



Trasporti Logistica Infrastrutture

# 2012

## ATLANTE DELLE PRIORITÀ E DELLE CRITICITÀ INFRASTRUTTURALI Il punto di vista del mondo economico



CAMERE DI COMMERCIO D'ITALIA

Rapporto generale

aprile 2012

---

Uniontrasporti è una società promossa da Unioncamere e dalle Camere di commercio locali, nata nel 1990 per sostenere lo sviluppo del sistema dei trasporti, della logistica e delle infrastrutture. E' un organismo tecnico, di supporto all'elaborazione delle linee di politica dei trasporti a livello nazionale e locale, alla promozione degli interessi collettivi; fornisce servizi qualificati mirati al potenziamento dei sistemi infrastrutturali locali, alla crescita degli operatori e supporta i progetti di fattibilità e di finanza di progetto.

Il presente rapporto è stato redatto da Uniontrasporti su incarico di Unioncamere. E' stato curato dalla dott.ssa Roberta Delpiano e dall'ing. Rosanna Guzzo, con il coordinamento dell'ing. Antonello Fontanili, direttore tecnico, e la supervisione del dott. Claudio Pasini, amministratore delegato. Il capitolo 4 è stato stilato dal Cresme (Centro Ricerche Economiche Sociali di Mercato per l'Edilizia e il Territorio).

Il gruppo di lavoro che ha preso parte alla ricerca è costituito da: dott. Alessandro Africani, dott.ssa Elena Bianco, dott.ssa Iolanda Conte, dott.ssa Roberta Delpiano, ing. Rosanna Guzzo, dott.ssa Elisabetta Martello, dott.ssa Laura Summa. Il referente scientifico dello studio è stato il prof. Marco Spinedi.

## SOMMARIO

<b>PREMESSA</b> .....	<b>4</b>
<b>1. IL SISTEMA DELLE INFRASTRUTTURE IN ITALIA</b> .....	<b>6</b>
1.1 La rete stradale per una connettività door to door .....	6
1.2 L'alternativa ferroviaria, ecocompatibile ma poco utilizzata .....	7
1.3 L'accesso dal mare alla piattaforma italiana nel Mediterraneo .....	8
1.4 La necessità di un riassetto del sistema aeroportuale italiano.....	10
1.5 La rete di infrastrutture logistiche per la movimentazione delle merci .....	11
1.6 L'accessibilità alle reti di telecomunicazioni .....	12
<b>2. LA METODOLOGIA UTILIZZATA</b> .....	<b>14</b>
2.1 La rilevanza dell'indagine condotta .....	14
2.2 L'impostazione metodologica della rilevazione.....	16
2.3 L'analisi del campione .....	17
<b>3. IL PUNTO DI VISTA DEL MONDO ECONOMICO</b> .....	<b>24</b>
3.1 L'importanza della questione infrastrutturale per il territorio.....	24
3.2 La Camera di commercio e la questione infrastrutturale .....	27
3.3 Le criticità segnalate dal tessuto imprenditoriale.....	31
3.4 Le priorità infrastrutturali indicate dal mondo economico .....	37
<b>4. IL MERCATO DEL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO IN ITALIA</b> .....	<b>51</b>
4.1 2002-2011: la trasformazione del mercato delle opere pubbliche e l'affermazione del PPP .....	51
4.2 Il mercato del Partenariato Pubblico-Privato.....	53
4.2.1 L'evoluzione del mercato del PPP nel periodo 2002-2011: in 10 anni promossi 13.382 interventi per 67 miliardi di euro con la formula del Partenariato Pubblico-Privato...	54
<b>CONSIDERAZIONI FINALI</b> .....	<b>60</b>

## ***Premessa***

La situazione e lo stato delle infrastrutture, non solo di trasporto, nel nostro Paese è dettagliatamente e periodicamente analizzata, anche in termini comparati rispetto ai competitors europei, da una pluralità di istituzioni e di centri di ricerca.

Anche Uniontrasporti, per conto di Unioncamere, lo scorso anno ha prodotto un dettagliato ed aggiornato rapporto sullo stato delle nostre infrastrutture, la loro diffusa inadeguatezza, i ritardi realizzativi rispetto ai tempi indicati dalla Legge Obiettivo, le carenze delle necessarie risorse finanziarie. Il rapporto analizzava la situazione oggettiva delle infrastrutture del Paese, avvalendosi di informazioni aggiornate e numeri certi, desunti anche da TRAIL, il portale del sistema camerale sulle dotazioni infrastrutturali nel nostro Paese.

Il presente rapporto, con un approccio particolarmente originale, raccoglie ed elabora ad ampio spettro le valutazioni soggettive degli operatori economici, espressione dei sistemi economici locali, portatori di interessi economici organizzati, nel loro ruolo istituzionale di consiglieri della locale Camera di commercio.

Coloro che hanno risposto al questionario, oltre 800 sono i partecipanti all'indagine, hanno risposto a domande relative alla rilevanza della questione infrastrutturale per l'economia del territorio ed i processi di sviluppo economico, alla loro percezione sullo stato delle diverse tipologie di infrastrutture. Hanno quindi indicato puntualmente le principali criticità e priorità infrastrutturali sul loro territorio, si sono espressi sul ruolo svolto in passato, quello odierno e quello che nei prossimi anni potranno svolgere, e come, le istituzioni camerali possono contribuire al potenziamento ed all'ammodernamento infrastrutturale dei rispettivi territori.

Quello che ne risulta è un'analisi dettagliata di come la questione infrastrutturale è percepita da imprenditori ed operatori economici, della diffusa e profonda insoddisfazione circa l'insufficienza delle nostre dotazioni ed il loro stato attuale, specie per alcune tipologie e per alcuni territori, ed in particolare delle principali priorità infrastrutturali del territorio.

L'elaborazione dei risultati consente di avere un quadro d'insieme della questione infrastrutturale a livello nazionale, come illustrata nel presente rapporto, ma anche disaggregata per macroregioni, per regioni, per le province italiane aventi raggiunto un tasso di significatività adeguato. A valle di questo documento sono, infatti, disponibili altre numerose analisi territoriali per regioni e province.

Quel che emerge da questa indagine, per la parte generale, è la profonda e diffusa insoddisfazione di imprenditori ed operatori economici sullo stato e arretratezza delle infrastrutture esistenti sul territorio, la richiesta forte di un loro ammodernamento e potenziamento, per consentire ai sistemi economici locali di competere sui mercati.

Le esigenze e le indicazioni risultanti dall'indagine sono tante, ma mirate per singole aree, aggregabili a livello nazionale in una decina di grandi opere fortemente richieste da più territori, ma tutte realisticamente affrontabili e concretamente realizzabili.

Non si tratta, quindi, di nuovi, magari futuribili, se non proprio improbabili interventi dilazionati in anni di risorse pubbliche scarse come quelli che stiamo vivendo, bensì di richieste relative alla realizzazione o al completamento di opere previste ma o non ancora realizzate o in grave ritardo attuativo.

Dall'indagine emerge, infine, con grande chiarezza, la consapevolezza che l'inadeguatezza e l'insufficienza di finanziamenti pubblici rendono indispensabile lo sviluppo ulteriore e diffuso del Partenariato Pubblico-Privato, dunque il ricorso a capitali privati, da remunerare adeguatamente in sede di gestione dell'opera, per finanziare e rendere concretamente realizzabili le principali opere infrastrutturali delle quali il territorio avverte la necessità.

## 1. IL SISTEMA DELLE INFRASTRUTTURE IN ITALIA

Il presente capitolo si pone l'obiettivo di fornire una fotografia complessiva della situazione infrastrutturale presente ad oggi nel nostro Paese, facendo scorrere lo sguardo su tutte le diverse modalità di trasporto disponibili per esaudire l'esigenza di mobilità dei cittadini e di trasferimento delle merci. Ci si dedica alla descrizione dello stato attuale con le sue criticità della strada e della ferrovia, dei porti e degli aeroporti, senza trascurare le infrastrutture specifiche per la movimentazione delle merci e le reti di telecomunicazioni<sup>1</sup>.

### 1.1 La rete stradale per una connettività door to door

Le strade presentano rispetto alle altre infrastrutture di trasporto una grande capacità di penetrazione nel territorio, nonché un'accessibilità continua nello spazio. Storicamente le zone più interne e lontane dai centri economici di riferimento trovavano nelle strade la principale via di collegamento. Anche per questo motivo il processo di potenziamento della rete stradale rimane indissolubilmente legato alla progressiva estensione e crescita dei centri abitati e, soprattutto dal primo dopoguerra, alla diffusione dell'auto come mezzo di trasporto.

L'ossatura della rete viaria del nostro Paese – estesa circa 185 mila km, escludendo le strade comunali - è costituita dalle autostrade e dalle strade statali, che rappresentano gli assi per i collegamenti a lunga-media percorrenza.

La distribuzione del **sistema autostradale** è molto fitta al Nord, soprattutto nella Pianura Padana, dove si trova il cuore economico della nazione, grazie alla presenza di molti distretti industriali e sistemi locali del lavoro (Veneto, Emilia Romagna, Lombardia). Inoltre, in questa area vi è una concentrazione di infrastrutture per la logistica (interporti di Bologna, Verona, Padova, Torino Orbassano) e di alcuni porti che sono importanti per il traffico delle merci come Genova, Trieste, Venezia, ecc. Man mano che si scende verso Sud, la maglia diventa sempre più rada e ci sono interi territori che non sono coperti, soprattutto nel Centro. In particolare ciò che dovrebbe essere potenziato sono i collegamenti trasversali tra i due versanti della penisola.

La rete stradale del nostro Paese soffre attualmente per la mancanza di un'idea di crescita economica che riconosca il **ruolo fondamentale degli investimenti nelle infrastrutture**, non solo stradali ma nel loro complesso di reti e nodi. Territori meglio collegati tra loro - sia a livello nazionale che internazionale - favoriscono maggiori interscambi di prodotti, di conoscenze, di best practices.

---

<sup>1</sup> I paragrafi che seguono sono estratti dal "1 Rapporto sullo stato delle infrastrutture in Italia: criticità di oggi, priorità di domani" redatto da Uniontrasporti per conto di Unioncamere nell'anno 2010, opportunamente aggiornati laddove necessario.

In Italia, **l'ammodernamento della rete viaria è fermo da anni**, soprattutto nel comparto autostradale. Nell'Unione europea a 27 membri tale rete è aumentata nell'ultimo ventennio di quasi il 60%, con variazioni differenti a seconda dell'estensione iniziale della rete stessa. In Italia, paese che ha storicamente privilegiato il trasporto merci su strada, l'incremento registrato è stato solo del 7%, realizzando nel periodo 1990-2008 solo 436 km di nuove autostrade. La Legge Obiettivo aveva programmato interventi mirati a sopperire a tale deficit, nonché ad aumentare la sicurezza stradale attraverso la predisposizione di uno specifico piano, ma spesso tali interventi sono rimasti fermi a causa della mancanza di fondi.

Si evidenzia poi un **utilizzo quasi esclusivo** della modalità stradale sia per le persone che per le merci. In Italia, viaggia su strada il 91% delle merci interne, mentre i passeggeri si muovono nell'82% dei casi con mezzo stradale privato. Ciò provoca **fenomeni di congestione** sulle arterie viarie e soprattutto su alcune direttrici, con alti costi esterni del trasporto in termini di inquinamento ambientale e di tempo speso per il viaggio, oltre che un maggiore livello di incidentalità.

## 1.2 L'alternativa ferroviaria, ecocompatibile ma poco utilizzata

Il trasporto ferroviario - via treno o metropolitana - è una delle modalità di spostamento più efficienti, meno inquinanti, più sicure e col minore impatto sull'ambiente. Non è invece la modalità più diffusa, e resta largamente minoritario rispetto ad altre più inquinanti, energivore e pericolose, come il trasporto su gomma.

Il sistema ferroviario italiano ha sempre presentato delle peculiarità che lo hanno contraddistinto da quello degli altri Paesi europei. La prima è certamente la particolare orografia del Paese, lungo e stretto e attraversato da diverse catene montuose (Alpi e Appennini) che costituiscono una barriera naturale al collegamento con il resto dell'Europa e tra i diversi versanti. La seconda è che il territorio nazionale è stato il primo a passare alla trazione elettrica e questo per molto tempo ha costituito un forte vantaggio rispetto ai nostri competitors europei. Poi però, gli ammodernamenti tecnici in ferrovia si sono rivelati sempre più lenti e scarsamente efficaci, rallentati in molti casi dalla eccessiva burocratizzazione.

Le **criticità** che la rete ferroviaria presenta attualmente sono di diversa natura. Innanzitutto di **tipo fisico**. La rete infatti **non è distribuita in maniera capillare** sul territorio, se i grandi centri hanno dei buoni livelli di collegamento, vi sono delle zone periferiche dove la rete ferroviaria manca del tutto. Inoltre, **la qualità** della rete è piuttosto deficitaria. In molte zone del Paese il servizio poggia ancora su reti non elettrificate e a binario unico, con conseguente aumento dei tempi di viaggio e riduzione delle performance. Soprattutto nel trasporto regionale l'utenza lamenta l'utilizzo di materiale scadente, vetusto e poco confortevole, perenni ritardi con grandi incertezze sui tempi di arrivo. Questo spinge, ovviamente, a preferire l'utilizzo del mezzo su gomma (pubblico o privato) lasciando alla ferrovia una quota di mercato secondaria. Meglio potrebbe andare nei servizi di Alta Velocità, che fin da subito si sono dimostrati concorrenziali con il trasporto aereo. In questo

ambito, però, bisogna evidenziare i tempi lunghi di realizzazione della rete, la necessità di continue varianti, l'opposizione di alcune popolazioni locali, gli iter burocratici complessi.

**La liberalizzazione**, altro tema importante delle politiche ferroviarie di tutta Europa, nel nostro Paese si è dimostrata poco efficace, per le modalità con cui è stata attuata. Da parte di molti operatori si lamenta la presenza di forti barriere all'entrata, imposte dal gestore della rete, a favore di Trenitalia.

Infine per quanto riguarda le **merci**, si continua a registrare da parte dello Stato una prevalenza di investimenti nel settore dell'autotrasporto, a discapito di altre modalità meno inquinanti. Secondo le statistiche Eurostat, sulla rete ferroviaria italiana viaggia solo il 9% delle merci domestiche, mentre negli ultimi anni si è registrata la chiusura di diversi scali merci, a cui tra l'altro non è seguita una politica di investimenti di potenziamento di quelli ancora attivi.

### **1.3 L'accesso dal mare alla piattaforma italiana nel Mediterraneo**

I porti e le attività connesse alla portualità hanno avuto, storicamente, un'importanza determinante nello sviluppo dell'economia nazionale. La crisi mondiale in atto dal 2008 ha comportato pesanti tagli e perdite in tutti i settori produttivi. Ad esempio, il mercato delle commodities ha subito una forte contrazione ed ha determinato un eccesso dell'offerta, una conseguente riduzione dei prezzi e una forte domanda di stoccaggio delle materie prime e semiprodotti anche presso le aree portuali.

Le politiche economiche messe in atto da diversi Paesi hanno determinato una lieve ripresa delle economie e il commercio mondiale ha ricominciato a crescere soprattutto sulla scia dei Paesi emergenti come Cina, Brasile e India. Questo andamento ha portato anche a una rinnovata dinamicità dei noli marittimi, le merci hanno ricominciato a viaggiare sulle navi e sono cambiate di conseguenza anche le rotte aprendo nuovi mercati di sbocco e di approvvigionamento.

La rilevanza che i porti hanno nello sviluppo dell'economia nazionale nasce soprattutto dal ruolo privilegiato che essi ricoprono come nodi delle infrastrutture di trasporto "generatori e moltiplicatori" di relazioni. Infatti, mentre i collegamenti con i mercati attraverso le infrastrutture terrestri (strade e ferrovie) trovano nella rigidità fisica di queste i limiti alla loro espansione, il numero dei possibili collegamenti marittimi è così elevato da risultare persino difficilmente stimabile, per la flessibilità con cui tali collegamenti possono essere combinati fra loro.

Non bisogna trascurare i rapporti tra porti e territorio, nel contesto morfologico estremamente complesso della penisola italiana: la sua forma relativamente stretta, allungata e fortemente irregolare, la larga prevalenza di catene montuose e collinari che la percorrono longitudinalmente, hanno sempre costituito (ed ancor oggi costituiscono) un ostacolo alla realizzazione di collegamenti agevoli tra i porti ed il loro hinterland. Conseguentemente, il tema di "se e come" i porti, così come localizzati lungo i 7.500 km delle coste italiane, siano nel complesso in grado di svolgere, in modo efficace, **il loro ruolo di supporto allo sviluppo dell'economia**, non sembra



possa essere disgiunto dalle problematiche connesse con i vincoli posti dalla natura del territorio alla realizzazione di significative nuove infrastrutture, sia portuali sia terrestri, che risulterebbero opportune per supportare la competitività del sistema Paese.

Lungo le coste della penisola sono disseminate 534 strutture portuali tra porti commerciali e turistici. A questi poi vanno ad aggiungersi anche altre strutture utilizzate come ormeggi privati o di emergenza che portano il totale a circa 800. Negli ultimi anni si è registrata una crescita consistente del numero dei porti da attribuire principalmente all'aumento di strutture dedicate al diporto nautico. Il versante tirrenico è quello dove sono presenti il maggior numero di porti con circa 350 strutture.

Le **principali criticità** dello sviluppo dei porti italiani possono essere riassunte in:

- **disponibilità di spazi a terra.** Storicamente la maggior parte degli scali si è sviluppata inglobata nel tessuto urbano delle città. Questo, se da un lato ha fatto sì che il porto ed il territorio potessero divenire un'unica cosa, crescendo in maniera sinergica, dall'altro ha, di fatto, impedito l'espansione nell'entroterra delle attività;
- **attività logistiche a valore aggiunto.** I porti europei di maggiori dimensioni (Rotterdam, Amburgo, Barcellona) hanno sviluppato nel corso del tempo una serie di servizi ad alto valore aggiunto che consistono nella offerta di attività per la lavorazione e lo stoccaggio delle merci che arrivano in container. Diversi studi internazionali hanno calcolato che ogni container lavorato riesce a portare dei benefici economici non solo per il porto ma per l'intera collettività (manodopera, tasse allo stato, oneri e diritti vari) fino a 10 volte quelli di un container in transito. I porti italiani al momento non sembrano in grado di seguire un simile percorso;
- **collegamenti con le altre modalità di trasporto.** Per avere ricadute economiche importanti, la sola presenza di un porto sul territorio non basta, ma è necessario che il sistema dei collegamenti terrestri, stradali e ferroviari, sia efficiente e moderno. Ciò vale non solo per il traffico mercantile, ma anche per il traffico da diporto che è una componente essenziale per il sistema portuale italiano. Un porto inefficiente nei collegamenti terrestri non può essere competitivo e rischia di rimanere ai margini delle rotte delle compagnie di navigazione commerciale o di quelle turistiche;
- **sinergie con altre infrastrutture di nodo.** I porti potrebbero trarre numerosi benefici e trovare la disponibilità di spazi mancanti a terra, lavorando in maniera sinergica con interporti e scali merci. Tuttavia, manca ancora, dal punto di vista organizzativo e logistico, una visione d'insieme del sistema infrastrutturale nazionale, per cui ciascuna infrastruttura continua ad operare in maniera isolata e spesso in concorrenza con altre verso le quali sarebbe più proficuo creare delle integrazioni;

- **la concorrenza dei porti atlantici.** Nell'ambito degli scambi mondiali, i porti del Mediterraneo hanno visto invertire una tendenza degli anni passati che li ha visti prevalere per diverso tempo sui porti del Nord Europa. Pur in calo rispetto al 2009, Rotterdam nel 2010 si conferma il maggiore porto europeo con 386 milioni di tonnellate di merci movimentate ed è sintomatico che tra i primi 10 porti europei per tonnellate di merci movimentate solo 4 si affaccino sul Mediterraneo (Marsiglia, Algeciras, Valencia, Genova).

#### 1.4 La necessità di un riassetto del sistema aeroportuale italiano

Le infrastrutture di trasporto e il livello di mobilità aerea costituiscono certamente uno tra gli elementi maggiormente determinanti per la competitività di un Paese. Un **buon livello di mobilità aerea** rappresenta un **presupposto per lo sviluppo dell'economia locale e del turismo**, e costituisce quindi una discriminante nell'attrazione degli investimenti esterni. Il processo di globalizzazione, poi, ha esteso a gran parte del mondo il contesto sociale ed economico con il quale è necessario interagire e mantenere significativi e stabili contatti. La mobilità aerea, quindi, diviene a maggior ragione un fattore essenziale per lo sviluppo di una qualsiasi economia avanzata.

E' evidente che il sottoutilizzo di dotazioni infrastrutturali, come quelle presenti nel sistema aeroportuale italiano, genera diseconomie gestionali ed una progressiva perdita di valore per il sistema Paese, dovuta alla ridotta accessibilità delle aziende italiane, e per la collettività, in qualità di primario destinatario del trasporto aereo. Solo un aeroporto italiano compare nella classifica dei 30 aeroporti più importanti al mondo stilata da Airports Council International, ossia l'aeroporto di Roma Fiumicino, al quartultimo posto. Londra si posiziona al 4° posto, Parigi al 7°, Francoforte al 9°, Madrid al 12°. In generale gli aeroporti italiani sembrano soffrire di una bassa qualità delle connessioni intermodali, i collegamenti tra aeroporto e centro città risultano essere nel nostro Paese più difficoltosi oltre che più costosi.

L'Italia, con i suoi 103 scali civili, di cui 48 adibiti al traffico commerciale, registra un record di strutture, ma che in molti casi si traducono in veri e propri dispendi economici. Il grosso problema del nostro Paese è che l'elevato numero di aeroporti minori sono frutto di **scelte infrastrutturali spesso ispirate da ragioni di carattere localistico, più che strategico e funzionale.**

E' allora evidente come sia sempre più necessario un riassetto del sistema aeroportuale italiano, in termini di **selezione, specializzazione e qualificazione delle strutture aeroportuali.**

Il cuore della problematica ricade nel fatto che le società di gestione aeroportuali non fanno sistema tra loro, anche se intervengono su territori confinanti, ossia non condividono progetti e azioni di sana cooperazione che potrebbero garantire maggiori economie di scala oltre che maggiore competitività in una visione di più ampio respiro. Il singolo aeroporto non andrebbe valutato a sé stante ma nel panorama di sistema di quell'area e in questa direzione sarebbe opportuno un piano industriale dell'insieme degli aeroporti anziché del singolo.

## 1.5 La rete di infrastrutture logistiche per la movimentazione delle merci

Il nostro è stato il primo Paese europeo a pensare agli interporti come a una rete infrastrutturale dedicata al trasporto intermodale e ad intervenire con uno strumento di programmazione quale il Piano Generale dei Trasporti. Già negli anni '60 esisteva l'infrastruttura di Rivalta Scrivia, mentre negli anni '70 sono stati costruiti gli interporti di Bologna, Verona, Padova.

L'interporto in Italia rappresenta un modello originale di piattaforma logistica, la cui finalità è la realizzazione dell'intermodalità come strumento per:

- la razionalizzazione del traffico delle merci, del magazzinaggio, della distribuzione e della logistica a livello territoriale;
- il riordino urbanistico per allontanare dalle città gli impianti delle imprese di trasporto che rischiavano di essere inglobate nelle aree metropolitane a causa della loro espansione.

È chiaro che una struttura del genere consente alle imprese insediate non solo **economie di scala** nella realizzazione e nell'utilizzo delle parti comuni, ma favorisce anche l'aggregazione in territori ottimali e strategici, nel contesto nazionale di più servizi connessi alle attività dell'interporto e delle imprese che sono localizzate in esso.

In realtà, esso rappresenta, ad oggi, il centro nodale più complesso ed articolato che possa essere concepito per la gestione delle **attività di movimentazione, transito e stoccaggio delle merci**, considerato lo stato esistente delle tecnologie e delle risorse disponibili.

Oltre agli interporti, i centri o terminal intermodali possono anch'essi operare al servizio dell'interscambio strada-rotaia, seppure con funzioni più limitate e meno strategiche rispetto agli interporti.

La tecnologia gioca un ruolo importante per la gestione di tutte le informazioni che quotidianamente sono trattate nello svolgimento dei servizi associati al trasporto combinato (prenotazioni via telematica dello spazio ferroviario, posta elettronica, accesso a banche dati, eccetera) per cui è necessario che gli interporti siano dotati anche di sistemi telematici adeguati per la trasmissione di tali informazioni.

Per quanto riguarda le Società di gestione degli interporti, nella maggior parte dei casi esse hanno una componente azionaria di tipo misto pubblico-privato. Regioni, Province, Comuni, Camere di Commercio rappresentano la parte pubblica più consistente, mentre i soggetti privati sono costituiti generalmente da banche, compagnie di assicurazione, società ferroviarie, operatori del settore industriale e dei servizi.

Accanto alle infrastrutture interportuali riconosciute per legge ci sono piattaforme logistiche promosse dai privati specializzate per prodotto e per operatore. La piattaforma logistica è dotata di impianti automatici e semiautomatici di movimentazione e stoccaggio delle merci, governati da

sistemi informatici complessi; non esiste una tipologia unica di piattaforma logistica, ma ognuna è costruita in funzione delle necessità delle imprese che le utilizzano; mentre gli interporti usufruiscono di investimenti pubblici, la piattaforma logistica rappresenta una tipologia d'investimento a carico dell'utente privato.

La differenza sostanziale tra un terminal pubblico ed uno privato è che il primo risponde ai fabbisogni logistici di tutte le imprese di trasporto che chiedono di accedervi, senza distinzione; mentre un terminal privato è destinato a soddisfare i bisogni logistici di chi lo costruisce.

## 1.6 L'accessibilità alle reti di telecomunicazioni

E' ormai riconosciuto che i servizi innovativi generati da Internet apportano grande valore sociale ed economico, in termini di qualità della vita e produttività. La Rete diffonde potenzialmente a tutti cultura e conoscenza, offrendo servizi essenziali e nuove opportunità in aree come il lavoro, l'istruzione, la salute, i rapporti sociali e quelli con le istituzioni.

L'evoluzione delle reti di telecomunicazioni verso capacità sempre maggiori, ovvero la **banda larga**, è la **condizione necessaria per lo sviluppo e la diffusione di servizi innovativi, con crescenti livelli di integrazione, multimedialità e interattività**. In effetti, le reti di telecomunicazioni rappresentano l'infrastruttura di base per consentire lo scambio di informazioni e contenuti tra cittadini, imprese e istituzioni.

L'importanza strategica della banda larga discende dalla capacità di accelerare il contributo delle tecnologie ICT (Information and Communication Technology) alla crescita e all'innovazione in tutti i comparti economici, nonché alla coesione sociale e territoriale. Gli investimenti sulla banda larga, quindi, hanno un impatto diretto sullo sviluppo economico e sociale. Si valuta che lo sviluppo della banda larga in Europa porterà, entro il 2015, a creare oltre **1 milione di posti di lavoro e ad una crescita economica di 850 miliardi di euro**. A maggior ragione nell'attuale fase recessiva, gli investimenti per lo sviluppo della banda larga assumono una valenza strategica.

Allo stato attuale, **l'Italia presenta una limitata alfabetizzazione informatica**, sia dal punto di vista delle famiglie che delle imprese. E' stato per questo avviato un processo di riduzione del divario rispetto ai Paesi più avanzati, ribadendo la necessità di un modello di concertazione che garantisca una crescente sinergia di intenti tra il piano nazionale e quello locale.

A livello comunitario, l'iniziativa faro della Commissione Europea che intende affrontare i problemi e che definisce le politiche nel campo delle comunicazioni è costituita dall'Agenda Digitale Europea, attraverso cui la Commissione si è posta l'obiettivo di accelerare la diffusione di Internet e sfruttare appieno i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.

Secondo il quadro pubblicato, i progressi compiuti a livello comunitario sono positivi per:

- **uso regolare di Internet:** si è assistito a un rapido incremento fino ad arrivare al 65% della popolazione dell'Unione Europea, rispetto all'obiettivo del 75% entro il 2015. L'uso di

Internet si sta diffondendo anche tra le fasce più svantaggiate, come le persone meno istruite e gli anziani (dal 42% al 48%). La percentuale di popolazione che non usa Internet si è ridotta dal 30% al 26%;

- **acquisti online:** il 40% dei cittadini dell'UE fa acquisti online (il 57% di tutti gli utenti Internet). In 8 Stati membri oltre la metà della popolazione compra online;
- **servizi di eGovernment:** il 41% dei cittadini utilizza servizi della Pubblica Amministrazione online e la metà di questi ha compilato e restituito moduli online;
- **promozione dell'illuminazione a basso consumo energetico:** la tecnologia SSL (Solid State Lighting) ha conquistato una quota di mercato del 6,2% nel 2010, con un notevole aumento rispetto all'1,7% del 2009, e ha permesso di progredire verso l'obiettivo di riduzione dei consumi energetici per l'illuminazione del 20% entro il 2020.

In tale contesto, la **disponibilità di un accesso a banda larga per tutti i cittadini europei** è fissato come obiettivo strategico, da conseguire **entro il 2013**. L'universalità dell'accesso a banda larga diventa una condizione necessaria per dare concreta attuazione all'Agenda Digitale Europea e creare così le condizioni per una crescita sostenibile, basata sull'economia della conoscenza e sull'innovazione.

## 2. LA METODOLOGIA UTILIZZATA

Nel secondo capitolo dello studio si riportano le specifiche relative alla tecnica di indagine adoperata per l'esecuzione della rilevazione in oggetto, dopo avere sottolineato l'importanza che la stessa può avere rispetto al tessuto imprenditoriale italiano e alle politiche da intraprendere in relazione al tema infrastrutturale.

### 2.1 La rilevanza dell'indagine condotta

Più volte è stato sottolineato il ruolo fondamentale che le reti infrastrutturali - trasporto e logistica, energia e telecomunicazioni - rivestono per l'economia di un territorio, per la sua competitività e per il suo sviluppo.

In tale ottica, è stata progettata e realizzata un'indagine condotta presso tutti gli amministratori delle Camere di commercio d'Italia, con l'obiettivo prevalente di **capire quali siano le principali criticità infrastrutturali e le relative priorità di intervento** per ogni singolo territorio provinciale, secondo le valutazioni di coloro che esprimono e rappresentano i maggiori interessi economici del Paese. Le risultanze dell'indagine non sono quindi da intendere come referenziate al mero mondo camerale, ma in particolar modo a quello economico: ci dicono, infatti, **come percepiscono le criticità e le priorità infrastrutturali sul loro territorio gli amministratori camerali**, i quali oltre ad essere rappresentanti dei vertici delle Camere di commercio italiane, sono soprattutto imprenditori **espressione** del mondo del commercio, dell'industria, dell'artigianato e dell'agricoltura, quindi dei **sistemi economici e produttivi locali**. Questa pertanto è un'indagine che segnala le valutazioni degli operatori economici su quali interventi attuare prioritariamente sui singoli territori e quale ruolo possano e debbano svolgere le Camere di commercio.

L'**originalità dell'indagine condotta** risiede proprio in questo: fornire una fotografia del *sentiment* e della sensibilità sul tema infrastrutturale degli uomini di impresa. Si tratta di una analisi assolutamente unica, aggiuntiva rispetto a quanto esiste già nel panorama della ricerca nazionale, nel quale sono presenti studi di tipo oggettivo nel settore.

Grazie alla realizzazione dell'indagine in oggetto, è stato poi possibile giungere alla definizione di quelle che abbiamo definito le "**priorità delle priorità**". Consapevoli del fatto che per ciascun territorio l'ammodernamento delle proprie reti e dei propri nodi dei trasporti è percepito come essenziale, c'è da tenere in considerazione il periodo economico di grande difficoltà che si sta vivendo: è assolutamente necessario fare una selezione dei desiderata. Un ulteriore risultato è stato di circoscrivere le principali esigenze infrastrutturali di ciascuna provincia interessanti senz'altro in fase di concertazione e confronto con le istituzioni di governo di livello superiore.

L'indagine è stata costruita per dare informazioni sulla relazione Camere di commercio - infrastrutture e su come si è modificata nel tempo e permette, infatti, un'analisi:

- del **passato**, ossia di quanto le Camere abbiano contribuito all'ammodernamento del territorio fino a questo momento, facendone un bilancio;
- del **presente**, perché indaga sui progetti in atto da parte della Camera sul tema infrastrutturale;
- sul **futuro**, perché raccoglie quali saranno o potrebbero essere i campi di azione della Camera nei prossimi anni.

Abbiamo ritenuto valido restituire le informazioni raccolte in termini di criticità e necessità infrastrutturali anche mediante specifiche mappature realizzate per macroaree (Nord Ovest, Nord Est, Centro e Mezzogiorno).

L'indagine condotta ha dato risposte e giudizi anche in termini di politiche da adottare per affrontare la questione infrastrutturale, la già citata crisi finanziaria e la derivante mancanza di risorse: gli intervistati si sono infatti espressi sulla strategicità, sulle forme e sulle condizioni per intervenire direttamente al processo di infrastrutturazione del territorio, con risorse proprie e/o in qualche forma di Partenariato Pubblico-Privato.

E' stato inoltre possibile, conferendo ulteriore valore aggiunto al lavoro di analisi, effettuare un confronto tra lo stato dell'arte - con le sue criticità ed esigenze – e le priorità espresse dagli attori economici intervistati.

Il quadro delle opinioni delineato assume una valenza rilevante se si tiene in considerazione la portata nazionale dell'intera operazione. Sono stati chiamati a rispondere e a partecipare all'iniziativa gli amministratori di tutte le Camere di commercio d'Italia: si tratta nel complesso di 2.874 individui, tra consiglieri, presidenti e segretari generali. Il ritorno di tale notevole campagna di indagine è stato di 801 questionari, che rappresentano il 28% del totale interessato. Si è osservata una partecipazione piuttosto eterogenea sul territorio nazionale, passando da Camere il cui tasso di campionamento ha sfiorato l'80% (come Mantova) a Camere che non hanno aderito all'iniziativa (si tratta di 4 casi, Pesaro e Urbino, Lecce, Messina e Caltanissetta).

## 2.2 L'impostazione metodologica della rilevazione

L'obiettivo di **creare un atlante delle priorità e criticità infrastrutturali dal punto di vista del mondo economico italiano** è stato raggiunto utilizzando due metodologie differenti e complementari:

- **indagine indiretta**, effettuata mediante questionario sottoposto a tutti i consiglieri e presidenti delle Camere di commercio italiane, con l'aggiunta dei rispettivi segretari generali;
- **interviste dirette** ad un selezionato numero di presidenti di Camere di commercio o loro delegati, ritenuti particolarmente sensibili al tema infrastrutturale<sup>2</sup>.

Con riferimento all'indagine indiretta, è stato predisposto un **questionario** suddiviso in tre sezioni tematiche, precedute da una parte introduttiva dedicata alle informazioni generali della posizione dell'intervistato all'interno della Camera di commercio (settore rappresentato, anzianità di carica, presenza nel Consiglio di Amministrazione di società di gestione di infrastrutture partecipate dalla Camera). Le tre sezioni inserite nel questionario riguardano i seguenti argomenti:

- la **rilevanza della questione infrastrutturale per il territorio**, con domande atte a capire quanto si ritiene che l'attuale dotazione di ciascun territorio provinciale possa incidere sulla sua competitività, o se gli ultimi interventi infrastrutturali realizzati siano da considerarsi adeguati alle esigenze di mobilità e sviluppo del territorio;
- la **Camera di commercio e la questione infrastrutturale**, con domande poste per capire l'opinione rispetto al ruolo avuto negli ultimi anni dalla Camera nel processo di ammodernamento infrastrutturale della provincia o quale siano i progetti in fase di elaborazione e/o attivazione in tema infrastrutturale da parte della Camera; tale sezione include anche alcune domande relative al Partenariato Pubblico-Privato, alle condizioni e agli ambiti rispetto ai quali si pensa che la Camera possa o debba intervenire nel processo di infrastrutturazione del territorio;
- le **criticità** e le **priorità**, con domande volte a raccogliere un giudizio sull'attuale dotazione infrastrutturale di ciascuna provincia (tenendo conto delle diverse tipologie di reti e nodi disponibili) e sugli interventi rilevanti - in corso o in avanzato stato di progettazione - previsti sul territorio.

In termini di tipologie dei quesiti posti, nel questionario sono state inserite domande sia chiuse che aperte: il primo caso è stato usato fornendo all'intervistato prevalentemente una scala di risposte su 5 livelli, considerando quindi quello centrale come neutro; il secondo caso è stato usato al fine di dare la possibilità agli amministratori camerali di esprimersi in maniera libera sulle tematiche trattate, non fornendo risposte predefinite.

---

<sup>2</sup> I risultati di tale parte di indagine verranno riportati in un secondo momento.



Con riferimento alla compilazione del questionario, si è lasciata la possibilità di utilizzare due modalità distinte: on-line e cartacea. Per la compilazione on-line si è predisposto un apposito spazio sul sito web di Uniontrasporti, a cui gli amministratori potevano collegarsi mediante credenziali personali (User ID e Password) (Figura 1). Anche la raccolta dei questionari compilati è stata varia, avendo lasciato ai singoli amministratori una gamma articolata di possibilità di restituzione (via web, via fax, via posta) al fine di incontrare le esigenze di tutti.

**Figura 1 – L’Home page del sito per il caricamento on-line del questionario**

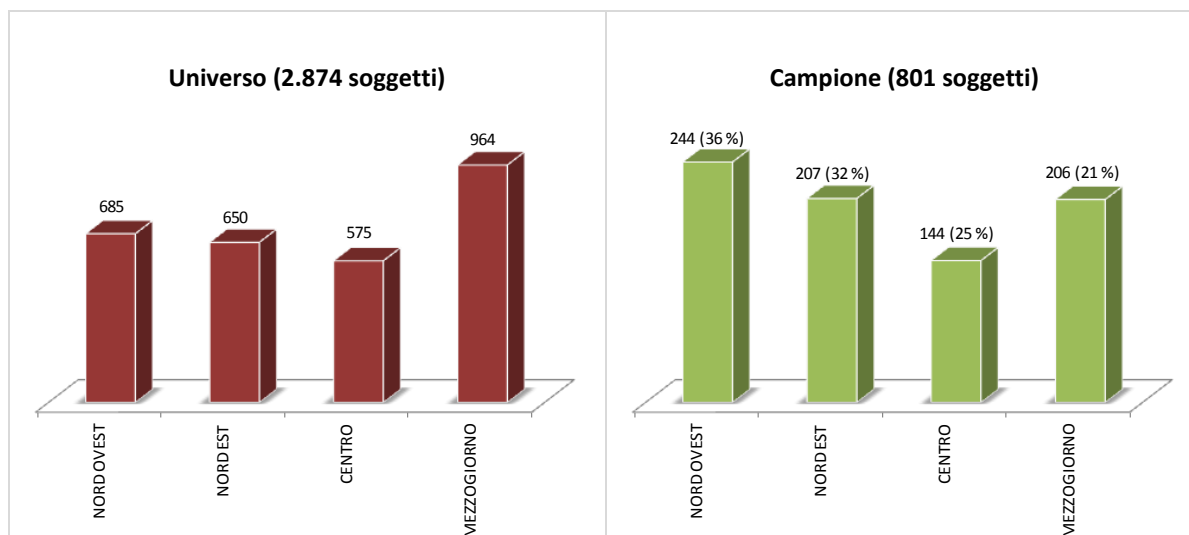
Rispetto alla prima fase di indagine indiretta, estesa a tutto l’universo dei soggetti interessati, si è poi ritenuto utile realizzare delle interviste dirette ad un numero limitato di presidenti, al fine di approfondire alcuni aspetti della questione infrastrutturale, privilegiando il colloquio.

## 2.3 L’analisi del campione

Il campione di indagine è stato individuato a partire dal censimento, per ogni Camera di commercio, di tutti i membri componenti l’amministrazione camerale - consiglieri, segretario generale, vicepresidente e presidente - in qualità di rappresentanti di vertice del tessuto produttivo provinciale.

Complessivamente sono stati contati 2.874 soggetti appartenenti alle 105 Camere di commercio italiane, con un ritorno positivo del 28%, ossia una partecipazione attiva all'indagine di **801 individui** che di fatto **compongono il campione osservato**.

**Figura 2 – Distribuzione degli amministratori camerali sul territorio nazionale**

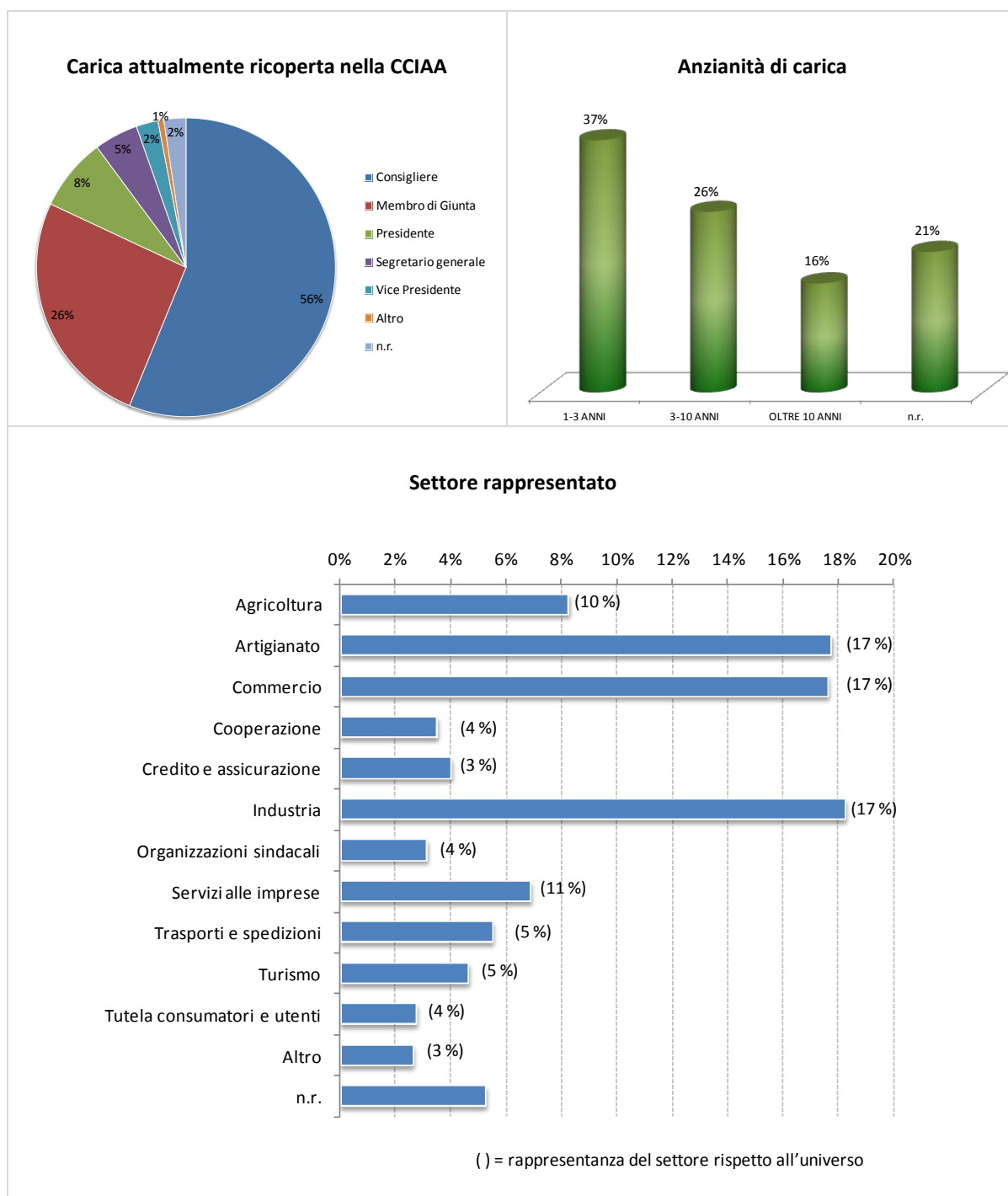


Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

Analizzando la numerosità del campione (Figura 2) si riscontra come le macroaree meglio rappresentate siano il Nord Ovest e il Nord Est, nelle quali i partecipanti attivi all'indagine superano il 30% del totale censito; nel Centro e nel Mezzogiorno le percentuali, anche se rilevanti, scendono rispettivamente al 25% e al 21%. D'altro canto, è evidente come il Mezzogiorno sia l'area che, da sola, interpreta oltre un terzo dell'universo della popolazione camerale nazionale coprendo ben 8 territori regionali e questo inevitabilmente comporta una maggiore complessità nel raggiungimento della significatività del campione per questa macroarea.

In riferimento al *panel* di rappresentanti del sistema camerale, la carica principalmente ricoperta dagli intervistati è quella di **consigliere camerale**, con un peso percentuale del 56% sul totale del campione. Combinando poi le valutazioni tra l'anzianità di carica e la presenza nel CdA di società di gestione di infrastrutture partecipate dalla CCIAA è parzialmente possibile qualificare il livello di esperienza maturato dagli interlocutori all'interno della Camera nell'ambito dei sistemi di trasporto e logistica e della pianificazione infrastrutturale. Il **37%** del campione è relativamente "giovane" in quanto ricopre la propria carica **da non più di 3 anni**, mentre il **42%** ricopre la propria carica **da 3 a oltre 10 anni**. Solo il 16% del campione dichiara di essere presente nel Consiglio di Amministrazione di società di gestione di infrastrutture – il 21% non ha fornito nessuna risposta. Questo potrebbe implicare una discreta familiarità degli intervistati con i quesiti dell'indagine, in alcuni casi anche competenze specifiche nel settore.

Figura 3 – Anagrafica del campione osservato



Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

I titolari d'impresa che hanno preso parte all'indagine appartengono prevalentemente ai seguenti settori produttivi:

- Industria (18%)

- Artigianato (18%)
- Commercio (18%)
- Agricoltura (8%)
- Servizi alle imprese (7%).

Gli altri settori produttivi sono rappresentati con percentuali inferiori o uguali al 5%, pressoché in linea con la rappresentanza dei diversi settori rispetto all'universo (Figura 3).

Le caratteristiche settoriali del campione mettono in evidenza un'aderenza tra i comparti produttivi rappresentati dal campione osservato e quelli realmente cardine dell'economia del Paese, ossia industria, artigianato, commercio e agricoltura. Questo permette di concludere che l'analisi delle risultanze dell'indagine sia effettivamente dedotta da una significativa rappresentanza portavoce delle esigenze del sistema economico locale e nazionale.

**Tabella 1 - Significatività del campione sul territorio regionale**

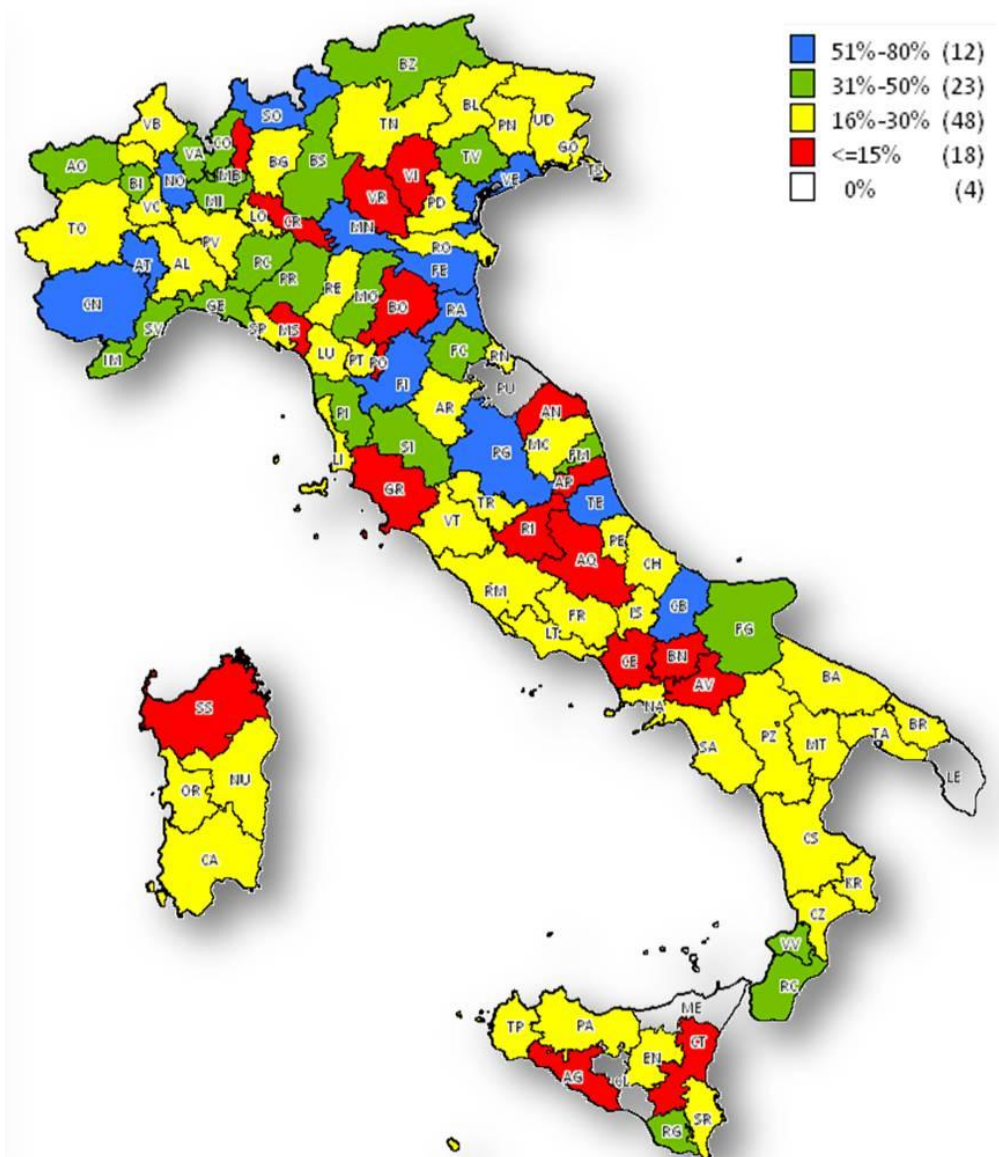
REGIONE	UNIVERSO	CAMPIONE	%
UMBRIA	57	27	47,40%
VALLE D'AOSTA	29	12	41,40%
EMILIA ROMAGNA	252	97	38,50%
PIEMONTE	208	75	36,10%
LIGURIA	105	37	35,20%
LOMBARDIA	343	120	35,00%
MOLISE	46	16	34,80%
ABRUZZO	111	36	32,40%
VENETO	209	62	29,70%
TRENTINO ALTO ADIGE	92	25	27,20%
TOSCANA	250	68	27,20%
CALABRIA	104	28	26,90%
FRIULI V. G.	97	23	23,70%
SARDEGNA	106	23	21,70%
PUGLIA	150	30	20,00%
MARCHE	128	25	19,50%
SICILIA	251	46	18,30%
LAZIO	140	24	17,10%
CAMPANIA	147	21	14,30%
BASILICATA	49	6	12,20%
TOTALE	2.874	801	27,90%

Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

Da una lettura della mappatura regionale (Tabella 1) e provinciale (Figura 4) della distribuzione del campione di indagine, si evince come le regioni più "reattive" e/o più sensibili alle tematiche

affrontate, siano state Umbria, Valle d'Aosta, Emilia Romagna, Piemonte, Liguria, Lombardia, Molise e Abruzzo, nelle quali la significatività del campione intervistato si misura in una percentuale compresa tra il 47% e il 32%. In particolare, ben 12 province, o meglio Camere di commercio, si potrebbero definire casi di eccellenza o *best practices* ai fini dell'adesione all'indagine, con una significatività del campione superiore al 50%. Si tratta, nell'ordine decrescente delle percentuali di partecipazione, delle Camere di Mantova, Ravenna, Teramo, Perugia, Venezia, Novara, Cuneo, Firenze, Sondrio, Ferrara, Asti e Campobasso. Le risposte ottenute dai membri di queste 12 Camere di commercio coprono il 25% di tutto il campione nazionale.

Figura 4 - Significatività del campione sul territorio provinciale<sup>3</sup>



Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

Casi che potrebbero invece definirsi di *bad practices*, riconducibili ad una carenza di percezione o di interesse verso le problematiche trattate nell'indagine, sono, oltre alle 4 Camere di commercio di Pesaro e Urbino, Lecce, Messina e Caltanissetta, per le quali nessun membro camerale ha partecipato alla rilevazione, altre 18 Camere che hanno registrato una significatività compresa tra il 3 e il 15%.

<sup>3</sup> La Camera di Vibo Valentia attualmente è priva di consiglio, pertanto la rappresentatività è espressa da una sola intervista.

Considerando i tempi abbastanza ristretti della campagna d'indagine, che ha avuto luogo tra ottobre 2011 e febbraio 2012, la collaborazione delle Camere di commercio è stata nel complesso molto buona - solo 4 Camere su 105 non hanno colto l'opportunità di partecipare all'iniziativa - e ha messo ulteriormente in evidenza – indipendentemente dalla lettura dei risultati puntuali – l'elevata attenzione che il sistema camerale dimostra, ormai da diversi anni, per le infrastrutture di trasporto e di logistica: si tratta di un interesse già più volte sottolineato, anche attraverso le partecipazioni che le Camere possiedono in diverse società e/o enti che operano nei settori autostradale, aeroportuale, marittimo e intermodale, e la presenza di alcune Camere di commercio, italiane ed europee, all'interno di Comitati di promozione dei grandi assi europei, il cui principale obiettivo è sostenere la realizzazione delle infrastrutture, attraverso azioni di lobbying e monitoraggio degli interventi programmati lungo i corridoi europei.

### 3. IL PUNTO DI VISTA DEL MONDO ECONOMICO

In questo terzo capitolo del rapporto si presenta una sintesi della rilevazione diretta eseguita presso i vertici del sistema camerale italiano allo scopo di presentare il punto di vista del mondo economico in tema di infrastrutture e di trasporto, giungendo alla definizione delle criticità e delle priorità di intervento.

#### 3.1 L'importanza della questione infrastrutturale per il territorio

Le infrastrutture di trasporto possono contribuire allo sviluppo di un territorio, influenzando le scelte degli individui, in riferimento ai nuovi insediamenti residenziali e produttivi, nonché all'attività turistica, promuovendo in ogni caso nuovi sbocchi occupazionali. L'efficienza complessiva delle infrastrutture influenza, infatti, sensibilmente la produttività dell'intero sistema economico, le scelte di localizzazione delle imprese sul territorio e la vita dei cittadini. In estrema sintesi, la qualità delle infrastrutture riflette quella dei meccanismi istituzionali e di mercato.

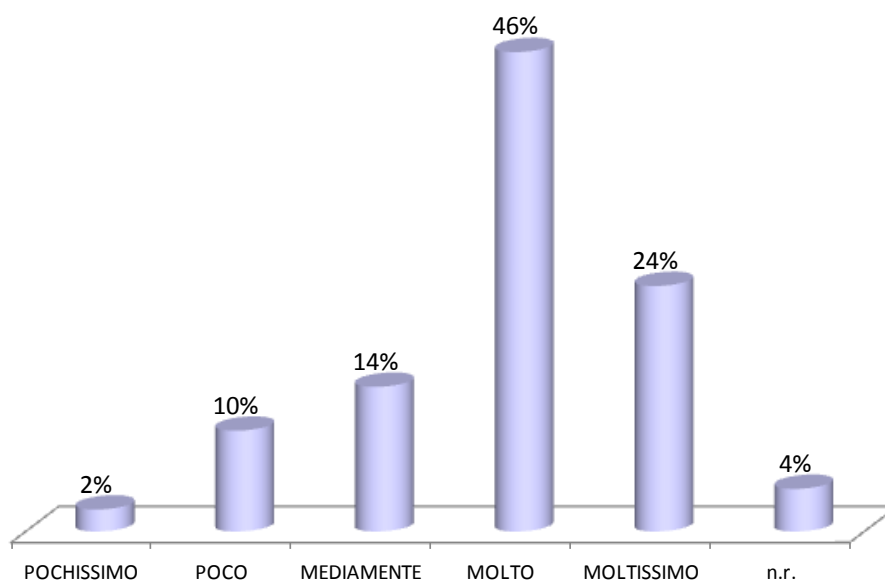
La relazione tra infrastrutture e crescita economica dipende però fortemente dal modo in cui sono impiegate le risorse. Al fine dell'individuazione delle priorità, sono allora cruciali le interazioni tra governo centrale ed enti locali, tra pubblico e privato, tra autorità di regolazione e soggetti regolati.

Proprio per questo motivo, la prima sezione del questionario è stata appositamente progettata al fine di intercettare la percezione che il mondo economico, esprime nei confronti delle interdipendenze tra l'assetto del sistema infrastrutturale della propria provincia e le opportunità di sviluppo sistemico del territorio.

Innanzitutto è stato chiesto in che misura si ritiene che **l'attuale dotazione infrastrutturale** e del sistema economico imprenditoriale locale **possa incidere sulla competitività del proprio territorio**. A questo proposito, l'84% del campione ritiene che la dotazione infrastrutturale incida da "mediamente" a "moltissimo" sull'economia del proprio territorio, un dato che conferma la piena consapevolezza del sistema imprenditoriale sul tema.



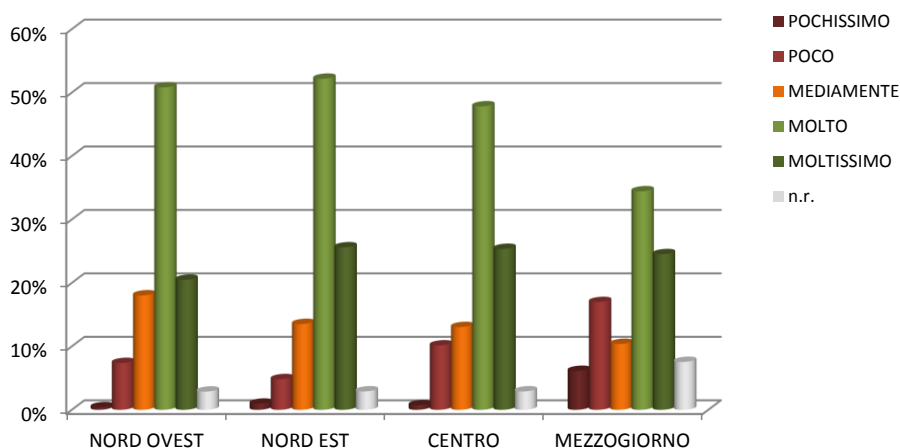
**Figura 5 – Incidenza dell'attuale dotazione infrastrutturale sulla competitività del proprio territorio**



Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

Il dato è confermato anche se viene disaggregato a livello di singola macroarea: sono in particolare le regioni del Centro-Nord quelle in cui prevalgono i giudizi di chi ritiene che la dotazione infrastrutturale incida fortemente sullo sviluppo economico del territorio rispetto a chi la ritiene quasi ininfluenza.

**Figura 6 – Incidenza dell'attuale dotazione infrastrutturale sulla competitività del proprio territorio per macroarea**

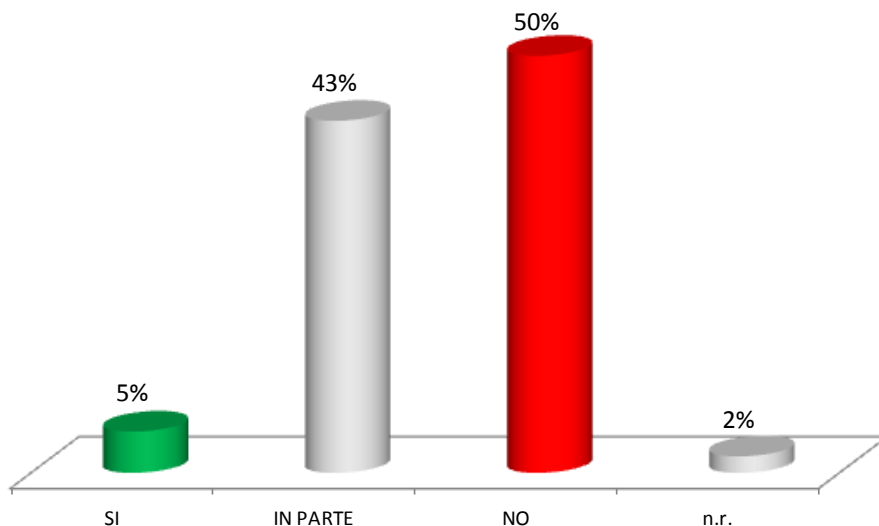


Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

Un aspetto importante che si è voluto ulteriormente appurare mediante l'indagine è anche quanto gli interventi infrastrutturali realizzati negli ultimi 15 anni, a livello regionale e locale, si

ritengano adeguati alle reali esigenze di mobilità e sviluppo socio-economico della propria provincia.

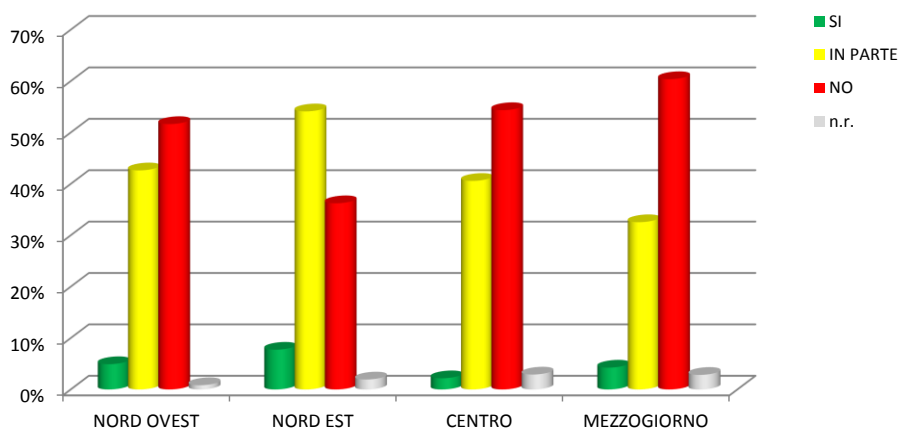
**Figura 7 – Coerenza degli interventi realizzati negli ultimi 15 anni**



Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

In questo caso i risultati sono stati piuttosto scoraggianti, dal momento che oltre il 50% del campione manifesta il proprio disaccordo rispetto alle priorità di intervento riconosciute e validate negli ultimi 15 anni. Testimonianza diretta di un diffuso malcontento nazionale, questo risultato evidenzia come, per la maggior parte degli intervistati, le previsioni di sviluppo infrastrutturale siano state fortemente disattese.

**Figura 8 – Coerenza degli interventi realizzati negli ultimi 15 anni per macroarea**



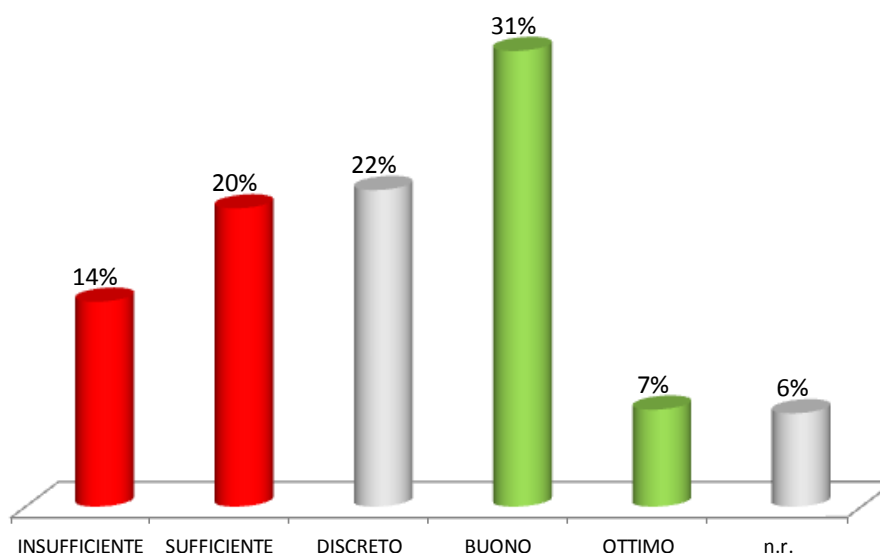
Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

Anche scendendo dal livello nazionale a quello di macroarea, si conferma lo stesso stato d'animo di disaccordo e di piena consapevolezza di quali opere avrebbero invece dovuto avere la precedenza su quelle poi concretamente realizzate. Il Nord Ovest e soprattutto il Nord Est riportano un maggior grado di soddisfazione sugli interventi realizzati nel proprio territorio rispetto alle altre due macroaree.

### 3.2 La Camera di commercio e la questione infrastrutturale

La seconda sezione del questionario è relativa all'impegno dedicato dalla Camera in riferimento al processo di ammodernamento infrastrutturale, nonché al suo ruolo nella elaborazione di progetti in atto o in corso di attivazione, allo scopo di comprendere la consapevolezza della propria funzione ricoperta nel passato, nel presente e nel futuro, in termini di risorse impegnate, di partecipazione fattiva nella gestione e realizzazione delle infrastrutture.

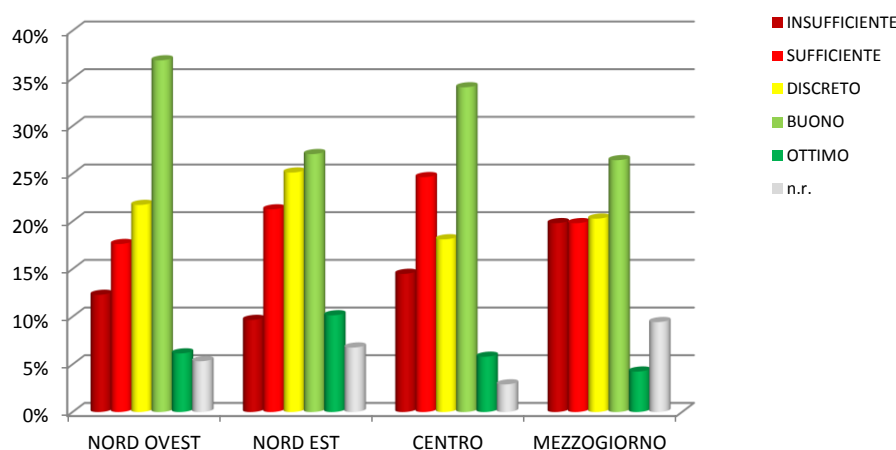
**Figura 9 – Valutazione del contributo della Camera di commercio al processo di ammodernamento infrastrutturale del territorio negli ultimi 15 anni**



Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

Il 60% del campione ritiene che il contributo della Camera di commercio al processo di ammodernamento infrastrutturale del proprio territorio di riferimento sia stato complessivamente molto positivo negli ultimi 15 anni – valutazioni comprese tra “discreto” e “ottimo”. Questo è evidente soprattutto nei territori del Nord Ovest e del Nord Est dove le percentuali di gradimento per l'operato del sistema camerale superano la media nazionale (Figura 10).

**Figura 10 – Valutazione del contributo della Camera di commercio al processo di ammodernamento infrastrutturale del territorio negli ultimi 15 anni per macroarea**



Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

Non si può trascurare il fatto che in Italia, da oltre due decenni, è diventato sempre più difficile giungere alla realizzazione effettiva di opere ritenute importanti o addirittura essenziali per garantire il mantenimento di un adeguato livello di competitività, segnando un ritardo che inevitabilmente genera preoccupanti segnali di incertezza per tutto il sistema Paese.

Alla riduzione progressiva degli investimenti pubblici si è affiancata anche la tendenza al dilatamento dell'iter burocratico necessario per passare alle azioni concrete e al decentramento decisionale che ha fatto lievitare il numero dei soggetti coinvolti e responsabili delle scelte, spesso moltiplicando le difficoltà nel raggiungimento di strategie condivise.

La scarsità delle risorse pubbliche è stata in parte compensata dall'ingresso di capitali privati nella realizzazione di importanti opere infrastrutturali, anche se spesso il rischio d'impresa è rimasto interamente a carico delle istituzioni pubbliche. Sempre più, infatti, il Partenariato Pubblico-Privato è visto dalle amministrazioni pubbliche, e soprattutto da quelle locali, come una importante risposta alla necessità di miglioramento e di mantenimento della funzionalità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio, soprattutto in questa preoccupante fase economico-finanziaria che il nostro Paese sta attraversando.

Stante la situazione di crisi della finanza pubblica, l'88% del campione ritiene strategico che la Camera di commercio, nei prossimi anni, si occupi di infrastrutture, intervenendo direttamente, con risorse proprie e/o in qualche forma di Partenariato Pubblico-Privato e questo si verifica nelle quattro macroaree.

Oggi le Camere di commercio avvertono la necessità di contribuire allo sviluppo delle reti, non limitandosi a quelle di trasporto ma ampliando il proprio sguardo anche verso le sfide che il nuovo quadro competitivo internazionale impone alle nostre imprese, rivolgendo la propria attenzione

anche alle reti per l'energia e per le telecomunicazioni. In particolare, nel 2010 il **volume delle risorse investite** dal sistema camerale in infrastrutture ammonta a circa **612 milioni di euro** - che rappresenta l'87% del valore complessivo - distribuiti su 520 partecipazioni singole.

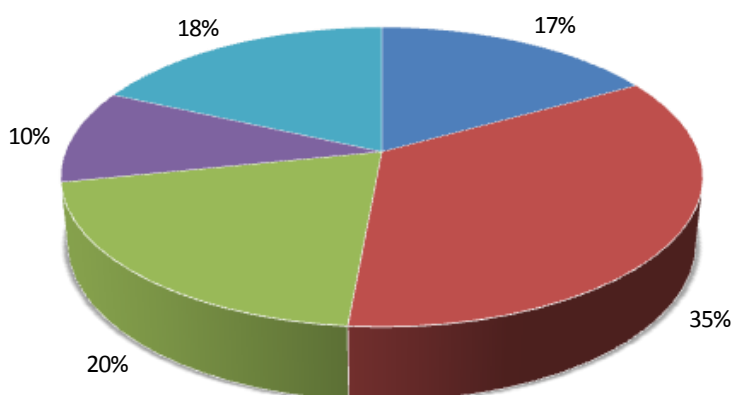
Dall'indagine si evince che numerose Camere di commercio, distribuite su tutto il territorio nazionale, hanno in fase di elaborazione progetti o in corso di attivazione interventi relativi alle infrastrutture di trasporto, energetiche e delle telecomunicazioni e al loro sviluppo.

Ancora più importante può essere il contributo del sistema camerale nel superamento di un ulteriore grave problema che rende così complesso il passaggio dalla fase progettuale a quello della realizzazione vera e propria: la **mancanza di un adeguato consenso**. Molto spesso le scelte vengono fatte senza coinvolgere coloro che ne saranno i diretti beneficiari: i cittadini, le associazioni di categoria, le imprese che gravitano sul territorio di pertinenza delle opere. Non mancano esempi, nel recente passato, di grandi opere che hanno suscitato una forte disapprovazione da parte di gruppi organizzati di cittadini, proprio a causa di una mancata trasparente informazione e condivisione delle scelte progettuali, rallentandone il naturale iter di esecuzione dei lavori.

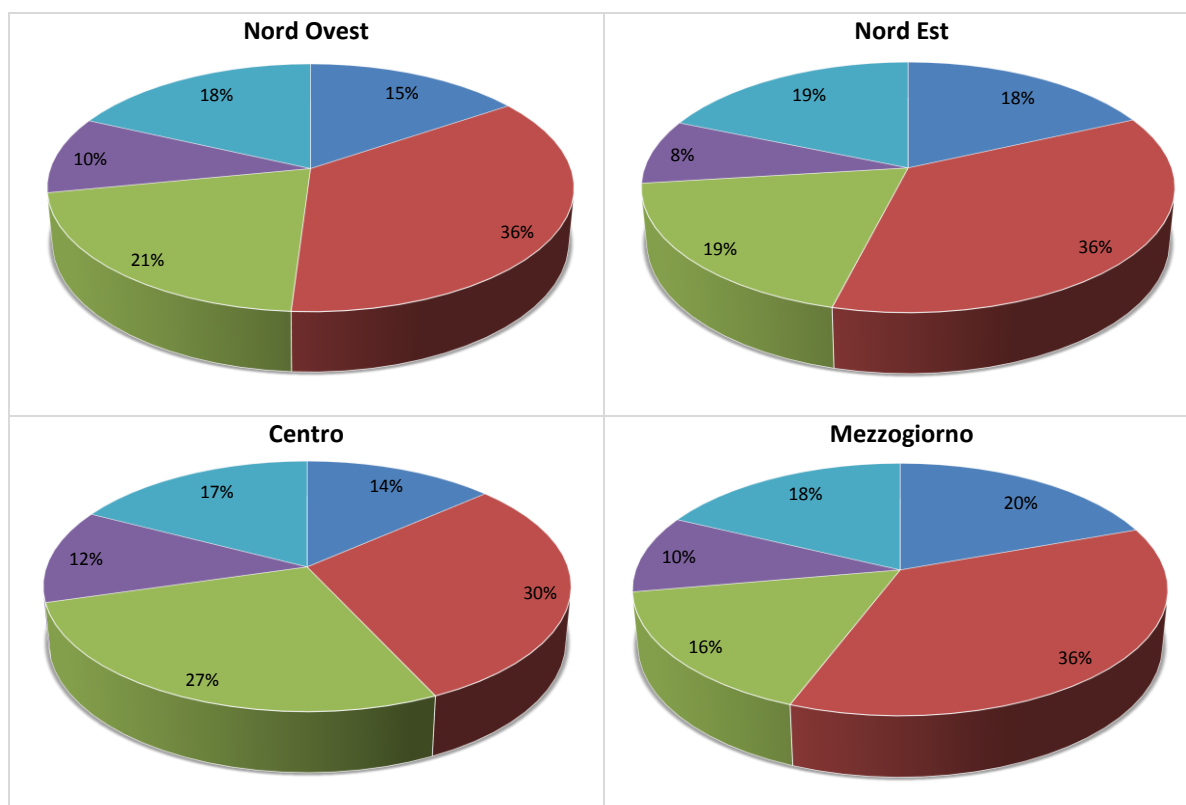
Come si può desumere dalla Figura 11, le Camere di commercio sono ben consapevoli che la loro **centralità istituzionale e sociale**, quali soggetti di frontiera tra il pubblico e il privato, può costituire la base per un lavoro di medio termine finalizzato al miglioramento della comunicazione in materia di nuove infrastrutture, per rendere i diversi attori coinvolti più consapevoli in tema di costi, benefici e tempi di realizzazione. In tutte e 4 le macroaree, oltre il 50% del campione sarebbe disposto a partecipare attivamente, da un lato, mediante l'**avvio e la gestione di tavoli di concertazione tra soggetti pubblici e privati**, dall'altro, mediante il **finanziamento e la realizzazione di progetti di pre/fattibilità** per nuove infrastrutture. Nel Mezzogiorno e nel Nord Est, una buona percentuale del campione sarebbe anche disposta a prendere parte al capitale di società di gestione di infrastrutture.

A tal proposito si menzionano le positive esperienze sviluppate nel 2010 e 2011 da alcune Camere di commercio - tra cui si cita a titolo di esempio Terni, Arezzo e Crotone - in tema di gestione del consenso e realizzazione di tavoli di concertazione, portate avanti anche grazie al supporto tecnico di Uniontrasporti.

**Figura 11 – Possibili ambiti di partecipazione della Camera di commercio**



- Partecipazione al capitale di società di gestione di infrastrutture
- Avvio e gestione di tavoli di concertazione tra soggetti pubblici e privati
- Finanziamento e realizzazione di progetti di pre/fattibilità per nuove infrastrutture
- Messa a disposizione di risorse per la realizzazione di nuove infrastrutture
- Altre forme di intervento in nuove reti infrastrutturali



Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

### 3.3 Le criticità segnalate dal tessuto imprenditoriale

La terza parte del questionario è stata utilizzata per raccogliere il giudizio degli imprenditori italiani sulle infrastrutture di cui dispongono i rispettivi territori e, nella fattispecie, sul livello di servizio che ciascuna differente tipologia di infrastrutture riesce ad erogare in relazione alle loro esigenze di mobilità e di movimentazione e trasferimento delle merci.

Il quadro che emerge a livello nazionale è di una **insoddisfazione piuttosto ampia**, marcata soprattutto per quanto riguarda la **rete ferroviaria** (urbana ed extra urbana) e i servizi che essa riesce a fornire - i cui giudizi negativi espressi raggiungono il 72% del totale - e per le **reti telematiche** (quindi per quanto concerne Banda Larga e Intelligent Transport System, ad esempio) - i cui pareri negativi si attestano sul 64% (Tabella 2). Valutazioni negative che superano il 50% delle risposte raccolte si riscontrano anche per la rete della viabilità ordinaria di grande comunicazione (quindi per le strade statali, 56%), per le infrastrutture logistiche (56%) e per quelle dedicate alla distribuzione urbana delle merci (52%). Sono quindi queste citate le categorie di infrastrutture che presentano particolari criticità a giudizio del sistema economico ed imprenditoriale italiano.

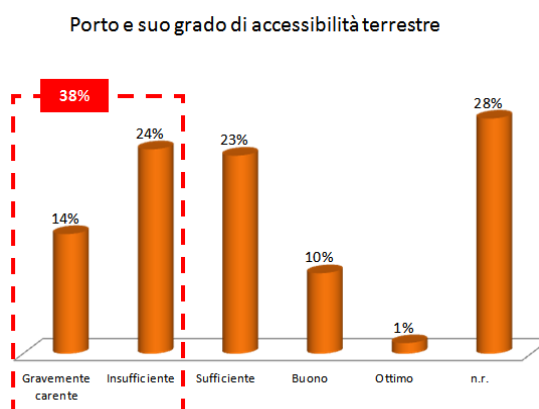
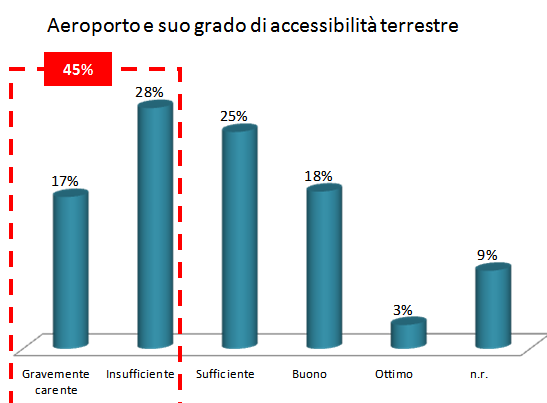
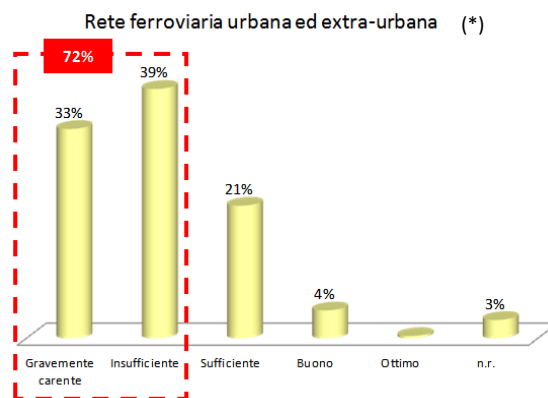
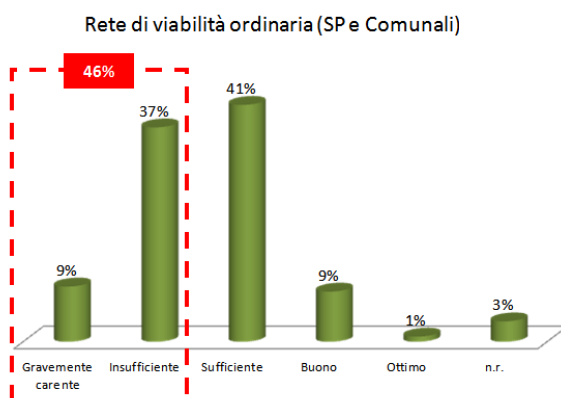
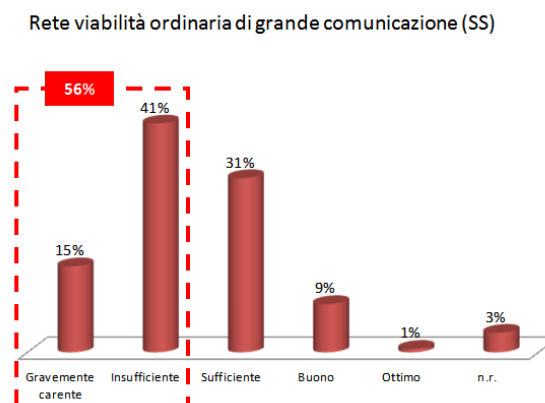
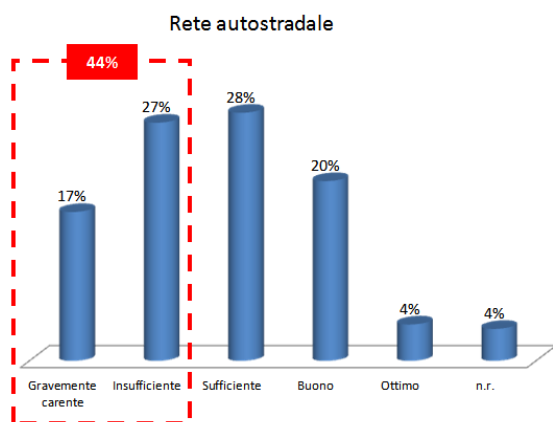
Anche la **rete dei trasporti urbani**, sia su gomma che su ferro, a livello complessivo ha raccolto una maggioranza di valutazioni negative, che si attestano sul 49%; occorre però precisare che la differenza con il totale dei giudizi positivi risulta minima (solo 4 punti percentuali).

Con riferimento alla rete di viabilità ordinaria e al sistema aeroportuale e alla sua accessibilità terrestre il mondo economico si è diviso in modo uguale, o comunque con una ridotta differenza percentuale, tra valutazioni di merito positive e negative. Nel caso delle **strade provinciali e comunali**, i giudizi prevalenti sono positivi (51%), superando di poco quelli negativi (46%); nel caso degli **aeroporti**, si sono registrati commenti positivi nel 46% dei casi (prevalgono i giudizi "sufficienti") e negativi nel 45% (in questo caso è prevalso il giudizio "insufficiente").

Una tipologia di infrastrutture per la quale i giudizi del tessuto imprenditoriale italiano è **risultato positivo è stata la rete autostradale**, il cui grado di soddisfazione – espresso a vari livelli - ha raggiunto il 52% (anche se solo il 4% degli intervistati esprime un giudizio "ottimo" sulle autostrade di cui dispone).

Per quanto concerne i **porti** e i giudizi su di essi, si sottolinea innanzitutto il numero elevato di "non risposte" registrato per tale tipologia (28%), dovuto in prima istanza alla non disponibilità di infrastrutture portuali su tutti i territori provinciali. Il non considerare il nodo portuale fuori provincia quale alternativa di trasporto da parte degli imprenditori evidenzia però una **scarsa visione d'insieme delle dotazioni infrastrutturali, in chiave di intermodalità ed integrazione tra le diverse modalità di trasporto utilizzabili**. Anche per il sistema portuale le valutazioni si bilanciano, con una leggera prevalenza dei giudizi negativi (38%, contro il 34% delle valutazioni positive).

**Tabella 2 – Le criticità infrastrutturali rispetto alle esigenze del territorio (Nazione)**

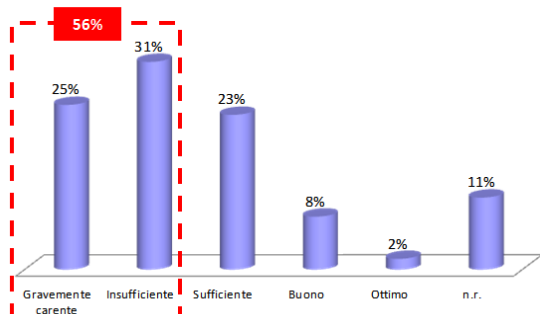


continua

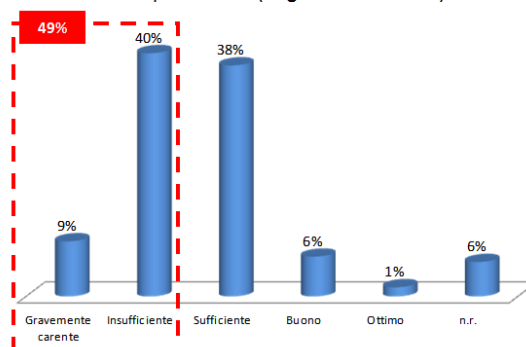


segue

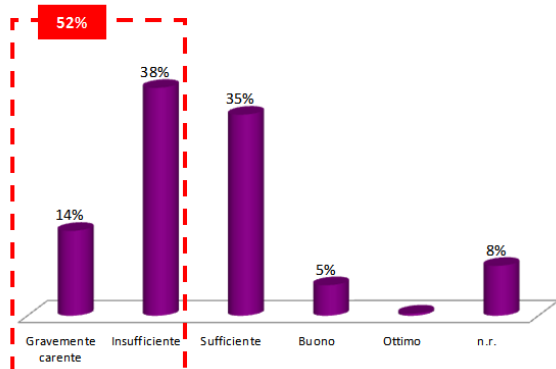
Infrastrutture logistiche (Interporto, piattaforma, polo)



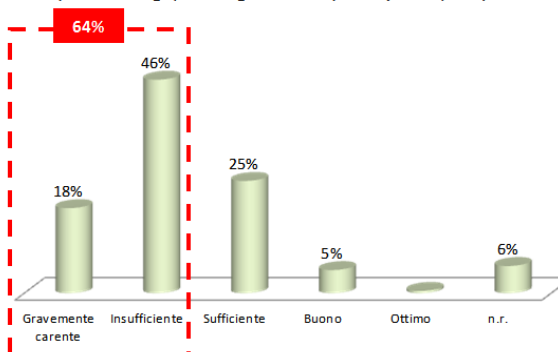
Rete di trasporti urbani (su gomma e su ferro)



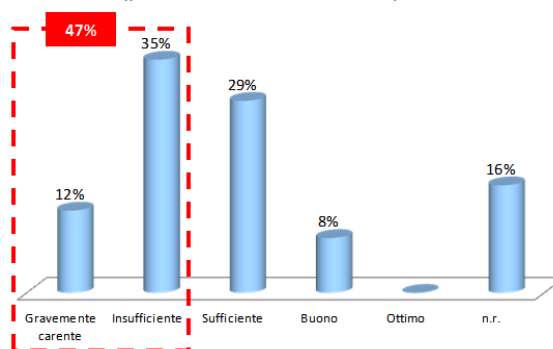
Distribuzione urbana delle merci (City logistics)



Reti telematiche (banda larga, Intelligent Transport System, ecc)



Reti energetiche - tradizionali e da fonti rinnovabili (produzione e/o distribuzione)



(\* ) Il giudizio fornito non tiene conto del sistema AV in quanto solo pochi nodi ad oggi ne beneficiano, ma questo aspetto viene preso in considerazione nella valutazione delle priorità di intervento

Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

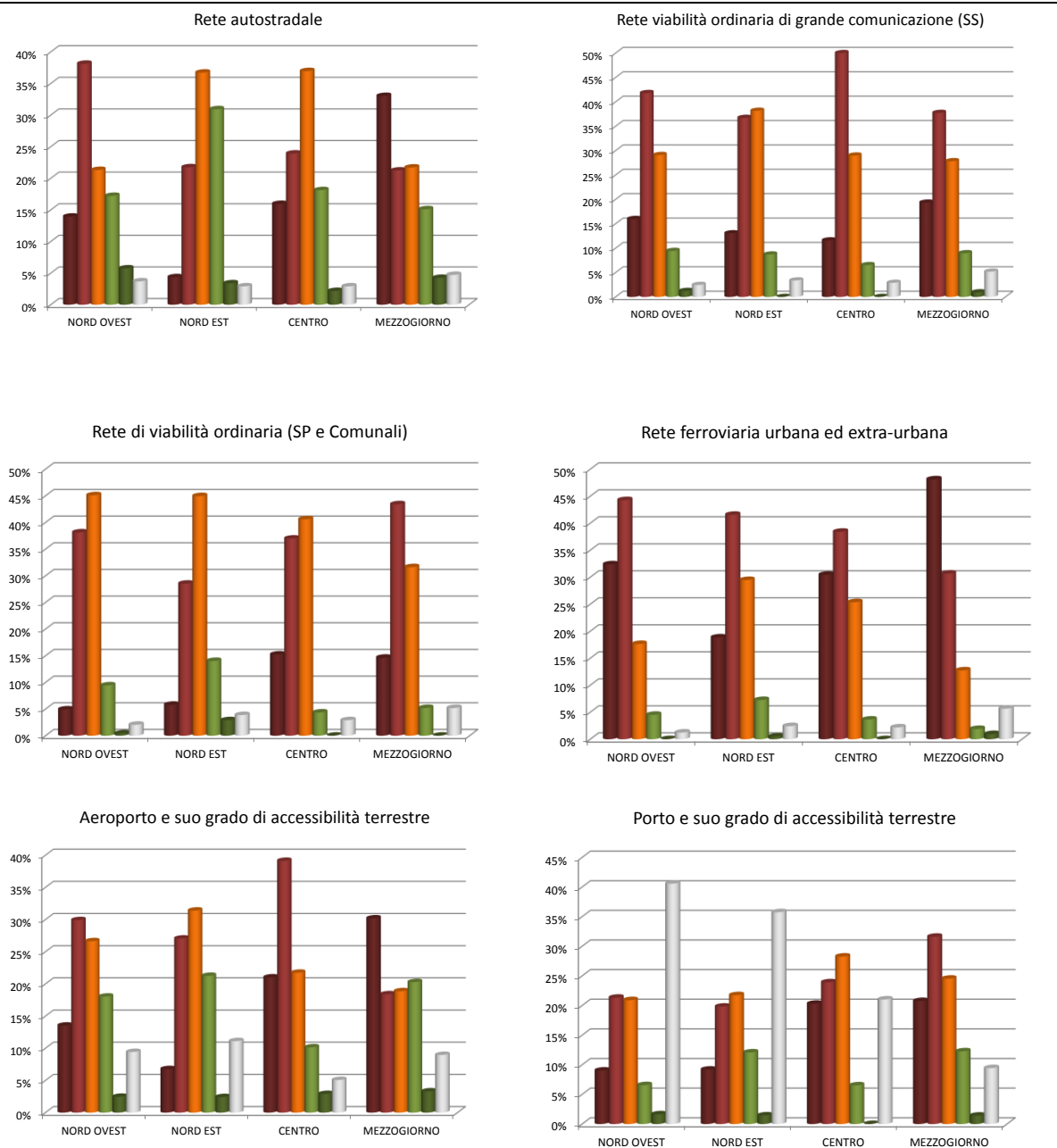
Scendendo con l'analisi a livello di macroarea, si può in generale affermare che il sistema produttivo che, nella maggior parte dei casi, **risulta soddisfatto delle proprie infrastrutture** è quello del **Nord Est** (Tabella 3). Prevale, nel dettaglio, il gradimento della rete autostradale di cui dispone (i giudizi "sufficiente", "buono" e "ottimo" raggiungono per tale tipologia infrastrutturale il 71%) e delle reti dedicate ai trasporti urbani su gomma e su ferro (la cui valutazione positiva arriva al 63%). Anche la rete di viabilità ordinaria, costituita dalle strade provinciali e comunali, e le reti energetiche, in termini di produzione e/o distribuzione, nel Nord Est vengono considerate adeguate alle esigenze del territorio (si registrano diversi gradi di soddisfazione: nel complesso rispettivamente il 62% e il 61%).

Anche per la macroarea del **Nord Ovest** si registra un certo grado di soddisfazione per le infrastrutture disponibili, in misura quasi identica a quella sopra riportata per il Nord Est.

Sul fronte delle insoddisfazioni, la macroarea per la quale si registrano maggiori giudizi negativi in relazione alla congruenza tra dotazione infrastrutturale ed esigenze del territorio è sicuramente il **Mezzogiorno**, che purtroppo assume il **primato di insoddisfazione** su ben 8 tipologie di infrastrutture, su un totale di 11 proposte. Nello specifico, il tessuto imprenditoriale ascoltato mediante la ricognizione effettuata si è espresso negativamente soprattutto per quanto riguarda la rete ferroviaria (giudizi negativi nel 79% dei casi), le infrastrutture logistiche (75%) e le reti telematiche (69%); ma anche per la rete dei trasporti urbani (60%), le infrastrutture atte alla distribuzione urbana delle merci (60%), la rete delle strade provinciali e comunali (58%), la rete autostradale (54%) e il sistema della portualità (52%).

L'**area centrale** della penisola risalta, invece, in termini negativi, con riferimento al gradimento dei suoi imprenditori per le strade statali (62% tra giudizi "gravemente carente" e "insufficiente"), per la rete degli aeroporti (60%) e per le reti energetiche (54%).

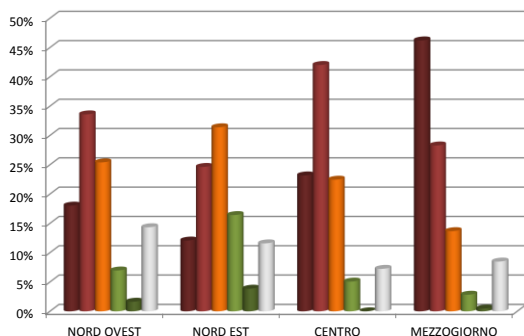
**Tabella 3 - Le criticità infrastrutturali rispetto alle esigenze del territorio (Macroaree)**



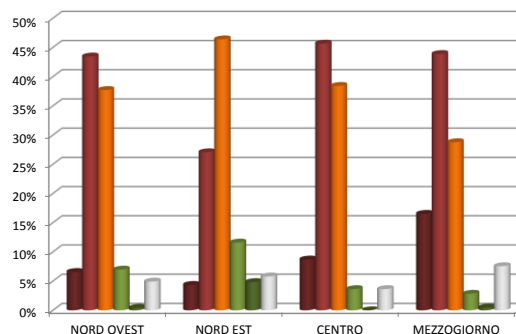
continua

segue

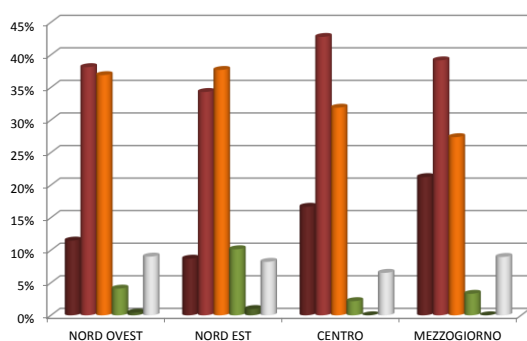
Infrastrutture logistiche (Interporto, piattaforma, polo)



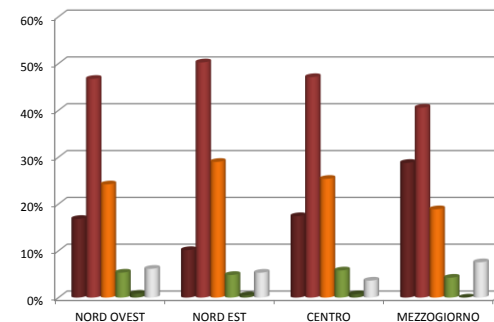
Rete di trasporti urbani (su gomma e su ferro)



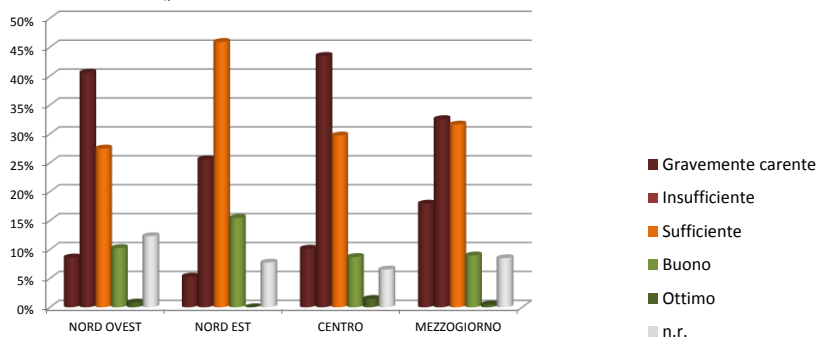
Distribuzione urbana delle merci (City logistics)



Reti telematiche (banda larga, Intelligent Transport System, ecc)



Reti energetiche - tradizionali e da fonti rinnovabili (produzione e/o distribuzione)



(\*) Il giudizio fornito non tiene conto del sistema AV in quanto solo pochi nodi ad oggi ne beneficiano, ma questo aspetto viene preso in considerazione nella valutazione delle priorità di intervento

Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

### 3.4 Le priorità infrastrutturali indicate dal mondo economico

Nell'ultima parte del questionario rivolto agli amministratori camerali si è chiesto di fornire un giudizio di priorità di azione nel contesto infrastrutturale rispetto ad un elenco di interventi proposto. Per ciascuna provincia, in fase di preparazione del questionario, è stato necessario filtrare un insieme di opere ritenute prioritarie (nella maggior parte dei casi 10) tra le più rilevanti, in corso o in avanzato stato progettuale, previste nei diversi strumenti di programmazione sul territorio di riferimento, sia provinciale che regionale. Il giudizio di priorità è stato espresso dagli intervistati su una scala di 5 livelli, dal "non necessario" all'"assolutamente prioritario".

La lettura di tali dati raccolti mediante la rilevazione in oggetto permette di valutare, territorio per territorio, quale siano le priorità di intervento segnalate dal tessuto economico che risiede e lavora nello stesso, con un differente grado di dettaglio alle diverse scale. In questa sede si riporta l'analisi effettuata sull'intero territorio nazionale, e per macroaree, rimandando ad altre sedi gli approfondimenti su scala regionale e provinciale. L'analisi condotta ha permesso di costruire un vero e proprio **atlante delle priorità infrastrutturali del mondo economico**, in cui sono state evidenziate per ciascun territorio e in particolare per macroarea, gli interventi urgenti ritenuti di assoluta necessità dagli imprenditori ai fini di sostenere e promuovere la competitività dell'area.

Su tutto il territorio nazionale sono stati selezionati dai titolari di impresa contattati **135 interventi infrastrutturali di assoluta precedenza**<sup>4</sup>, tra i quali prevalgono 73 opere relative al sistema viario; seguono poi 34 opere concernenti il sistema ferroviario e le restanti 28 riferite al sistema dei nodi, quindi previste su aeroporti, porti e interporti (da Figura 12 a Figura 18). In controtendenza rispetto alla diffusa propensione di richiedere prevalentemente interventi sulla rete viaria, risultano gli imprenditori campani che invece hanno evidenziato necessità primarie sul fronte ferroviario e su quello del potenziamento dei nodi.

La suddivisione delle priorità individuate mediante l'indagine risulta piuttosto equa tra le diverse macroaree (intorno ai 30 interventi ciascuna), con l'eccezione del Mezzogiorno per il quale sono stati individuati 44 interventi urgenti, per la maggior parte relativi all'ammodernamento dei nodi<sup>5</sup>.

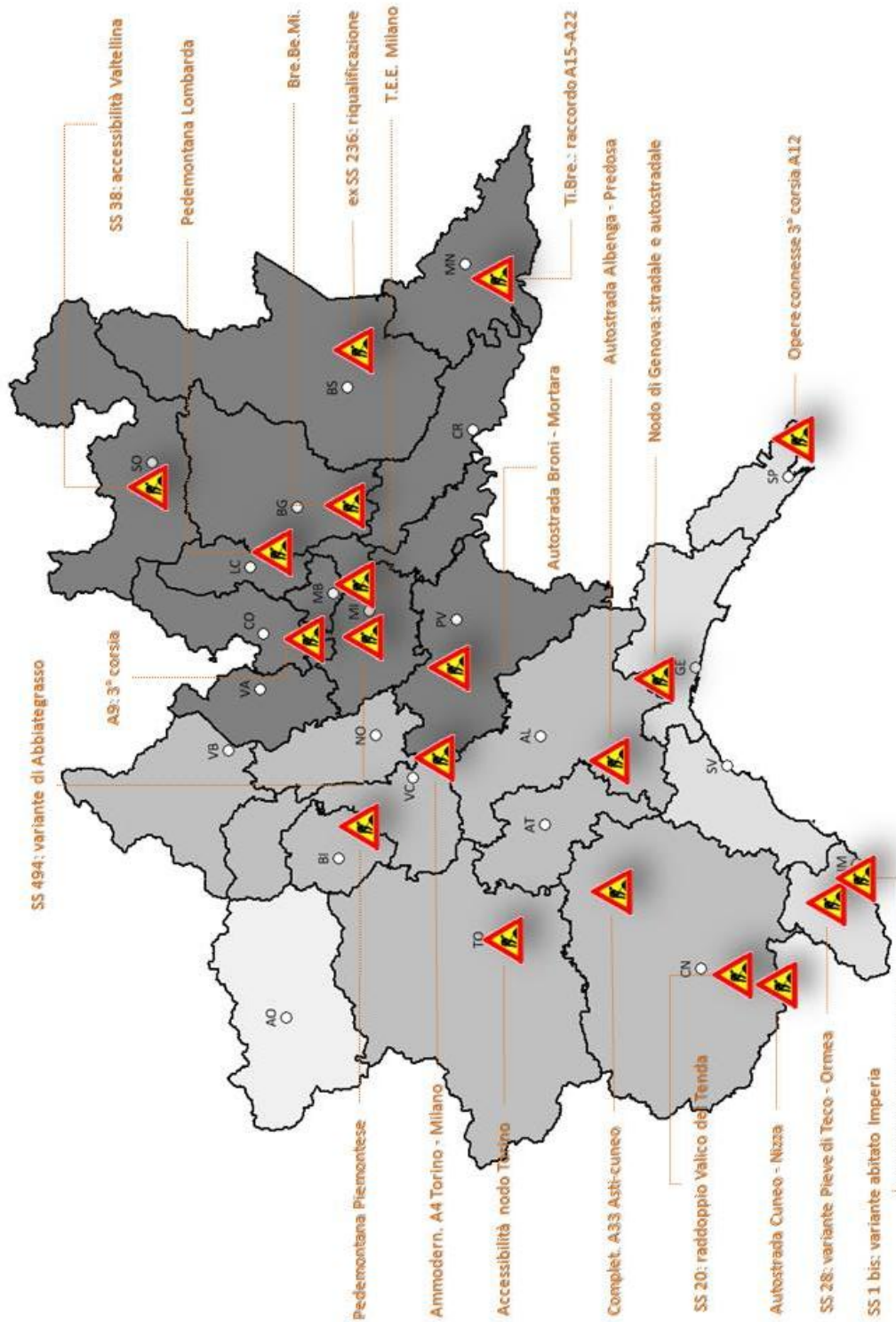
La quasi totalità degli interventi indicati fanno parte delle opere strategiche contemplate nella Legge Obiettivo del 2001. Questo si presta a due chiavi di lettura: se da un lato denuncia che le esigenze del mondo economico trovano riscontro nei documenti ufficiali di programmazione; dall'altro evidenzia la **difficoltà nel nostro Paese di procedere con l'ammodernamento delle infrastrutture**, si tratta infatti di interventi che, nella maggior parte dei casi, il sistema economico e produttivo, ma anche i cittadini stessi, si aspettano da anni, in alcuni casi da decenni.

<sup>4</sup> Nello specifico sono stati selezionati per ciascuna provincia i primi due interventi indicati con priorità 5, considerati quindi come "assolutamente prioritari". Si precisa che non in tutte le province gli intervistati hanno evidenziato necessariamente delle priorità assolute, mentre in altri casi le priorità indicate coincidono per più territori.

<sup>5</sup> Questo può essere spiegato con l'alto numero di province presenti nel Mezzogiorno rispetto alle rimanenti macroaree.

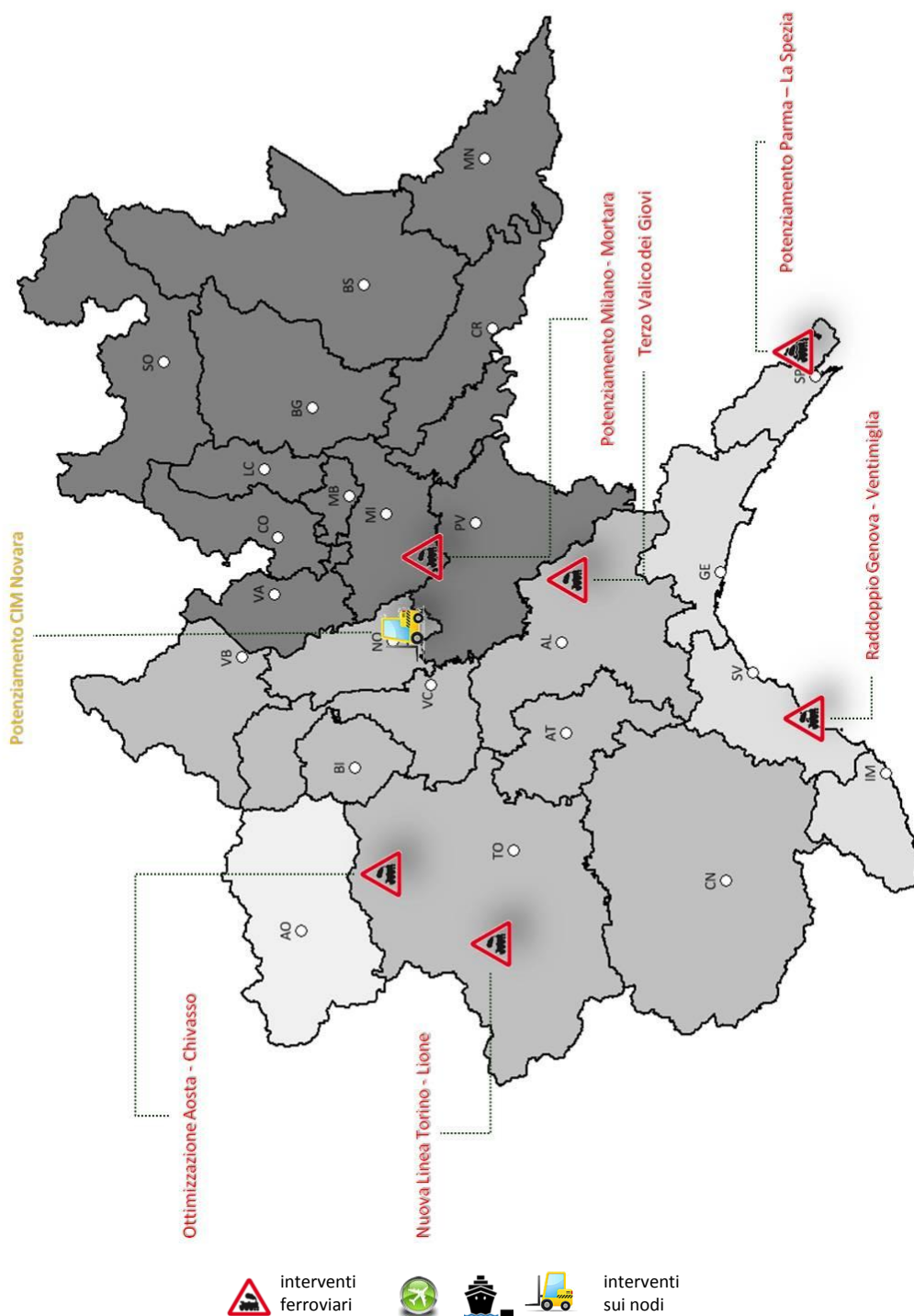
Con riferimento agli interventi sulla rete stradale, leggendo i dati raccolti risulta che il sistema economico ha indicato come prioritari prevalentemente lavori che servono per potenziare e **ammodernare soprattutto la rete autostradale attuale** e meno le altre arterie viarie. Colpisce anche che in tutto il Nord Ovest faccia parte di questo atlante delle priorità solo un intervento sui nodi, che risulta essere il potenziamento del Centro Intermodale Merci di Novara. In generale sui **nodi**, gli imprenditori hanno effettuato richieste circa **l'aumento dell'accessibilità terrestre** agli stessi, puntando quindi ad avere soddisfacenti collegamenti di porti, aeroporti ed interporti con la rete stradale e ferroviaria circostante. La **maggiore attenzione al potenziamento dei nodi** si è registrata da parte degli imprenditori del **Centro** e del **Meridione**, complessivamente 5 interventi sugli interporti, 11 sui porti (ma occorre considerare che in Toscana, il potenziamento dei suoi porti significa opere in tre nodi distinti, ossia Carrara, Livorno e Piombino) e 7 interventi sugli aeroporti, ad evidenziare probabilmente un fabbisogno maggiore di tali territori rispetto a queste categorie di infrastrutture.

Figura 12 – Atlante delle priorità: interventi viari nel Nord Ovest



Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

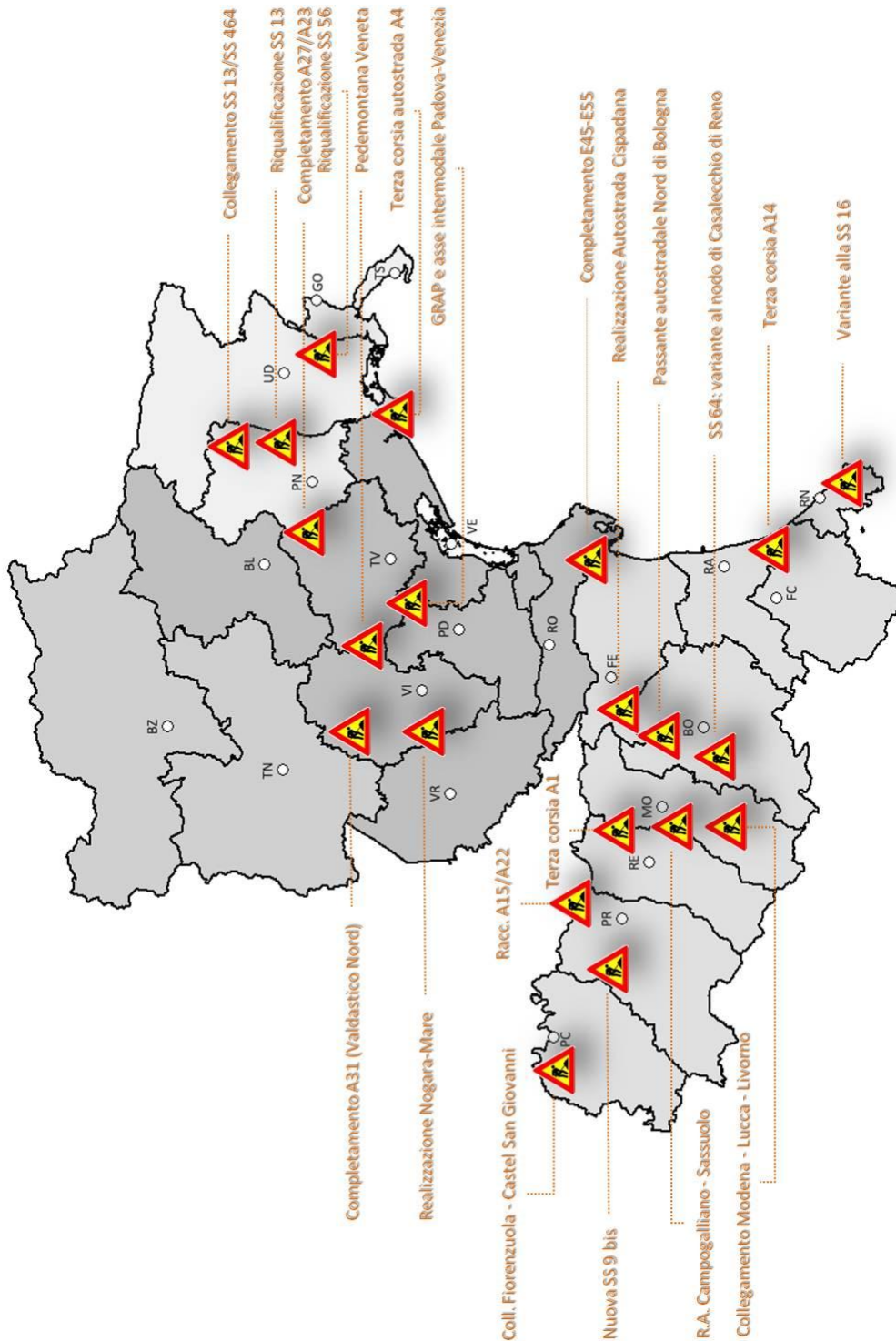
Figura 13 – Atlante delle priorità: interventi ferroviari e sui nodi nel Nord Ovest



Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

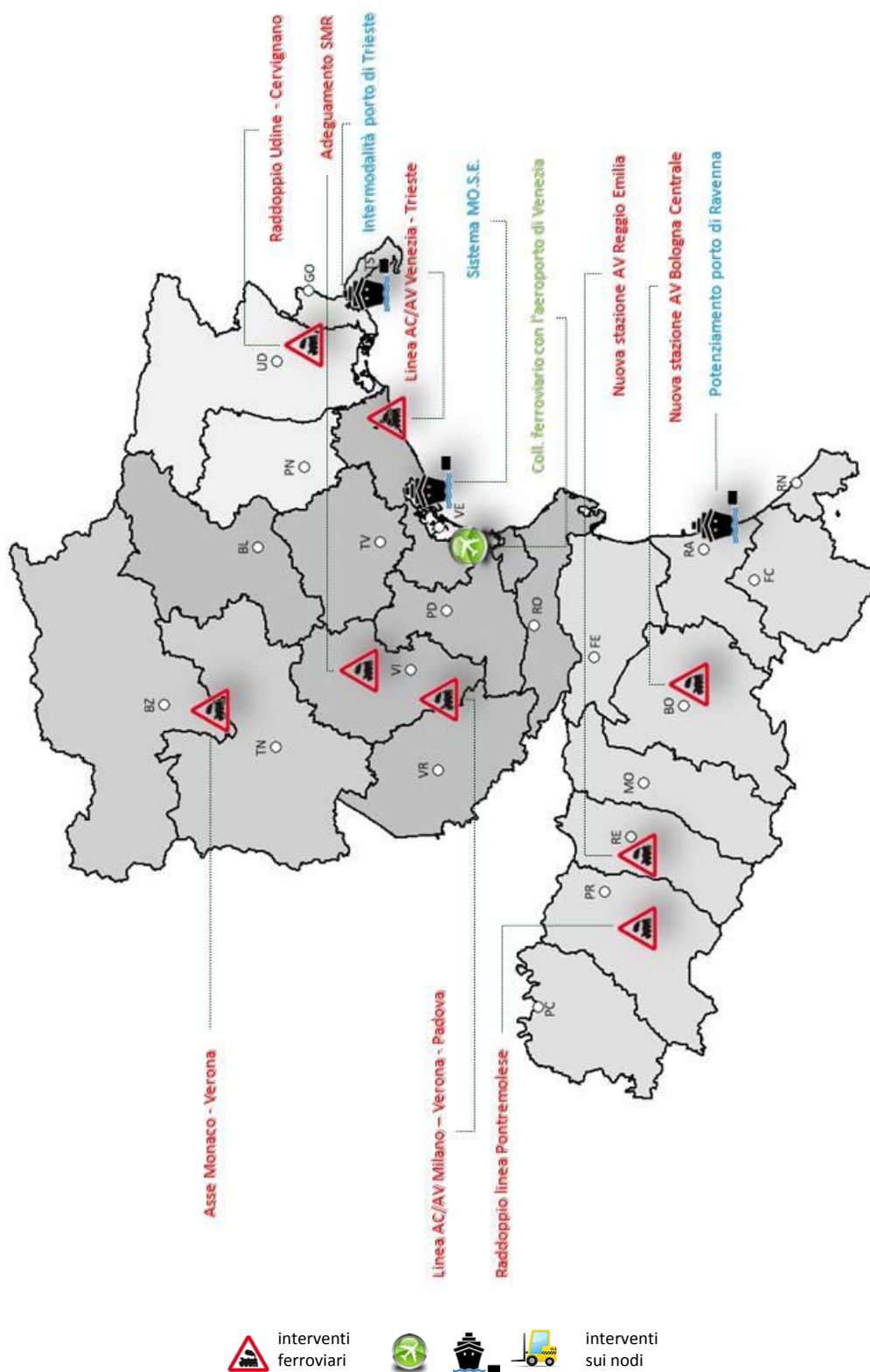


Figura 14 – Atlante delle priorità: interventi viari nel Nord Est



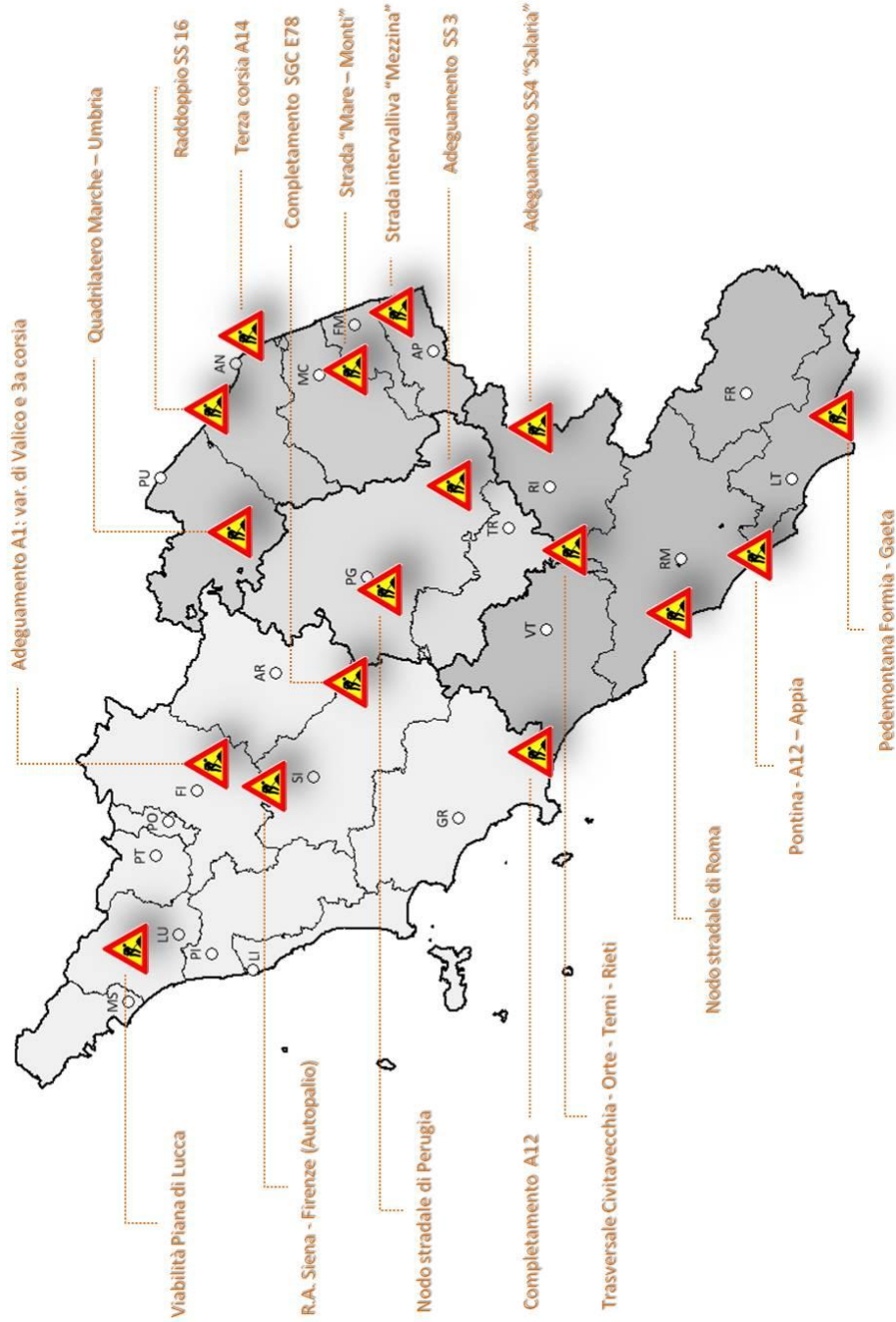
Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

Figura 15 – Atlante delle priorità: interventi ferroviari e sui nodi nel Nord Est



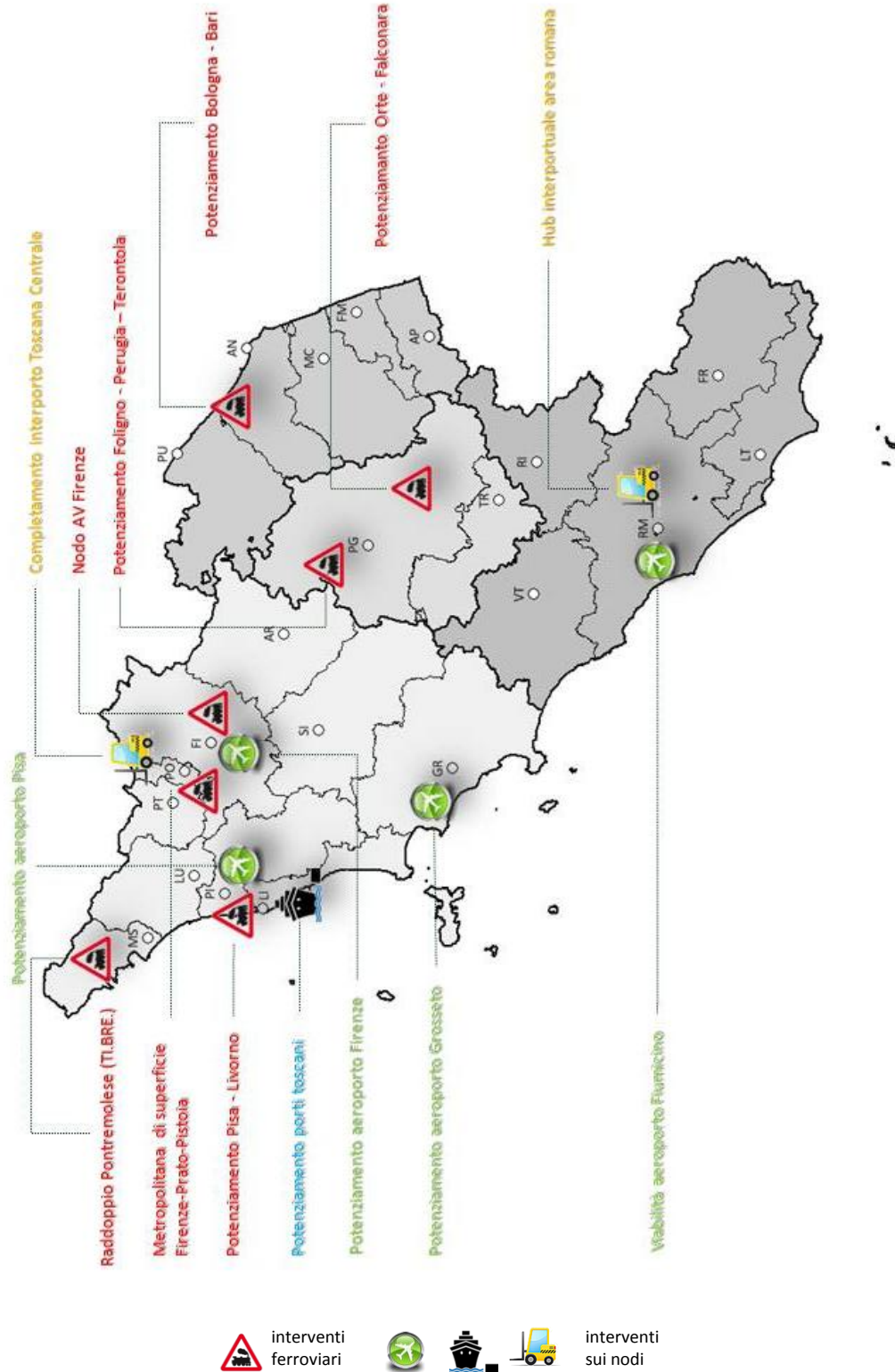
Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

Figura 16 – Atlante delle priorità: interventi viari nel Centro



Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

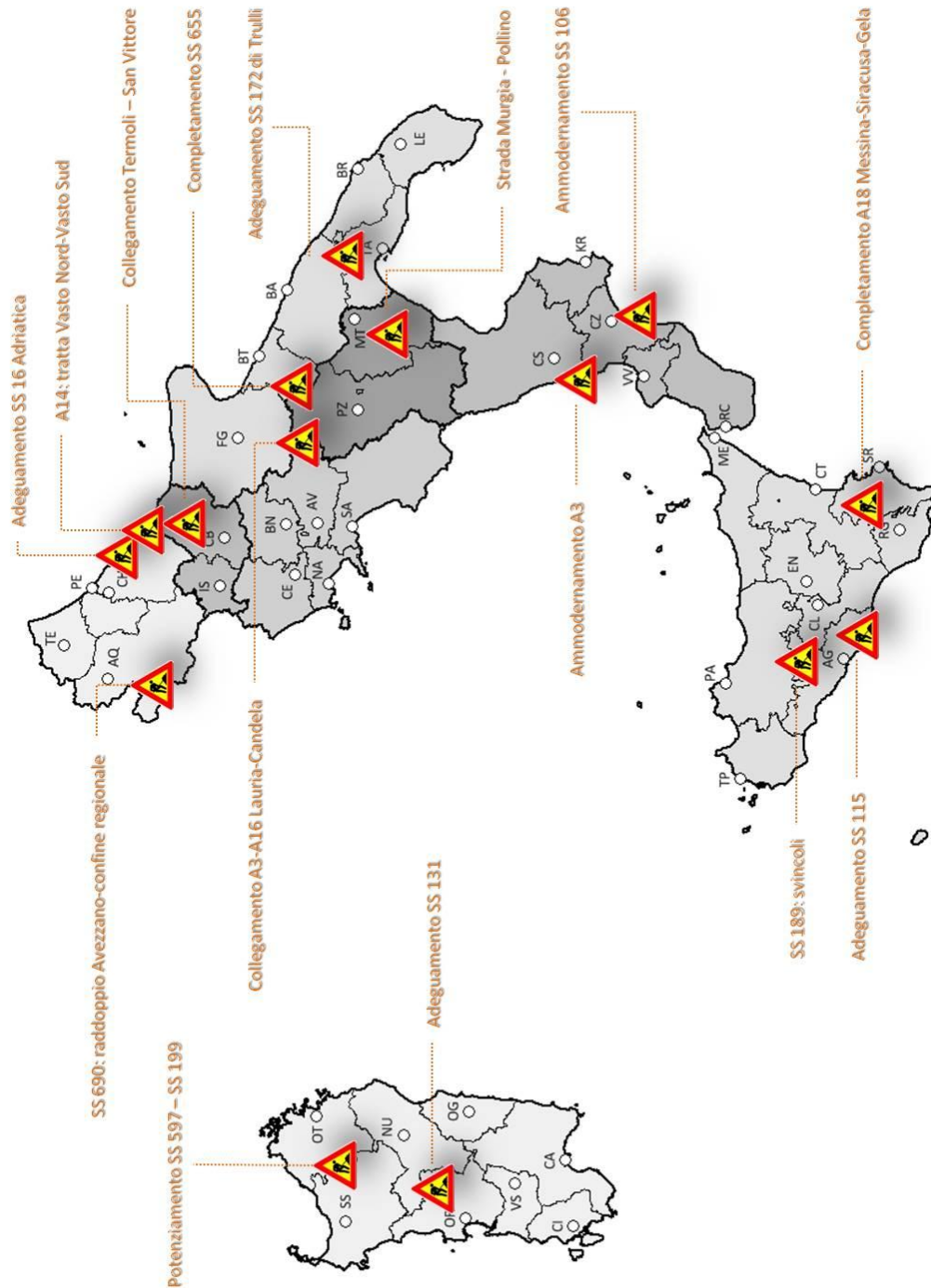
Figura 17 – Atlante delle priorità: interventi ferroviari e sui nodi nel Centro



Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

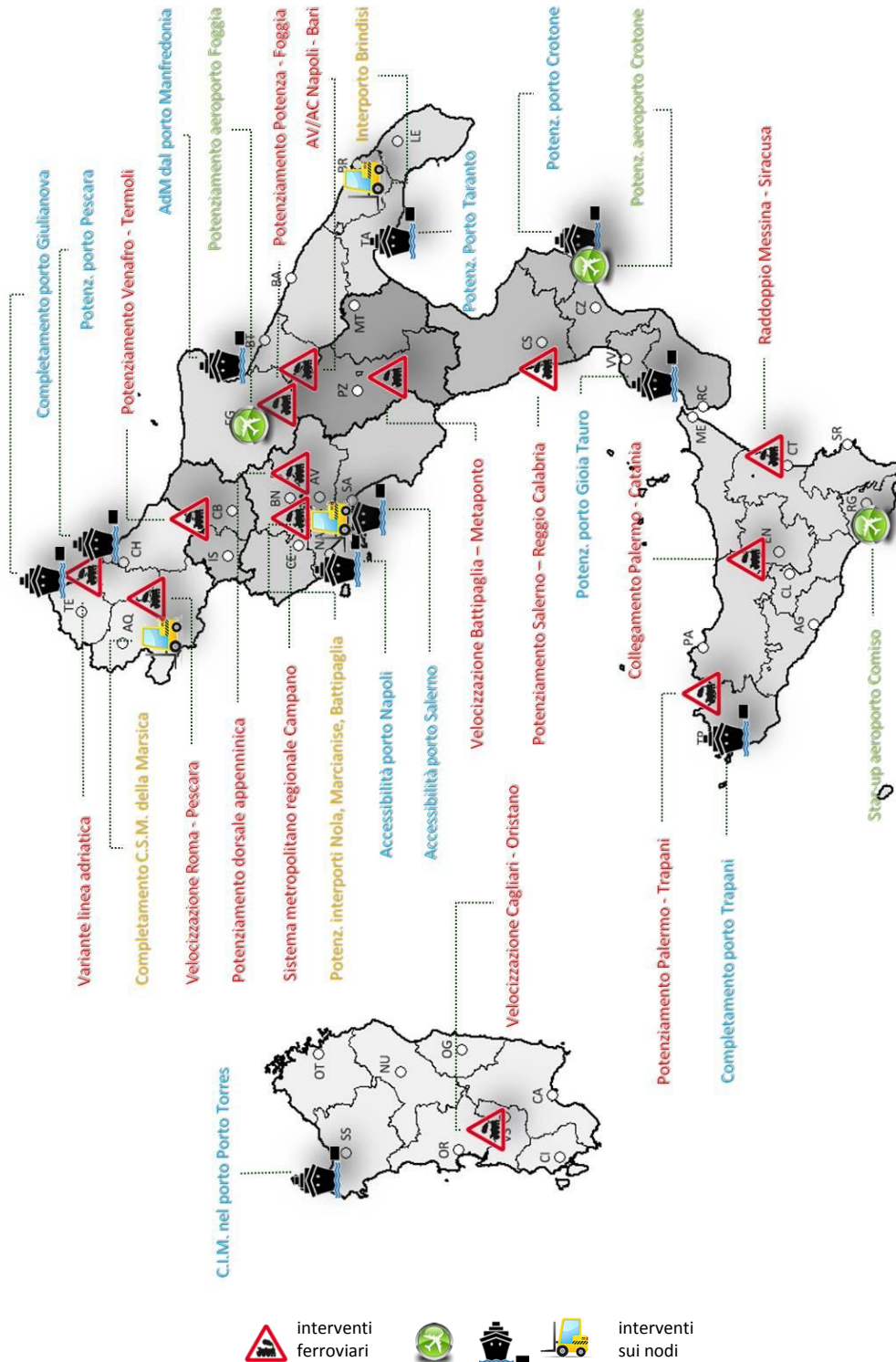


Figura 18 – Atlante delle priorità: interventi viari nel Mezzogiorno



Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

Figura 19 – Atlante delle priorità: interventi ferroviari e sui nodi nel Mezzogiorno



Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

Visto il periodo di grave crisi economica e finanziaria che si sta vivendo, e le conseguenze sui fondi dello Stato e sulla sua capacità e possibilità di investire in infrastrutture, si è estratta rispetto al primo elenco sopra citato una **top ten delle priorità infrastrutturali indicate dal sistema economico italiano** (Tabella 4). Si tratta di dieci interventi, 7 sulla rete stradale e 3 su quella ferroviaria, che hanno raccolto il maggior numero di segnalazioni come “assolutamente prioritario” da parte degli intervistati, e riguardano, nella maggior parte dei casi, più regioni e quindi più tessuti economici ed imprenditoriali.

Realizzare almeno queste prime dieci priorità indicate dagli imprenditori richiede complessivamente un **impegno economico pari a circa 73,8 miliardi di euro**, che, rapportato all'intero costo del Programma delle Infrastrutture Strategiche, ne rappresenta il 20%<sup>6</sup>. Allo stato attuale risultano già individuate circa la metà delle risorse, resta dunque un **fabbisogno residuo di 37,9 miliardi di euro**.

Tra gli interventi sulla rete stradale selezionati nella top ten delle priorità il primo a concludersi, secondo la tabella di marcia programmata a fine 2013, sarà il collegamento autostradale tra Milano e Brescia, la cosiddetta **Bre.Be.Mi**, prima infrastruttura in Italia completamente realizzata con fondi privati. Due anni più tardi, ossia nel 2015 dovrebbe essere aperta al pubblico l'**autostrada Asti-Cuneo**, altra priorità delle priorità indicata nella regione Piemonte, i cui lavori son in corso dal 2000 e per la quale resta ancora un fabbisogno finanziario di 9 milioni di euro.

Sempre secondo i documenti di programmazione ufficiali, le altre cinque priorità indicate sulla rete stradale - **l'asse pedemontano piemontese, lombardo e veneto**; il completamento dell'**asse europeo E45-E55**, che prevede la riqualificazione dell'E45 nel tratto compreso tra Orte e Ravenna e la riqualificazione dell'E55 Nuova Romea; l'asse di **collegamento autostradale del Brennero** con Verona, Parma e La Spezia; il completamento dell'autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria e il **corridoio ionico tra Salerno e Reggio Calabria** - potranno iniziare ad essere usufruite dai cittadini e dal sistema economico che ne fa richiesta oltre il 2015. Ingenti infatti sono le risorse ancora da reperire. Per il collegamento tra l'A15 della Cisa e l'A22 del Brennero e per l'A3 Salerno-Reggio Calabria, i fondi che mancano all'appello sono in entrambi i casi pari al 32% dell'importo complessivo dei lavori. Nel caso dell'ammodernamento della SS 106 ionica in corridoio occorre trovare addirittura l'88% dei fondi necessari per eseguire l'intero intervento.

Non va meglio sul fronte ferroviario in questa classifica di urgenze presentate dai titolari di azienda. Rispetto ai tre interventi indicati - **l'asse Monaco-Verona** che comprende il valico del Brennero e il quadruplicamento della tratta compresa tra Fortezza e Verona, **l'asse Ventimiglia-Genova-Novara-Milano** che comprende il terzo valico dei Giovi e parte del corridoio europeo Genova-Rotterdam, il potenziamento e l'elettrificazione della tratta **Aosta-Chivasso** – nei primi

<sup>6</sup> Al 30 aprile 2011, alla scadenza del sesto monitoraggio del Programma delle Infrastrutture Strategiche, sono state individuate 390 opere alle quali corrisponde un costo complessivo per la loro realizzazione di oltre 367 miliardi di euro.

due il fabbisogno residuo è rispettivamente pari all'84% e al 78% del costo totale dei lavori indicato nei documenti di programmazione.

Si pone, dunque, un problema piuttosto serio rispetto alla questione del reperimento delle risorse necessarie per fronteggiare le richieste in tema infrastrutturali del mondo economico, che la presente ricerca ha permesso di evidenziare.



Tabella 1 – Top ten delle priorità infrastrutturali del mondo economico

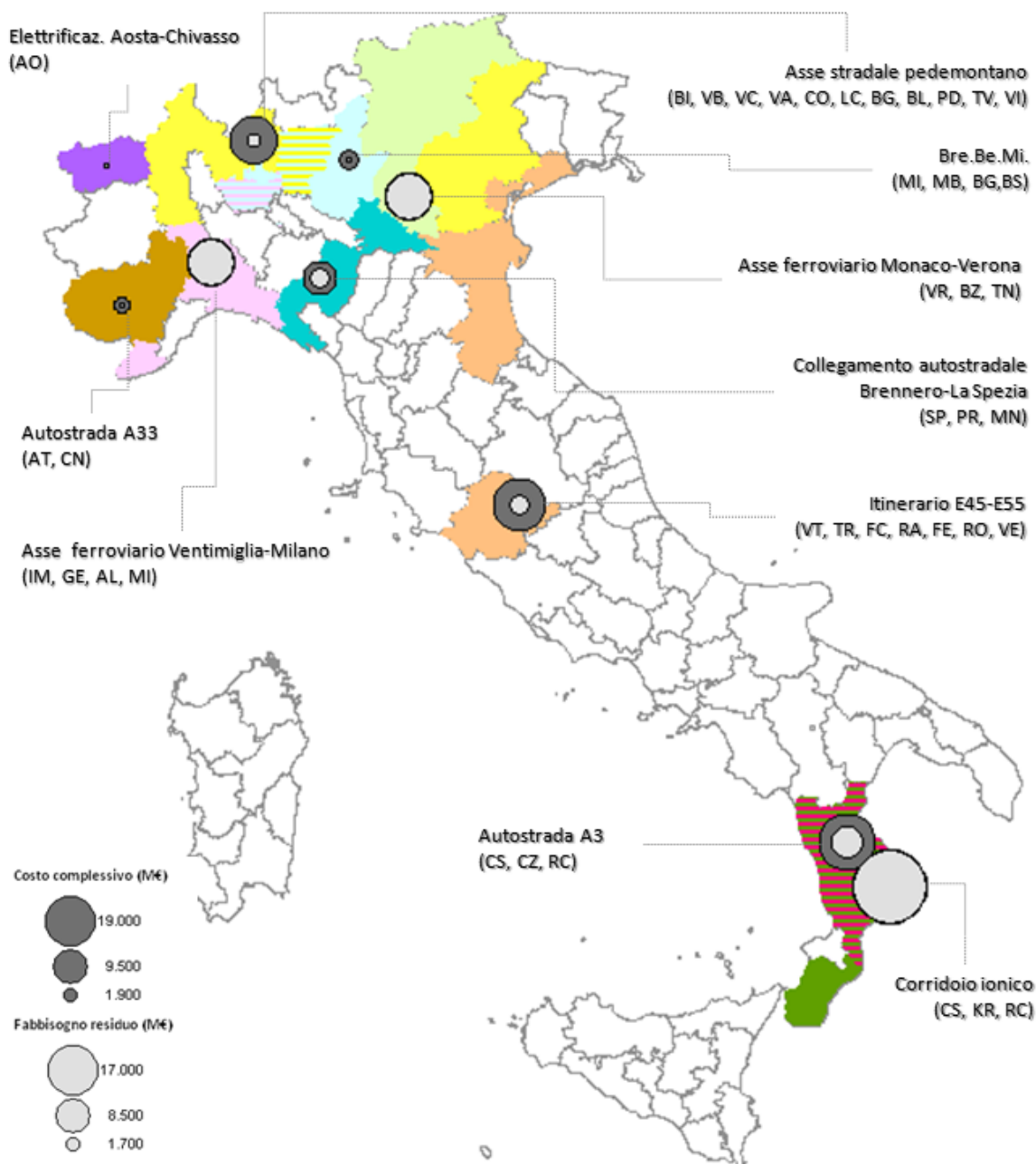
Denominazione opera	Tipo intervento	Luogo lavori	Stato attuazione prevalente *	Ultimazione lavori	Costo (M€)	Fabbisogno (M€)
Asse stradale pedemontano (Piemontese-Lombardo-Veneto)	Rete stradale	Piemonte - Lombardia - Veneto	Lavori in corso	Oltre 2015	8.797,68	819,055
Completamento itinerario europeo E45-E55: riqualificazione E45 (tratto Orte-Ravenna) e riqualificazione E55 Nuova Romea	Rete stradale	Veneto, Emilia Romagna, Marche, Toscana, Umbria, Lazio	Selezione di proposte ai sensi dell'art. 37 bis L. 109/94	Oltre 2015	9.768,00	1.428,00
Asse ferroviario Monaco - Verona: valico del Brennero e Fortezza - Verona	Rete ferroviaria	Trentino Alto Adige, Veneto	Progettazione definitiva	2023	8.300,93	6.954,55
Asse ferroviario Ventimiglia - Genova-Novara-Milano (Sempione)	Rete ferroviaria	Liguria, Piemonte	Lavori in corso	Oltre 2015	8.992,50	6.977,60
Collegamento autostradale di connessione tra le città di Milano e Brescia (Bre.Be.Mi.)	Rete stradale	Lombardia	Lavori in corso	2013	1.611,30	-
Autostrada Asti-Cuneo	Rete stradale	Piemonte	Lavori in corso	2015	1.271,47	9,21
Asse Autostradale Brennero - Verona - Parma - La Spezia	Rete stradale	Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Liguria	Progettazione definitiva	Oltre 2015	4.566,97	1.430,97
Asse autostradale Salerno - Reggio Calabria	Rete stradale	Calabria, Campania, Basilicata	Lavori in corso	Oltre 2015	11.539,79	3.684,53
Corridoio stradale Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria	Rete stradale	Calabria, Puglia, Basilicata	Progettazione preliminare	Oltre 2015	18.849,67	16.587,56
Potenziamento ed elettrificazione Aosta - Chivasso	Rete ferroviaria	Piemonte, Valle d'Aosta	Progettazione definitiva	2016	61,00	-

\*Lo stato di avanzamento indicato si riferisce alla condizione prevalente del complesso delle attività che compongono l'opera, ma è possibile che ci siano parti dell'intervento in diverso stato di avanzamento

Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12, 6° Rapporto sullo stato di attuazione della "Legge Obiettivo"

Nella Figura 20 è riportata la localizzazione dei primi dieci interventi indicati dal sistema produttivo ed economico italiano come assolutamente prioritari, con le province che li hanno segnalati, nonché i costi complessivi e i fabbisogni residui.

**Figura 20 – Mappatura della top ten delle priorità infrastrutturali del mondo economico**



Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati Indagine Amministratori Camerali 2011-12

## 4. IL MERCATO DEL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO IN ITALIA<sup>7</sup>

### 4.1 2002-2011: la trasformazione del mercato delle opere pubbliche e l'affermazione del PPP

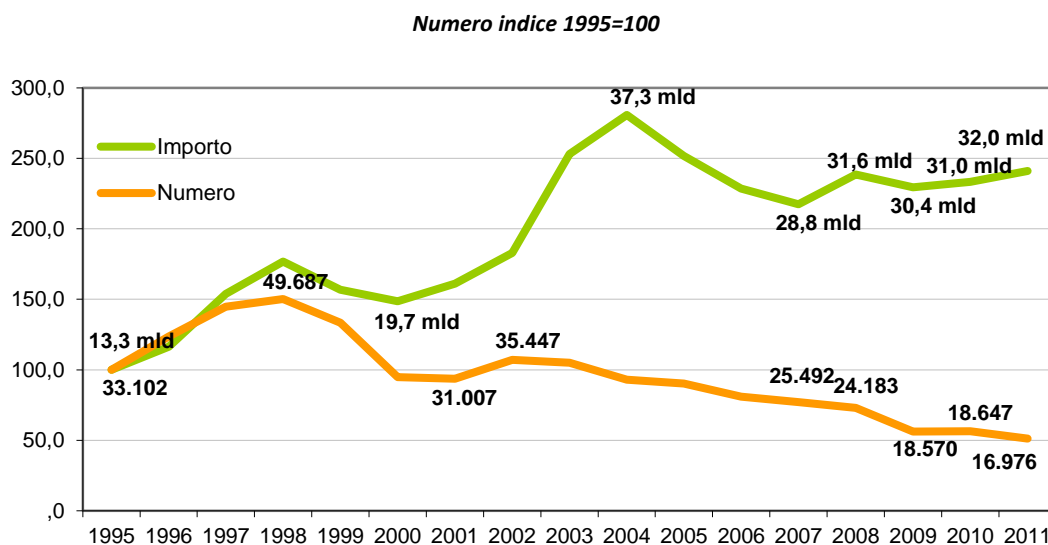
Negli anni 2000 il mercato delle opere pubbliche ha conosciuto una grande trasformazione. Sono cambiate le regole che hanno portato all'entrata in scena di nuove procedure di affidamento e di nuovi meccanismi di selezione delle imprese: il Project Financing, l'introduzione della figura del contraente generale, l'appalto integrato, e più di recente la locazione finanziaria immobiliare in costruendo. A ciò si è accompagnata una maggiore apertura ai privati sia sul piano della partecipazione finanziaria che per quanto riguarda la gestione delle opere realizzate. Tutti fattori che hanno contribuito a cambiare ulteriormente i rapporti tra domanda ed offerta. Osservando il trend del numero e dell'importo delle gare per opere pubbliche indette tra il 1995 e il 2011 si coglie subito una forbice sempre più ampia tra i due indicatori, con il numero in continuo ridimensionamento a fronte di un andamento più incerto del valore. In particolare tra il 2001 e il 2004, primi anni di operatività della Legge Obiettivo, si è assistito ad un incremento continuo dell'importo in gara trainato dalle grandi infrastrutture strategiche da realizzare con lo strumento del contraente generale (alcuni macro lotti della SA-RC e poi il Ponte sullo Stretto): circa 21 miliardi e mezzo di euro nel 2001 (+8,5% rispetto all'anno precedente), 24 miliardi di euro nel 2002 (+13,5%), quasi 34 miliardi di euro nel 2003 (+38%) fino a raggiungere il picco massimo registrato sino ad oggi di oltre 37 miliardi di euro nel 2004 (+11%). Il 2005 costituisce un anno di svolta, in quanto viene registrata un'inversione di tendenza con un calo complessivo della spesa che dura fino al 2007, quando si assesta al di sotto dei 29 miliardi di euro (-5%), in stretta correlazione con il rallentamento delle iniziative legate al Programma straordinario. A partire dalla seconda metà del 2007 si assiste, invece, ad una ripartenza, con un mercato che supera la soglia dei 31 miliardi di euro nel 2008 (+10%), livello di spesa confermato nel biennio successivo e superato nel 2011.

Queste dinamiche sono frutto di una forte concentrazione delle risorse in poche ma grandi infrastrutture a fronte di una continua e ormai pesante frenata delle opere di medio piccola dimensione. La polarizzazione del mercato tra grandi e piccole opere è un aspetto di un fenomeno più complesso, ovvero quello della trasformazione del mercato che si è aperto ai cosiddetti "nuovi mercati" o "mercati innovativi", che rendono sempre più sfumati i confini tra capitali privati e pubblici, tra lavori e servizi. Tra il 2002 e il 2011, infatti, si è assistito al progressivo avanzamento del peso dei nuovi mercati rispetto all'intero mercato delle Opere Pubbliche: nel 2002 gli appalti tradizionali erano il 97% del totale e riguardavano il 72% del valore in gara; dieci anni dopo, nel 2011, le stesse quote sono scese al 75% e al 32%. I nuovi mercati quindi oggi rappresentano il 25%

<sup>7</sup> Il presente capitolo è a cura del Cresme (Centro Ricerche Economiche Sociali di Mercato per l'Edilizia e il Territorio)

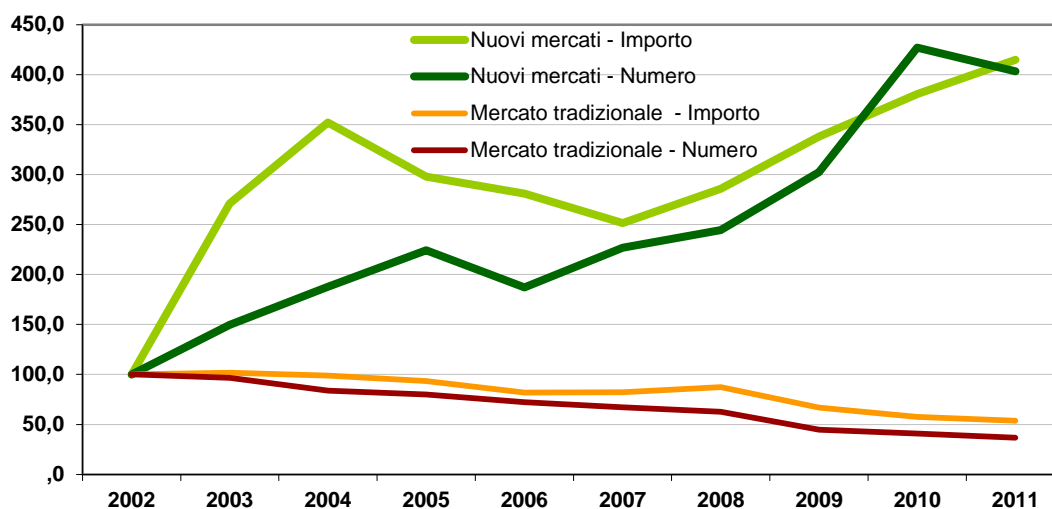
delle opportunità e il 68% (oltre i due terzi) del volume d'affari. Nel dettaglio dei nuovi mercati, quello che riscuote maggiore successo è senza dubbio il PPP, nelle sue varie forme, arrivato a rappresentare il 44% degli importi in gara per opere pubbliche, concentrato nel 17% degli interventi totali.

**Grafico 1. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Italia - IL TREND 1995-2011**



Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

**Grafico 2. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Italia – Nuovi mercati e mercati tradizionali a confronto - Il trend 2002-2011 - Numero indice 2002=100**



Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

## 4.2 Il mercato del Partenariato Pubblico-Privato in Italia

La funzione strategica del Partenariato Pubblico-Privato (PPP) nel nostro paese è ormai un fatto assodato. Possiamo dire che in dieci anni il PPP è entrato nella mentalità di enti pubblici e imprese private. Lo dimostrano i numeri che vengono presentati in questo paragrafo: nel 2011 il Partenariato Pubblico-Privato raggiunge il 44% dell'importo totale dei bandi di gara delle opere pubbliche. Il Partenariato Pubblico-Privato è visto dalle amministrazioni pubbliche, e soprattutto da quelle locali, nella difficile fase economico-finanziaria che il nostro paese sta attraversando, come una importante risposta per il miglioramento e il mantenimento della funzionalità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio. La scarsità delle risorse accentua questa convinzione: il PPP è una delle poche strade percorribili.

Ma se i dati relativi alla domanda sono chiari, la questione si complica quando affrontiamo la concretezza della trasformazione della domanda in intervento funzionante. I dati di questo rapporto ci dicono che solo la metà dei bandi di gara va in aggiudicazione e che poi emergono nelle fasi successive all'aggiudicazione altre forme di incertezza che rendono ancora complesso il percorso che porta alla realizzazione e alla gestione dell'opera oggetto del Partenariato Pubblico-Privato. Le aggiudicazioni di PPP 'valgono' comunque nel 2011 il 29% del valore delle opere pubbliche totali aggiudicate.

Nel 2011 secondo le stime del CRESME la spesa per investimenti in opere pubbliche (comprensiva della spesa degli enti della pubblica amministrazione, degli altri enti del settore pubblico allargato e delle telecomunicazioni, dei gestori privati della rete autostradale e della quota di PPP privato) sarà di 34,8 miliardi di euro. La quota di contributo privato attivata con procedure di PPP è stimata dal CRESME in oltre 2 miliardi di euro ai quali vanno aggiunti i capitali dei gestori delle nuove tratte autostradali da realizzare in regime di concessione di costruzione e gestione (Brebemi, Asti Cuneo e i primi investimenti per la realizzazione della Tangenziale Esterna di Milano, dell'Autostrada Regionale Cremona-Mantova e della Pedemontana Veneta). In sostanza un valore prossimo ai 3 miliardi di euro è la stima del contributo privato per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblico interesse attivato negli anni 2000 in regime di PPP nel nostro paese. Si tratta di un 10% del mercato. Un 10% destinato a crescere nei prossimi anni, alla luce del quadro di forte contrazione della spesa.

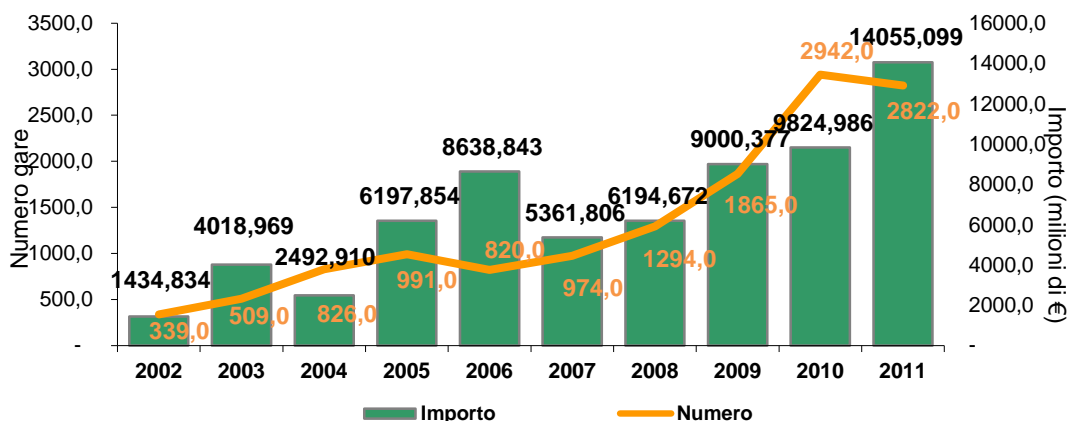
Tra il 2008 ed il 2011 gli investimenti per opere pubbliche si sono ridotti del 24% in valori costanti (percentuale che diventa del 27% se si considera la sola PA). E, stando ai dati disponibili ad ottobre 2011, gli investimenti della PA sono destinati a ridursi ancora in misura pesante nei prossimi anni: le stime ufficiali del Ministero dell'Economia e delle Finanze, aggiornate a settembre 2011, parlano di una riduzione degli investimenti della PA del -18% in valori correnti nel 2012 e poi una ulteriore riduzione del 5,8% nel 2013. In questo contesto possiamo dire che senza il PPP lo scenario delle opere pubbliche dei prossimi anni sarà caratterizzato da una profonda ulteriore contrazione della spesa che colpirà in particolare gli Enti Locali.

In breve la possibilità di una tenuta del settore delle opere pubbliche nel prossimo triennio è legata solamente agli investimenti dei gestori pubblici e privati di reti e infrastrutture per il trasporto, per l'energia e per l'acqua, nonché al contributo privato per la realizzazione di altre opere pubbliche o di pubblico interesse. Ed è in questo contesto che il PPP è destinato a crescere ancora.

#### 4.2.1 L'evoluzione del mercato del PPP nel periodo 2002-2011: in 10 anni promossi 13.382 interventi per 67 miliardi di euro con la formula del Partenariato Pubblico-Privato

Il mercato del PPP, in base ai dati disponibili dell'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico-Privato, nel periodo 2002-2011 cresce e si afferma. Tra gennaio 2002 e dicembre 2011 sono state indette 13.382 gare di PPP e il valore complessivo del mercato, ovvero l'ammontare degli importi messi in gara, si attesta a quota 67 miliardi<sup>8</sup>. Si è passati da 339 gare per un ammontare di 1,4 miliardi del 2002 a oltre 2.800 gare per 14 miliardi nel 2011. E' un vero e proprio boom di domanda stimolata dalla progressiva riduzione, in questi anni, delle risorse pubbliche e che vede coinvolti un numero di attori in forte aumento.

Grafico 3. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Italia – L'evoluzione delle gare di PPP 2002-2011



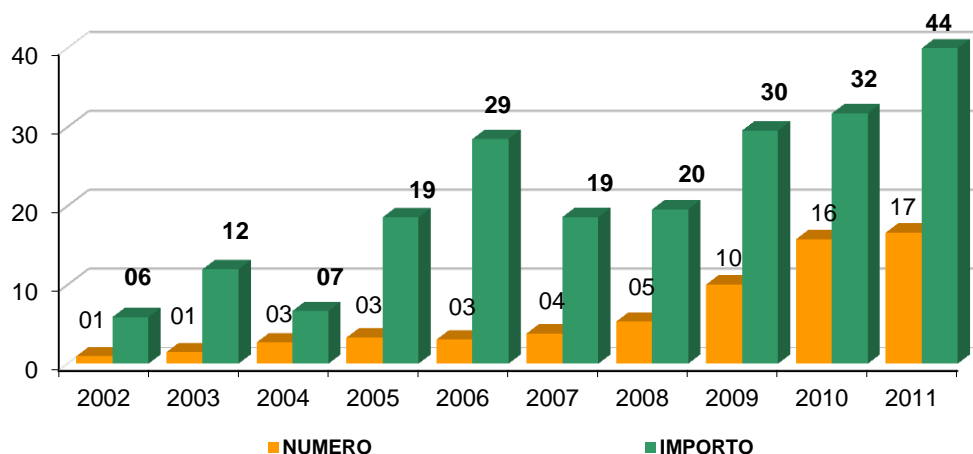
Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance e realizzato dal CRESME

In particolare, nei 10 anni di attività dell'Osservatorio è continuamente cresciuta l'incidenza del nuovo mercato sul totale del mercato delle opere pubbliche, sia in termini di numero di opportunità per le quali si passa dall'1% del 2002 al 17% del 2011, sia in termini di valore, passando dal 6% del primo anno di rilevazione al 44% del valore dell'intero mercato delle opere

<sup>8</sup> L'importo considerato è relativo al costo complessivo dell'affidamento che, in alcuni casi, oltre al valore dell'investimento tiene conto della gestione dei servizi no core nei quali figura il servizio di manutenzione di infrastrutture e impianti.

pubbliche in gara nell'anno passato, le quote più alte registrate da quando è operativo l'Osservatorio. In sostanza un nuovo mercato è nato in Italia negli anni 2000, e nel suo primo decennio di vita ha già mostrato tre fasi di evoluzione: 2002-2005, 11% della domanda; 2006-2008, 22% della domanda; 2009-2011, 35% della domanda. Con la prossima fase, 2012-2015, si delinea uno scenario in cui il PPP è destinato a stabilizzarsi su livelli prossimi al 50% della domanda di opere pubbliche. Il salto è stato fatto sul piano della domanda, ma è ancora un mercato che deve maturare e crescere sul piano della concretezza realizzativa e che, soprattutto, ha bisogno di nuove competenze, di formazione, di soggetti catalizzatori, di esperienze tipo e casi di successo.

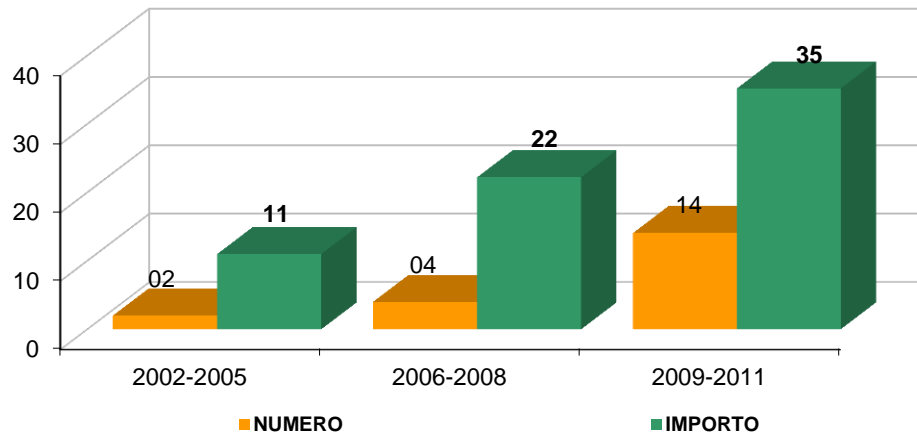
**Grafico 4. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Italia – % gare di PPP su totale gare di opere pubbliche - Periodo 2002-2011**



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance e realizzato dal CRESME



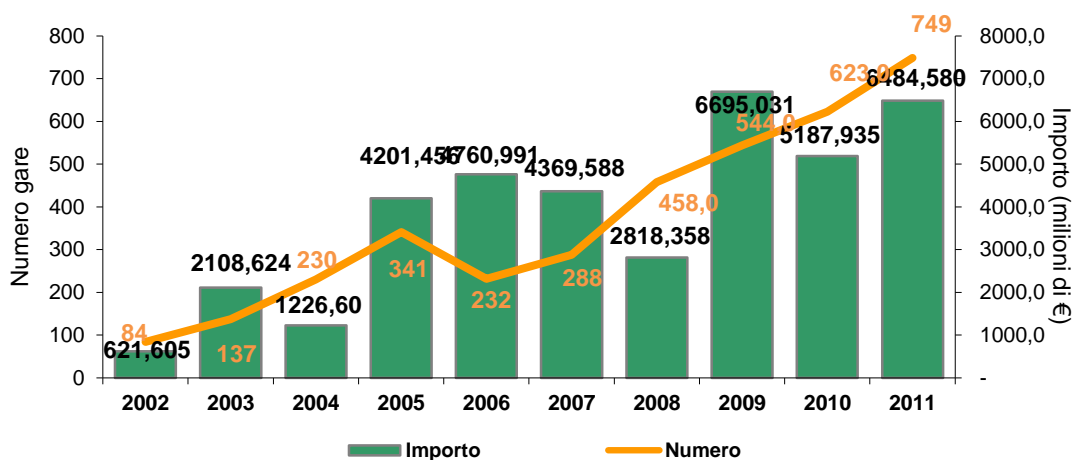
**Grafico 5. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Italia – % gare di PPP su totale gare di opere pubbliche - Media anni 2002-2005, 2006-2008 e 2009-2011**



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance e realizzato dal CRESME

Per quanto riguarda le aggiudicazioni, tra gennaio 2002 e dicembre 2011 sono state censite 3.682 aggiudicazioni per un importo complessivo a base di gara di quasi 40 miliardi. Si è passati da 84 aggiudicazioni per un ammontare di appena 622 milioni del 2002 a 749 aggiudicazioni per 6,5 miliardi nel 2011. Va precisato però che, ancora oggi, solo il 50% della domanda trova un contratto.

**Grafico 6. – Aggiudicazioni di gare per opere pubbliche in Italia – L'evoluzione delle aggiudicazioni di PPP 2002-2011**



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance e realizzato dal CRESME



#### □ *I segmenti del PPP*

Riguardo alle diverse procedure che rientrano nel PPP un'attenzione particolare va riservata alla concessione di lavori pubblici, ad iniziativa pubblica o privata, che costituisce lo strumento specifico, quello su cui maggiormente si misura ancora il successo del nuovo mercato. Ma il mercato del PPP è fatto anche di concessioni di servizi e di una varietà di altre procedure. Si tratta di una miriade di piccole gare a cui si contrappongono alcune grandi opportunità soprattutto nel settore delle reti e delle infrastrutture autostradali. Tra le procedure diverse di PPP spiccano le difficoltà delle STU e la grande vivacità, al contrario, della richiesta di partnership private per la costituzione di società miste di gestione di servizi, e aumentano le opportunità nell'ambito della pianificazione contrattata (crediti edilizi, permuta, ecc.). Nell'intero periodo considerato a trainare il PPP sono soprattutto le concessioni di lavori pubblici e di servizi. Queste ultime sono più numerose - con 8.268 gare nell'intero periodo 2002-2011 rappresentano il 62% dell'intero mercato del PPP - ma riguardano prevalentemente interventi di importo contenuto. Al contrario le concessioni di lavori pubblici sono meno numerose (28% delle gare di PPP totali) ma economicamente più rilevanti, con oltre 50 miliardi rappresentano il 75% del volume d'affari complessivo. Rispetto alle due tipologie principali di concessione di lavori pubblici, ad iniziativa privata e ad iniziativa pubblica, le prime sono meno numerose (1.179 gare nell'intero periodo 2002-2011 contro 2.543) ma riguardano opere mediamente più grandi (26 milioni l'importo medio per opera contro meno di 13 delle seconde).

#### □ *Le tipologie dimensionali*

Rispetto alla dimensione degli interventi, nell'intero periodo 2002-2011, il 67% delle 8.789 gare di PPP di importo conosciuto ha riguardato interventi di importo fino a 1 milione di euro. Un altro 20% spetta ai progetti di importo fino a 5 milioni di euro e il restante 13% compete ai progetti di maggiore dimensione ai quali spetta però il 92% del volume d'affari. Da segnalare che il 70% delle gare di importo superiore a 5 milioni di euro, per il 77% degli importi, riguarda concessioni di lavori pubblici ed in particolare concessioni di costruzione e gestione ad iniziativa privata, ovvero gare di Project financing in più fasi o a procedimento unificato.

#### □ *I Committenti*

I protagonisti del PPP in Italia sono molteplici. In primo luogo sono i Comuni ad individuare in questo nuovo mercato una strada da perseguire per trovare un nuovo equilibrio tra contrazione delle disponibilità finanziarie pubbliche ed esigenze di crescita dei servizi collettivi. La domanda di queste amministrazioni riguarda soprattutto opere che vanno ad impattare sui processi di riqualificazione urbana, intesa nell'accezione più ampia di opere che riqualificano il territorio aumentando la dotazione di servizi alla popolazione: impianti sportivi, centri commerciali, parcheggi, queste le tipologie più richieste e che costituiscono la quota più rilevante in termini di numero di opere. Rilevante risulta anche la quota delle opere volte a garantire quelli che vengono comunemente definiti come servizi essenziali, innanzitutto le reti (idriche ed energetiche), ma anche i rifiuti e soprattutto i servizi cimiteriali, che costituiscono un altro ambito rilevante di domanda, ma anche uno dei settori dove si registra una maggiore rapidità sia progettuale che per

i tempi di affidamento. Il dinamismo dei Comuni emerge osservando sia il numero di gare, 10.949 tra il 2002 e il 2011, vale a dire l'82% del mercato, concentrate in interventi di dimensione media di 3 milioni, meno della metà dello standard delle opere di PPP (7,6 milioni), che l'investimento, con oltre 22 miliardi pari a circa un terzo dell'intero mercato del PPP. Ma la nota più importante è che in 10 anni l'incidenza del PPP rispetto all'intero mercato delle opere pubbliche dei Comuni è passato dal 10% del 2002 a oltre il 60% del 2011, in termini di valore economico dei progetti, e dall'1% al 24% per numero di gare.

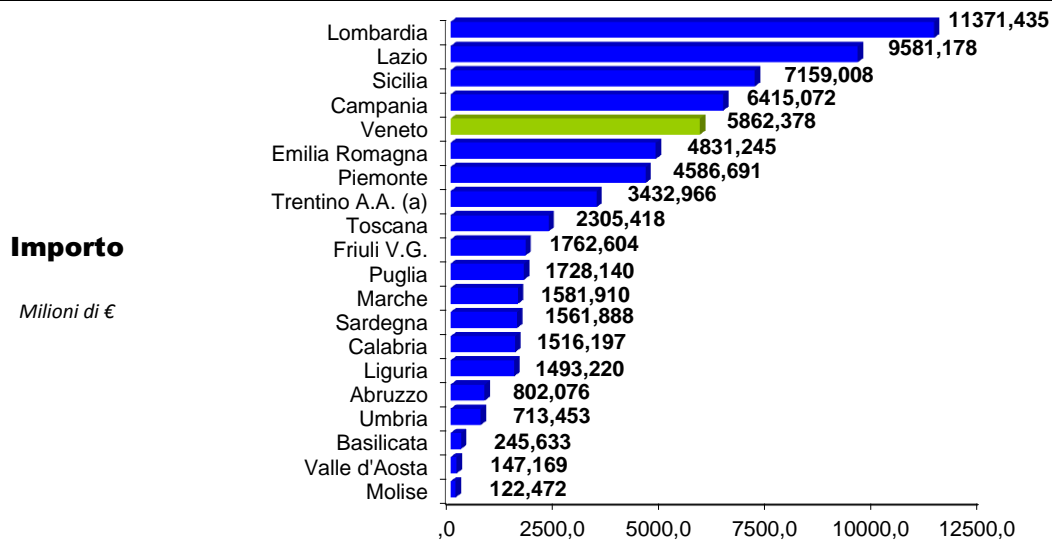
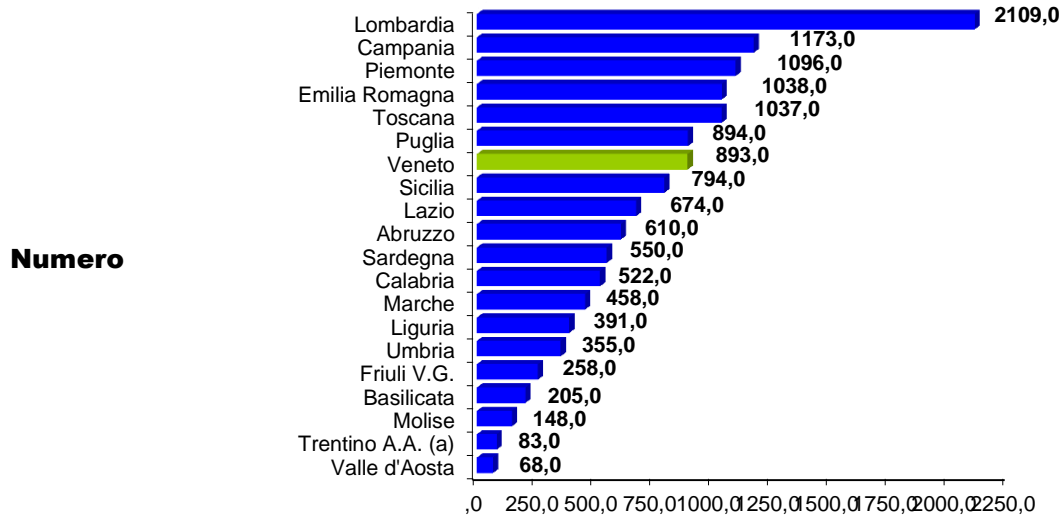
#### □ *I settori di attività*

In relazione ai settori di attività, tra il 2002 e il 2011, il primato economico assoluto spetta al settore dei trasporti con 30 miliardi messi in gara dei quali oltre la metà aggiudicati ad oggi. Buono il risultato delle reti acqua, gas ed energia elettrica e termica, con circa 16 miliardi in gara dei quali circa 11 aggiudicati, e della sanità (6 miliardi in gara dei quali circa 4 aggiudicati), ma anche di impianti sportivi, cimiteri, parcheggi e riassetto di comparti urbani (6,8 miliardi il valore complessivo delle gare, di cui 4,8 aggiudicati).

#### □ *Territorio*

Guardando al territorio va sottolineata la crescente vivacità delle amministrazioni del Mezzogiorno, a fronte di una leadership che resta ancorata al Nord. La Lombardia si posiziona in cima alle classifiche regionali, per numero e importo, dell'intero periodo 2002-2011, con 2.109 gare e un importo di oltre 11 miliardi. In generale le regioni in cui il PPP, in termini di importi, è arrivato a rappresentare oltre il 20% del mercato delle OOPP nel periodo 2002-2011 sono dieci: Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli V.G., Trentino A.A., Emilia Romagna, Marche, Lazio, Campania e Sicilia. In Liguria, Toscana, Umbria, Abruzzo, Puglia, Calabria e Sardegna rappresenta quote comprese tra il 10% e il 20% del mercato OOPP, mentre nelle restanti non supera il 10%. Il dato diventa ancora più interessante se si guarda all'evoluzione del numero di interventi con regioni quali Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Abruzzo, dove nell'ultimo triennio il PPP è arrivato a rappresentare oltre il 20% degli interventi in gara, contro il 2% del periodo 2002-2005 (fase di avvio del nuovo strumento, caratterizzata da una forte domanda di proposte private che non trovava risposta) e il 6% del triennio 2006-2008 (fase di crescita e di sperimentazione delle diverse procedure di PPP).

Grafico 7. – PPP - LE CLASSIFICHE REGIONALI – Gare censite nel periodo 2002-2011 per REGIONE



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utff e Ance e realizzato dal CRESME

a) il dato relativo alla regione Trentino Alto Adige comprende anche la gara indetta da ANAS Spa del valore di 3 miliardi di euro relativa alla concessione di lavori pubblici per la progettazione, il potenziamento e la manutenzione straordinaria nonché la gestione dell'autostrada A22 Brennero-Modena che coinvolge anche i territori delle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna.

## ***Considerazioni finali***

Il presente rapporto racchiude la sintesi di un'ampia campagna di indagine condotta presso gli amministratori delle Camere di commercio italiane allo scopo di capire quali siano le problematiche relative al tema delle infrastrutture e quali le possibili strade da percorrere per colmare il tanto citato gap che ci separa dai nostri competitor europei, dal punto di vista del tessuto economico ed imprenditoriale.

Il nostro Paese è caratterizzato da **un sistema infrastrutturale piuttosto eterogeneo**, sia a livello di modalità di trasporto, sia per quanto riguarda le aree geografiche. La relazione tra infrastrutture e crescita è positiva, ma la forza del legame dipende dal modo in cui sono impiegate le risorse. L'efficienza complessiva delle infrastrutture influenza sensibilmente la produttività dell'intero sistema economico, le scelte di localizzazione delle imprese sul territorio, la vita dei cittadini. La qualità delle infrastrutture riflette quella dei meccanismi istituzionali e di mercato. Si richiede una programmazione di lungo periodo e l'individuazione delle priorità; sono cruciali le interazioni tra governo centrale ed enti locali, tra pubblico e privato, tra autorità di regolazione e soggetti regolati. Dalle nostre analisi, emergono carenze in diversi aspetti della programmazione, del coordinamento tra livelli di governo e nei meccanismi delle gare di appalto. Ne derivano tempi e costi di realizzazione delle opere elevati nel confronto internazionale e significativi scostamenti dai preventivi: una ridotta capacità di realizzare interventi per date risorse finanziarie.

La selezione delle priorità soffre della mancanza di un quadro finanziario chiaro e di criteri di valutazione trasparenti. Le misure di dotazione fisica non sono un indicatore sufficiente a determinare la necessità di un investimento, né a valutare quale tipo di intervento possa avere l'impatto maggiore sul sistema produttivo. Si tratta di carenze particolarmente rilevanti alla luce della necessità di procedere nel consolidamento dei conti pubblici, che rende indispensabile la sistematica comparazione dei costi e dei benefici di progetti alternativi. L'efficiente realizzazione delle opere è poi ostacolata da carenze progettuali, normative (con riferimento al coordinamento tra i diversi livelli di governo, alla collocazione territoriale delle opere, alla selezione del contraente privato) e di monitoraggio. Se ne vedono le conseguenze nei rilevanti scostamenti di tempi e costi di realizzazione rispetto ai preventivi. Ne risulta ostacolato anche lo sfruttamento delle risorse tecniche e finanziarie del settore privato.

Il cuore del rapporto è rappresentato dalle **evidenze dell'indagine svolta presso gli amministratori camerali**, verso i rappresentanti dell'economia locale, verso quegli imprenditori che hanno bisogno di infrastrutture di buona qualità per poter svolgere la propria attività ed essere competitivi. L'indagine ha prodotto risultati importanti, sia in termini di riscontro da parte del campione di indagine, sia per quanto emerso. Abbiamo ottenuto una mappatura aggiornata delle richieste degli imprenditori: si tratta di interventi attesi da lungo tempo, nella maggior parte dei casi derivanti dalla Legge Obiettivo. Diversi imprenditori hanno sottolineato come negli ultimi anni – nonostante nuove leggi, nuovi approcci di finanziamento – molte infrastrutture programmate non siano state realizzate, disattendendo così le loro aspettative e quelle di interi

territori. Le ragioni possono essere diverse, dalla **carenza di risorse**, alle difficoltà tecniche dovute all'**orografia del nostro territorio**, alle **grandi difficoltà nella gestione del consenso**. Si tratta comunque di ragioni che non giustificano il blocco dello sviluppo di un territorio e dell'economia che lo caratterizza. Anche perché i nostri principali competitors non sono stati certo a guardare.

Dall'indagine emergono anche interessanti indicazioni **sulle forme di finanziamento delle nuove infrastrutture**: si tratta di un tema molto delicato, divenuto ancora più centrale in questi ultimi anni, a causa della crisi economica che ha ridotto ulteriormente le risorse pubbliche da dedicare all'infrastrutturazione dei territori. Il mondo economico si esprime tendenzialmente a favore di forme innovative di finanziamento delle opere, come il Project Financing o più in generale il Partenariato Pubblico-Privato. Il pragmatismo degli imprenditori evidenzia però la necessità di intervenire e modificare l'intero processo realizzativo delle opere – grandi o piccole che siano – che in questo momento non rende appetibile l'ingresso dei privati: il principale ostacolo è l'eccessiva burocrazia che dilata i tempi di approvazione della singola fase progettuale, che rallenta l'avvio dei cantieri in presenza anche di un singolo Comune che esprime dissenso. Numerosi studi evidenziano come le opere infrastrutturali realizzate in Italia hanno tempi e costi ben superiori alle stesse opere costruite in Francia, in Germania, in Spagna.

Ad un'ampia consapevolezza dell'importanza che hanno le infrastrutture per la competitività di un territorio e delle imprese ivi localizzate si contrappone una **situazione infrastrutturale diffusamente critica**, evidenziata da quasi tutti gli 800 amministratori che hanno fornito il proprio contributo all'indagine: anche in questo caso, il quadro è piuttosto eterogeneo con territori che nonostante un buon livello di infrastrutturazione, denunciano comunque notevoli carenze rispetto alle esigenze del sistema produttivo locale; poi ci sono altre aree dove, nonostante gli ingenti investimenti degli ultimi decenni, si ritrovano con un grado di accessibilità particolarmente ridotto. Per quanto riguarda le tipologie di infrastrutture, emerge una discreta soddisfazione nei confronti del sistema viario – le autostrade in particolare hanno ottenuto giudizi mediamente positivi – il che evidenzia nuovamente la propensione del nostro Paese al trasporto su strada. Di contro, il **sistema ferroviario** e quello delle **reti telematiche** risultano essere quelli più contestati dagli imprenditori, con giudizi profondamente negativi.

A partire dagli interventi indicati dagli imprenditori come essenziali per migliorare la competitività del proprio territorio provinciale, si è estrapolata in prima analisi una selezione di priorità da realizzare su tutto il Paese: si tratta di poco più di 100 opere, relative a tutti i comparti della mobilità, che sono state rappresentate mediante un vero e proprio **atlante delle priorità infrastrutturali del mondo economico**. Su tutto il territorio nazionale è quindi possibile individuare le principali infrastrutture che i titolari di impresa hanno a cuore, evidenziando le modalità su cui nei diversi territori si punta.

Tra queste poi è stata estratta una **top ten di interventi prioritari**, mediante una selezione delle opere che hanno raccolto tra gli intervistati maggiore consenso. Si tratta di 10 opere indicate dal tessuto economico quali assolutamente prioritarie e che interessano porzioni di territorio

piuttosto ampi. Queste presentano un investimento complessivo di 73,754 miliardi di euro; mancano all'appello però ancora 37,891 da reperire in gran parte nei mercati finanziari.

La scarsità delle risorse pubbliche è stata in parte compensata dall'ingresso di capitali privati nella realizzazione di importanti opere infrastrutturali, anche se spesso il rischio d'impresa è rimasto interamente a carico delle istituzioni pubbliche. Sempre più, infatti, il **Partenariato Pubblico-Privato** è visto dalle amministrazioni pubbliche, e soprattutto da quelle locali, come un'importante risposta alla necessità di miglioramento e di mantenimento della funzionalità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio, soprattutto in questa preoccupante fase economico-finanziaria che il nostro Paese sta attraversando.

La possibilità di una tenuta del settore delle opere pubbliche nel prossimo triennio è legata in gran parte agli investimenti dei gestori pubblici e privati di reti e infrastrutture per il trasporto, per l'energia e per l'acqua, nonché al contributo privato per la realizzazione di altre opere pubbliche o di pubblico interesse. In questo contesto il PPP è destinato a crescere ancora, nonostante il nodo del credito difficile che caratterizza questa fase congiunturale.

Se i dati relativi alla domanda sono chiari, la questione si complica quando affrontiamo la concretezza della trasformazione della domanda in intervento funzionante. Infatti, solo la metà dei bandi di gara va in aggiudicazione ed emergono, nelle fasi successive all'aggiudicazione, altre forme di incertezza che rendono ancora complesso il percorso che porta alla realizzazione e alla gestione dell'opera oggetto del Partenariato Pubblico-Privato. Il salto è stato fatto sul piano della domanda, ma è ancora un mercato che deve maturare e crescere sul piano della concretezza realizzativa e che, soprattutto, ha bisogno di nuove competenze, di formazione, di soggetti catalizzatori, di esperienze tipo e casi di successo.

Le **criticità**, da questo ultimo punto di vista non sono poche, l'analisi della situazione evidenzia però quattro tipologie di problemi sui quali è necessario intervenire:

- una criticità tecnico-culturale nella **formulazione delle proposte, nella costruzione dei progetti e nella gestione dei rapporti complessi tra soggetti pubblici e soggetti privati**. Se realizzare una opera pubblica tradizionale significa sperimentare una situazione comunque complessa, quella del Partenariato Pubblico-Privato è proprio l'avvio di una strada di programmazione, valutazione, progettazione, realizzazione e gestione ben più ampia: serve una nuova cultura, serve un nuovo sforzo formativo, servono soprattutto casi di successo, modelli da utilizzare e seguire, servono tecnici formati;
- una criticità che riguarda **l'attribuzione del rischio imprenditoriale, vero nodo del PPP e soprattutto del PF**: l'equilibrio, la misura, nella definizione dell'interesse pubblico e dell'interesse privato e la reale capacità, da parte del soggetto privato di assumere il rischio dell'attività avviata;

- una criticità che deriva **dall'incertezza che i cambiamenti politici introducono nei comportamenti delle amministrazioni**. Il PPP non è un processo rapido e spesso i privati si trovano di fronte a cambiamenti di rotta dell'amministrazione che rendono incerto e particolarmente rischioso il loro operare;
- una criticità che deriva **dalla cultura imprenditoriale legata al mondo delle opere pubbliche e delle costruzioni**: costruire e vendere, più che ideare e gestire sono stati sino a ieri i "core business" delle imprese del nostro paese. Il PPP è un nuovo modo di stare sul mercato e di programmare le redditività, un nuovo modo rispetto al quale l'impresa deve crescere culturalmente e organizzativamente.

E' rispondendo a queste criticità che il Partenariato Pubblico-Privato potrà giocare il ruolo che la crisi economico-finanziaria gli attribuisce. La risposta non può che venire dalle norme, dalla crescita tecnico-culturale che gli attori della filiera saranno in grado di compiere, dalla condivisione dello scenario e dall'integrazione delle scelte strategiche dei principali "portatori di interesse" della filiera.









**Trasporti Logistica Infrastrutture**

Uniontrasporti scarl  
Via Aristide De Togni, 7  
20123 Milano  
Tel. 02 36589505