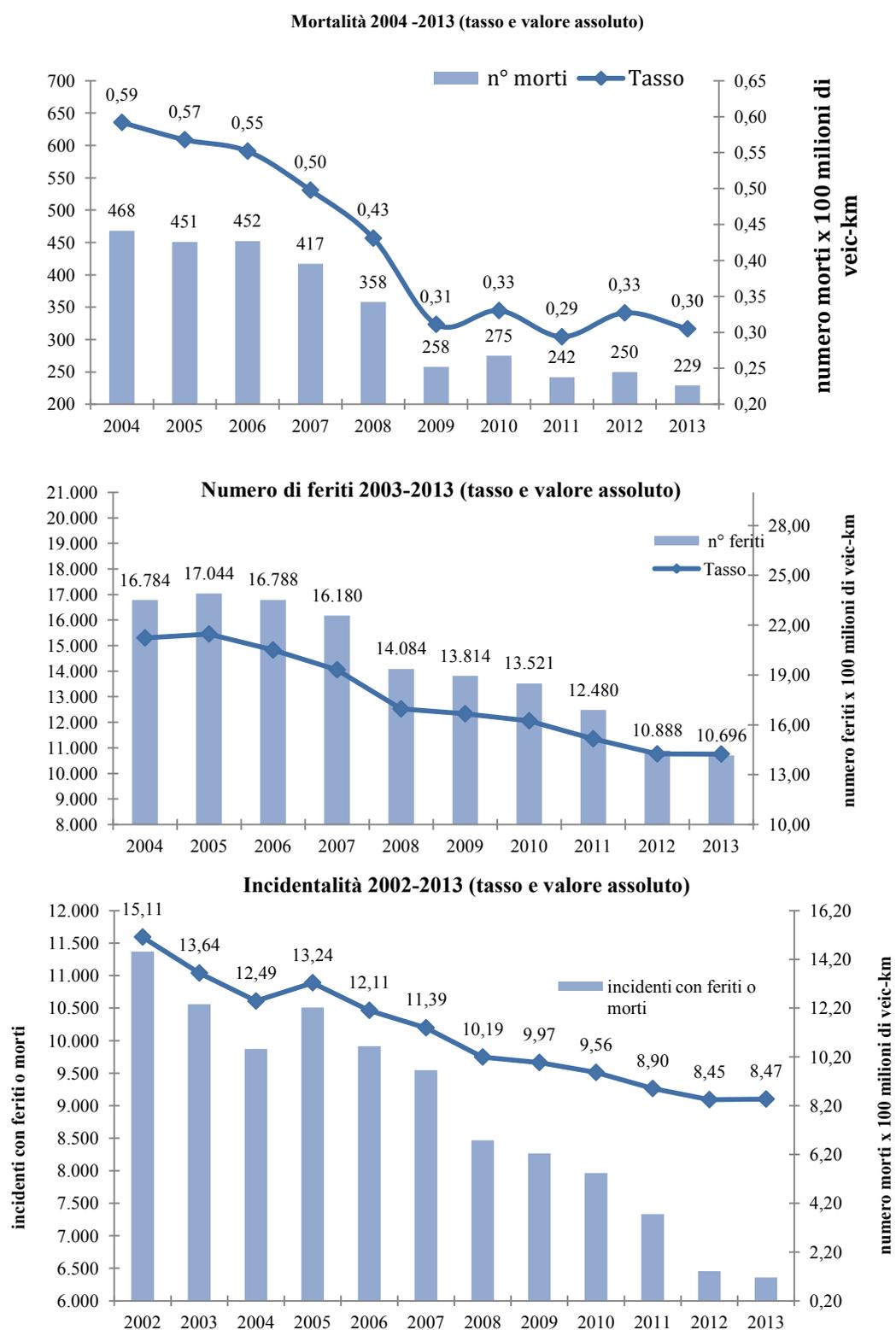


Figura 25. Sicurezza sulle autostrade italiane

Fonte: dati AISCAT 2012

Ulteriori indicatori di qualità sono rappresentati dalla percentuale di rete coperta da asfalto drenante, dall'indicatore sullo stato strutturale delle pavimentazioni (IPAV)³⁶ e dall'indicatore di incidentalità del tratto autostradale (Is)³⁷ (Tabella 23).

	Percentuale di rete coperta da asfalto drenante	IPAV indicatore qualità stato pavimentazioni	Is indice di incidentalità del tratto autostradale
Asti – Cuneo S.p.A.	100%	87,25	-
ATIVA S.p.A.	66%	72,88	100
Aut. Brescia – Verona – Vicenza – Padova S.p.A.	100%	70,20	100
Autocamionale della CISA S.p.A.	-	79,06	100
Autostrada dei Fiori S.p.A.	100%	74,14	100
Autostrada del Brennero S.p.A.	100%	91,39	100
Autostrade Centro Padane S.p.A.	100%	77,69	100
Autostrade Meridionali S.p.A.	53,64%	50,83	100
Autostrade per l'Italia S.p.A.	84,8%	72,65	98,91
Autovie Venete S.p.A.	74,20%	66,11	100
Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	71,48%	78,45	-
Consorzio Aut. Siciliane	-	-	-
Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A.	85%	76,24	91,01
Raccordo autostradale Valle d'Aosta S.p.A.	3,1%	60	100
SALT S.p.A.	-	73,21	100
SAT S.p.A.	94,6%	74,34	100
SATAP A4 S.p.A.	68%	77,30	100
SATAP A21 S.p.A.	100%	79,87	100
SITAF S.p.A.	0%	65,36	100
Soc. Autostrade Valdostane S.p.A.	2,64%	75,51	100
Società Italiana Traforo Monte Bianco	-	-	-
Società Italiana Traforo San Bernardo	-	-	-
Strada dei Parchi S.p.A.	33,2%	66,05	100
Tangenziale Napoli S.p.A.	80%	52,97	100
Torino – Savona S.p.A.	65,51%	68,29	100

Tabella 23. Indicatori di qualità per i concessionari italiani

Fonte: elaborazione da dati dei concessionari

Per quanto concerne i risultati economici dei concessionari, nel 2012 i ricavi dei concessionari raggiunti sono stati pari a 6,533 miliardi di euro di cui circa 1,728 miliardi (oltre il 25%) sono stati girati allo stato tra IVA (596 milioni) e canone Anas (1132 milioni), ovvero il sovrapprezzo sulla tariffa utilizzato dallo Stato per la manutenzione delle reti non a pedaggio; i rimanenti 4,805 miliardi sono andati alle concessionarie³⁸ (Tabella 24a). Tali valori, suddivisi sui circa 5700 km di rete in concessione (e quindi a pedaggio), fan sì che ogni chilometro di autostrada in Italia permetta annualmente ricavi pari a circa 1,150 milioni di euro (300 mila euro allo Stato e 850 mila euro alle concessionarie). Ai ricavi da pedaggio vanno aggiunti i ricavi da subconcessioni e da altre attività che le concessionarie autostradali incassano e di cui una parte (compresa tra il 2% e il 20%) viene girata allo Stato. Nell'ultimo ventennio si è assistito a un aumento dei ricavi pari al 270%, passando da 2,5 miliardi di euro nel 1993 a 6,5 miliardi nel 2012, con picchi di

³⁶ L'indice IPAV è calcolato attraverso la formula $IPAV = 0,6 I1 + 0,4 I2$, dove I1 e I2 sono due indici compresi tra 0 e 100 e rappresentano rispettivamente la rugosità superficiale (I1) e la regolarità superficiale (I2).

³⁷ Per quanto riguarda l'indicatore d'incidentalità (Is), la sua misura si basa sul Tasso d'Incidentalità Globale (T.I.G.) che è pari al numero degli incidenti totali avvenuti nella sola sede autostradale, escluse le pertinenze, rilevati dalla Polizia Stradale e rapportato a 100 milioni di chilometri percorsi su tratti omogenei di autostrada di diversa morfologia.

³⁸ Fonte: dati AISCAT 2012.

crescita superiori al 7% nel 2003 e 2010-2011. L'aumento dei ricavi osservato in passato è stato interrotto nel 2012, anno in cui si è registrata una contrazione del 3,17% circa, passando da 6,747 miliardi di euro nel 2011 a 6,533 miliardi del 2012. La diminuzione è, per buona parte, attribuibile alla crisi del traffico autostradale fortemente connessa alla congiuntura economica degli ultimi anni.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Ricavi</i>	3506	3766	3954	4071	4333	4463	4534	4545	4836	4971	4805
<i>Concessionarie</i>											
<i>Canone</i>	141	148	153	153	160	219	272	297	382	644	596
<i>IVA</i>	728	781	821	844	901	938	960	969	1040	1132	1132
<i>Totale Ricavi</i>	4375	4695	4928	5068	5394	5620	5766	5811	6258	6747	6533
<i>variazione</i>		7,31%	4,96%	2,84%	6,43%	4,19%	2,60%	0,78%	7,69%	7,81%	-3,17%

Tabella 24a. Ricavi da pedaggio 2002-2012 (mln di euro)

Fonte: dati AISCAT 2012

Oltre ai rilevanti ricavi tariffari, il settore è caratterizzato da una elevata e stabile redditività operativa con margini operativi (EBITDA) che nel 2012 non sono mai risultati inferiori al 20% per tutti i concessionari, e in alcuni casi prossimi al 60%, ed un utile operativo (EBIT) anch'esso mediamente pari al 20%, con concessionari che presentano una redditività assai elevata (superiore al 40%). Unica eccezione è la concessionaria Raccordo Valle D'Aosta Spa che ha presentato un risultato di esercizio negativo nel 2012 (Tabella 24b).

Società concessionaria	MOL (EBITDA) 2012 (mln. di euro)	Risultato operativo (EBIT) 2012 (mln. di euro)	Utile di esercizio 2012 (mln. di euro)	EBITDA % ricavi 2012	EBIT % Ricavi 2012
Asti – Cuneo S.p.A.	6,7	5,9	0,02	29,7%	26,33%
ATIVA S.p.A.	63,7	24,6	15,6	47,17%	18,19%
Aut. Brescia–Verona–Vicenza–Padova S.p.A.	137,5	84,1	38,8	43,01%	26,32%
Autocamionale della CISA S.p.A.	51,0	21,2	16,8	51,60%	21,48%
Autostrada dei Fiori S.p.A.	78,5	32,6	22,8	50,57%	20,99%
Autostrada del Brennero S.p.A.	152,05	76,5	71,8	44,61%	22,44%
Autostrade Centro Padane S.p.A.	20,9	13,2	0,5	33,27%	21,07%
Autostrade Meridionali S.p.A.	31,4	8,3	0,2	35,57%	9,37%
Autostrade per l'Italia S.p.A.	1.879,4	1.377,3	644,6	59,09%	43,31%
Autovie Venete S.p.A.	66,3	18,9	22,4	39,13%	11,14%
Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	71,4	26,6	4,3	56,62%	21,11%
Consorzio Aut. Siciliane	-	-	-	-	-
Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A.	91,04	43,7	19,6	40,36%	19,39%
Raccordo autostradale Valle d'Aosta S.p.A.	3,5	-9,04	-5,5	21,43%	-54,84%
SALT S.p.A.	116,7	62,7	40,6	58,84%	31,63%
SAT S.p.A.	20,5	16,6	7,5	57,5%	46,42%
SATAP A4 S.p.A.	126,7	89,7	33,05	58,26%	31,52%
SATAP A21 S.p.A.	92,2	32,5	23,8	58,26%	31,52%
SITAF S.p.A.	62,7	29,2	20,3	47,77%	22,23%
Soc. Autostrade Valdostane S.p.A.	33,02	23,4	14,4	52,07%	36,82%
Società Italiana Traforo Monte Bianco	37,04	26,9	19,4	59,20%	43,05%
Società Italiana Traforo San Bernardo	3,09	1,9	19,4	31,07%	19,96%
Strada dei Parchi S.p.A.	69,2	34,3	-10,9	42,77%	21,21%
Tangenziale Napoli S.p.A.	23,3	14,7	10,8	32,97%	20,84%
Torino – Savona S.p.A.	25,4	13,7	9,08	36,78%	19,86%

Tabella 24b. Profittabilità del servizio – Anno 2012

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Struttura di Vigilanza sulle Concessioni Autostradali. Allegato 1 – Schede Informative sulle Società Autostradali, 2013.

E' possibile altresì notare come, dati i ricavi da servizi e la redditività del settore, il settore autostradale, almeno per quanto riguarda la fase di gestione e manutenzione delle autostrade, non prevede l'utilizzo di fondi pubblici erogati dallo Stato. Tuttavia quando vengono concordati lavori straordinari o grandi opere (ad esempio, la realizzazione di una 3^a/4^a corsia in una specifica tratta o lo sviluppo di un nuovo tratto autostradale) in sede di contrattazione lo Stato si è fatto sempre carico di una quota del costo complessivo dell'opera tramite contributi a fondo perduto. Ciò nonostante negli ultimi anni si registra che questi contributi si sono via via ridotti nel tempo a favore di nuove forme di finanziamento. Ad esempio, la realizzazione della tratta Brescia-Bergamo-Milano (primo esempio di autostrada realizzate in project financing senza oneri a carico del bilancio dello Stato) è stata finanziata in parte dai soci del concessionario (BREBEMI il cui maggior azionista è Autostrade Lombarde) e in parte con un prestito a lungo termine da parte della Cassa Depositi e Prestiti della Banca Europea degli Investimenti e delle principali banche italiane. Per la tratta Orte-Mestre, invece, il governo ha predisposto, in attuazione dell'art.18 della L.183/2011, un piano finanziario che trasforma il contributo pubblico, stimato in 1,870 miliardi di euro in una defiscalizzazione di Ires, Irap e Iva nei primi 15 anni di gestione per un importo pari a 9 miliardi di euro. Il valore attualizzato, calcolato dal CIPE, di questi 9 miliardi sono appunto i 1.870 milioni di contributo pubblico teorico che la defiscalizzazione va a sostituire.

5 Il settore ferroviario

Sviluppatosi a partire dal XIX secolo, il sistema ferroviario europeo appare ancora oggi prevalentemente come un mosaico costituito dalle reti ferroviarie dei singoli stati.

Agli inizi degli anni novanta, l'avvio del processo di liberalizzazione ha posto le basi per la riorganizzazione del settore. Tre sono i principali modelli strutturali utilizzati all'interno del settore ferroviario in Europa:

- il modello svedese o di completa separazione tra gestore dell'infrastruttura dal principale operatore di servizi di trasporto, adottato in Svezia, Regno Unito, Finlandia, Danimarca, Norvegia, Spagna, Portogallo, Slovacchia e Lituania. Sia il gestore dell'infrastruttura sia il principale operatore ferroviario sono di proprietà pubblica³⁹;
- il modello tedesco o di struttura ad holding (adottato in Germania, Italia, Austria, Belgio, Polonia e Grecia), in cui il gestore dell'infrastruttura e il principale operatore ferroviario rappresentano due divisioni distinte di un unico gruppo societario;
- il modello francese, che implica un certo grado di separazione del gestore dell'infrastruttura, ma limita l'accesso alla rete preesistente. Fanno riferimento a questo modello Francia, Estonia, Ungheria, Slovenia e Lussemburgo.

In termini di sviluppo, il settore ha attraversato negli ultimi anni una fase di stagnazione e declino, soprattutto nel comparto merci. Tuttavia, per le sue caratteristiche di sicurezza, efficienza e basso inquinamento, è ora al centro delle politiche europee di mobilità sostenibile, che ne cercano il rilancio anche attraverso lo sviluppo di una rete connessa di linee ad alta velocità-alta capacità (AV/AC) che metta in collegamento i diversi Paesi dell'UE. A partire dagli anni 2000 lo sviluppo delle reti AV/AC ha abbandonato la dimensione nazionale e si è dato perciò il via all'attuazione del programma comunitario Trans European Network- Transport (TEN-

³⁹ Ad eccezione del Regno Unito, dove gli operatori ferroviari sono privati.

T)⁴⁰, che prevede la costruzione di corridoi multimodali di trasporto tra i vari stati, in modo da assicurare la libera circolazione di merci e persone all'interno della Comunità Europea. Secondo le previsioni del programma TEN-T, la rete ferroviaria europea ad alta velocità, comprendente le linee AV di prima e seconda categoria⁴¹, raggiungerà i 22140 km nel 2020 e sarà completata nel 2030, quando si estenderà per circa 30750 km.

In base agli accordi politici relativi al progetto TEN-T approvati nel Consiglio europeo dei Trasporti del 22 marzo 2012, l'Italia occupa una posizione centrale, essendo attraversata da ben quattro corridoi essenziali su dieci (Tabella 25): il percorso 1 Baltico-Adriatico, con la linea ferroviaria Vienna-Graz-Klagenfurt-Udine-Venezia-Ravenna; il percorso 3 Mediterraneo, con le linee ferroviarie Lione-Torino, Milano-Brescia, Brescia-Venezia-Trieste, Trieste-Divača; il percorso 5 Helsinki-La Valletta, per quanto concerne le linee ferroviarie Galleria del Brennero, Fortezza-Verona, Napoli-Bari, Napoli-Reggio Calabria, Messina-Palermo; e il percorso 6 Genova-Rotterdam, con la linea ferroviaria Genova-Milano/Novara-frontiera con la Svizzera.

	Stati membri	Principali tracciati	Istituzione dei corridoi
Baltico-Adriatico	PL, CZ, SK, AT, IT, SI	Swinoujscie/Gdynia–Katowice–Ostrava/Žilina-Bratislava/Vienna/Klagenfurt-Udine-Venezia/Trieste/Bologna/Ravenna/Graz-Maribor-Lubiana-Capodistria/Trieste	Entro il 10 novembre 2015
Mediterraneo	ES, FR, IT, SI, HU, HR	Almería-Valencia/Algeciras/Madrid-Saragozza/Barcellona-Marsiglia-Lione-Torino-Milano-Verona-Padova/Venezia-Trieste/Capodistria-Lubiana-Budapest Lubiana/Fiume-Zagabria-Budapest-Zahony (frontiera ungherese ucraina)	Entro il 10 novembre 2013
Scandinavia-Mediterraneo	SE, DK, DE, AT, IT	Stoccolma/Oslo/Trelleborg-Malmö-Copenaghen-Amburgo-Innsbruck-Verona-La Spezia/Livorno/Ancona/Taranto/Augusta/Palermo	Entro il 10 novembre 2015
Reno-Alpi	NL, BE, DE, IT	Zeebrugge-Anversa/Amsterdam/Vlissingen/Rotterdam-Duisburg-Basilea-Milano-Genova	Entro il 10 novembre 2013

Tabella 25. Percorsi essenziali TEN-T attraversanti l'Italia

La centralità della rete italiana all'interno della programmazione europea può diventare pertanto un importante strumento per la creazione di opportunità di sviluppo e rilancio del settore.

⁴⁰ Come politica europea la rete transeuropea (TENs) – nel settore dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni – esiste dal 1993. Essa ha la sua base giuridica negli artt. 170-172 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. La Commissione ha inoltre pubblicato le nuove linee guida in materia (cfr Regolamento 1315/13 citato).

⁴¹ Le linee appositamente costruite per l'alta velocità, attrezzate per velocità generalmente pari o superiori a 250 km/h, costituiscono le linee AV di prima categoria; le linee appositamente adattate per l'alta velocità, attrezzate per velocità dell'ordine di 200 km/h, sono invece anche dette linee AV di seconda categoria.

5.1 Il settore ferroviario europeo

Infrastrutture ferroviarie

Nel 2011 la rete ferroviaria più estesa d'Europa è quella tedesca con circa 33570 km di rete, seguita da quella francese con circa 31000 km. L'Italia, pur avendo una rete ferroviaria molto meno estesa delle due precedenti, rappresenta con i suoi 17000 km la terza rete europea. Seguono il Regno Unito, con circa 16000 km e la Spagna con circa 15900 km (Figura 26).

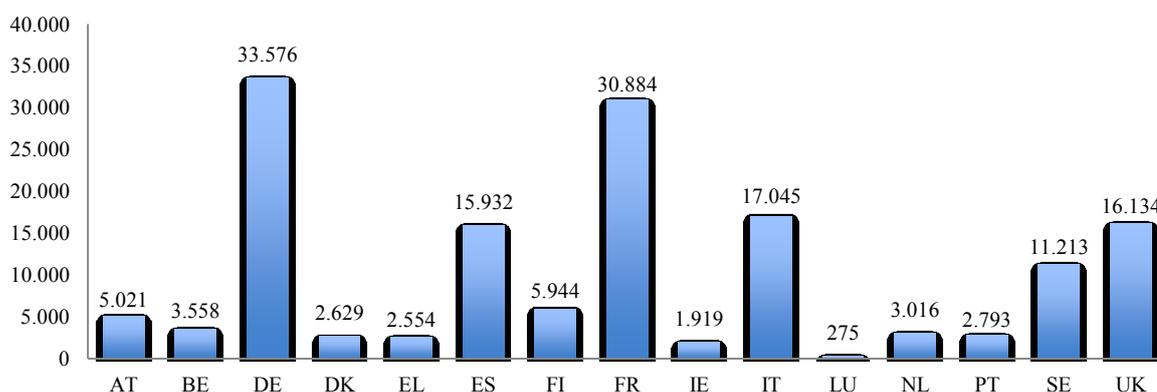


Figura 26. Estensione rete ferroviaria per paese europeo.

Fonte: elaborazione dati Commissione Europea, *Transport in figures, statistical pocketbook 2013*

Rispetto agli anni Settanta, le principali reti europee hanno in generale subito una contrazione: la rete tedesca nel 2011 aveva una estensione pari solo al 76% di quella del 1970 (che contava 43777 km), quella francese e quella inglese avevano una estensione pari all'83% di quella del 1970 (37582 e 19330 rispettivamente nel 1970). Fa eccezione l'Italia, per cui si è invece osservato un aumento dell'estensione ferroviaria di circa 970 km.

Le reti dei vari paesi differiscono anche per la dotazione infrastrutturale in relazione alla percentuale di linee elettrificate e alla percentuale di linee a 2 o più binari (Tabella 26).

Paese	Lunghezza rete al	% rete a 2 o più binari	% rete
Italia	17045	45%	71%
Francia	34621	50%	50%
Germania	33576	54%	59%
Spagna	15680	35%	61%
Regno Unito	16408	75%	34%

Tabella 26. Estensione rete ferroviaria per paese europeo.

Fonte: elaborazione su dati UIC - Synopsis

L'Italia si distingue dagli altri paesi per una forte prevalenza di linee elettrificate, ben il 71% del totale, contro il 61% della Spagna, il 59% della Germania, il 50% della Francia e il 34% del Regno Unito. Nel 2011 il paese con la più alta percentuale di linee ad almeno doppio binario è il Regno Unito, seguito da Germania e Francia con una quota di linee a doppio binario pari o superiore al 50%. L'Italia con il 45% di linee a doppio binario si trova in quarta posizione seguita solo dalla Spagna.

Se si considera la dotazione di km di linee ferroviarie per milione di abitanti (Figura 27), nell'Europa a 15 stati l'Italia si colloca undicesima, con 280,2 km di linee per milione di abitanti,

un valore però influenzato dalla densità abitativa del paese. Infatti, gli stati meglio dotati sono la Svezia e la Finlandia a causa della bassissima densità della popolazione rispetto al territorio.

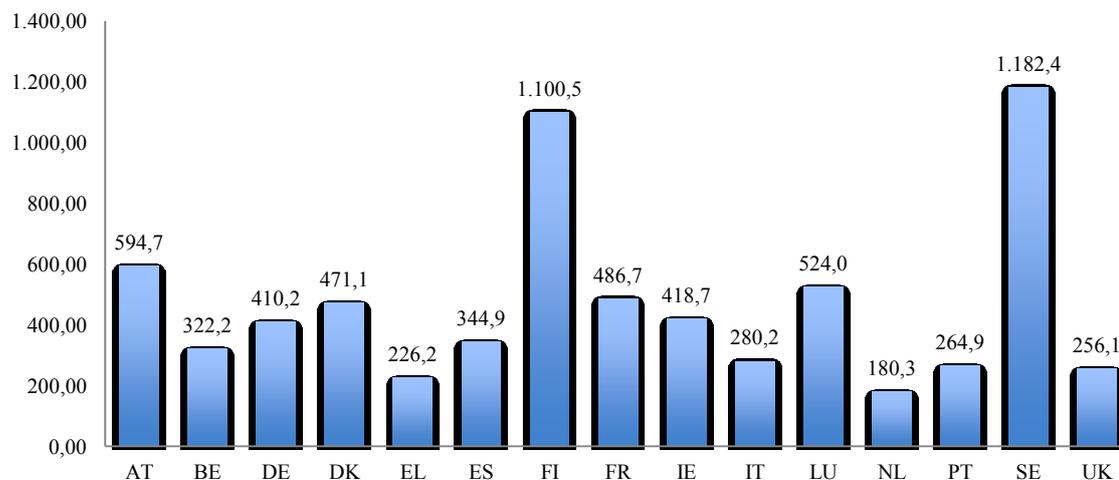


Figura 27. Estensione linee per abitante (km/milione di abitanti)

Fonte: elaborazione dati Commissione Europea, *Transport in figures, statistical pocketbook 2013*

Inoltre, tra i primi paesi per lunghezza delle linee e simili per densità di popolazione (Germania, Francia, Italia, Spagna e Regno Unito), il paese meglio dotato è la Francia, con circa 490 km di rete per milione di abitanti, seguita da Germania e Spagna. L'Italia in questa classifica su cinque paesi si posiziona quarta, con circa 280 km di linee per milione di abitanti, seguita solo dal Regno Unito.

In termini di km di linee per superficie del Paese (Figura 28), il Belgio figura come Paese europeo con la migliore dotazione, con 116,5 km di linee ogni 1000 km². Seguono, con valori confrontabili a quelli belgi, il Lussemburgo (106,3 km/km²) e la Germania (94 km/km²). Più distanziati gli altri Paesi, tra cui l'Italia che si colloca al nono posto in Europa con 56,56 km di linee ogni 1000 km², anche se in effetti i valori italiani sono molto simili a quelli francesi, austriaci e danesi.

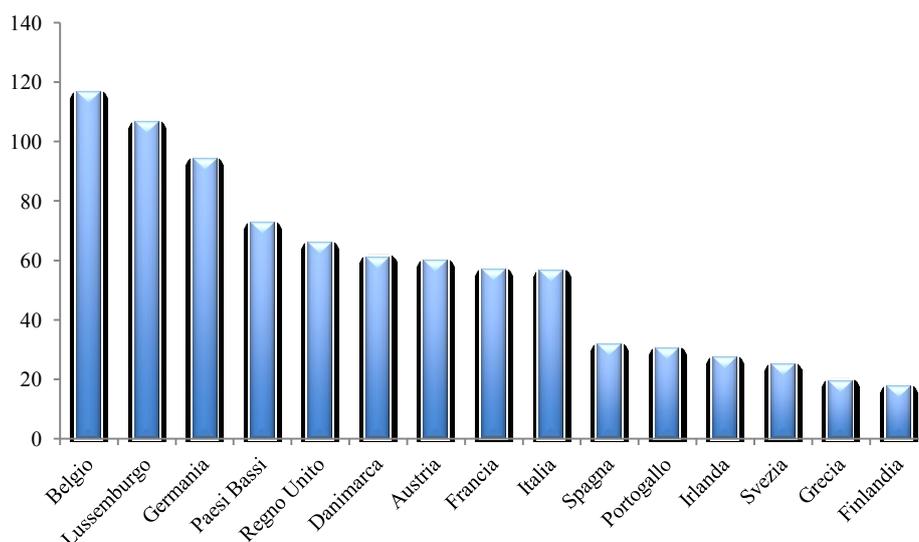


Figura 28. Estensione linee su superficie del Paese (km di linee/1000 km²)

Fonte: elaborazione dati Commissione Europea, *Transport in figures, statistical pocketbook 2013*

Lo sviluppo dell'AV in Europa è decollato a seguito della crisi petrolifera del 1974, quando si impose la necessità di sviluppare un sistema di trasporto veloce e che non utilizzasse combustibili fossili. L'Italia e la Francia sono stati i precursori del settore AV in Europa, l'Italia per essere stata il primo paese europeo a inaugurare una linea AV (la Direttissima Firenze-Roma) nel 1977, e la Francia per l'introduzione del primo treno ad alta velocità (HST, soprannominato Concorde Rail) sulla Parigi-Lione nel settembre 1981. Di fatto, fino al 1990 Italia e Francia furono gli unici due paesi ad essersi dotati di infrastrutture ad alta velocità (Tabella 27). La Germania è entrata nel settore alta velocità solo all'inizio degli anni '90, con l'Intercity Express (ICE), seguito a breve dalla Spagna, che ha introdotto l'Alta Velocidad Española (AVE) nel 1992. Regno Unito, Olanda e Belgio hanno invece avviato i loro investimenti solo a partire dal 2000. La crescita dell'infrastruttura AV europea è stata continua negli ultimi venti anni ed ha registrato un aumento nel periodo 2000-2010, raggiungendo i 6600 km di lunghezza. Alla fine del 2012, l'Europa contava 6879 km di linee ad alta velocità di prima categoria^{42, 43}.

Nonostante il ruolo da protagonista dell'Italia nel settore AV europeo, la sua spinta innovatrice ha avuto una battuta di arresto. La rete italiana nel 2005 appare infatti praticamente immutata rispetto a quella di dieci anni prima.

Anno	BE	DE	ES	FR	IT	NL	UK
1981	-	-	-	301	150	-	-
1985	-	-	-	419	224	-	-
1990	-	90	-	710	224	-	-
1995	-	447	471	1281	248	-	-
2000	72	636	471	1281	248	-	-
2005	137	1196	1090	1540	248	-	74
2006	137	1285	1272	1540	562	-	74
2007	137	1285	1511	1872	562	-	113
2008	137	1285	1599	1872	744	-	113
2009	209	1285	1604	1872	923	120	113
2010	209	1285	2056	1896	923	120	113
2011	209	1285	2144	2036	923	120	113
2012	209	1334	2144	2036	923	120	113

Tabella 27. Km di rete ad Alta Velocità

Fonte: elaborazione dati Commissione Europea, Transport in figures, statistical pocketbook 2013

Fino al 2009 la rete AV più estesa d'Europa è stata quella francese, ma gli intensi investimenti effettuati dalla Spagna a partire dal 2000 le hanno permesso di colmare il divario che si era formato negli anni precedenti: nel 2010 la Spagna ha superato la Francia in termini di estensione di linee ferroviarie AV e nel 2012, la rete ferroviaria AV spagnola con i suoi 2144 km è la più estesa d'Europa, seguita da quella francese con 2036 km. L'Italia, con una rete di soli 923 km è attualmente la quarta infrastruttura AV europea. Lo scarso livello di investimenti effettuato in Italia nel decennio tra il 1990 e il 2000 ha fatto perdere al nostro paese la posizione di testa che possedeva nel decennio precedente; di fatto in Italia si è ricominciato a sviluppare la rete AV solo a partire dal 2005, con ritmi crescenti fino al 2009, senza però riuscire a colmare il ritardo infrastrutturale accumulato negli ultimi 20 anni.

⁴² Fonte: elaborazione dati Commissione Europea, Transport in figures, statistical pocketbook 2013.

⁴³ Secondo la classificazione europea sono considerate reti AV di prima categoria le reti in grado di supportare il transito di treni a velocità superiore ai 250 km/h.

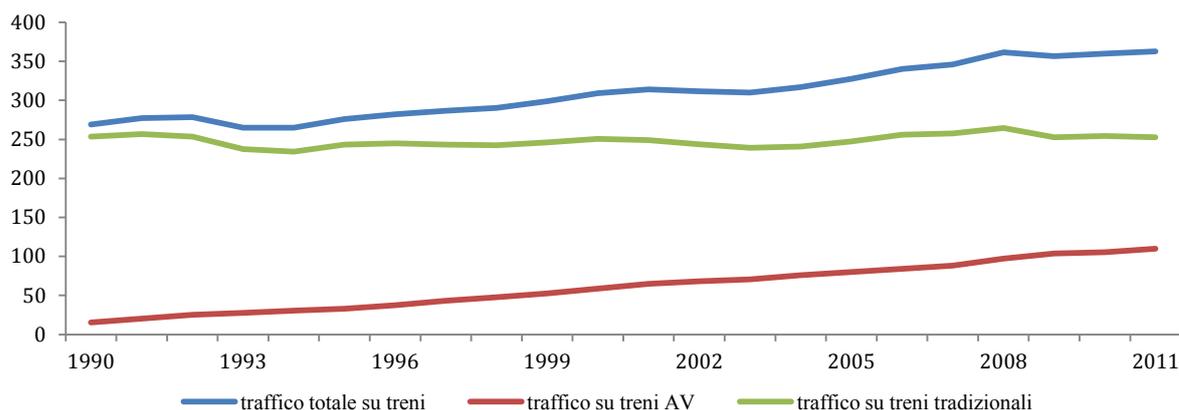


Figura 29. Traffico passeggeri su treni tradizionale e AV, UE-15 (miliardi di passeggeri-km)

Fonte: elaborazione dati Commissione Europea, *Transport in figures, statistical pocketbook 2013*

Servizi di trasporto passeggeri

Lo sviluppo recente delle connessioni ad Alta Velocità induce ad analizzare se e come queste ultime abbiano influenzato l'andamento del traffico complessivo in Europa. Per rispondere alla questione è necessario dividere la domanda di traffico ferroviario tra modalità tradizionale e AV.

Il traffico passeggeri sui treni tradizionali (Figura 29) è stato pressoché stazionario su tutto l'arco temporale 1990-2011, oscillando attorno ai 250 miliardi di passeggeri km. Il traffico totale risulta invece crescente a partire dalla metà degli anni novanta, con un incremento registrato tra il 1990 e il 2011 imputabile sostanzialmente alla crescita del trasporto AV. E' quindi l'introduzione del servizio AV che ha contribuito alla ripresa di un settore che – come si è visto – a partire dagli anni '70 dava segni di cedimento a causa della concorrenza sviluppata dal trasporto aereo e su gomma.

Più in dettaglio, da quando sono state introdotte le linee AV il numero di viaggiatori che ha scelto questa modalità di trasporto è passato da 15,2 miliardi di passeggeri-chilometro del 1990 fino ad arrivare, nel 2011, a 105,74 miliardi di passeggeri km per l'insieme di Belgio, Germania, Spagna, Italia, Francia e Regno Unito⁴⁴.

Il notevole e continuo incremento della domanda è in parte avvenuto per effetto della crescita dell'offerta di trasporto delle reti nazionali AV, conseguente sia alla crescita dimensionale di tali reti sia alla acquisizione di nuovi convogli ad alta velocità. Pertanto lo sviluppo della domanda, dipendendo dall'offerta di traffico, non è comunque stato uniforme in tutti i paesi. Osservando la variazione percentuale della domanda di trasporto ad alta velocità nel decennio 2000-2009 per Germania, Spagna, Francia, Italia e l'insieme di Belgio, Repubblica Ceca, Olanda, Portogallo, Slovenia, Finlandia, Svezia e Regno Unito (Figura 30), emerge che la Spagna è stato il paese che ha investito maggiormente nell'infrastruttura ad alta velocità ed è anche stato il paese che ha registrato il più importante aumento della domanda (+492%), seguita dall'Italia (+111%) e poi dall'insieme degli altri paesi che proprio in questo decennio hanno intrapreso la costruzione di linee AV. Buono ma meno consistente è invece l'incremento per Francia e Germania, dove la crescita più rapida si è registrata nel decennio precedente.

⁴⁴La quota di passeggeri qui indicata comprende sia passeggeri che hanno utilizzato l'infrastruttura AV sia i passeggeri che hanno usufruito di servizi ad alta velocità offerti sulle tratte convenzionali adattate.

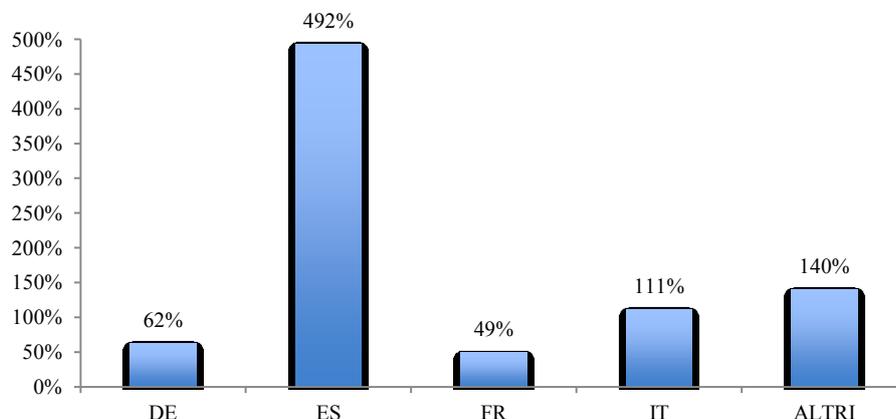


Figura 30. Variazione % del traffico passeggeri su treni AV 2000-2009

Fonte: elaborazione dati Commissione Europea, *Transport in figures, statistical pocketbook 2013*

L'altra componente di sviluppo della domanda è ovviamente rappresentata dalla possibilità che la rete ad alta velocità offre di ridurre drasticamente il tempo di viaggio tra le principali città europee. In effetti, le linee ad alta velocità, per l'assenza di tempi di check-in, vengono preferite al trasporto aereo per i viaggi con una durata di circa 3 ore, ovvero quando il tragitto è compreso tra i 400 e gli 800 km. Al di sotto di 150 km l'AV offre un vantaggio limitato rispetto alle linee ferroviarie convenzionali o al trasporto su strada. Sopra i 900 km si predilige il trasporto aereo, a meno che i treni non offrano vantaggi specifici come il trasporto auto o i servizi notturni⁴⁵. L'espansione della rete AV non ha quindi solo permesso di ridurre i tempi di percorrenza, ma ha reso nuovamente competitivo il settore ferroviario sia rispetto al trasporto aereo sia nei confronti del trasporto su strada.

A livello europeo, la produttività economica delle reti AV, definita come numero di passeggeri trasportati per km di rete ad alta velocità (Tabella 28)⁴⁶, ha avuto un andamento discontinuo, con un picco massimo nel 2001, quando si raggiunse la quota di 22 milioni di passeggeri per km (a fronte dei circa 15 milioni di passeggeri km. che circolavano nel 1990) Gli anni seguenti hanno registrato un progressivo decremento, così che nel 2008 la quota di passeggeri per km era scesa a circa 17 milioni di passeggeri.

⁴⁵ Fonte: *High-speed Europe, A sustainable link between cities*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

⁴⁶ La produttività indicata in tabella può essere sopravvalutata in quanto le statistiche europee contano, come traffico passeggeri AV, quello effettuato tramite materiale rotabile AV, che può essere tuttavia utilizzato anche su una rete non costruita appositamente per l'alta velocità.

	Rete AV in esercizio (km)	Domanda passeggeri km trasportati (mlr)	Produttività economica della rete	
			Passeggeri anno per km di rete (mln)	Passeggeri giorno per km di rete (mgli)
1990	1013	15,2	15,0	41,2
1991	1122	20,4	18,1	49,7
1992	1655	25,1	15,2	41,6
1993	1985	27,6	13,9	38,1
1994	2386	30,7	12,9	35,3
1995	2386	32,9	13,8	37,8
1996	2444	37,5	15,4	42,1
1997	2444	43,4	17,7	48,6
1998	2691	47,8	17,8	48,7
1999	2691	52,9	19,6	53,8
2000	2708	58,8	21,7	59,5
2001	2967	65,1	22,0	60,1
2002	3229	68,0	21,1	57,7
2003	3943	70,7	17,9	49,1
2004	4264	76,1	17,8	48,9
2005	4285	80,1	18,7	51,2
2006	4870	84,3	17,3	47,4
2007	5485	88,7	16,2	44,3
2008	5745	97,6	17,0	46,5
2009	6178	n.d.	n.d.	n.d.

Tabella 28. Produttività della rete ad Alta Velocità a livello europeo

Fonte: NTV-I quaderni dell'Ufficio Studi, *Lo sviluppo dell'Alta velocità in Europa e nel Mondo*, n°1 febbraio 2011

Servizi di trasporto merci

Per quanto concerne il trasporto merci in Europa, nel 2011 il trasporto ferroviario, con una quota di solo l'11%, ha un ruolo relativamente marginale rispetto ad altre modalità di trasporto, collocandosi in terza posizione dopo il trasporto su strada, che predomina con una quota del 45%, ed il trasporto via mare, con circa il 36%⁴⁷. In totale sono state trasportate 3824 miliardi tonnellate kilometro (tkm). Questo numero include il trasporto aereo e marittimo tra gli Stati europei, ma non include il traffico tra l'Europa e il resto del mondo. Se si esclude dall'analisi la quota di merci trasportata via mare, nel 2011 sono circolate in Europa 2414 tkm di merci, e anche in questo caso la modalità di trasporto prevalente è stata quella su gomma, con una quota del 72%, seguita da quella su ferro con una quota del 17%.

Il trasporto su rete ferroviaria non solo si caratterizza per una quota relativamente marginale rispetto a quello su gomma, ma anche per il fatto che esso attraversa da ormai un ventennio una fase di stagnazione. Il trasporto su ferro non ha subito variazioni significative nel periodo 1995-2010 oscillando attorno a un valor medio di 403 miliardi di tkm (Figura 31). Di contro la quantità di merci trasportate su gomma è aumentata costantemente fino al 2007, passando dai circa 1290 miliardi tkm nel 1995 a 1910 miliardi km nel 2007; a partire dal 2007 si osserva una leggera flessione, più accentuata in corrispondenza della recessione economica del 2009.

⁴⁷ Fonte: elaborazione dati Commissione Europea, Transport in figures, statistical pocketbook 2013.

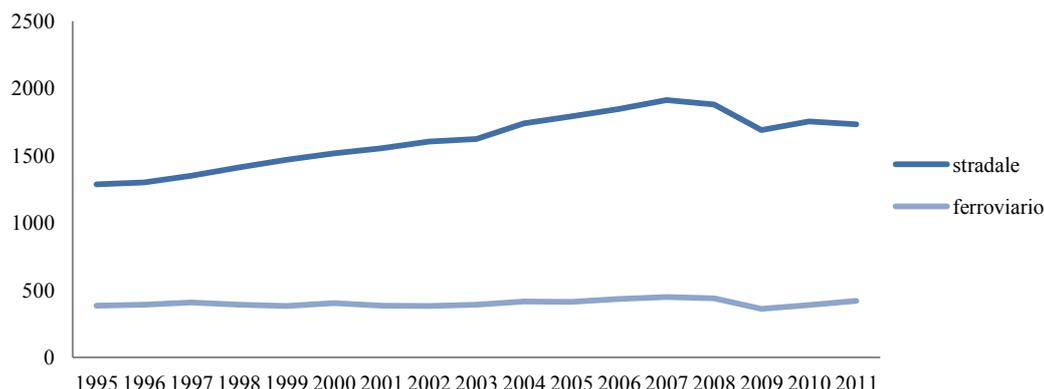


Figura 31. Trasporto merci su gomma e ferrovia, 1995-2011, EU27 (milioni di tonnellate km)

Fonte: elaborazione dati Commissione Europea, *Transport in figures*, statistical pocketbook 2013

Il trasporto su rotaia ha in effetti subito durante gli anni Novanta una contrazione rispetto ai decenni precedenti. Infatti (Figura 32), nel 1970 venivano trasportate 551 miliardi di tonnellate km, con un picco nel 1980 (641 miliardi tkm). Durante il primo triennio degli anni novanta si è assistito ad una riduzione della quota di merci trasportate su ferro; a partire dal 1993 le tonnellate km trasportate su linee ferroviarie sono rimaste pressoché stabili, oscillando tra le 390-410 miliardi di tkm, ad eccezione del 2009 quando si è registrato il valore minimo di 360 tkm.

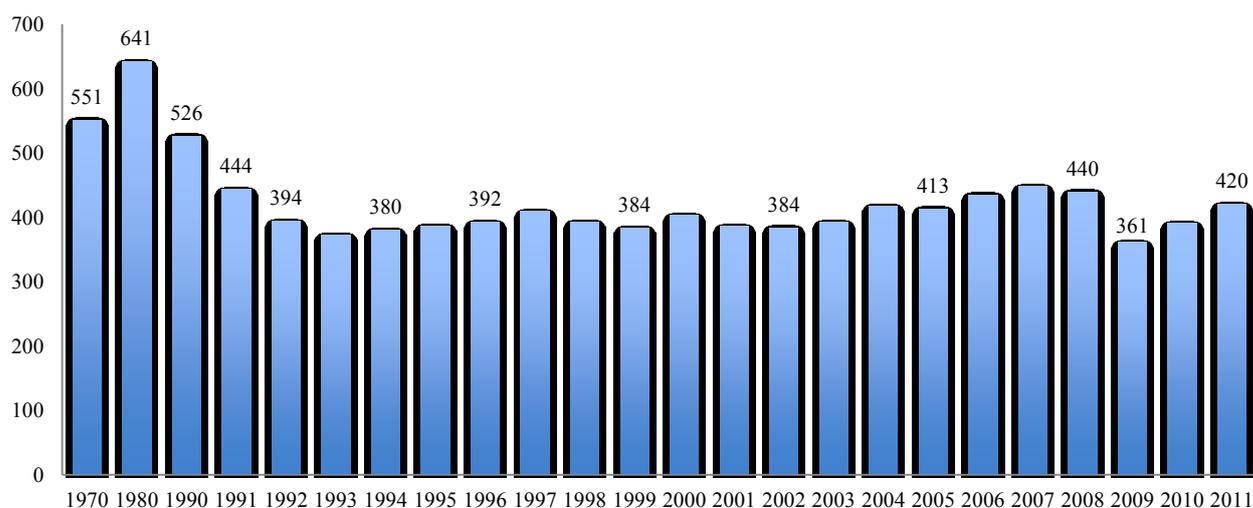


Figura 32. Trasporto merci su rete ferroviaria, 1970-2011 (miliardi tkm)

Fonte: elaborazione dati Commissione Europea, *Transport in figures*, statistical pocketbook 2013

All'interno del panorama europeo del traffico merci su rete ferroviaria, l'Italia si posiziona sesta, penalizzata dal limitato sviluppo del proprio sistema di intermodalità e dai limiti del sistema di interconnessioni con gli altri sistemi di trasporto. Per quanto riguarda però la quota modale di trasporto merci su rotaia su altre modalità di trasporto terrestre, l'Italia nel decennio 2000-2010 ha conosciuto una contrazione dell'1,4%, passando dall'11% del 2000 al 9,6% del 2010, una riduzione inferiore alla media UE-27 (-2,6%, da 19,7% a 17,1%) e ad alcuni paesi europei (Francia, -7,1% da 20,6% a 13,5% e Spagna, -3%, da 7,2% a 4,2%)⁴⁸.

⁴⁸ Fonte: elaborazione dati Commissione Europea, *Transport in figures*, statistical pocketbook 2013.

5.2 Il settore ferroviario italiano

5.2.1 Infrastrutture ferroviarie

In accordo alle statistiche europee l'Italia, con circa 17000 km⁴⁹ di rete ferroviaria al 2011, rappresenta la terza rete ferroviaria europea per estensione. Il 45% della rete è rappresentato da linee ad almeno doppio binario e il 71% risulta elettrificato (in Europa solamente Belgio e Svezia possiedono una percentuale maggiore di linee elettrificate). L'elevato livello di elettrificazione delle linee è dovuto al fatto che l'Italia ha avviato il processo di elettrificazione in anticipo rispetto agli altri paesi europei.

In relazione al territorio l'Italia possiede 5.66 km di rete ogni 100 km² di superficie, un valore leggermente superiore a quello dell'Europa a 15 stati che è pari a 4.7 km ogni 100 km². Poiché la densità della popolazione italiana è più elevata rispetto alla media europea, l'estensione della rete ferroviaria in rapporto agli abitanti è di soli 280 km ogni milione di abitanti, contro un valore medio di 380 km ogni milione di abitanti registrato per l'UE a 15 stati.

Il principale gestore della rete ferroviaria italiana, RFI SpA, gestisce circa 16700 km di rete statale; i rimanenti km di rete, di proprietà regionale, sono gestiti da Ferrovie Nord Spa (un'azienda appartenente al gruppo FNM Spa, che rappresenta la più importante compagnia ferroviaria del paese dopo il gruppo Ferrovie dello Stato). Va peraltro evidenziato che nei 17000 km di rete ferroviaria rilevati dalle statistiche europee non vengono conteggiati i km di rete ferroviaria di proprietà delle regioni gestiti da imprese ferroviarie minori. Secondo il Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti⁵⁰, al 2011 l'estensione della rete regionale, esclusi i 300 km gestiti da Ferrovie Nord, ammonta a circa 3600 km. Pertanto, se si considerano i km di rete nazionali e tutti i km di rete ferroviaria regionale, l'infrastruttura ferroviaria italiana ammonta a circa 20600 km.

Le reti regionali non si distribuiscono però uniformemente lungo il territorio nazionale (Tabella 29), essendo particolarmente estese nell'Italia Meridionale, mentre è l'Italia Centrale a detenere la minor estensione di reti regionali.

Rete complessiva	Elettrificata	Non elettrificata	Totale
Italia settentrionale	563,0	209,0	772,0
Italia centrale	296,3	-	296,3
Italia meridionale e insulare	2526,0	323,5	2849,5
Totale	3385,4	532,5	3917,8

Tabella 29. Distribuzione geografica della rete ferroviaria

Fonte: Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, anni 2011-2012.

⁴⁹ Dati estratti da EU, *Transport in figures*, statistical pocketbook 2013 e da database on line UIC, Synopsis 2011.

⁵⁰ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, anni 2011-2012.

In adempimento alle normative europee, che richiedevano la separazione tra il gestore dell'infrastruttura e il principale operatore ferroviario, nel 1999 l'azienda Ferrovie dello Stato assunse la struttura di un gruppo societario, seguendo il modello tedesco. Il servizio di trasporto venne affidato a Trenitalia, il principale operatore ferroviario per l'offerta di trasporto sia di passeggeri sia di merci.

La gestione e il mantenimento dell'infrastruttura statale vennero invece affidati sulla base di una concessione⁵¹ della durata di 60 anni (che scadrà nel 2060) a Rete Ferroviaria Italiana (RFI), che a partire dal 1 Luglio 2001 e tramite uno specifico Contratto di Programma, assunse compiti di gestione e manutenzione della rete, progettazione, costruzione e messa in esercizio di nuovi impianti, anche attraverso la collaborazione con Italferr (società di progettazione del Gruppo Ferrovie dello Stato), gestione dei sistemi di sicurezza e regolazione ferroviaria, vendita di tracce treno per la circolazione, definizione dell'orario della rete, prestazione dei servizi di manovra dei convogli nelle stazioni ferroviarie.

Focalizzandosi sulla rete ferroviaria statale gestita da RFI essa presenta una estensione di 16751 km, di cui 67 km all'estero. Il 71% della rete risulta elettrificato, le linee a doppio binario sono il 45% del totale e risultano elettrificate nella quasi totalità (7431 km). Le linee a trazione diesel sono tutte a binario singolo.

Le linee che compongono la rete di RFI risultano classificate in:

- linee fondamentali, caratterizzate da un'alta densità di traffico e da una elevata qualità dell'infrastruttura. Comprendono le direttrici internazionali e gli assi di collegamento fra le principali città italiane. La rete fondamentale risulta suddivisa in 78 tratte commerciali⁵²;
- linee complementari, con minori livelli di densità di traffico e che costituiscono la maglia di collegamento nell'ambito dei bacini regionali connettendo fittamente tra loro le direttrici principali. La rete complementare è costituita da: rete secondaria (composta a sua volta da 191 tratte, elencate nell' allegato n°2), rete a scarso traffico (composta da 42 tratte a scarso traffico definite nell' allegato n°3), linee a spola (definite nell'allegato n°4);
- linee di nodo, che si sviluppano all'interno di grandi zone di scambio e collegamento tra linee fondamentali e complementari situate nell'ambito di aree metropolitane. Le linee di nodo riguardano le aree metropolitane di: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli.

Allo stato attuale i km di linee complementari sono il 56% della rete e sono presenti prevalentemente nelle regioni del Mezzogiorno. Le linee fondamentali comprendono le direttrici per i collegamenti nord-sud e trasversali tra Tirreno e Adriatico.

⁵¹ Il regime di concessione venne istituito con il DM 138T del 31/10/2000 "Concessione per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale".

⁵² Allegato tecnico n°1, Rete fondamentale - *Tratte commerciali*.

Linee ferroviarie in esercizio	16751
CLASSIFICAZIONE	
Linee fondamentali	6448 km
Linee complementari	9365 km
Linee di nodo	938 km
TIPOLOGIA	
Linee a doppio binario	7540 km
Linee a binario semplice	9211 km
ALIMENTAZIONE	
Linee elettrificate	11969 km
- linee a doppio binario	7463 km
- linee a semplice binario	4506 km
Linee non elettrificate (diesel)	4783 km
Lunghezza complessiva dei binari	24291 km
Linea convenzionale	22941 km
Linea AV	1350 km

Tabella 30. La rete nazionale in cifre

Fonte: sito web di RFI, dati al 31 dicembre 2013

La distribuzione della rete ferroviaria nazionale presenta però evidenti differenze tra le diverse macro-ripartizioni (Mezzogiorno, Nord Ovest, Nord Est e Centro; Tabella 31).⁵³ Il Mezzogiorno ha la maggiore estensione di ferrovie con 5730 km, ma è penalizzato da una rete complessivamente meno moderna ed efficiente, dato che possiede il maggior numero di km a binario singolo e conta il 41% di rete non elettrificata. A seguire, per estensione, troviamo il Nord Ovest con 4154 km. La ripartizione che presenta il maggior numero di km elettrificato è il Nord Est con l'80% della rete di appartenenza, mentre il centro è l'area che ha la rete a doppio binario più estesa. La distribuzione dell'infrastruttura presenta inoltre significative variazioni a livello regionale. Infatti, in Italia solo otto regioni superano i 1000 km (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Campania e Sicilia). Le altre hanno una dotazione inferiore o uguale a 500 km (ad eccezione di Puglia e Calabria in cui la rete si estende per circa 800 km).

	Elettrificata a binario doppio	Elettrificata a binario semplice	Non elettrificata a binario doppio	Non elettrificata a binario semplice	Totale
Nord Ovest	1869	1331	0	954	4154
Nord Est	1858	798	0	647	3303
Centro	2016	665	0	772	3453
Mezzogiorno	1676	1675	50	2329	5730
Italia	7405	4469	77	4675	16640

Tabella 31. Distribuzione e caratteristiche della rete statale per macroregioni

Fonte: Uniontrasporti, Rapporto sullo stato delle infrastrutture in Italia, criticità di oggi, priorità di domani, 2011

⁵³ Uniontrasporti, Trasporti Logistica Infrastrutture, I Rapporto sullo stato delle infrastrutture in Italia: criticità di oggi, priorità di domani, febbraio 2011.

Per quanto riguarda la rete alta velocità, va rilevato che la prima linea AV costruita in Europa è stata la direttissima che, oggi, collega Roma a Firenze, costruita tra il 1970 e il 1992. In particolare il tratto tra Roma e città della Pieve (138 km) venne inaugurato nel 1977, ben quattro anni prima del tratto LGV Sathonay-St Florentin della Parigi-Lione. Lo sviluppo maggiore dei collegamenti AV si è avuto – come visto – dal 2005 in avanti. Nel 2005 viene completata la nuova linea AV Roma-Napoli, su cui i treni raggiungono i 300 km/h. Un anno dopo viene inaugurata la Torino-Novara e nel 2007 la tratta Padova-Venezia. Nel 2008 vengono completate la Napoli-Salerno, la Milano-Treviglio e la Milano-Bologna. Nel 2009 con l'apertura della Bologna-Firenze e della Novara-Milano si completa l'asse AV che collega Torino a Salerno.

5.2.2 Servizi di trasporto passeggeri

Il servizio di trasporto passeggeri è suddiviso in diversi segmenti, alcuni dei quali soggetti a concorrenza ed altri – i cosiddetti servizi soggetti ad “obbligo di servizio pubblico” - invece affidati tramite contratti di servizio ad uno specifico operatore.

I servizi di trasporto passeggeri ad Alta Velocità sono soggetti alle regole di mercato e sono forniti in concorrenza in Italia da due imprese, l'operatore pubblico Trenitalia del Gruppo F.S. e l'operatore privato NTV.

Tra i servizi di trasporto passeggeri soggetti a “obblighi di servizio pubblico” invece si ricordano i servizi di trasporto a media-lunga percorrenza (Intercity, Espressi, Espressi Notte). Questi servizi sono in genere forniti da un solo operatore tramite apposito contratto di servizio firmato con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Al momento, in Italia il fornitore di questi servizi è Trenitalia. Altri servizi offerti tramite contratto di programma si ricordano i servizi di trasporto Interregionali e Regionali il cui livello di fornitura è tipicamente definito tramite contratti di programma tra l'operatore di trasporto e le Regioni.

Passando ai dati di mercato, va rilevato che la domanda complessiva di trasporto passeggeri in Italia (Figura 33) è risultata in lieve crescita durante gli ultimi anni '90, ma dal 1999, fino al 2008 la domanda di trasporto espressa in passeggeri km è risultata stabile, intorno a 49 miliardi di passeggeri/anno. Dal 2008 in avanti si è assistito ad una riduzione della domanda di trasporto tradizionale che ha determinato la riduzione della domanda di trasporto totale, nonostante in questo periodo si sia assistito ad un aumento della domanda di trasporto ad alta velocità, causato principalmente dall'entrata in funzione di nuove tratte; tuttavia l'aumento della domanda di trasporto sulle linee AV non è stato in grado di controbilanciare la riduzione della domanda di trasporto tradizionale passeggeri, cosa che invece è avvenuta (vedi precedente Figura 29) a livello europeo ed in particolare in Francia, dove l'incremento di domanda di trasporto AV ha permesso di ampliare la domanda totale del settore.

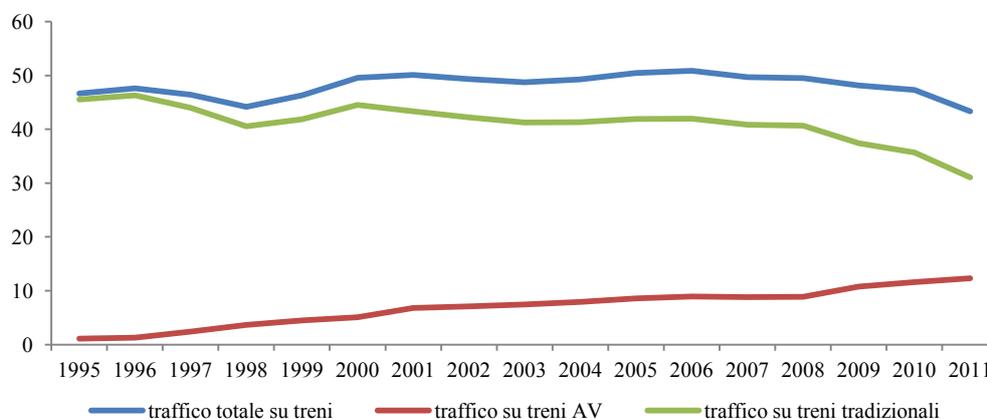


Figura 33. Domanda di trasporto ferroviario passeggeri in Italia (miliardi di passeggeri km)

Fonte: elaborazione dati Commissione Europea, *Transport in figures, statistical pocketbook 2013*

In particolare si evidenzia come tra il 2000 e il 2011 i passeggeri km totali (su rete tradizionale ed AV) sono passati da 49,57 a 43,34 miliardi, registrando una riduzione di domanda di circa il 12%, anche se in questo stesso periodo la domanda di passeggeri per l'AV è passata da 5,09 a 12,28 miliardi.

Se si analizza poi l'andamento della domanda dell'intero settore e quello del principale operatore ferroviario, (Figura 34), si nota la quasi coincidenza tra il traffico totale e quello di Trenitalia. La domanda complessiva risulta leggermente maggiore di quella di Trenitalia, ma non presenta un andamento differente, pertanto la quota di domanda soddisfatta dall'insieme di altri operatori è stata pressoché costante nel tempo.

E' da rilevare come la riduzione della domanda complessiva sia totalmente da imputare essenzialmente alla riduzione relativa del traffico a media e lunga distanza il quale è passato da 27,28 miliardi di pkm del 2001 ai 20,64 miliardi del 2010, registrando un calo del 25%. In questo stesso periodo il trasporto regionale è passato da 19,4 a 22,7 miliardi di pkm con un aumento complessivo del 16% (Figura 34).

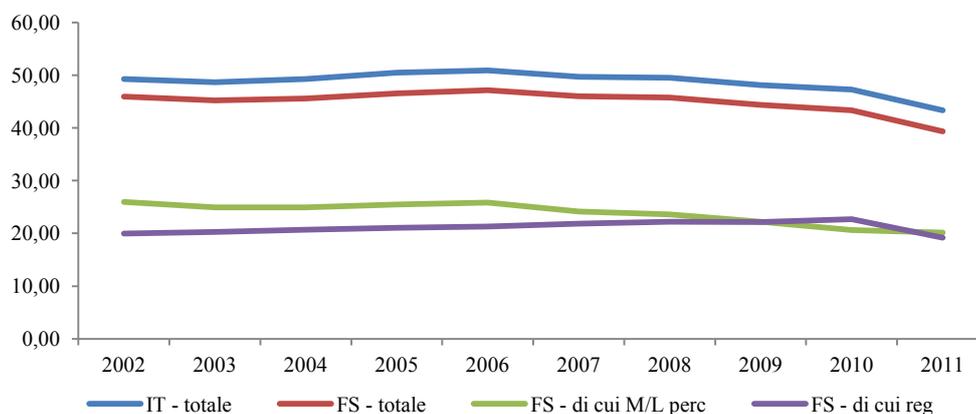


Figura 34. Trasporto ferroviario passeggeri per operatore (miliardi di passeggeri km)

Fonte: per la domanda totale elaborazione dati Commissione Europea, *Transport in figures, statistical pocketbook 2013*; elaborazione dati Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*.

In termini di quote di mercato risulta che nel 2001 Trenitalia pesava per il 93.4% sul traffico passeggeri totale (espresso in pkm); questa percentuale non è variata di molto nel corso degli anni, tant'è che nel 2011 Trenitalia deteneva ancora il 90.8% del traffico totale. La quota di traffico non FS è inoltre da imputarsi per la quasi totalità alle 18 imprese ferroviarie regionali in concessione (Tabella 32). Queste imprese di fatto offrono un servizio complementare a quello di Trenitalia nel trasporto regionale dei passeggeri.

Passeggeri		
Denominazione	Città	Data rilascio
Gruppo Torinese Trasporti S.p.a.	Torino	27/07/2001
Sad – Trasporto Locale S.p.a	Bolzano	28/12/2001
Umbria TPL e Mobilità	Perugia	23/07/2001
Ente Autonomo Volturno S.r.l.	Napoli	15/07/2013
Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.a.	Roma	06/02/2007
Società Viaggiatori Italia S.r.l.	Milano	21/12/2009

Passeggeri e merci		
Denominazione	Città	Data rilascio
Trenord S.r.l	Milano	23/06/2000
Sistemi Territoriali S.p.a.	Padova	04/12/2001
TPER S.p.a.	Bologna	03/08/2001
Trasporto Ferroviario Toscano S.p.a.	Arezzo	14/03/2001
Ferrovia Adriatico Sangritana S.r.l.	Lanciano (CH)	08/05/2001
Ferrovie del Gargano S.r.l.	Bari	28/11/2001
Serfer –Servizi Ferroviari S.r.l.	Genova	13/05/2002
Ferrotranviaria S.p.a.	Roma	19/02/2004
Ferrovie Udine Cividale S.r.l.	Udine	02/02/2005
InRail S.p.a.	Genova	09/10/2006
Ferrovie della Calabria S.r.l.	Catanzaro	21/09/2007
Compagnia Ferroviaria Italiana S.r.l.	Roma	21/03/2008

Tabella 32. Imprese ferroviarie di trasporto passeggeri e misto dotate di licenza operativi al 7.02.2014

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=07018

La concorrenza a Trenitalia è più marcata nel segmento alta velocità. L'ingresso di NTV nel settore ha progressivamente ridotto le quote di mercato di Trenitalia, dal 93% nel 2012 all'80% nel 2013, che si riduce al 78% se si considera l'indicatore passeggeri km (Tabella 33).

	2012		2013	
	Passeggeri	Passeggeri*km	Passeggeri	Passeggeri*km
Trenitalia	93%	93%	80%	78%
NTV	7%	7%	20%	22%

Tabella 33. Quote di mercato nel settore alta velocità

Fonte: elaborazione ART su dati interni

5.2.3 Servizi di trasporto merci

Passando ad analizzare il trasporto ferroviario merci in Italia, risulta che esso sta attraversando negli ultimi anni un periodo molto negativo. Il numero di tonnellate trasportate su rotaia per le relative percorrenze (Figura 35) ha subito un crollo dal 2007 al 2011 del 21,7%, passando da 25,285 a 19,787 miliardi di tonnellate km. Quest'ultimo costituisce un valore decisamente inferiore ai valori medi trasportati prima del 2006, in cui la domanda ha presentato un

andamento molto stabile. Durante gli anni '90 la domanda è infatti stata pressoché costante, oscillando attorno ai 22 miliardi di tonnellate km.

A partire dal 2003 si è assistito ad una rapida espansione della domanda, che si è tuttavia arrestata nel 2007, quando si raggiunse il picco di 25.28 miliardi di tonnellate km, dato record nella storia secolare delle ferrovie italiane.

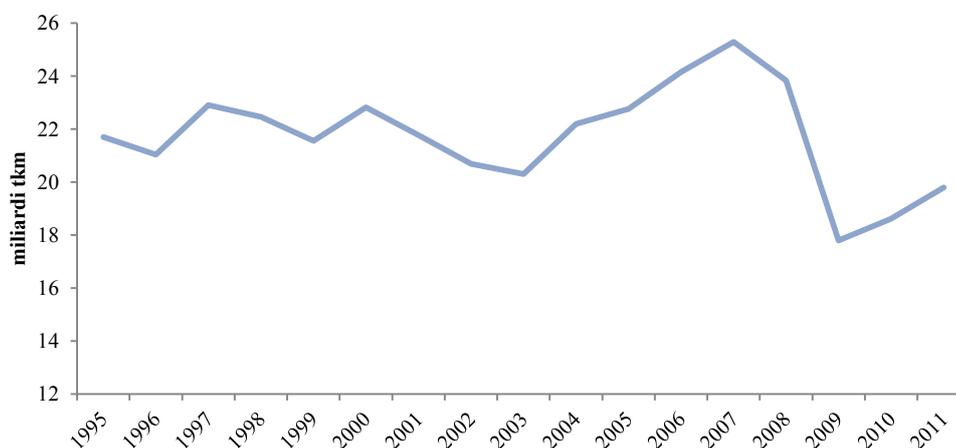


Figura 35. Domanda di trasporto merci su rete ferroviaria in Italia

Fonte: elaborazione dati Commissione Europea, *Transport in figures, statistical pocketbook 2013*

La sofferenza del comparto italiano del trasporto merci su rotaia è stata molto più pronunciata che in Europa, dove dal 2007 al 2011 si è registrato un calo del 6,25%, passando da 448 a 420 miliardi di tonnellate km. Va approfondito in che misura la difficoltà del comparto italiano possa derivare dalle sole cause congiunturali proprie dell'economia nazionale o vi siano delle concause.

Un ulteriore elemento di criticità del mercato del trasporto merci italiano è che esso serve un bacino essenzialmente locale, come dimostra il sostanziale azzeramento delle merci in transito sul territorio nazionale, diversamente da quanto accade per esempio in Germania, dove il traffico in transito è circa il 4% del totale delle merci movimentate.

Questo rende il settore italiano del trasporto merci su rotaia strettamente legato all'andamento dell'economia nazionale, che –come noto- ha fortemente risentito della crisi globale e da cui stenta a riprendersi.

Le difficoltà del comparto ferroviario nel trasporto merci sono anche legate al giudizio negativo degli operatori del settore logistico internazionale. Come evidenziato da un'indagine della Banca d'Italia⁵⁴, il sistema ferroviario italiano è considerato inadeguato sia per dotazione infrastrutturale, sia per offerta di servizi in termini di tempi e costi, rappresentando uno svantaggio competitivo fondamentale rispetto ad altre modalità o reti di trasporto.

⁵⁴ Beretta E, Dalle Vacche A. e Migliardi A., *Competitività ed efficienza della supply-chain: un'indagine sui nodi della logistica in Italia*, in Banca d'Italia, *Seminari e Convegni 2011, "Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione e razionalizzazione"*, pp. 557-584.

In termini di assetto competitivo del settore merci, fino all'inizio del nuovo secolo la domanda di trasporto merci era completamente soddisfatta dall'unica impresa del settore, Ferrovie dello Stato, poi divenuta Trenitalia in seguito alla separazione tra gestore e principale operatore avvenuta nel 1999.

A partire dai primi anni del 2000, grazie al processo di liberalizzazione, sono entrate nel settore nuove imprese ferroviarie in possesso di licenza. L'ingresso di nuovi operatori ha inizialmente (e almeno fino al 2008) permesso di ampliare la domanda, senza sottrarre quote all'incumbent, assumendo pertanto un ruolo complementare rispetto a quello svolto da Trenitalia (Figura 36).

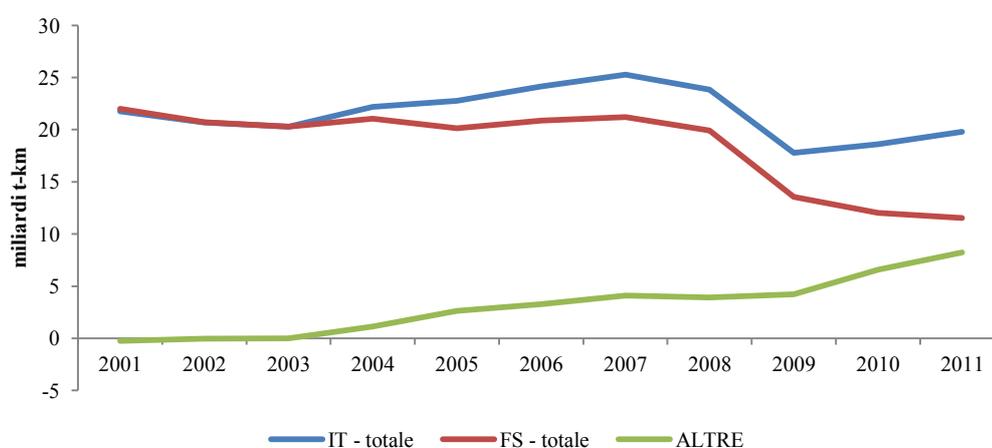


Figura 36. Trasporto merci su rete ferroviaria in Italia suddivisa per operatore

Fonte: per la domanda totale elaborazione dati Commissione Europea, *Transport in figures, statistical pocketbook 2013*; elaborazione dati Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*.

A partire dal 2008, nuovi concessionari (Tabella 34) hanno invece iniziato ad assumere un ruolo maggiormente concorrenziale: nel biennio 2008-2009, caratterizzato da un'economia in recessione, il crollo della domanda totale (circa -30%) ha interessato principalmente Trenitalia, che è passata dai 21,1 miliardi di tkm del 2007 ai 13,57 miliardi di tkm del 2009 (riduzione record del 36%), mentre le nuove imprese ferroviarie hanno soddisfatto una domanda stazionaria, pari a 4 miliardi di tonnellate km.

La contrazione della quota di mercato di Trenitalia a favore dei nuovi entranti è proseguita negli anni 2010 e 2011, così che nel 2011 questi ultimi detengono il 41% del mercato di trasporto merci, con una crescita del 95% rispetto al 2009.

Merci		
Denominazione	Città	Data rilascio
Hupac S.p.a	Milano	14/05/2001
Rail Traction Company S.p.a	Bolzano	23/06/2000
Captrain Italia S.r.l.	Milano	20/12/2001
SBB Cargo Italv S.r.l.	Milano	26/03/2003
NordCargo S.r.l.	Milano	23/05/2003
RailOne S.p.a.	Chieti	11/07/2005
Rail Cargo Italia	Noviligure (AL)	11/08/2006
Crossrail Italia S.r.l.	Beura-Gardezza	22/03/2007
General Transport Service	Bari	21/03/2008
Oceanogate Italia S.r.l.	La Spezia	04/06/2008
Interporto Servizi Cargo S.r.l.	Napoli	11/05/2009
Fuorimuro Servizi portuali e ferroviari S.r.l.	Genova	13/01/2011

Passeggeri e merci		
Denominazione	Città	Data rilascio
Trenord S.r.l	Milano	23/06/2000
Sistemi Territoriali S.p.a.	Padova	04/12/2001
TPER S.p.a.	Bologna	03/08/2001
Trasporto Ferroviario Toscano S.p.a.	Arezzo	14/03/2001
Ferrovia Adriatico Sangritana S.r.l.	Lanciano (Chieti)	08/05/2001
Ferrovie del Gargano S.r.l.	Bari	28/11/2001
Serfer –Servizi Ferroviari S.r.l.	Genova	13/05/2002
Ferrotranviaria S.p.a.	Roma	19/02/2004
Ferrovie Udine Cividale S.r.l.	Udine	02/02/2005
InRail S.p.a.	Genova	09/10/2006
Ferrovie della Calabria S.r.l.	Catanzaro	21/09/2007
Compagnia Ferroviaria Italiana S.r.l.	Roma	21/03/2008

Tabella 34. Imprese ferroviarie di trasporto merci e misto dotate di licenza operativi al 7 febbraio 2014

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=07018

5.3 Aspetti di interesse regolatorio

5.3.1 Affidamento dei servizi di trasporto ferroviario e gare

Per quanto riguarda il trasporto ferroviario regionale nell'anno 2000 sono stati conferiti alle Regioni e agli Enti locali le funzioni di programmazione e di amministrazione per i servizi di interesse regionale e locale (analogamente a quanto effettuato per il trasporto locale su gomma).

In termini di modalità di affidamento si ricorda che con le integrazioni apportate al D. Lgs. 422/97 dal D. Lgs. 400/99 era stato previsto anche per il trasporto ferroviario regionale l'obbligo delle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi, fatta comunque salva la possibilità di ricorrere ancora all'affidamento diretto durante il periodo transitorio.

La logica di tale intervento legislativo era stata evidentemente quella di aumentare la concorrenza "per il mercato".⁵⁵

L'apertura verso il mercato aveva comunque portato ad un numero esiguo di gare (4 in tutto, di cui una annullata). In seguito il legislatore nazionale è però nuovamente intervenuto abrogando l'obbligo di gara per i servizi regionali (L. 99, 23 luglio 2009, art. 61). A ciò ha fatto seguito il Decreto Legislativo n.1 del 24 gennaio 2012 all'art. 25 che ha nuovamente re-inserito l'obbligo, per le Regioni, di mettere a gara il servizio di trasporto Regionale al termine della scadenza dei contratti vigenti impedendo alle Regioni la possibilità di poter rinnovare i contratti per ulteriori sei anni. Il quadro normativo è, infine, mutato completamente (e nuovamente) a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n.199 del 20 luglio 2012 che ha abrogato l'obbligo di assegnazione tramite gara per i servizi di pubblica utilità dando la possibilità di fatto a Trenitalia di rinnovare/rinegoziare i Contratti di Servizio in essere.

Tra gli aspetti cruciali per l'affidamento del servizio tramite gara, si ricorda il problema del reperimento del materiale rotabile, la cui proprietà è di fatto oggi prevalentemente in capo a Trenitalia, e la definizione della dimensione del bacino da mettere a gara, i cui effetti sul grado di competizione nella procedura di gara sono rilevanti. Dal punto di vista regolatorio, appare necessario provvedere per tempo ad una analisi di queste problematiche (la cui non soluzione evidentemente frena il ricorso alle gare) così come ad analisi quantitative sui costi di fornitura del servizio per definire opportuni ed ottimali bacini di gara. In sintesi, si ritiene importante definire per tempo interventi regolatori ad hoc (in particolare focalizzati sugli "schemi di gara tipo") per favorire il ricorso alle gare ad evidenza pubblica.

Si osserva infine che anche i servizi ferroviari nazionali non commerciali cosiddetti a Servizio Universale (ossia gli Espressi Notte e i treni IC) sono oggi affidati a Trenitalia tramite un contratto di servizio negoziato annualmente tra l'impresa ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (si veda anche la sezione sul finanziamento pubblico al settore per un'analisi degli importi di questi contratti). In linea prospettica anche questi servizi potrebbero evidentemente essere oggetto di gare ad evidenza pubblica, per lotti o *tratta per tratta*, così da dare l'opportunità di partecipare alla fornitura del servizio anche ad operatori diversi da Trenitalia.

5.3.2 Capacità e grado di utilizzazione del servizio

I posti-km offerti sia nel settore a media-lunga percorrenza sia nel trasporto regionale hanno subito una contrazione dal 2005 a oggi (Tabella 35); tale riduzione è stata costante nel comparto a media-lunga percorrenza, mentre nel trasporto regionale è stata osservabile, ma di grande portata, solo nel 2011. A fronte della riduzione dell'offerta, non si è però assistito a un aumento del coefficiente di riempimento dei mezzi, a causa della riduzione dei viaggiatori-km. Un indicatore che esprime il grado di utilizzo dei mezzi è il cosiddetto coefficiente di riempimento (*load factor*), definito come il rapporto fra i posti effettivamente occupati e quelli disponibili. Sulla media-lunga percorrenza, esso si aggira attorno al 50%, mentre molto inferiore è sul trasporto regionale (circa 30%), con variazioni di scarso rilievo dal 2005 al 2011.

⁵⁵ Su questo tema si rimanda a Cambini C., Catalano G., Savoldi A. (2009), "L'intervento pubblico nel trasporto ferroviario. Prospettive di liberalizzazione e esigenze di servizio pubblico", *Mercato Concorrenza Regole*, n. 2, 249-281.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Media lunga percorrenza							
Posti	50313	47210	47779	46915	45460	40567	37882
Load factor	50,65%	54,75%	50,58%	50,28%	48,92%	50,87%	53,24%
Trasporto regionale							
Posti	69583	71258	71862	71351	71408	71948	57529
Load factor	30,24%	29,89%	30,36%	31,09%	31,04%	31,57%	33,37%

Tabella 35. Capacità e grado di utilizzazione del servizio

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2011-2012

5.3.3 Finanziamento pubblico

Il settore pubblico in Italia ha sostenuto il trasporto ferroviario con trasferimenti, finalizzati a garantire a FS un equilibrio contabile per la realizzazione sia dei programmi di investimento (contributi in conto capitale), sia la copertura dei costi di esercizio della rete e dei costi del trasporto ferroviario locale (contributi in conto esercizio). L'entità dei contributi pubblici è esposta nella sottostante tabella (Tabella 36).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CONTO ESERCIZIO (mln €)											
Contributi statali esercizio rete ferroviaria	1453	382	1304	1289	902	1154	1041	849	975	975	1110
Utilizzo fondi ex l. 538/93 e 448/98	1823	1926	1831	959	464	464	448	439			
Contributi da enti territoriali ai servizi di trasporto	1274	1298	1311	1331	1348	1636	1712	1884	1947	1803	1725
Contributi statali ai servizi di trasporto, di cui:	481	481	481	481	367	568	599	531	546	537	514
<i>Trasporto passeggeri</i>	362	362	362	362	269	429	459	433	439	431	408
<i>Trasporto merci</i>	119	119	119	119	98	139	140	98	107	106	106
Altri contributi in c/esercizio	29	20	21	57	71	422	566	441	44	14	46
Totale contributi in c/esercizio	5060	4107	4948	4117	3151	4244	4366	4146	3512	3329	3395
CONTO CAPITALE (mln €)											
Sussidi statali agli investimenti		14	257	174	4477	3895	3015	4773	2201	3080	4047
Contributi diversi		103	68	360	416	382	317	315	93	75	117
Assunzione statale di debito					13058						
Aumenti di capitale FS	4078	3934	2665	3006							
Totale contributi in c/capitale	4078	4051	2989	3540	17951	4277	3332	5089	2294	3155	4164
TOTALE contributi	9138	8158	7937	7657	21102	8521	7697	9134	5806	6484	7559

Tabella 36. Trasferimenti pubblici al gruppo FS

Fonte: dati di bilancio FS e RFI

Per quanto riguarda i contributi in conto esercizio, si può notare come le principali voci di finanziamento siano rappresentate dai contributi all'esercizio della rete ferroviaria e dai contributi ai servizi di trasporto; questi ultimi sono di provenienza principalmente regionale,

avendo quelli statali un ruolo ridotto: infatti, a partire dal 2001, i contributi per gli obblighi di servizio pubblico relativi al trasporto pubblico locale vengono erogati dalle regioni, restando di competenza statale solo il segmento dei servizi a media e lunga distanza. Si noti anche come i contributi statali destinati ai servizi di trasporto passeggeri siano dalle tre alle quattro volte superiori a quelli destinati al trasporto merci.

Si può osservare inoltre come negli ultimi tre anni del periodo esaminato si sia verificata una consistente riduzione dell'ammontare complessivo erogato in conto esercizio, passando da valori superiori a 4 miliardi di euro prima del 2009 a valori pari in media a 3,4 miliardi annui dal 2010 al 2012.

Per quanto attiene invece ai contributi in conto capitale, tra il 1997 e il 2005 il sostegno pubblico agli investimenti FS ha prevalentemente assunto la forma di aumenti di capitale FS sottoscritti dall'azionista unico Tesoro. La legge finanziaria del 2006 ha poi trasferito sul bilancio dello Stato 13 miliardi di debiti, contratti da FS per l'investimento dell'Alta Velocità. Dal 2006 in poi, in seguito a rilievi Eurostat relativi alla mancata contabilizzazione degli aumenti di capitale ai fini della stima dell'indebitamento della pubblica amministrazione, si è passati all'erogazione diretta di contributo in conto capitale. I conferimenti a tale titolo sono ammontati, tra il 2006 e il 2012, a un totale di 25,5 miliardi di euro, corrispondenti a 3,6 miliardi medi annui. Essi si sono mantenuti elevati anche nell'ultimo triennio (4 miliardi nel 2012), nonostante il completamento della linea Alta Velocità Torino-Napoli.

5.3.4 Evoluzione tariffaria per i servizi non commerciali a contribuzione pubblica e indicatori di qualità

La regolazione tariffaria nel settore del trasporto ferroviario si applica essenzialmente alle tratte a media-lunga percorrenza. Nelle tratte regionali infatti, dove sarebbero previste gare per l'attribuzione del servizio, le tariffe sono fissate tramite negoziazione con gli enti locali. In alcune regioni le tariffe vengono indicizzate al tasso di inflazione nazionale, ma ciò non rappresenta la regola. A livello regionale, le tariffe variano essenzialmente in base al chilometraggio richiesto.

Per quanto concerne il traffico passeggeri a media-lunga distanza, con la delibera del CIPE n. 173/99 si era stabilita la regolazione delle tariffe ferroviarie tramite *price-cap*. La nuova regolazione tariffaria prevedeva una rottura rispetto al precedente ancoraggio al vincolo chilometrico ed un maggiore orientamento al mercato, derivante dalla maggiore flessibilità delle tariffe. La delibera stabiliva originariamente che la ristrutturazione tariffaria fosse da attuare anche sui servizi di media-lunga percorrenza indicati da FS (e trasmessi al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al NARS ed all'ISTAT) e non inclusi negli obblighi di servizio pubblico (Eurostar, Intercity ed Espressi) con pesi specificati in base ai volumi di traffico. In realtà, i vincoli si sono poi applicati esclusivamente a specifiche tratte, ossia agli Espressi Notte, mentre per tutti gli altri servizi gli adeguamenti tariffari sono stati definiti con cadenza annuale in accordo tra Trenitalia e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Dal termine del primo contratto di servizio (2005), il meccanismo descritto è stato di fatto disapplicato.

La Figura 37 riporta i dati disponibili dal Conto Nazionale dei Trasporti 2014 relativi alle serie 2003-2013 dei numeri indice dei prezzi al consumo, riferiti all'intera collettività (base 2002 = 100) e limitatamente alla categoria trasporti.

Fra il 2002 e il 2013, l'indice di settore è aumentato del 49,7%, con una crescita molto forte fra il 2006 ed il 2011, a fronte di un aumento dell'indice generale dei prezzi del 29%. Più in dettaglio, i dati ISTAT analizzati rivelano che l'aumento delle tariffe del trasporto ferroviario nel periodo 2003 – 2006 è stato contenuto, pressoché pari all'inflazione nel 2003 e quasi nullo dal 2004 al 2006, a fronte di un tasso di inflazione medio annuo di circa il 2%. A partire da gennaio 2007 e fino al 2011, le tariffe ferroviarie sono però cresciute in modo molto superiore rispetto al complesso dei beni e dei servizi. Il picco di aumenti si è avuto nel 2010, registrando un aumento

del 10,7%, a fronte di un'inflazione dell'1,7%. In media, nel periodo 2007-2011, le tariffe del settore ferroviario sono aumentate del 7,8%, mentre l'inflazione si è attestata attorno al 2,1% annuo. La situazione si è normalizzata in negli anni più recenti, 2012 e 2013, con l'attenuarsi della crisi economica, facendo registrare aumenti tariffari medi annui del 1,16% contro un'inflazione media annua del 2,5%.

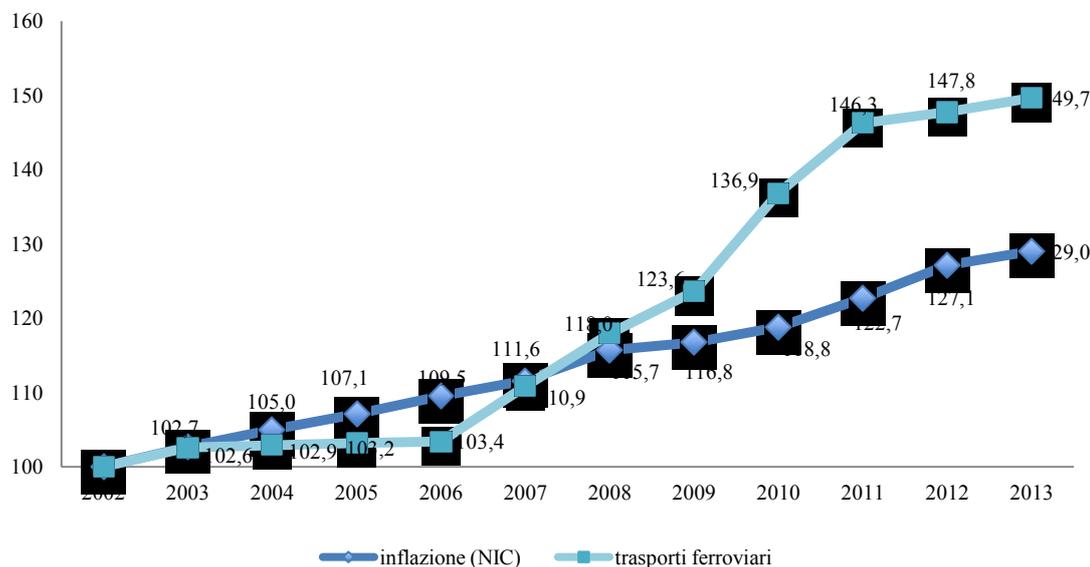


Figura 37. Indici dei prezzi al consumo per l'intera collettività e per i trasporti ferroviari (base 2002=100)
Fonte: ISTAT

Per quanto attiene gli aspetti di qualità, i servizi di trasporto ferroviario sono soggetti a quanto previsto dal Regolamento CE 1371/2007 (art.28) entrato in vigore nel dicembre 2009⁵⁶, che prevede l'applicazione di sanzioni da parte dell'organismo competente per garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri. Il meccanismo regolatorio era definito, per i servizi ferroviari a media-lunga percorrenza, all'interno della delibera CIPE n. 173/1999 che legava il meccanismo tariffario al raggiungimento di un più elevato livello di qualità del servizio. Tale meccanismo è stato però rivisto nel 2001 dal Ministero dell'Economia e non è mai stato ripristinato, sganciando la revisione tariffaria da qualsiasi condizionamento alla qualità.

Uno degli aspetti più problematici della regolazione della qualità sta nel fatto che la qualità ha molte dimensioni e può essere fuorviante cogliere tutte queste dimensioni in un semplice indice aggregativo-compensatore. Esistono aspetti della qualità che peraltro dipendono dalle risorse di cui gli operatori dispongono e, quindi, indirettamente dal livello delle tariffe e/o dei contributi pubblici. Peraltro, nel settore ferroviario la situazione appare ancor più complessa dato che la qualità del servizio alla clientela dipende da scelte che non vengono necessariamente compiute dal fornitore del servizio ferroviario ma dal gestore della rete. Ad esempio, se l'assenza di necessari ampliamenti della capacità non risolvono problemi di "colli di bottiglia" in specifici nodi della rete, si creano le premesse per un rallentamento del traffico e quindi aumenta la probabilità di ritardi. Similmente, le stesse regole di circolazione dei treni contribuiscono a definire la capacità infrastrutturale effettiva, data l'esistente dotazione fisica di binari.

⁵⁶ Regolamento 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario (GUUE 3.12.2007 L315/14).

Tutto ciò premesso, il meccanismo di regolazione della qualità attualmente vigente prevede il classico meccanismo di penalità che scatta al momento in cui lo standard qualitativo previsto, definito a livello di contratto di servizio (regionale o nazionale), non viene raggiunto.

Tali livelli-target sono definiti, per i servizi a livello nazionale, dal contratto di servizio tra Stato e Trenitalia, mentre per quelli regionali sono specificati all'interno di ogni singolo contratto di servizio sottoscritto tra la Regione e Trenitalia. I principali indicatori utilizzati riguardano la puntualità dei treni e la pulizia delle carrozze.

In base ai dati del bilancio FS del 2012 si legge che la percentuale dei treni a media/lunga percorrenza rientranti nel contesto del cosiddetto Servizio Universale giunti a destinazione puntuali o, comunque, con un ritardo compreso nella fascia 0-15 minuti è risultata pari al 95% rispetto al 92,5% fatto registrare nel corso del 2011.

Per quanto riguarda invece i treni del trasporto regionale arrivati a destinazione nella fascia 0 – 5 minuti tale percentuale è passata dal 91,1% del 2011 al 90,1% del 2012 (Figura 38).

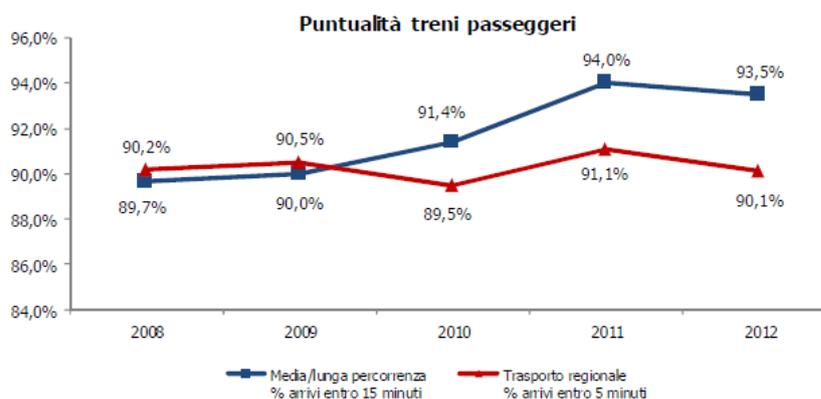


Figura 38. Puntualità treni passeggeri

Fonte: Bilancio FS, anno 2012, Relazione sulla Gestione (pag. 41)

Per quanto concerne la pulizia dei mezzi, gli ultimi dati disponibili dal sito di FS⁵⁷ (risalenti però al 2011) evidenziano che per i materiali dei treni a media e lunga percorrenza l'88% dei controlli effettuati è risultato rispondente agli standard previsti; per i rotabili dei treni regionali il dato si attesta sopra l'83%.

Non vi sono invece informazioni disponibili circa l'ammontare monetario delle penalità complessive pagate da Trenitalia o operatori di trasporto locale.

Si riportano altresì i dati relativi all'andamento di incidenti gravi avvenuti in Italia, distinti per tipologia e conseguenza, nel periodo 2004-2011 (Tabella 37).

⁵⁷ Trenitalia, Relazione sulla qualità del servizio – Anno 2011.

	Collisione	Deragliamento	Passaggio a livello	Materiale rotabile in movimento	Incendio al materiale rotabile	Altro	Totale
Anno 2004							
Morti	-	4	17	36	-	2	59
Feriti	7	16	10	53	-	1	87
Anno 2005							
Morti	20	-	23	56	-	1	100
Feriti	38	22	14	51	1	5	131
Anno 2006							
Morti	4	-	19	58	-	2	83
Feriti	16	-	20	44	3	2	85
Anno 2007							
Morti	4	-	16	51	-	-	71
Feriti	9	-	4	35	-	1	49
Anno 2008							
Morti	1	-	7	60	-	-	68
Feriti	-	-	8	31	-	-	39
Anno 2009							
Morti	1	30	5	46	-	-	82
Feriti	18	13	-	36	-	4	71
Anno 2010							
Morti	9	1	12	64	-	-	86
Feriti	29	1	5	27	-	2	64
Anno 2011							
Morti	-	-	19	52	-	-	71
Feriti	-	-	3	33	-	-	36

Tabella 37. Incidenti ferroviari gravi occorsi in Italia, reti locali e rete RFI

Fonte: MIT, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2012 su dati ISTAT

6 Gli interporti

Il tema della logistica e della movimentazione delle merci sta assumendo un'importanza sempre maggiore, anche in virtù del periodo di crisi che attraversa l'economia globale. Infatti, un sistema di trasporto delle merci efficiente, interconnesso e organico può costituire una spinta propulsiva per il sistema economico.

Gli interporti costituiscono uno degli elementi chiave della politica di sviluppo di intermodalità europea. Al loro interno, infatti, avviene gran parte degli scambi intermodali, il cui potenziamento è un elemento chiave per la promozione di una rete integrata e catalizzatrice di importanti volumi di traffico merce.

La realizzazione di una rete integrata e intermodale, di cui gli interporti costituiscono i nodi principali, assume un ruolo di primaria importanza in un'ottica di globalizzazione economica, in quanto favorisce i traffici internazionali. Una efficiente rete interportuale favorirebbe inoltre l'equilibrata ripartizione dei volumi di traffico tra le varie modalità di trasporto.

6.1 Il settore interportuale europeo

La disponibilità di dati a livello di singoli nodi (ossia interporti, terminal o "freight villages") è limitata in quanto si basa su studi frazionati a livello nazionale con aggiornamenti non costanti nel tempo. La relazione di UIRR (2013) appare tra le più strutturate e con valori tra loro comparabili nel tempo al netto di cambiamenti a livello proprietario negli hub.

Nella Tabella 38 e in Figura 39 sono riepilogati i volumi dei trasporti combinati movimentati dagli hub membri di UIRR, tra i principali in Europa. In termini di variazione percentuale tra la media dei volumi movimentati nel biennio 2010-11 rispetto agli anni pre-crisi 2007-08 (Tabella 38), tra i primi tre interporti europei vi è un interporto italiano (Cemat), anche se movimentava volumi molto inferiori a quelli degli interporti nelle prime due posizioni (uno tedesco e uno svizzero). Mentre però questi ultimi hanno conosciuto nel 2011 un incremento del traffico rispetto al 2007, quello italiano ha perso ben il 22%, così che nel 2011 movimentava circa la metà degli interporti di Kombiverkehr e Hupac.

Membri UIRR	2007-08	2009	2010-2011	Variazione '10-'11 su '07-'08
Kombiverkehr, DE	401,795	355,001	417,560	3,9%
Hupac, CH	393,755	349,622	405,993	3,1%
Cemat, IT	265,143	180,534	206,897	-22,0%
IFB, BE	90,866	114,803	125,685	38,3%
Ökombi, AT	117,125	97,17	124,798	6,6%
ICA, AT	167,030	135,371	123,179	-26,3%
Adria Kombi, SI	63,703	45,402	85,178	33,7%
RApin, CH	82,724	92,464	92,534	11,9%
Hupac NV, NL	72,050	57,941	63,592	-11,7%
Polzug, PL	89,449	55,708	46,517	-48,0%
Naviland Cargo, FR	27,073	27,928	40,879	51,0%
Alpe Adria, IT	33,452	26,715	33,122	-1,0%
Novatrans, FR	41,092	32,396	30,405	-26,0%
Combiberia, ES	28,205	23,172	21,534	-23,7%
Hungarokombi, HU	17,554	13,216	15,688	-10,6%
Bohemiakombi, CZ	5,805	6,401	8,834	52,2%
Crokombi, HR	2,782	1,090	0,813	-70,8%
Rocombi, RO	0,025	0,003	0,003	-90,2%
Kombi Dan, DK	7,456	na	na	na

Tabella 38: Trasporto combinato dei membri di UIRR in migliaia di spedizioni. L'anno 2009 è illustrato separatamente per via della crisi globale.

Fonte: elaborazione da dati UIRR 2013 disponibili anche da EU 2013

In merito agli andamenti di volume, suddividendo le aziende per dimensione di traffico (Figura 39), tra i primi tre interporti europei quello italiano sia l'unico a presentare un andamento decrescente. Nonostante la crisi abbia influito negativamente su tutti i siti considerati, l'interporto di Cemat non appare ancora essersi ripreso, mentre i suoi principali competitor in termini di volumi presentano traffici superiori ai livelli pre-crisi. Migliore è stata la performance dell'altro grande interporto italiano, Alpe Adria, che, pur avendo perso circa l'1% rispetto al 2007, è dal 2010 in una fase di decisa ripresa, superato nel suo segmento dimensionale solo dall'interporto francese Naviland Cargo.

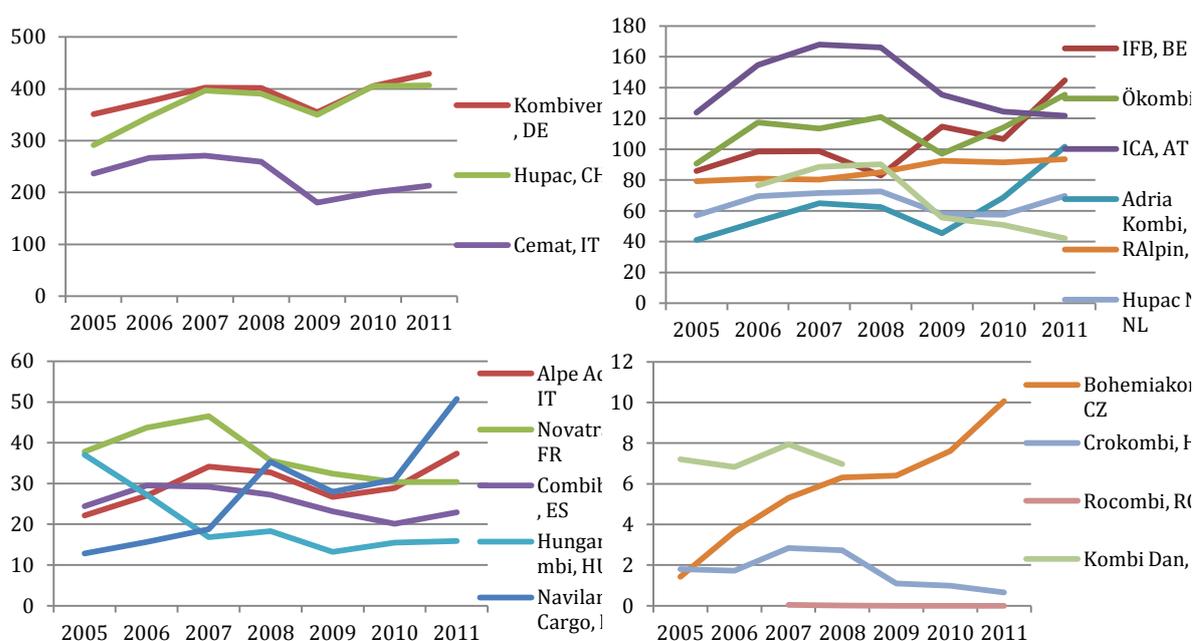


Figura 39. Trend del CT in migliaia di spedizioni operate dai membri di UIRR. I grafici sono divisi per dimensione in modo da confrontare aziende comparabili.

Fonte: UIRR 2013

6.2 Il settore interportuale italiano

I volumi movimentati sono cresciuti negli ultimi anni (con l'eccezione del periodo relativo alla crisi globale del 2009). Il sistema interportuale ha sviluppato nel 2011 un volume di traffico merci equivalente a oltre 1,7 mln di TEU, movimentando per ferrovia poco meno di 1 mln di UTI (Unità di Trasporto Intermodale: container, casse mobili e semirimorchi).⁵⁸

In generale, la situazione italiana è caratterizzata da una certa eterogeneità in quanto nel sistema convivono interporti con un'elevata densità di aree adibite a magazzini, con altri caratterizzati da minore presenza logistica, interporti con elevati volumi di traffico intermodale e ferroviario e interporti in cui l'attenzione è rivolta principalmente al traffico gomma-gomma.

La rete interportuale italiana associata a UIR è composta da 24 strutture, di cui 14 al Nord, 5 al Centro e 5 al Sud (Tabella 39).

⁵⁸ La principale fonte di informazioni è il Rapporto UIR (2012) su "Il sistema degli Interporti italiani nel 2011". UIR è l'Unione degli Interporti Riuniti, l'associazione italiana di riferimento per gli interporti e conta tra i suoi membri 24 terminal/hub di interscambio. Maggiori dettagli su <http://www.unioneinterportiriuniti.org/>.

CIM Novara	Interporto di Cervignano del Friuli
SITo Torino	Interporto della Toscana Centrale
Interporto di Rivalta Scrivia	Interporto Amerigo Vespucci
Interporto di Vado	Interporto delle Marche
CePIM – Interporto di Parma	Interporto Val Pescara SpA, Interp.
Interporto di Bologna	Interporto Sud Europa
Interporto Servizi Doganali e Intermodali del Brennero	Interporto Campano
Interporto Quadrante Europa	Interporto della Puglia.
Interporto di Rovigo	Società Interporti Siciliani SpA*
Interporto Padova	Società Interportuale Frosinone SpA*
Portogruaro Interporto	Polo Logistico Integrato di Mortara
Interporto di Venezia SpA*	Interporto Centro Italia Orte SpA*

*Interporti che non hanno partecipato all'indagine UIR 2012

Tabella 39: Associati UIR

Le aree interportuali principali sono localizzate in corrispondenza delle grandi vie di comunicazione e lungo i corridoi europei dove si snodano le maggiori direttrici dei traffici ferroviari e stradali. Ciò determina una polarizzazione nel Nord Italia sebbene siano assenti grandi terminal in prossimità di Milano e in Lombardia (e analogamente nel Lazio), bacino di domanda potenziale di servizi logistici molto rilevante. Uno dei motivi di tale situazione potrebbe essere collegato ad una maggiore frammentazione delle attività contestualmente alla concorrenza tra numerosi hub minori di proprietà privata.

Gli interporti su territorio italiano si dispiegano lungo i percorsi paneuropei 1 Baltico-Adriatico, 3 Mediterraneo, 5 Helsinki-La Valletta e 6 Genova-Rotterdam.

Il rapporto UIR (2012) esamina le superfici degli interporti per determinarne le dimensioni e le potenzialità di crescita. Su 19 interporti oggetto dell'indagine sono distinti:

- 8 grandi interporti che superano il milione di metri quadri e rappresentano il 74% delle aree infrastrutturate totali;
- 3 interporti di medie dimensioni con un'area compresa tra il milione e i 600.000 metri quadri (13% del totale);
- 8 interporti minori sotto i 600.000 metri quadri (13% del totale).

Le infrastrutture di maggiori dimensioni sono tutte localizzate al Nord Italia (S.I.To, Interporto di Rivalta Scrivia, Interporto di Bologna, Interporto Quadrante Europa e Interporto Padova), con l'eccezione dei due interporti campani (Interporto Sud Europa e Interporto Campano). In particolare le strutture del Nord Italia rappresentano da sole il 70% del totale delle aree infrastrutturate, quelle del Centro il 10% e quelle del Sud il restante 20%.

La presenza di stazioni ferroviarie e di binari in numerosità diversa determina alcune distinzioni tra i vari interporti italiani. Tra gli interporti oggetto di indagine, 5 hanno al loro interno terminal ferroviari di dimensioni elevate (Interporto di Rivalta Scrivia, Interporto di Bologna, Interporto Quadrante Europa, Interporto Padova e Interporto Campano); per questi le aree intermodali superano i 200.000 mq. Confrontando le aree interportuali coperte dai terminal si può inoltre notare come i due interporti di Portogruaro e di Cervignano del Friuli siano quelli in cui la presenza terminalistica è maggiore, rispettivamente con il 67% e il 46%. Anche il CIM di Novara è caratterizzato a livello infrastrutturale da una forte componente terminalistica, pari al 26% (escluso il terminal esterno all'area interportuale). Tutti gli altri interporti hanno invece un'incidenza dell'area dei terminal compresa tra il 12% e il 21%, ad eccezione di S.I.To., CePIM – Interporto di Parma, Interporto Quadrante Europa, Interporto d'Abruzzo e Interporto Regionale della Puglia, per i quali la percentuale scende sotto il 10%.

Un'altra indicazione riguardo il CT strada-rotaia deriva dal numero di binari carico-scarico nel terminal (Figura 40).

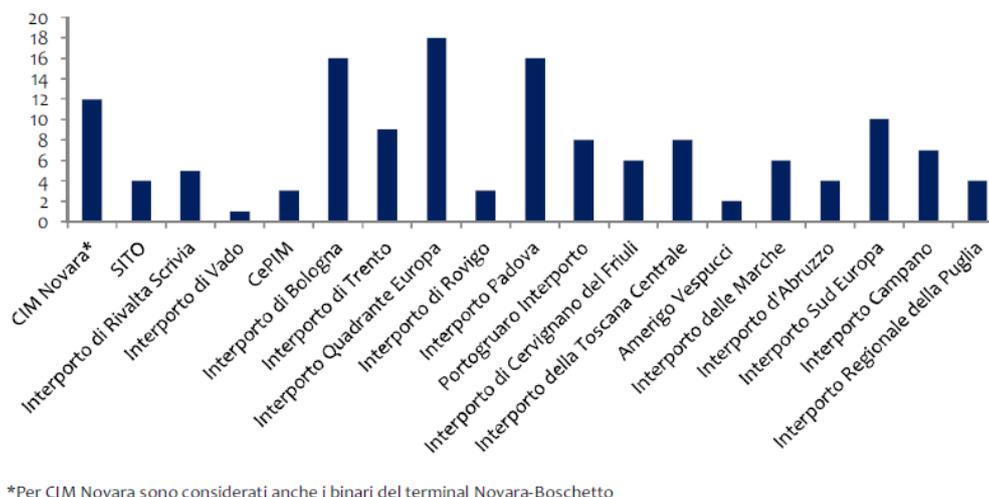


Figura 40: Numero di binari carico-scarico

Fonte: UIR 2012

Un terzo parametro per valutare la funzionalità intermodale degli interporti è la lunghezza massima del treno ricevibile senza essere spezzato. Tre interporti riescono ad accogliere treni con una lunghezza massima di 750 m: Interporto di Rivalta Scrivia, Interporto di Bologna e Interporto Campano. La maggior parte degli interporti può ricevere treni con una lunghezza massima compresa tra 550 m e 650 m, mentre 6 interporti (Interporto di Vado, CePIM – Interporto di Parma, Interporto di Rovigo, Interporto di Cervignano del Friuli e Interporto delle Marche) hanno tale limite inferiore o uguale a 500 m.

Ulteriore dato è la presenza di una stazione grazie alla quale il terminal si raccorda alla linea: essa può essere interna o esterna all'area interportuale. In Italia, gli interporti che dispongono di una stazione interna sono 7: Interporto di Bologna, Quadrante Europa, Padova, Rivalta Scrivia, Trento, della Toscana Centrale e Campano. A questi si aggiungono S.I.To. e Interporto Sud Europa che hanno una stazione esterna ma adiacente alla struttura terminalistica.

Il traffico intermodale è concentrato principalmente in alcuni interporti: CIM di Novara, Interporto di Rivalta Scrivia, Interporto di Bologna, Interporto di Trento, Interporto Quadrante Europa, Interporto Padova e Interporto Campano. Queste strutture presentano un numero di UTI movimentate compreso tra 35.000 (Interporto Campano) e 300.000 (Interporto Quadrante Europa). Gli altri interporti presentano invece livelli di movimentazione inferiori a 16.000 UTI annui e alcuni non presentano nessuna attività (Interporto di Vado e Interporto d'Abruzzo). Il Nord Italia, in particolare Piemonte e Nord-Est, è l'area che privilegia il traffico intermodale, per effetto della maggiore densità del traffico ferroviario merci

Per quel che concerne altri tipi di intermodalità o transmodalità su differenti o sullo stesso tipo di trasporto, il rapporto UIR identifica il solo interporto di Rovigo tra gli associati che hanno partecipato all'indagine come terminal che dispone di dotazioni per il CT che coinvolge vie marittime e fluviali. Per quanto riguarda il traffico "gomma-gomma", su 19 aree interportuali oggetto di analisi solo in 15 casi gli enti di gestione sono stati in grado di fornire dei dati che tuttavia risultano poco utili sul piano dell'analisi complessiva del sistema interportuale per effetto della particolare disomogeneità.

Inoltre è da sottolineare come siano solo sei gli interporti con una presenza di magazzini per merci surgelate o a temperatura controllata: S.I.To., CePIM – Interporto di Parma, Interporto di Bologna, Interporto Quadrante, Interporto Padova Europa e Interporto Campano.

Infine, tra i rispondenti si segnala l'interporto di S.I.To per la presenza di automatismi e ITS per il tracking con una rete di sensori magnetometrici wireless dislocati all'interno della rete stradale dell'interporto, in modo da intercettare tutto il traffico in uscita e in entrata, suddividere i transiti in base alla lunghezza del mezzo transitante e analizzare il flusso veicolare all'interno dell'area. A questo sistema si sta inoltre valutando di aggiungere il sistema Weight in Motion (WIM), costituito da sensori in grado di ricavare il carico statico dei veicoli in transito in tempo reale.

Il Ministero infrastrutture e trasporti ha adottato nel 2012 un decreto in linea con le direttive comunitarie per favorire lo sviluppo degli ITS sul territorio italiano⁵⁹. Tra le varie azioni il Ministero intende costituire una piattaforma telematica nazionale per favorire l'interoperabilità e la compatibilità tra ITS nazionali e analoghi sistemi in ambito comunitario (Federtrasporto, 2013). La piattaforma UIRNet⁶⁰ è stata indicata come soggetto unico per l'attuazione di tale scopo (legge di Stabilità 2013, L 228/2012, art.1, c. 211). La piattaforma si prenderà carico della gestione informatica della rete logistica nazionale a cui si collegano le piattaforme ITS locali, autonomamente sviluppate e rese compatibili, di proprietà o in uso ai nodi logistici, porti, centri merci e piastre logistiche.

Alcuni aspetti che determinano criticità ma anche potenzialità di crescita e miglioramento per il sistema di interporti in Italia sono i seguenti:

- Concentrazione delle attività. Gran parte delle attività si concentrano nel Nord Italia a causa della presenza degli incroci di diversi corridoi per il traffico merci europeo. Due interporti, S.I.To. (1.050.000 mq utilizzati) e Interporto di Rivalta Scrivia (835.000 mq), rappresentano da soli più del 30% delle infrastrutture logistiche del totale degli interporti osservati nello studio UIR (2012). Il restante 60% è suddiviso principalmente tra altri 5 interporti, con superfici logistiche superiori a 300.000 mq (CePIM – Interporto di Parma, da solo il 15% del totale, Interporto di Bologna, Interporto Quadrante Europa, Interporto Padova e Interporto Campano). Se da un lato ciò identifica dei poli di riferimento, dall'altro tuttavia evidenzia delle aree di criticità in un'ottica di diversificazione del rischio a livello nazionale.
- Connessione con ferrovie, porti, aeroporti e strade a causa delle problematiche di tipo intermodale. La scarsa connessione tra le varie reti di trasporto e le criticità e inefficienze all'interno di ciascuna di esse si riflette negativamente sul sistema interportuale italiano, riducendo i traffici merci transitanti per il territorio nazionale e aumentandone i costi e il livello e l'incertezza dei tempi di trasporto.

6.3 Aspetti di interesse regolatorio

6.3.1 Dotazione infrastrutturale e grado di utilizzo

Nel 2011, gli interporti italiani hanno esercitato le proprie funzioni utilizzando poco meno di 22 mln di mq di aree infrastrutturate, nonostante la disponibilità di circa 32 mln di mq di aree disponibili in base a diversi titoli giuridici (proprietà, locazione o concessione)⁶¹. Se ne deduce

⁵⁹ Direttiva 2010/40/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2010 sul quadro generale per la diffusione dei trasporti intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto. (GUUE 6.08.2010 L 207/1).

⁶⁰ Maggiori dettagli su <https://www.uirnet.it/uirnet/>.

⁶¹ Maggiori dettagli nello studio UIR (2012).

che vi è una capacità di espansione delle attività di ulteriori 10 milioni di mq complessivi (+46,9%). Tale analisi può essere svolta riportando per ciascun interporto le superfici infrastrutturate e le aree disponibili per l'espansione delle infrastrutture logistiche e terminalistiche (Figura 41). La retta a 45° riportata in figura evidenzia un'eguaglianza tra aree infrastrutturate e aree disponibili per l'attività interportuale; se ne deduce che gli interporti che sono collocati su tale linea utilizzano completamente la propria capacità produttiva, mentre chi sta sotto tale linea ha capacità produttiva inutilizzata. In questo contesto, gli interporti che presentano un minor utilizzo di capacità installata sono soprattutto l'Interporto di Bologna, il Quadrante Europa, l'Interporto di Rovigo, l'Interporto Sud Europa e l'Interporto Campano.

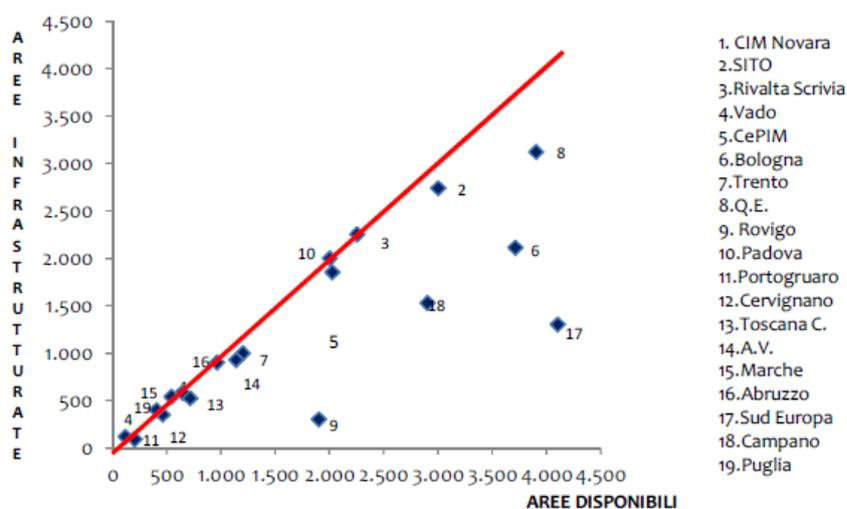


Figura 41: Rapporto tra aree disponibili e aree infrastrutturate negli Interporti italiani

Fonte: UIR, 2012

Alcuni interporti presentano peraltro delle potenzialità di ulteriore sviluppo grazie alla possibilità di incorporare nuove aree destinate all'attività interportuale, per le quali è necessaria l'acquisizione di un titolo giuridico per l'uso delle aree medesime (CIM Novara, CePIM, Interporto di Cervignano del Friuli, Interporto Amerigo Vespucci e Interporto delle Marche). Inoltre gli interporti italiani (principalmente l'Interporto di Bologna e l'Interporto Quadrante Europa) presentano una capacità di un'ulteriore espansione a medio-lungo termine di oltre 5 mln di mq (+16,6% rispetto alle aree disponibili e +71,3% rispetto alle aree infrastrutturate).

Il grado di utilizzazione dei terminal, misurato dal numero di coppie di treni intermodali movimentate per binario di carico-scarico presente all'interno del terminal, riporta valori eterogenei per gli interporti italiani: l'Interporto di Trento presenta un livello di utilizzo dei propri terminal molto elevato, seguito da CIM di Novara, Interporto Quadrante Europa, Interporto Padova, CePIM – Interporto di Parma, Rivalta Scrivia, Quadrante Europa, Bologna e Interporto Campano.

6.3.2 Finanziamento pubblico

Gli interporti sono strutture che, indipendentemente dalla prevalente partecipazione pubblica o privata della società cui fanno capo, svolgono una funzione di natura pubblica e di interesse generale. Promuovere l'intermodalità, favorendo lo spostamento del trasporto merci dalla strada verso soluzioni alternative, produce esternalità positive sia sotto l'aspetto ambientale che per la sicurezza e la qualità della vita, giustificando un'azione economicamente incisiva delle istituzioni. Tale azione, in Italia, è stata avviata in maniera razionale e organica grazie alla legge

240/90, relativa agli "Interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati al trasporto merci e in favore dell'intermodalità", a seguito della quale 24 interporti hanno stipulato una serie di convenzioni con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

La Tabella 40 illustra la situazione, aggiornata al 31/12/2012, relativa ai finanziamenti statali agli interporti, evidenziando, per ciascun atto normativo di riferimento, i principali interventi convenzionati nonché lo stato di attuazione dei medesimi.

Interporti	Finanzia menti (mln euro)	Data Convenzione Atto Agg.vo	Data Inizio Lavori	Data Termine Lavori	Data Fine Lavori Effettiva /Prevista	Situazione Programma di Attuazione degli Interventi
Convenzioni 1992 ex 1° livello	Legge 240/90					
Bologna	29955	16/04/1992	-	-	-	Interventi conclusi
Parma	17043	16/04/1992	-	-	-	Interventi conclusi
Torino	27889	16/04/1992	-	-	-	Interventi conclusi
Padova	31504	16/04/1992	-	-	-	Interventi conclusi
Verona	32020	16/04/1992	-	-	-	Interventi conclusi
Rivalta Scrivia	20658	16/04/1992	-	-	-	Interventi conclusi
Livorno	25306	16/04/1992	-	-	-	Interventi conclusi
Polo di Marcianise	15494	16/04/1992	-	-	-	Interventi conclusi
Polo di Nola	15494	16/04/1992	-	-	-	Interventi conclusi
Atti Aggiuntivi ex 1° Livello	Legge 240/90					
Bologna	4803	23/07/1999				Interventi conclusi
Parma	3718	23/07/1999				Interventi conclusi
Torino	4858	23/07/1999				Interventi conclusi
Padova	7747	23/07/1999				Interventi conclusi
Verona	7747	23/07/1999	10/09/2002	31/12/2002	31/12/2005	Interventi conclusi
Rivalta Scrivia	2582	05/08/1999	31/05/2001	31/12/2002	-	Interventi conclusi
Livorno	2066	29/03/2000	14/05/2001	30/06/2001	30/06/2007	Interventi conclusi
Convenzioni ex 2° Livello	Legge 341/95					
Venezia	15494	29/03/2000	12/06/2001	30/06/2005	31/12/2006	Interventi conclusi
Termoli	4630	12/12/2002	12/05/2003	31/12/2005	-	Convenzione scaduta, lavori non iniziati
Frosinone	9243	22/05/2002	11/02/2003	31/12/2005	31/12/2011	Lavori in corso
Pescara	15494	20/11/2002	15/03/2003	28/09/2005	30/06/2008	Interventi conclusi

Interporti	Finanziam enti (mln euro)	Data Convenzione Atto Agg.vo	Data Inizio Lavori	Data Termine Lavori	Data Fine Lavori Effettiva	Situazione Programma di Attuazione degli Interventi
Legge 641/96						
Cervignano	15360	29/03/2000	12/06/2001	31/12/2002	30/06/2006	Interventi conclusi
Jesi	15583	29/03/2000	12/06/2001	31/12/2003	31/12/2008	Interventi conclusi
Tito	8460	30/12/2002	03/06/2003	31/12/2005	30/06/2010	Convenzione scaduta, lavori non iniziati
Legge 240/90						
Vado Ligure	10906	05/05/2000	31/05/2001	31/12/2003	30/12/2012	Interventi conclusi
Novara	11034	26/03/2001	24/12/2001	31/12/2003	31/12/2009	Interventi conclusi
Pescara	8530	20/11/2002	15/03/2003	28/09/2004	30/06/2008	Interventi conclusi
Bari	10668	20/12/2001	11/02/2003	30/04/2004	31/10/2007	Interventi conclusi
Bergamo Montello	14429	10/12/2002	31/12/2005	31/08/2006	31/12/2011	Lavori in fase di aggiudicazione
Prato	24947	07/07/2000	31/05/2001	30/06/2006	31/12/2009	Interventi conclusi
Orte	14461	07/06/2002	11/02/2003	30/06/2005	31/12/2011	Lavori in corso
Atti Aggiuntivi ex 1°/2° Livello						
Legge 413/98						
Polo di Marcianise	21125	27/12/2002	03/06/2003	31/12/2005	31/03/2008	Interventi conclusi
Polo di Nola	12910	27/12/2002	03/06/2003	30/06/2005	-	Interventi conclusi
Livorno	7745	27/12/2002	03/06/2003	31/12/2005	31/12/2008	Interventi conclusi
Venezia	12950	27/12/2002	03/06/2003	31/12/2005	30/06/2007	Interventi conclusi
Frosinone	1900	27/12/2002	03/06/2003	31/12/2005	31/12/2010	Lavori non iniziati
Cervignano	3100	27/12/2002	03/06/2003	31/12/2004	31/03/2006	Interventi conclusi
Jesi	4980	27/12/2002	03/06/2003	31/12/2006	31/12/2008	Interventi conclusi
Vado Ligure	7500	27/12/2002	03/06/2003	31/12/2006	31/12/2012	Lavori non iniziati a causa ritardo di quelli propedeutici dell'AP
Novara	16250	27/12/2002	03/06/2003	31/12/2007	31/12/2010	Interventi conclusi
Bari	8300	27/12/2002	03/06/2003	31/12/2005	30/06/2007	Interventi conclusi
Prato	2625	27/12/2002	03/06/2003	31/12/2005	31/12/2009	Interventi conclusi
Orte	2575	27/12/2002	03/06/2003	31/12/2005	31/12/2011	Interventi conclusi
Convenzioni ex 2° livello						
Legge 135/97						
Battipaglia	7747	17/12/2003	-	31/12/2007	30/06/2011	Lavori in corso

Tabella 40. Finanziamenti statali di interporti distinti per atto normativo. Situazione degli interventi convenzionati al 31/12/2012

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Nonostante l'obiettivo della legge 240/90 fosse l'entrata in funzione di tutto il sistema interportuale in un arco di tempo relativamente breve, soltanto 9 strutture – quasi tutte già attive in precedenza – sono state in grado di stipulare la convenzione, e percepire i relativi contributi, fin dal 1992. Si tratta degli interporti di Rivalta Scrivia, Verona, Bologna, Torino, Livorno, Padova, Parma, Nola e Marcianise: a favore di tali gestori sarebbe stata erogata una quota semestrale pari al 5% dell'importo della convenzione per un periodo di 15 anni (erogazione condizionata all'effettivo avanzamento dei lavori). La legge 240/90 ha avuto un ruolo fondamentale, per esempio, nel rilancio dell'Interporto di Rivalta Scrivia, che nell'aprile del

1989 era stato in gran parte distrutto a causa di un grave incendio: la legge ha consentito la ricostruzione dell'area e la realizzazione di infrastrutture adeguate alle esigenze di una logistica moderna.

Va comunque osservato che i contributi pubblici solitamente non coprono che una quota minoritaria degli investimenti necessari alla realizzazione e allo sviluppo degli interporti.

A fronte di una spesa complessiva, al 2006, di 210,6 milioni di euro da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, i 7 interporti del primo gruppo di firmatari per cui sono disponibili dati completi ed omogenei hanno realizzato un investimento totale pari a 712,5 milioni di euro: in pratica, ogni euro di contributi statali ha generato un effetto volano tale da attivare 3,4 euro di investimenti da parte dei soggetti economici, pubblici e privati, del territorio. Ancora è prematuro, invece, valutare l'impatto degli incentivi a favore dell'intermodalità sugli interporti che hanno stipulato una convenzione con il Ministero soltanto in un momento successivo.

7 Il settore portuale

Il settore marittimo riveste un ruolo di primaria importanza all'interno del sistema economico nazionale, con oltre 150 mila unità di lavoro nei soli comparti di trasporto marittimo e logistica portuale e un peso nel 2011 pari al 2,9% del PIL. A scopo comparativo, si consideri che tale dimensione risulta essere quasi doppia rispetto a quella del comparto tessile (1,5% del PIL) e del settore delle telecomunicazioni (1,6%), e tripla rispetto all'industria del legno, carta ed editoria (1%)⁶². Inoltre, il comparto portuale si caratterizza da un'elevata capacità di creare reddito e occupazione attraverso l'indotto (che comprende una varietà di settori, quali turismo, cantieristica, filiera ittica, industria estrattiva marina). Si calcolano 200 nuovi posti di lavoro nell'indotto ogni 100 occupati nel settore portuale e della logistica, e € 254-275 di spesa nel sistema ogni € 100 di investimenti⁶³.

Nel corso dell'ultimo ventennio, il settore è stato interessato da una serie di dinamiche, che hanno profondamente modificato la geografia dello shipping mondiale e le strategie adottate degli operatori.

In primo luogo, si è assistito all'affermazione dei porti del Far East come nuovi protagonisti del sistema portuale. Sono infatti cinesi otto dei dieci maggiori porti al mondo, insieme a Singapore e Rotterdam. Questo ha incrementato i volumi di traffico e l'importanza delle rotte tra estremo oriente ed europa.

Il settore è inoltre caratterizzato da rilevanti economie di scala, il cui sfruttamento ha portato alla diffusione dell'uso di container (o TEU, twenty-foot equivalent unit), che consentono una standardizzazione delle operazioni di movimentazione delle merci.

Il perseguimento delle economie di scala ha inoltre portato a una progressiva concentrazione del mercato delle compagnie di navigazione e all'aumento della dimensione media delle navi, con l'immissione sul mercato delle Super Post Panamax (da 8000-14000 TEU) e Ultra Large Container Ships (da 18000 TEU). Tali navi richiedono infrastrutture specifiche, in termini ad esempio di profondità di fondali e lunghezza banchine. Essendo gli scali americani e il canale di Panama non ancora adatti a servire navi di ultima generazione (almeno fino al termine dei lavori di adeguamento di Panama, la cui fine è prevista per il 2015), esse sono principalmente impiegate sulla rotta Asia-Europa attraverso Suez.

Per quanto attiene alle rotte di navigazione, le merci giungono in Europa dall'Asia attraverso una rotta "madre" (passante per il canale di Suez) sulle navi di maggiori dimensioni, che effettuano scalo in un numero limitato di porti, denominati hub di transhipment. In tali porti, le merci sono

⁶² Fonte: Unioncamere (2013), "Secondo Rapporto sull'Economia del Mare".

⁶³ Fonte: Rapporto Unicredit "Infrastrutture e Trasporti", maggio 2013.

trasferite su vettori di dimensione più ridotta diretti agli scali di destinazione finale (porti gateway).

La diversa natura degli scali gateway e di transhipment implica esigenze specifiche nelle rispettive infrastrutture: per gli scali gateway, sono di fondamentale rilevanza le strutture lato terra, e in particolare la presenza di efficienti centri logistici retroportuali e rapidi collegamenti con i mercati dell'entroterra; per gli hub di transhipment, sono necessarie avanzate infrastrutture lato mare in grado di ospitare imbarcazioni di grande dimensione. Inoltre, dal punto di vista economico, la lavorazione di un container, tipicamente effettuata negli scali gateway, ha una capacità di generare reddito e occupazione otto volte superiore al semplice trasbordo della merce tra navi, per la possibilità di aggiungere valore tramite le operazioni di sdoganamento, stoccaggio, lavorazione e distribuzione.

A livello di strutture portuali, i porti europei principali sono situati nel nord Europa (il cosiddetto *Northern Range*, comprendente, tra gli altri, i porti di Rotterdam, Amburgo e Anversa), che rappresenta il benchmark di settore e intercetta la maggior parte dei traffici provenienti dall'estremo oriente.

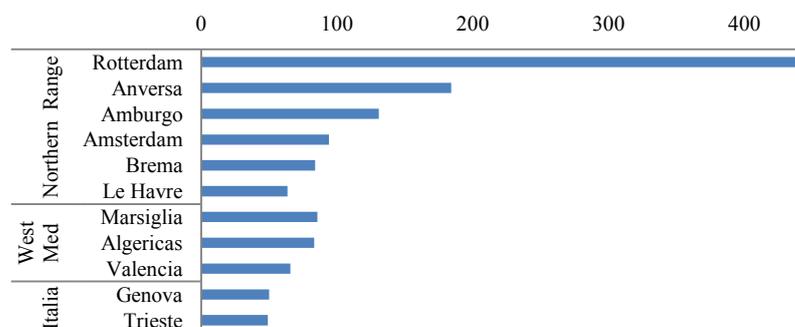
I più diretti concorrenti del sistema italiano sono però quelli situati all'interno del bacino del mediterraneo, e sono rappresentati principalmente dai porti spagnoli e francesi (il cosiddetto *West Med*) a cui si sono aggiunti, negli ultimi anni, i porti africani (Port-Said, Tangeri), che godono di ampi spazi e di costi del lavoro inferiori e hanno recentemente potenziato la propria dotazione infrastrutturale. In particolare, sulla sponda meridionale del Mediterraneo sono in corso diversi progetti di investimento per la realizzazione di nuovi hub di transhipment (il porto algerino di Djenjen e quello tunisino di Enfidha), che si andrebbero ad aggiungere a quelli già esistenti di Gioia Tauro e Malta.

7.1 Il settore portuale europeo

In un'ottica internazionale l'Italia gioca un ruolo rilevante, occupando la terza posizione in Europa per volumi di traffico marittimo, con una quota di mercato nel 2011 pari all'11,7%, appena inferiore a quella di Gran Bretagna (12,2%) e Paesi Bassi (11,8%).

Se tuttavia si osserva la situazione a livello di singoli porti, il posizionamento italiano peggiora. Nella classifica dei maggiori porti europei per merci e per container relativamente all'anno 2012 (Figura 42), il maggior porto italiano per quantità di merci movimentate, Genova, risulta solo decimo in Europa (50,2 milioni di tonnellate), con volumi di gran lunga inferiori al primo in classifica, il porto di Rotterdam (441,5 milioni di tonnellate). Rispetto al numero di container movimentati, invece, l'Italia figura all'ottavo posto con il porto di Gioia Tauro (2,7 milioni di container movimentati), ma nuovamente soffre il confronto con i principali porti europei (Rotterdam da sola movimentata nel 2012 11,8 milioni di container).

Traffico merci in Europa, anno 2012 (milioni di tonnellate)



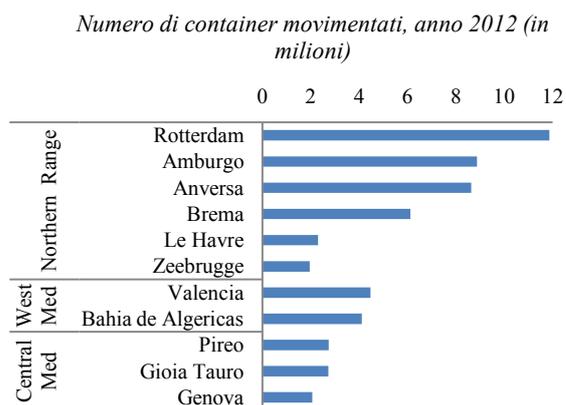


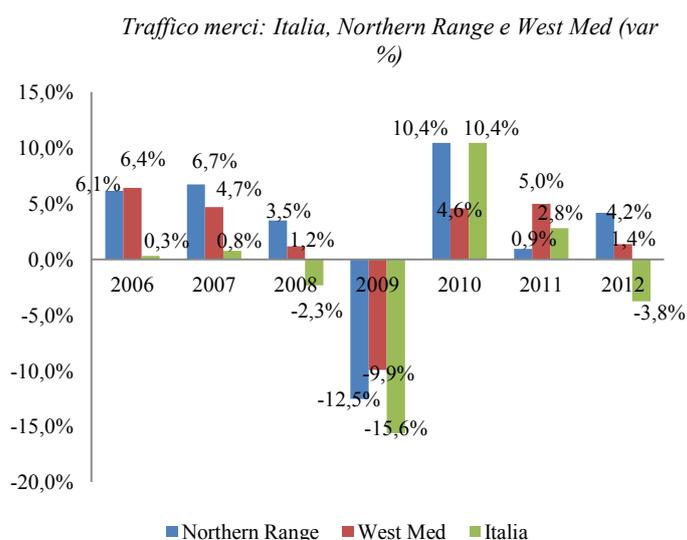
Figura 42. Principali porti europei per traffico merci e container (2012)

Fonte: elaborazione su dati Assoport e Autorità portuali, 2012

Ne emerge una netta dominanza dei porti del nord Europa. Per avere un'idea più chiara delle dimensioni del fenomeno, si consideri che l'intero sistema portuale italiano nel 2012 ha movimentato 9,6 milioni di container, un volume inferiore a quello gestito dalla sola Rotterdam (11,8 milioni) e di poco superiore a quelli di Amburgo (8,8 milioni) e Anversa (8,6 milioni). Analogamente, il totale di merci transitanti per il complesso di porti italiani (458 milioni di tonnellate) supera di poco quelle gestite della sola Rotterdam (441 milioni di tonnellate).

La disparità di dimensioni è meno accentuata ma comunque esistente anche con i porti dei più vicini concorrenti, ovvero i porti spagnoli e francesi del Mediterraneo (il cosiddetto West Med).

Anche esaminando i tassi di crescita dei vari porti (Figura 43), l'Italia presenta considerevoli criticità. Il periodo recessivo ha influito negativamente sulle performance dell'intero settore, con un picco negativo nel 2009. Tuttavia, l'Italia ne è stata particolarmente colpita, a causa di tassi di crescita strutturalmente inferiori a quelli dei principali competitor nel nord-Europa e nel Mediterraneo occidentale anche precedentemente al 2008. C'è però da rilevare come la situazione italiana non sia sempre stata così negativa. Infatti, nell'arco temporale compreso tra il 1997 e il 2003, l'Italia mostrava tassi di crescita (10% circa annuo) comparabili e addirittura superiori a quelli europei (9,9% per il Mediterraneo occidentale, e 8,9% per il Northern Range).



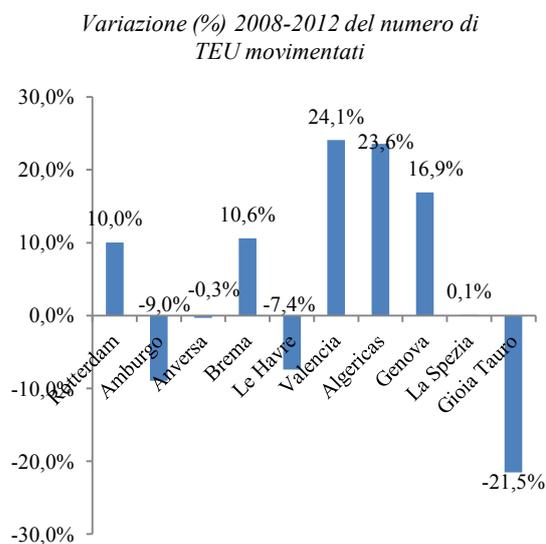


Figura 43. Variazione del traffico merci e container nei principali porti europei (2012)

Fonte: elaborazione su dati Assoporti e Autorità Portuali, 2012

Interessante anche il raffronto in termini di TEU movimentati. In questo caso, a causa del campione italiano poco significativo (in quanto di fatto costituito dai due soli porti di Gioia Tauro e Genova per lo scarso peso –relativamente agli standard internazionali, degli altri porti), si è preferito effettuare l'analisi a livello di singoli scali piuttosto che a livello aggregato.

Il grafico di Figura 46 evidenzia come Gioia Tauro sia il porto europeo (tra quelli di scala superiore ai 2 milioni di TEU) ad avere sperimentato la più ingente riduzione del giro d'affari dal 2008 al 2012 (-21,5%), da imputarsi, più che a cause congiunturali, alla perdita del gruppo cinese COSCO (che ha preferito servirsi del porto del Pireo), anche se nell'ultimo anno sembra aver dato inizio a una fase di ripresa, grazie all'entrata dell'operatore MSC. I risultati negativi di Gioia Tauro sono particolarmente indicativi se confrontati con i dati di crescita a due cifre della maggior parte degli altri porti:

Rotterdam (+10%), Brema (+10,6%), Valencia (+24,1%) e Algericas (+23,6%). I porti gateway italiani di Genova e La Spezia hanno invece mostrato andamenti positivi (rispettivamente, +16,4% e + 0,3%) e, nel caso di Genova, comparabili a quelli dei principali competitor europei, indicando così che i porti gateway italiani hanno saputo reggere meglio la concorrenza che i porti di transhipment. Questo nonostante la loro scala rimanga ridotta rispetto ai porti europei (in Figura 44 è riportata l'evoluzione del traffico dei TEU nei principali porti europei).

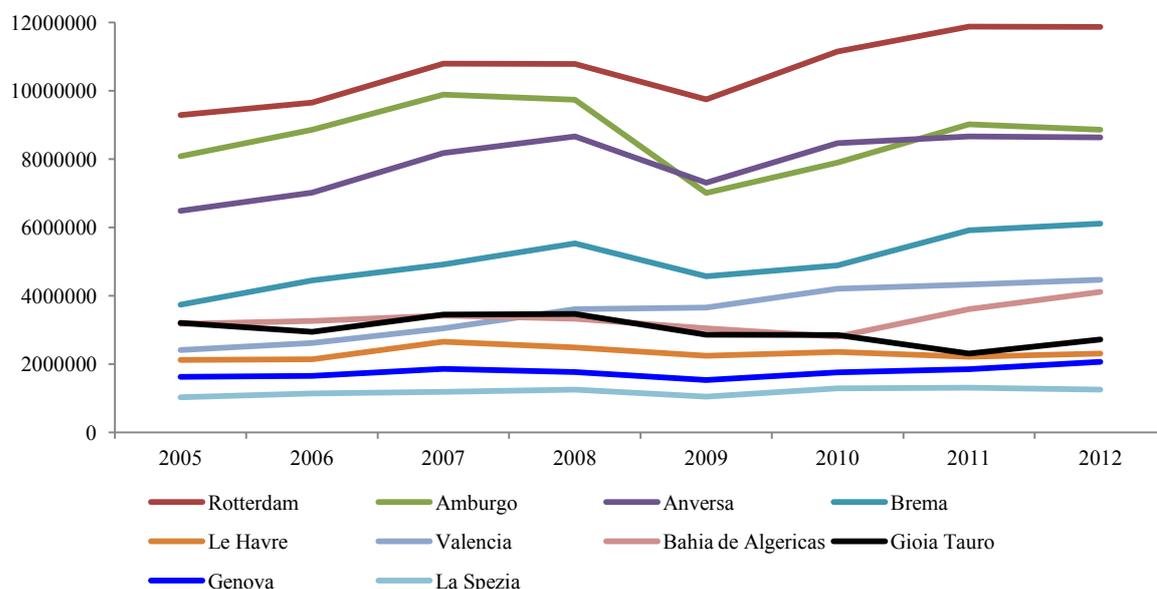


Figura 44. Evoluzione del traffico TEU nei principali porti europei

Fonte: elaborazione su dati Assoporti e Autorità portuali, 2012

Il fenomeno è tanto più significativo in quanto la perdita di quote di mercato da parte degli scali italiani è avvenuta proprio nel momento di più forte espansione del flusso di esportazioni dall'Estremo Oriente verso l'Europa e il Nord America, traffici che avrebbero potuto essere facilmente intercettati dal nostro paese a causa della sua posizione geografica.

In effetti, l'Italia gode di una posizione geografica altamente favorevole, sia per la sua vicinanza con il mercato europeo, di cui può rappresentare un importante gate di accesso, sia per essere strategicamente collocata al centro delle grandi rotte di navigazione che collegano l'Asia con l'Atlantico attraverso Suez – al momento l'unica rotta equatoriale disponibile dal momento che fino al 2015, Panama non terminerà i lavori di adeguamento per l'attraversamento delle navi di grande portata, che sono utilizzate in misura sempre maggiore per sfruttare le economie di scala sulle lunghe distanze.

Il motivo per cui l'Italia non è stata in grado di avvantaggiarsi dell'espansione del traffico internazionale e anzi è stata caratterizzata da tassi di crescita così bassi è probabilmente da attribuirsi al fatto che il bacino di utenza dei porti italiani è essenzialmente domestico. Le compagnie di navigazione sembrano preferire di prolungare la navigazione di cinque giorni fino al nord Europa piuttosto che servirsi dei porti italiani. L'economia portuale nazionale risente fortemente dell'andamento dell'economia italiana.

Per quanto riguarda il traffico di passeggeri, l'Italia possiede alcuni dei maggiori porti europei. Tra gli scali che presentavano, nel 2012, un traffico superiore ai due milioni di passeggeri (Figura 45), ben sette (in blu) sono italiani (Napoli, Messina, Civitavecchia, Olbia, Piombino, Livorno e Genova), e quattro di essi (Napoli, Messina, Civitavecchia e Olbia) rientrano nelle prime dieci posizioni. Al primo posto in Europa vi è il porto del Pireo, con 9,8 milioni di passeggeri. Seguono Calais (9,35), Napoli (7,44) e Messina (7,2).

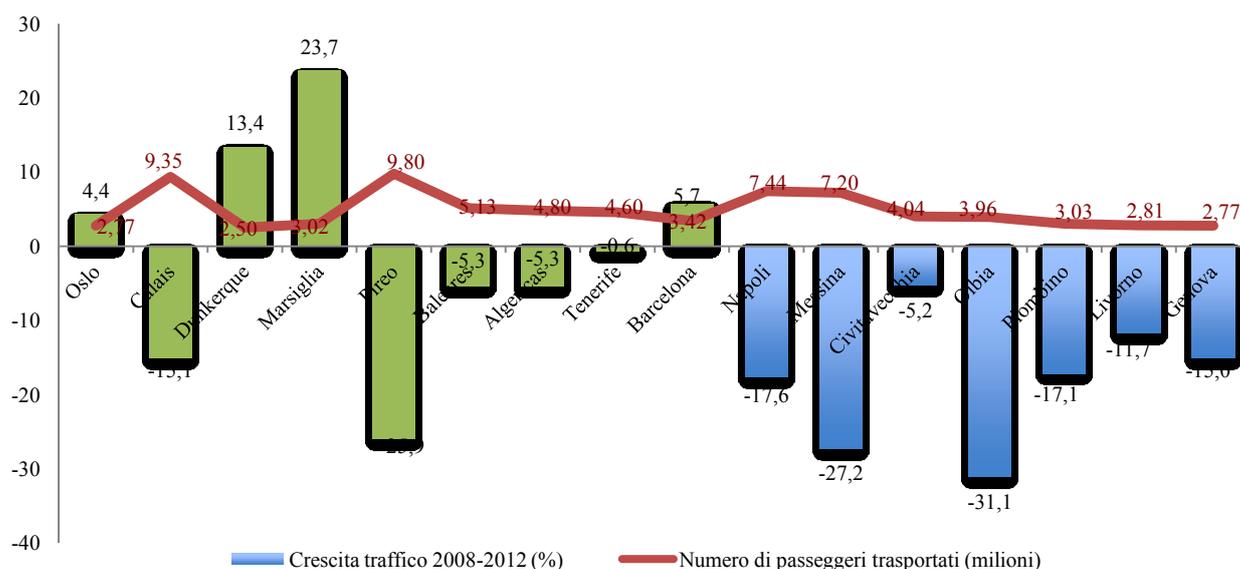


Figura 45. Traffico passeggeri in Europa

Fonte: elaborazione su dati Assoporti e Autorità portuali, 2012

Purtroppo l'Italia detiene il primato non solo per dimensione in termini di volume di traffico passeggeri, ma anche per contrazione dello stesso (Figura 48). Nel quadriennio dal 2008 al 2012, i sette maggiori porti italiani hanno presentato una riduzione media del numero di passeggeri pari al 17,9%, contro il -0,5% medio degli altri porti europei di scala superiore ai due milioni di passeggeri. Particolarmente rilevante è stata la contrazione di Olbia (-31,1%), Messina (-27,2%), Napoli (-17,6%) e Piombino (-17,1%). Va osservato comunque che la perdita di quote di mercato dei porti maggiori (Napoli e Messina, con rispettivamente, -17,6% e -27,2%) è stata confrontabile con quella di porti europei di scala simile (Calais, -15,1%, e Pireo, -25,9%).

7.2 Il settore portuale italiano

All'interno del panorama europeo, l'Italia riesce a detenere una posizione di rilievo (classificandosi terza per volumi di traffico) solo a livello aggregato, grazie al suo elevato numero di porti, che però presentano taglia relativamente ridotta: le coste italiane sono disseminate da oltre 500 strutture portuali – fra turistiche e commerciali –, a cui si aggiungono più di 100 punti di ormeggio, con una media di una struttura ogni 14 Km di costa⁶⁴.

In termini di dimensione per tipo di traffico (merci, contenitori o passeggeri) nel 2012 (Figura 46), benché i maggiori porti italiani per trasporto merci (Genova, 50,2 milioni di tonnellate e Trieste, 49,2) siano localizzati nell'Italia settentrionale, sono il sud e le isole, per la presenza di un elevato numero di scali di medie dimensioni, a detenere il 47% del mercato.

⁶⁴ Fonte: Unioncamere (2013), "Secondo Rapporto sull'Economia del Mare".

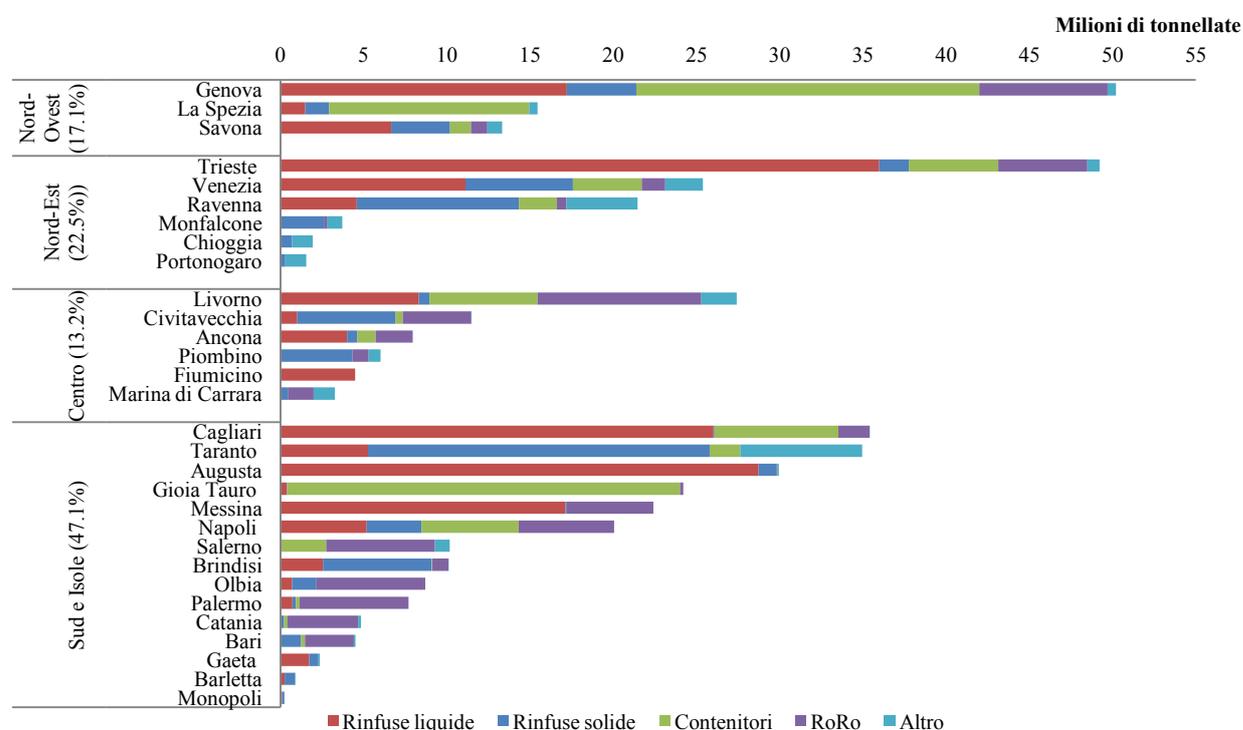


Figura 46. Volumi di traffico nei porti italiani nel 2012 per categoria merceologica

Fonte: elaborazione su dati Autorità portuali, 2012

Nel trasporto merci si può notare un mercato fortemente disperso, con un elevato numero di porti di medie dimensioni, e solo il 50% del mercato detenuto dai primi sei operatori.

Seppur si possa osservare un certo grado di specializzazione (ad esempio, i porti di Augusta, Trieste e Cagliari per le rinfuse liquide, Gioia Tauro per i container, od Olbia e Palermo per i Ro-Ro⁶⁵), la concentrazione di mercato per singola categoria merceologica (con un indice di concentrazione normalizzato HHI = 0,0652 per le rinfuse solide, 0,1114 per le rinfuse liquide e 0,16 per i contenitori) non è molto superiore a quella sulle merci nel loro complesso (HHI = 0,0631 sul complesso delle merci movimentate).

⁶⁵ Navi Ro-Ro (Roll on-Roll off): navi progettate per il trasporto di carichi su ruote (automobili, autocarri o vagoni ferroviari), che quindi non richiedono l'uso di gru per le operazioni di carico-scarico.

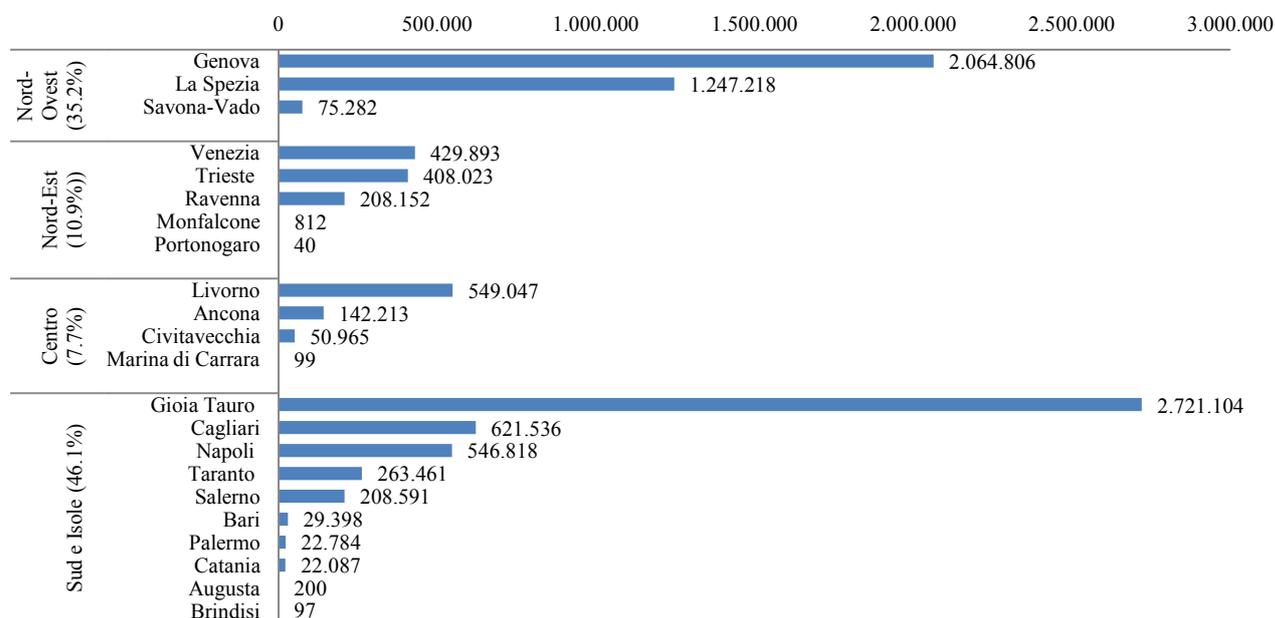


Figura 47. Numero di TEU movimentati nei porti italiani, anno 2012

Fonte: elaborazione su dati Autorità portuali, 2012

Per TEU movimentati (Figura 47), i porti nazionali di riferimento sono quelli di Gioia Tauro (2,7 milioni di TEU), Genova (2 milioni) e La Spezia (1,2 milioni). È tuttavia necessario operare una distinzione tra questi tre porti. Infatti, Gioia Tauro si configura come hub di transhipment, mentre Genova e La Spezia sono principalmente scali gateway che sfruttano la vicinanza con i principali poli industriali italiani ed europei.

Oltre a Gioia Tauro, in Italia sono presenti altri due hub di transhipment, anche se di dimensioni più ridotte: Cagliari e Taranto.

In termini di traffico passeggeri (Figura 48), i porti più sviluppati risultano quelli meridionali-insulari. Al primo posto si classifica Napoli (7,4 milioni di passeggeri, -1,02% rispetto al 2011), seguita da Messina (7,2 milioni, -15,95%), Civitavecchia (4 milioni, -10,74%) e Olbia-Golfo degli Aranci-Porto Torres (3,9 milioni, -13,5%).

In generale, il mercato del traffico passeggeri italiano continua a mostrare segni di sofferenza, avendo ottenuto una crescita negativa dal 2008 a oggi pari al -17%, di cui -10% solo nel 2012. Il peggioramento ha interessato sia il traffico crocieristico, sia quello dei traghetti (-9,3%, dati Assoporti 2012). Questo nonostante il 2012 sia stato, in quanto a traffico crocieristico in Europa, un anno record, con 6,14 milioni di passeggeri, più del doppio rispetto al 2003. Inoltre, quasi la metà dei passeggeri (3,5 milioni) ha scelto una crociera nel Mediterraneo.

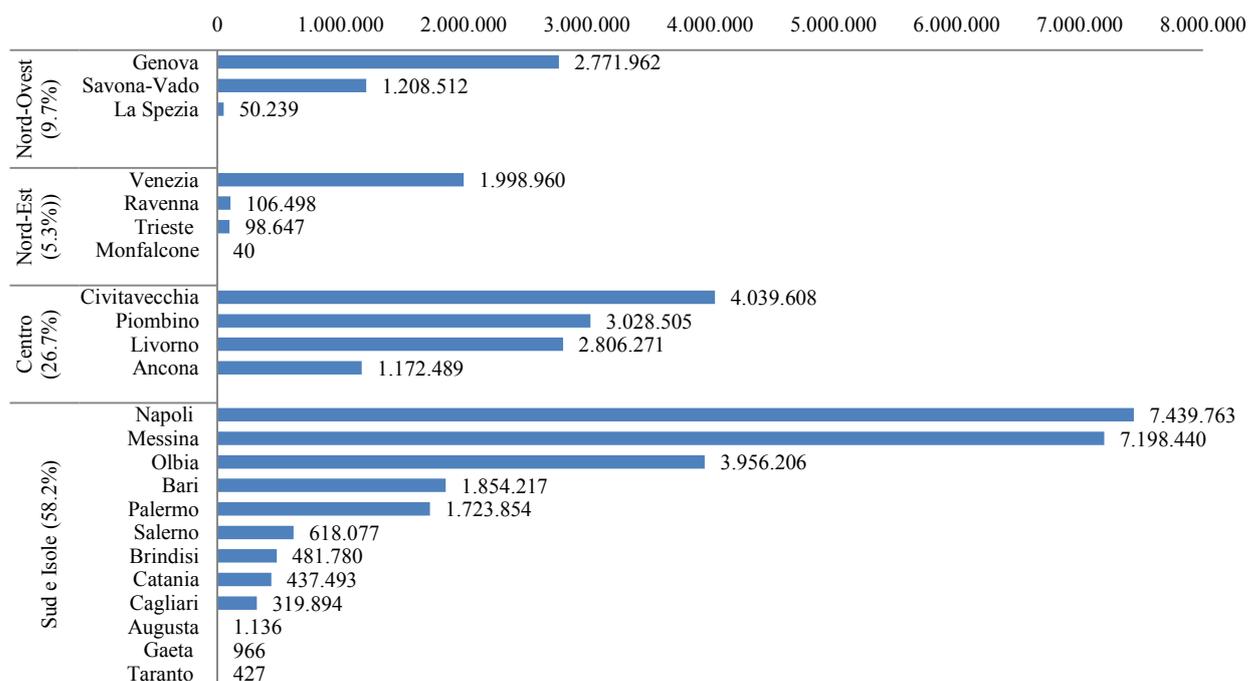
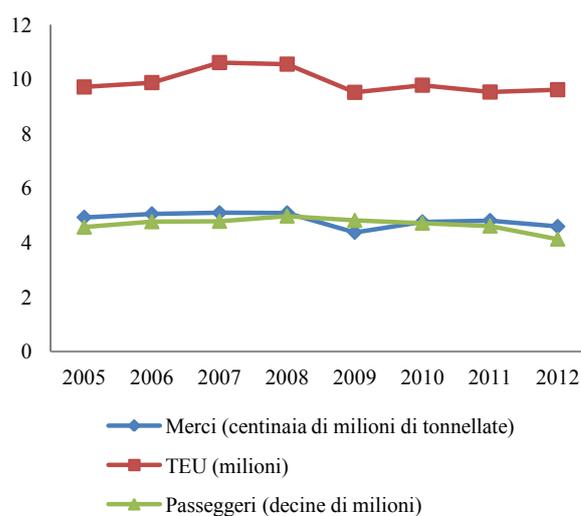


Figura 48. Numero di passeggeri nei porti italiani, anno 2012

Fonte: elaborazione su dati Autorità portuali, 2012

La riduzione della quota di mercato non ha interessato il solo comparto passeggeri. Il settore portuale italiano ha vissuto a partire dal 2008 un momento di difficoltà da cui non è ancora uscito (Figura 49). Dal 2008 al 2012, il traffico di TEU si è ridotto dell'8,9%, quello delle merci del 9,8%, a causa soprattutto della forte contrazione di tutti e tre i settori nel 2009. In nessuno dei settori i livelli sono tornati a essere quelli pre-crisi.

Evoluzione del mercato, dati aggregati su livello nazionale



Tassi di crescita dei settori italiani merci, TEU e passeggeri, anni 2006-2012

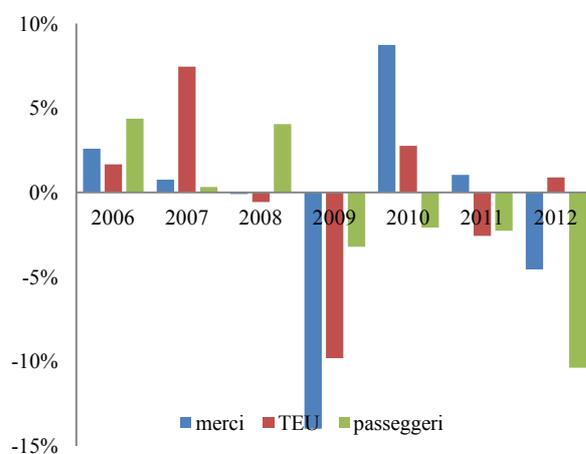


Figura 49. Andamento mercato marittimo italiano

Fonte: elaborazione su dati Assoport, Autorità portuali, 2012

Nel mercato del trasporto merci, i cali più rilevanti rispetto al 2008, tra i porti di maggiori dimensioni, sono stati registrati per Taranto (-19,2%), Livorno (-19,4%), Gioia Tauro (-29,5%), e Venezia (-16%). Genova, primo porto italiano per merci, ha perso il 7,4%. Trieste invece ha aumentato i propri traffici del 1,9% e Cagliari del 3,9%.

Nel mercato dei TEU invece il calo complessivo del settore dell'8,9% è stato dovuto principalmente alla grave crisi di Gioia Tauro, che ha perso il 21,5%. Gli altri porti di rilievo per TEU movimentati invece, Genova e La Spezia, hanno guadagnato rispettivamente il 16,4 e 0,3%. Cagliari, secondo porto di transhipment italiano, ha addirittura raddoppiato i volumi movimentati, guadagnando il 102% sul 2008.

7.3 Aspetti di interesse regolatorio

7.3.1 Dotazione infrastrutturale e grado di utilizzo

Il ritardo infrastrutturale italiano è solo in minima parte riconducibile alla scarsità di risorse finanziarie del settore. Di fatto, gli investimenti italiani nel settore dei trasporti sono comparabili a quelli degli altri paesi europei⁶⁶. Inoltre, se si restringe l'attenzione ai soli porti marittimi (Figura 50), gli investimenti italiani in infrastruttura sono addirittura superiori alla media, sorpassati solo da quelli spagnoli (che però presentano un trend decrescente).

⁶⁶ Montanaro, P., (2011): "Gli investimenti in infrastrutture in Italia: dinamica recente, confronto internazionale e divari regionali". Studio della Banca d'Italia: "Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione".

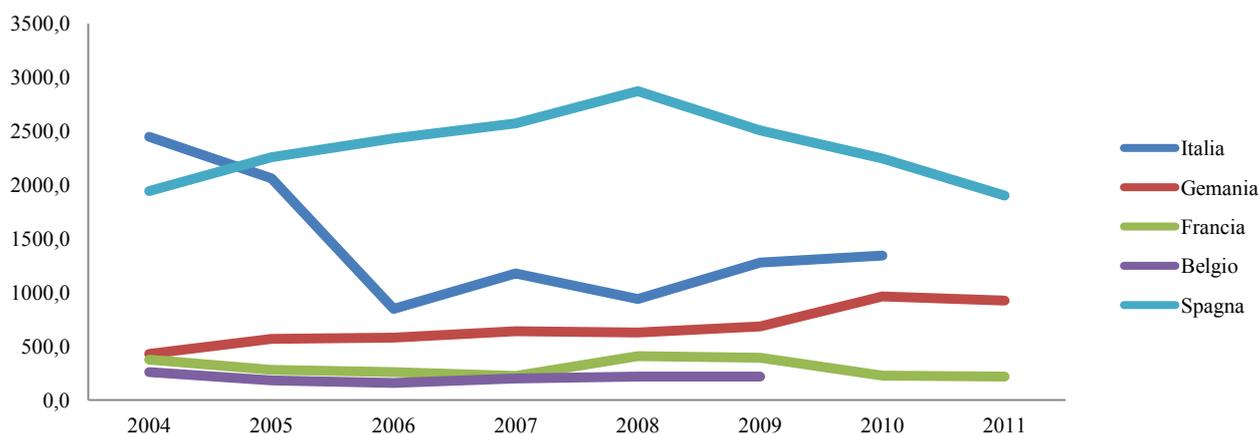


Figura 50. Investimenti nel settore dei porti marittimi, panorama europeo (Milioni di euro)

Fonte: dati OCSE. Dati non disponibili per Italia 2011, Belgio 2010 e 2011.

Per quanto attiene alla distribuzione degli investimenti sulle singole Autorità Portuali (Figura 51), nel 2012, gli investimenti delle Autorità Portuali hanno ammontato a 522,5 milioni di euro. Di essi, la quota più rilevante è stata effettuata dal porto di Salerno (129,5 milioni), seguita da Civitavecchia (77 milioni), Palermo (60 milioni), Genova (57 milioni), Venezia (49,7 milioni) e La Spezia (41,5 milioni).

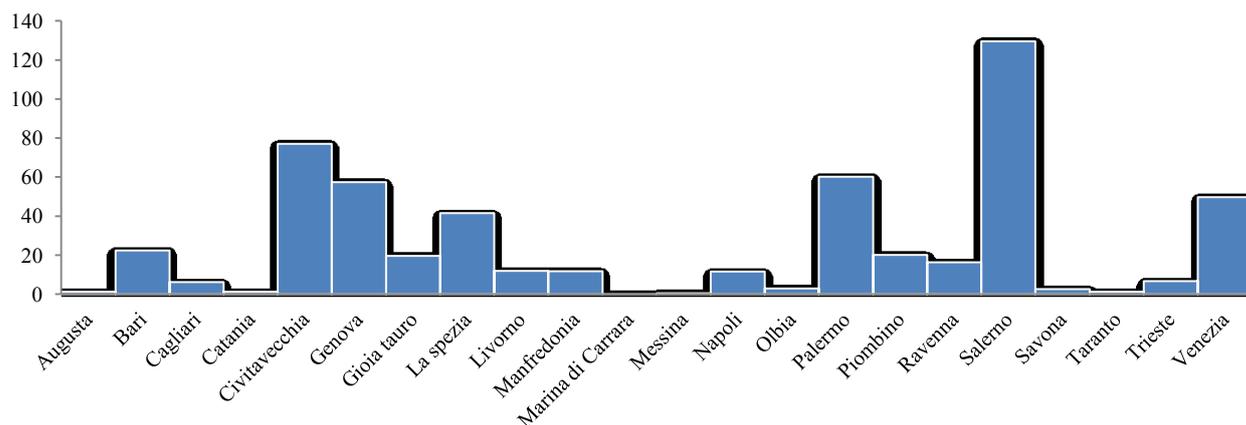


Figura 51. Investimenti Autorità Portuali 2012 (Milioni di euro)

Fonte: elaborazione su dati Autorità portuali, 2012

A livello aggregato, la quota preponderante del totale degli investimenti (91%) è stata destinata alla realizzazione di opere, fabbricati e progettazioni, e solo il 2% al potenziamento degli impianti portuali, attrezzature, beni mobili e immateriali; la rimanente quota del 7% è servita per gli interventi di manutenzione straordinaria.

La destinazione degli investimenti è una variabile rilevante, in quanto gli investimenti effettuati in opere e fabbricati (che costituiscono, ricordiamo, il 91% del totale) godono di importanti economie di scala. Per l'Italia (Figura 51) tuttavia emerge non solo una certa dispersione degli investimenti su un elevato numero di porti, ma anche come l'entità di investimenti non sia sempre correlata alla scala portuale: Salerno e Palermo sono per esempio porti relativamente minori per volume di traffico, e Civitavecchia è rilevante principalmente per trasporto di passeggeri.

L'elevato numero di porti italiani, e la conseguente dispersione dei traffici, non permette di creare le condizioni per sfruttare appieno le economie di scala legate agli investimenti realizzati, che ne hanno aumentato la capacità produttiva.

Secondo un'indagine condotta nel 2008 dalla Banca d'Italia⁶⁷, l'Italia risulta fortemente svantaggiata rispetto ai porti europei, e specialmente quelli del nord Europa, su una molteplicità di fattori, classificati in quattro macro aree descritte di seguito.

1. Infrastrutture terrestri

Le difficoltà di smistamento delle merci tramite reti di trasporto di terra condiziona pesantemente la scelta delle compagnie di navigazione, soprattutto sui porti gateway, e pone l'Italia in netto svantaggio rispetto sia ai porti del Northern Range, sia del West Med.

Le problematiche italiane sono molteplici. In breve, durata e prevedibilità delle tempistiche⁶⁸, indisponibilità di collegamenti (specialmente con le principali direttrici di traffico europee), rilevanti problemi di ultimo miglio e di allacci alle banchine (Beretta et al., 2011), vettori inefficienti e non sempre affidabili, specialmente nel comparto ferroviario, ma anche l'organizzazione del servizio (con il trasporto dei container dalle banchine alla ferrovia affidato all'operatore incumbente italiano invece che ai terminalisti come all'estero, creando così cesure nella filiera di processo), riducono la competitività del sistema portuale italiano a livello internazionale e ne limitano il bacino di utenza a un livello locale e regionale, impedendo di raggiungere il vasto entroterra continentale.

2. Infrastrutture degli scali

Gli scali italiani sono caratterizzati generalmente da bassi fondali e banchine inadeguate, che impediscono l'accesso alle navi di maggior pescaggio. Questo problema interessa non solo gli scali di transhipment, in relazione al fenomeno del gigantismo navale, ma anche gli scali regionali, in quanto le navi che vengono attualmente utilizzate sulle grandi rotte stanno venendo a poco a poco sostituite da altre di maggior dimensione, ed impiegate sulle rotte di raggio ridotto. Sul territorio nazionale, solo i porti di Trieste e Gioia Tauro rispondono a tale esigenza.

I porti italiani soffrono anche del problema di spazi limitati dalla presenza di centri abitati e vincoli dovuti alla conformazione del territorio. Questo è d'altronde una conseguenza dell'elevato numero di porti in Italia: essi possono godere di una maggiore vicinanza con i mercati di riferimento, ma di minori spazi. Ciò è fortemente penalizzante in termini di spazi di immagazzinamento e inoltre crea inefficienze e ritardi al momento dello scarico della merce a causa del congestionamento dell'area portuale e stradale retrostante le banchine. In molti terminal esteri, per contro, sono disponibili aree destinate ad autoparchi che svolgono la funzione di buffer e limitano le conseguenze negative sulla rete di trasporto di terra.

3. Supporto centri logistici

Il sistema logistico italiano si caratterizza per la sua frammentazione e bassa integrazione, con un elevato numero di operatori appartenenti a più categorie spesso in reciproco conflitto di interesse e incapaci di sviluppare un sistema intermodale capillare e di conseguire economie di scala.

Inoltre, il sistema logistico italiano risulta svantaggiato per la carenza di alcune strutture, quali ad esempio i distripark⁶⁹ (molto diffusi invece nei Paesi Bassi, Germania e Francia settentrionale), che non solo permettono una più rapida uscita delle merci dalle banchine portuali, decongestionandone l'area, ma sono anche altamente redditizi in termini di valore e occupazione.

⁶⁷ Banca d'Italia, "Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione", aprile 2011

⁶⁸ Frequenti imprevisti fanno sì che ci sarebbe maggiore certezza sui tempi di trasferimento di un container per la tratta marittima dall'estremo oriente agli scali nazionali rispetto alla tratta terrestre fra lo scalo nazionale e la destinazione finale.

⁶⁹ Zone franche in cui vengono effettuate operazioni di confezionamento, etichettatura, assemblaggio, controllo qualità e imballaggio delle merci, rimandando il pagamento dei dazi doganali all'uscita dell'area.

4. Efficienza degli scali

Il principale problema dei servizi offerti negli scali italiani non è tanto legato ai costi, quanto all'affidabilità e continuità dei servizi portuali, che causano costosi ritardi agli operatori, alla lentezza delle procedure e dei controlli doganali⁷⁰, e alla scarsa prevedibilità dei loro tempi effettivi. Le problematiche rispetto all'estero sono molteplici: la scarsa flessibilità e disponibilità da parte sindacale a operare su più turni; l'effettuazione di controlli in maniera indifferenziata, a prescindere dal grado di compliance storico dell'operatore o dal valore della merce e alla categoria merceologica; la scarsa integrazione tra i vari controlli effettuati; l'ausilio sottopotenziale dei servizi ICT (in Italia il pre-clearing⁷¹ è poco frequente rispetto all'estero).

Secondo lo studio citato la scarsa competitività del sistema italiano appare dovuta in gran parte alle carenze organizzative e infrastrutturali, non solo del sistema portuale, ma anche del sistema di trasporti terrestri, che impedisce la creazione di una rete efficiente ed affidabile e penalizza quindi l'Italia nelle scelte delle compagnie marittime.

A conferma delle difficoltà a sfruttare le economie di scala a causa delle piccole dimensioni delle strutture, emerge per i porti italiani una problematica di sottoutilizzazione (Figura 52). Nella movimentazione dei TEU, nel 2012 in media i porti italiani presentano un grado di utilizzo della capacità produttiva pari al 60,6%, significativamente inferiore a quella dei principali porti europei (83,5%)⁷². Gioia Tauro, principale hub di transhipment italiano, veniva utilizzato nel 2012 solo al 64,8%. Addirittura peggiore è la situazione degli altri due porti di transhipment italiani, Cagliari e Taranto, con rispettivamente il 41,4% e 13,2% di utilizzo. Salerno, primo porto per investimenti nel 2012, utilizza solo il 46,4% della propria capacità mentre Livorno, quinto porto italiano per TEU movimentati, ne utilizza solo il 54,9%. Anche Genova, secondo porto italiano per TEU movimentati, presenta un grado di utilizzazione pari al 79,4%, inferiore alla media europea. In pratica, tutti porti italiani (con eccezione di Napoli e La Spezia) hanno investito in capacità produttiva che poi non è stata utilizzata.

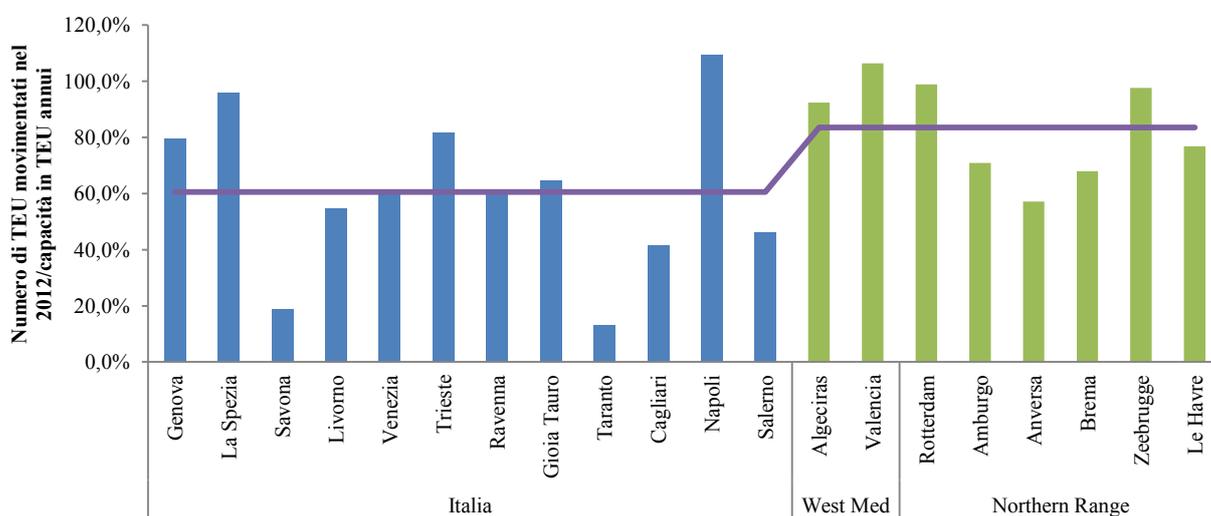


Figura 52. Tasso di utilizzazione della capacità di movimentazione TEU in Europa (2012)

Fonte: elaborazione su dati Autorità Portuali, 2012. I dati sulla capacità sono riferiti al 2009.

⁷⁰ Beretta E., Dalle Vacche A. e Migliardi A. (2011), "Competitività ed efficienza della supply-chain: un'indagine sui nodi della logistica in Italia", Banca d'Italia.

⁷¹ Una procedura che consiste nell'anticipare agli operatori informazioni relative ai controlli da effettuare, così che possano incanalare direttamente verso i varchi di uscita i container non interessati.

⁷² Benché i dati relativi alla capacità di movimentazione siano relativi al 2009, va notato come quelle fornite in figura non possano che essere stime in eccesso, dato il possibile aumento della capacità dovuto agli investimenti effettuati.

L'elevato numero di porti italiani, in assenza di una politica di investimenti pianificata a livello centrale, ha avuto due conseguenze: in primo luogo, una forte dispersione degli investimenti, riducendone l'efficacia, e in secondo luogo, il fatto che molti di essi non riescano a raggiungere una scala sufficiente per rendere tali investimenti economicamente giustificabili.

7.3.2 Finanziamento pubblico

Da un esame del rendiconto delle attività del settore portuale italiano nel 2012 (Figura 53), gli investimenti costituiscono la componente principale (circa 60%) del totale delle uscite del settore portuale nazionale. Le spese per il personale, che pure costituiscono la componente più rilevante di uscite correnti, hanno un peso dell'11%. Le voci di entrata sono invece rappresentate in larga misura dai contributi pubblici; i soli contributi in conto capitale costituiscono il 34% delle entrate totali. Altre voci di entrata rilevanti sono poi i proventi correnti dovuti a tasse (24%) e canoni demaniali (16%).

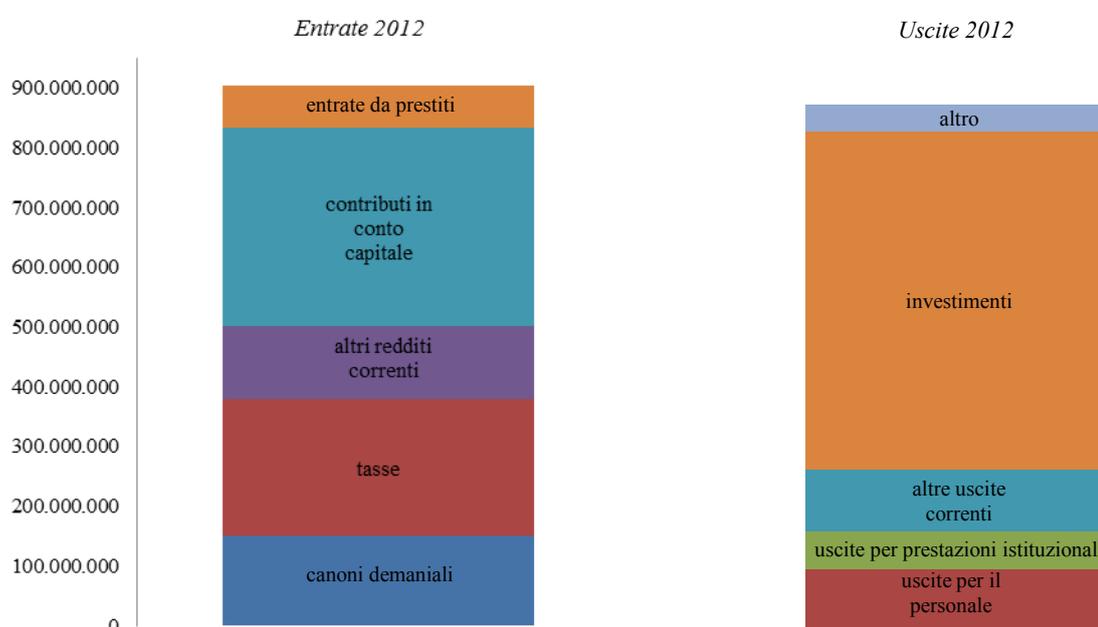


Figura 53. Rendiconto settore portuale italiano anno 2012

Fonte: elaborazione su dati Autorità portuali, 2012

I contributi pubblici in conto capitale, che nel 2012 hanno ammontato a oltre 331 milioni di euro, sono stati distribuiti sull'intero settore (Figura 54). Nel 2012 ne hanno beneficiato principalmente i porti di Salerno (127 milioni di euro, a quasi totale copertura degli investimenti effettuati), Civitavecchia (38 milioni), Palermo (35,5 milioni), La Spezia (29,7 milioni) e Gioia Tauro (19,4 milioni a copertura totale dell'investimento in conto capitale).

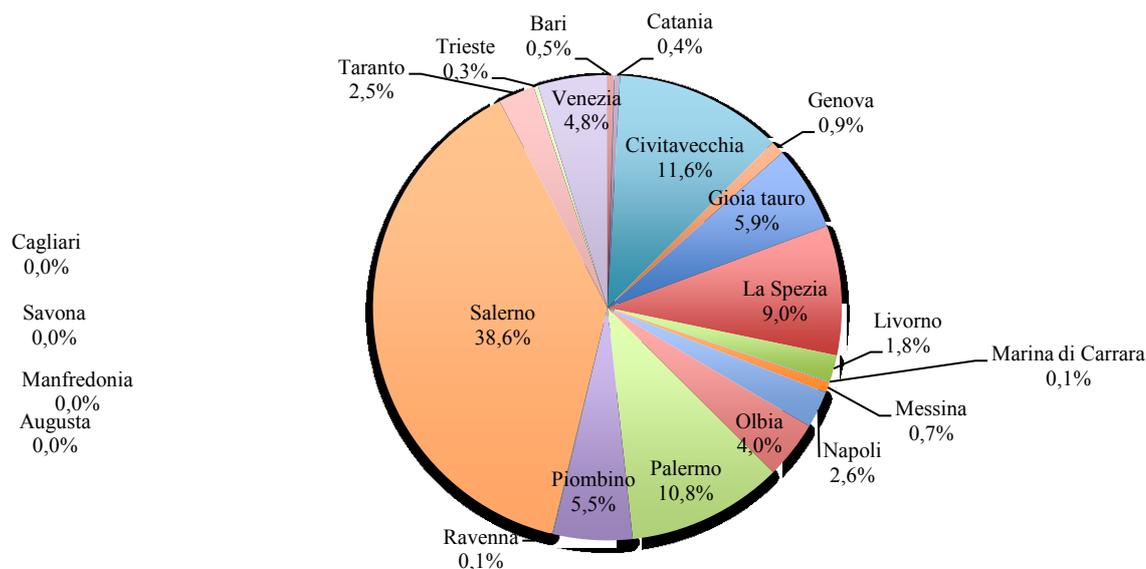


Figura 54. Allocazione contributi pubblici in conto capitale all'interno del sistema portuale italiano (2012)

Fonte: elaborazione su dati Autorità portuali, 2012

La dispersione dei contributi si riflette negativamente sulla scala degli investimenti effettuati, dal momento che in contributi costituiscono una quota rilevante delle entrate e in media rappresentano il 60% degli investimenti.

8 I servizi di trasporto: il trasporto pubblico locale

Il trasporto pubblico locale comprende l'insieme delle tipologie di trasporto che soddisfano una domanda di mobilità espressa in ambito urbano, regionale o infra-regionale, generalmente su distanze inferiori ai 100 km.

La prestazione del servizio avviene con modalità differenti, tra le quali le più diffuse sono:

- le autolinee che prestano servizio urbano e extraurbano (o misto);
- le metropolitane e le tranvie, attive soltanto sui percorsi urbani;
- i servizi ferroviari urbani ed extraurbani su distanze inferiori a 100 km.

Si tratta di un comparto che nel 2011 ha registrato un valore della produzione di quasi 13 miliardi di euro e ha dato impiego a circa 130 mila addetti (circa l'1% degli addetti totali in Italia). Il TPL rappresenta dunque un settore strategico per il sistema-Paese, non soltanto dal punto di vista del valore della produzione realizzato, ma anche per le ricadute occupazionali che è in grado di generare. Il trasporto pubblico locale, infatti, è un settore strutturalmente *labour intensive* in cui il costo del personale per le aziende rappresenta in media oltre il 50% del totale dei costi della produzione⁷³.

Il settore si caratterizza per un elemento peculiare, che lo distingue nettamente dagli altri servizi pubblici locali: l'esistenza di un bene sostituto, l'auto privata. Rispetto al mezzo privato, il trasporto pubblico locale presenta vantaggi, come la convenienza economica, la sicurezza

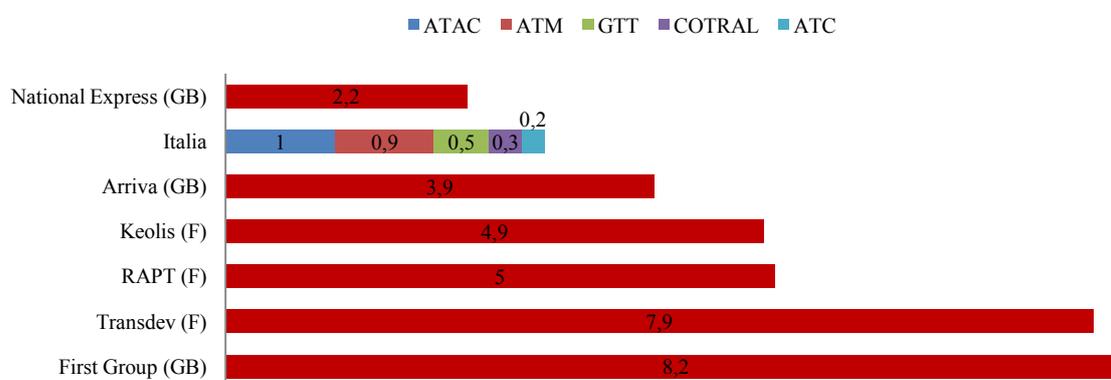
⁷³ Fonte: ASSTRA, Annuario delle imprese associate, 2011-2012.

dovuta alla minore incidentalità, la velocità di spostamento, soprattutto nel caso del trasporto su ferro, e il minore impatto in termini di inquinamento ambientale, ma anche svantaggi connessi al minore comfort e alla mancanza di autonomia nelle decisioni di spostamento. Tale peculiarità incide sulla struttura economica del settore rendendo la domanda di trasporto pubblico più elastica al prezzo e alla qualità del servizio rispetto a quanto si rileva per gli altri servizi pubblici locali che, non subendo la concorrenza di beni sostituti, si caratterizzano per una domanda maggiormente rigida.

8.1 Il TPL in Europa

In termini di offerta, l'Italia si caratterizza per un mercato molto frammentato. In Italia le prime cinque aziende possiedono una quota di mercato che si attesta sul 30%, meglio dei primi cinque operatori spagnoli (21%), ma molto meno di quanto si registra nel mercato francese (65% considerando solo le prime quattro aziende), in quello tedesco (55%), inglese (54%) e, in generale, nella media esclusa l'Italia (49%).⁷⁴

La frammentazione del mercato influisce negativamente sulla sua redditività. Nei mercati dominati da grandi operatori si osservano infatti margini operativi più elevati rispetto ai mercati contraddistinti dal nanismo delle imprese. La correlazione tra dimensione e fatturato è evidente se si prendono in considerazione alcuni importanti operatori internazionali del trasporto pubblico locale (Figura 55). Società come First Group (inglese) e Transdev (francese) operano non solo sul mercato domestico ma in più continenti, occupano decine di migliaia di addetti ed offrono servizi integrati (gomma, ferro, urbano, extraurbano, ecc.). Il loro valore della produzione è circa otto volte più grande di quello dell'ATAC, l'azienda italiana del TPL col maggior valore della produzione.



Valori relativi al 2012 per First Group, Transdev, Keolis e National Express, al 2011 per RAPT e le aziende italiane, al 2009 per Arriva.

Figura 55. Valore della produzione di alcune grandi aziende europee (Mld di €)

Fonte: elaborazioni ISFORT su fonti varie

⁷⁴ Fonte: Bain & Company (2012), Il trasporto pubblico locale in Italia ed in Europa.

L'offerta italiana presenta criticità non solo per le ridotte dimensioni operative, ma anche in termini di quantità di servizi offerti e domandati (Figure 56 e 57). Infatti, se in Italia per ogni abitante si contano 2,8 posti-km e una domanda pari a 0,6 passeggeri-km (con un coefficiente di riempimento dei mezzi del 22%), in Francia, ad esempio, questi stessi indicatori si posizionano su 1,9 posti-km/abitanti e 0,8 passeggeri-km/abitanti (42% di *load factor*).

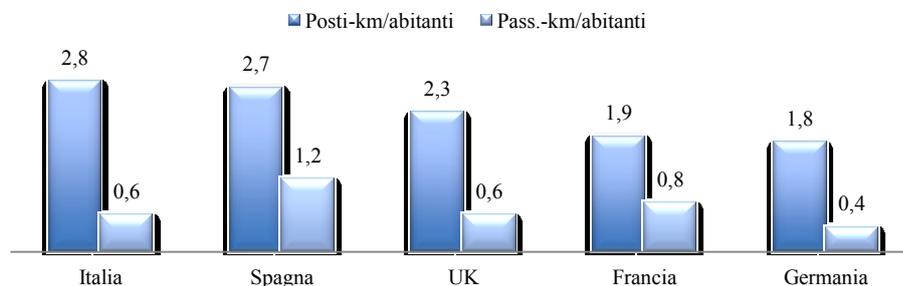


Figura 56: Offerta e domanda di trasporto pubblico nei principali Paesi europei

Fonte: Bain & Company (2012), *Il trasporto pubblico locale in Italia ed in Europa*

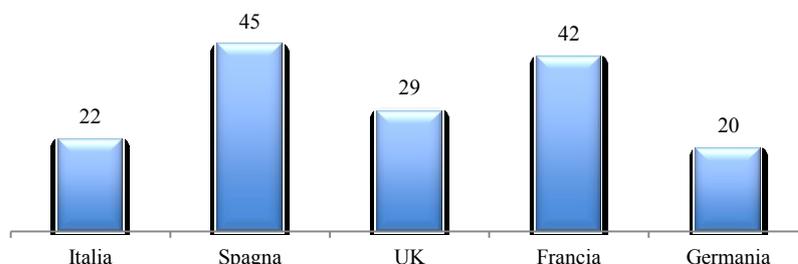


Figura 57. Coefficiente di riempimento del trasporto pubblico nei principali Paesi europei (valori %)

Fonte: Bain & Company (2012), *Il trasporto pubblico locale in Italia ed in Europa*

I dati appena esaminati indicano, dunque, per l'Italia un generale valore di offerta talvolta superiore alle reali necessità della domanda rivolta al TPL. Il problema del sovrappollamento dei mezzi che si può riscontrare con particolare intensità nelle ore di punta sembrerebbe allora riguardare più una ridotta organizzazione delle attuali modalità di offerta che non una criticità di tipo quantitativo. La distribuzione della domanda, infatti, è concentrata in spazi ristretti e tempi ridotti, un aspetto in relazione al quale politiche volte a riallineare i picchi potrebbero risultare utili.

Per quanto attiene al mercato del TPL su gomma, il numero di autobus immatricolati tra il 2007 e il 2012, se rapportato alla popolazione, evidenzia che in Italia è stato immesso il minor numero di autobus nuovi (solo 335 autobus immatricolati/popolazione) rispetto ai principali Paesi europei (525 in Francia, 374 in Germania, 356 in UK e 370 in Spagna)⁷⁵.

In effetti, nel 2012 il parco autobus italiano adibito ai servizi di trasporto pubblico locale ha conosciuto un innalzamento dell'età media per il settimo anno consecutivo, e presenta un'età media, tra urbano ed extraurbano, di 11,57 anni, molto superiore alla media europea (7 anni) e ai valori registrati per i principali paesi (Francia, con 7,5 anni; Svezia, 6,2 anni; Spagna, 6,1 anni e Germania, 5,4 anni).

L'aumento dell'età media, oltre a determinare una spirale recessiva in termini di qualità del servizio ed erosione dei ricavi (per la riduzione della domanda di trasporto, a causa della scarsa

⁷⁵ Fonte: ASSTRA (2012), *Autobus e investimenti*.

appetibilità del servizio), e ad avere un notevole impatto ambientale per l'uso di veicoli Euro 0-I-II, influisce notevolmente anche sui costi di manutenzione. Secondo alcune stime, i costi medi di manutenzione di un autobus nuovo sono sei volte inferiori a quelli di un autobus di 15 anni. In termini economici (Figura 58), l'Italia presenta infatti dei costi operativi per chilometro tra i più alti in Europa (3,3 €/km contro, ad esempio, i 2,8 €/km registrati in Germania), e, al contrario, i più bassi valori di ricavi da traffico (1,4 €/km, molto inferiori rispetto al valore tedesco di 2,4 €/km).

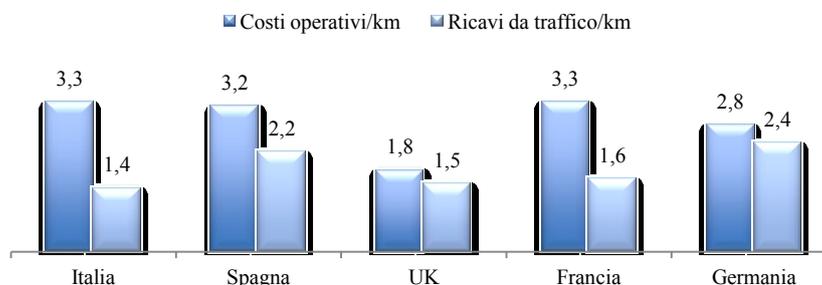


Figura 58. Costi operativi e ricavi da traffico nel TPL nei principali Paesi europei (€/km)

Fonte: Bain & Company (2012), Il trasporto pubblico locale in Italia ed in Europa

Se in Italia in media le entrate tariffarie coprono solo il 32% (38%, se si tiene conto sia dei ricavi tariffari sia degli altri ricavi non da trasporto) dei costi operativi, in Francia si raggiunge il 46%, il 58% in Spagna, il 64% nel Regno Unito e ben l'83% in Germania⁷⁶.

Alti costi e bassi ricavi da traffico si traducono in un'elevata dipendenza dalla contribuzione pubblica, aspetto per l'Italia ha il primato tra i cinque paesi esaminati, con 2,4 € di contributi pubblici in conto esercizio per ogni km di servizio, contro i 2,2 €/km della Francia, 1,7€/km della Spagna, e solo lo 0,9€/km della Germania e 0,8€/km del Regno Unito⁷⁷.

Confrontando, infine, le tariffe di alcune città italiane con alcune delle principali città europee (Tabella 41), emerge chiaramente come i livelli tariffari italiani siano ancora piuttosto bassi. Roma, Milano e Torino presentano, infatti, valori inferiori, anche significativamente, alle altre città europee, in riferimento sia al biglietto ordinario, sia alle due principali tipologie di abbonamento (mensile e annuale).

Città	Biglietto urbano	Abbonamento urbano mensile	Abbonamento urbano annuale
Londra	2,5	137	1428
Parigi	1,7	65,1	679,8
Berlino	2,4	77	710
Madrid	1,5	54,6	546
Roma	1,5	35	250
Milano	1,5	35	330
Torino	1,5	38	110

Tabella 41. Confronto tariffe ordinarie città italiane ed europee, 2013 (€)

Fonte: ASSTRA

Dai dati esaminati si evince, quindi, che le tariffe in Italia sono basse, poco differenziate territorialmente e per fasce di popolazione e, soprattutto, seguono logiche spesso non coerenti con la politica industriale del settore. Ancora oggi le aziende sono vincolate all'obbligo di aggiornare la tariffa solo in seguito ai dispositivi degli enti concedenti. La tariffa diventerà una vera leva per il management delle aziende nel momento in cui potrà essere decisa anche con

⁷⁶ Fonte: Bain & Company (2012), Il trasporto pubblico locale in Italia ed in Europa.

⁷⁷ Fonte: Bain & Company (2012), Il trasporto pubblico locale in Italia ed in Europa.

criteri aziendali, accompagnati tuttavia da considerazioni di equità distributiva e/o di regolazione economica. Ma perché l'adeguamento delle tariffe sia accettato dall'utenza e non si traduca in un calo della domanda a favore di altre modalità di trasporto è necessario porre l'accento sulla qualità del servizio.

La performance delle aziende del trasporto pubblico locale risulta fortemente influenzata anche da elementi di carattere esogeno, che non riguardano cioè né la gestione del servizio, né gli aspetti relativi all'assetto del mercato. Un servizio di trasporto pubblico efficiente, infatti, in primo luogo è in grado di offrire tempi di viaggio competitivi anche rispetto al mezzo privato. In questo senso, uno degli indicatori più idonei a valutare l'efficienza del servizio è rappresentato dalla velocità commerciale dei mezzi.

Nel 2005, in Italia la velocità commerciale media (su tratte urbane ed extraurbane) è pari a 20,2 km/h, ma nelle grandi città nelle ore di punta scende anche al di sotto dei 12 km/h. Tali valori rappresentano i più bassi tra i paesi europei considerati: in Francia i bus viaggiano in media a 23,7 km/h, nei Paesi Bassi a 22,6 km/h nel Regno Unito a 24 km/h, in Svezia a 27,3 km/h. In questo caso però l'Italia si presenta abbastanza allineata con il dato tedesco, di appena 20,7 km/h, e con il Belgio, di 21,2 km/h⁷⁸.

Si tratta di un dato industriale di notevole impatto sui conti delle aziende di TPL se si considera che un aumento della velocità commerciale di soli 2 km/h genera, secondo Legambiente, un risparmio annuo di 2 Mln di euro per un'azienda di grandi dimensioni. Tale risparmio è in gran parte connesso alla riduzione del costo del lavoro: mezzi più veloci possono garantire un turnover maggiore tra gli autisti, aumentando la produttività per addetto. Si stima che un aumento della velocità commerciale media di un solo km/h, nel caso di un'azienda di trasporto di grandi dimensioni, consenta di realizzare un miglioramento della produttività di circa 220 km/vettura/anno per ogni autista, con un impatto stimato sul totale dei costi di produzione dell'1% circa.

8.2 Il TPL in Italia

Non esiste una quantificazione ufficiale della dotazione di impianti fissi, ma si stima che in Italia la rete totale di TPL, composta dalle linee ferroviarie regionali, dalle linee metropolitane e tranviarie e dalla rete del trasporto su gomma, urbano ed extraurbano, raggiunga circa i 128 km di lunghezza ogni 100 kmq di superficie.

La densità di rete urbana appare territorialmente molto differenziata⁷⁹; si passa da città con oltre 200 km di rete di trasporto locale ogni 100 kmq di superficie comunale, a centri abitati che non raggiungono nemmeno 100 km di rete ogni 100 kmq. In generale, il Centro-Nord risulta maggiormente fornito di reti di trasporto pubblico urbano rispetto al Sud; nell'Italia settentrionale, il capoluogo dotato della rete più capillare è Torino (615 km/100 kmq), seguito da Aosta (608 km/100 kmq), Trieste (417 km/100 kmq) e Milano (387 km/100 kmq).

Nel Centro, la città con la maggior densità di rete è Firenze (522 km/100 kmq), mentre Roma, con 181 km per 100 kmq di superficie, si colloca fra i centri urbani con la minore dotazione infrastrutturale. Il Mezzogiorno offre casi di interesse, come quello di Cosenza, dove il servizio si svolge esclusivamente su gomma, garantendo però un indice di densità elevato (900 km/100

⁷⁸ Fonte: Fondazione Caracciolo, 2012.

⁷⁹ Fonte: CDP - Mobilità urbana, 2013.

kmq), oltre a registrare valori medio-alti dell'indicatore nel caso di Cagliari (411 km/100 kmq), Chieti (408 km/100 kmq) e Napoli (394 km/100 kmq).

In merito alle diverse tipologie di rete per città si può sinteticamente osservare che:

- gran parte dei Comuni capoluogo non ha alcuna rete di TPL su ferro. La città che presenta i valori più elevati per entrambe le reti urbane su ferro è Milano (88 km/100 kmq per tranvie e 29 km/100 kmq per metropolitane), seguita da Torino per le tranvie (58 km/100 kmq) e da Napoli per le metropolitane (15 km/100 kmq);
- tutti i Comuni capoluogo di Provincia dispongono invece di una rete di autolinee: Cosenza è il Comune che offre la rete di autolinee più lunga per unità di superficie (900 km/100 kmq), seguita da Aosta (608 km/100 kmq). Tra i Comuni con oltre 200 mila abitanti i primi due posti spettano invece a Torino e Firenze, che superano i 500 km/100 kmq.

Tra le varie tipologie di trasporto, quello su gomma risulta predominante, sia per numero di aziende (con oltre il 90% delle aziende operanti nel settore del trasporto pubblico locale in Italia), sia in termini di veicoli (l'89% degli oltre 21000 veicoli di TPL sono autobus, corrispondenti al 69% dei posti/km), anche se i posti/km su tram e metropolitane hanno registrato una costante crescita dal 2007 in poi, a fronte di una dinamica negativa dei posti/km degli autobus. Poche sono le aziende che offrono servizi di trasporto ferroviario regionale, servizio su metropolitana (solamente nelle grandissime città), servizio tranviario e altre tipologie di trasporto urbano.

Anche il confronto tra la densità delle reti di trasporto locale su gomma e quella delle differenti tipologie di trasporto su ferro mostra chiaramente come l'offerta di TPL in Italia sia fortemente sbilanciata a favore del trasporto su gomma (Figura 59). Nel 2011, a fronte di una densità di rete di autolinee di 118 km ogni 100 kmq di superficie, le reti di trasporto su ferro presentano valori nettamente inferiori: 6,4 km per la rete ferroviaria regionale, 1,6 km per la rete tranviaria e 0,6 km per la rete metropolitana. Completano l'offerta di TPL su gomma anche le filovie, che tuttavia rappresentano una componente molto esigua della rete totale (appena 1 km ogni 100 kmq).

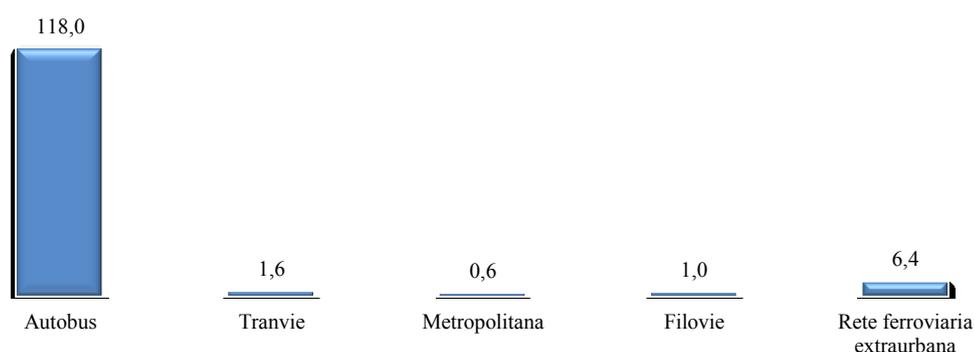


Figura 59. Densità della rete TPL, anno 2011 (km per 100 kmq di superficie)

Fonte CDP - Mobilità urbana, 2013

Analizzando il trasporto su gomma (Tabella 36), in Italia nel solo settore autolinee si contavano, nel 2011, 1.069 operatori attivi⁸⁰, 50% delle quali concentrate nel sud del Paese, un terzo

⁸⁰ Tale valore include le società la cui dimensione non supera le poche unità di addetti. Secondo invece dati ANAV (Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori, privata), che escludono gli operatori minori, il numero totale di operatori TPL è ridotto a 471 nel 2011, mentre ASSTRA (ASSociazione TRAsporti, pubblica) valuta per il 2010 196 operatori.

nell'Italia settentrionale e il restante 16,7% nell'Italia Centrale. La maggior parte delle aziende italiane ha dimensioni particolarmente modeste: il 62% delle aziende non ha più di 10 addetti, e il 63,6% opera con meno di 11 autobus. Le aziende di maggiore dimensione, quelle con più di 100 addetti, al contrario rappresentano solo il 12,2% del totale, percentuale che si riduce ulteriormente se si considerano gli operatori che offrono i propri servizi con più di 100 autobus (per l'esattezza 10,9%). La maggior parte delle aziende con oltre 100 addetti opera nel Nord Italia, mentre le piccole aziende si collocano principalmente nel meridione. Inoltre i numeri (Tabella 42) disegnano bene un settore che nella sua struttura è rimasto sostanzialmente fermo negli anni.

NUMERO DI AZIENDE				
Anno	1995	2000	2005	2011*
Nord	383	384	355	355
Centro	191	203	236	178
Sud e Isole	620	643	609	536
Totale	1.194	1.230	1.200	1.069

NUMERO DI AZIENDE PER ADDETTI (2011*)						
Classi	01-05	06-10	11-20	21-50	51-100	oltre 100
Nord	169	54	20	26	21	65
Centro	75	27	27	23	7	19
Sud e Isole	250	87	74	57	22	46
Totale	494	168	121	106	50	130

* Dati non definitivi

Tabella 42. Distribuzione geografica delle aziende di TPL (settore autolinee)

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2013), Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, Istituto Poligrafico e Zecca di Stato, Roma

Un mercato, quello del TPL su gomma italiano, contraddistinto quindi da una struttura industriale particolarmente frammentata, tale da non consentire quelle economie di scala in grado di garantire al settore investimenti per migliorare il servizio offerto ai cittadini e, allo stesso tempo, adeguati profitti per le aziende.

Per quanto concerne la ripartizione delle aziende sul servizio urbano o extraurbano (Tabella 43), 247 operatori svolgono esclusivamente servizio di trasporto passeggeri urbano (23,1% sul totale degli operatori) e 615 esclusivamente servizio extraurbano (57,5%); sono, infine, 207 (19,4%) le aziende di tipo misto, che svolgono, cioè, entrambe le modalità di servizio.

	Totale aziende	Solo servizio urbano	Solo servizio extraurbano	Servizio misto
Italia Settentrionale	355	41	230	84
Italia Centrale	178	102	46	30
Italia Meridionale	536	104	339	93
Totale	1.069	247	615	207

Tabella 43. Aziende distinte per ripartizione geografica e per tipo di servizio svolto (2011)

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2011-2012

L'ammontare dei posti-km (ovvero dell'insieme delle percorrenze effettuate nell'anno da tutti gli autobus utilizzati) fa registrare una lieve riduzione dal 2011 al 2012 dello 0,5% per il servizio urbano, mentre sull'intero periodo 2005-2012 la riduzione è più marcata (circa 9,2%); ed una sostanziale stabilità per quello extraurbano, che peraltro cresce nell'intero periodo di circa il 2% (Tabella 44).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Servizio urbano								
Autobus utilizzati	18974	19120	18647	19220	19409	19220	18676	18574
Posti offerti (mln)	1,77	1,80	1,70	1,68	1,70	1,67	1,62	1,61
Posti-km offerti (mln)	71662,87	74028,93	69854,46	67665,58	67424,28	63455,98	65399,70	65043,
Servizio extraurbano								
Autobus utilizzati	26717	27076	27119	27515	27308	27070	27298	27149
Posti offerti (mln)	1,74	1,78	1,81	1,83	1,79	1,81	1,79	1,78
Posti-km offerti (mln)	70355,96	73001,94	72728,38	72515,80	71768,23	73622,79	72267,75	71873,
Totale								
Autobus utilizzati	45691	46196	45766	46735	46717	46290	45974	45723
Posti offerti (mln)	3,51	3,58	3,51	3,52	3,49	3,47	3,41	3,39
Posti-km offerti (mln)	142018,8	147030,8	142582,8	140181,3	139192,5	137078,7	137667,4	136917

Tabella 44. Indicatori dell'offerta di servizio di TPL secondo la tipologia del servizio (2005-2012)

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2011-2012

Per quanto invece riguarda il trasporto su ferro, tra il 2007 e il 2010 la modalità di trasporto pubblico locale extraurbano su ferro è frutto di andamenti differenziati delle sue tre diverse componenti, con le ferrovie regionali, ex ferrovie in concessione, a registrare la crescita più significativa di vetture/km (oltre il 7%). Anche le vetture del Gruppo Ferrovie dello Stato evidenziano una crescita nel periodo in esame, ma di proporzioni inferiori (1,8%), mentre le vetture/km delle ferrovie in regime di licenza mostrano addirittura un lieve declino (-1,0%).

Considerando l'indicatore di offerta effettiva di trasporto, dato dai posti/km, in realtà lo squilibrio tra le due modalità, ferro e gomma, è meno netto. Se infatti il numero di posti/km del trasporto su gomma rappresenta quasi il 70% del totale, nel trasporto extraurbano i posti/km disponibili per la modalità ferro rappresentano più della metà del totale.

Per quanto riguarda il parco mezzi (Tabella 45), su scala nazionale per il servizio urbano la dotazione di autobus è pari a quasi 19mila mezzi, con una forte concentrazione del numero di mezzi nell'Italia Settentrionale (45%), specie in Lombardia, seguita dall'Italia Centrale (29%), in cui emerge chiara l'influenza del Lazio (e in particolare della Capitale), e da Sud e Isole (25%).

Regione e ripartizione geografica	Numero autobus	% autobus
Piemonte - Valle d'Aosta	1.703	9%
Lombardia	2.228	12%
Bolzano - Trento (province autonome)	368	2%
Veneto	1.083	6%
Friuli Venezia Giulia	417	2%
Liguria	1.185	6%
Emilia Romagna	1.496	8%
Italia Settentrionale	8.453	45%
Toscana	1.360	7%
Umbria	307	2%
Marche	342	2%
Lazio	3.454	18%
Italia Centrale	5.463	29%
Abruzzo	433	2%
Molise	87	0%
Campania	1.465	8%
Puglia	708	4%
Basilicata	181	1%
Calabria	292	2%
Sicilia	1.103	6%
Sardegna	492	3%
Italia Meridionale e Insulare	4.760	25%
Totale	18.676	100%

Tabella 45. Servizio urbano - numero autobus distinti per regione (numero assoluto e valori %), anno 2011

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2011-2012

In ambito extraurbano il totale mezzi è nettamente maggiore: rispetto al comparto urbano si registra una differenza pari a circa il 46% in più di veicoli. A livello territoriale, anche in ambito extraurbano, è confermata la predominanza dei mezzi impiegati nell'Italia Settentrionale (ben il 44%), seguita da quelle meridionali e insulari che sono dotate del 38% del totale parco mezzi operante in Italia; fanalino di coda il Centro.

Il parco mezzi su gomma, in Italia, è caratterizzato da un'età media molto elevata (Figura 64), soprattutto per il servizio extraurbano, e pari a 11,6 anni tra servizio urbano ed extraurbano rispetto a una media europea di 7 anni. A livello territoriale si registrano tuttavia forti asimmetrie, con regioni che presentano parchi autobus anche significativamente più vecchi della media - è il caso del Veneto (14,1) e del Piemonte (14,3) per i veicoli urbani; della Sicilia (15,2), della Calabria (14,6) e ancora del Piemonte (14,9) per i veicoli extraurbani-, e altre che invece dispongono di una flotta piuttosto recente - Sardegna e Friuli Venezia Giulia, sia per il trasporto urbano (rispettivamente 3,6 e 5,2), sia per il trasporto extraurbano (rispettivamente 7,7 e 7,5).

Nel 2012 si è inoltre registrato, per il settimo anno consecutivo, un ulteriore aumento dell'età media dei mezzi, sia nei veicoli impiegati su tratte urbane, sia in quelli destinati al trasporto extraurbano (Figura 60).

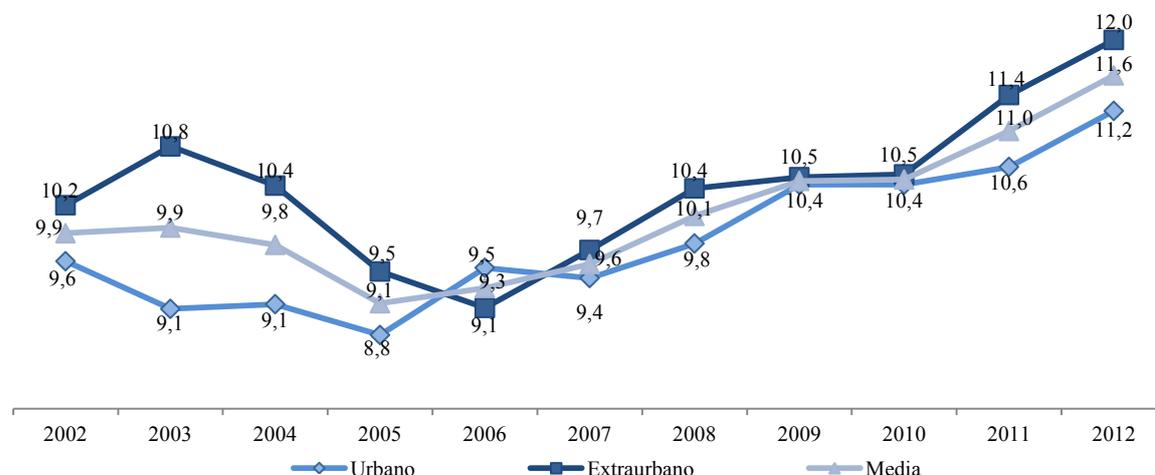


Figura 60. Evoluzione dell'età media del parco autobus (anni), 2002-2012

Fonte ASSTRA: Autobus e investimenti, 2012

Il rapporto tra autobus immatricolati e autobus oltre i 15 anni (Figura 61), ha subito dal 2006 al 2012 un decremento sia nell'ambito urbano che in quello extraurbano. Ogni 100 veicoli del parco totale di autobus, solo 2 sono i veicoli immatricolati, 5 sono quelli rottamati o alienati. Inoltre, ogni 100 autobus di età superiore ai 15 anni, solo 28 sono i veicoli rottamati o alienati e 10 gli immatricolati⁸¹.

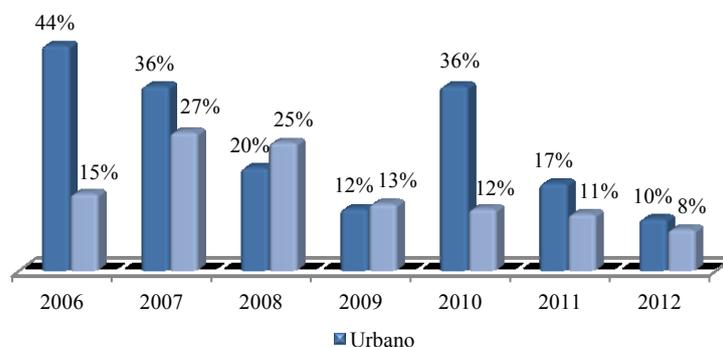


Figura 61. Indice di rinnovo del parco autobus (autobus immatricolati/autobus oltre i 15 anni)

Fonte: ASSTRA, Autobus e investimenti, 2012

Infine, per quanto riguarda la dotazione infrastrutturale di metropolitane, al confronto tra le principali città italiane (Tabella 46), nel 2011 la metropolitana di Milano prevale sia per estensione di rete (53,7 km) sia per posti-km (10185 milioni). Segue Roma, con 36,6 km di rete e 6922 milioni di posti-km. Più marginali sono le strutture metropolitane di Torino, Napoli e Genova. Se per ogni città si rapportano i posti-km offerti dal servizio di metropolitana a quelli totali, ottenuti aggregando l'offerta di metropolitana, autobus, filobus e tram, la metropolitana di Milano è quella con il maggior peso in quanto detiene il 57% dei posti-km totali. Per questo peso maggioritario della metropolitana nei trasporti urbani, Milano si differenzia dalle altre città.

⁸¹ Fonte ASSTRA: Autobus e investimenti, 2012.

Infatti, a Roma la quota di posti-km offerta tramite metropolitana è minoritaria, costituendo solo il 32% dei posti-km totali. Milano spicca anche per dotazione di rete in rapporto al numero di abitanti, con 40,8 km/milione di abitanti, mentre Roma si colloca in terza posizione tra le cinque città considerate, con 13,3, km/milione di abitanti.

Città	Lunghezza rete (km)	Stazioni	Posti-km (milioni)	Posti-km metropolitana su	Dotazione di rete (km ogni
Roma	36,6	49	6922	0,32	13,3
Milano	53,7	75	10185	0,57	40,8
Napoli	17,4	19	1216	0,36	18,1
Torino	13,2	20	1210	0,18	14,5
Genova	5,5	7	181	0,06	9,0

Tabella 46. Offerta di metropolitane nelle grandi città (2011)

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Istat – Indicatori sui trasporti urbani 2011

Dal confronto con l'offerta di reti metropolitane dei principali Paesi europei (Tabella 47), emerge una problematica di ritardo del nostro paese sia per numero sia per estensione di linee metropolitane. Londra, da sola, ha un numero di linee della metropolitana superiore al totale italiano e una lunghezza di rete più che doppia rispetto a quella italiana. Per km di estensione, Germania, Regno Unito e Spagna presentano una rete più che tripla rispetto a quella italiana, mentre quella francese è quasi doppia.

	km	n. linee
Italia	180	11
Germania	621,3	43
Francia	351,1	27
Regno Unito	552,1	17
Spagna	568	30

Tabella 47. Confronto europeo nella dotazione di metropolitane, 2012

Fonte: Cassa Depositi e Prestiti, Mobilità urbana, novembre 2013.

Per quanto riguarda l'andamento nel tempo dei principali indicatori dell'offerta di servizio, i posti.km risultano, nell'ultimo decennio, tendenzialmente in aumento, con variazioni complessive del 30% circa rispetto al 2000, passando dai 17700 milioni di posti-km del 2000 al 22944 milioni di posti-km nel 2011. In particolare, tra il 2010 e il 2011 si rilevano incrementi rispettivamente del +3,7%. I passeggeri trasportati sono passati dai 615,6 milioni del 2000 agli oltre 775 milioni del 2010 (+26%).

8.3 Aspetti di interesse regolatorio

8.3.1 Affidamento del servizio e gare

Come noto, i decreti legislativi 422/97 e 400/99 inseriscono l'obbligo (a partire dalla fine del 2003) di utilizzare meccanismi concorrenziali per l'affidamento dei servizi con l'obiettivo di accrescere l'efficienza dei soggetti gestori e quindi ridurre i costi di gestione, innalzando allo stesso tempo la qualità dei servizi. A questi provvedimenti però hanno fatto seguito un numero ingente di nuove disposizioni spesso di segno opposto che hanno di volta in volta sostenuto il

ricorso alle gare, o al contrario sospeso le procedure di gara, prorogato i termini degli attuali affidamenti e spostato l'obbligo di gara ad anni successivi.

Ad oggi, solo meno della metà dei capoluoghi di Provincia presenti in Italia, 53 su 110, hanno indetto una gara per l'affidamento dei servizi di TPL negli ultimi dieci anni.

Inoltre, laddove nuovi entranti hanno vinto, il ricorso immediato ai TAR da parte degli Enti locali o degli operatori battuti nella gara ha portato in molti casi alla sospensione e talvolta all'annullamento della procedura di gara.

Senza entrare nel dettaglio delle possibili opzioni previste per: la definizione delle procedure di gara, la tipologia di contratto (*management contract, gross contract, net contract*), le modalità di aggiudicazione della gara e la definizione corretta di una base d'asta, si riporta una breve analisi descrittiva sugli esiti delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale effettuate in Italia dal 2001 al dicembre 2013. I dati si riferiscono a tutte le gare realizzate in Italia nel periodo 2001-2013, affidate sia dai Comuni sia dalle Provincie.⁸²

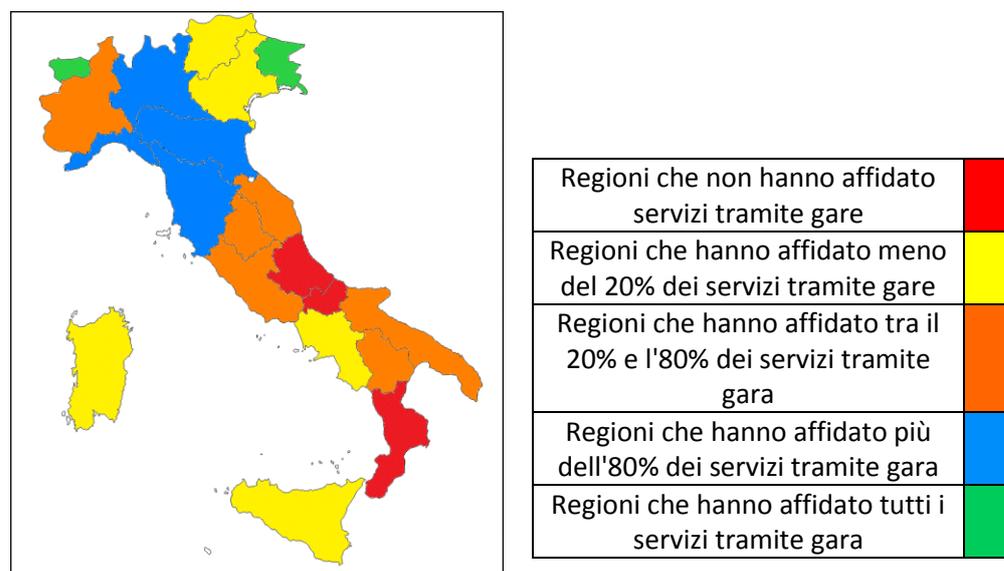


Figura 62. Affidamento dei servizi tramite gara per regione

Sono solo tre le Regioni italiane a non aver affidato, pur a seguito di alcuni tentativi, il servizio tramite procedure concorsuali (Figura 62). Esse sono la Calabria, il Molise e l'Abruzzo. Anche le due Isole maggiori sono in una situazione simile, dato che in ognuna di esse si è riusciti a portare a termine esclusivamente una procedura, che riguardava un numero di vetture-km piuttosto ristretto rispetto al totale erogato. La situazione è diversa nelle Regioni del nord, dove ad eccezione del Trentino e del Veneto, sono stati affidati tramite procedura concorsuale la maggior parte dei servizi. Al centro Italia, invece, si distingue la Toscana che ha affidato a gestori selezionati da procedure concorsuali la quasi totalità dei suoi servizi, ad eccezione di un bacino misto nella Provincia di Pisa.

In Italia in generale la maggior parte degli affidamenti (il 41%) hanno per oggetto un bacino di tipo misto, che comprende perciò servizi che coprono sia aree urbane sia aree extraurbane. Questi sono tipici delle grandi città dove al servizio urbano si annettono linee che coprono l'hinterland e altri contesti urbani più ristretti.

I dati disponibili circa i ribassi nelle gare sono limitati, ma evidenziano che le riduzioni avvenute in sede di gara circa il livello di sussidio sono generalmente assai modeste.

⁸² Per un'analisi delle gare svolte in Italia fino al 2005, si rimanda a Cambini C. e Galleano F. (2005) "Le gare per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale in Italia", Rapporto realizzato per il Centro di Ricerca Hermes, Torino. Tali dati sono stati successivamente aggiornati con le gare realizzate negli ultimi 8 anni.

Un altro criterio di analisi delle gare effettuate può essere la tipologia di contratti utilizzati. In nessun caso siano stati utilizzati i cosiddetti *management contract*, ovvero quella tipologia di contratti che prevede che entrambi i rischi (commerciale ed industriale) siano a carico dell'Ente affidante e in cui il gestore riceve una remunerazione indipendente dal risultato raggiunto. Il più utilizzato (85%) invece è il *net cost*, dove il gestore riceve un corrispettivo pattuito ex ante e pari alla differenza tra i costi di esercizio e i ricavi da traffico preventivati. Questa tipologia è maggiormente incentivante in quanto il gestore stesso ha una spinta ad aumentare i ricavi e contemporaneamente a ridurre i costi, sulla base di determinati standard qualitativi fissati.

8.3.2 Finanziamento pubblico, ricavi e copertura dei costi

In questa stagione di incertezza economica e scarsità di risorse pubbliche, il TPL ha dovuto ulteriormente affrontare una contrazione di oltre 4 punti percentuali di una delle sue principali fonti di ricavo, ovvero le compensazioni pubbliche in conto esercizio. Considerato che la determinazione della seconda voce di ricavo per rilevanza, la tariffa, è determinata dal decisore pubblico, si intuisce come i margini di manovra delle imprese del TPL sul lato dei ricavi siano decisamente compressi e come il settore sia lontano dal raggiungere una maggiore autonomia finanziaria e una conseguente maggiore responsabilizzazione nella gestione.

L'evoluzione della struttura dei ricavi (Figura 63), mostra appunto un settore sempre meno supportato dalla contribuzione pubblica. Ma tale tendenza sembra essere stata determinata più dalle politiche di austerità delle finanze pubbliche che da una visione strategica tesa a dotare di maggiore autonomia e responsabilità le gestioni aziendali.

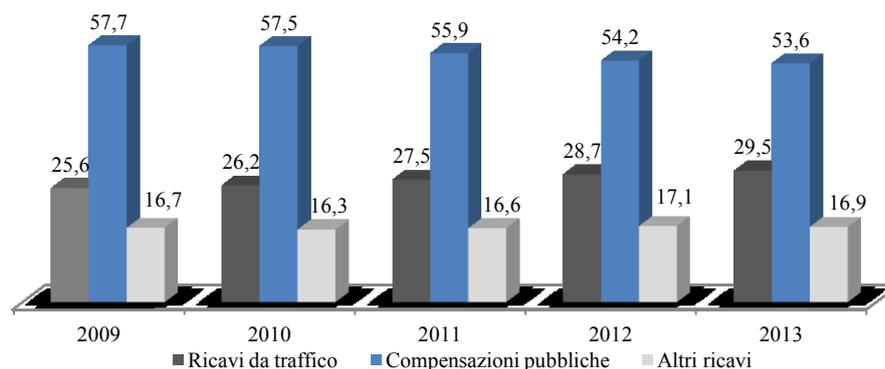


Figura 63. Evoluzione struttura dei ricavi del settore TPL (%)

Fonte: CDP - Mobilità Urbana, 2013

Si nota infine (Figura 64) una differenziazione territoriale della struttura dei ricavi piuttosto evidente, con un Sud fortemente dipendente dalle compensazioni pubbliche, che pesano sul totale per il 67% rispetto alla media nazionale pari al 56%, e un Nord in cui è la componente tariffaria a superare la media nazionale (33% nel Nord-Est, 31% nel Nord-Ovest, 28% in Italia). Il dato riferito agli altri ricavi dell'Italia nord occidentale, superiore di 5 punti percentuali rispetto alla media nazionale, lascia presupporre che in questa zona del Paese siano in atto strategie industriali volte a sviluppare linee di attività ulteriori rispetto ai soli servizi di trasporto pubblico locale, con un beneficio in termini di maggiore autonomia finanziaria delle aziende.

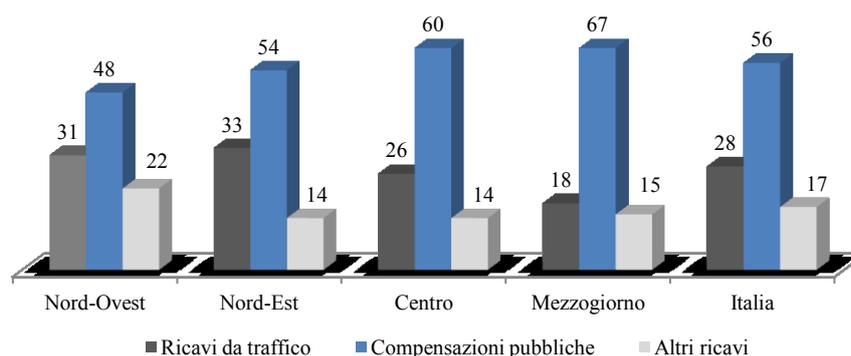


Figura 64. Struttura dei ricavi per area geografica (2011)

Fonte: Elaborazioni ASSTRA-ANAV su dati bilanci aziendali

La stessa analisi ripetuta per l'ambito prevalentemente urbano (Figura 65) mette in luce una migliore performance, in termini di quota dei ricavi da traffico, delle grandi aree metropolitane (30%), aiutate ovviamente dalla presenza in alcune realtà della modalità metropolitana che fa registrare tassi di frequentazione molto elevati. Soffrono, come ampiamente previsto, le città medio piccole, dove il trasporto pubblico risente ancora una volta dell'alternativa del mezzo privato.

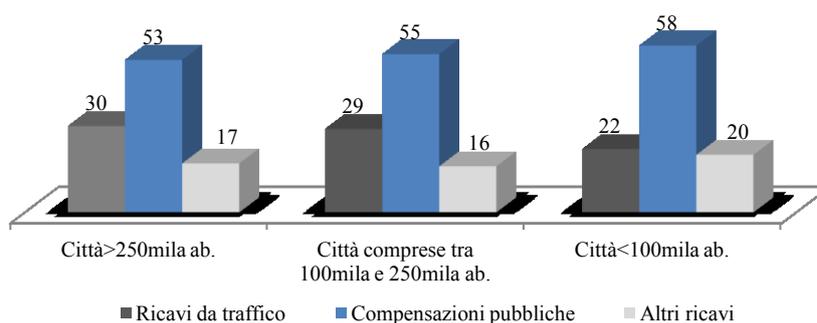


Figura 65. Struttura dei ricavi per dimensione di città (2011)

Fonte: Elaborazioni ASSTRA-ANAV su dati bilanci aziendali

In materia di risorse finanziarie, con il Decreto Burlando (D.lgs. 422/97) le Regioni hanno assunto la responsabilità diretta in materia di gestione delle risorse finanziarie per il TPL. Nel 2012 (art. 16 *bis*, d.l. n. 95/2012, c.d. "Spending review") è stato istituito il Fondo nazionale trasporti, alimentato dal gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione e benzina, integrato da una maggiorazione fino a coprire il totale di € 4,9 mld annui, corrispondente a circa il 75% del fabbisogno totale di 6,4 mld previsto a decorrere dal 2013 per la gestione del servizio TPL. Nel Fondo unico nazionale per i trasporti sono confluite tutte le risorse disponibili per il settore, comprese quelle in precedenza già fiscalizzate, mentre rimane escluso il Fondo perequativo⁸³, utilizzato per coprire il rimanente 25% del fabbisogno.

La nuova previsione normativa apporta al sistema del finanziamento del TPL una novità molto rilevante, introducendo il vincolo di destinazione delle risorse statali al settore del trasporto

⁸³ Istituito con la legge n. 549/1995, tale fondo si è modificato nel 1999 in un Fondo di compensazione interregionale e dal 2001 viene coperto da una quota dell'IRAP (art. 13, comma 2, d.lgs. n. 56 del 2000).

pubblico locale, in modo da contrastare la tendenza delle Regioni a utilizzare i fondi stanziati per coprire altre esigenze di bilancio; tale vincolo è invece assente per l'ex Fondo perequativo.

Il "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri per il trasporto pubblico locale" realizza una concentrazione e centralizzazione delle risorse pubbliche statali destinate al finanziamento degli oneri legati al TPL e un sostanziale affidamento del potere di ripartizione al Governo centrale..

La definizione dei criteri e delle modalità di ripartizione del Fondo è stata determinata, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con DPCM dell'11 marzo 2013, pubblicato il 26 giugno 2013 nella Gazzetta Ufficiale, n. 148. In tale provvedimento si stabilisce che il 90% delle risorse venga ripartito tra le varie Regioni (escluse quelle a statuto speciale) sulla base di specifiche percentuali (Figura 66).

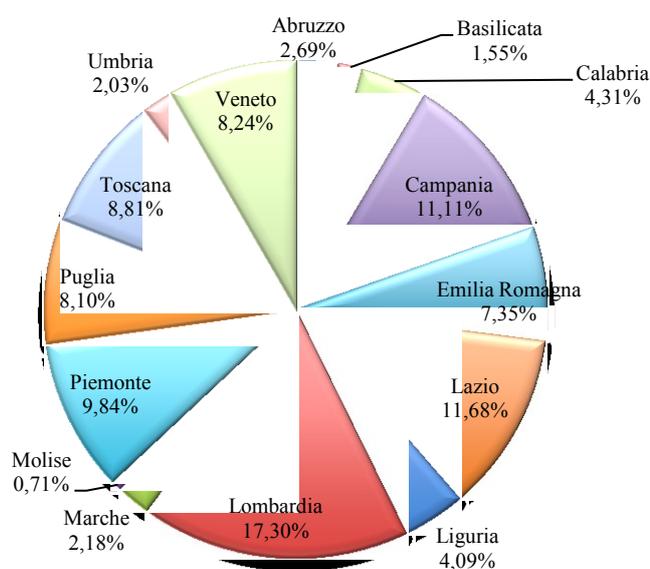


Figura 66. Ripartizione storica del Fondo su base regionale

Fonte: DPCM dell'11 marzo 2013, pubblicato il 26 giugno 2013 nella Gazzetta Ufficiale, n. 148

Il rimanente 10% del fondo è distribuito in base al raggiungimento di determinati obiettivi di efficienza ed efficacia, e in particolare:

- l'incremento del 2,5% del numero dei passeggeri trasportati su base regionale⁸⁴, a indicazione di un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica, della progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e l'incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata;
- un rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi almeno pari al 35% (articolo 19, comma 5, D. Lgs n.422/1997) e un rapporto tra ricavi da traffico e somma dei ricavi da traffico e dei corrispettivi del servizio al netto della quota relativa all'infrastruttura presentante un incremento su base annua:

⁸⁴ Tale obiettivo sarà sostituito in sede di revisione triennale del presente DPCM con il tasso di incremento del coefficiente di riempimento dei mezzi (Passeggeri- km/Posti-km), il cui valore sarà determinato sulla scorta di dati trasportistici acquisiti ed elaborati dall'Osservatorio del TPL.

- superiore allo 0,03 per un rapporto di partenza inferiore od uguale al 20%;
- superiore allo 0,02 per rapporti di partenza superiori al 20% fino alla concorrenza del 30%;
- pari o superiore a quello corrente per valori superiori al 35%.

Tali valori saranno soggetti a revisione su base triennale. Il fatto che il denominatore del rapporto sia costituito dalla somma dei ricavi da traffico e dei corrispettivi di esercizio fornisce alle Regioni una leva propria per gestire le dinamiche del rapporto, dal momento che i costi sono governati dalle aziende mentre i corrispettivi sono determinati sostanzialmente dalle Regioni. Tuttavia, esiste la possibilità che il raggiungimento del rapporto possa essere perseguito riducendo i contributi.

- il mantenimento o l'incremento dei livelli occupazionali di settore, ovvero, se necessario, la riduzione degli stessi attuata con il blocco del turn over per le figure professionali non necessarie a garantire l'erogazione del servizio e/o con processi di mobilità del personale verso aziende dello stesso o di altri settori ovvero di altre misure equivalenti che potranno essere successivamente definite;
- la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica attraverso la trasmissione all'Osservatorio per il TPL e alle Regioni dei dati richiesti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

In base a quanto previsto dall'articolo 3 del DPCM, la quota premiale rappresenta il 10% delle risorse stanziare sul Fondo da attribuire a ciascuna Regione prendendo a riferimento le percentuali di Figura 70.

La quota viene assegnata secondo le seguenti modalità:

- se la Regione raggiunge tutti gli obiettivi precedentemente citati prenderà l'intera quota premiale del 10%;
- se la Regione raggiunge parzialmente gli obiettivi beneficerà della quota premiale in base alle seguenti percentuali:
 - 30% per il raggiungimento degli obiettivi di cui alle lettere a) e c) (Incremento passeggeri trasportati e *load factor* a decorrere dal 2016);
 - 60% per il raggiungimento dell'obiettivo di cui alla lettera b) (Progressivo incremento rapporto tra ricavi da traffico e la somma dei ricavi da traffico e dei corrispettivi del servizio al netto della quota relativa all'infrastruttura);
 - 10% per il raggiungimento dell'obiettivo di cui alla lettera d) (Definizione di livelli occupazionali appropriati).

Le risorse eventualmente non assegnate alle Regioni che non raggiungono gli obiettivi previsti sono ripartite, su base biennale, per realizzare investimenti diretti a migliorare la qualità e la sicurezza dei servizi di TPL e ferroviari regionali, o ad ammortizzatori sociali per i lavoratori del settore.

A partire dal 2015 la percentuale suddivisibile con criteri premiali è incrementata biennialmente di due punti percentuali con la contestuale riduzione di quella storica del 90%.

Per il rinnovo del parco mezzi, il decreto n. 753/2011 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, nell'ambito di un programma di finanziamenti volto a promuovere il miglioramento della qualità dell'aria, ha previsto un ammontare di finanziamenti pari a € 80 mln, successivamente incrementato a € 110 mln, ripartito tra le Regioni sulla base dell'estensione territoriale, della popolazione residente e del superamento dei valori limite per le particelle PM10 (Tabella 48).

Regioni	Risorse assegnate €	Regioni	Risorse assegnate €
Lombardia	11.288.164,32	Marche	2.428.552,74
Piemonte	9.880.734,15	Umbria	1.955.004,47
Emilia-Romagna	9.536.057,36	Liguria	1.738.929,26
Veneto	9.220.103,66	Calabria	842.175,53
Toscana	5.917.914,80	Sardegna	701.498,29
Sicilia	5.854.882,50	Abruzzo	562.051,61
Lazio	5.243.120,20	Basilicata	500.000,00
Puglia	5.054.247,08	Molise	500.000,00
Campania	4.939.491,19	Valle d'Aosta	500.000,00
Friuli-Venezia Giulia	3.337.072,84		
Totale: 80.000.000			

Tabella 48. Ripartizione su base regionale dei fondi messi a disposizione dal decreto "sulla tutela del territorio e del mare"

Inoltre, nella Legge di Stabilità 2013, si prevede che le eventuali risorse premiali delle Regioni (il 10% di quanto stanziato) se non assegnate vengano ripartite per l'acquisto di materiale rotabile, oltre che per gli ammortizzatori sociali.

Le risorse statali per l'acquisto e sostituzione dei mezzi di trasporto, nel corso degli ultimi 18 anni, hanno subito una drastica riduzione. Si è passati infatti, dagli oltre 2,3 miliardi di euro del quinquennio 1997-2001 ai soli 110 milioni di euro del periodo 2012-2015, ai quali potrebbero aggiungersi eventuali risorse derivanti dalla mancata assegnazione delle premialità alle Regioni nell'ambito del Fondo Nazionale Trasporti.

In aggiunta alla riduzione delle risorse pubbliche, il ritardo nei pagamenti, specialmente da parte delle Regioni e degli Enti Locali, ha contribuito significativamente a inasprire il problema della mancanza di liquidità per le aziende attive nel settore del TPL.

La struttura dei costi delle aziende del trasporto pubblico locale presenta le caratteristiche tipiche di un settore fortemente *labour intensive*, in cui la quota del costo del personale continua a rappresentare oltre il 50% dei costi totali delle aziende di TPL (Figura 67).

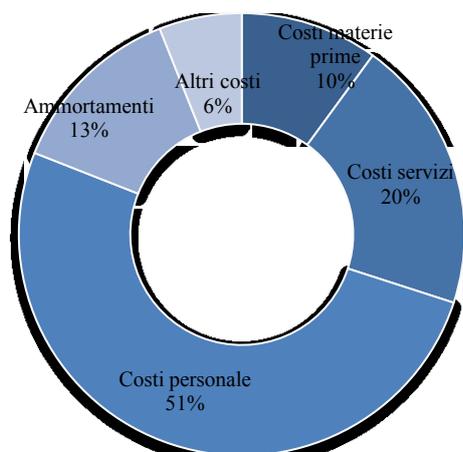


Figura 67. Ripartizione costi della produzione (2010) Fonte: ASSTRA: Annuario delle imprese associate, 2011-2012

Le differenti voci di costo hanno registrato nel corso degli ultimi anni dinamiche piuttosto differenziate (Figura 68):

- i costi del personale si sono andati leggermente riducendo dal 2009 in poi, a causa della ristrutturazione del settore, anche se si deve osservare che questa riduzione non è stata direttamente proporzionale alla diminuzione degli addetti, determinando a livello medio un incremento del costo del personale per singolo addetto. Tale circostanza è in parte riconducibile alla struttura degli organici delle aziende di TPL in Italia, caratterizzata dalla presenza di un numero relativamente elevato di personale amministrativo, tipicamente più costoso del personale di guida;
- il costo delle materie prime è cresciuto drammaticamente dal 2009 in poi, soprattutto a causa del forte incremento dei prezzi del gasolio, ma anche a causa del parco mezzi datato e non perfettamente rispondente per tipologia e dimensione alle esigenze della domanda;
- nell'ultimo anno si è assistito a un crollo degli ammortamenti, segnale della difficoltà delle imprese a realizzare investimenti. Le aziende, di fronte alla riduzione dei contributi pubblici, non hanno ad oggi quelle capacità patrimoniali necessarie al finanziamento degli investimenti;
- i costi dei servizi (costi assicurazione in primis) nonostante negli ultimi anni abbiano subito una leggera flessione, continuano ad essere molto alti.

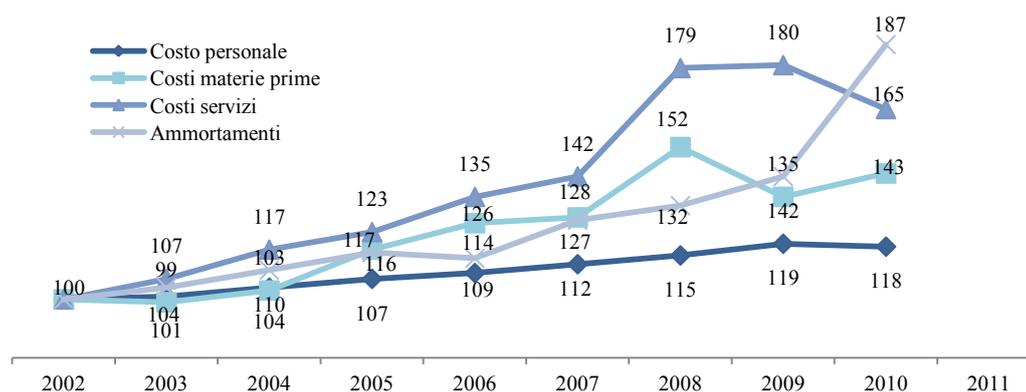


Figura 68. Evoluzione dei costi della produzione (2002=100) Fonte: ASSTRA: Annuario delle imprese associate, 2011-2012

Nel d.lgs. n. 422/1997 si stabiliva che il contratto di servizio avesse caratteristiche tali da garantire che entro il 1° gennaio del 2000 il rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi raggiungesse un valore pari al 35%.

Tuttavia, tale obiettivo è lungi dall'essere stato raggiunto dalle imprese (Figura 69): i costi della produzione sono, infatti, cresciuti a ritmi superiori a quelli delle due principali voci di ricavo (tariffe e compensazioni economiche in conto esercizio), richiedendo continui interventi aggiuntivi dello Stato. Dopo un trend negativo causato dalla crisi economica del 2007, in cui tale rapporto è sceso fino a toccare la soglia del 30% nel 2009, negli ultimi due anni esso è risalito al 32,2%, poco meno rispetto all'obiettivo fissato dal Legislatore. Tale risultato va ricondotto ad un aumento delle tariffe (per compensare i tagli dei trasferimenti pubblici) e a un contestuale decremento, anche se molto contenuto, dei costi operativi. E' tuttavia da precisare che vi è netto divario tra le regioni del Nord e quelle del Sud Italia (Figura 70).

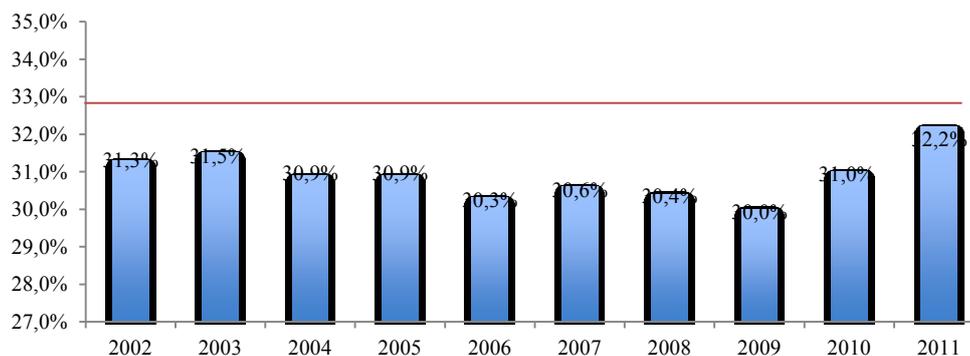


Figura 69. Ricavi da traffico/costi operativi in ambito urbano o prevalentemente urbano (%)

Fonte: Elaborazioni ASSTRA su dati bilanci aziendali

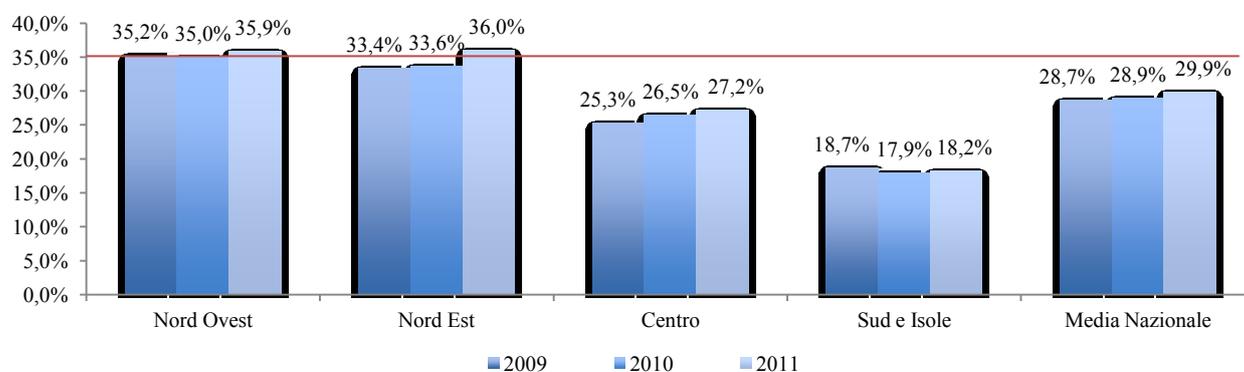


Figura 70. Ricavi da traffico/costi operativi urbano ed extraurbano (%)

Fonte: Elaborazioni ASSTRA su dati bilanci aziendali

L'andamento delle compensazioni (Figura 71) mostra come dal 2009 si sia registrata una forte diminuzione dei contributi chilometrici; parallelamente i ricavi da traffico per km sono aumentati grazie agli aumenti del prezzo delle tariffe e all'aumento della domanda, anche se non sufficienti a coprire i costi totali per km, anch'essi in costante aumento sin dal 2007.

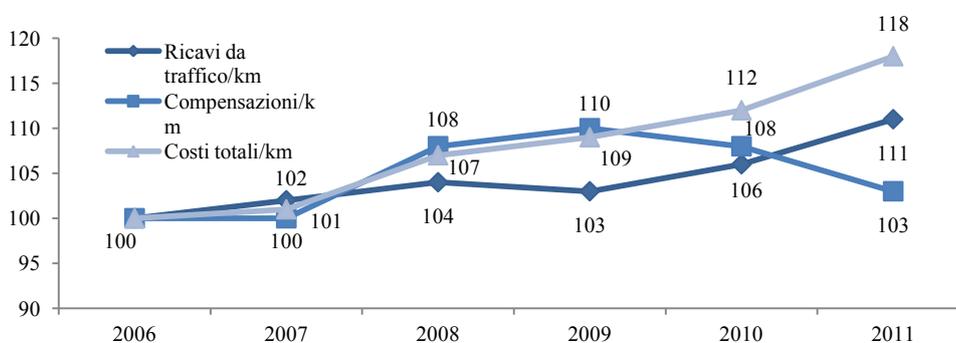


Figura 71. Confronto tra costi e ricavi delle aziende TPL (base 2006 = 100)

Fonte: Elaborazioni ASSTRA su dati aziendali

Come conseguenza, negli ultimi anni i margini di redditività sono andati riducendosi. Nel 2011 si registra infatti per il secondo anno consecutivo un calo del valore aggiunto. Si osserva anche una riduzione del margine operativo lordo (o EBITDA) e del margine operativo netto, che raggiunge un valore negativo, segnalando un disequilibrio economico delle aziende di natura strutturale⁸⁵. Continua, infine, il trend negativo della percentuale di aziende che chiudono i conti in rosso, che passano dal 32% del 2009 fino al 41% del 2011.

8.3.3 Evoluzione tariffaria

A partire dal 2011, molte amministrazioni pubbliche si sono trovate costrette, vista la riduzione di trasferimenti pubblici, a chiedere all'utenza un maggiore contributo per la copertura dei costi del servizio, anche se non interamente compensativo dei tagli subiti. Non vi è però stata una proporzionalità diretta tra aumento delle tariffe ed aumento dei ricavi, sia a causa dell'elasticità della domanda al prezzo, sia per una generale contrazione dei passeggeri dovuta alla crisi economica. I ricavi da traffico nel TPL continuano infatti a rappresentare una voce secondaria rispetto alle contribuzioni pubbliche, e questo nonostante la tariffa costituisca un elemento marginale nelle scelte modali, le quali vengono maggiormente influenzate ad esempio dall'accessibilità, dalla comodità, dal tempo di spostamento.

Prendendo a riferimento i titoli di viaggio maggiormente venduti ed utilizzati (abbonamento mensile ordinario e biglietto a tempo) si nota (Figura 72) un aumento del biglietto a tempo che nell'ultimo anno cresce del 10,5%. Dal 2010 ad oggi l'incremento è stato del 28,1%, incremento di gran lunga superiore al tasso effettivo di inflazione. In fase crescente, ma con un passo meno accentuato, è l'abbonamento mensile ordinario che tra il 2013 e il 2012 e a partire dal 2010 fa segnare rispettivamente un aumento del 3,9% e del 10,2%. Il diverso andamento dei due principali titoli di viaggio evidenzia che nella definizione dei livelli tariffari le pubbliche amministrazioni tendono a privilegiare i viaggiatori abituali a dispetto di quelli occasionali. In termini generali di politica dei trasporti tali scelte tariffarie rientrano nell'ambito dell'incentivazione ad utilizzare il mezzo pubblico in modo costante e duraturo. In termini squisitamente contabili, però, tali tendenze stanno creando una riduzione di ricavi per le gestioni aziendali, dovuta al fatto che una parte di utenza prima occasionale è diventata ora abituale ed assicura, in questo modo, un minor introito per singolo spostamento effettuato.

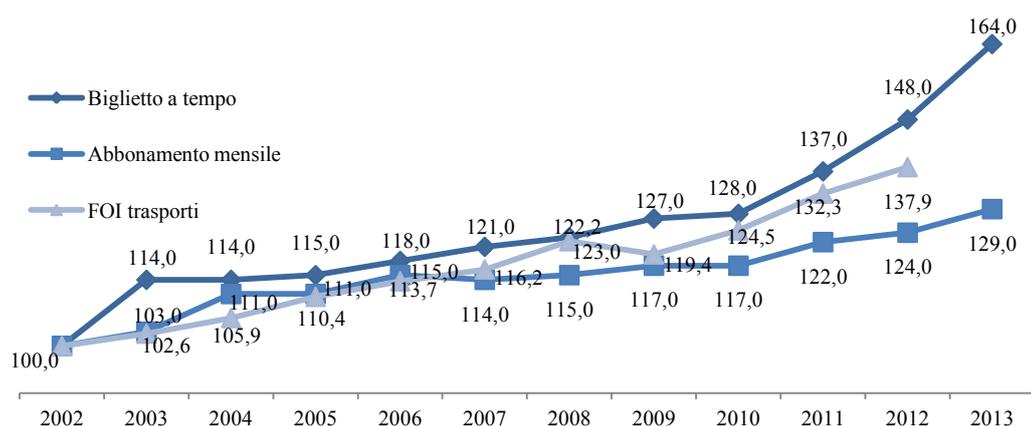


Figura 72. Evoluzione delle tariffe urbane periodo 2002-2012 (base 2002 = 100)

Fonte: ASSTRA - Il livello delle tariffe e le strutture tariffarie nel TPL, 2010 (dati poi aggiornati al 2013 su dati fonte Istat e CDP - Mobilità urbana, 2013)

Uno sguardo alle dinamiche delle tariffe del trasporto locale extraurbano (Figura 73) consente di evidenziare come nelle brevi percorrenze (entro i 10 km) le politiche tariffarie abbiano seguito

⁸⁵ Fonte: Elaborazioni ASSTRA su dati bilanci aziendali.

andamenti simili a quelle del trasporto locale urbano, con i prezzi delle corse semplici che aumentano più di quelli degli abbonamenti, sia nel trasporto su gomma (+35% rispetto al +27%) sia in quello su ferro (+23% rispetto al +20%). Per i tragitti a lungo raggio, oltre i 40 km, si osserva viceversa che i prezzi degli abbonamenti crescono proporzionalmente a quelli della corsa semplice nel caso del trasporto su gomma (+23%), o in misura addirittura maggiore nel caso del trasporto su ferro (+38% per la corsa semplice, +45% per l'abbonamento). In questo tipo di percorso i ricavi delle aziende risentirebbero troppo della riduzione di introito per singola corsa che si avrebbe con una politica volta a favorire la fidelizzazione.

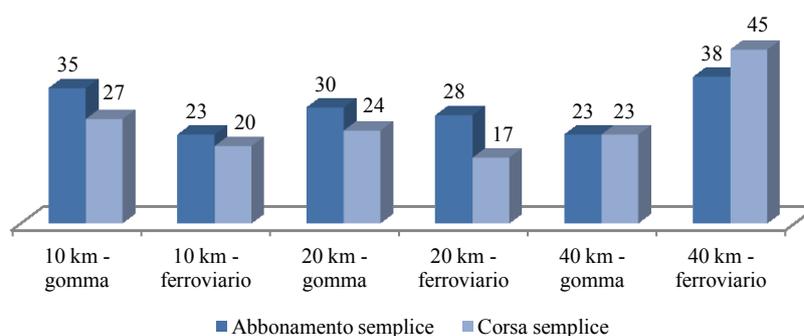


Figura 73. Variazione del prezzo dei biglietti extraurbani (%)

Fonte: CDP – Mobilità Urbana, 2013

Dal punto di vista territoriale, un'analisi delle politiche tariffarie condotta da ASSTRA nel 2010 evidenzia una scarsa variabilità regionale nei prezzi dei biglietti e degli abbonamenti, rivelando una politica tariffaria che segue logiche che poco hanno a che fare con la politica industriale del settore, con criteri aziendali e considerazioni di equità distributiva. Le aziende sono vincolate all'obbligo di aggiornare la tariffa solo in seguito ai dispositivi degli enti concedenti, sottraendo così una importante leva all'impresa.

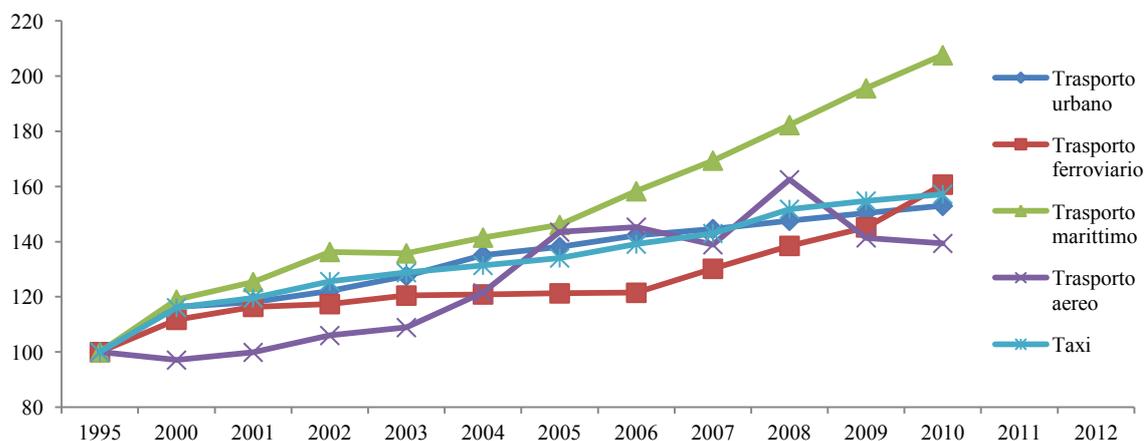


Figura 74. Evoluzione prezzi del trasporto pubblico (indici)

Fonte: Istat: indice nazionale dei consumi per l'intera collettività (NIC), 2013

Esaminando l'andamento degli indici dei prezzi al consumo in un arco temporale che va dal 1995 al 2010 (Figura 74), il trasporto pubblico urbano (come del resto le altre tipologie di trasporto pubblico, ad eccezione del settore marittimo) non ha subito un incremento particolarmente evidente.

Anche rispetto ad altre voci di spesa per alcune utenze come l'acqua, l'energia elettrica, il gas e il telefono, il prezzo del trasporto pubblico risulta compatibile con gli altri servizi.

2. L'attività dell'Autorità

Sommario

1	L'organizzazione ed il funzionamento	124
2	Il personale	128
3	Il finanziamento	129
4	Le attività ed i procedimenti	129
	4.1 Le indagini conoscitive e le iniziative di regolazione.	130
	4.1.1 <i>L'accesso alle infrastrutture</i>	130
	4.1.2 <i>I servizi di trasporto passeggeri</i>	131
	4.1.3 <i>La determinazione dei diritti aeroportuali</i>	131
	4.2 L'esecuzione di prescrizioni di legge	132
	4.2.1 <i>L'erogazione di contributi e altri emolumenti nel settore degli aeroporti</i>	132
	4.2.2 <i>La nuova concessione di costruzione e gestione della A22</i>	132
	4.2.3 <i>L'attuazione del Reg. n. 1371 per la tutela dei passeggeri nel trasporto ferroviario</i>	133
	4.3 La costruzione di basi di dati	133
	4.4 La cooperazione amministrativa	133
	4.4.1 <i>I protocolli di collaborazione</i>	133
	4.4.2 <i>La cooperazione internazionale</i>	133
	4.5 L'attività in sede UE ed i network europei dei regolatori indipendenti	134
	4.5.1 <i>Il network dei regolatori indipendenti nel settore ferroviario</i>	134
	4.5.2 <i>Il network dei regolatori indipendenti nel settore aeroportuale</i>	135
	4.5.3 <i>Il network dei regolatori indipendenti in materia di diritti dei passeggeri</i>	135

L'attività svolta nei dieci mesi decorsi dalla costituzione dell'Autorità, il 17 settembre 2013, può essere distinta in due fasi fondamentali: la prima precedente alla data della sua entrata in operatività, intervenuta il 15 gennaio 2014, e la seconda successiva a tale data.

Nella prima fase (17 settembre 2013 – 14 gennaio 2014), l'Autorità ha affrontato le questioni organizzative, amministrative e logistiche prodromiche all'avvio delle attività. In particolare, ha predisposto gli atti necessari ad assicurare il finanziamento dell'Autorità sulla base di una analisi del fabbisogno di risorse umane e materiali successivamente consolidata in appositi decreti presidenziali, adottato i necessari atti e regolamenti, si è insediata nella città di Torino presso un immobile di proprietà del Politecnico (il Lingotto), ha avviato uffici operativi a Roma presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dato avvio alle procedure di selezione del personale.

Nella seconda fase (15 gennaio – 15 luglio 2014), l'Autorità ha avviato la riscossione dei contributi da parte delle imprese del settore, dato corso alle procedure di reclutamento del personale, consolidato la partnership strategica con il Politecnico di Torino, intrapreso le prime attività ordinarie di amministrazione, di collaborazione interistituzionale anche mediante la sottoscrizione di accordi e convenzioni e di partecipazione ad attività internazionali ed europee, proceduto – ove necessario – ad una prima ricognizione delle materie oggetto di passaggio di consegne da parte di altre amministrazioni, avviato le prime iniziative di regolazione culminate in cinque documenti di consultazione pubblicati tra aprile e giugno 2014, e tenuto numerose audizioni, tra le quali quelle rivolte ai destinatari degli atti di regolazione oggetto delle consultazioni.

Maggiori dettagli sono enunciati nei paragrafi seguenti dedicati, rispettivamente, all'organizzazione ed al funzionamento, al personale, al finanziamento, ai procedimenti ed alle attività internazionali dell'Autorità.

1 L'organizzazione ed il funzionamento

Per quanto riguarda gli aspetti più propriamente organizzativi e di funzionamento, le norme istitutive dell'Autorità (Box 1) prevedono che essa eserciti le proprie competenze a decorrere dalla data di adozione dei regolamenti di cui all'art. 2 comma 28 della legge 11 novembre 1995, n. 481, recante "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità" e, per le questioni attinenti alla organizzazione ed al funzionamento, dispongono un rinvio, con il limite della compatibilità, alle corrispondenti disposizioni della stessa legge n. 481/95.

Direttamente la legge dispone, inoltre, la nomina da parte del Consiglio di un Segretario Generale, che ha il compito di sovraintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici. A tale riguardo, con decisione del 24 settembre 2013, è stato designato per la carica l'Avvocato dello Stato Mario Antonio Scino, e ne sono state definite temporaneamente le funzioni in attesa dell'adozione dei regolamenti di cui all'art. 2, comma 28 della legge n. 481/95.

Per dare corso alle attività necessarie alla adozione degli atti previsti dalle norme istitutive, il Consiglio si è da subito dotato di regole temporanee di funzionamento ed ha costituito una prima unità organizzativa denominata Ufficio di Segretariato (disciplinate con appositi regolamenti adottati, rispettivamente, il 1 ottobre 2013 ed il 17 settembre 2013). L'Ufficio di Segretariato, in particolare, ha assicurato sin dalla fase di prima attuazione dell'Autorità, il supporto necessario al Consiglio nello svolgimento delle attività dello stesso, svolgendo attività amministrativa e di segreteria.

Box 1 – Lo “statuto” dell’ART: norme istitutive e successive modifiche

L’Autorità è stata istituita dall’art. 37 del decreto legge del 6 dicembre 2011 n. 201, recante “Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”, convertito con modificazioni dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214.

Il citato art. 37 del dl. n. 201/11 è stato sostituito dall’art. 36, comma 1, lettera a) del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

Successivamente, l’art. 25 bis, comma 1, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 che modifica il comma 1 dell’art. 37 del d.l. 201/2011 ha modificato l’art. 37, comma 1 prevedendo che l’Autorità ha sede nella città di Torino.

Inoltre, l’art. 6, comma 4, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125 ha modificato l’art. 37 dl n. 201/11, comma 6, lett. a) prevedendo un meccanismo di anticipazione del finanziamento statale dell’Autorità (1,5 milioni per il 2013 e 2,5 milioni per il 2014) da parte della Autorità garante della concorrenza e del mercato alla quale veniva contestualmente attribuito il compito di fornire il supporto logistico-operativo, oltre che economico e finanziario, necessario alla fase di avvio dell’Autorità.

Da ultimo, lo statuto della Autorità di regolazione dei trasporti è stato ulteriormente modificato dall’art. 22 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, recante “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli Uffici giudiziari”, in corso di conversione al momento della redazione del presente Rapporto.

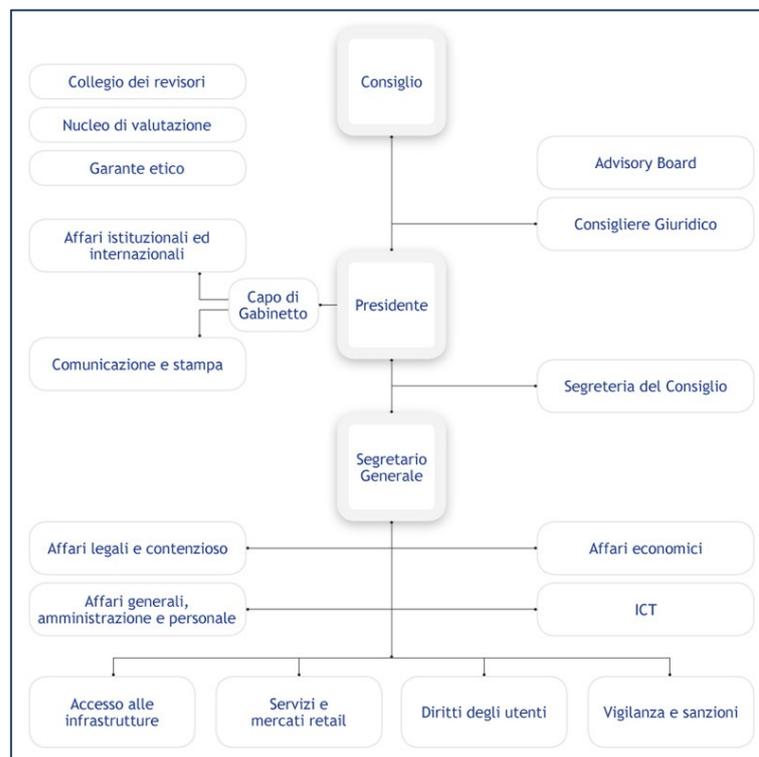
Box – 2 Il Consiglio dell’Autorità: procedura di nomina ed insediamento

Il primo Consiglio dell’Autorità, costituito dal Presidente, Andrea Camanzi, e dai Consiglieri, Barbara Marinali e Mario Valducci, è stato nominato con Decreto del Presidente della Repubblica del 9 agosto 2013, registrato dalla Corte dei Conti il 4 settembre e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 217, Serie Generale, il 16 settembre 2013. La nomina è avvenuta previa designazione da parte del Consiglio dei Ministri adottata con il parere favorevole del Ministro competente, a seguito di una audizione dinanzi alle competenti Commissioni IX della Camera dei Deputati e VIII del Senato e con il voto favorevole di una maggioranza superiore ai due terzi dei componenti di dette Commissioni. L’insediamento definitivo del Consiglio è avvenuto nel corso della riunione consiliare tenutasi il 17 settembre 2013 presso la Prefettura della città di Torino.

Nei termini di legge sono stati poi adottati i regolamenti previsti dalla l. n. 481/1995. In particolare, quello concernente l’organizzazione ed il funzionamento della Autorità, approvato il 16 ottobre 2013, oltre a riaffermare il principio della separazione tra poteri di indirizzo e controllo (del Consiglio) e di attuazione e gestione amministrativa (del Segretario Generale, che ne risponde al Presidente), riflette le prime scelte dell’Autorità concernenti il proprio assetto organizzativo.

Un aspetto qualificante dell’assetto organizzativo disegnato dal Consiglio e disciplinato dal Regolamento concernente l’organizzazione ed il funzionamento dell’Autorità (articolo 8) riguarda l’istituzione di un Advisory Board (Box 4) incaricato di svolgere funzioni consultive su temi e materie indicati dal Consiglio e costituito di nove esperti di comprovata esperienza ed autorevolezza nelle materie di competenza dell’Autorità, dei quali uno incaricato di compiti di coordinamento. In particolare, il Consiglio ha ritenuto di integrare la composizione del Board con esperti “invitati” per la trattazione di specifiche questioni. Il Board si è insediato il 19 giugno 2014 e si riunirà ulteriormente il 23 luglio 2014 per definire il programma di attività per il corrente anno.

Box 3 – L'organigramma dell'Autorità



Un aspetto centrale di tale assetto è costituito dalla articolazione delle competenze degli Uffici di *line* in modo che essi riproducano gli insiemi di funzioni attribuite all'Autorità dalla legge: sono, quindi, previsti uffici incaricati, rispettivamente, dell'accesso alle reti, servizi e mercati *retail*, diritti degli utenti e vigilanza e sanzioni. Evidentemente, tale scelta è alternativa a quella di prevedere una articolazione per materie.

Unitamente a quelli incaricati delle funzioni di regolazione economica, attinenti agli affari giuridici, concernenti l'amministrazione del personale e delle risorse e l'ICT, gli uffici di *line* riportano al Segretario Generale. Riportano, invece, direttamente al Presidente ed al Consiglio la Segreteria del Consiglio e, per il tramite del Capo di gabinetto del Presidente che ne assume la responsabilità, quelli incaricati degli Affari istituzionali ed internazionali e della Comunicazione e Stampa.

Al di fuori della struttura amministrativa operano, inoltre, il Collegio dei Revisori, il Nucleo di Valutazione ed il Garante Etico. Il Collegio dei revisori, in particolare, è stato costituito con provvedimento del Consiglio del 14 novembre 2013, che ne ha designato il Presidente nella persona del Dott. Giuseppe Salvatore Larosa, ed i membri, nelle persone del Prof. Luigi Puddu e del Dott. Andrea Vassallo.

Box 4 – L'Advisory Board

In fase di prima costituzione, il Board è costituito come segue: Prof. Stefano Battini – Università degli Studi della Tuscia, Dott.ssa Ginevra Bruzzone – Assonime, Associazione fra le Società italiane per Azioni, Prof. Carlo Cambini – Politecnico di Torino, Prof. Ennio Cascetta – Università degli Studi di Napoli “Federico II”, Prof. Marco D’Alberti – Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, Prof. Maurizio Maresca – Università degli Studi di Udine, Prof. Marco Ponti – Politecnico di Milano, Prof. Mario Sebastiani – Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”, Prof. Ernesto Somma – Università degli Studi di Bari. Ad essi si uniranno in qualità di *invitee* o come *discussant* su specifiche questioni, il Dott. Sandro Santamato della Commissione Europea ed il Prof. Chris Nash della Università di Leeds (Regno Unito). L’incarico di componente dell’*Advisory Board* è svolto a titolo gratuito ed ha una durata di tre anni. I membri del Board sono sottoposti ad un regime dichiaratorio sugli eventuali conflitti di interesse incompatibili con l’incarico.

Il 31 ottobre 2013 l’Autorità ha, poi, adottato il Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale. Al riguardo si evidenzia, in particolare, la disciplina relativa alla progressione delle carriere, che è improntata alla meritocrazia ed esclude automatismi, prevedendosi che le relative deliberazioni siano assunte dal Consiglio all’esito del procedimento di valutazione periodico.

La “stagione” delle attività di regolazione interna propedeutiche alla entrata in operatività dell’Autorità si è conclusa il 12 dicembre 2013 con l’adozione del Regolamento relativo alla disciplina contabile. Occorre, tuttavia, integrare tali regolamenti con disposizioni specifiche in materia di svolgimento dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell’Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse, il diritto di accesso ai documenti amministrativi ed i procedimenti sanzionatori. Tali regolamenti sono stati adottati, rispettivamente, in data 16 gennaio, 7 febbraio e 27 febbraio 2014.

Il primo regolamento, in particolare, ha consentito l’avvio dei primi procedimenti di regolazione di cui si riferirà in prosieguo. Esso disciplina, fra l’altro, la possibilità di convocare audizioni speciali, anche individuali, nell’ambito di procedimenti regolatori e prevede espressamente che la motivazione delle decisioni tenga conto anche delle eventuali osservazioni e proposte ritualmente presentate nel corso della consultazione, che costituisce una fase centrale, per quanto eventuale, del procedimento dinanzi all’Autorità. A conferma della importanza ad esse attribuita come parte integrante del metodo per la formazione delle decisioni del Consiglio, l’avvio di apposite consultazioni sulla base di documenti resi pubblici è stato disposto per tutte le iniziative di regolazione sin qui intraprese, per le quali è stata anche prevista l’audizione dei soggetti interessati.

Con riferimento ai procedimenti sanzionatori, si evidenzia che, a partire dal 4 luglio 2014, essi si arricchiscono di nuove fattispecie e modalità dedicate in conseguenza della intervenuta adozione dell’ulteriore Regolamento dell’Autorità contenente disposizioni di attuazione del Decreto Legislativo 17 aprile 2014, n. 70 recante la disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo a diritti ed obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

Non ultimo, il 23 gennaio 2014, l’Autorità ha adottato tra i propri regolamenti quello concernente gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, che comprende disposizioni in materia di accesso civico ed alla cui approvazione hanno fatto seguito la individuazione del Responsabile della trasparenza, la ricognizione degli atti soggetti agli obblighi di pubblicazione e della tempistica dei relativi adempimenti, e l’effettivo avvio delle pubblicazioni sul sito *internet* dell’Autorità, nell’apposita Sezione “Autorità trasparente”.

2 Il personale

Le norme istitutive prevedono disposizioni assai stringenti per il reclutamento del personale dell'Autorità. Al riguardo, l'art. 37 del citato dl. n. 201/11, comma 6 *b-bis*, dispone che, in sede di prima attuazione, l'Autorità provvede al reclutamento del personale di ruolo, fino ad un massimo del cinquanta per cento dei posti previsti a tempo indeterminato e nei limiti delle risorse disponibili, mediante apposita selezione nell'ambito del personale dipendente da pubbliche amministrazioni in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza richiesti e tale da garantire la massima neutralità e imparzialità. La norma prevede altresì che, in fase di avvio, il personale selezionato dall'Autorità sia comandato con oneri a carico delle amministrazioni di provenienza. A seguito del versamento dei contributi all'autofinanziamento da parte delle imprese del settore (*infra*), il predetto personale è immesso nei ruoli dell'Autorità nella qualifica assunta in sede di selezione.

Tenuto conto di quanto precede, il 16 ottobre 2013 il Consiglio ha approvato la pianta organica dell'Autorità che prevede, a regime, il reclutamento ai sensi dell'art. 37, comma 6 *b-bis* del dl. n. 201/2011 di ottanta unità di personale a tempo indeterminato, oltre a sessanta unità di personale a tempo determinato e dieci esperti. Il personale di ruolo, in particolare, è così ripartito: dieci dirigenti (di cui un direttore generale), 56 funzionari e 14 impiegati.

Successivamente, l'Autorità ha dato avvio alla procedura per la selezione pubblica del personale proveniente dalle pubbliche amministrazioni. I relativi avvisi, aventi ad oggetto le prime 35 posizioni aperte alla selezione, articolati per le tre aree coinvolte - dirigenti, funzionari e operativi - e contenenti la indicazione dei termini per la presentazione delle domande tramite il sito RIPAM del Fornez, sono stati approvati il 16 dicembre 2013. Negli avvisi sono stati, altresì, precisati i criteri per la designazione della commissione esaminatrice, nominata dal Consiglio il 13 gennaio 2014 e composta da esperti di provata competenza, non appartenenti ai vertici dell'Autorità e scelti tra magistrati amministrativi, ordinari e contabili, Avvocati dello Stato, dirigenti delle pubbliche amministrazioni, professori universitari anche in quiescenza. La Commissione è stata successivamente integrata da un Segretario e da membri incaricati dell'esame linguistico e tecnologico-operativo, ove richiesto. Tenuto conto dell'elevato numero di candidature pervenute in relazione ai posti messi in selezione, la Commissione ha ritenuto di dare corso a prove preselettive scritte, che si sono svolte a Torino il 19 febbraio 2014. Le successive prove orali si sono tenute tra il 31 marzo ed il 27 giugno 2014. La procedura si è conclusa con la nomina di trentatré vincitori per i quali, al momento della redazione del presente Rapporto, è in corso il procedimento di immissione nei ruoli dell'Autorità.

L'Autorità ha, altresì, avviato (12 dicembre 2013) e definito (7 maggio 2014) la procedura per la selezione degli esperti previsti dalla pianta organica da reclutarsi secondo la disciplina di cui all'art. 17 del Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale. Gli elenchi delle candidature pervenute sono pubblicati sul sito internet dell'Autorità all'indirizzo www.autorita-trasporti.it.

Con riferimento al personale dell'Autorità, occorre peraltro precisare che la materia è stata pesantemente incisa dal citato dl. n. 90/2014 il cui art. 22, dispone che i concorsi delle Autorità indipendenti di cui al medesimo art. 22 possano tenersi solo previa conclusione di una convenzione fra le stesse. Ove convertita nel testo in vigore al momento della redazione del presente Rapporto, tale disposizione comporterebbe il differimento delle procedure di reclutamento già programmate ed, in particolare, lo svolgimento del concorso pubblico per il reclutamento delle ulteriori quaranta unità di personale a tempo indeterminato e della selezione per il personale a tempo determinato, fino alla conclusione di tali convenzioni. Tale effetto è da porre in relazione, fra l'altro, con la recente "Raccomandazione della Commissione Europea sulle determinazioni del Consiglio in merito al programma nazionale di riforma ed al programma di stabilità dell'Italia per il 2014" (documento COM(2014) 413/2 all'indirizzo internet http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_italy_it.pdf) laddove si chiede al governo

italiano di “*garantire la pronta e piena operatività dell’Autorità di regolazione dei trasporti entro settembre 2014*” (punto 8 a pag. 9).

3 Il finanziamento

Occorre distinguere le due fasi previste dalle norme istitutive ed i rispettivi diversi regimi di finanziamento dell’Autorità. La prima fase ed il primo regime sono caratterizzati da un contributo *una tantum* a carico del bilancio dello Stato finalizzato a consentire l’avvio dell’Autorità. Tale contributo ammonta a 1,5 milioni di Euro per il 2013 e a 2,5 milioni di Euro per il 2014. Al riguardo, le norme istitutive, come modificate nel corso del 2013, hanno previsto la anticipazione dei relativi importi da parte della Autorità garante della concorrenza e del mercato, investita al contempo del compito di fornire all’Autorità, sulla base di una apposita convenzione, il necessario supporto economico-finanziario, logistico ed operativo. Tale convenzione è stata sottoscritta il 23 settembre 2013 ed ha consentito, fra l’altro, l’insediamento di uffici operativi dell’Autorità presso la stessa sede della Autorità garante della concorrenza e del mercato. Si tratta, peraltro, di una convenzione di natura temporanea, così come temporanea è la messa a disposizione degli uffici.

La seconda fase riguarda, invece, la attivazione delle procedure per consentire, a regime, l’autofinanziamento della Autorità sulla base di contributi da parte delle imprese del settore. Dalla disponibilità di risorse in regime di autofinanziamento dipende, peraltro, la possibilità di dare corso alla immissione del personale nei ruoli dell’Autorità, di cui si è detto.

Sotto il profilo procedurale, il contributo è determinato annualmente con atto dell’Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze. Riguardo alla misura del contributo, in base alle norme istitutive, essa non può eccedere l’uno per mille del fatturato riferito all’ultimo esercizio dell’impresa. Conseguentemente, il Consiglio ha definito, con decisioni adottate, rispettivamente, il 17 ed il 23 gennaio 2014, le procedure e metodi di riscossione del contributo e la aliquota dovuta per il 2014. In particolare, ha ritenuto di circoscrivere la platea dei contribuenti alle imprese con fatturato superiore agli 80.000.000 nel 2013, fissando, in via di prima attuazione, il contributo nella misura dello zero virgola quattro per mille. Per la individuazione dei soggetti tenuti alla contribuzione, dopo una approfondita istruttoria, il Consiglio ha ritenuto di utilizzare i codici ATECO in grado di rappresentare un quadro applicativo certo, omogeneo e conoscibile e di applicarli alle imprese rappresentate nei seguenti settori: Trasporto terrestre, Trasporto ferroviario di merci, Trasporto di merci su strada, Trasporto aereo, Trasporto aereo di merci, Attività dei servizi connessi ai trasporti terrestri; Attività dei servizi connessi al trasporto aereo, Altre attività di supporto connesse ai trasporti; Spedizionieri e agenzie di operazioni doganali, Intermediari dei trasporti, Servizi logistici relativi alla distribuzione delle merci.

Al momento della redazione del presente Rapporto, l’Autorità ha riscosso i due terzi della misura complessiva dei contributi all’autofinanziamento per il 2014, salvo successivo conguaglio. Stante la liquidità maturata ha, quindi, potuto dare corso alla immissione in ruolo del personale sinora reclutato in posizione di comando ai sensi del citato art. 37 del dl. n. 201/2011, comma 6 *b-bis*.

4 Le attività ed i procedimenti

L’attività svolta a partire dalla entrata in operatività può essere ricondotta a due principali insiemi, a seconda che esse abbiano o meno destinatari determinati. Appartengono al primo insieme i procedimenti amministrativi di tipo individuale al cui riguardo si segnalano le attività istruttorie avviate con riferimento ad una istanza di autorizzazione al servizio di cabotaggio ferroviario, nonché ad alcuni esposti e reclami delle cooperative o dei titolari di licenze taxi ed

NCC, che lamentano la presenza di barriere d'accesso e la esistenza di rigidità che incidono sulla qualità dei servizi e, conseguentemente, sulla mobilità dei cittadini.

Al di fuori dei casi citati, le iniziative intraprese dall'Autorità si indirizzano a destinatari, in linea di principio, indeterminati ed hanno, pertanto, natura di atti di regolazione generale. Tali attività sono di seguito distinte a seconda che esse siano state intraprese per iniziativa dell'Autorità o in esecuzione di specifici obblighi e prescrizioni di legge.

Come anticipato, tutte le attività svolte, a prescindere dalla loro natura e finalità, sono state svolte tenendo presenti i principi della partecipazione ed il metodo della consultazione e dell'ascolto di cui si è detto in apertura. L'appendice documentale al presente documento raccoglie, in particolare, i testi integrali dei documenti di consultazione sin qui pubblicati dall'Autorità come di seguito richiamati in relazione alle azioni regolatorie cui afferiscono.

4.1 Le indagini conoscitive e le iniziative di regolazione

4.1.1 L'accesso alle infrastrutture

Il 16 gennaio 2014, il Consiglio ha deliberato l'avvio di un'indagine conoscitiva sull'accesso alle infrastrutture. L'indagine si propone di procedere ad una ricognizione sulle modalità di accesso alle reti delle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e autostradali al fine di definire le azioni prioritarie da intraprendere a partire, in particolare, dai settori ferroviario ed aeroportuale.

4.1.1.1 L'accesso alle infrastrutture ferroviarie

Nell'ambito di questa iniziativa si inserisce il successivo avvio di un procedimento regolatorio sul tema dell'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie, finalizzato a verificare l'adeguatezza di alcune clausole contenute nel Prospetto informativo della rete: il documento predisposto annualmente dal gestore della rete previa consultazione delle regioni, delle province autonome e delle altre parti interessate e sulla base delle eventuali indicazioni e prescrizioni dell'Autorità.

In questo quadro si colloca la consultazione avviata su un documento avente ad oggetto le seguenti questioni regolatorie: la disciplina della gestione della circolazione perturbata; le regole del *performance regime* a beneficio degli utilizzatori finali e nell'ottica dell'ottimizzazione del servizio; le regole sullo sgombero delle infrastrutture; i principi e le procedure applicate alla assegnazione della capacità sia su rete tradizionale che ad alta velocità; la definizione di soglie di capacità massima assegnabile con lo strumento dell'accordo quadro, nonché delle quote massime assegnabili al singolo richiedente; le procedure di coordinamento nella fase di assegnazione della capacità e di dichiarazione di saturazione, a quelle volte a definire i criteri di priorità e la risoluzione dei conflitti, sia su rete tradizionale che ad alta velocità; i criteri di determinazione del canone in caso di mancata contrattualizzazione e/o mancata utilizzazione delle tracce e/o delle tratte; le previsioni in materia di passeggeri con mobilità ridotta di cui Reg. n. 1371/2007; i principi e le procedure di calcolo del pedaggio ai fini dell'infrastruttura ferroviaria dei corrispettivi dei servizi; gli elementi informativi che dettagliano l'offerta dei servizi di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 188/2003 in termini di disponibilità, dislocazione geografica, condizioni tecniche e condizioni economiche. Inoltre, con il procedimento in oggetto l'Autorità intende verificare le vigenti condizioni di fornitura dei servizi di manovra e l'efficienza della struttura del relativo mercato al fine di garantire un accesso equo e competitivo ai servizi offerti, nonché l'esigenza di definire criteri per l'assegnazione di spazi pubblicitari, *desk* informativi e procedure per l'ottenimento di aree per la fornitura di servizi automatizzati alla clientela finale.

Sul documento di consultazione l'Autorità ha tenuto una audizione dei soggetti interessati l'8 maggio 2014 ed ha ricevuto osservazioni scritte da quindici tra essi.

4.1.2 I servizi di trasporto passeggeri

Il 16 gennaio 2014 l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva finalizzata ad approfondire aspetti specifici dei diversi servizi di trasporto passeggeri connotati da obblighi di servizio pubblico e di quelli volti ad assicurare la continuità territoriale, con particolare riferimento alle condizioni economiche, alla qualità dei servizi ed ai diritti degli utenti, ed ivi compresi la definizione degli ambiti di servizio pubblico e degli schemi dei bandi di gara per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto.

Nell'ambito dell'indagine l'Autorità ha dato avvio all'esame dei contratti di servizio di trasporto ferroviario regionale, avviando a tale scopo contatti con le regioni. L'Autorità ha, altresì, ritenuto di incentrare la propria attenzione sui servizi di trasporto pubblico locale.

4.1.2.1 *Il trasporto pubblico locale*

Nel quadro della indagine conoscitiva di cui sopra, l'Autorità ha posto in consultazione un Documento avente ad oggetto quesiti regolatori attinenti alla assegnazione dei servizi pubblici in esclusiva nel settore del TPL.

Il Documento individua tre principali insiemi di quesiti regolatori: attività ricognitive finalizzate alla acquisizione di informazioni idonee a sostenere iniziative dell'Autorità in materia di definizione degli ambiti di servizio pubblico, contenuti degli schemi dei bandi di gara e delle convenzioni e criteri di nomina delle commissioni aggiudicatrici.

La consultazione è in corso al momento della redazione del presente Rapporto. I soggetti interessati potranno partecipare ad una audizione che si terrà il 31 luglio 2014.

4.1.3 La determinazione dei diritti aeroportuali

In esecuzione dei principi contenuti nella Direttiva 2009/12/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009 concernente i diritti aeroportuali e di quanto stabilito dalle norme istitutive, l'Autorità ha ritenuto di individuare specifici Modelli regolatori per la definizione degli accordi tra gestori aeroportuali ed utenti in ordine all'aggiornamento dei diritti aeroportuali nell'ambito di un periodo tariffario di durata convenuta tra le parti, comunque non superiore a quattro anni.

Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto di avviare una consultazione su tre modelli regolatori aventi ad oggetto, rispettivamente, gli aeroporti con volumi di traffico superiore ai cinque milioni di passeggeri per anno, quelli con volumi di traffico compresi tra i tre ed i cinque milioni di passeggeri per anno ed infine gli aeroporti con volumi di traffico annuo inferiore ai tre milioni di passeggeri per anno.

In tutti i modelli è stato introdotto il metodo di determinazione dei diritti sancito dalla Direttiva 2009/12/CE, che ne prevede la fissazione nel contesto e all'esito di una consultazione obbligatoria degli utenti, con possibilità per ciascuna parte di ricorrere all'Autorità di vigilanza indipendente in caso di mancato accordo. L'Autorità ha ritenuto di applicare tali principi, che la Direttiva rende obbligatori solo per gli aeroporti con volumi di traffico superiori a cinque milioni di passeggeri per anno, anche per la determinazione dei diritti in aeroporti con volumi di traffico inferiori a tale soglia. D'altra parte, i Modelli riflettono l'intendimento di modulare l'intensità della regolazione in funzione della dimensione degli aeroporti, riducendone progressivamente l'impatto al diminuire dei volumi di traffico. I Modelli sono stati predisposti tenendo, altresì, presenti gli orientamenti del governo presentati in vista della adozione del Piano nazionale degli aeroporti.

La consultazione si è conclusa il 16 giugno 2014 ed il successivo 19 giugno si è tenuta una audizione con i gestori aeroportuali, i vettori aerei e le loro associazioni. Numerosi i documenti pervenuti alla Autorità contenenti osservazioni scritte.

4.2 L'esecuzione di prescrizioni di legge

4.2.1 L'erogazione di contributi, sussidi o ogni altra forma di emolumenti nel settore degli aeroporti

Ai sensi dell'art. 13 comma 14 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, recante "Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015" convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014 n. 9, i gestori di aeroporti che erogano contributi, sussidi o ogni altra forma di emolumento ai vettori per l'avviamento e sviluppo di rotte destinate a soddisfare e promuovere la domanda nei rispettivi bacini di utenza, devono esperire procedure di scelta del beneficiario trasparenti e tali da garantire la più ampia partecipazione dei vettori potenzialmente interessati. Le relative modalità di erogazione devono essere definite con apposite Linee guida adottate dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti l'Autorità e l'ENAC.

Richiesta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di rilasciare il proprio parere sullo schema di Linee guida da esso predisposto, l'Autorità ha, quindi, formulato osservazioni puntuali rese disponibili sul proprio sito web alla pagina "Attività-Pareri". Le osservazioni riguardano sia l'ambito di applicazione delle Linee guida, che si ritiene debbano poggiare su un'accurata analisi del mercato rilevante e delle forme di incentivazione ammesse in relazione alle diverse tipologie di aeroporti interessati, sia le procedure di scelta del beneficiario, che devono essere volte a garantire la trasparenza e accessibilità ed essere conformi agli "Orientamenti in materia di aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree" ed al c.d. "Pacchetto SIEG" avente ad oggetto i servizi di interesse economico generale.

4.2.2 La nuova concessione di costruzione e gestione dell'Autostrada Modena-Brennero (A22).

Ai sensi dell'art. 37, comma 2 lett. g) dell'art. 37 del dl. n. 201/11, con riferimento alle nuove concessioni, l'Autorità è tenuta a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione. Al riguardo rileva la sentenza del Consiglio di Stato n. 1243/2014 che, annullando il bando di gara precedentemente emanato dall'ANAS per l'affidamento della concessione di costruzione e gestione dell'Autostrada Modena-Brennero (A22), ha attivato la richiamata competenza dell'Autorità in materia di nuove concessioni.

Al fine di predisporre lo schema di concessione per l'affidamento di cui trattasi, in data 11 aprile 2014, l'Autorità ha deliberato di porre in consultazione un documento avente ad oggetto le seguenti questioni regolatorie: la eventualità di prescrizioni in merito alla fase della progettazione, l'oggetto del bando; la determinazione della durata della concessione; le variazioni del piano economico-finanziario non imputabili al concessionario; la pertinenza degli indicatori di redditività IRR e di capacità di rimborso del debito DSCR; le modalità di comprova dell'accesso al credito; la procedura di affidamento; gli obblighi di affidamento a terzi da parte del concessionario; il necessario livello di capitalizzazione dell'aggiudicatario; l'obbligo di procedere ad una consultazione preliminare con gli operatori economici invitati a presentare le offerte; la validità del contratto di concessione in caso di finanziamento parziale del progetto; i criteri per la determinazione del parametro X della formula di revisione del pedaggio secondo il metodo *price-cap*; l'applicazione del criterio di aggiudicazione sulla base della offerta economicamente più vantaggiosa; la previsione di obblighi da porre a carico del concessionario in tema di qualità e Carte dei servizi.

In relazione alla consultazione sono pervenute osservazioni scritte da poco più di sessanta soggetti interessati (regioni, enti locali, associazioni rappresentative delle società concessionarie, imprese di costruzione ed oltre ad altri soggetti a vario titolo interessati alla procedura) ed il 4 giugno 2014 si è tenuta una apposita audizione.

4.2.3 L'attuazione del Reg n. 1371/2007 per la tutela dei passeggeri nel trasporto ferroviario

Come accennato, incombe sull'Autorità l'onere di adottare la disciplina dei procedimenti per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni di cui al citato Reg. 1371/2007 (art. 5, comma 1), nonché le modalità tecniche per la presentazione del reclamo da parte dei passeggeri (art. 4, comma 4). Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto di acquisire preliminarmente le osservazioni dei soggetti interessati disponendo, a tal fine, l'avvio di una consultazione.

In particolare, il documento di consultazione affronta le seguenti questioni regolatorie: i soggetti legittimati a presentare i reclami; il coordinamento tra le azioni attese dall'impresa ferroviaria e l'avvio, in seconda istanza, dell'accertamento della infrazione da parte dell'Autorità; le garanzie procedurali a favore dell'impresa destinataria dell'atto di avvio del procedimento ed i termini del procedimento medesimo; la previsione di provvedimenti cautelari; la fattispecie dei pagamenti in misura ridotta; l'applicabilità dell'istituto degli impegni; le misure di monitoraggio e le indagini conoscitive sulla esecuzione del Reg. n. 1371/2007.

Il 26 giugno 2014 si è tenuta un'audizione sulle tematiche in oggetto e numerose sono le osservazioni scritte pervenute all'Autorità. Come anticipato, il Regolamento e le modalità operative per la presentazione del reclamo sono stati successivamente adottati e pubblicati sul sito internet dell'Autorità il 4 luglio 2014.

4.3 La costruzione di basi di dati

Di particolare interesse per l'Autorità è la costruzione di una base di dati, di natura anche gestionale e rilevanti a fini regolatori, per implementare un modello di analisi quantitativa – parametrica e non – per la valutazione dell'efficienza operativa dei singoli concessionari autostradali e per il relativo confronto. L'Autorità ha, quindi, ritenuto di richiedere i dati rilevanti direttamente ai concessionari predisponendo a questo fine un apposito schema. Dei relativi riscontri è in corso l'esame. Una volta completata la raccolta dei dati e reso operativo il modello, potranno essere definite le funzioni di costi efficienti e gli ambiti ottimali del servizio su cui fondare le misure di regolazione volte a razionalizzare il mercato nel contesto europeo.

4.4 La cooperazione amministrativa

4.4.1 I protocolli di collaborazione

La collaborazione interistituzionale rientra tra le priorità dell'Autorità. Rileva al riguardo la avvenuta sottoscrizione, il 5 giugno 2014, di un protocollo di Intesa con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Analoghe iniziative di collaborazione sono in corso con altre istituzioni. In particolare, si intende proseguire con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) il negoziato per la conclusione di una intesa già intrapreso con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture le cui funzioni sono, al momento della redazione del presente Rapporto, assorbite dalla ANAC. Avviato è anche il negoziato per la conclusione di un protocollo di collaborazione con la Guardia di Finanza.

4.4.2 La cooperazione internazionale

Particolarmente sviluppata è la cooperazione internazionale tra soggetti investiti della regolazione economica nel settore ferroviario. In Europa, il fulcro di tale attività ruota intorno all'IRG-Rail (Independent Regulators' Group – Rail), che riunisce i regolatori indipendenti del settore dei paesi europei, ed al quale l'Italia partecipa a pieno titolo attraverso l'Autorità a partire dal 6 maggio 2014. I lavori dell'IRG-Rail, che si svolgono attraverso gruppi dedicati di esperti designati dai regolatori dei diversi paesi (in materia di monitoraggio, regolazione, legislazione e accesso), culminano nella adozione di *position paper* tematici che sintetizzano il consenso tra i soggetti partecipanti, sono trasmessi alla Commissione europea e pubblicati sul

sito dello stesso IRG-Rail. In particolare, nell'ambito del gruppo di lavoro che segue il tema dell'accesso alle infrastrutture vengono discusse le questioni connesse al funzionamento dei corridoi merci di cui si dirà più oltre.

Sviluppati sono anche i rapporti di cooperazione bilaterale tra regolatori indipendenti. In questo quadro, il Presidente dell'Autorità ha incontrato a Parigi quello dell'ARAF – l'Autorità di regolazione francese nel settore del trasporto ferroviario – per presentare l'avvio dell'ART e discutere le prospettive del trasporto ferroviario in Francia all'esito della legge di riforma recentemente approvata dal Parlamento.

4.5 L'attività in sede UE ed i network europei dei regolatori indipendenti

La prima visita di presentazione dell'Autorità presso le direzioni generali MOVE (Mobility and Transport) e COMP (Competition) della Commissione Europea si è tenuta a Dicembre 2013, ancor prima della entrata in operatività dell'ART. Successivamente, nel mese di giugno 2014, il Presidente dell'Autorità ha nuovamente incontrato i rappresentanti della Commissione, ed in particolare dei gabinetti dei Commissari ai Trasporti ed al Mercato Interno. Sono emerse, nel corso di quegli incontri, le aspettative della Commissione che l'Autorità possa, come tutti i regolatori indipendenti del settore, contribuire ad una efficace applicazione dei principi consolidati nelle norme europee in materia di trasporti. Nel caso dell'Italia, in particolare, tali aspettative sono confermate dalla già richiamata Raccomandazione sul Programma Nazionale di Riforme per il 2014 (supra).

Parallelamente a questi incontri, ha preso avvio la partecipazione degli Uffici dell'Autorità alle attività dei network delle autorità indipendenti coordinati dalla Commissione europea in materia di trasporti, che operano parallelamente ai gruppi di lavoro nei quali sono, invece, rappresentate le amministrazioni nazionali con il coinvolgimento solo occasionale dei regolatori.

4.5.1 Il network dei regolatori indipendenti nel settore ferroviario

Particolarmente intensa è l'attività che riguarda il settore ferroviario che, nella fase attuale, si caratterizza per le proposte della Commissione oggetto del c.d. IV Pacchetto, per la trattazione della materia dei corridoi per il trasporto transfrontaliero di merci, per il confronto sulla apertura dei mercati e dell'accesso alle infrastrutture e per le questioni attinenti alla tutela dei diritti dei passeggeri.

Come noto, peraltro, le sei proposte normative comprese nel IV Pacchetto della Commissione sono state oggetto di profonde revisioni nel corso della fase di prima lettura da parte del Parlamento europeo. Spetta ora al governo italiano, investito del semestre di presidenza dell'Unione Europea, riprendere le fila di questo difficile negoziato. In questo quadro, unendosi all'orientamento espresso congiuntamente dai paesi rappresentati nell'IRG-rail, l'Autorità esprime l'auspicio che il Pacchetto non venga svuotato della sua portata innovativa in materia di liberalizzazioni del settore e che non ne risulti contratto il ruolo che i regolatori nazionali possono svolgere per assecondare tali processi.

Il foro UE di confronto tra le autorità indipendenti in materia di trasporto ferroviario è il *Network of European Rail Regulatory Bodies (NERRB)*, nel cui ambito esse partecipano ad un confronto permanente di prassi e di esperienze e ad aggiornamenti periodici sulla attuazione delle politiche di liberalizzazione del settore e di accesso ai mercati ed alle reti. Le riunioni del NERRB hanno, inoltre, ad oggetto aspetti tecnici legati alla operatività dei corridoi ferroviari per il trasporto delle merci di cui al Regolamento (UE) n. 913/2010 del Parlamento e del Consiglio del 22 settembre 2010 relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo, e del Regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa, modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 ed abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010. Il Reg. n. 1316/2013, in particolare, risponde all'obiettivo di stimolare gli investimenti nel rispetto del principio di "neutralità

tecnologica” rispetto alle scelte infrastrutturali e patrimoniali degli Stati membri. Esso prevede, inoltre, l’ampliamento di gran parte dei corridoi ferroviari ed in tal senso modifica il Reg. n. 913/10.

Disciplinati dai regolamenti citati, l’attuazione dei corridoi dipende, in effetti, dalla implementazione di accordi tra le amministrazioni nazionali degli Stati membri coinvolti. Questi tengono periodiche riunioni aventi ad oggetto questioni, prevalentemente tecnico/pratiche e di monitoraggio sull’accesso ai corridoi, che deve rispondere a criteri di trasparenza e non discriminazione. In particolare, l’Autorità ha partecipato ad incontri sul Corridoio Mediterraneo (ex corridoio 6), divenuto operativo nel mese di novembre 2013, il cui coordinamento è affidato al regolatore italiano, ed al quale partecipano, altresì, Spagna, Francia, Slovenia, Ungheria e, a partire dal 2015, la Croazia. L’Autorità ha anche partecipato alle riunioni sul corridoio Reno-Alpi (ex corridoio 1), di cui fanno parte Paesi Bassi, Belgio, Germania, Italia e, tra i paesi non-UE, la Svizzera; sul corridoio Mare del Nord-Mediterraneo (ex corridoio 2), di cui fanno parte Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo, Francia e Regno Unito e, tra i paesi non-UE, la Svizzera; e sul corridoio Scandinavia-Mediterraneo (ex corridoio 3), di cui fanno parte Svezia, Danimarca, Germania, Austria, Italia e, tra i paesi non-UE, la Norvegia.

La Commissione europea coordina i lavori dei corridoi ferroviari anche tramite il *Single European Railway Area Committee* (SERAC), che, tuttavia, riunisce i rappresentanti dei governi degli Stati membri ed al quale sono solo periodicamente invitate a partecipare anche le autorità indipendenti di regolazione. Tra i temi discussi dal SERAC, vi è la possibilità di offrire incentivi per lo sviluppo dello *European Rail Traffic Management System* (ERTMS): un sistema di gestione, controllo e protezione del traffico ferroviario e relativo segnalamento a bordo, progettato allo scopo di sostituire i molteplici e, tra loro incompatibili, sistemi di circolazione e sicurezza delle ferrovie europee e per garantire l’interoperabilità dei treni, soprattutto sulle nuove reti ferroviarie europee ad alta velocità. Il finanziamento di nuovi equipaggiamenti investe, evidentemente, profili legati alla concorrenza tra operatori del settore, che sono di diretto interesse per i regolatori indipendenti.

L’Autorità partecipa, inoltre, alle attività del gruppo di lavoro per il monitoraggio del mercato ferroviario (RMMS), coordinato dalla Commissione in vista della redazione del rapporto che, a partire da giugno 2015, essa dovrà presentare ogni due anni al Parlamento europeo ai sensi dell’art. 15 della direttiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (c.d. *Direttiva Recast*).

4.5.2 Il network dei regolatori indipendenti nel settore aeroportuale

Nel giugno 2013, sotto l’egida della presidenza greca, la Commissione ha organizzato il primo Forum degli organismi indipendenti di regolazione (*Independent supervisory authorities*) nel settore aereo. L’incontro, al quale hanno partecipato anche i rappresentanti delle associazioni delle imprese aeree, ha avuto ad oggetto l’applicazione da parte degli Stati membri della Direttiva 2009/12/CE in materia di diritti aeroportuali ed ha offerto all’Autorità l’opportunità di condividere anche in sede europea i principali orientamenti e contenuti della iniziativa di regolazione che essa ha in corso in materia (*supra*).

4.5.3 I network dei regolatori indipendenti in materia di diritti dei passeggeri

La tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via ferrovia, di cui si è detto, riguarda solo uno dei settori oggetto di analoghe disposizioni a livello europeo. Regolamenti dell’UE sono, infatti, in vigore anche in materia di trasporto dei passeggeri via mare e vie navigabili interne - Regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010 - e via autobus - Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011. Tuttavia, i provvedimenti di esecuzione di tali regolamenti, nel cui ambito è prevista la individuazione dell’organismo di regolazione e la disciplina delle sanzioni prevista

dalle norme europee non risultano ancora adottati in Italia. L'Autorità ha partecipato a recenti riunioni convocate dalla Commissione ed aventi ad oggetto l'attuazione di tali regolamenti.

Appendice documentale

Documenti di consultazione

- I modelli tariffari aeroportuali
- L'accesso alle infrastrutture ferroviarie
- La nuova concessione di costruzione e gestione della autostrada Modena-Brennero (A22)
- L'assegnazione di servizi in esclusiva nel trasporto pubblico locale
- La tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario