



Infrastrutture e servizi a rete tra regolazione e concorrenza.

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

GIUGNO 2008

ASTRID
Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

Il gruppo di **ASTRID** che ha elaborato questo paper è stato coordinato da Mario Sebastiani.

Il paper fa parte di uno studio più ampio su Infrastrutture e servizi a rete tra regolazione e concorrenza coordinato da Paola M. Manacorda.

Hanno contribuito al lavoro del gruppo: Alberto Biancardi, Franco Bassanini, Laura Cavallo, Andrea Cesarini, Vincenzo Visco Comandini, François De Brabant, Claudio De Vincenti, Silvia Dolci, Luigi D'Ottavi, Alberto Germani, Giuliana Gresia, Arianna Mallus, Paola M. Manacorda, Mario Rosario Mazzola, Pietro Spirito.

Al coordinamento del gruppo ha contribuito, per lo staff di Astrid, Davide Colaccino.

Non tutte le posizioni espresse dal Rapporto sono necessariamente condivise da tutti i partecipanti al gruppo di lavoro.

Il paper è stato oggetto di un seminario di studio e discussione che si è tenuto il 30 settembre 2008 al quale hanno partecipato il ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Altero Matteoli e il sottosegretario Roberto Castelli, Alberto Biancardi, Salvatore Biasco, Andrea Cesarini, Innocenzo Cipolletta, Giuseppe Coco, Claudio De Vincenti, Luigi Di Paola, Alberto Germani, Gian Maria Gros Pietro, Alberto Iozzi, Emanuele Ludovisi, Alfredo Macchiati, Renato Matteucci, Francesco Mengozzi, Marzia Minozzi, Mauro Moretti, Francesco Nerli, Andrea Pezzoli, Vito Riggio, Rosario Strazzullo, Luisa Torchia.

Tutti i diritti riservati

ASTRID

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni

Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche

Corso Vittorio Emanuele II, 142 - 00186 Roma [+39 066810261]

www.astrid.eu

Infrastrutture e servizi a rete fra regolazione e concorrenza
Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

Indice

Introduzione

Executive summary (p. 6)

I.- Inquadramento

- 1.- Le infrastrutture a rete: similarità e diversità settoriali (p. 8)
- 2.- Contesto e assunzioni di base della ricerca sulle infrastrutture di trasporto (p. 9)

II.- Le politiche infrastrutturali

- 1.- Le scelte di fondo (p. 10)
- 2.- La dotazione di infrastrutture come capitale sociale (p. 10)
- 3.- La nozione di *essential facilities* e la concorrenza fra infrastrutture di trasporto (p. 12)
- 4.- Infrastrutture e servizi di interesse economico generale (16)
- 5.- Riequilibrio modale, intermodalità e complementarità fra infrastrutture (p. 23)
- 6.- Esternalità e localizzazione delle infrastrutture (p. 24)

III.- Le politiche infrastrutturali e i processi di liberalizzazione e di privatizzazione

- 1.- I processi di liberalizzazione e di privatizzazione – introduzione (p. 26)
- 2.- Programmazione infrastrutturale e concorrenza (p. 26)
- 3.- Un caso emblematico di fallimento della politica industriale: i due hub aeroportuali (p. 28)
- 4.- Il sistema delle regole e delle competenze istituzionali (p. 30)
- 5.- L'accesso alle infrastrutture (p. 34)
 - 5.1.- L'accesso alla gestione delle infrastrutture
 - 5.2.- L'accesso all'uso delle infrastrutture
 - 5.3.- Il *pricing* per l'uso delle infrastrutture
 - 5.3.1.- *Pricing* e allocazione della mobilità
 - 5.3.2.- *Soft regulation*?
- 6.- Privatizzazioni e politica delle infrastrutture (p. 50)
 - 6.1.- Privatizzazioni e concorrenza per il mercato
 - 6.2.- Privatizzazioni e programmazione
 - 6.3.- Privatizzazioni e finanziamento delle infrastrutture

IV.- Conclusioni (p. 56)

Appendice: *Benchmarking* - dotazioni infrastrutturali (p. 60)

Introduzione al gruppo di lavoro “**Infrastrutture e servizi a rete fra regolazione e concorrenza**”¹

L’ambito

L’ambito di analisi del Gruppo di ASTRID è quello delle grandi reti infrastrutturali caratterizzate dal fatto di essere:

- a) non duplicabili o almeno difficilmente duplicabili;
- b) mezzi trasmissivi di grandi servizi rivolti a tutta la cittadinanza, con carattere spesso essenziale.

Da questi due elementi deriva, a giudizio del Gruppo, **il carattere strategico di queste reti** (sia per la competitività del sistema produttivo sia per la coesione sociale del Paese) e il fatto che, siano esse pubbliche o private, **la politica non può disinteressarsene completamente.**

L’ambito è stato circoscritto, in prima istanza, alle reti nazionali:

- a) Reti di trasporto fisico: autostrade, ferrovie, porti e aeroporti (sottogruppo coordinato da Mario Sebastiani).
- b) Reti energetiche (sottogruppo coordinato da Pippo Ranci).
- c) Reti idriche (sottocoordinato da Rosario Mazzola).
- d) Reti di telecomunicazioni (sottogruppo coordinato da Paola M. Manacorda e François De Brabant)
- e) Reti postali (sottogruppo coordinato da Vincenzo Visco Comandini).

La costituzione del Gruppo ha preso spunto dalla considerazione che tutte le reti delle quali esso si occupa sono attraversate in questi anni da due processi:

- **la liberalizzazione dei mercati;**
- **la privatizzazione delle aziende dominanti**².

L’obiettivo

Obiettivo del Gruppo di lavoro è quello di suggerire delle politiche che **tutelino e rafforzino, nel corso dei due processi prima indicati, l’interesse pubblico** sotteso al buon funzionamento di queste reti, nella convinzione che la sola questione della proprietà (pubblica o privata) di esse non sia elemento determinante né esclusivo nel perseguimento dell’interesse pubblico.

E’ chiaro che questa riflessione chiama in causa il più vasto tema del **rapporto tra Stato e mercato**, sul quale il gruppo non ha certo tutte le competenze per esprimersi. Tuttavia riteniamo che, nello specifico delle reti, sia possibile fin da ora indicare alcuni di quegli strumenti, senza tema di apparire troppo audaci.

Metodo di lavoro

Ogni sottogruppo, guidato da un coordinatore, oltre ad una sintetica descrizione dello stato delle reti sotto il profilo tecnologico, economico e normativo, avanza delle proposte in ordine agli strumenti e

¹ Di Paola M. Manacorda

² Mentre è certo che il gruppo di lavoro ha del tutto chiara la distinzione tra questi due processi, essa appare invece assai poco ben definita nell’intenso dibattito politico che si è recentemente aperto, in particolare sul caso Telecom.

La ripetuta invocazione di maggiori poteri ad AGCOM (che come è noto si occupa di liberalizzazione) per salvaguardare il carattere strategico della rete Telecom dimostra quanta confusione ancora ci sia nel ceto politico su questo argomento.

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

alle procedure da mettere in campo nei due processi prima indicati (soprattutto in quello di privatizzazione, essendo i processi di liberalizzazione largamente determinati dalle Direttive Europee).

Le soluzioni non dovranno necessariamente essere sviscerate in tutti i loro punti di forza e di debolezza, anche se naturalmente dovranno essere pensate con un minimo di realismo.

Le soluzioni avanzate (alcune simili per le diverse reti, altre ovviamente diverse) verranno sottoposte alla verifica di panel di esperti in appositi workshops, per le opportune verifiche di legittimità, costituzionalità, sostenibilità economica e di altro tipo.

Criteri di strategicità

Per individuare le misure il Gruppo ha cercato di definire con chiarezza i criteri di strategicità delle diverse reti, intendendo con ciò che **senza queste reti o con una loro gestione non adeguata, il Paese soffre, indicando inoltre alcuni criteri, del tutto empirici, per identificare gli interessi pubblici da perseguire.**

E' stata avanzata, a cura di coordinatori del Gruppo una proposta di criteri, che qui si riporta, aperta ovviamente al contributo di tutti gli interlocutori.

Assumendo che l'interesse pubblico si sostanzia in tre aspetti:

- **coesione sociale (compresa l'estensione e il rafforzamento della democrazia);**
- **competitività del sistema economico;**
- **sicurezza nazionale.**

Gli interessi strategici possono essere analizzati da diversi punti di vista, tra di loro non mutuamente esclusivi:

⇒ Per i consumatori/utenti:

- capillarità della rete e facilità di accesso (servizio universale o pseudo tale)
- continuità del servizio;
- tariffe proporzionate ai servizi offerti, eque e trasparenti;
- facilitazioni di accesso per i ceti o le aree svantaggiate;
- pluralità di offerta e possibilità di scegliere e cambiare fornitore ove consentito tecnicamente.

⇒ Per il sistema economico complessivo e per i concorrenti delle aziende dominanti:

- ampie possibilità di concorrenza per i servizi che transitano sulle reti;
- parità di trattamento interna/esterna nel caso di operatori o di rete integrati verticalmente;
- tariffazione dei diritti di passaggio sulle reti, equa, trasparente e non discriminatoria;
- certezza di investimenti e di adeguamento tecnologico della rete;
- capacità di creare valore;

⇒ Per la sicurezza nazionale

- integrità e sicurezza della rete, sia rispetto ai guasti che alle indebite intrusioni.

**Infrastrutture e servizi a rete fra regolazione e concorrenza:
Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto³**

Executive summary

Il rapporto si propone di offrire spunti di riflessione e proposte in materia di politica delle infrastrutture di trasporto, con particolare enfasi sui vincoli, le criticità e le opportunità fornite dai processi di liberalizzazione, regolazione e privatizzazione del settore.

Il tema di fondo che viene affrontato è se, in che misura e a quali condizioni i processi di liberalizzazione e di privatizzazione possano costituire un ostacolo oppure un'opportunità per scelte di politica industriale, sociale e regolatoria mirate a un efficiente governo della mobilità. E per contro, se e in che misura il perseguimento di questo obiettivo possa favorire o rallentare i processi indicati.

Al fine di fornire prime risposte al riguardo, si è argomentato che i diversi comparti di trasporto presentano alcune caratteristiche comuni insieme a molte altre che li differenziano l'uno dall'altro.

Quanto agli aspetti comuni, l'apertura del mercato alla concorrenza, la crescita della domanda di trasporto e la realizzazione di infrastrutture di "nuova generazione" hanno per effetto l'ampliamento del mercato rilevante, geografico e del prodotto, dei servizi di trasporto. Aumenta dunque la sostituibilità e la concorrenza fra servizi di una stessa modalità e fra servizi di modalità differenti.

La nuova situazione apre prospettive interessanti per la politica industriale. In primo luogo rende più agevole considerare la mobilità come un diritto che non va necessariamente garantito per singola modalità ma nella sua globalità, assicurando l'accesso ai servizi che più rispondono a criteri di convenienza economica e sociale.

Al tempo stesso lo scenario che va emergendo suggerisce la necessità di una riflessione sull'attenuarsi, in alcuni comparti del settore, della natura delle infrastrutture di trasporto come *essential facilities* e, dunque, sulla opportunità di modificare i modelli regolatori. La crescita della sostituibilità modale e intermodale dei servizi di trasporto, da un lato, e lo sviluppo di complementarità fra le diverse modalità, dall'altro, si trasmettono alle infrastrutture agevolando la programmazione di un mix efficiente in una logica di rete integrata. In questo contesto l'offerta infrastrutturale costituisce driver essenziale per indirizzare i flussi di traffico all'interno di ciascuna modalità e fra modalità, secondo obiettivi di efficienza complessiva e di sostenibilità sociale, ambientale e finanziaria.

Le opportunità offerte dall'apertura alla concorrenza sono insidiate da numerosi fattori, come vedremo. Per anticiparne uno, le conseguenze dei processi di liberalizzazione possono essere molto diverse allorché riguardano mercati "ricchi" o a mercati strutturalmente "poveri". Nel primo caso, l'effetto è di redistribuire alla collettività gli extra-profitti degli ex monopolisti; nel secondo, il rischio è di accrescerne le perdite a causa di fenomeni di *cream skimming* da parte dei nuovi entranti, mantenendo sui primi – spesso in forma implicita - l'onere dell'universalità.

³ Hanno contribuito al lavoro del gruppo: Laura Cavallo (Presidenza del Consiglio dei Ministri), Andrea Cesarini (Ferrovie dello Stato), Silvia Dolci (ENAC), Luigi D'ottavi (Comune di Roma), Alberto Germani (Presidenza del Consiglio dei Ministri), Giuliana Gresia (ENAC), Fabiana Di Porto (Università di Siena), Arianna Mallus (Ferrovie dello Stato), Pietro Spirito (Università di Roma 'Tor Vergata'), Mario Sebastiani (Università di Roma 'Tor Vergata') – coordinatore del gruppo ed estensore del Rapporto. Non tutte le posizioni espresse dal Rapporto sono necessariamente condivise da tutti i partecipanti al gruppo di lavoro. L'estensore del testo se ne assume integrale responsabilità.

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

Questo quadro è tipico non solo dei servizi di trasporto, come in genere si sottolinea, ma anche delle infrastrutture, la cui offerta spesso sotto costo implica un sussidio occulto a favore degli utenti (questa condizione risulta generalizzata a tutte le infrastrutture se fra i costi si computano anche quelli esterni). Al di là delle distorsioni allocative che produce, l'occultamento di parte consistente dei costi infrastrutturali e l'opacità della loro copertura impediscono quel corretto calcolo dei costi e dei benefici sociali che dovrebbe essere alla base delle scelte di programmazione.

Dal canto loro i processi di privatizzazione non frappongono in sé ostacoli alle scelte indicate sopra né a quelle di liberalizzazione, ma le presuppongono: presuppongono cioè che queste siano state precedentemente intraprese e credibilmente annunciate. In assenza di questa condizione, il passaggio alla mano privata si traduce inevitabilmente in ostacoli al perseguimento di politiche industriali e regolatorie attente all'interesse generale. Purtroppo è precisamente questa la situazione che si riscontra in Italia, *in primis* nei trasporti, dove la sequenza virtuosa che vede la definizione del sistema delle regole anticipare (o essere contestuale a) l'apertura del mercato, e questa precedere le privatizzazioni, è stata spesso invertita.

Il rapporto affronta la tematica descritta sotto numerosi aspetti che si intrecciano fra di loro e che sono variamente presenti nei vari comparti del settore. A titolo non esaustivo:

- a) per il settore nel suo insieme, il deficit più vistoso è che esso non costituisce un sistema integrato di servizi e di infrastrutture: un sistema che valorizzi complementarietà e sostituibilità, modali e intermodali, con l'obiettivo ultimo di assicurare una mobilità efficiente e sostenibile; particolarismi e assenza di una programmazione nazionale hanno impedito, ad esempio, la "messa a sistema" di porti, di aeroporti, di interconnettere la rete ferroviaria con i grandi terminali di traffico, di sviluppare quel grande integratore modale che è la logistica, ecc.; come si vedrà, i processi di liberalizzazione e le privatizzazioni ormai intervenute possono rendere in alcuni casi più complesso correre oggi ai ripari;
- b) presentano lacune pressoché comuni a tutti i comparti: (i) la programmazione e la regolazione delle infrastrutture come leva per lo sviluppo della mobilità, per il riequilibrio e per l'integrazione modale, per l'eliminazione di duplicazioni e la definizione di un mix ottimale; (ii) le politiche di gestione delle esternalità e delle localizzazioni; (iii) il sistema delle regole e delle competenze istituzionali; (iv) l'accesso alla gestione delle infrastrutture; (v) le privatizzazioni, viste sotto il triplice profilo delle implicazioni concorrenziali, programmatiche e di finanziamento degli investimenti;
- c) sono criticità ancora comuni a tutti, ma in misura anche sensibilmente diversa a seconda dei comparti: (i) la demarcazione fra i servizi di mercato e quelli da svolgere in regime di universalità; (ii) la regolazione dell'accesso all'uso delle infrastrutture; (iii) i costi e i benefici dell'integrazione verticale fra infrastrutture e servizi di trasporto.

I.- Inquadramento

1.- Le infrastrutture a rete: similarità e diversità settoriali

La ricerca si propone di offrire spunti di riflessione e di proposta in materia di politica delle infrastrutture di trasporto, con particolare enfasi sui vincoli, le criticità e le opportunità fornite dai processi di liberalizzazione e di privatizzazione del settore.

Considerato che la ricerca è parte di un più ampio progetto concernente le infrastrutture a rete, può essere utile tratteggiare alcuni elementi comuni e di diversità che caratterizzano le infrastrutture di trasporto rispetto a quelle di altri settori, quali l'energia, le telecomunicazioni, i servizi idrici, le poste.

Gli elementi unificanti le infrastrutture a rete (incluse quelle “puntuali”) – che ne giustificano la denominazione di capitale sociale - sono sostanzialmente gli stessi che chiamano in campo la responsabilità pubblica. Indipendentemente dai settori, infatti:

- a) le infrastrutture costituiscono fattore di sviluppo economico e condizione essenziale per la coesione territoriale, sociale, economica e politica di una collettività;
- b) il carattere “essenziale” di esse – seppure con diverse accentuazioni, come si vedrà, e al di là del ricadere o meno, a seconda dei casi, nel regime di riserva ex articolo 43 della Costituzione - assegna allo Stato il ruolo di garante di un'adeguata dotazione di base di infrastrutture e del pieno esercizio del diritto di accesso ad esse;
- c) la localizzazione è vincolata da un insieme di fattori, inclusa la circostanza che “le reti non tollerano interruzioni”; la realizzazione richiede pertanto l'intervento dei pubblici poteri, che soli possono rendere coattivamente disponibili le aree e soli possono gestire le complesse problematiche legate alle esternalità;
- d) il ruolo delle infrastrutture (delle reti transeuropee) è stato “costituzionalizzato” nel diritto comunitario dal Trattato di Maastricht, con il riconoscimento della loro funzione nell'integrazione economica e sociale della Comunità.

A questa base comune si accompagnano elementi fortemente distintivi – fra settori e nei settori – sia di carattere fisico che discendenti dalle diverse caratteristiche dei mercati.

In primo luogo vanno menzionate le diverse combinazioni fra “opere” e tecnologie, da un lato, e parallelamente la diversa invasività. Sotto questo profilo, al “top” della contenuto di opere e di invasività si collocano le infrastrutture di trasporto, mentre all'estremo opposto sono le reti postali. Fra i due estremi troviamo, nell'ordine, le reti del gas, quelle elettriche e, infine quelle di trasmissione delle comunicazioni.

In secondo luogo, il fondamento della regolazione dell'accesso alle reti sta nella loro natura di *essential facilities*, vale a dire, nella compresenza di una serie di condizioni, in vario grado presenti a seconda dei settori e dei comparti al loro interno, le quali evolvono nel tempo in misura differenziata da caso a caso. Mentre in alcuni settori e comparti il carattere di *essential facilities* delle reti è permanente, in altri può progressivamente attenuarsi o venire meno a causa dello sviluppo della domanda, dei processi di liberalizzazione, del progresso tecnico. Di conseguenza, i modelli regolatori dovrebbero evolvere nel tempo di pari passo con i cambiamenti descritti (e se possibile promuoverli). Possono dunque richiedersi approcci diversi alla regolazione dell'accesso – a seconda dei settori e dei cambiamenti che intervengono - tenendo anche in vista l'esistenza di *trade off* fra la “massimizzazione” della concorrenza e degli interessi degli utenti a breve e a lungo andare⁴.

⁴ Ad esempio, la promozione della concorrenza *facility based*, ove realizzabile, potrebbe richiedere una regolamentazione attenta a non rendere troppo conveniente l'accesso di nuovi entranti alle reti esistenti.

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

In terzo luogo, quello delle infrastrutture è un mercato intermedio rispetto al mercato dei servizi. Una delle caratteristiche distintive dei mercati dei servizi finali è il diverso potenziale di redditività, in parte derivante dai differenziali nei costi di realizzazione e di gestione delle infrastrutture, in parte derivante dalla diversità dei costi di offerta dei servizi rispetto alla sostenibilità dei prezzi per la collettività. Sotto questo profilo alcuni comparti di trasporto soffrono handicap sconosciuti in altri comparti dello stesso settore e, tanto più, in altri settori: va da sé che questi vantaggi e svantaggi relativi di redditività dei servizi si trasmettono alle relative infrastrutture.

Le conseguenze dei processi di liberalizzazione possono essere molto diverse allorché riguardano mercati “ricchi” o a mercati strutturalmente “poveri”. Nel primo caso, l'effetto è di redistribuire alla collettività gli extra-profitti degli ex monopolisti; nel secondo, il rischio è di accrescerne le perdite a causa di fenomeni di *cream skinning* da parte dei nuovi entranti, mantenendo sui primi – in Italia spesso in forma implicita - l'onere dell'universalità dei servizi. Non a caso i processi di liberalizzazione hanno seguito un passo diverso fra i settori e nei settori. Considerazioni analoghe riguardano le opportunità e le potenzialità dei processi di privatizzazione di servizi e delle infrastrutture.

2.- Contesto e assunzioni di base della ricerca sulle infrastrutture di trasporto

Il lavoro parte da presupposti comuni ai diversi gruppi della ricerca coordinata da Astrid:

- a) gli obiettivi generali di politica industriale sono riassumibili nella promozione dello sviluppo, della competitività, della concorrenza, della coesione territoriale, della solidarietà sociale, della sicurezza;
- b) gli obiettivi indicati riguardano in via diretta i servizi finali (per i trasporti, la mobilità, intesa come bene di consumo, come fattore di produzione, come fattore di coesione sociale e territoriale);
- c) le infrastrutture rappresentano input di produzione di tali servizi; disponibilità di esse, uso efficiente, diffusione territoriale e accessibilità, diritto di accesso a operatori in concorrenza costituiscono obiettivi intermedi della politica industriale e della politica sociale, obiettivi che potranno dirsi raggiunti se le infrastrutture saranno adeguate a permettere il perseguimento degli obiettivi finali della mobilità;
- d) le politiche industriali nazionali debbono esercitarsi in un quadro di obiettivi e di vincoli, interni e comunitari: (i) quanto ai primi, soprattutto vincoli finanziari, ambientali e, più in generale, imposti dalla presenza di esternalità; (ii) quanto ai secondi, sotto l'impulso comunitario i settori delle *public utilities* sono interessati da rilevanti processi di liberalizzazione e di privatizzazione, seppure con passo e incisività diverse a seconda dei comparti;
- e) l'intervento pubblico - nelle sue varie forme (programmazione, regolazione, ecc.) - va realizzato secondo i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, vale a dire, con il minimo di intrusività compatibile con gli interessi generali che si vogliono perseguire.

II.- Le politiche infrastrutturali

1.- Le scelte di fondo

Le argomentazioni sviluppate dalla ricerca muovono dall'assunzione che la politica industriale e sociale nei trasporti debba fondarsi sui seguenti capisaldi:

- a) il diritto alla mobilità va garantito e promosso nella sua globalità, non necessariamente per singola modalità; l'offerta di servizi di trasporto va dunque indirizzata nelle diverse modalità secondo obiettivi di interesse generale e di sostenibilità economica e ambientale;
- b) pur nel rispetto dei criteri di sussidiarietà e proporzionalità, ciò potrà richiedere interventi per la cui efficacia non sono sufficienti le correnti politiche di incentivazione e di regolazione tariffaria, ma si rendono necessarie misure più incisive e dirette;
- c) considerato che le infrastrutture rappresentano input fondamentale dei servizi di trasporto e vincolo al loro sviluppo, la politica delle infrastrutture, nelle sue diverse articolazioni, rappresenta una leva essenziale per modellare l'offerta di mobilità;
- d) questa va sviluppata in un contesto quanto più possibile concorrenziale, che potenzialmente abbraccia sia i servizi di trasporto che le relative infrastrutture;
- e) in questa ottica, così come in quella del perseguimento della mobilità sostenibile e del riequilibrio modale, è auspicabile l'introduzione di strumenti flessibili di regolazione dell'accesso e dei prezzi, a seconda dei casi più rigidi e diretti oppure più soft;
- f) infine, tenuto conto che le infrastrutture comportano costi sociali rilevanti, la politica industriale dovrebbe puntare – in un'ottica di medio/lungo periodo - a massimizzare l'offerta di servizi di mobilità, ottimizzandone la ripartizione modale e minimizzando il fabbisogno di infrastrutture, ciò che implica un approccio che guardi, appunto, all'offerta di mobilità nella sua globalità e alla efficienza delle infrastrutture; ciò richiede l'affermazione di una visione di sistema del settore, di un sistema nel quale siano promosse "vocazioni", sostituibilità, complementarità.

La domanda di fondo che, dato il taglio assegnato al presente rapporto, si pone è se, in che misura e a quali condizioni i processi di liberalizzazione e di privatizzazione possano costituire un ostacolo oppure una opportunità per condurre le scelte indicate sopra.

Nelle sezioni che seguono verranno sviluppati spunti di riflessione e proposte in tal senso, intesi come prima agenda di temi sui quali condurre ulteriori approfondimenti.

2.- La dotazione di infrastrutture come capitale sociale

Indipendentemente dal regime proprietario e di gestione, le infrastrutture di trasporto sono parte del cosiddetto capitale sociale di un paese e, in appropriata combinazione con il capitale privato e con altri input, costituiscono un potente fattore di crescita della produttività e di sviluppo di ogni altro settore dell'economia, e dunque di competitività del Paese.

Alcune considerazioni di base si rendono necessarie:

- a) la capacità propulsiva delle infrastrutture, in quanto input, dipende dall'adeguata disponibilità di altri input con cui esse si devono equilibratamente combinare; squilibri nella dotazione dei fattori possono pregiudicarne l'efficacia, aumentarne costi e invasività, ciò che richiede di agire su più leve di politica industriale;
- b) la capacità produttiva di una infrastruttura è infatti il risultato di un mix di fattori materiali e immateriali (semplificando: opere, tecnologie, organizzazione), che andrebbe ottimizzato spostando l'asse quanto più possibile sui secondi due, sia per economia di costi che per minor invasività (ad esempio, la capacità della rete ferroviaria dipende in misura considerevole dalla sua qualità e dalle tecnologie di regolazione dei flussi; analoghe considerazioni valgono per tutte le altre infrastrutture); nel settore dei trasporti, purtroppo, non sempre sembra essersi seguita questa via;

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

- c) la capacità produttiva delle infrastrutture di trasporto va vista nella sua globalità, poiché dipende in misura consistente dalla loro completezza e dalla loro complementarietà, infra e inter-modale: (i) sul primo punto (la completezza), la capacità è a volte strozzata da carenze dell'“ultimo miglio”, posto che nel suo complesso questa è plafonata dalla componente più scarsa; (ii) analoghe considerazioni valgono sul secondo punto (la complementarietà); deficit di interconnessioni e di capacità delle infrastrutture, mono e multi modali, minano la capacità complessiva della rete;
- d) l'adeguatezza della dotazione infrastrutturale va valutata in rapporto a due diversi parametri: (i) la domanda potenziale di servizi di mobilità e (ii) la disponibilità di fattori produttivi complementari; dal momento che i due parametri vanno congiuntamente rispettati, è quello “più corto” a determinare la soglia efficiente di dotazione infrastrutturale;
- e) la domanda di mobilità (e dunque l'adeguatezza dell'offerta di infrastrutture) va stimata tenendo conto del grado di sostituibilità, modale e intermodale;
- f) il rapporto fra infrastrutture e altri fattori produttivi necessari ai servizi di trasporto è, in termini monetari, mediamente più elevato rispetto ad altri settori e sembra offrire margini relativamente limitati di flessibilità; in altri termini il settore dei trasporti presenta un'elevata intensità di capitale sociale e una certa rigidità nel modificarne le combinazioni;
- g) ne segue che l'elevatezza della leva operativa (l'incidenza dei costi fissi sul costo complessivo del trasporto) rende la redditività dei servizi - e, in particolar modo delle infrastrutture - fortemente variabile rispetto alla domanda;
- h) in linea di principio, sembrano esistere economie di scala nella realizzazione delle infrastrutture: il rapporto fra costo di realizzazione e capacità è decrescente, per la doppia circostanza che (i) la capacità cresce più che proporzionalmente alle dimensioni (ad esempio di una carreggiata autostradale o di un aeroporto) e (ii) il costo di realizzazione cresce meno che proporzionalmente alle dimensioni;
- i) va da sé che quanto sopra verrebbe vanificato da una programmazione infrastrutturale che determinasse sovra-capacità di carattere permanente;
- j) la realizzazione di infrastrutture di trasporto richiede un arco consistente di anni; ne segue che una politica infrastrutturale efficiente e lungimirante deve programmare temporanea sovra-capacità, destinata a permanere per un arco di tempo che - tenuto conto (i) di realistiche previsioni di crescita tendenziale della domanda, (ii) della possibilità di incidere su di essa e (iii) delle economie di scala in sede di realizzazione - scongiuri il futuro prodursi di scarsità di capacità; ciò richiede (i) di impostare il problema della loro produttività in un'ottica a rendimento differito e (ii) un accorto sistema di regolazione tariffaria;
- k) i trasporti sono tipicamente un settore caratterizzato da ampie fluttuazioni di traffico, per orari e per stagioni, lungo un trend crescente a tassi molto diversi a seconda dei comparti; dal momento che il dimensionamento della capacità infrastrutturale sui picchi sarebbe inefficiente, la programmazione di “*un certo grado di scarsità e di congestione*”⁵, come raccomandato dalla stessa Commissione europea, costituisce un elemento positivo;
- l) più controversa è la questione delle economie di scala nella gestione e nello sfruttamento delle infrastrutture - anche ipotizzando un uso ottimale della capacità; si stima ad esempio, che in campo aeroportuale la curva dei costi unitari complessivi (inclusivi dunque anche di quelli di realizzazione) sia decrescente fino a un traffico dell'ordine di 4 milioni di passeggeri, per poi diventare per un lungo tratto costante e infine iniziare a crescere;
- e) da quanto precede scaturisce l'esigenza che la realizzazione di infrastrutture e la sua allocazione territoriale siano attente (i) alla dotazione di altri fattori, (ii) a ottimizzare il mix fra opere e tecnologie, (iii) a seguire la curva dei rendimenti di scala, considerando congiuntamente i costi di realizzazione e di gestione, (iv) a garantire la completezza della rete in una logica intermodale, (v) a evitare situazioni di sovra-dimensionamento, misurato anche in termini di sostituibilità intermodale.

⁵ Cfr. Commissione europea, White paper “Fair Payment for Infrastructure Use”, COM (1998) 466, p. 45.

3.- La nozione di *essential facilities* e la concorrenza fra infrastrutture di trasporto

Più che in altri settori, le infrastrutture di trasporto sono normalmente considerate *essential facilities*. Anche per questa ragione l'esercizio di esse è soggetto alla riserva di cui all'art. 43 della Costituzione ed è svolto in concessione, con obbligo di accesso di operatori terzi e regolazione tariffaria. In effetti, diversamente che altrove (comunicazioni e poste) in questo settore la concorrenza *facility based* è difficilmente realizzabile, salvo alcune infrastrutture puntuali (quali i terminal merci, ferroviari e portuali, e gli interporti) e salvo quanto si dirà fra breve. Vedremo tuttavia che con lo sviluppo della domanda e dei processi di liberalizzazione la concorrenza fra infrastrutture – della stessa modalità o di modalità diverse – può in prospettiva assumere valenza sempre più ampia.

La nozione di *essential facility* è stata sviluppata per impulso della giurisprudenza in materia di concorrenza, prima negli Stati Uniti e successivamente in Europa⁶. Il fatto che manchi al riguardo una sistematizzazione teorica di portata generale rappresenta un punto di debolezza, per via delle diverse interpretazioni a cui si presta, ma anche di forza, posto che la mancanza di una definizione rigida, valida “una volta per tutte”, rende il concetto adattabile a una realtà in evoluzione.

Le considerazioni che seguono intendono mostrare la complessità del quadro evolutivo e le potenzialità che esso offre per una politica industriale efficiente.

Secondo un orientamento condiviso, per attribuire a un asset il carattere di *essential facility* debbono ricorrere congiuntamente le seguenti condizioni: i) condivisibilità, ii) non sostituibilità (“essenzialità”), iii) non duplicabilità e, come conseguenza, (iv) dominanza da parte del soggetto che le controlla. I requisiti indicati possono essere variamente interpretati ed evolvono nel tempo per una serie di ragioni: oggettive, di mercato e per effetto dell'evoluzione giurisprudenziale.

Per **condivisibilità** si intende la possibilità che l'infrastruttura sia utilizzata in contemporanea da più operatori (dal gestore e dai suoi concorrenti, in caso di integrazione verticale); in questo caso il rifiuto dell'accesso da parte del gestore deve essere giustificato da ragioni “oggettive”. Prescindendo da quelle strettamente tecniche (ad esempio, particolari specifiche tecniche o la non inter-operabilità fra reti – barriere contro le quali la normativa comunitaria si è fatta particolarmente intransigente), altre ragioni opponibili all'accesso sono oggetto di discussione, con prevalente riferimento al caso di soggetti verticalmente integrati che, gestendo in esclusiva l'infrastruttura ma competendo con altri sul mercato a valle, possono avere interesse a negare l'accesso.

Secondo la giurisprudenza statunitense, debbono sussistere valide ragioni economiche per il rifiuto a contrarre⁷. Orbene, escluso che la motivazione possa consistere nel *foreclosure* in sé dei concorrenti, quali altre ragioni possono essere considerate valide? la congestione? il diritto di precedenza a favore dell'incumbent verticalmente integrato, giustificato dal recupero dell'investimento? il lucro cessante a causa della perdita di quote di mercato a valle (è legittimo richiedere un indennizzo)? l'esistenza di oneri di servizio pubblico?

- a) Congestione. Un certo grado di congestione delle infrastrutture di trasporto è fisiologico e positivo⁸ (è raccomandato dalla Commissione europea), posto che sarebbe inefficiente dimensionare la capacità sui picchi di traffico; ne segue che la condivisione con nuovi operatori, su basi non discriminatorie, in una certa misura inevitabilmente spiazza l'incumbent.
- b) Diritti speciali. In presenza di congestione è legittimo riconoscere all'incumbent verticalmente integrato un diritto di precedenza nell'uso della sua infrastruttura? la risposta può variare a seconda dell'interesse generale che si intende tutelare. Escluso che questo diritto possa poggiare

⁶ La base legale della dottrina delle *essential facilities* è la sezione 1 dello Sherman Act, nel diritto antitrust degli Stati Uniti, e negli artt. 81-82 del Trattato CE. Classico è ormai il riferimento alle Sentenze della ECJ: RTE, 06.04.1995 (joint cases C-241/242/91 P) e O.Bronner, 26.22.1998 (case C-7/97).

⁷ La Corte Suprema (caso Aspen Skiing Co.) ha stabilito che “*valid business reasons*” possono essere considerate un argomento legittimo per il rifiuto a contrarre.

⁸ Il principio è valido per tutti quei servizi nei quali il razionamento dell'offerta e fenomeni di code siano socialmente sostenibili.

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

sulla necessità di ripagamento dell'investimento nella rete (se il prezzo di accesso è corretto il ritorno è garantito, chiunque la utilizzi), due sono i problemi: (i) il ripagamento dell'investimento nei servizi finali, che l'incumbent potrebbe aver realizzato nell'assunzione di poter fornire il mercato finale per tutta la capacità che la sua rete gli avrebbe permesso; questo argomento ha la sua presa, soprattutto a seguito di processi di privatizzazione avvenuti in presenza di una regolamentazione opaca – caso non infrequente da noi; (ii) gli effetti sull'incentivo a investire sulle reti.

- c) Incentivo ad investire nelle reti. Il regime di accesso può produrre effetti opposti sugli investimenti: in generale l'*open access* può ridurre l'incentivo ad investire nelle reti da parte sia dell'incumbent (perché investire per aprire il mercato ai concorrenti?) che dei nuovi entranti su reti alternative (perché fare investimenti rischiosi se è possibile utilizzare a buon mercato quelli realizzati da altri?); al tempo stesso, anche l'accesso condizionato da diritti di precedenza dell'incumbent può disincentivare quest'ultimo dall'investire, posto che l'aumento della capacità allenterebbe gli ostacoli all'entrata dei concorrenti. Dal momento che nel settore dei trasporti la possibilità che nuovi entranti si dotino di proprie infrastrutture – a parte i terminal merci e gli interporti - è minore che in altri settori (ad esempio le telecomunicazioni) l'*open access* è probabilmente, anche a lungo andare, maggiormente pro-competitivo.
- d) Caso a sé è quello in cui il finanziamento di una infrastruttura sia garantito da contratti *take or pay*, vale a dire, da un operatore che ne “prenoti” una quota rilevante di capacità, obbligandosi a pagare il corrispettivo anche in caso di non utilizzo. Questa fattispecie, concepita per la rete ferroviaria AV in passato, non è oggi più attuale essendo stata considerata illegittima dall'UE.
- e) Non giustificato appare l'argomento del lucro cessante a causa della perdita di quote di mercato a valle, conseguenza che per ipotesi scaturisce dai processi di liberalizzazione. Peraltro, il riconoscimento di un indennizzo per lucro cessante, nella forma di maggiorazioni tariffarie per l'uso della rete (il cosiddetto modello di *efficient component price rule*), comporterebbe alternativamente situazioni di *margin squeeze* a danno dei concorrenti o di doppia marginalizzazione a danno dei clienti finali.
- f) L'esistenza di obblighi di servizio pubblico può invece costituire senz'altro una valida ragione per “razionare” l'accesso a favore di chi ne è gravato; ciò sarebbe tuttavia conseguenza di una scelta a valle (sul mercato dei servizi) “traslata” su quello a monte dei servizi infrastrutturali; infatti l'esclusione dei concorrenti non sarebbe dall'uso della rete in sé, bensì dal mercato finale, nella misura in cui questo sia attribuito in regime di riserva; e ne sarebbe beneficiario l'operatore incaricato del servizio pubblico, indipendentemente dall'essere quello verticalmente integrato o un altro.

In conclusione, le infrastrutture di trasporto possiedono il requisito della condivisibilità, seppure soggetta al limite della congestione. Sebbene il progresso tecnico possa accrescere la capacità delle infrastrutture e renderne più flessibile l'utilizzo, questo resta comunque rivale⁹.

Il secondo requisito riguarda la **non sostituibilità** (l'essenzialità¹⁰) degli asset da parte dei concorrenti. Anche questo concetto si presta a interpretazioni diverse e, soprattutto, a interessanti evoluzioni nel settore dei trasporti.

⁹ Un caso di scuola di non rivalità è rappresentato dalla utilizzazione dei diritti intellettuali (lo sfruttamento di un brevetto da parte di un'impresa non esclude lo sfruttamento da parte di altre).

¹⁰ Per essere considerata essenziale, infatti, l'infrastruttura deve essere “*di per sé, indispensabile per l'esercizio dell'attività*” del soggetto che richiede l'accesso, “*nel senso che non deve esistere alcuna facility che possa realmente o potenzialmente sostituirsi*” a quella di cui si valuta l'essenzialità (Corte di Giustizia CE, 26 novembre 1998, C-7/97, *Oscar Bronner GmbH & Co. KG c. Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG, Mediaprint Zeitungsvertriebsgesellschaft mbH & Co. KG e Mediaprint Anzeigengesellschaft mbH & Co. KG*, par. 37).

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

Lo sviluppo della domanda di trasporto e i processi di liberalizzazione generano un ampliamento del mercato rilevante – geografico (per la concorrenza modale) e del prodotto (per quella intermodale) – in tal modo promuovendo la concorrenza fra servizi (finali) di trasporto.

Le domande che si pongono (e a cui si cercherà di dare via via risposta nel corso di questo Rapporto) sono:

- la concorrenza fra i servizi finali “si traduce” in concorrenza fra le rispettive infrastrutture?
- può questo (e a quali condizioni) giustificare l’allentamento della regolazione dei prezzi di accesso? come ripensare la nozione di monopolio naturale? è legittimo deregolamentare in presenza di regimi concessori?
- la concorrenza fra infrastrutture può essere più efficacemente promossa mantenendo la regolazione dei prezzi di accesso, o deregolamentandola, o introducendo forme di soft regulation?
- di fondo: la regolazione delle tariffe agevola la contendibilità “incrociata” fra i mercati delle infrastrutture oppure la ostacola? e dunque, esiste un conflitto fra la tutela degli interessi degli utenti a breve e a lungo andare?
- quali criteri per stabilire il grado di sostituibilità fra infrastrutture (posto che, ad esempio, il cosiddetto test del monopolista ipotetico è scarsamente significativo in presenza di elevati costi di entrata sul mercato dei servizi)?

Rinviamo a poi l’analisi delle questioni sollevate sopra e limitiamoci qui ad anticipare alcuni aspetti di scenario.

Quanto alla sostituibilità fra infrastrutture della stessa modalità, la concorrenza fra porti e aeroporti è oggi di tutta evidenza e ha dimensioni internazionali. I porti italiani competono con quelli spagnoli e francesi (ma anche con quelli del nord Europa – Rotterdam e Amburgo, in primis); i grandi aeroporti hub europei competono per attrarre traffico di lungo raggio, il cui mercato ha dimensione europea; l’affermarsi delle compagnie *low cost* ha allargato il mercato rilevante degli aeroporti regionali, fino al punto da ribaltare il concetto di dominanza¹¹.

Processo analogo – unitamente alla realizzazione di infrastrutture di “nuova generazione” (ad esempio, la rete ferroviaria ad AV) – ha gettato le basi anche per la concorrenza fra differenti modalità di trasporto (fra aereo e treno sulle medie percorrenza, fra treno e trasporto collettivo su gomma in alcune direttrici di breve/media percorrenza, fra aereo e cabotaggio marittimo)¹².

La natura di *essential facility* di alcune infrastrutture di trasporto andrebbe dunque ripensata alla luce di questi sviluppi. Al di là delle implicazioni di diritto della concorrenza e di regolazione dell’accesso (sui cui si tornerà alla sezione III.5), la nuova situazione offre opportunità nuove per la politica delle infrastrutture di trasporto.

La sostituibilità intermodale fra servizi di trasporto – e di conseguenza fra infrastrutture - andrebbe incoraggiata con scelte, anche drastiche e nell’immediato impopolari, del mix infrastrutturale più efficiente, vale a dire, delle modalità su cui prioritariamente puntare per assicurare la mobilità nelle diverse direttrici di traffico. La scelta del mix infrastrutturale dovrebbe fondarsi ottimizzando il *trade off* relativo – modalità per modalità - fra costi sociali complessivi dei servizi di trasporto (che incorporino il costo totale della infrastruttura e i costi esterni) e accessibilità degli utenti al diritto alla mobilità.

La sostituibilità fra modalità richiede però di potenziarne anche la complementarietà. Ad esempio, in alcuni casi la sostituzione del treno al mezzo privato può risultare possibile solo per una parte del percorso, ciò che è tanto più inevitabile nel trasporto merci, dove la consegna al cliente finale non può che avvenire su strada. Sul piano delle infrastrutture, questo richiede di promuovere la realizzazione di

¹¹ Più di quelle tradizionali, le compagnie *low cost* hanno dimostrato di poter trasferire il proprio bacino di utenza con relativa autonomia; al tempo stesso, essi costituiscono per gli aeroporti regionali un cliente che ne può decretare lo sviluppo o il declino.

¹² Questo fenomeno è più vistoso ancora in altri settori: ad esempio la concorrenza fra telefonia fissa e mobile; fra comunicazione via internet e servizi postali tradizionali.

“nodi di scambio” fra modalità diverse. La promozione dell’intermodalità rappresenta dunque uno strumento essenziale per favorire la concorrenza fra diverse modalità e relative infrastrutture.

La complementarità andrebbe estesa, ove possibile, anche a infrastrutture della stessa modalità, attribuendo ad esse specifiche vocazioni (ad esempio, cargo, charter, linea, feeder, come si vedrà per gli aeroporti).

Infine la **non duplicabilità**, requisito che viene normalmente associato alla subadditività dei costi (monopolio naturale). A sua volta la subadditività dei costi poggia sull’esistenza di economie di scala o (in caso di imprese multiprodotto – fattispecie nella quale potenzialmente ricadono anche quelle verticalmente integrate¹³) di economie di scopo o di entrambe insieme.

Dal momento che la subadditività non comporta necessariamente costi unitari continuamente decrescenti per tutto l’intervallo della domanda potenziale del mercato¹⁴, la condizione di monopolio naturale può essere transitoria e cessare con lo sviluppo del mercato. E’ questo il caso di alcune infrastrutture di trasporto: ad esempio, si stima che in campo aeroportuale i rendimenti di scala crescenti cedano il passo a rendimenti costanti oltre una soglia di traffico valutata in 3-4 milioni di passeggeri; ne segue che la non duplicabilità (sotto il profilo industriale) viene meno anche per aeroporti di dimensioni medie. E’ poi da pensare che il progresso tecnico riduca la scala minima efficiente di una infrastruttura.

In conclusione in presenza di costi unitari costanti oltre una certa soglia x (che individua la scala minima efficiente), sotto il profilo industriale non sarebbe inefficiente la duplicazione delle infrastrutture fino a un numero pari a $n=Y/x$ con Y la domanda complessiva del mercato. Ove poi, oltre una determinata soglia dimensionale i costi unitari prendessero a crescere, allora la duplicazione si rivelerebbe efficiente.

Se, almeno per alcuni comparti, la duplicazione delle infrastrutture può essere efficiente (o non inefficiente) sotto il profilo industriale, alcune considerazioni vanno tuttavia opposte: la prima, sempre sul piano industriale, la seconda su quello della concorrenza, la terza su quello sociale.

Sul primo aspetto, l’efficienza va valutata nel suo complesso, quella dell’infrastruttura in sé e quella dei servizi finali che di essa si avvalgono: in altri termini, in base ai costi complessivi per gli utenti finali. In campo aeroportuale, ad esempio, l’organizzazione *hub and spokes* permette alle compagnie aeree di razionalizzare i propri operativi, creando massa critica e sinergie al loro interno e permettendo loro di massimizzare il traffico (i ricavi) rispetto i costi (ovverosia, in regime di concorrenza, di far pagare agli utenti prezzi minori di quelli cui sarebbero gravati per garantire un’offerta analoga di servizi in regime “*stand alone*”): cessa la condizione di subadditività dei costi aeroportuali (dei costi “lato terra”) ma non quella dei costi “lato aria”, derivante dalle economie di scala e di scopo dei vettori); a parità di servizi finali, il costo del “pacchetto” (che tanto tutti i costi, lato terra e lato aerea, vanno a gravare sui passeggeri) viene minimizzato con l’organizzazione dell’hub. Gli hub rappresentano dunque per le compagnie aeree asset sì sostituibili (in virtù della concorrenza) ma “non duplicabili”.

Sul secondo punto, la duplicabilità dovrebbe poter prescindere dal soggetto affidatario della gestione. Ad esempio, una linea ferroviaria “duplicata” (o un’autostrada) non necessariamente deve essere gestita dal concessionario di quella esistente, a meno che sussistano ragioni di efficienza tali da sopravanzare quelle della concorrenza.

Quanto al terzo aspetto, il giudizio di duplicabilità non può essere unicamente di ordine industriale, basarsi cioè sui soli costi delle imprese che gestiscono le infrastrutture o che le utilizzano, ma va esteso ai costi sociali dell’iniziativa, tenendo conto dell’interesse generale in termini di sostenibilità economica e ambientale. Tenuto conto del carattere invasivo delle infrastrutture di trasporto, ciò limita sensibilmente il grado di duplicabilità di esse. La politica delle infrastrutture non può essere quindi considerata un mero mezzo per assecondare la crescita “spontanea” della domanda di mobilità, ma anche un *driver* fondamentale per indirizzare questa verso direzioni – modali e intermodali - coerenti con l’interesse

¹³ L’esistenza di economie di scopo è il principale argomento che milita a favore dell’integrazione verticale fra i mercati *upstream* e *downstream*.

¹⁴ La domanda del mercato va stimata con riferimento a un prezzo concorrenziale, vale a dire, pari al costo medio totale, incluso il costo opportunità del capitale investito.

generale. La concorrenza fra servizi e fra infrastrutture non si dovrebbe promuovere duplicando queste ultime ma promuovendone l'ampliamento del mercato rilevante, geografico e del prodotto.

Sotto il profilo del regime dell'accesso (cfr. sezione III.5), sostituibilità e duplicabilità sono due facce di una stessa medaglia, la prima riferita al breve e la seconda al medio/lungo periodo. In effetti un'infrastruttura non sostituibile a breve ma duplicabile a medio/lungo termine non costituisce una barriera duratura alla concorrenza; anzi, imporre in queste condizioni l'obbligo di accesso potrebbe scoraggiare gli investimenti in reti alternative.

4.- Infrastrutture e servizi di interesse economico generale

I servizi di trasporto rientrano a pieno titolo fra quelli di interesse economico generale, vale a dire, quelli prestati dietro un corrispettivo economico¹⁵ e la cui adeguata disponibilità gli Stati ritengono corrisponda a un interesse pubblico. Di qui la previsione dell'art. 86, comma 2, del Trattato CE che - nei limiti del principio di proporzionalità - ne consente l'eventuale sottrazione alle regole della concorrenza.

La fornitura di servizi di interesse economico generale comporta problematiche da affrontare separatamente in termini di:

- (i) possibile impatto sulla concorrenza, e viceversa;
- (ii) programmazione e finanziamento delle infrastrutture e dei servizi;
- (iii) corretta valutazione dei costi e della loro allocazione fra i diversi comparti del trasporto e, all'interno di ciascun comparto, fra i diversi stadi del processo produttivo, cioè, fra le infrastrutture e i servizi finali.

In generale, l'applicabilità della deroga prevista dall'art. 86, comma 2¹⁶, del Trattato riguarda solo quei servizi di interesse economico generale che il mercato non è in grado di garantire a condizioni che gli Stati ritengono coerenti con l'interesse pubblico e che pertanto *“in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri e la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico”*¹⁷. Fermo restando che la delimitazione del perimetro dei servizi minimi e delle condizioni di offerta viene lasciata agli Stati membri e alle loro articolazioni territoriali, la loro definizione dovrebbe assumere sostanzialmente natura residuale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità: sono assoggettabili a obblighi di servizio pubblico quei servizi che il mercato, guidato dalla logica del profitto, non assicurerebbe spontaneamente a condizioni - per quantità, diffusione territoriale, accessibilità e abbordabilità - che gli Stati considerano conformi all'interesse pubblico. Di qui la necessità di intervenire anche attraverso forme di compensazione, non necessariamente finanziarie ma spesso limitative della concorrenza.

Sebbene la nozione di servizi universali sia alquanto complessa, in quanto segue si farà riferimento a quei servizi che il mercato spontaneamente non assicurerebbe alle condizioni che lo Stato giudica conformi all'interesse generale (ciò che non implica necessariamente il finanziamento pubblico di essi). Questo non riduce la vaghezza del perimetro dei servizi in questione, posto che i concetti stessi di servizio minimo e di

¹⁵ Cfr. Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno, Considerando n. 17.

¹⁶ *“Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte Alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata”.*

¹⁷ *“Il concetto di servizi di interesse economico generale riguarda in particolare alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete, quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione. Tuttavia, il termine si estende a qualsiasi altra attività economica soggetta a obblighi di servizio pubblico. (...) L'espressione ‘obblighi di servizio pubblico’ (...) si riferisce a requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico, ad esempio in materia di trasporti aerei, ferroviari, stradali e di energia. Tali obblighi possono essere imposti sia a livello comunitario che nazionale o regionale”* Commissione europea, “Libro bianco sui servizi di interesse generale” – Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2004) 374, pag. 23.

abbordabilità rinviano a scelte discrezionali degli Stati: scelte che non possono non tenere conto del grado di sviluppo economico e sociale raggiunto, da un lato, e delle priorità da perseguire, tanto più allorché l'offerta di tali servizi sia finanziata anche con risorse pubbliche.

In termini di accesso alle infrastrutture, l'interesse generale giustifica l'attribuzione di diritti speciali alle imprese incaricate di tali servizi. Così i servizi di trasporto ferroviario locale hanno diritto di precedenza nell'assegnazione della capacità infrastrutturale, i servizi di trasporto aereo e di cabotaggio marittimo in regime di obblighi di servizio pubblico godono del diritto di vedersi attribuiti slots aeroportuali e diritti di banchina. Tali diritti inevitabilmente comportano distorsioni concorrenziali, che tuttavia costituiscono il prezzo da pagare sull'altare dell'interesse generale: sempre che, ovviamente, siano concessi nel rispetto del principio di proporzionalità.

Le reali distorsioni della concorrenza avvengono invece sul mercato dei servizi di trasporto e, per quanto concerne le infrastrutture, nella opacità del prezzo per il loro uso. Precisamente:

- (i) nell'assenza di una demarcazione netta demarcazione fra servizio universale e servizi di mercato,
- (ii) nel mancato rispetto del principio di proporzionalità, allorché si tratta di individuare l'area da assoggettare a servizio universale,
- (iii) nel mancato rispetto delle regole di concorrenza nell'assegnazione di tali servizi e,
- (iv) nel finanziamento occulto che le infrastrutture di trasporto forniscono a tutti i servizi (universali e non).

Per il mercato dei servizi la giurisprudenza comunitaria ha fissato alcuni paletti cui va subordinata la legittimità delle compensazioni e la loro sottrazione alla fattispecie di aiuti di Stato¹⁸: (i) gli obblighi debbono essere definiti in modo chiaro; (ii) i parametri di compensazione debbono essere previamente stabiliti in modo obiettivo e trasparente; (iii) la compensazione non può eccedere i costi insorgenti per lo svolgimento dei servizi (normalmente: il divario fra costi incrementali di lungo periodo e ricavi incrementali); (iv) qualora la scelta dell'impresa non avvenga mediante procedura competitiva, l'importo della compensazione va congruito sulla base dei costi di un'impresa media, gestita in modo efficiente.

Le forme ammesse sono varie: *“il sostegno finanziario diretto attraverso le risorse del bilancio dello Stato, i diritti speciali o esclusivi, i contributi degli operatori di mercato, il calcolo della media delle tariffe e il finanziamento basato su principi di solidarietà”*¹⁹. Tali misure possono essere combinate fra di loro, come spesso avviene, e presentano diverso grado di intrusività sul terreno della concorrenza. Ad esse andrebbe tuttavia aggiunto il sostegno sul lato della domanda, ai sensi dell'art. 87, comma 2, lettera a) del Trattato, laddove si dichiarano compatibili con il mercato comune *“gli aiuti a carattere sociale concessi a singoli consumatori”*.

Va da sé che la garanzia della universalità dei servizi comporta limitazioni della concorrenza (per lo meno della libera prestazione dei servizi), proponendosi come caso tipico nel quale si rende necessario trovare un equilibrio fra le ragioni della concorrenza e quelle della coesione sociale e territoriale: gli artt. 16 e 86 del Trattato stanno lì per questo.

Fa eccezione la misura prevista dal citato art. 87, comma 2, lettera a) del Trattato: in questo caso, infatti, gli Stati si accollano una parte del costo del trasporto di *“singoli consumatori”* (spesso i residenti in isole o in aree meno accessibili, o particolari categorie disagiate), quale che sia l'operatore che offre il servizio. Non si assiste dunque ad alcuna limitazione della concorrenza o del principio di libera prestazione dei servizi, posto che tutte le imprese che offrono servizi oggetto della misura possono accedervi. Sebbene questo approccio non sia sempre applicabile (ad esempio, la concessione di diritti esclusivi può essere giustificata

¹⁸ Cfr. Corte di Giustizia, Sentenza “Altmark”, del 24 luglio 2003 (Causa C-280/00).

¹⁹ Commissione europea, “Libro bianco sui servizi di interesse generale”, cit., pag. 13.

da economie di scala o dalla assenza di convenienza degli operatori ad assicurare collegamenti a basso traffico), il ricorso a esso è tuttavia ampiamente inferiore a quanto possibile e auspicabile²⁰.

Stando alle fattispecie più ricorrenti, due precisazioni è bene avanzare. La prima è che le condizioni imposte dalla *Sentenza Altmark* dovrebbero potersi applicare non solo alle compensazioni su base monetaria ma anche ad altre forme fra quelle sopra indicate: l'entità dei diritti speciali o di diritti esclusivi dovrebbe essere determinata dalle stesse condizioni, così come il calcolo della media delle tariffe o la costituzione di fondi di solidarietà fra operatori. La seconda è che la forma di compensazione meno penalizzante la concorrenza (a parte il ricorso al citato art. 87 del Trattato) è quella di porre a carico di tutti gli operatori una quota di oneri del servizio universale, in termini monetari o di obblighi di servizio; resterebbe sempre una limitazione del principio della libera prestazione, che sarebbe tuttavia ampiamente giustificata dall'interesse generale in tal modo tutelato.

Se stiamo all'ufficialità dei dati, comparativamente ad altri paesi europei, nei trasporti in Italia si è fatto un ricorso misurato (anche se spesso non necessario) alla imposizione di obblighi di servizio pubblico restrittivi della concorrenza. Le modalità invece non sono state corrette, posto che il ricorso ad affidamenti competitivi è stata l'eccezione. Così come eccezionale è stata la verifica della congruità dei costi e dei sussidi, ivi inclusa l'introduzione di meccanismi incentivanti l'efficienza, nei casi in cui si è proceduto ad affidamenti diretti o alla loro proroga.

Non si può tuttavia concludere che, dopo la liberalizzazione, il mantenimento in capo agli ex monopolisti di obblighi di servizio pubblico sia stata per essi sempre una "manna". Infatti, mentre prima il monopolista pubblico sussidiava in modo implicito parte di tali servizi con gli introiti di quelli più redditizi, per il resto finanziandosi abbondantemente con risorse statali, oggi deve confrontarsi con la concorrenza di nuove imprese che ne erodono i margini sui segmenti "di mercato"; al tempo stesso la normativa sugli aiuti di Stato inaridisce la vena dei finanziamenti pubblici e comunque ne irrigidisce le modalità di conferimento.

L'handicap competitivo per le imprese che sono gravate da tali obblighi potrebbe essere anche considerato come parte di una regolazione asimmetrica, di una regolazione pro-concorrenziale che ponga a carico degli ex monopolisti oneri impropri allo scopo di compensarne i vantaggi concorrenziali che derivano loro dall'essere arrivati per primi, dalla protezione dalla concorrenza e dagli abbondanti finanziamenti pubblici di cui hanno storicamente goduto, dalle quote di mercato che tuttora possiedono. Questa strategia regolatoria andrebbe tuttavia caso per caso calata nel contesto specifico e richiederebbe una accurata quantificazione degli oneri, misurati dal divario fra i prezzi che le imprese sono obbligate a praticare e i costi efficienti o, più correttamente, dalla forbice fra i ricavi e i costi cessanti di un operatore efficiente.

Le cose invece non vanno così: una parte consistente del servizio universale nei trasporti è tuttora assicurata in modo sommerso, talvolta a carico di imprese di trasporto, sempre a carico delle infrastrutture, come vedremo. Ciò causa distorsioni non pianificate della concorrenza, opacità e alla lunga pone a rischio lo stesso adempimento degli obblighi di servizio universale. E finisce per fornire alibi all'inefficienza, alimentando la comoda convinzione che le perdite registrate siano integralmente conseguenza degli oneri di servizio pubblico.

Ne segue che una "sana" convivenza fra servizi di mercato e servizio universale richiederebbe una chiara demarcazione fra gli uni e gli altri.

In conclusione, in assenza di una attenta regolazione, la garanzia del servizio universale:

²⁰ Costituisce un "caso di scuola" l'imposizione di obblighi di servizio pubblico nei collegamenti aerei fra Roma/Milano e la Sardegna (Cagliari, Olbia e Alghero), che ha condotto ad attribuire in monopolio collegamenti precedentemente svolti in concorrenza. In questo caso l'obiettivo dichiarato – la riduzione del costo dei biglietti – poteva essere raggiunto prevedendo un contributo pubblico per biglietto, riservato ai residenti nell'isola.

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

- a) può comportare limitazioni della concorrenza nel mercato, limitazioni che tuttavia da noi (come in molti altri paesi europei) hanno spesso abbondantemente violato il principio di proporzionalità;
- b) quasi sempre si è accompagnata a ingiustificate violazioni della concorrenza per il mercato;
- c) nei fatti genera spesso distorsioni della concorrenza a danno delle imprese che ne sono gravate;
- d) alimenta inefficienze nei soggetti su cui è accollata.

L'onerosità del servizio universale dipende dalle caratteristiche dei mercati. Precisamente:

- a) dal rapporto “quantitativo” fra servizi di mercato e servizio universale;
- b) dal rapporto fra la potenziale redditività dei primi e le potenziali perdite sui secondi (misurate sui costi efficienti);
- c) connesso al secondo, dalla incidenza dei costi infrastrutturali sul costo complessivo dei servizi (intendendo per costi infrastrutturali non solo quelli effettivamente accollati, via regolazione, alle imprese erogatrici di servizi, ma quelli totali, inclusi i costi esterni).

Venendo alle infrastrutture, i relativi servizi rientrano nell'area di quelli di interesse economico generale - e se del caso in quella del servizio universale - in quanto strumentali alla produzione di servizi di trasporto.

Come si è detto, la garanzia del diritto alla mobilità non può essere modale ma va vista nella sua globalità, garantendo l'accesso ai servizi che più rispondono a criteri di convenienza economico e sociale. Ciò implica l'accettazione del principio di un mix infrastrutturale e di una capillarità sostenibili.

A causa di ragioni già illustrate (l'elevata intensità di capitale infrastrutturale e i vincoli di sostenibilità dei prezzi dei servizi di trasporto), parte consistente degli oneri dei servizi di trasporto grava – più o meno apertamente, ma più spesso in modo sommerso - sulle infrastrutture. In buona sostanza, attraverso il frequente finanziamento degli investimenti e dei costi di gestione delle infrastrutture, gli Stati si accollano oneri di servizio pubblico anche quando i servizi di trasporto non sono riconosciuti come servizio universale.

In aggiunta, come vedremo, il mancato computo dei costi esterni (ambientali, della congestione, della incidentalità) nei prezzi per l'uso delle infrastrutture comporta l'accollo di parte dei costi sull'intera collettività.

Al finanziamento delle **infrastrutture di trasporto** lo Stato italiano ha variamente ma generosamente contribuito nel tempo. In linea di massima ciò è avvenuto in conformità con la normativa comunitaria vigente, che sostanzialmente consegnava la materia alle scelte di politica industriale degli Stati membri, sottraendola alla disciplina degli aiuti di Stato. Come molti altri, lo Stato italiano ha ritenuto che lo sviluppo delle infrastrutture rappresentasse interesse generale per il Paese e che il suo finanziamento non sarebbe stato sostenibile per privati o lo sarebbe stato a prezzi eccessivamente gravosi per gli utenti. Sotto questo profilo dunque, pur non rientrando in blocco nella nozione di servizio universale, il sistema trasportistico italiano ne ha goduto parte dei privilegi. Va aggiunto tuttavia che l'universalità del servizio è pagata dalla collettività anche con l'accollo di costi esterni.

L'orientamento al finanziamento pubblico è cambiato nel tempo in modo differenziato a seconda delle modalità, seguendo l'evoluzione comunitaria sempre più attenta a evitare interventi statali laddove i privati avrebbero potuto cavarsela da soli.

Le **strade** rappresentano un caso esemplare di implicita fornitura di servizio universale, posto che (i) presentano le caratteristiche di capillarità e, in genere, di non escludibilità, tipica dei beni pubblici (sebbene manchi quello della non rivalità, come mostrano i fenomeni di congestione), (ii) il prezzo per l'uso è abbordabile per definizione, essendo posto pari a zero per l'utente, e (iii) la compensazione è posta a carico della fiscalità, a diversi livelli territoriali.

Diverso è il caso delle **autostrade** e delle strade a pagamento in genere, che condividono alcuni requisiti delle strade - l'accesso è aperto a tutti coloro che ne possiedono i requisiti per l'uso (la conformità dei

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

mezzi e il pagamento di un pedaggio, reso abbordabile dalla regolazione) - ma non il diritto a compensazioni né gestionali né (non più, per le autostrade in concessione) per la loro realizzazione.

Al finanziamento delle **infrastrutture aeroportuali** lo Stato italiano ha in passato contribuito erogando dal 1985 al 2000 circa 1.800 miliardi di euro, che rappresentano la quota maggioritaria dell'investimento complessivo nel sistema aeroportuale italiano. A questo va aggiunto il conferimento di beni a suo tempo realizzati con risorse pubbliche.

Con la Comunicazione del 2005/C n. 312/01 gli orientamenti comunitari sono radicalmente cambiati e sottopongono ora alla normativa generale sugli aiuti di Stato i finanziamenti pubblici alla costruzione di infrastrutture aeroportuali, con deroga solo nel caso di obiettivi propri del "servizio universale" ma con obbligo di notifica. Essendo salvo il pregresso, ciò non sembra possa avere rilevanti implicazioni prospettiche, tenuto conto che il sistema aeroportuale italiano è oggi nel complesso adeguatamente infrastrutturato, presenta margini di capacità inutilizzata maggiori che nella maggior parte dei principali paesi europei ed è in grado di autofinanziarsi. Eventuali interventi potranno rendersi necessari su aeroporti minori, per i quali tuttavia potranno esservi ragionevoli spazi per deroghe comunitarie.

Condizioni analoghe valgono per i servizi aeroportuali per i quali vige ora il divieto di sovvenzioni statali, salvo il caso di aeroporti minori per i quali possono essere ammesse compensazioni per costi aggiuntivi sostenuti dal gestore. In casi particolari (ad esempio un aeroporto isolano) lo Stato può stabilire che tutti i servizi, salvo quelli commerciali, siano di interesse economico generale e contribuire pertanto al finanziamento in blocco della gestione, finanziamento che si può ritenere inclusivo della realizzazione delle infrastrutture.

In Italia, oggi, non risultano finanziamenti statali alle attività aeroportuali, salvo l'esenzione dal pagamento delle tasse di assistenza al traffico aereo per la "terminazione" su aeroporti minori.

In conclusione, mentre sono erogate dallo Stato somme considerevoli a compagnie aeree per obblighi di servizio pubblico di continuità territoriale, non sembra che oneri di servizio universale gravino oggi sulle infrastrutture aeroportuali, salva la fattispecie – comune a tutte le infrastrutture di trasporto – della mancata internalizzazione dei costi esterni nei prezzi pagati dagli utenti.

Il finanziamento pubblico delle **infrastrutture portuali** è in Italia tuttora generalizzato e consentito dalla normativa comunitaria. Infatti, nella Comunicazione 2004/C 43 concernente proprio gli aiuti di Stato ai trasporti marittimi, la Commissione europea ha affermato che "*gli investimenti nell'infrastruttura non sono in linea di massima considerati comportare aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato se lo Stato prevede un accesso all'infrastruttura in condizioni di libertà e di parità per tutti gli operatori interessati. Tuttavia la Commissione può esaminare se tali investimenti possano andare direttamente o indirettamente a beneficio di armatori specifici*". Senza seguito è rimasto l'intendimento, successivamente dichiarato, di adottare più articolati orientamenti sugli aiuti di Stato in tema di finanziamento delle infrastrutture portuali.

La legislazione italiana prevede che il finanziamento delle infrastrutture portuali sia a carico dello Stato, delle Regioni e dei Comuni, a seconda della classificazione del porto stabilita dalla legge 84/94: in particolare le opere nei porti di rilevanza nazionale e internazionale sono finanziate dallo Stato, mentre le opere relative ai porti di rilevanza regionale sono a carico delle Regioni. Le Regioni, il Comune interessato o l'Autorità portuale possono tuttavia intervenire con proprie risorse in concorso o in sostituzione dello Stato. La legge finanziaria per il 2007, art. 1, commi 982 e 985, ha riconosciuto alle Autorità portuali una certa autonomia finanziaria, prevedendo la devoluzione ad esse della tassa erariale e portuale sulle merci, nonché delle tasse di ancoraggio poste a carico delle navi.

Un'effettiva autonomia finanziaria potrebbe tuttavia concretizzarsi attribuendo alle Autorità portuali una quota di tributi aggiuntivi. Il Decreto interministeriale previsto dalla finanziaria e emanato a ottobre 2007²¹

²¹ Decreto del Ministero dei Trasporti, delle Infrastrutture e dell'Economia e delle Finanze del 12 ott. 2007

in attuazione dell'articolo 1, comma 990, prevede l'istituzione di un "Fondo per il cofinanziamento di interventi e servizi portuali" e la devoluzione alle Autorità portuali, a valere su questo fondo, di parte dell'"IVA incrementale" generata per effetto delle nuove opere intraprese. Una parte del Fondo viene ripartita tra le Autorità anche con finalità di carattere perequativo. La finanziaria 2008 attribuisce alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano l'incremento delle riscossioni dell'imposta sul valore aggiunto e delle accise relative alle operazioni nei porti e negli interporti e prevede, a decorrere dal 2008, l'istituzione di un fondo per il finanziamento di interventi e di servizi nei porti e nei collegamenti stradali e ferroviari per i porti, alimentato dalle somme così determinate al netto di quanto attribuito allo specifico fondo dal decreto interministeriale di ottobre. Un successivo decreto interministeriale dovrà definire le modalità attuative della partecipazione alle riscossioni dei tributi erariali e del trasferimento del fondo, nonché i criteri per la destinazione delle risorse e per il monitoraggio degli interventi. Tuttavia l'entità degli importi realizzabili non è di per sé sufficiente a garantire una completa autonomia nella realizzazione delle opere e la loro scarsa prevedibilità non favorisce l'ingresso di capitali privati ai fini del raggiungimento di una effettiva e significativa autonomia finanziaria.

Il finanziamento delle opere nei terminal subconcessi è invece a carico dei terminalisti. La legge ammette forme di *project financing*, cioè di infrastrutture (banchine, piazzali, magazzini, ecc.) finanziate da privati a fronte di concessioni per la gestione commerciale. Con i successivi provvedimenti attuativi o con successivi interventi regolamentari sarebbe auspicabile rafforzare l'autonomia finanziaria delle Autorità portuali, eventualmente anche promuovendo forme di partenariato pubblico-privato fra Autorità portuali e soggetti privati. Allo stesso tempo una maggiore autonomia finanziaria delle Autorità portuali andrebbe accompagnata da un monitoraggio più rigoroso dell'utilizzo delle risorse e da una cornice di *governance* adeguata a garantire che gli investimenti siano coerenti con gli obiettivi di sviluppo del singolo porto e del sistema portuale.

Nell'ambito dei servizi portuali (servizi tecnico-nautici di pilotaggio, rimorchio, ormeggio, tutte le operazioni di movimentazione delle merci e servizi passeggeri), la proposta di direttiva presentata dalla Commissione il 13 ottobre 2004 (poi ritirata nel corso del 2006) prevedeva la possibilità:

- a) per l'autorità competente, di imporre oneri di servizio pubblico in fase di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dei servizi portuali (rilascio che sarebbe dovuto avvenire in base a procedure di selezione trasparenti, obiettive e non discriminatorie). In ogni caso, potevano essere imposti unicamente obblighi inerenti la sicurezza, alla regolarità, la continuità, il prezzo e le condizioni alle quali il servizio poteva essere fornito;
- b) per gli Stati membri, di subordinare la concessione dell'autorizzazione all'esercizio del servizio di pilotaggio (rilasciata dall'autorità competente) all'imposizione di obblighi di servizio pubblico.

Allo stato attuale si riscontra una scarsa concorrenza fra questi servizi. La prassi ha portato a riconoscere un unico operatore per ogni porto, con la conseguenza che in alcune realtà tali servizi sono poco efficienti, eccessivamente onerosi (il costo dei servizi tecnico-nautici, in particolare quello del rimorchio, incide in maniera significativa sul totale dei costi portuali) o non adeguati alle esigenze degli operatori. Il ricorso all'autoproduzione (contenuto anche nella citata proposta di direttiva europea del 2004) è per il momento limitato perché si ritiene possa mettere a rischio gli standard di sicurezza previsti e l'universalità del servizio. Tuttavia, considerato il forte impatto di questi servizi e del loro costo sullo sviluppo del traffico e della concorrenza, sarebbe opportuno approfondire la possibilità di promuovere - dove possibile - la pluralità delle imprese che offrono il servizio, attraverso l'autoproduzione o forme di concorrenza per il mercato, introducendo meccanismi in grado di garantire comunque gli standard di sicurezza previsti e l'universalità del servizio.

Nelle **ferrovie** gli obblighi di servizio di interesse economico generale comportano oneri di considerevole gravosità e al tempo stesso, in prospettiva, particolari criticità in rapporto ai processi di liberalizzazione *in fieri*. La gravosità scaturisce dalla capillarità dei servizi, dai costi infrastrutturali e dei servizi rispetto a prezzi considerati abbordabili dalla collettività.

Gli investimenti infrastrutturali sulla rete nazionale, la manutenzione straordinaria e parte dei costi di circolazione sono a carico dello Stato, il quale è storicamente intervenuto in qualità di azionista unico (via FS) di RFI attraverso aumenti di capitale di FS per il finanziamento degli investimenti; FS provvedeva a sua volta alla ricapitalizzazione della controllata. La modalità di finanziamento degli investimenti si è tuttavia alla lunga rivelata insostenibile, in quanto RFI era tenuta a contabilizzare fra i costi i relativi ammortamenti: veniva in tal modo risolto il problema finanziario a breve mentre veniva ad essere gravato il conto economico e, di conseguenza, la sostenibilità finanziaria a lungo andare. Tenuto conto di ciò, la finanziaria 2006 ha trasformato gli aumenti di capitale in contributi in conto impianti, che, in quanto a fondo perduto, non alimentano flussi di ammortamento. Ciò consente di fornire le risorse finanziarie per gli investimenti per la rete convenzionale, assicurando contemporaneamente l'equilibrio economico e finanziario di RFI.

Discorso a parte vale per gli investimenti nella rete di Alta velocità. Per questa era stato inizialmente concepito un modello di partnership pubblico-privato, con un rapporto di 60% : 40%. Nonostante le elevatissime garanzie prestate dallo Stato ai soci privati (una redditività garantita in sede di realizzazione e di sfruttamento dell'opera), in realtà la formula non è mai decollata poiché i soci privati si sono limitati a versare una quota insignificante, cosicché si è infine optato per l'integrale finanziamento pubblico dell'infrastruttura.

Dopo una fase che ha visto i finanziamenti transitare attraverso ISPA, nella vana speranza che l'indebitamento contratto potesse essere registrato "sotto la linea" (ossia, non essere contabilizzato dall'UE come componente del disavanzo dello Stato), si è ora optato per i contributi in conto impianto. L'attesa, forse ottimistica, è che una volta a regime l'opera, i pedaggi possano coprire una quota dell'ordine del 50% del servizio del debito.

Va aggiunto tuttavia che, in materia infrastrutturale, la nozione di servizio di interesse economico generale è più ampia nelle ferrovie che altrove. Trattandosi della modalità di trasporto caratterizzata, unitamente a quello marittimo, da minori costi esterni, infatti, il potenziamento del trasporto ferroviario costituisce in sé obiettivo di interesse generale, così come propugnato costantemente dall'Unione europea. Non a caso, diversamente dalle autostrade e dagli aeroporti, il finanziamento pubblico della realizzazione e della manutenzione delle infrastrutture ferroviarie (inclusa parte dei costi di circolazione) e portuali viene considerato al di fuori del campo di applicazione della normativa sugli aiuti di Stato. La normativa relativa alle ferrovie al riguardo stabilisce che l'equilibrio economico-finanziario dell'infrastruttura possa essere al netto di tali costi. Ciò implica che, al di là, del perimetro del servizio universale strettamente inteso, il trasporto ferroviario viene considerato – strutturalmente e per intero - come di interesse generale e che le politiche infrastrutturali, dunque, possano compensarne i relativi oneri con la fornitura sottocosto di servizi infrastrutturali.

La criticità in relazione alla liberalizzazione del mercato dei servizi ferroviari sta piuttosto nell'assenza di una chiara demarcazione fra quelli che rientrano nell'area dell'universalità e quelli che invece vanno considerati come servizi di mercato, da gestire nella logica dell'impresa orientata al profitto, seppure tutti si avvantaggiano della fornitura sottocosto dei servizi infrastrutturali. Si rende dunque necessario coordinare il processo di liberalizzazione del mercato con la tutela dell'universalità del servizio. In assenza si profilano più rischi:

- a) il primo è che la liberalizzazione comporti la cancellazione di parte dei servizi;
- b) il secondo è il dissesto finanziario dell'ex monopolista, a cui implicitamente seguita ad essere accollato l'onere di prestatore di ultima istanza. L'entrata di nuovi concorrenti produce infatti fenomeni di *cream skinning* che riducono la capacità dell'incumbent di coprire il costo netto dei servizi strutturalmente non remunerativi (vale a dire, quelli con prezzi imposti inferiori ai costi efficienti) con il margine positivo derivante da quelli remunerativi che vengono "aggredditi" dai *competitors*;
- c) infine, che l'Unione europea eccepisca il sussistere di aiuti di Stato a causa del mancato rispetto dei criteri indicati prima.

Conformemente alle già menzionate prescrizioni comunitarie, del futuro assetto concorrenziale del settore del mercato il regolatore dovrà definire in maniera chiara: (i) i confini e i contenuti dell'universalità, (ii) l'ammontare degli oneri ad esso legati, (iii) le modalità di compensazione e (iv) i soggetti che si dovranno far carico di fornire il servizio e quelli che dovranno eventualmente garantire le risorse necessarie a finanziarlo.

In conclusione, come premessa per l'agenda di politica industriale e come elemento di trasparenza, i servizi di mercato andrebbero intesi non solo come quelli contendibili ma anche come quelli in grado di remunerare l'investitore una volta coperti tutti i costi che essi comportano, inclusi (i) i costi esterni (congestione, inquinamento, incidentalità, danni paesaggistici, ecc.), e (ii) i costi infrastrutturali. La circostanza che ciò non avvenga – considerato che il prezzo per l'uso delle infrastrutture di trasporto non incorpora i costi esterni e, spesso, nemmeno tutti i costi infrastrutturali - porta a concludere che gli oneri del servizio universale sono considerevolmente maggiori di quelli ufficiali e che anche nei servizi cosiddetti di mercato esiste una componente di sussidio occulto: più precisamente esistono impliciti oneri di servizio pubblico a carico delle infrastrutture (ferroviarie, portuali, aeroportuali, tenuto conto degli ingenti investimenti statali, passati o presenti) e impliciti oneri di servizio pubblico (costi esterni) a carico della collettività (autotrasporto merci e passeggeri). L'occultamento (non l'esistenza in sé) di sussidi non rappresenta una base propizia per una politica industriale.

5.- Riequilibrio modale, intermodalità e complementarità fra infrastrutture

Ci limitiamo qui a delineare aspetti generali relativi ai rapporti fra infrastrutture di trasporto, rinviando alle sezioni II.2 e III.5 analisi e proposte in ordine alla programmazione e alla regolazione dell'accesso nel contesto dei processi di liberalizzazione e di privatizzazione.

Il **riequilibrio modale** è materia di estrema complessità e delicatezza politica - terreno di scontri di interesse, che hanno di fatto bloccato anche le elaborazioni comunitarie - con competenze, centrali e locali, variegate.

Non a caso, al di là di solenni dichiarazioni di intenti, in Italia non è stata mai implementata una politica di questo tipo. Al contrario, anche recentemente sono state portate avanti linee che, considerati gli interessi in gioco, sembrano ispirate a un certo "cerchiobottismo": così mentre si privilegiano gli investimenti sulla rete ferroviaria, la legge finanziaria per il 2007 stanziava 520 milioni di euro a sostegno dell'autotrasporto. Non dissimile l'approccio della legge finanziaria per il 2008 che, senza accrescere le risorse per le ferrovie, ha stanziato fondi per l'autotrasporto (stornandoli da quelli che erano stati destinati alla ricerca!).

E' invece, questo, un terreno su cui si dovrebbe intervenire con decisione e in più forme: dalla fiscalità alle limitazioni di carattere amministrativo, alla programmazione delle infrastrutture, alla regolazione dell'accesso e dei prezzi.

Dal momento che i costi esterni non sono allocati a carico dei servizi di trasporto, essi contribuiscono alla crescita di modalità con maggiori diseconomie esterne. Per un efficiente riequilibrio modale è prioritario il riconoscimento e la quantificazione, seppure approssimativa, dei costi esterni da internalizzare (incidentalità, congestione, danno ambientale, inquinamento acustico ed elettromagnetico, deterioramento del paesaggio, ecc.) con adeguati interventi su pedaggi, imposte (nel breve periodo) e investimenti in infrastrutture di modalità a minor impatto (nel più lungo periodo).

A questo riguardo, nel medio/lungo periodo:

- a) andrebbe data priorità alla realizzazione di infrastrutture (*in primis* ferroviarie e portuali) i cui servizi di trasporto generano minori costi esterni; che senso ha invocare il riequilibrio modale e al tempo stesso promuovere la costruzione di autostrade che, inevitabilmente, accrescono il vantaggio

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

comparato dell'autotrasporto merci²²? Tenuto conto che questa linea non sarebbe, con ogni probabilità, sufficiente, essa andrebbe associata a misure restrittive di natura amministrativa;

- b) andrebbe ottimizzato il mix fra opere e tecnologie efficienti nella gestione dei flussi di traffico;
- c) andrebbe data priorità agli interventi che sviluppano l'interoperabilità fra infrastrutture appartenenti a diverse modalità (porti/aeroporti/ferrovie/piattaforme di interscambio), posto che il trasporto stradale non è del tutto eliminabile.

Nel breve/medio periodo la politica industriale dovrebbe operare con interventi mirati di potenziamento dell'“ultimo miglio”, di sbottigliamento, delle interconnessioni.

Dall'altro dovrebbe energeticamente far leva sul prezzo per l'uso delle infrastrutture. La logica delle tariffe infrastrutturali – in particolare stradali, autostradali e aeroportuali - in Italia non sembra allo stato attuale coerente con gli obiettivi di riequilibrio modale, non risponde a criteri di efficienza allocativa e non è inserita in un efficiente quadro di politica dei trasporti.

Strumento incisivo di ottimizzazione dell'uso delle infrastrutture e di moltiplicatore della produttività del settore, è lo sviluppo di **complementarietà** fra infrastrutture della stessa modalità e fra infrastrutture di modalità diverse.

La prima si realizza attraverso la promozione di specializzazioni, imponendo o incentivando l'uso selettivo, per tipologia di traffico, delle diverse infrastrutture appartenenti a una stessa modalità. Ad esempio:

- a) promuovendo reti modali caratterizzate da nodi di diverso livello (ad esempio, nodi di smistamento (hub aeroportuali e hub portuali di transshipment) e terminali di traffico);
- b) favorendo le aggregazioni regionali fra aeroporti o fra porti, e promuovendo per ciascuno di essi lo sviluppo selettivo di aree di business;
- c) ripartendo per linee e per tipologia di trasporto la capacità della rete ferroviaria, in tal modo ottimizzandone l'uso.

La seconda riguarda la realizzazione di interconnessioni fra infrastrutture di differenti modalità, nella logica della rete di trasporto come un tutt'uno. Ciò è del tutto in linea con gli orientamenti comunitari e richiederebbe investimenti cospicui su tutte le modalità infrastrutturali e su piattaforme logistiche di scambio: investimenti tuttavia a rendimento elevato, sia sul piano del ritorno sul capitale che su quello sociale. In definitiva, il riequilibrio modale e la garanzia di un'adeguata universalità dei servizi poggiano in misura considerevole su questi interventi.

Va da sé che i due ordini di interventi – l'attribuzione di specializzazioni e la promozione dell'intermodalità - sono complementari.

6.- Esternalità e localizzazione delle infrastrutture

I recenti (tuttora pendenti) casi della linea ferroviaria Lione-Torino, delle discariche campane, dei rigassificatori, ecc., hanno riproposto l'attenzione sul problema della localizzazione delle infrastrutture: problema che va ben oltre il settore dei trasporti e che non può essere risolto in ottica unicamente settoriale. Le opposizioni locali alla costruzione di infrastrutture nascono come è noto dalla percezione che i costi che esse accollano alle comunità locali siano maggiori dei benefici. Percezione che è il più delle volte fondata, se basata sul confronto fra costi e benefici diretti e immediati, ma che va corretta per tenere conto dei benefici indiretti, incrociati, derivanti dalla localizzazione altrove di altre infrastrutture, anche di settori diversi.

Ad esempio, è arduo convincere gli abitanti di Taranto o di Livorno che avere nei dintorni un rigassificatore comporta per loro benefici netti, oppure che l'alta capacità fra Lione e Torino fa bene alla Val di Susa, o, ancora, che una centrale elettrica a carbone giova agli abitanti di Civitavecchia, che una

²² Allo stesso modo, la logica alla base dello sconto sulle tariffe autostradali concesso recentemente agli autotrasportatori per controbilanciare il caro carburanti è del tutto discutibile.

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

discarica o un termo-valorizzatore sono utili agli abitanti di una città. La conseguenza di questo stato di cose è, come è noto, lo stallo nella realizzazione dei progetti e, nella migliore delle ipotesi, di volta in volta l'erogazione di compensazioni che determinano incrementi notevolissimi dei costi infrastrutturali, accentuati dal gioco al rialzo da parte di comunità che si sentono titolari di diritto di veto.

La situazione potrebbe tuttavia essere diversa se le varie comunità avessero chiaro il quadro delle interrelazioni e delle contropartite, anche inter-settoriali: ad esempio, se si vuole la sicurezza energetica a casa propria, accollando ad altre località l'onere di un rigassificatore o di una centrale elettrica, bisogna farsi carico di una linea ferroviaria, e viceversa.

Potrebbero essere dunque utili spunti per una politica industriale complessiva:

- a) la “mappatura” a livello nazionale (sebbene per certi versi la dimensione più appropriata potrebbe essere europea) delle localizzazioni;
- b) la redazione di un bilancio sociale nazionale dei conseguenti costi e benefici diretti e incrociati, con l'obiettivo di una allocazione quanto più possibile equilibrata territorialmente – ovviamente soggetta al vincolo della efficienza;
- c) la predisposizione di una stanza di compensazione a livello nazionale, in virtù della quale le compensazioni alle comunità locali siano dimensionate sulla base dei benefici complessivi (diretti e incrociati) netti negativi;
- d) ciò permetterebbe di realizzare più risultati:
 - (i) da un lato, dare visibilità alle comunità locali delle contropartite indirette dei sacrifici richiesti;
 - (ii) dall'altro, superare l'onerosità e l'irrazionalità dell'attuale sistema di compensazioni, che genera vere e proprie rendite di posizione a favore delle comunità locali “colpite”. Se infatti la compensazione avviene in ottica strettamente locale ed è fissata in modo razionale, essa dovrebbe “pareggiare” il bilancio negativo dei costi e dei benefici diretti, con il che le comunità verrebbero ad incassare – netti – i benefici incrociati.

Ciò richiederebbe ovviamente una “cabina di regia” unica e intersettoriale a livello nazionale.

III.- Le politiche infrastrutturali e i processi di liberalizzazione e di privatizzazione

1.- I processi di liberalizzazione e di privatizzazione - introduzione

La “Storia” mostra che le liberalizzazioni nel settore dei trasporti sono state un potente *driver* di crescita del traffico, sebbene per vie diverse a seconda della tipologia della domanda e delle modalità.

Quanto alla tipologia della domanda, per il traffico passeggeri le liberalizzazioni hanno dimostrato che un’offerta di buona qualità e a prezzi accessibili crea la propria domanda, in tal modo testimoniando l’esistenza di una domanda sommersa che appare tutt’altro che esaurita. La domanda di traffico merci è legata alla dinamica del PIL nazionale e mondiale, alla liberalizzazione degli scambi internazionali, ai processi di decentramento produttivo.

La scelta modale dipende da molteplici fattori, che certamente risentono della concorrenza (prezzi, efficienza, durata *door-to door* del trasporto) ma che, soprattutto per il trasporto merci sono legate ad altri due ordini di considerazioni: (i) da un lato alla flessibilità relativa delle diverse modalità (rottore di carico, ecc.), (ii) dall’altro, all’opposto di condizioni correttamente concorrenziali, considerato che, come nessun altro comparto, l’autotrasporto ha goduto e gode della esternalizzazione di rilevanti costi.

La storia delle privatizzazioni in Italia è una storia di successi soprattutto sul piano finanziario (120 miliardi di euro di introiti negli anni ’90), ciò che non può stupire tenuto conto che l’origine del processo è stata la necessità di porre mano alla “crisi finanziaria” dei primi anni ’90. Ed è una storia che si è praticamente interrotta dopo il 2000. Più modesti ancora i risultati nel settore dei trasporti tanto più deludenti se misurati in termini di attivazione di processi concorrenziali, come vedremo.

Come anticipato, la massima parte delle infrastrutture di trasporto presenta le seguenti caratteristiche:

- a) rientra nel regime di riserva di cui all’articolo 43 della Costituzione;
- b) il suo sfruttamento è oggetto di concessione da parte dello Stato;
- c) il suolo su cui insiste è demanio indisponibile;
- d) la maggior parte dei comparti hanno beneficiato di finanziamenti pubblici, sia nella forma di apporti dell’azionista che in quella di contributi concessi a titolo non oneroso;
- e) al di là del regime proprietario, del finanziamento e delle modalità di appostazione nei bilanci delle società, le infrastrutture costituiscono beni di fatto indisponibili per il gestore, tenuto conto dell’obbligo di devoluzione al concedente alla scadenza della concessione (normalmente con diritto di rimborso, per quelle autofinanziate, del valore contabile residuo).

Ne segue che la privatizzazione delle infrastrutture di trasporto non riguarda la proprietà degli asset bensì la dismissione delle partecipazioni pubbliche nelle società concessionarie della gestione.

Limitatamente alle infrastrutture, le questioni sollevate dai processi di liberalizzazione e di privatizzazione – in parte già delineate nella sezione 2 del precedente capitolo - vanno affrontate su più piani:

- a) come i processi di liberalizzazione si interfacciano o interferiscono con le scelte programmatiche indicate nel capitolo precedente;
- b) i meccanismi di accesso alla gestione delle infrastrutture
- c) la garanzia dell’accesso alle infrastrutture
- d) il ruolo dell’assetto regolatorio.

2.- Programmazione infrastrutturale e concorrenza

Si è visto sopra che il disegno del settore dei trasporti come un sistema nel quale ciascun tassello sia interconnesso e, nei limiti delle possibilità, complementare – nel quale il diritto alla mobilità sia garantito

non per singole modalità ma nella sua globalità - richiede una rete infrastrutturale coerente ed efficiente, che non costituisca strozzatura per il potenziale di crescita della domanda di trasporto, che la diriga verso direzioni compatibili con l'interesse generale e che al tempo stesso tenga conto di vincoli finanziari e ambientali. Ciò richiede di intervenire su più fronti: in particolare sulla scelta di un mix infrastrutturale sostenibile, caratterizzato da assenza di duplicazioni e di sovra-capacità a lungo andare, sul potenziamento delle complementarità, modali e intermodali, sulla eliminazione di colli di bottiglia.

Si è anche argomentato che i processi di liberalizzazione e la modernizzazione delle infrastrutture tendono ad ampliare il mercato rilevante dei servizi di trasporto - in termini sia geografici che del prodotto - creando condizioni di concorrenza fra le infrastrutture di una stessa modalità (aeroporti/ porti/ferrovie) e fra infrastrutture di diverse modalità (strade/ferrovie/porti/aeroporti). La conseguente sostituibilità fra servizi e fra infrastrutture, che va incoraggiata con accorte politiche regolatorie, agevola la programmazione delle infrastrutture in una logica di rete e di efficienza complessiva.

In questo contesto, un coerente mix di offerta infrastrutturale - unito a una struttura tariffaria più efficiente dell'attuale, che accolli agli utenti il costo sociale dei diversi servizi o che rifletta i differenziali dei costi sociali, e a vincoli amministrativi diretti - costituiscono driver essenziali per indirizzare i flussi di traffico all'interno di una modalità e fra modalità.

La domanda se tali misure siano compatibili con l'apertura del mercato alla concorrenza e con il passaggio in mano privata della gestione delle infrastrutture richiede risposte differenziate in relazione ai processi di liberalizzazione e a quelli di privatizzazione.

Quanto ai processi di liberalizzazione, i possibili vincoli da considerare sono soprattutto di natura comunitaria. Eccettuate le infrastrutture di interesse europeo, che rientrano nel quadro delle TEN-T (*trans-European transport networks*) e che sono state concertate a livello comunitario, l'UE lascia alquanto liberi gli Stati membri di programmare la realizzazione delle infrastrutture in ottica di interesse nazionale. Ne segue che le scelte programmatiche indicate sopra e relative al mix modale non appaiono sollevare rilievi di carattere comunitario, tanto più se dirette a un riequilibrio modale nella direzione auspicata dalla Comunità. Né rilievi possono suscitare politiche tariffarie attente a internalizzare i costi esterni delle diverse modalità.

Considerazioni diverse possono valere allorché si passi dal condizionamento indiretto, derivante da vincoli di capacità infrastrutturale, e da misure tariffarie ad altre volte a incidere direttamente sui flussi di traffico.

In campo aeroportuale va evitata l'onda inarrestabile della proliferazione degli scali, una situazione che non ha pari in Europa e che sottrae traffico aereo alimentando aeroporti europei, ostacola lo sviluppo di altri aeroporti nazionali, mina la competitività delle compagnie aeree italiane, genera situazioni di inefficienza produttiva e allocativa.

Sarebbe invece auspicabile la costituzione di sistemi aeroportuali, con l'attribuzione di specializzazioni - passeggeri, cargo, carrier - ai diversi siti e con conseguente ripartizione del traffico. In questa direzione muoveva il disegno di legge delega presentato dal Governo nel dicembre 2006.

Il Regolamento 2408/92/CE consente agli Stati membri la ripartizione del traffico fra scali appartenenti a uno stesso sistema aeroportuale: l'obiettivo è di conseguire benefici in termini di efficienza, sotto il vincolo che questa non vada a discapito degli obiettivi della concorrenza e della libera circolazione o che sia comunque strettamente proporzionata al raggiungimento dell'obiettivo prefisso. Lo stesso regolamento definisce i sistemi aeroportuali nell'UE e attribuisce tale qualifica, per l'Italia, al sistema aeroportuale romano (Ciampino e Fiumicino) e a quello milanese (Linate, Malpensa, Bergamo).

La procedura di ripartizione del traffico è alquanto complessa, sottoposta a consultazione degli Stati membri e alla approvazione della Commissione, soggetta alla pressione di interessi contrapposti, come dimostra la dolorosa vicenda dei decreti Burlando e Bersani sul traffico Linate/Malpensa.

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

Parimenti auspicabile sarebbe procedere ad una più efficiente ripartizione del traffico fra i porti italiani (resa tuttavia complessa anche dal concorrere di competenze fra diversi livelli di governo), il cui eccessivo frazionamento (i primi tre porti assorbono il 60% volumi) non è più ottimale in una logica di transshipment/servizio logistico e causa lo spostamento di traffico verso altri porti del mediterraneo.

L'attribuzione di differenti specializzazioni a infrastrutture della stessa di una modalità – soprattutto aeroportuali e portuali - solleva tuttavia vari problemi. In primo luogo i possibili conflitti fra l'obiettivo di efficienza della politica industriale e quello della tutela della concorrenza, conflitti il più delle volte ricomponibili a lungo andare ma sui quali la Commissione europea vigila con attenzione. Anche nel caso che gli interventi su questo terreno non abbiano finalità o effetti distorsivi della concorrenza, essi richiederanno comunque di essere concertati con la Commissione.

Vi è poi da verificare se effettivamente la specializzazione generi vantaggi in termini di efficienza, materia sulla quale non esiste una risposta valida in generale. Sotto il profilo dei costi, essa può comportare la perdita di economie di scopo (ad esempio, in campo aeroportuale, se i voli merci coprono fasce orarie poco utilizzate da voli pax, la specializzazione per scalo potrebbe essere inefficiente). Affinché l'operazione sia conveniente sono necessarie più condizioni:

- a) che alle minori economie di scopo suppliscano economie di “concentrazione” (ad esempio, uno scalo che serve contemporaneamente passeggeri e merci potrebbe non raggiungere la massa critica necessaria a impiegare in modo efficiente infrastrutture e professionalità non utilizzabili in entrambi i segmenti di business);
- b) che vi siano economie di scala consistenti, ciò che richiede che la ripartizione dei ruoli non si risolva in una mera operazione di riallocazione del traffico ma di creazione di nuovo traffico; a regime il sistema aeroportuale dovrebbe poter assommare un traffico complessivo maggiore della somma del traffico attualmente servito dagli scali che lo comporranno; in altre parole si dovrebbe assumere che la messa a sistema degli aeroporti generi un moltiplicatore del traffico;
- c) al tempo stesso va tenuto presente che, secondo gli studi prevalenti, le economie di scala negli aeroporti non sono illimitate; oltre una certa soglia queste cedono il passo a rendimenti costanti; si dovrebbero dunque individuare vocazioni che permettano ai vari scali di raggiungere almeno la soglia minima efficiente; ciò potrà anche richiedere la soppressione di una serie di aeroporti anche per alimentare la necessaria massa critica su altri;
- d) la complementarietà così raggiunta richiederebbe di essere accompagnata da infrastrutture di accesso coerenti con i ruoli attribuiti a ciascun aeroporto.

E' da pensare che la possibilità di acquisire i benefici indicati sopra cresca con le dimensioni territoriali del sistema aeroportuale – all'estremo, un sistema nazionale – ciò che evidentemente amplificherebbe le “controindicazioni” concorrenziali.

Altra criticità riguarda i diritti acquisiti. Lo strumento giuridico per attribuire specializzazioni dovrebbe essere quello concessorio, posto che tutte le infrastrutture sono gestite in concessione e che le relative convenzioni stabiliscono l'oggetto delle attività. *Nulla quaestio* per i nuovi affidamenti, mentre in caso di affidamenti in essere – tanto più se le società di gestione hanno intrapreso processi di privatizzazione – il cambiamento forzato di attività potrebbe essere considerato violazione dei patti contrattuali.

La soluzione offre però un'ulteriore opportunità alla politica industriale. La via che sembra più percorribile è infatti di internalizzare il conflitto che verrebbe a crearsi fra i vari gestori di infrastrutture, favorendo processi di aggregazione societaria, laddove possibile. Ciò peraltro porrebbe soluzione anche a fenomeni di nanismo, aprirebbe la strada alla promozione di una cultura industriale, all'inserimento di un management moderno, all'ingresso di capitali privati, a sensibili economie di costi comuni.

3.- Un caso emblematico di fallimento della politica industriale: i due hub aeroportuali

Il caso è la compresenza in Italia di due hub aeroportuali, Fiumicino e Malpensa. Il fallimento della politica industriale sta, probabilmente, già nell'idea in sé che fosse possibile imitare per entrambi i fasti di

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

Francoforte, Parigi, Londra; sicuramente, sta nell'incapacità di assicurare *ex ante* (con il senno del poi, anche *ex post*) le condizioni minime per assecondarne lo sviluppo.

Assunto sbagliato è stato attribuire a Malpensa e a Fiumicino vocazioni complementari (rispettivamente, settentrionali e meridionali), quasi a farne baricentri di mercati distinti: per i collegamenti di lungo raggio il mercato rilevante ha dimensione continentale, come dimostra la concorrenza in atto fra i principali hub europei. Inutile dunque ispirarsi alla microchirurgia: per quei collegamenti Malpensa e Fiumicino competono sullo stesso mercato. Lo prova il fatto che non vi è paese europeo che possieda due hub veri e propri, anche se possiede compagnie aeree dotate di capacità di gran lunga superiori a quelle italiane. E non vi è paese europeo che abbia avuto la pretesa di lanciare un hub dopo la liberalizzazione del trasporto infra-comunitario, avvenuta nel 1997.

La "Storia" sembra aver dimostrato l'infondatezza del corollario della tesi ricordata sopra: la duplicazione degli hub non solo non ha generato effetti virtuosi ma non si è rivelata nemmeno un gioco a somma zero. Conseguenza anticipata da molti poiché frantumare il traffico – per lo più prodotto, in aggiunta, da un vettore claudicante - al di sotto della massa critica necessaria è strategia perdente.

Altro assunto è che gran parte del traffico business (il 70%, viene stimato) ha origine nel nord Italia e che pertanto sarebbe stato naturale andarlo a raccogliere là dove nasce anziché costringerlo a defatiganti trasferte. Il dato è statisticamente corretto ma va calato nella realtà nazionale, e territoriale di Malpensa: è qui che sono mancate (e mancano tuttora) le condizioni per trarre vantaggio dalla localizzazione dell'aeroporto.

L'attrattività di un hub dipende dalla durata complessiva dei viaggi che offre (dalla città di origine alla destinazione finale) e dalla flessibilità di cambiare programma, vale a dire: (i) dalla varietà e dalla frequenza dei collegamenti di lungo raggio, (ii) dal numero delle frequenze che lo alimentano da altre città, (iii) dalla disponibilità di servizi ferroviari veloci fra l'aeroporto e altre città entro 300-400 chilometri. La somma di queste condizioni è il fattore vincente, poiché assicura l'offerta di una gamma diversificata di servizi, migliori coincidenze, più bassi tempi di transito. Ovviamente, (iv) sempre che vi sia una compagnia sufficientemente attrezzata per approfittarne, e (v) lo Stato faccia la sua parte.

Si tratta di condizioni assenti in blocco, ora come all'epoca del lancio: la prima, a causa della concorrenza con Fiumicino, unita alla debolezza dell'Alitalia. La terza richiederà anni perché si realizzi, ammesso che ciò avvenga mai, con la conseguenza che si fa molto prima a raggiungere in aereo Francoforte da Venezia, da Bologna o da Torino, che Malpensa con il treno: è più economico (in genere il volo di alimentazione non si paga), più rapido, si fa una sola fila, non c'è bisogno di trascinarsi dietro i bagagli, non c'è rischio di perdere la coincidenza, ecc.

Ma non esiste nemmeno la seconda condizione, contro la quale gioca quello che potremmo chiamare il "paradosso del baricentro del bacino di utenza". La collocazione di Malpensa in posizione così centrale nel nord si è convertita in handicap.

La sostenibilità di un numero elevato di voli fra un aeroporto regionale e un hub dipende dalla domanda di traffico fra i due aeroporti, la quale è la somma di due componenti: la domanda "*point-to-point*", che ha nella città/hub la destinazione finale, e la domanda che vede l'hub come luogo di transito verso altre destinazioni. Sotto questo profilo Malpensa soffre di due inconvenienti:

- a) il primo è che la domanda *point-to-point* è "rubata" da Linate, posto che pochi che vogliono partire da Milano o arrivarci si servirebbero di Malpensa, se possono utilizzare Linate;
- b) inoltre la domanda *point-to-point* sulle brevi distanze (quali sono quelle fra Milano e le principali città del nord) soffre della concorrenza del treno e dell'auto: chi, dovendo andare da Bologna, o da Torino, a Milano, preferisce passare per Malpensa, anziché raggiungere la città in treno? Se questa componente è debole, quella di transito da sola non rende sostenibile un numero di frequenze tale da alimentare l'hub in modo ottimale, oppure condanna la compagnia a subire perdite. Non a caso i collegamenti aerei oltre 400-500 km. sono meglio serviti di quelli al di sotto.

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

Inoltre il traffico di lungo raggio che origina dal bacino settentrionale è risucchiato - anche via Linate - da hub europei (non a caso i collegamenti fra questi hub e Torino, Bologna, Venezia si sono moltiplicati dopo l'avvio di Malpensa) e dalla stesso Fiumicino.

In conclusione, prescindendo dalla concorrenza di Fiumicino e dalla assenza di una compagnia capace di fare massa critica, il successo di Malpensa avrebbe almeno richiesto e richiede in prospettiva: (i) interventi “preventivi” di costruzione di collegamenti ferroviari veloci con le principali città del nord (sull'esempio di quelli fra Bruxelles e Parigi), (ii) la sterilizzazione della concorrenza di Linate, (iii) l'accesso da parte di altre compagnie europee per i voli di lungo raggio. Quest'ultima condizione richiederà di rinegoziare gli accordi bilaterali di traffico con i vari Stati extra-UE, inserendo la clausola della doppia destinazione italiana (Fiumicino + Malpensa), cancellando quella relativa alla nazionalità italiana del vettore e facendo orecchie da mercante alle proteste di Alitalia che, ovviamente, allora come ora fieramente si oppone a questa eventualità.

Su questi dati oggettivi si dovrebbe innestare l'agenda prossima ventura di politica industriale, a cominciare dalla conclusione dell'ormai stucchevole discussione sulla privatizzazione di Alitalia e sulla “consequente” ripartizione del traffico con Fiumicino.

Si usa oggi parlare di “crisi del modello *hub and spokes*” a causa della concorrenza di voli diretti da aeroporti regionali verso destinazioni di lungo raggio. Il fenomeno in effetti esiste (ad esempio, collegamenti diretti con gli Stati Uniti sono stati attivati da Venezia e da Pisa, da Venezia per la Cina, ancora da Venezia sono in programma per il Canada). Ne segue che, sebbene sia eccessivo parlare di superamento degli hub, resta che di fronte alla pressione concorrenziale in prospettiva la loro attrattività risposerà sempre più sui vantaggi differenziali che potranno offrire ai passeggeri, in termini appunto di diversificazione, flessibilità e capacità di alimentazione.

Concorre tuttavia ad alimentare positive speranze il fatto che i grandi scali europei sono caratterizzati da un elevato grado di congestione che, tanto più in prospettiva, potrebbe preludere al dirottamento del traffico verso aeroporti che si trovano nell'opposta condizione. Malpensa potrebbe intercettare questa domanda. Ad esempio, non va dimenticato che una delle ragioni che avevano condotto all'alleanza, poi fallita, fra Alitalia e KLM è stata la saturazione dell'aeroporto di Schiphol. Ne segue che una politica nazionale aperta alla concessione di diritti di traffico sul lungo raggio, fortemente voluta dalla Commissione europea, potrebbe propiziare l'utilizzo di Malpensa come “hub” secondario per primarie compagnie europee, così come oggi sono gli aeroporti di Monaco per Lufthansa e di Lione per Air France.

4.- Il sistema delle regole e delle competenze istituzionali

La realizzazione di una incisiva politica infrastrutturale, tanto più in presenza di processi di liberalizzazione e di privatizzazione, richiede un assetto forte e trasparente di indirizzi, regole e soggetti deputati alla loro applicazione. Condizioni che nel settore dei trasporti, in Italia, sono del tutto carenti.

Sul piano programmatico, il riconoscimento dei deficit infrastrutturali del Paese ha condotto nel tempo alla proliferazione di progetti di Piani generali di trasporto: progetti, poiché mentre ogni Ministro dei trasporti invariabilmente dichiara al momento del suo insediamento l'assoluta necessità e urgenza di un nuovo PGT, pochi ne hanno visto la luce e, più grave ancora, nessuno è stato realizzato. La “Storia” mostra che i piani arrivano sempre in ritardo, sono scollegati da altri strumenti di *policy*, (spesso fortunatamente) restano nei cassetti, diventano ostaggio del susseguirsi dei Governi. Di frequente sono documenti che inseguono a buon mercato gli interessi minuti dei territori, in funzione del consenso politico sperato dal solo annuncio, favoleggiano di nuove infrastrutture che notoriamente non si faranno mai, senza collegamento con la programmazione nazionale “di sistema”. L'assenza di una rigorosa programmazione delle priorità è la causa principale dell'*impasse* che da decenni caratterizza la pianificazione

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

delle infrastrutture di trasporto, stretta fra opposte pressioni: da un lato le *lobbies* dei costruttori, dall'altro le frequenti opposizioni delle comunità locali. Su tutto regna l'instabilità politica attesa dagli stessi governanti, cosicché l'effetto di annuncio rende assai più di una improbabile realizzazione, i vincoli di finanza pubblica, ideologiche ostilità per i capitali privati e la loro avversione al rischio.

Concorrono inoltre al dissesto una pluralità di soggetti istituzionali scarsamente dialoganti, talvolta portatori di interessi in conflitto: il Ministero dei trasporti e (quello) delle infrastrutture, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dell'ambiente, il CIPE che non sempre riesce nell'intento di armonizzare obiettivi e strumenti, le Regioni e gli Enti locali, ecc.

Non migliori le condizioni dell'assetto regolatorio, le regole e gli attori istituzionali, che costituiscono il tallone di Achille di liberalizzazioni e privatizzazioni. In questo come in altri comparti dell'economia, uno degli ostacoli maggiori alla privatizzazione è il rischio regolatorio che di volta in volta assume forse diverse: assenza di regole, eccesso di regole, variabilità delle regole.

Anche una omogeneità di regole fra i diversi tipi di trasporto (ovviamente nei segmenti ove ciò è possibile) potrebbe rendere più trasparente il quadro regolatorio e renderne più prevedibile la sua evoluzione.

Specchio della discontinuità e della frammentarietà della politica dei trasporti in Italia è la scarsa capacità e reale volontà di regolazione dei mercati, tenuto conto che – pur con un elevato grado di autonomia funzionale da essa - la regolazione dei mercati dovrebbe essere coerente con gli obiettivi di fondo della politica industriale di uno Stato. A questa carenza contribuiscono in misura determinante - oltre all'assenza di una politica industriale credibilmente annunciata (o semplicemente annunciata) - l'insufficienza di un sistema di regole credibili, trasparenti e tempestive, così come un inefficiente assetto istituzionale e organizzativo delle competenze pubbliche. Diversamente da altri mercati delle *utilities*, per i trasporti si è in Italia ancora ben lontani dall'aver articolato il sistema regolatorio in modo che sia al tempo stesso efficacemente pro-concorrenziale, attento a reali obiettivi di solidarietà sociale e, nella misura del possibile e ragionevole, “terzo” rispetto ai complessi interessi in gioco.

In molti settori dell'economia, ma qui più che altrove, lo Stato italiano si presenta con una impressionante varietà di “anime”: è azionista, concedente, investitore, garante degli utenti, dei dipendenti, dei fornitori, dei contribuenti, della universalità dei servizi; inoltre, e più in generale, è responsabile degli equilibri di finanza pubblica. Ciascuna di queste anime è portatrice di obiettivi spesso confliggenti: lo Stato-azionista è in conflitto con lo Stato-garante della concorrenza e degli interessi degli utenti, quest'ultimo è in conflitto con lo Stato-difensore degli interessi (almeno a breve) del mondo del lavoro e dei fornitori, così come con lo Stato-garante degli obiettivi di solidarietà sociale, ed entrambi sono in conflitto con lo Stato-garante dei contribuenti; quest'ultimo e lo Stato-risanatore della finanza pubblica non vanno sempre d'accordo fra di loro, ma entrambi si conciliano (vivaddio!) con lo Stato-privatizzatore, che però – se ha fretta di risanare la finanza pubblica e salta qualche tappa – va a confliggere con la sua anima di liberalizzatore, e così via.

Si dirà che questa condizione non ha nulla di anomalo, posto che in ogni paese lo Stato cumula una serie di funzioni potenzialmente in conflitto e che è proprio della politica cercare una sintesi equilibrata fra istanze diverse. La peculiarità italiana non sta nella molteplicità delle funzioni assegnate allo “Stato” ma in alcuni fattori che sembrano specifici del nostro Paese:

- a) fra le molte parti in commedia che gli competono, lo Stato ha spesso trascurato quelle cruciali per lo sviluppo del settore e per la ricerca di un equilibrio fra gli obiettivi della liberalizzazione, della competitività e della solidarietà sociale – obiettivi che non necessariamente vanno d'accordo a breve termine: disegnare le linee di politica industriale ispirandosi a un mercato che ha ormai almeno dimensione e regole del gioco europee; distinguere i servizi di mercato da quelli che di carattere sociale e minimizzare, per questi ultimi, le limitazioni della concorrenza a quanto necessario per conseguire gli obiettivi propri di un efficiente servizio universale; impostare tempestivamente un sistema trasparente ed efficace di regole; definire un regime certo e snello di competenze istituzionali, con l'attribuzione di autonomie, obiettivi e responsabilità; ove necessario ridefinire, d'intesa con i partners europei e con la Commissione, nuovi equilibri fra le ragioni della promozione della competitività (che costituisce il

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

- “driver” della concorrenza a lungo termine) e quelle della tutela concorrenza a breve - due obiettivi che nell'immediato non sempre si conciliano.
- b) la confusione dei ruoli è alimentata dall'identificazione dello “Stato” con il “Governo”, soprattutto a causa dell'assenza di organismi indipendenti che si “interpongano” fra l'uno e l'altro, che nella misura del possibile rendano lo “Stato” terzo rispetto al complesso degli interessi che i governi devono tutelare, che garantiscano continuità di indirizzi quando cambiano governi e maggioranze politiche.
 - c) l'assenza di regole pre-definite e credibili, vale a dire di regole la cui applicazione sia garantita da soggetti dotati dei necessari poteri, della continuità di azione e di indipendenza dall'Esecutivo.

La confusione di ruoli e le conseguenti oscillazioni di politica dei trasporti hanno aperto la via a fenomeni di “cattura”, vale a dire, di cattura degli obiettivi che lo Stato dovrebbe proporsi come prioritari in un mercato liberalizzato (la distinzione fra servizi di mercato e servizi sociali; la garanzia che questi ultimi siano identificati e resi accessibili in misura e a condizioni ragionevoli; lo sviluppo ordinato del settore; una sana concorrenza nel e per il mercato; l'efficienza, la terzietà delle istituzioni, ecc.) a favore di altri obiettivi, che spesso si sostanziano nella ricerca del consenso a breve e che di fatto hanno determinato una condizione di generale immobilismo.

Ci limitiamo a indicare brevemente alcuni “casi” settoriali a diversi livelli della “catena regolatoria”.

Sul piano prima di tutto tariffario, le competenze regolatorie nel campo dei trasporti (limitatamente alla regolazione economica di rango nazionale) sono esercitate in primo luogo dai Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, che normalmente agiscono di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e, talvolta, con il Ministero della difesa e con quello dell'ambiente. A seconda dei casi essi si avvalgono di Enti sotto-ordinati (l'ENAC, l'ANAS). Sulla regolazione dei trasporti si esprime inoltre, previo parere del Nars, il CIPE, che mantiene la competenza su tutti i settori non regolamentati da Autorità indipendenti. Sebbene il passaggio attraverso il vaglio del CIPE di una serie di provvedimenti di natura regolatoria si sia spesso rivelato prezioso - non ultimo in quanto ha comportato un'istruttoria da parte del Nars, nucleo composto da soggetti professionalmente ben attrezzati e culturalmente indipendenti - la catena è di tale estenuante lentezza e complessità che il completamento del processo (quando ciò accade) avviene spesso con ritardi tali da vanificarne gli obiettivi: ritardi spesso da imputarsi a conflitti di attribuzioni che non di rado contrassegnano le relazioni fra istituzioni.

Non è un caso che una serie di contratti di programma definiti fra Enac e le più importanti società di gestione aeroportuale sulla base di una Delibera del CIPE del 2000, siano tuttora sospesi: e sì che l'anno iniziale del periodo regolatorio avrebbe dovuto essere il 2004 o il 2005! Quando sembrava che la conclusione fosse in vista, con la legge 248/2005 (legge di conversione di un decreto legge dell'ottobre 2005) sono state cambiate le regole e si dovuto ricominciare (quasi) daccapo. E non è finita: la Direttiva attuativa della legge citata è stata perfezionata solo ventiquattro mesi dopo. E sì che la materia era stata giudicata di tale straordinaria necessità ed urgenza da giustificare il ricorso allo strumento del decreto legge!

E non è nemmeno un caso se l'incremento delle tariffe ferroviarie per il trasporto di passeggeri a media e lunga percorrenza, approvato dal CIPE nel 1999 per il quadriennio 2000-2003 (circa +4% in media d'anno), sia stato attuato solo nel biennio 2000-2001. Nell'autunno del 2001, infatti, era stato autorizzato (con DM 31 ottobre 2001) un aumento medio delle tariffe ferroviarie del +4,15%, che doveva entrare in vigore a partire da gennaio 2002 ma tale incremento tariffario fu sospeso dal Ministro dell'Economia in coincidenza con l'entrata in circolazione dell'euro. Così, fino al 2006 le tariffe sono rimaste di fatto congelate per nessun altro reale motivo se non quello di consenso politico.

Infine, nel gennaio 2007 e nel gennaio 2008, si è dato seguito all'incremento tariffario - rispettivamente +10% e +15% in media - per i servizi di media e lunga percorrenza di “alta gamma” (Alta Velocità, Eurostar, Eurostar City e Tbiz): un adeguamento che si è ritenuto dovesse essere sottratto alle competenze del regolatore e consegnato all'impresa stessa. Questo cambio di indirizzo è stato propiziato dalla stessa Commissione Europea, che nel luglio 2007 (commentando il d.l. governativo sulla istituzione di una

Autorità indipendente per i trasporti) comunicava al Governo italiano che le tariffe per servizi di media e lunga percorrenza non potevano ricadere nell'ambito delle competenze di questa in quanto l'autonomia delle imprese ferroviarie in materia tariffaria è sancita dalla Direttiva comunitaria 1991/440 (art. 5) dove si stabilisce che “ [...] *le imprese ferroviarie sono in particolare libere di disciplinare le modalità della fornitura e della commercializzazione dei servizi e stabilirne la tariffazione...*”, con esclusione dei servizi disciplinati da un contratto di servizio pubblico²³.

La *ratio* di fondo della posizione comunitaria, su cui hanno fatto leva le Ferrovie dello Stato per emanciparsi, è che in un mercato liberalizzato i prezzi emergono dal gioco della concorrenza. Il principio – su cui non si può non convenire in astratto – andrebbe tuttavia calato nel contesto specifico di mercato e coniugato con i principi generali che sono alla base della regolazione dei mercati. Un mercato di diritto aperto alla concorrenza non è necessariamente un mercato di fatto concorrenziale e non è necessariamente nemmeno un mercato contendibile, vale a dire, un mercato nel quale la concorrenza potenziale preclude all'impresa che vi opera lo sfruttamento del proprio potere di mercato. In questo contesto, sarebbe stato auspicabile che la liberalizzazione delle tariffe ferroviarie fosse preceduta almeno da un'analisi dello stato della concorrenza – attuale e potenziale, modale e intermodale – e da un formale provvedimento governativo. Nulla di tutto ciò è avvenuto e, ancora una volta, si “gioca” sull'ambiguità del confine fra pubblico e privato, implicitamente argomentando che si tratta solo di una mezza liberalizzazione dei prezzi, posto che i limiti di autonomia di Trenitalia sono segnati dalla sua natura pubblica, in tal modo identificando l'“accidente” con il principio generale.

E che dire del cumulo di ruoli in capo ad ANAS? Qui si assiste a una integrazione verticale atipica. Non nel senso, che vedremo poi, di un'impresa o di un gruppo che gestisce contemporaneamente l'infrastruttura, in monopolio, e i servizi di trasporto in concorrenza. Nel caso di ANAS l'integrazione è di tipo “istituzionale”: la Società è concedente, comprimario della regolazione e al tempo stesso concorrente.

Nella regolazione del trasporto marittimo alla confusione delle competenze si aggiunge la frammentazione dei soggetti regolatori locali. Oltre alle numerose Autorità portuali, esistono l'Autorità marittima (che svolge molteplici funzioni e che sostituisce l'Autorità portuale dove questa non è stata istituita) e numerosi altri soggetti che svolgono funzioni specifiche a seconda delle rispettive competenze (Capitanerie di porto, agenzie doganali, Guardia di finanza, Asl, Ispettorati del lavoro). L'eccessiva frammentazione genera problemi di sovrapposizione e moltiplicazione dell'attività di controllo e limita la possibilità di definire politiche di sviluppo più ampie, che vadano oltre la singola realtà portuale spingendosi a livello di sistema

²³ Ad oggi i principali processi regolatori, relativi al settore ferroviario, sono:

- a) l'aggiornamento delle risorse del trasporto pubblico regionale, demandato al Ministero dei trasporti ed ad un Comitato tecnico composto da Ministero dei trasporti, Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e Regioni;
- b) la definizione del pedaggio e dei contributi per l'infrastruttura, demandata al Ministero dei trasporti, con la supervisione del CIPE.

Tali processi, oggi di competenza di diversi organismi, vengono svolti in assenza di meccanismi e tempi sufficientemente certi e definiti. Il ruolo molteplice ricoperto dallo Stato coinvolto in qualità di azionista-cliente e finanziatore rende difficile il coordinamento di interessi evidentemente contrapposti.

L'effetto di tali contrasti si manifestano a tutti i livelli. Si consideri, a titolo di esempio, il caso della gestione dell'infrastruttura. Il Contratto di Programma 2001-05 prevede una clausola che ne consente la revisione su richiesta di una delle Parti contraenti, “anche in dipendenza di eventuali disposizioni concernenti l'oggetto dello stesso contenute nelle leggi finanziarie”. Tale possibilità ha portato ogni anno alla stesura di addenda, che sostanzialmente hanno la funzione di:

- adeguare il Contratto di Programma alle modifiche del quadro normativo (es. Legge Obiettivo);
- tenere conto dei nuovi investimenti concordati fra Stato e Gestore dell'Infrastruttura;
- correggere, sulla base delle leggi di bilancio, il livello dei contributi.

A tale proposito la prassi della rideterminazione annuale delle risorse ad opera degli addenda, specie quando essa si traduce in drastici tagli quali quello operato dalla Finanziaria 2006, indebolisce fortemente il valore del Contratto di Programma. Infatti, riduzioni di eccessiva entità non possono essere realisticamente assorbite dal Gestore dell'Infrastruttura per via di costi in larga parte incompressibili nel breve periodo. Al contrario, introducono forti elementi di incertezza nel quadro regolatorio e possono compromettere l'equilibrio economico-finanziario del Gestore dell'Infrastruttura.

portuale o addirittura includendo gli spazi retroportuali o reti e altri nodi intermodali interni che possono avere un più immediato e rilevante impatto sul territorio.

A livello centrale, i poteri di regolazione e vigilanza dei principali ministeri competenti nel settore portuale, Infrastrutture e Trasporti, sono limitati e consistono fondamentalmente nella approvazione di un numero limitato di atti delle Autorità portuali. Peraltro lo “spacchettamento” rispetto alla “riforma Bassanini” ha complicato il sistema a causa della difficoltà di distinguere e gestire separatamente gli aspetti di natura infrastrutturale da quelli che attengono al servizio di trasporto.

Per quanto banale, l'efficacia del sistema regolatorio riposa su un corpus stabile di regole credibili e tempestive, la cui efficacia dipende in misura considerevole dall'assetto istituzionale preposto al loro *enforcement*. Condizioni tutte essenziali affinché le regole siano accettate dalle imprese, le quali altrimenti troveranno mille espedienti per bloccarne l'applicazione. L'esperienza di questi ultimi anni dimostra che se esiste un vuoto di regole, o se le regole esistono ma non vengono di fatto applicate o se ne rinvia l'applicazione si da giustificare aspettative in questo senso, o se le regole vengono continuamente cambiate in modo da alimentare le medesime aspettative, oppure, ancora, se le regole non vengono riconosciute dal regolato in quanto considerate ingiuste (anche in quanto tardive), o se il regolatore non ha volontà o concreti poteri, anche sanzionatori, per imporne tempestivamente il rispetto, da strumenti incentivanti concorrenza e privatizzazioni, esse si convertono in un ostacolo che può decretarne il fallimento.

Il principale ostacolo viene dalla macchina burocratica, dalla mancanza di obiettivi certi e stabili, dai conflitti al suo interno, come detto prima. Si tratta di una macchina che, salvo rare eccezioni, non dispone di strutture, interne o in *outsourcing*, sufficientemente robuste per leggere con tempestività, interpretare, elaborare e, eventualmente, contestare dati e proposte da parte di soggetti regolati. Sebbene le imprese del settore siano in media, comparativamente ad altri settori, culturalmente poco attrezzate in materia di concorrenza e di regolazione, la disparità di forze fra di esse e i soggetti deputati a regolamentare, unita alle inevitabili asimmetrie informative, sono tali che la consultazione non di rado si trasforma in negoziazione, attraverso una catena di mediazioni successive che conducono alla decisione politica finale. In tal modo la catena regolatoria perde trasparenza, oggettività, responsabilità, sanzionabilità, credibilità.

Un passo avanti considerevole sarebbe dunque stato (l'uso del tempo passato è ormai d'obbligo) il disegno di legge di iniziativa governativa di istituzione di una Autorità indipendente anche per il settore dei trasporti, che avrebbe permesso la semplificazione della catena regolatoria descritta sopra, la trasparenza nei conflitti di interesse delle molte anime dello Stato, l'accentramento di tutte le funzioni regolatorie in un unico soggetto.

A legislatura conclusa, tuttavia, il disegno di legge era ancora un “disegno”, tante sono state le opposizioni che lo hanno ostacolato: anche il Presidente dell'Autorità antitrust ha levato la sua voce contro la proliferazione delle Autorità indipendenti, tenuto conto che la regolazione costituisce una esigenza transitoria, destinata a venire meno con la piena liberalizzazione dei mercati e a cedere parallelamente il passo all'antitrust. Si tratta di un'opinione piuttosto comune quanto discutibile: la liberalizzazione potrà far venire meno la necessità di regolare i servizi di trasporto, non certo di regolare tutti i servizi infrastrutturali, a meno che non si sostenga che la via maestra è quella di realizzare una concorrenza piena anche fra le infrastrutture.

L'agenda politica di settore dovrebbe dunque porre come priorità la costituzione di una Autorità indipendente, unitamente a meccanismi di nomina dei suoi componenti che ne garantiscano autorevolezza e autonomia, in primo luogo, culturale.

5.- L'accesso alle infrastrutture

La garanzia del diritto di accesso alle infrastrutture e la regolamentazione delle tariffe poggiano sulla natura di *essential facilities* di queste, in un quadro (come è stata anticipato nella sezione II.3) in evoluzione in virtù dello sviluppo dei mercati e dei processi di liberalizzazione.

In altri settori i cambiamenti di contesto hanno portato a una riflessione circa i modelli regolatori più appropriati, anche tenuto conto che la regolazione *ex ante* (“*command and control*”) ha i suoi costi, non solo in termini amministrativi (per la PA e per le imprese) ma anche in termini di limitazione della libertà di iniziativa e di rallentamento dello sviluppo. Così, ai sensi della recente Raccomandazione UE sui mercati delle comunicazioni elettroniche, possono essere regolati esclusivamente quei mercati che superano il c.d. triplo test: (i) elevate e non transitorie barriere all’entrata; (ii) assenza di sviluppo della concorrenza nel medio periodo; (iii) insufficienza del diritto della concorrenza a risolvere i fallimenti del mercato (in assenza di regolazione *ex ante*). Va sottolineato che i tre criteri debbono essere congiuntamente verificati per mantenere la regolazione *ex ante*: qualora uno solo di essi non trovasse convalida, le Autorità nazionali dovrebbero astenersi dalla stessa. La ratio della norma comunitaria (che, nello spirito, ha portata non limitata allo specifico settore) è che in assenza delle tre condizioni indicate sopra il mercato va considerato contendibile - anche se la concorrenza non si è ancora manifestata nel breve periodo o non si è ancora manifestata in misura consistente - e che pertanto il mantenimento della regolazione *ex ante* sarebbe in contrasto con il principio di proporzionalità.

Si va facendo (faticosamente) strada un approccio “sostanziale” (o “economico”) rispetto a tradizionale approccio formale, per il quale l’opportunità di misure *ex ante* va valutata non già in base a fattispecie astratte bensì in relazione all’effettivo presumibile impatto sulla concorrenza e sul benessere.

Sebbene si stia manifestando una crescente sostituibilità fra alcune infrastrutture di trasporto, il settore è per molti versi meno dinamico di altri, così come meno verosimile appare che imprese presenti sui mercati finali si dotino di proprie infrastrutture, salvo i casi già menzionati dei terminal merci (portuali e ferroviari) e degli interporti. Nel “grosso” dei casi, invece, le infrastrutture seguitano ad essere oggetto della riserva ex art. 43 della Costituzione, e come tali a essere gestite in regime di concessione, e appaiono difficilmente duplicabili, se non altro per considerazioni legate ai costi esterni. Ciò tuttavia non implica necessariamente che la regolazione essere debba seguitare ad essere impostata in modo rigido in tutte e tre le fasi nelle quali essa si applica: l’accesso alla gestione delle infrastrutture; l’accesso all’uso delle infrastrutture; il *pricing* dell’accesso.

L’aspetto fondamentale al riguardo è se la regolazione dell’accesso all’uso (del diritto e delle condizioni economiche) sia essenziale per scongiurare abusi di posizione dominante da parte dei gestori delle infrastrutture, nella forma di abusi di esclusione (*foreclosure*) e di abusi di sfruttamento, ai sensi dell’art. 82 del Trattato. Mentre la seconda fattispecie può essere comune a tutti i casi, la prima riguarda prevalentemente i comportamenti dei soggetti verticalmente integrati.

5.1.- L’accesso alla gestione

In quanto oggetto di riserva statale, l’accesso alla gestione delle infrastrutture non può che essere regolamentato. Sarebbe ovviamente auspicabile che le modalità di affidamento della concessione di gestione (e di costruzione – fattispecie normalmente integrate) delle stesse avvenisse mediante procedure di concorrenza per il mercato con durate tali da permetterne la ripetizione della “prova” in tempi relativamente brevi. Tenuto conto delle relazioni della materia con le privatizzazioni, si rinvia alla sezione III.6 che segue.

5.2.- L’accesso all’uso delle infrastrutture

In generale, la regolamentazione dell’accesso alle *essential facilities* comporta:

- l’obbligo a contrarre
- l’obbligo di contabilità analitica, soprattutto in presenza di differenti servizi/segmenti di rete (chi accede alla *facility* deve poter pagare solo i servizi/segmenti di rete che richiede);
- un *pricing* ispirato a condizioni concorrenziali (cfr. sezione 5.3).

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

In aggiunta, in presenza di integrazione verticale:

- il divieto di discriminazione interna/esterna (divieto di praticare condizioni di accesso più favorevoli alle proprie “divisioni” retail che ai concorrenti sul mercato a valle);
- il regime di separazione (contabile/societaria/decisionale o funzionale/proprietaria).

Al di là delle forme di concorrenza, modale e intermodale, fra infrastrutture di trasporto, la gestione in forza di concessioni pubbliche, da un lato, e la promozione della concorrenza fra i servizi, dall'altro, richiede di garantire ai diversi operatori un accesso non discriminatorio, il cui diritto deve essere soggetto solo a vincoli di capacità infrastrutturale e alle scelte di politica industriale di cui si è detto. Ciò dovrebbe valere anche allorché le infrastrutture perdano il requisito della non sostituibilità, posto che, come si è detto, la giustificazione delle restrizioni di accesso – l'incentivazione alla creazione di infrastrutture alternativa da parte di nuovi entranti - manca nel settore, salvo alcuni casi (es. terminal merci).

A seconda dei casi il diritto di accesso che il gestore deve assicurare può avere una duplice valenza e una duplice controparte: (i) quello di accesso alle infrastrutture “di base” e ai servizi complementari svolti dal gestore, di cui beneficiano gli utenti; (ii) quello di accesso, da parte di operatori terzi, alle infrastrutture con lo scopo di produrre e vendere servizi complementari in concorrenza con il gestore.

Al di là della garanzie normative, statuite in primo luogo da norme comunitarie, ciò che viene oggi più dibattuto riguarda i potenziali conflitti di fatto fra l'esercizio di tali diritti, da un lato, e la natura proprietaria della società di gestione delle infrastrutture, dall'altro. La questione non può essere affrontata in maniera comune per tutti i comparti del trasporto ma richiede un'analisi differenziata.

Nessun problema si pone al riguardo, evidentemente, per le **strade** non a pagamento, e non solo a causa della natura proprietaria delle stesse ma della non escludibilità dall'uso, che fa di esse un asset che si avvicina alla tipologia dei beni pubblici.

In assenza di integrazione verticale, i gestori infrastrutturali dovrebbero avere convenienza a massimizzare l'accesso degli operatori, vale a dire, a non nutrire incentivi per abusi di esclusione. In assenza di una corretta regolazione dei prezzi, spazio esiste invece per abusi di sfruttamento, nella forma di prezzi ingiustificatamente onerosi e di pratiche discriminatorie di sconti. La regolazione dei prezzi mira ad evitare tali rischi, sebbene l'esperienza dimostri che sia arduo eliminare misure discriminatorie. Va aggiunto, in generale, che i provvedimenti delle Autorità antitrust e la stessa giurisprudenza si sono dimostrati assai più severe con gli abusi di esclusione che con quelli di sfruttamento – non ultimo, probabilmente, perché più difficili da dimostrare.

Tenuto conto di quanto sopra, non sollevano particolari problemi le **infrastrutture autostradali**, il cui uso – nell'attuale regime regolatorio - è soggetto alla sola condizione del pagamento di un pedaggio fissato dall'organismo regolatore, differenziato sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori (peso e lunghezza degli automezzi, lunghezza del percorso, tipologia (costo) della infrastruttura, ecc.), e sulla base di specifiche tecniche dei veicoli riconosciute da organismi terzi rispetto al gestore autostradale. Inoltre i gestori autostradali sono unicamente fornitori di servizi di accesso alla infrastruttura e non competono con terzi operatori²⁴. Considerazioni non dissimili valgono per porti e aeroporti, sebbene in questi casi la congestione della capacità e la limitatezza degli spazi, unitamente a una regolazione talvolta non attenta, possono prestarsi a pratiche escludenti.

Problemi considerevoli possono invece sorgere in presenza di integrazione verticale fra la gestione delle infrastrutture e quella dei servizi. In questo caso è opportuno distinguere (i) l'accesso alle infrastrutture in senso stretto, (ii) l'accesso ai servizi complementari resi dallo stesso gestore, e infine (iii) l'accesso di operatori terzi nella fornitura di tali ultimi servizi. A seconda dei casi e dei comparti, infatti, l'integrazione

²⁴ Sebbene non vada sottaciuto il procedimento a suo tempo aperto dall'Autorità garante per la concorrenza e il mercato nei confronti di Autostrade per l'Italia in relazione alla subconcessione di aree di servizio alla partecipata Autogrill.

verticale può estendersi ai servizi di trasporto (è il caso delle Ferrovie dello Stato e di imprese di navigazione affidatarie di terminal portuali), con la possibilità che la capacità infrastrutturale venga assegnata discriminando imprese diverse da quella appartenente al “gruppo”; o può riguardare anche i servizi complementari (ad esempio, gestori aeroportuali che offrono servizi di assistenza a terra in concorrenza con operatori terzi che utilizzano l’infrastruttura aeroportuale).

Le diverse forme di integrazione/separazione possono incidere per più versi sull’apertura del mercato alla concorrenza, influenzando sia il diritto di accesso che le condizioni economiche dello stesso. Possiamo distinguere al riguardo la separazione contabile, funzionale, societaria, proprietaria.

Su questo materia la normativa comunitaria è in genere relativamente accomodante nei trasporti, limitandosi a prescrivere misure atte a:

- a) a escludere sussidi incrociati a favore dell’impresa appartenente al gruppo – e operante sul mercato a valle - imponendo cioè la separazione contabile fra la gestione dell’infrastrutture e ogni altro servizio reso;
- b) a escludere che il gestore possa comunque attuare comportamenti discriminatori a danno di operatori terzi, imponendo anche la separazione decisionale fra le funzioni di allocazione della capacità e quelle relative all’esercizio dei servizi.

In pratica non sembrano esistere forme di separazione funzionale tali da garantire la terzietà del gestore rispetto alle funzioni sensibili sotto il profilo concorrenziale, che gli sono assegnate. Né costituisce un passo avanti decisivo la separazione societaria. Essa infatti:

- (i) garantisce una trasparenza finanziaria solo formale (attraverso bilanci separati e certificati), non una trasparenza sostanziale; sotto quest’ultimo profilo le transazioni infragruppo possono nascondere il trasferimento di costi dal segmento in concorrenza a quello monopolistico, con conseguente aumento dei costi regolamentati e *margin squeeze* dei concorrenti²⁵;
- (ii) le decisioni di investimento restano influenzate dalla capogruppo, e dunque anche dagli interessi della società che eroga servizi finali; ciò può comportare, ad esempio, scelte tecnologiche più adatte ai servizi offerti dall’impresa verticalmente integrata che a quelli dei concorrenti, limitazioni di capacità per determinare effetti di *crowding out*; né sembra rappresentare una sufficiente garanzia al riguardo che gli investimenti siano definiti da un soggetto terzo, posto che – ad essere realistici – l’ultima parola spetta a chi materialmente li finanzia.

Non sembra esservi dubbio che la massima garanzia di non discriminazione sia offerta dalla separazione proprietaria. Per essere efficace, tuttavia, questa deve essere reale, deve cioè comportare una effettiva scissione fra i soggetti proprietari delle diverse imprese – situazione che, come vedremo per le ferrovie, non sempre è realizzabile.

A tempo stesso, il mantenimento dell’integrazione (proprietaria) verticale può permettere vantaggi industriali in termini di efficienza (economie di scopo o altro): in questo caso diventa essenziale che tali vantaggi siano portati anche a beneficio dei concorrenti, mediante l’abbattimento delle tariffe di accesso alla rete. In ogni caso, il problema è quello di trovare un equilibrio ragionevole (e pagante a lungo andare) fra le esigenze industriali e quelle della concorrenza.

L’assenza di una Autorità di regolazione del settore costituisce un “vulnus” a questo riguardo, né l’Autorità antitrust può fornire con tempestività un’adeguata supplenza.

L’accesso alle **infrastrutture aeroportuali** - inteso come uso delle piste, delle piazzole, dei terminal – da parte delle compagnie aeree è sottratto alla discrezionalità delle società di gestione, che peraltro non risulta abbiano in Italia partecipazioni in compagnie aeree o viceversa²⁶. Fondamentalmente, l’esercizio di

²⁵ Alcune Autorità di regolazione (in Italia l’Autorità per l’energia elettrica e il gas) richiedono che sia documentata la congruità con valori di mercato delle transazioni infragruppo.

²⁶ Fino alla fine degli anni ’90 Alitalia aveva una consistente partecipazione in Aeroporti di Roma. Inoltre entrambe le società erano controllate da IRI.

questo diritto dipende dalla disponibilità di slots aeroportuali, oggi assegnati – limitatamente agli aeroporti caratterizzati da fenomeni di congestione - da organismi o agenzie indipendenti o da soggetti che agiscono in modo indipendente in virtù di un sostanziale equilibrio fra interessi contrapposti (cfr., per l'Italia, Assoclearance). Vero è che il meccanismo base di assegnazione degli slots è fortemente distorsivo della concorrenza – basandosi sui cosiddetti *grandfather rights*, che sostanzialmente comportano che chi storicamente ha slots ha diritto a mantenerli, purchè li usi, ciò che avvantaggia le compagnie storiche - ma esso trae legittimità dal Regolamento comunitario 95/93 ed è dunque sottratto alla potestà degli Stati membri.

Va aggiunto che recenti orientamenti comunitari diretti a consentire la vendita di slots fra compagnie aeree, sembrano far evolvere la regolamentazione in una direzione che, contrariamente alla intenzioni dichiarate, potrebbe produrre effetti anticoncorrenziali. Infatti: (i) non potrà che condurre alla patrimonializzazione del portafoglio slots nei bilanci delle compagnie che li detengono, con benefici *in primis* per le compagnie storiche; (ii) è logico pensare che questa pratica si estenderà anche agli scambi di slots fra compagnie; (iii) difficilmente i vettori saranno ancora disposti a liberare gratuitamente slots non più utilizzabili da essi, in modo da permettere ai coordinatori nazionali di riallocarli gratuitamente fra i nuovi entranti, cosicché (iv) questi ultimi si troveranno a dover pagare caro asset che gli incumbent hanno originariamente ricevuto a titolo gratuito²⁷. In conclusione, è da ritenere che la creazione di un mercato secondario degli slots finirà per inaridire il mercato primario, quello cui in primo luogo accedono i nuovi entranti, in tal modo producendo un effetto opposto alla liberalizzazione. Va tuttavia aggiunto che potrebbe trattarsi di un effetto voluto, tenuto conto delle ripetute preoccupazioni comunitarie per una eccessiva proliferazione di nuove compagnie aeree, spesso destinate a scomparire in breve tempo.

Per le conseguenze del regime di *pricing* degli slots sulla distribuzione modale del traffico si si rinvia alla sezione III.5.3.

Quanto ai servizi complementari, in primo luogo i servizi di assistenza a terra di aeromobili e passeggeri, essi sono stati liberalizzati dalla Direttiva 96/67 (recepita con il d.lgs. 18/99) – seppure limitatamente agli aeroporti con traffico superiori a 2 milioni di passeggeri o 50 mila tons di merce. Il libero accesso di operatori terzi alla fornitura di servizi di assistenza a terra è però di fatto limitato da una serie di restrizioni, quali:

- a) restrizioni dovute a carenze infrastrutturali, che possono comportare l'imposizione, autorizzata dall'ENAC per un periodo pre-fissato, di un numero limitato di operatori in concorrenza;
- b) restrizioni dovute a clausole sociali, contestate dalla commissione europea, che impongono ai nuovi entranti (i) di assorbire un numero dei dipendenti del gestore, già impiegati nelle stesse attività, proporzionale alla quota di fatturato, (ii) di garantire le precedenti condizioni contrattuali;
- c) comportamenti strategici del gestore, qualora anche questi svolga direttamente o indirettamente i servizi; tali comportamenti possono di volta in volta assumere forme diverse: (i) dalla pretestuosa proposta di limitazioni, (ii) ai ritardi nell'espletamento delle gare (che la normativa pone in capo al gestore stesso), (iii) ai sussidi incrociati, (iv) alla pratica di prezzi predatori.

Anche alla luce dell'accesso contenzioso, non vi è dubbio che l'integrazione verticale che, seppure limitatamente ai servizi complementari, è generalizzata negli aeroporti italiani, finisca talvolta con l'alimentare pratiche sanzionabili dal diritto antitrust.

Nei 25 (di 140) più importanti **porti** italiani il soggetto di riferimento è rappresentato dalle Autorità portuali, enti pubblici non economici a cui sono demandate una serie di funzioni pubbliche che – parte propria intrinseca “virtuosità” delle Autorità, parte per pronunzie giurisprudenziali – garantiscono un

²⁷ Incidentalmente, nonostante il nuovo orientamento non abbia al momento trovato ufficializzazione, risulta che recentemente Alitalia abbia ceduto tre coppie di slots (arrivo + partenza) su Heathrow, rispettivamente, a 70 milioni di euro, 40 milioni di euro e 10 milioni di sterline.

ragionevole esercizio del diritto di accesso sia da parte di compagnie di navigazione che da parte di operatori di servizi a terra²⁸.

Lo svolgimento delle operazioni industriali e commerciali sulle merci è completamente privatizzato (solo imprese private possono effettuare le operazioni portuali), e liberalizzato con il limite della autorizzazione che dipende, da un lato, dalla conformità dei piani d'impresa con le strategie di sviluppo del porto, dall'altro dal limite fisico dell'infrastruttura portuale.

Unitamente alle autorizzazioni, la normativa prevede l'istituto della concessione a "terminalisti" di aree e banchine per l'espletamento delle operazioni portuali. A seguito della liberalizzazione delle operazioni portuali, ciò ha favorito l'ingresso nei porti italiani di grandi imprese straniere di navigazione e di logistica, le quali hanno acquisito in concessione terminal, prevalentemente per la movimentazione di container, con un considerevolissimo impulso nel giro di affari dei porti. La presenza di questi operatori ha generato alcuni procedimenti davanti all'Autorità antitrust per abuso di posizione dominante nei confronti di altri soggetti. I principali operatori terminalistici sono al momento: Contship (Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Ravenna, Cagliari); PSA (Genova Voltri e Venezia); Evergreen (Taranto); MSC e Cosco (Napoli).

Ai sensi dell'art. 18, co. 7, della legge 84/1994 l'impresa terminalista (i) deve esercitare direttamente l'attività per la quale ha ottenuto la concessione; (ii) non può svolgere attività portuali in spazi diversi da quelli che le sono stati assegnati in concessione e (iii) non può essere concessionaria di altre aree demaniali nell'ambito dello stesso porto²⁹.

La previsione dell'esercizio diretto da parte del terminalista dell'attività per la quale ha ottenuto la concessione sembrerebbe avere una duplice finalità: da un lato, quella di evitare la presenza di concessionari sforniti di una adeguata organizzazione, e dall'altro, quello di far sì che il riconoscimento di diritti esclusivi nell'accesso e nell'uso di specifici spazi portuali sia inscindibilmente connesso alla necessità dell'espletamento delle operazioni portuali³⁰.

Pur rimandando a un mai emanato decreto attuativo del Ministro del trasporti e della navigazione la legge citata sancisce il principio secondo il quale il riconoscimento di diritti esclusivi in favore di un terminalista (il quale può legittimamente negare l'accesso e l'uso delle proprie infrastrutture alle imprese non concessionarie, ma autorizzate ex art. 16 della legge n. 84/94 allo svolgimento delle attività portuali) viene subordinata all'esistenza - nell'ambito del medesimo porto - di spazi ed infrastrutture adeguati all'espletamento delle operazioni portuali da parte di tutti gli altri soggetti autorizzati ma privi di concessione³¹. La norma riconosce dunque il principio del libero accesso alle infrastrutture portuali, subordinando le concessioni in esclusiva alla adeguatezza delle strutture portuali per uso di soggetti non concessionari.

²⁸ Autorità portuale ha compiti di: a) indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività industriali esercitate nei porti; b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali (affidata in concessione mediante gara pubblica); c) affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale (affidata in concessione mediante gara pubblica); d) affidamento in concessione delle aree demaniali e delle banchine per l'espletamento delle operazioni portuali; e) rilascio autorizzazione per l'esercizio delle operazioni portuali (carico, scarico, trasbordo, deposito, movimento in genere delle merci); f) approvazione piano operativo triennale con il quale viene determinata la politica di sviluppo del porto, decidendo quali categorie merceologiche sviluppare, quale filiera, quale sviluppo infrastrutturale privilegiare; g) redazione e adozione del piano regolatore portuale, d'intesa con il comune o i comuni interessati.

²⁹ "a meno che l'attività per la quale richiede una nuova concessione sia differente da quella di cui alle concessioni già esistenti nella stessa area demaniale" (così art. 18, co. 7).

³⁰ Come affermato dal TAR Puglia con la sentenza del 24 gennaio 2002, n. 184 "se il terminalista non provvede all'esercizio diretto delle operazioni portuali svolte nel suo terminal [...] viene ad essere frustrata l'intera filosofia della riforma del 1994, anche perché si verrebbero a configurare ingiustificate rendite di posizione di soggetti che dispongono di aree e spazi in esclusiva (nei quali lavorerebbero, in questo modo, prevalentemente altre imprese)".

³¹ Come rilevato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, IC4 – Indagine conoscitiva nel settore dei servizi portuali, 2007, si tratta di "garantire a tutte le imprese l'accesso agli spazi ed alle infrastrutture, onde poter svolgere la propria attività e di contemperare tale esigenza con il diritto delle imprese terminaliste ad ottenere un adeguato rendimento dai loro investimenti, poiché si sono dotate di attrezzature sulle aree e banchine di cui sono concessionarie".

Vi è inoltre da chiedersi se il riconoscimento di diritti esclusivi in favore del terminalista consenta a quest'ultimo di negare l'accesso alle proprie infrastrutture non soltanto alle altre imprese portuali ma anche ad imprese di trasporto. Secondo le previsioni dell' art. 16, co. 3, un terminalista può essere tanto un gestore di servizi portuali in conto proprio quanto un gestore di servizi in conto terzi. Il gestore in conto proprio sarà inevitabilmente un operatore verticalmente integrato (ossia operatore che è, al tempo stesso impresa di trasporto e impresa terminalista) cui è stato concesso l'uso esclusivo di un'area portuale per lo svolgimento di servizi portuali in favore della sua stessa impresa di trasporto. Sembra dunque possibile affermare che tale concessione lo legittimi ad opporre il suo rifiuto all'accesso alle altre imprese di trasporto. Nel secondo caso invece, il terminalista, in quanto gestore di un pubblico servizio, sarà tenuto ad operare in favore di tutti i vettori marittimi (obbligo a contrarre) a condizioni eque e non discriminatorie³² e potrà legittimamente opporre un rifiuto all'accesso limitatamente alle altre imprese portuali qualora i beni in concessione non presentino caratteristiche tali da configurare una *essential facility*.

In conclusione, i casi di integrazione verticale in ambito portuale si riducono ai concessionari di terminal che svolgono – direttamente o tramite società controllate – anche servizi marittimi di trasporto. In questo caso questioni all'accesso di terzi sono risolti alla radice, nel senso di essere negati: il terminalista opera solo per se stesso in quanto impresa di trasporto. Il terminalista non verticalmente integrato è invece tenuto a fornire – in esclusiva – servizi alle imprese di trasporto, mentre i suoi concorrenti debbono poter disporre di spazi “liberi” adeguati. Tutto ciò lascia ampi spazi di discrezionalità alle Autorità portuali e, al tempo stesso, espone l'esercizio del diritto di accesso a incertezze di prospettiva: la crescita dei traffici, infatti, potrebbe richiedere la disponibilità di spazi “liberi” aggiuntivi, non più disponibili a causa di quelli già assegnati in concessione.

Per garantire il libero accesso sarebbe opportuno rendere più trasparenti e omogenee le procedure dell'iter di concessione (legandole a criteri di razionalizzazione degli spazi, di miglioramento del servizio, di valorizzazione e sviluppo del porto), rafforzando contestualmente i poteri di vigilanza delle autorità portuali o marittime. In teoria l'attribuzione delle concessioni tiene già conto di questi principi. Nella pratica l'unico strumento a disposizione dell'AP nei confronti del concessionario è la possibilità di revocare la concessione; si potrebbe utilmente ragionare su una più efficace articolazione dei poteri e degli strumenti sanzionatori.

Assai più delicata la situazione delle **ferrovie**, nel cui gruppo convivono il gestore della rete (RFI) e il (quasi) ex monopolista nei servizi ferroviari (Trenitalia). Le funzioni sensibili sotto il profilo concorrenziale che RFI gestisce sono essenzialmente: l'accesso alla infrastruttura di base (i binari, le stazioni e i terminal merci), l'erogazione di servizi complementari (ad esempio, la manovra)³³, l'omologazione del materiale

³² A rigore, l'adempimento di un siffatto obbligo a contrarre comporterà che il terminalista/gestore per conto terzi si limiti ad operare soltanto nel mercato dei servizi portuali (mercato legato a quello della gestione delle infrastrutture portuali) e non anche in quello della gestione dei servizi di trasporto.

³³ Per l'accesso all'infrastruttura mentre esistono servizi minimi (pacchetto minimo di accesso) che il Gestore è tenuto obbligatoriamente a fornire, senza alcun corrispettivo aggiuntivo oltre al canone di accesso (trattamento delle richieste di capacità, uso degli scambi e raccordi, controllo e regolazione circolazione treni), ed altri tipi di servizi, tecnicamente indispensabili per consentire alle imprese ferroviarie la fornitura del servizio di trasporto merci/passeggeri (cd. servizi obbligatori extra pacchetto minimo). La tipologia dei servizi obbligatori comprende l'insieme dei servizi sulla linea che il GI è tenuto a fornire alle IF (e alle associazioni internazionali di IF) cui siano state assegnate tracce orarie a seguito della sottoscrizione di un contratto di utilizzo. Il carattere obbligatorio di tali servizi è riconducibile in via diretta al ruolo strategico che gli stessi rivestono nell'ambito delle politiche di gestione del trasporto ferroviario (sia passeggeri che merci): una loro mancata erogazione, infatti, è suscettibile di porsi quale elemento preclusivo della fornitura dei servizi di trasporto nel mercato a valle. E proprio in considerazione di quest'aspetto il decreto legislativo n. 188/2003 dispone che le richieste delle IF inerenti la fornitura dei servizi in questione possono essere rifiutate “*esclusivamente qualora sussistano valide alternative a condizioni di mercato*”.

I servizi obbligatori -diversamente da quelli costituenti il pacchetto minimo di accesso- devono essere erogati dietro pagamento di corrispettivi equi e non discriminatori che tengano conto “*della situazione della concorrenza nel settore*”. Conformemente a tale regola, l'art. 20, comma 7, del D.Lgs. n. 188/2003 specifica che, in presenza di un regime concorrenziale, i servizi dovranno essere forniti a prezzi di mercato; diversamente, in mancanza di concorrenza la tariffa dovrà essere commisurata al costo di erogazione ed al livello di effettivo utilizzo del servizio.

rotabile e il rilascio del certificato di sicurezza, indispensabili a ogni impresa che voglia operare sulla rete italiana.

Va tuttavia evidenziato che è in corso l'iter approvativo del Decreto Legislativo che istituisce l'Agenzia per la Sicurezza ferroviaria alla quale vengono demandate, tra le altre, le funzioni per l'omologazione del materiale rotabile e il rilascio del certificato di sicurezza. Seppure in ritardo, quindi, l'Italia recepisce appieno quanto richiesto dal primo pacchetto ferroviario, con la Direttiva 2001/14/CE.

E' naturale che la concentrazione delle restanti funzioni sensibili in capo a RFI susciti preoccupazioni di discriminazioni a danno di concorrenti di Trenitalia, preoccupazioni pienamente "sedabili" solo con la separazione proprietaria. La situazione è tuttavia comune alla massima parte delle ferrovie europee, con eccezione del Regno Unito e della Svezia, e alimenta un vivace dibattito³⁴.

Nel valutare *pros e cons* della separazione proprietaria vanno confrontate le implicazioni concorrenziali con quelle di carattere industriale.

In effetti le ragioni che hanno portato la Commissione europea a permettere agli Stati di scegliere le modalità di separazione (funzionale/societaria/proprietaria) vanno ricercate – oltre che nelle pressioni degli Stati stessi, attenti a mantenere l'unitarietà dei propri asset ferroviari - anche nella flessibilità di ricercare soluzioni che permettano di conciliare le ragioni della concorrenza con esigenze industriali, soprattutto in relazione alla necessità di accrescere gli investimenti infrastrutturali e di agevolare il risanamento delle imprese: senza tuttavia trascurare la fortissima sensibilità degli Stati membri a questo riguardo.

Il GI, qualora non sia in condizione di fornire alcuni di tali servizi, deve provvedere (o meglio avrebbe dovuto provvedere) - entro un anno dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 188/2003 - ad affidarne la gestione "a soggetti indipendenti dalle imprese ferroviarie" sulla base di procedure trasparenti. In ogni caso, l'eventuale affidamento di taluni servizi non esonera il GI dall'obbligo di continuare a garantirne una gestione efficiente, equa e non discriminatoria anche da parte del soggetto affidatario; trattasi, infatti, di attività che rientrano a pieno titolo nell'oggetto dell'atto di concessione ed il cui affidamento, pur determinando una traslazione in capo al terzo affidatario dei medesimi vincoli valevoli per il concessionario principale (il GI), non è di per sé idoneo a liberare quest'ultimo dalla responsabilità diretta nei confronti dello Stato concedente.

Per questi ultimi il Gestore chiede un "corrispettivo equo e non discriminatorio" e può rifiutare di erogarli solo se esistono "valide alternative a condizioni di mercato" (si tratta della messa a disposizione di impianti di approvvigionamento di combustibile, stazioni passeggeri, scali merci e di smistamento, aree per la composizione dei treni, centri di manutenzione e altre infrastrutture tecniche, servizi di manovra etc.).

Al momento le criticità in merito all'accesso di questo tipo di servizi (accessori) forniti da RFI, ed in particolare al lamentato limitato accesso ai terminali e servizi di smistamento, vanno attribuite più a problemi di limitazione di capacità piuttosto che di discriminazione nei confronti dei *new entrants*, così come riconosciuto dalla Commissione Europea non solo per l'Italia ma anche per la Germania, la Francia, il Belgio, la Svezia, i Paesi Bassi e la Norvegia (SERVRAIL, for DG TREN, European Commission, ottobre 2006).

³⁴ Sul punto il tema della separazione proprietaria tra infrastruttura e trasporto ha recentemente conosciuto un particolare approfondimento in Germania nell'ambito dell'operazione di quotazione in borsa delle ferrovie tedesche (DB), annunciata entro il 2009. L'approfondimento, oggetto di dibattito parlamentare anche sulla "natura giuridica" dell'infrastruttura ferroviaria, risulta particolarmente interessante ove si consideri che il sistema ferroviario tedesco, pur essendo connotato da una posizione dominante dell'ex incumbent che possiede un assetto verticalmente integrato (la società DB Netz fa parte del Gruppo unitamente alle società passeggeri e cargo), può essere oggi considerato uno dei maggiori settori liberalizzati in Europa (si contano oltre 300 imprese assegnatarie di licenza ferroviaria). In sostanza si sono contrapposti due diversi schieramenti: quello dell'impresa ferroviaria DB, fortemente rivolta ad una quotazione che comprendesse anche l'infrastruttura ferroviaria in modo da garantire uno sviluppo coerente con il traffico passeggeri e merci dell'operatore nazionale ed una gestione privatistica della rete; e quello, rappresentato da alcuni schieramenti politici e dall'associazione federale delle industrie tedesche, volto a richiedere una separazione della rete che prescindesse dalla quotazione per quest'ultima e la ancorasse a precisi programmi di investimenti decisi a livello istituzionale. Cfr. lo studio PRIMON: "*Privatisations options for Deutsche Bahn*", 17 febbraio 2006 su www.bmvbs.de/.../Executive-Summary-Privatisation-Options-for-Deutsche-Bahn-AG-With-and-Without-Network.pdf e quello commissionato dall'Associazione Federale delle imprese tedesche del 27 giugno 2005 ("*Privatisation of the Integrated DB AG – Effects and Alternatives*"), a favore della separazione.

Mentre i vantaggi concorrenziali della separazione proprietaria - quantomeno in termini di trasparenza e di reale terzietà del gestore della rete - sono evidenti, i relativi handicap industriali sono oggetto di intensa discussione.

Vari argomenti militano, a giudizio dei sostenitori del mantenimento della integrazione, contro la separazione proprietaria. I vantaggi della integrazione verticale possono consistere soprattutto in economie di scala e di scopo, in minori costi di informazione e di transazione, nel coordinamento degli investimenti sulla rete, sia in termini di capacità che di tecnologie. Ciò diventa particolarmente importante in termini di *risk sharing* degli investimenti, allorché l'impresa ferroviaria si impegna in contratti a lungo termine (se non addirittura in contratti *take or pay*).

Viene ad esempio eccepita la difficoltà di coordinamento fra gestore della rete e le imprese ferroviarie. Per programmare i nuovi investimenti il primo dovrebbe conoscere la domanda di servizi, pena l'incorrere in costi irrecuperabili, e le imprese di trasporto, nel decidere le caratteristiche degli investimenti in materiale rotabile, dovrebbero conoscere le innovazioni tecnologiche che il gestore intende introdurre sulle linee: in assenza di coordinamento tra i programmi dei vari attori l'esito può essere il rallentamento dei processi di investimento, l'uso non ottimale della capacità della rete, maggiori oneri per entrambe le parti³⁵.

Inoltre lo stato della manutenzione dell'infrastruttura e quello del materiale rotabile interagiscono l'un l'altro. In un sistema non integrato esistono minori incentivi per le imprese ferroviarie ad assicurare una manutenzione del materiale rotabile tale da consentire un minor logorio dei binari. Similmente, anche le spese di manutenzione della infrastruttura hanno effetto diretto sul materiale rotabile: si stima che il 40-50 per cento delle spese per la manutenzione delle carrozze ed il 25 per cento di quelle per le locomotive siano direttamente imputabili allo stato di manutenzione dei binari.³⁶

Il fallimento dell'esperienza britannica di separazione (e privatizzazione) dell'infrastruttura ferroviaria è in parte consistente attribuibile a deficit di coordinamento tra le decisioni legate agli investimenti in sviluppo e manutenzione dell'infrastruttura e le esigenze del servizio di trasporto.

Insomma, dalla riflessione più recente degli economisti comincia a sollevarsi qualche dubbio sugli effetti in termini di benessere della separazione proprietaria, a causa soprattutto della riduzione degli investimenti nella rete³⁷.

In conclusione, i vantaggi industriali dell'integrazione verticale - così come, più in generale, delle varie forme di concentrazione - sembrano poter sussistere, mentre si può discutere a lungo sulla loro reale entità e sulla possibilità di realizzarli anche in presenza di forme organizzative diverse.

Restano i potenziali handicap concorrenziali, che riguardano le eventuali (aperte o occulte) discriminazioni nell'accesso e se i presunti vantaggi industriali dell'integrazione siano automaticamente trasferibili a tutte le imprese ferroviarie oppure se vadano a esclusivo, o prevalente, beneficio dell'impresa integrata.

E' probabile che, con un sistema regolatorio efficiente, i benefici che afferiscono al gestore della rete - in termini di minori costi unitari e di ottimizzazione della capacità, con conseguenti maggiori opportunità per tutti - possano essere condivisi anche dai concorrenti. Ciò potrebbe invece non verificarsi (quantomeno non automaticamente) per quanto riguarda i benefici ottenuti dall'impresa ferroviaria integrata, ad esempio quelli derivanti dalla cooperazione tecnologica; anche gli investimenti in aumento della capacità potrebbero essere programmati in funzione delle priorità di questo, sviluppando le direttrici sulle quali pianifica un aumento di servizi e pregiudicandone altre come barriera all'entrata.

Sulla carta la riconciliazione fra i diversi obiettivi potrebbe essere realizzata: a) in caso di separazione proprietaria - istituendo forme stabili e incisive di coordinamento e sistemi di

³⁵ Un esempio dei costi di mancato coordinamento è il caso del rinnovo del materiale rotabile nel sud di Londra: prima della nascita della SRA, *Strategic Rail Authority* nel 2001, nessuno si era preoccupato di verificare se il sistema elettrico in funzione in quella area fosse in grado di alimentare il crescente materiale rotabile in esercizio, né era chiaro di chi fosse la responsabilità per tale verifica. Ne è risultato un costo aggiuntivo, per potenziare il sistema elettrico, di un miliardo di sterline.

³⁶ Cfr. *Railway Gazette International*, 2003 p. 427.

³⁷ Cremer H., Cremer J., De Donder P., July 2006 "*Legal vs Ownership Unbundling in Network Industries*", CEPR Discussion Paper n. 5767

premi/penalizzazioni su entrambi i lati del mercato, ma al tempo stesso accollando agli attori costi di informazione e di coordinamento che potrebbero rivelarsi considerevoli e non necessariamente efficaci; b) in caso di mantenimento della integrazione, con una più attenta regolazione pro-concorrenziale e una maggiore terzietà del regolatore.

Quali che siano i vantaggi e gli svantaggi relativi, in realtà la discussione sembra oggi, in Italia, piuttosto accademica. Infatti nel panorama italiano, una reale separazione proprietaria non appare oggi perseguibile: le proposte in tal senso avanzate si fermano infatti a sottrarre a FS holding la proprietà di RFI (o di Trenitalia) trasferendola direttamente al “Tesoro” e ad altro Ministero, ciò che evidentemente non eliminerebbe il conflitto di interessi, posto che, direttamente e indirettamente, le due società seguirebbero a far capo a un stesso azionista. Solo la privatizzazione dei servizi di Trenitalia aperti alla concorrenza, il trasporto merci e quello passeggeri a media e lunga percorrenza, potrebbe sciogliere questo nodo, una prospettiva che chiaramente non è a breve termine.

Ne segue che al momento, realisticamente, la tutela della concorrenza va perseguita nel quadro proprietario esistente.

Le scelte di investimento infrastrutturale possono avere un peso consistente nella promozione della concorrenza o nell'ostacolarla. Gli investimenti di RFI vengono definiti nel Contratto di Programma - sottoscritto dal Ministero delle Infrastrutture, a seguito dell'approvazione del CIPE e del parere delle commissioni parlamentari competenti - che regola i rapporti tra Stato e Gestore. Gli investimenti fissati nel contratto, e da esso finanziati, sono quindi frutto di una contrattazione con l'Autorità pubblica e non una scelta autonoma del Gestore. Ciò premesso, allo scopo di accrescere la diffusione dei benefici dell'integrazione verticale e di ridurre i rischi di collusione *ad excludendum*, il gestore dell'infrastruttura dovrebbe attuare procedure di consultazione con gli operatori anche a riguardo dei piani di investimento in capacità e in tecnologie: meglio ancora, le consultazioni andrebbero tenute con le associazioni rappresentative degli operatori, tenuto conto che gli operatori presenti sul mercato potrebbe avere interesse a mantenere lo *statu quo* come barriera all'entrata di nuovi concorrenti.

Lo Stato dovrebbe inoltre imporre al gestore dell'infrastruttura obiettivi e incentivi di utilizzo della capacità, sì da creare condizioni di contrasto di interessi fra RFI e Trenitalia.

Infine, l'esercizio delle funzioni più sensibili sotto il profilo concorrenziale andrebbe reso quanto più possibile indipendente dai vertici della holding FS, ciò che potrebbe essere realizzato, in ordine di crescente “invasività”: (i) attraverso la definizione di norme di *governance* che garantiscano l'autonomia e l'indipendenza dalla holding delle strutture di RFI responsabili delle funzioni sensibili, sul modello delle *chinese walls* create nell'ambito della holding ferroviaria tedesca (DB); (ii) attraverso la creazione di una apposita divisione facente capo a responsabili non di nomina del Gruppo o (iii) con l'istituzione di un “Consiglio di sorveglianza” a cui partecipino anche il regolatore e i concorrenti (attuali e, in forma associativa, potenziali) di Trenitalia.

Peraltro già oggi RFI ha l'obbligo, in virtù della Concessione, di conformarsi ai principi di trasparenza, equità e non discriminazione in materia di accesso e ripartizione della capacità ferroviaria. RFI pubblica ogni anno il Prospetto Informativo della Rete (PIR), nel quale vengono definite, tra l'altro, le procedure per richiedere ed ottenere le tracce. Il PIR è soggetto all'approvazione preventiva dell'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari – URSF – presso il Ministero dei trasporti.

La normativa italiana, a garanzia della imparzialità del Gestore, stabilisce che “*qualora un richiedente ritenga di essere stato vittima di un trattamento ingiusto [...] avverso decisioni prese dal gestore dell'infrastruttura in tema di Prospetto Informativo della Rete, assegnazione della capacità, canone, rilascio del certificato di sicurezza, rispetto delle norme e standard di sicurezza, può adire all'Organismo di Regolazione [l'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari – URSF – presso il Ministero dei trasporti]*”. Alle competenze di questo organismo si aggiungono ovviamente quelle generali dell'Autorità antitrust, elemento positivo di garanzia, che tuttavia rende opaco il terreno di competenze dell'organismo stesso.

Le previsioni normative sono dunque “garantiste” ma andrebbero integrate con norme di *governance* delle funzioni sensibili del tipo indicato sopra. Ancora una volta, tuttavia, è lacunoso il

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

quadro istituzionale. In effetti, l'“organismo di regolazione” è una struttura mai veramente decollata per difetto di organici (allo stato, risulta infatti che la sua struttura consti del solo suo direttore!).

5.3.- Il pricing per l'uso delle infrastrutture

Gli **obiettivi della regolazione del pricing** delle reti sono:

- a) efficienza produttiva, l'incentivazione delle imprese alla minimizzazione dei costi;
- b) efficienza allocativa del benessere, con due accezioni:
 - b.1) tecnico-regolatoria, relativa all'allocazione del benessere fra imprese e clienti, attraverso la convergenza dei prezzi ai costi, sì da escludere rendite a lungo andare; se i costi sono efficienti, l'efficienza allocativa contiene anche quella produttiva;
 - b.2) in termini di benessere sociale, nell'orientamento dei prezzi ai costi sociali (incluse le esternalità), che incentiva l'allocazione della domanda in relazione a obiettivi di benessere generale; il riequilibrio modale rientra ovviamente fra gli obiettivi dell'efficienza allocativa;
- c) efficienza dinamica, incentivando le imprese a innovare e a investire al tasso ottimo (ad esempio a investire in proprie reti), con l'obiettivo dello sviluppo del mercato e della concorrenza a lungo andare.

Come è stato anticipato, la scelta dell'approccio regolatorio dovrebbe tenere conto anche dei costi della regolazione e privilegiare profili sostanziali rispetto a quelli formali. A questo riguardo sarebbe auspicabile mutuare il già ricordato (cfr. sezione II.3) approccio comunitario ai mercati delle comunicazioni elettroniche, segmentando il settore dei trasporti in diversi mercati al loro interno omogenei, sottoponendoli ad analisi del tipo del menzionato “triplo test”: insomma, andare oltre la constatazione dello stato presente della concorrenza per focalizzarsi anche sulla contendibilità.

Le analisi andrebbero condotte con riguardo allo stato della concorrenza e della contendibilità:

- (i) nei servizi di trasporto, in primo luogo, e di riflesso,
- (ii) nelle infrastrutture.

In realtà, la regolazione dei prezzi in Italia, nel settore dei trasporti:

- si è finora incentrata, nella migliore delle ipotesi, sull'orientamento a costi efficienti, molto meno su obiettivi allocativi in senso più ampio e su obiettivi dinamici (sezione 5.3.1);
- è stata alquanto intrusiva (sezione 5.3.2), e
- caratterizzata da un assetto istituzionale del tutto inefficiente, come già detto.

5.3.1.- Pricing e allocazione della mobilità

In **campo aeroportuale**, le tariffe seguiranno a regime il price cap, secondo la Delibera CIPE 51/2008³⁸, attuativa della legge 248/2005. L'orientamento al costo, tuttavia, prescinde dai costi esterni, che pure sono notevoli nel trasporto aereo, con un traffico che nella media degli ultimi decenni è aumentato di 3-4 volte quello ferroviario.

Inoltre, il costo dell'accesso ha storicamente escluso il prezzo, posto pari a zero, della risorsa scarsa per eccellenza, gli slots aeroportuali. Si è anticipato nella sezione III.5.2 l'orientamento emergente a livello comunitario a consentire la formazione di un mercato secondario degli slots e il suo probabile impatto anticoncorrenziale. Ciò equivale a introdurre un prezzo per la congestione aeroportuale e dello spazio aereo – un prezzo “palese” per i nuovi entranti, un costo opportunità per i vettori che già dispongono di slots – che potrebbe produrre effetti allocativi del traffico a favore di altre modalità con minori esternalità negative, soprattutto le ferrovie, nelle percorrenze intorno a 400-500 chilometri per le quali si può ritenere esista, quantomeno in via potenziale, concorrenza fra le due modalità. In effetti l'inclusione dei costi esterni nelle tariffe aeroportuali e l'introduzione di un prezzo per gli slots avrebbero impatto soprattutto

³⁸ Questa delibera contiene le modifiche, apportate alla precedente, n. 38/2007, che si sono rese necessarie a seguito della decisione della Corte Costituzionale in merito al ricorso presentato da alcune Regioni sulla legge 248/2005, alla base del nuovo sistema regolatorio.

sul traffico aereo domestico – per il quale ogni volo comporterebbe un doppio pagamento – ossia su quello potenzialmente più sostituibile dalla modalità ferroviaria. Al tempo stesso, tuttavia, queste misure “colpirebbero” in primo luogo le compagnie aeree italiane la cui quota di traffico domestico è maggiore di quello di compagnie di altri paesi operanti in Italia.

Come quello aeroportuale l'attuale sistema tariffario **delle autostrade** – per lo meno, quella parte che resta regolata dalla delibera del CIPE n. 39/2007 - è, nelle intenzioni, volto quasi esclusivamente a perseguire l'efficienza produttiva ed è stato dominato dall'esigenza di remunerare (generosamente, almeno in passato) i gestori e di finanziare gli investimenti³⁹. La struttura tariffaria, che peraltro riguarda solo una parte della rete stradale, trascura dichiarati obiettivi di ripartizione modale, problemi di tipo ambientale o di ottimizzazione complessiva dell'utilizzo della rete di trasporto.

La politica tariffaria attuale – sempre con riferimento alla parte del sistema regolata secondo i criteri del CIPE - prevede inoltre altri meccanismi incoerenti con gli obiettivi allocativi o con le politiche previste per modalità di trasporto alternative: gli sconti tariffari all'autotrasporto non contribuiscono al decongestionamento delle strade (i camion occupano molta capacità e logorano molto l'infrastruttura) e mal si conciliano con i sussidi al modo ferroviario. Mancano applicazioni di “discriminazione efficiente” alla Ramsey, e i limitati casi in cui vengono applicate tariffe di congestione sono dovuti all'iniziativa autonoma del concessionario, non a un disegno di politica dei trasporti, e sono quindi slegate da considerazioni di equilibrio complessivo sulla rete.

È da osservare che le modifiche introdotte dal cosiddetto decreto salva infrazioni a inizio della presente legislatura⁴⁰, pur senza apportare alcun miglioramento nella direzione di quanto rilevato ai capoversi precedenti, ha reso vieppiù confuso il quadro regolatorio, allontanandolo dal sistema di price cap che si era tentato faticosamente di introdurre nel settore autostradale.

La convenzione con l'operatore di maggiori dimensioni – che era stata ritirata dall'esame del CIPE al termine della scorsa legislatura anche a seguito del parere di non conformità espresso da NARS – è stata convertita in legge direttamente con il decreto salva infrazioni. La convenzione in oggetto prevede una diversa formula tariffaria rispetto a quella riconosciuta agli altri concessionari e l'impossibilità di operare sui suoi parametri per trent'anni, vale a dire, fino al termine dell'affidamento in concessione che avverrà nel 2038. La dinamica tariffaria prevede, innanzitutto, che la base della tariffa sia quella vigente al momento della stipula della convenzione (rendendo in tal modo la tariffa un diritto acquisito per il concessionario); in secondo luogo, l'aggiornamento annuo della tariffa avviene in misura del 70% dell'inflazione reale, senza possibilità di adeguarla in base all'andamento dei costi. Si perde, in questo modo, ogni possibilità di garantire al sistema regolatorio un minimo di efficienza allocativa, tramite una adeguata riduzione della tariffa al termine di ciascun periodo regolatorio in caso di ottenimento di extraprofitti da parte del concessionario^{41,42}.

³⁹ Il modello scelto trascura gli obiettivi di efficienza allocativa. Basandosi sui costi medi “distribuiti” sull'intera rete di ogni concessionario, il modello non permette di guidare un'equilibrata ripartizione nei flussi di traffico: una autostrada di nuova costruzione volta a decongestionare una vecchia tratta congestionata, presenterà costi molto più elevati rispetto a quest'ultima. Inoltre in Italia permangono i problemi della “dimensione minima efficiente”. Poiché gli aumenti tariffari vengono distribuiti sull'intera rete di proprietà del concessionario, un investimento fatto da un concessionario con una rete molto estesa avrà un impatto limitato sulle tariffe, mentre quello fatto da un concessionario di piccole dimensioni avrà un impatto significativo o dovrà essere sostenuto in parte dalle finanze pubbliche per evitare impennate nei pedaggi.

⁴⁰ Convertito dalla legge L 101/08.

⁴¹ Sempre in base alla convenzione ratificata, il rischio traffico è in parte condiviso fra regolatore e concessionario, a differenza di quanto avviene per gli altri operatori. Mentre le conseguenze economiche derivanti da incrementi inferiori alla stima di traffico sono a carico del concessionario, vengono fissate tre soglie di incremento superiori alla stima: se l'errore rispetto alla stima è inferiore all'1%, i benefici vanno integralmente al concessionario; se l'errore è compreso fra +1% e +1,5% il 50% del beneficio è accantonato in un apposito fondo per nuovi investimenti; a errori di intensità superiore all'1,5% corrisponde un accantonamento pari al 75% del beneficio.

⁴² Da rilevare che solo alcuni interventi di risanamento acustico vengono considerati nuovi investimenti ai sensi della del. 39/07, da remunerare ex-post, per un totale di quasi 720 milioni di €, a fronte di un ammontare totale di investimenti complessivamente assentiti in concessione di quasi 26 miliardi di € (al netto dei contributi pubblici) che sono remunerati ex ante e compresi nel livello della tariffa.

Peraltro, il decreto salva infrazioni ha ratificato anche le altre convenzioni sottoscritte prima della sua entrata in vigore, senza recepire le proposte formulate dal NARS e dal CIPE nella scorsa legislatura (si tenga conto che, in qualche caso, le proposte riguardavano la correzione di errori materiali e di calcolo). Va aggiunto che il decreto formalmente non si applica alle convenzioni stipulate in data precedente la sua pubblicazione, le quali dunque – a rigore – dovrebbero essere regolamentate dalla Delibera 39/2007 e dal CIPE.

Il quadro attuale appare, dunque, sotto molti aspetti confuso e, soprattutto, discriminatorio. Non è chiaro se vi sia intenzione di garantire il riconoscimento della stessa formula tariffaria e delle stesse condizioni contrattuali (estremamente favorevoli) concesse all'operatore più importante anche agli altri operatori del settore, in particolare a quelli che non hanno ancora sottoscritto le convenzioni. Da un punto di vista più prettamente regolatorio, è difficile prevedere cosa potrà accadere in presenza di una moltitudine di sistemi regolatori in un unico settore: infatti, di fatto, l'operatore dominante ha una tariffa ad hoc, ciascuno di quelli che hanno sottoscritto le convenzioni prima dell'entrata in vigore del decreto salva infrazioni ha un sistema tariffario modulato sulle delibere CIPE – con modifiche la cui entità economica e valenza regolatoria variano da caso a caso – mentre i rimanenti operatori hanno il sistema tariffario vigente fino a qualche settimana fa⁴³.

Al di là delle pur rilevanti implicazioni per il settore autostradale, vi è motivo di temere che l'esempio determini una "deriva" negativa per altri comparti (*in primis* gli aeroporti), con un progressivo allontanamento da criteri regolatori rigorosi e attenti a obiettivi di efficienza allocativa.

Già il **Libro Bianco** della Commissione Europea sulla tariffazione delle infrastrutture, già citato, e quello sulla politica dei trasporti al 2010⁴⁴ avevano tra i principali obiettivi la completa armonizzazione dei principi e dei criteri di tariffazione delle infrastrutture delle varie modalità di trasporto. La finalità dichiarata era di riequilibrare i flussi crescenti di traffico indirizzandoli su tipologie di trasporto, come le ferrovie e il mare, a minor impatto ambientale e a costi esterni più contenuti, liberando conseguentemente risorse finanziarie per la realizzazione di nuove infrastrutture.

I nuovi sistemi di pedaggio avrebbero dovuto inoltre consentire forme di finanziamento incrociato delle infrastrutture ferroviarie e portuali con i proventi derivanti dall'uso di strade, autostrade e aeroporti. Il finanziamento incrociato delle infrastrutture "eco-compatibili" con i ricavi dall'internalizzazione dei costi esterni del trasporto stradale e aereo permetterebbe, a sua volta, di disporre di flussi finanziari certi e continui sin dall'inizio dei lavori di realizzazione delle nuove linee, creando un sistema virtuoso e trasparente di autofinanziamento del sistema di trasporto nel suo complesso.

Secondo i calcoli della Commissione la nuova strategia avrebbe dovuto permettere di generare benefici finanziari dell'ordine di 30/80 miliardi di euro l'anno in termini di riduzione dei costi esterni. Il programma di lavoro della Commissione Europea, annunciato nel Libro Bianco del 1998, prevedeva che il nuovo quadro legislativo fosse già in vigore dal 2004.

Naturalmente non è indispensabile (potrebbe anzi essere non sostenibile) portare a tariffa, per tutte le modalità, il complesso dei costi "interni" ed esterni. Ciò che conta è che la struttura tariffaria (vale a dire, i prezzi relativi per l'uso delle diverse infrastrutture) sia disegnata in modo da rispettare i differenziali di costo delle varie modalità.

⁴³ Che, peraltro, prevedeva già di suo due formule tariffarie: una per coloro che chiedono il riequilibrio del piano finanziario (il sistema delineato della delibera n. 39/07) e una per coloro che non chiedono il riequilibrio del medesimo piano (quella della delibera CIPE n. 319/96). Infatti, il CIPE, dopo avere emanato la delibera n. 1/07 che, fra le altre previsioni, riunificava le regole tariffarie in un unico sistema organico di price cap, dopo pochi mesi fece un passo indietro ed emanò la delibera n. 39/07 che lasciava sostanzialmente inalterate le regole tariffarie per tutte le attività in essere e limitò l'applicazione del price cap ai nuovi investimenti e ai concessionari che chiedono il riequilibrio del piano finanziario.

⁴⁴ Commissione europea, White paper "European transport policy for 2010: time to decide", COM /2001) 370.

In effetti una politica tariffaria ben disegnata, diretta ad attivare un sistema di sussidi incrociati, può avere un ruolo determinante nel promuovere una corretta allocazione degli investimenti in infrastrutture sia a livello della singola modalità di trasporto sia a livello intermodale, grazie anche alle potenzialità derivanti dalle nuove tecnologie, nel contesto di una visione che riguardi la **gestione della mobilità** intesa nel senso più ampio, che includa strade di accesso, servizi pubblici alternativi al mezzo privato, eventualmente servizi accessori (parcheggi di scambio, etc), infrastrutture ferroviarie e portuali. In questa direzione va la Direttiva 2006/38/CE, che modifica la Direttiva 1999/62/CE e che si pone l'obiettivo di internalizzare attraverso le tariffe autostradali le importanti esternalità prodotte dal sistema per aumentare l'efficienza economica e accrescere la differenziazione dei pedaggi anche in ragione di una allocazione più efficiente dei flussi di traffico e di un utilizzo più razionale dei veicoli.

Volgendo l'attenzione a quanto è stato realizzato finora a favore del trasferimento modale⁴⁵, quella del Brennero rappresenta l'unica esperienza in Italia di finanziamento incrociato strada/ferrovia: l'Autostrada del Brennero infatti, società partecipata dalle amministrazioni locali del Trentino Alto Adige, ai sensi della legge Finanziaria 1998, accantona parte dei proventi in un fondo che sarà destinato al rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria attraverso una partecipazione della stessa Autostrada del Brennero Spa alla società che costruirà e/o gestirà tale opera. Al 2014 (attuale scadenza della concessione) saranno stati accantonati circa 550 mln €.

Nelle esperienze di altri paesi (Svizzera e Germania) i sistemi di pedaggio per il finanziamento incrociato delle infrastrutture (peraltro prevalentemente ferroviarie) riguardano esclusivamente il traffico pesante e hanno consentito di raccogliere somme importanti, come risulta dalla tabella che segue.

In particolare dal 2001 la Svizzera prevede una tassa sul traffico pesante sull'intera rete stradale. Circa il 67% degli introiti (ca 530 mln € nel 2005) vengono investiti in progetti ferroviari, tra cui i tunnel del Lötschberg e del Gottardo, per i quali si stima una copertura dei costi pari al 50%.

La Germania ha introdotto dal 2005 il pedaggio sulle autostrade (prima gratuite) per i veicoli pesanti (> 12t). Circa il 38% dei gettiti del pedaggio (ca 1.100 mln € nel 2005) verrà utilizzato per investimenti ferroviari.

⁴⁵ C'è da aggiungere che la recente direttiva sui pedaggi stradali (Direttiva 2006/38/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 maggio 2006 che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture (Guce L 157 del 9.8.2006), che ha modificato la direttiva "eurovignette", se da un lato conferma la difficoltà ad interventi legislativi orizzontali e validi per tutte le modalità di trasporto, dall'altro consente agli Stati membri l'imputazione dei costi esterni nei pedaggi, per l'applicazione di sistemi di finanziamento incrociato, nelle sole zone di montagna. In particolare, è permessa l'imposizione di maggiorazioni del 15% sui pedaggi stradali soltanto su infrastrutture montane congestionate o con gravi problemi di inquinamento. Tale percentuale può essere elevata al 25% nel caso in cui gli introiti delle addizionali siano destinati al finanziamento di sezioni transfrontaliere di progetti infrastrutturali di interesse europeo nelle regioni interessate.

Più nel dettaglio la c.d. direttiva *Eurovignette* (valida per i mezzi pesanti e per la rete stradale trans-europea) pone un tetto massimo, commisurato principalmente ai costi di costruzione ed esercizio dell'infrastruttura, ai livelli di pedaggio. Tale vincolo, in sede di approvazione della direttiva, è stato fortemente sostenuto dagli autotrasportatori e dai paesi periferici dell'UE, contro invece le proposte della Commissione e dei paesi di transito sostenitori del principio di inclusione dei costi ambientali nel pedaggio.

La direttiva introduce tuttavia una deroga al sopra menzionato tetto massimo, prevedendo delle "maggiorazioni", che possono essere apposte "in casi eccezionali su infrastrutture situate in regioni montane" e il cui utilizzo provoca acuta congestione e significativi danni ambientali, a condizione che gli introiti generati dalle maggiorazioni siano investiti "in progetti prioritari d'interesse europeo". Tali maggiorazioni possono raggiungere il 15% ed essere elevate al 25% nel caso in cui i relativi introiti siano investiti in progetti transfrontalieri.

	Svizzera	Germania
Data introduzione	2001	2005
Gettito	800 mln € (2005)	2.860 mln € (2005)
Utilizzo gettito	33% strada	50% strada
	67% ferrovia	38% ferrovia
		12% vie navigabili
Veicoli interessati	> 3,5t	> 12t
Strade	Intera rete	Autostrade
Parametri	Peso veicolo, Chilometri percorsi, Classe "EURO"	Numero assi, Chilometri percorsi, Classe "EURO"
Importo medio/100km*	48	12
calcolato per la Svizzera per un mezzo di 30t; per la Germania per un mezzo a 4 assi.		

Al momento la proposta di inserimento di tali addizionali, seppure nel rispetto dei vincoli della direttiva *Eurovignette*, pur essendo stata accolta in prima istanza dalla finanziaria 2007, non ha ancora trovato applicazione per la mancata emanazione del necessario decreto del Ministro delle Infrastrutture (di concerto con il Ministro dei Trasporti e sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome).

Lentezze di questo tipo non si sono invece riscontrate nelle misure a favore del trasporto su gomma dove sono stati introdotti, da diversi anni, rimborsi del pedaggio (fino al 30%) in favore degli autoveicoli che utilizzano in maniera frequente l'autostrada per il trasporto delle merci. Nel 2000, primo anno di applicazione dei rimborsi, questi sono stati pari a circa 60 milioni di euro; tale regime, nonostante fosse stato inizialmente previsto per soli due anni, è stato rifinanziato per 30 milioni di euro (2006), 50 milioni (2007) e ulteriori 30 nel 2008.

Altro profilo strettamente rilevante per il riequilibrio modale riguarda il trasporto di merci pericolose secondo modalità sostenibili non soltanto in chiave strettamente ambientale (si pensi al requisito della *safety* nel caso di incidenti che interessino sostanze pericolose), ma anche sotto il profilo della *security* (si pensi ad attentati terroristici). In tale ottica occorrerebbe al più presto prendere chiari provvedimenti normativi in grado di trasferire obbligatoriamente il trasporto di merci o rifiuti pericolosi, oltre una certa distanza (dell'ordine dei 400 km), su ferrovia o via mare, come già accaduto in altri Paesi (la Germania ha imposto l'obbligo oltre 400 km con una normativa risalente al 2000).

In questo contesto occorrerebbe un piano di azione a livello governativo che incentivasse non solo la riconversione delle modalità di trasporto (*id est* il passaggio dalle autocisterne ai carri ferroviari attraverso sistemi di incentivazione e/o vincolo) ma anche le necessarie dotazioni infrastrutturali: una delle lacune fisiche che osta all'adozione di una normativa dedicata in materia di merci pericolose è infatti rappresentata dal presidio dei c.d. scali dedicati allo stoccaggio ed alle operazioni intermodali per il trasferimento di tali tipologie merceologiche.

Meccanismi di accesso all'infrastruttura ferroviaria da e per i **porti** ed interporti costituisce un ulteriore passo concreto verso il riequilibrio modale. In linea con i programmi UE e l'evolversi dei sistemi moderni di trasporto, il governo della mobilità richiede un forte investimento sul fronte dell'**intermodalità** e lo sviluppo della quota modale ferro, come superamento della congestione stradale nei porti cittadini (*Genova, La Spezia, Trieste*) e alternativa al feeder marittimo nei porti di transhipment (*Gioia Tauro, Taranto*).

Il livello critico di qualità dei servizi offerti e l'insufficiente dotazione infrastrutturale (scarsa accessibilità, fondali adeguati solo per un numero limitato di banchine portuali, assenza di banchine dedicate, inefficienti servizi di terra per gli operatori, tempi di sbarco/imbarco elevati) del sistema portuale italiano sono il collo di bottiglia dello sviluppo delle attività di logistica in Italia.

L'integrazione nel reticolo logistico ferroviario dei più importanti terminal portuali italiani, anche attraverso forme di partecipazione diretta alla gestione delle banchine, consente il presidio e lo sviluppo dei

volumi di trasporto merci su ferro sulle medie/lunghe distanze e sulle direttrici europee, di cui i porti italiani diverrebbero i “principali punti di accesso”.

Nel settore portuale, le tariffe dei servizi tecnico-nautici sono determinate dalle Autorità portuali sulla base del principio della copertura dei costi sostenuti e con un sistema fortemente discrezionale e poco trasparente ed efficiente, sostanzialmente basato su trattative e confronti con gli organismi rappresentativi degli operatori (peraltro non di tutti gli operatori). Tali tariffe sono talvolta applicate in modo discriminatorio e non tengono conto del numero di approdi, risultando particolarmente onerose per le navi che effettuano il trasporto a corto raggio. Riportare i livelli di queste tariffe nel contesto di un più ragionato e coerente quadro di politica tariffaria permetterebbe di promuovere l'efficienza e l'adeguatezza di questi servizi a vantaggio dello sviluppo del traffico e della competitività.

Infine, uno dei più importanti “driver” di competitività è un moderno **sistema logistico**, integrato e a dimensione europea. Sotto questo profilo l'Italia sconta ritardi, culturali e infrastrutturali, difficilmente colmabili. Limitandoci alle infrastrutture, è essenziale razionalizzare e sviluppare centri logistici intermodali su scala nazionale ed europea, eliminandone l'inefficiente polverizzazione e le tentazioni campanilistiche: la programmazione di una rete di interporti a dimensione europea e il parallelo affermarsi dei modelli di logistica con le merci stoccate in pochi punti, lavorate e trasferite verso i clienti mediante network distributivi basati sul principio dell'Hub & Spoke, lo sfruttamento di tecnologie telematiche per il monitoraggio dei flussi e tracciamento delle merci, ecc. Si tratta di iniziative potenzialmente redditizie, e dunque a costo zero per la finanza pubblica, di cui si discute da anni (dal PGT del 2000 al Patto per la logistica del 2006) senza che tuttavia dai proclami si passi alla azione. Eppure lo Stato avrebbe leve importanti da manovrare, ad esempio, per il tramite delle Ferrovie dello Stato e, con forme di PPP, delle Autorità portuali.

Al di là del trasferimento modale e con riferimento all'**ottimizzazione dell'uso delle infrastrutture**, va detto che negli ultimi anni si è assistito a un progressivo ripensamento degli obiettivi e della logica che guidava i sistemi tariffari. Dal tradizionale concetto delle tariffe intese come fonte di finanziamento per coprire i costi di costruzione o i costi operativi delle infrastrutture si è passati al concetto del “*value pricing*” o “*congestion pricing*”. Questo concetto sta a sua volta ulteriormente evolvendo verso quello di “*service pricing*”: i consumatori pagano per la qualità del servizio. Una corretta politica del prezzo deve tener conto dell'impatto sul comportamento dei viaggiatori e della soglia di accettabilità degli utilizzatori. Le principali determinanti della politica dei prezzi dovrebbero essere derivate dalla differenziazione dei principali segmenti della domanda modale: il periodo (ore di punta, festivi, giorni lavorativi), il grado di utilizzo (origine e destinazione, frequenza nell'utilizzo), il veicolo utilizzato (tipo di veicolo, livello di inquinamento prodotto, veicoli pubblici).

La differenziazione delle tariffe a livello di area, in particolare l'imposizione di tariffe più alte dove più alto è il livello di congestione delle strade permette un utilizzo più razionale delle strade e una migliore allocazione degli investimenti. Questa politica tuttavia deve essere accompagnata da una valutazione degli effetti redistributivi e della possibile domanda “potenziale”: alcune strade non sono congestionate solo perché situate in zone più povere o in aree socialmente deboli, o perché le infrastrutture sono carenti o di scarsa qualità (per alcuni la Salerno-Reggio Calabria non dovrebbe neanche essere considerata un'autostrada). In questi casi la bassa “*willingness to pay*” degli utenti può essere risolta con un sistema di sussidi incrociati. Tuttavia allo stato attuale i sussidi incrociati sono attuabili solo a livello delle singole società autostradali.

Sebbene sia impopolare imporre agli utenti un aumento delle tariffe infrastrutturali o l'imposizione di pedaggi dove prima l'accesso era gratuito, una chiara esplicitazione dei vantaggi e della destinazione delle risorse che ne deriverebbero può sicuramente aiutare a gestire l'accettabilità della tariffa.

Il supporto consentito dagli sviluppi tecnologici (sistemi satellitari, targhe elettroniche etc., molte delle quali già sperimentate e con costi limitati) apre la strada alla formazione di tariffe efficienti per l'intera rete stradale in linea con una politica complessiva dei trasporti e con le raccomandazioni europee. Un possibile modello alternativo consiste nel promuovere concessioni locali di sola gestione integrata di reti

“alla Newbery”. Il patto per la logistica sottoscritto nel luglio 2005 introduceva il concetto di *road pricing* da estendere ad interi corridoi ed alle aree dei grandi centri urbani con una differenziazione in base alla qualità delle infrastrutture, dei minori servizi garantiti ed ai livelli di congestione presenti sulle varie tratte così da favorire i processi logistici.

In ambito urbano, risulta sia stato recentemente testato un sistema basato sui “crediti di mobilità”, consistente nell’attribuire a ciascun titolare di patente di guida un pacchetto di crediti, il cui consumo – in funzione della tipologia del mezzo, delle fasce orarie e dei percorsi – è monitorato con tecnologie GSM. Secondo diverse opzioni, i crediti possono essere scambiati oppure riacquistati e rivenduti dal soggetto pubblico deputato alla gestione del sistema. Il vantaggio di questo modello è, per un verso di essere meno regressivo del classico *road pricing* e, dall’altro, di poter trovare importanti sinergie con i modelli assicurativi “a consumo”, anch’essi basati su tecnologie di rilevazione GSM dell’uso dei mezzi.

5.3.2.- Soft regulation?

Al di là degli obiettivi di riequilibrio modale (di efficienza allocativa in senso ampio), il nuovo contesto, che si va delineando, di crescente concorrenza modale e internodale fra servizi finali – e dunque, in via indiretta, fra infrastrutture – pone il quesito (già affrontato nella sezione II.3, al quale si fa rinvio) se l’attuale rigida regolamentazione *ex ante* sia sempre appropriata o se piuttosto, mutuando le indicazioni dell’UE relative ai mercati delle comunicazioni elettroniche, non sia opportuno procedere caso per caso con una preventiva analisi dei mercati. A mero titolo di esempi:

- l’ampia sostituibilità, soprattutto, fra aeroporti minori, argomentata nella sezione II.3, potrebbe rendere opportuno passare da una regolamentazione “*command and control*” alla vigilanza *ex post* sull’equità e ragionevolezza dei prezzi praticati. Oltre a ridurre i costi della regolazione, questa evoluzione potrebbe avere effetti positivi nel promuovere la concorrenza fra scali;
- considerazioni analoghe potrebbero essere estese ad alcuni porti;
- e al trasporto ferroviario AV (e relativa infrastruttura) su tratte ove sia comprovata una sostanziale concorrenza con il mezzo aereo (che già sembrano aver condotto alla deregolamentazione dei prezzi dei servizi ferroviari).

Ciò non significa necessariamente consegnare la materia unicamente nelle mani dell’Autorità antitrust, soggetta a vincoli più rigidi e a tempi procedurali più lunghi, ma lasciare gli accertamenti alla flessibilità del regolatore.

6.- Privatizzazioni e politica delle infrastrutture

Come si è anticipato, al di là del formale regime proprietario e delle modalità di appostazione nei bilanci, la proprietà delle infrastrutture è pubblica e le stesse immobilizzazioni autofinanziate dai gestori costituiscono per la massima parte beni indisponibili, soggetti all’obbligo di devoluzione al concedente alla scadenza della concessione. La privatizzazione delle infrastrutture riguarda dunque il solo capitale delle società di gestione.

La privatizzazione delle gestioni infrastrutturali – la privatizzazione reale, non quella che si concretizza nella mera trasformazione in SpA a capitale pubblico - verrà qui considerata sotto tre aspetti:

- a) le implicazioni concorrenziali,
- b) quelle programmatiche e
- c) quelle di finanziamento dello sviluppo delle infrastrutture.

Liberalizzazioni e privatizzazioni rappresentano processi strettamente intrecciati ma distinti, che l’opinione comune tende invece a identificare nelle finalità. Di qui la tentazione di imboccare la scorciatoia delle privatizzazioni, quasi che questa implicasse di per sé l’apertura del mercato alla concorrenza.

Al contrario, il passaggio dal pubblico al privato può rappresentare un ottimo complemento della liberalizzazione dei mercati ma può anche costituirne un ostacolo se non viene rispettato l'elementare principio che le regole e chi è preposto ad esse vanno stabiliti prima che inizi il gioco. L'applicazione del principio richiede che sia rispettata la sequenza "costruzione di regole-liberalizzazione-privatizzazione". Nel concreto, si è assistito spesso, nei trasporti, a una sequenza inversa, in virtù della quale il passaggio dal pubblico al privato ha preceduto la costituzione di un corpus di regole di funzionamento del mercato, credibili e accettate, quasi che le privatizzazioni fossero una scorciatoia alla liberalizzazione e quasi che il mercato – se privato – fosse in grado di autoregolarsi in coerenza con gli interessi generali. Va da sé che una volta che un'attività è stata ceduta a privati a un prezzo che sconta regole benevolenti o assenza di regole, la sopravvenuta severità regolatoria verrebbe comprensibilmente contestata come violazione dei patti e del legittimo affidamento: la controversia "Di Pietro -Autostrade" sta lì a testimoniarlo. Il combinato disposto dei fattori indicati sopra rallenta il processo di liberalizzazione e blocca le privatizzazioni, il cui principale ostacolo – oggi – è rappresentato dal rischio regolatorio.

6.1.- Privatizzazioni e concorrenza per il mercato

Le privatizzazioni si accompagnano bene alle liberalizzazioni, non perché costituiscano *proxy* della concorrenza nel mercato ma perché possono rappresentare un accettabile surrogato della concorrenza per il mercato.

La via maestra per realizzare la concorrenza per il mercato della gestione delle infrastrutture è, come è noto, l'affidamento delle concessioni con procedure ad evidenza pubblica. Una via, questa, che da noi rappresenta mera eccezione, anche se abbondano pompose, rituali declinazioni (che non di rado, per la verità, travalicano il settore) del principio che gli affidamenti concessori vanno dati "di norma" attraverso procedure competitive, subito accompagnata da regimi transitori che derogano "temporaneamente" alla norma generale: laddove per temporaneamente si è spesso inteso il mantenimento per quaranta anni (oppure "fino a quaranta anni" – che in pratica è precisamente la stessa cosa) delle concessioni in capo a quanti ne erano già titolari. Vi è da chiedersi che credibilità si aspetti uno Stato dall'imporre regole concorrenziali a "quaranta anni data".

Sta di fatto che il settore presenta il seguente, sconsolante panorama, con affidamenti diretti e durata prevalente di 40 anni, decisamente eccessiva rispetto alle "esigenze di recupero dei costi", come si vedrà:

- a) In campo aeroportuale le concessioni sono state affidate con leggi speciali (Bergamo, Genova, Milano (Linate e Malpensa), Roma (Ciampino e Fiumicino), Torino, Venezia) o per affidamento diretto. Non risulta si sia – nella Storia Nazionale – proceduto ad affidamenti (o a prolungamenti di durata) con procedure ad evidenza pubblica. Lo stesso Regolamento 521/1997 prevede: (i) in via prioritaria l'affidamento diretto fino a 40 anni della gestione totale alle società in gestione parziale, previa trasformazione in SpA e adeguamento del capitale sociale; e (ii) solo in via subordinata (sic!) l'affidamento della gestione totale mediante procedure ad evidenza pubblica, qualora i soggetti di cui al punto precedente non abbiano fatto richiesta o non abbiano ottemperato alle condizioni previste.
- b) La concessione della rete ferroviaria nazionale è stata rinnovata a Ferrovie dello Stato nel 2000 per 60 anni (successivamente trasferita a RFI a seguito della separazione societaria), mentre le 34 reti ferroviarie regionali sono concessionarie dirette delle rispettive Regioni.
- c) Delle 23 società autostradali solo due, al momento, hanno ricevuto affidamenti concessori con procedure ad evidenza pubblica.
- d) Diverso il panorama dei porti, nei quali – per quelli principali - concedenti sono le Autorità portuali e le concessioni di aree e banchine – seppure con qualche energico richiamo di fonte giurisprudenziale – sono state attribuite con procedure ad evidenza pubblica.
- e) Infine, qualche speranza è forse lecito trarre da recenti orientamenti nelle infrastrutture dedicate al trasporto rapido di massa dove, si fa strada l'adozione di un modello di concorrenza per il mercato consistente nell'affidamento, tramite procedure di evidenza pubblica, delle concessioni "chiavi in mano" per la realizzazione delle metropolitane (è il caso delle future linee C e D della

metropolitana romana). Si tratta di un sistema che, nel migliore dei casi, realizza operazioni di finanza di progetto di opere pubbliche c.d. “fredde” dove il compenso al gestore dell’infrastruttura per la costruzione delle nuove linee è in parte individuato nella gestione diretta del servizio (tariffe agli utenti) ed in parte ricavato dalla corresponsione di un canone pagato dal committente pubblico per tutta la durata della concessione. In ogni caso le finalità concorrenziali di rilievo comunitario appaiono conciliate dalla procedura di affidamento tramite gara (ai sensi delle direttive europee) mentre la gestione del servizio è comunque ancorata a precisi parametri di redditività che, per le caratteristiche fisiche del progetto (infrastrutture individuate da punto a punto) non pone problemi di compensazione con le altre reti.

Il principale ostacolo alla applicazione delle regole della concorrenza al mercato delle gestioni infrastrutturali sta nella perdita di valore che subirebbero i soci del concessionario uscente in caso di perdita della gara: soci che di regola sono o erano pubblici (Stato, Regioni, EE.LL, ecc.): dunque nei conflitti di interesse all’interno delle diverse componenti dello “Stato” in senso lato - lo “Stato” proprietario contro lo “Stato” liberalizzatore.

Realisticamente, è difficile uscirne senza cambiare modello. La ragione di fondo che rende positiva la concorrenza per il mercato sta nel fatto che la gestione dei servizi concessi è svolta da soggetti selezionati in base a una procedura competitiva, attraverso la quale – capacità taumaturgiche del mercato! - vince il migliore. Poco importa se questi soggetti acquisiscono la gestione in virtù di una procedura competitiva che ha per oggetto l’affidamento della concessione oppure la cessione della proprietà (del controllo) di una società che è già in possesso di una concessione, a patto che – in entrambi i casi - siano rispettate alcune condizioni:

- a) la cessione proprietaria comporti il trasferimento del controllo. Per completezza: non importa se il nuovo affidatario o il nuovo proprietario siano soggetti privati o soggetti pubblici; ciò che conta è che il “nuovo gestore” sia stato selezionato con una procedura competitiva.
- b) i contenuti della concessione siano adeguati prima dell’esperienza della gara (per la concessione così come per la proprietà), sì da riflettere gli interessi generali che debbono tutelare, in termini di obblighi di investimento e di servizio, qualità, trasparenza, ecc..
- c) pre-esista un sistema di regole chiaro, trasparente ed efficace, e un organismo pubblico dotato di autorevolezza e di poteri tali da imporne il rispetto;
- d) la durata della concessione sia certa, senza riserve, finalizzate a “fare cassa”, di prolungamento su cui l’acquirente ritenga di poter fare conto in sede di privatizzazione⁴⁶, e sia sufficientemente breve da assicurare che la concorrenza per il mercato non sia “una tantum”. L’argomento spesso dichiarato che la durata debba essere in funzione dei programmi di investimento accollati al concessionario è in realtà scarsamente fondato, posto che la direttiva Costa-Ciampi (per le autostrade), il Codice della navigazione (per gli aeroporti) e le clausole di subconcessione (per i terminalisti portuali) prevedono il riscatto della quota non ammortizzata degli investimenti a carico del subentrante nella concessione al momento in cui questa verrà a scadenza; e poi gli investimenti sono un processo continuativo, cosicché ve ne saranno comunque di non ammortizzati a fine concessione. La durata non influisce quindi sulla possibilità di recupero degli investimenti realizzati dal concessionario ma sul “plus-valore” (mi si consenta il termine un tantino obsoleto) della concessione o della società posta in vendita: tutt’altra questione, che riguarda piuttosto la dimensione degli introiti che il concedente o il venditore si propongono di ottenere.

⁴⁶ Si veda al riguardo l’art. 10 n. 57/2001, che sanciva *ex post* (in un modo che verrebbe di chiamare “tombale”) la validità delle proroghe delle concessioni già “dichiarate” nel corso di procedure di dismissione di partecipazioni pubbliche: *”L’articolo 14, commi 3 e 4 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359” (relativi alla proroga per un periodo non inferiore a venti anni delle concessioni in essere) “si applica (...) ai soggetti (...) la cui proroga sia stata dichiarata, all’entrata in vigore della presente legge, nei prospetti informativi di vendita di partecipazioni dirette o indirette dello Stato (...).”*

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

In altre parole, sotto le condizioni indicate, le due soluzioni appaiono equivalenti dal punto di vista concorrenziale. Restano due differenze:

- a) la prima sta nel beneficiario finanziario dell'operazione: il concedente-Stato, in caso di affidamento competitivo della concessione, l'azionista pubblico (per lo più Regioni, Enti locali e altri organismi assimilabili) in caso di cessione della proprietà. La seconda opzione comporta un trasferimento di risorse fra finanza centrale e finanza neutrale, con effetto neutro sulla finanza complessiva: anzi, a ben vedere, con effetti probabilmente positivi, posto è da prevedere che i venditori siano più attenti del concedente a massimizzare gli introiti.
- b) la seconda differenza è che la soluzione della concorrenza nel mercato via cessione della proprietà è perseguibile, mentre l'altra non lo è nei fatti, causa le resistenze degli attuali azionisti, come si è detto.

Né vale eccepire che, salvo per il cospicuo introito statale, le maggiori privatizzazioni di infrastrutture di trasporti (AdR e Autostrade per l'Italia) non si sono rivelati casi esattamente virtuosi. La causa non è nel modello ma nella circostanza che sono mancate all'epoca le necessarie condizioni al contorno: un sistema di regole pre-definito, schemi convenzionali adeguati, un regolatore occhiuto.

6.2.- Privatizzazioni e programmazione

Altro aspetto, già sollevato in precedenti sezioni (alle quali si rimanda), riguarda gli ostacoli che le privatizzazioni possono porre a una politica industriale che programmi lo sviluppo delle infrastrutture nelle direzioni indicate in precedenza: complementarietà, attribuzione di specializzazioni, investimenti finalizzati a realizzare un mix efficiente di infrastrutture, massimizzazione delle componenti tecnologica rispetto al "cemento", politica tariffaria e vincoli amministrativi finalizzati a indirizzare i flussi di traffico. In una parola, un settore messo a sistema. Come si è detto in precedenza, le convenzioni di concessione indicano il "mandato" che il concedente assegna al concessionario. Tuttavia, una volta che la convenzione è stata sottoscritta, eventuali cambiamenti debbono essere negoziati d'intesa fra le parti. Quando poi siano intervenuti soci privati l'introduzione di limitazioni dell'oggetto della concessione (nel caso di attribuzione di specializzazioni) o di interventi di diversione del traffico, o altro ancora, potrebbero essere invocati come violazioni del legittimo affidamento. Insomma, ancora una volta vale l'elementare principio che le regole e gli indirizzi di politica industriale andrebbero annunciati prima che il gioco cominci, tanto più se vede coinvolti privati che hanno pagato un prezzo che scontava situazioni diverse. Va ribadito che la quadratura del cerchio potrebbe essere ottenuta favorendo processi di aggregazione, anche societaria, che internalizzino ed elidano l'eventuale danno emergente.

6.3.- Privatizzazioni e finanziamento delle infrastrutture di trasporto.

Sulle privatizzazioni come fonte di finanziamento dello sviluppo infrastrutturale si è probabilmente posta troppa enfasi in passato, mentre occorre distinguere fra i diversi comparti e diversi modelli.

In primo luogo, l'intervento di capitali privati ovviamente riposa sulla capacità di una infrastruttura di ripagare gli investimenti in tempi ragionevoli e di garantire un'adeguata redditività: in ultima analisi, (i) sul regime tariffario e sulla disponibilità a pagare da parte degli utenti, (ii) sulla lunghezza del periodo di ripagamento, (iii) su eventuali contribuzioni pubbliche in conto capitale o in conto esercizio e, connessi con gli aspetti precedenti, (iv) sull'entità e la condivisione dei rischi con il concedente.

Il grosso della rete infrastrutturale italiana è stata realizzata con capitale pubblico: dalle autostrade ai porti, agli aeroporti, alle ferrovie, alle metropolitane; l'esperimento di *project financing* per la linea ferroviaria AV è miseramente fallito. Il finanziamento pubblico si è oggi ritirato dalle realtà privatizzate (autostrade, aeroporti, terminal portuali in concessione), per concentrarsi sulla rete ferroviaria, sui porti e sulla costruzione di metropolitane, sebbene su quest'ultima infrastruttura si profilino interessanti sviluppi di *project financing*, come si è anticipato.

In materia di realizzazione delle infrastrutture di trasporto, tuttavia, il quadro legislativo presenta oggi un mix combinato di strumenti tradizionali e innovativi, utili a stimolare alla concorrenza per la realizzazione di infrastrutture (finanziamento, costruzione e gestione).

A livello comunitario va segnalato il Libro Verde sul Partenariato Pubblico Privato (P.P.P.) (COM 2004 327), prodromico nel prossimo futuro alla emanazione di una Direttiva sulle modalità innovative di collaborazione pubblico privata nell'ottica di migliorare il reperimento dei finanziamenti anche per la realizzazione delle infrastrutture di trasporto⁴⁷.

A livello nazionale va evidenziato il varo del recente Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. 163/06), in recepimento delle direttive di settore sugli appalti, che ha ricondotto in un unico testo normativo gli strumenti per la realizzazione delle infrastrutture, siano esse strategiche (si pensi alle linee AV) che convenzionali (si pensi alle strade statali). Per quanto riguarda i modelli per le infrastrutture strategiche (ex Legge Obiettivo) il Codice contempla diversi strumenti contrattuali⁴⁸, all'esito di una procedura di evidenza pubblica per la scelta del soggetto realizzatore. Le procedure per la realizzazione delle opere di interesse strategico si affiancano a quelle convenzionali costituite dall'appalto e dalla concessione; in tale ottica, particolarmente interessante è anche il leasing immobiliare introdotto nell'ultima finanziaria, astrattamente idoneo per la realizzazione di talune infrastrutture.

Il Codice contempla anche una nuova procedura per la scelta del contraente che si affianca agli strumenti ordinari (procedura aperta, ristretta o negoziata): si tratta del dialogo competitivo (art. 58) che costituisce, nell'ambito di interventi complessi, un momento di dialogo tra l'amministrazione procedente ed i futuri appaltatori partecipanti alla gara ai fini dell'identificazione della migliore modalità tecnica, economica o giuridica per la realizzazione dell'opera.

E' in tale contesto che si inseriscono le iniziative di PPP per la realizzazione delle infrastrutture di trasporto per la cui realizzazione il Codice contempla l'istituzione di società dedicate, costituite dal concessionario all'esito dell'aggiudicazione della gara e finalizzate alla diretta realizzazione e gestione del progetto. Novità in tal senso è rappresentata anche dalla possibilità di costituire società di progetto (art. 172), aventi natura pubblica ma senza finalità di lucro, che siano specificamente dedicate a migliorare il dialogo tra le varie amministrazioni coinvolte nella realizzazione di infrastrutture di interesse strategico (si pensi alle linee AV). In entrambi i casi il mix di finanziamento (capitale pubblico e capitale privato) può essere segregato e quindi rimanere a disposizione per il progetto senza essere inquinato da eventuali sofferenze dei soggetti partecipanti all'operazione.

Sempre nell'ambito delle iniziative di PPP per le infrastrutture di trasporto, considerate un settore "speciale" ai sensi delle direttive comunitarie (e quindi connotato da maggiore flessibilità) acquista

⁴⁷ In particolare la Commissione europea ha posto una definizione del PPP, come forma di collaborazione connotata dai seguenti elementi: (i) durata della relazione fra i partner; (ii) modalità di finanziamento del progetto; (iii) ruolo dei partner nella definizione, concezione, realizzazione, attuazione e finanziamento; (iv) ripartizione dei rischi. Sono stati inoltre distinti due tipi di PPP: a) le partnership di tipo puramente contrattuale, nelle quali la collaborazione è basata su legami esclusivamente contrattuali e può situarsi nel campo d'applicazione delle direttive europee sui pubblici appalti; b) partnership di tipo istituzionalizzato, che implicano una cooperazione nell'ambito di un'entità distinta e possono condurre alla creazione di un'entità ad hoc detenuta congiuntamente (c.d. SPV, "*special purpose vehicle*") ovvero alla presa di controllo di un'entità pubblica da parte di un operatore privato.

⁴⁸ - Concessioni relative a infrastrutture (art. 174), secondo un modello che prevede la gestione dell'opera realizzata dal privato come corrispettivo per l'esecuzione, a proprie spese, dell'infrastruttura. Va precisato che tale modello può anche contemplare parziali finanziamenti pubblici a sostegno del servizio pubblico cui sono dedicate le opere (è il caso delle metropolitane).

- Contraente generale (art. 176), modello mutuato dall'esperienza anglosassone che prevede la realizzazione di opere "chiavi in mano" da parte di un soggetto privato che si occupa della "realizzazione con qualsiasi mezzo" dell'infrastruttura provvedendo anche a reperire il capitale necessario; può quindi trattarsi di un soggetto che attua il management per conto del committente pubblico, identificando gli istituti di credito, i costruttori e i gestori dell'opera per conto del concedente (è il caso della linea C della metropolitana di Roma);

- Progetto di finanza (art. 175), tecnica che consente ad un soggetto privato (promotore) di presentare al committente pubblico un progetto tecnico-finanziario che permetta la costruzione dell'opera di interesse pubblico con capitali privati, attraverso il recupero del *cash flow* attraverso la gestione (è il caso della linea D della metropolitana di Roma).

particolare interesse il disposto dell'art. 219 del Codice che, per la prima volta, introduce espressamente una procedura di esenzione dall'applicazione delle procedure di evidenza pubblica per gli enti, propri dei settori speciali, operanti in ambiti liberalizzati. In estrema sintesi, tale disposizione normativa permette a soggetti, anche a partecipazione pubblica ma operanti in ambiti liberalizzati ai sensi delle disposizioni comunitarie, di prescindere dall'applicazione delle procedure di appalto, conformemente a quanto già effettuato dai concorrenti privati⁴⁹.

⁴⁹ Recenti esempi di PPP nelle infrastrutture di trasporto

Fino a poco tempo fa l'unico modello realizzato di finanza di progetto nel settore delle infrastrutture di trasporto era rappresentato da un esempio connotato negativamente ed i cui trascorsi finanziari accompagnano ancora oggi la società di gestione del tunnel sotto la Manica: il c.d. progetto Eurotunnel, fallito, si è ritenuto, non tanto in conseguenza delle difficoltà tecnico-organizzative (infiltrazioni d'acqua e varianti di progetto nella costruzione del tunnel, immigrati clandestini che ritardavano i treni shuttle, mancata attivazione dei servizi notturni da Londra verso altre capitali europee) quanto in virtù della mancata prevedibilità di tali esternalità e di una non corretta allocazione dei rischi (e connessi costi) del progetto.

Recentemente più esempi di collaborazione pubblico privata in Italia lasciano qualche spazio all'ottimismo.

La linea C della metropolitana di Roma è stata realizzata in *general contracting*, una formula che, escludendo l'attività di gestione e la remunerazione dell'investimento privato attraverso l'esercizio di tale attività e l'accollo dei rischi connessi, non viene generalmente assimilato ad uno schema di *project finance*. La linea D, a contrario, è in corso di aggiudicazione attraverso uno schema di PF cosiddetto "freddo", che pone in capo al concessionario privato i rischi di costruzione e disponibilità e lo solleva dal solo rischio di mercato (secondo uno schema previsto da Eurostat), attraverso l'incasso diretto dei biglietti da parte dell'Ente pubblico.

Sono state sperimentate con successo, anche in Italia (es. Linea 5 della metropolitana di Milano) formule che hanno responsabilizzato, seppure in misura parziale, il concessionario rispetto al rischio di mercato dell'infrastruttura.

Altre operazioni sono ancora in corso e andranno valutate nel medio periodo per la loro redditività.

Il primo esempio riguarda il Porto di Capodistria, situato in Slovenia. Secondo fonti di stampa le ferrovie tedesche (DB), alla ricerca di un'espansione a Sud della propria catena logistica, hanno offerto al Governo Sloveno la somma di € 700 milioni per raddoppiare un importante asse strategico: la ferrovia che collega il porto sloveno con il resto della rete europea; in cambio richiedono una partecipazione nella società di gestione del medesimo porto, in modo da garantire al contempo sia il ritorno economico derivante dalla gestione del traffico merci sia il presidio del pedaggio per eventuali altri operatori ferroviari. Si tratta di un'operazione finanziaria di una certa entità che attende, entro il 2007, di essere finalizzata e, successivamente, asseverata dall'Unione Europea. Certamente si avrebbe un significativo impatto, non solo positivo, anche sulle altre infrastrutture presenti (es. il Porto di Trieste, situato nelle immediate vicinanze, che vedrebbe per ciò solo diminuire i propri traffici; eventualmente anche il destino del Corridoio V, se non altro sulla tratta di confine Italia Slovenia che potrebbe diventare anti economica).

Altro esempio di interesse è costituito dal progetto denominato Infrasppeed, ossia la realizzazione della tratta AV tra il confine belga ed Amsterdam, in procinto di essere inaugurata entro la fine del 2007 Per approfondimenti: http://www.cer.be/files/VAN_DER_WILDEN-140857A.pdf. Si tratta di una concessione trentennale (2001-2031, di cui 5 anni per la costruzione ed i restanti per la gestione) ad una società di scopo costituita da investitori istituzionali (tra cui lo Stato olandese) ed operatori industriali; la particolarità dell'operazione è costituita da una partecipazione al finanziamento di 27 istituti di credito e da un'estrema puntualizzazione e frammentazione dei rischi, circostanza che rappresenta una significativa evoluzione rispetto al modello Eurotunnel.

Al di là dei vantaggi finanziari nella costruzione di queste infrastrutture realizzabili dallo schema di PPP rispetto alle consuete modalità di realizzazione, acquista particolare rilevanza la presenza, fin dalla fase di progettazione delle opere, di partner "tecnici" (l'operatore tedesco DB, la società di infrastrutture Siemens) in grado di condizionare *ex ante* il progetto. Tale circostanza, sicuramente di interesse per la buona riuscita dell'operazione, deve però essere valutata attentamente da un punto di vista concorrenziale dal momento che il soggetto regolatore dell'infrastruttura potrebbe risultare catturato dal gestore.

Infine interessanti sviluppi del *project financing* potrebbero esservi nel prossimo futuro, anche in Italia, nel settore del trasporto ferroviario, specie sulle sezioni cosiddette *crossborder* della rete. I trafori ferroviari alpini del Brennero e, recentemente, della Torino – Lione stanno concretamente considerando, come possibili opzioni realizzative, anche il ricorso a schemi di PPP accanto al *procurement* tradizionale.

IV.- Conclusioni

La ricerca si è basata sulla assunzione che la politica industriale e sociale nei trasporti debba fondarsi sui seguenti capisaldi:

- a) il settore andrebbe “messo a sistema” e, parallelamente, diritto alla mobilità garantito e promosso nella sua globalità;
- b) ciò potrà richiedere interventi per la cui efficacia non sono sufficienti le correnti politiche di incentivazione e di regolazione tariffaria, ma si rendono necessarie anche misure più incisive e dirette;
- c) considerato che le infrastrutture rappresentano input fondamentale dei servizi di trasporto e vincolo al loro sviluppo, la politica delle infrastrutture, nelle sue diverse articolazioni, rappresenta una leva essenziale per modellare l’offerta di mobilità;
- d) questa va sviluppata in un contesto quanto più possibile concorrenziale, che potenzialmente abbracci sia i servizi di trasporto che le relative infrastrutture;
- e) in questa ottica, così come in quella del perseguimento della mobilità sostenibile e del riequilibrio modale, è auspicabile l’introduzione di strumenti flessibili di regolazione dei prezzi di accesso, a seconda dei casi più rigidi e diretti oppure più *soft*;
- f) infine, tenuto conto che le infrastrutture comportano costi sociali rilevanti, la politica industriale dovrebbe puntare – in un’ottica di medio/lungo periodo - a massimizzare l’offerta di servizi di mobilità, ottimizzandone la ripartizione modale e minimizzando il “fabbisogno” di infrastrutture, ciò che implica un approccio che guardi, appunto, all’offerta di mobilità nella sua globalità e alla efficienza delle infrastrutture.

La domanda di fondo che ci si è posti è se, in che misura e a quali condizioni i processi di liberalizzazione e di privatizzazione possano costituire un ostacolo oppure una opportunità per condurre le scelte ricordate sopra. E per contro, se e in che misura queste ultime possano favorire o rallentare i processi indicati. Qui di seguito vengono sintetizzate, solo molto parzialmente, le principali conclusioni.

L’apertura del mercato alla concorrenza, la crescita della domanda di trasporto, soprattutto su alcuni segmenti di traffico e la realizzazione di infrastrutture di “nuova generazione” per caratteristiche fisiche o tecnologiche, hanno per effetto l’ampliamento del mercato rilevante – geografico (modale) e del prodotto (infra-modale) – dei servizi di trasporto. La nuova situazione, il cui sviluppo va promosso con attente politiche pro-concorrenziali, apre prospettive interessanti per la politica industriale.

Essa rende infatti più agevole considerare la mobilità come un diritto che va garantito nella sua globalità e non necessariamente per singola modalità, assicurando l’accesso ai servizi che più rispondono a criteri di convenienza economica e sociale.

La crescita della sostituibilità modale e intermodale dei servizi di trasporto crea condizioni di concorrenza fra infrastrutture della stessa modalità e fra infrastrutture di diverse modalità. Ciò comporta rilevanti implicazioni.

In primo luogo occorrerebbe una riflessione sul se e a quali condizioni alcune infrastrutture di trasporto debbano essere ancora considerate *essential facilities* e quali siano gli strumenti regolatori più idonei per affrontare il nuovo quadro, tenuto conto dei loro costi e dell’obiettivo finale di promuovere la concorrenza nel medio periodo.

In secondo luogo la crescente sostituibilità fra servizi e, di riflesso, fra infrastrutture agevola la programmazione di queste ultime in una logica di rete complessiva. In questo contesto l’offerta infrastrutturale costituisce un driver essenziale per indirizzare i flussi di traffico all’interno di ciascuna modalità e fra modalità.

Ciò richiederà scelte coerenti in ordine:

Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto

- a) a un mix infrastrutturale, caratterizzato da assenza di duplicazioni e di sovra-capacità a lungo andare e dal principio di una capillarità sostenibile. La scelta del mix infrastrutturale dovrebbe fondarsi ottimizzando il *trade off* relativo – modalità per modalità - fra costi sociali complessivi dei servizi di trasporto (che incorporino il costo totale della infrastruttura e i costi esterni) e accessibilità per gli utenti al diritto alla mobilità;
- b) a una combinazione fra fattori che massimizzi la componente tecnologica rispetto al “cemento”, con conseguenti ottimizzazione del rapporto fra capacità e costi, minore invasività ambientale, più basse esternalità;
- c) al potenziamento delle complementarietà, delle interconnessioni e delle sinergie, modali e intermodali, in una reale logica di rete unitaria;
- d) all’eliminazione di strozzature che spesso caratterizzano l’”ultimo miglio”, all’attribuzione di specializzazioni, ecc.
- e) a una regolazione tariffaria più efficace dell’attuale rispetto agli obiettivi, che tendenzialmente accolti agli utenti i costi sociali dei diversi servizi, e ove possibile a misure dirette di controllo del traffico;
- f) talvolta anche alla deregolamentazione delle tariffe di accesso, da sostituirsi con la vigilanza *ex post*; se condotta nell’ambito di un disegno coerente con l’obiettivo di accrescere la concorrenza, in fatti, la deregolamentazione non implica vuoto regolatorio ma diventa essa stessa strumento positivo di regolazione del mercato.

Quanto ai servizi di interesse economico generale svolti in regime di obblighi di servizio pubblico, come per ogni altro servizio le infrastrutture svolgono il ruolo di input. L’attribuzione di diritti speciali di accesso alle imprese gravate da tali obblighi costituisce un ostacolo alla concorrenza derivante dalla finalità stessa assegnata a questi servizi. Il problema concorrenziale, si è argomentato, va invece individuato nel mercato finale e nei costi implicitamente accollati alle infrastrutture. Precisamente: (i) nella opacità della demarcazione fra servizio universale e servizi di mercato, (ii) nel mancato rispetto del principio di proporzionalità, allorché si tratta di individua l’area da assoggettare a servizio universale, (iii) nel mancato rispetto delle regole di concorrenza nell’assegnazione di tali servizi e, (iv) nel finanziamento occulto che le infrastrutture di trasporto forniscono a tutti i servizi (universali e non).

Come si è argomentato, i servizi di mercato andrebbero più propriamente definiti come quelli in grado di remunerare l’investitore una volta coperti tutti i costi che essi comportano, inclusi (i) i costi esterni (congestione, inquinamento, incidentalità, danni paesaggistici, ecc.), e (ii) i costi infrastrutturali. La circostanza che ciò non avvenga – considerato che il prezzo per l’uso delle infrastrutture di trasporto non incorpora i costi esterni e, spesso, nemmeno tutti costi infrastrutturali - porta a concludere che gli oneri del servizio “universale” (inteso dunque in senso lato) sono considerevolmente maggiori di quelli ufficiali e che anche nei servizi cosiddetti di mercato esiste una componente di sussidio occulto: più precisamente esistono impliciti oneri di servizio pubblico a carico delle infrastrutture (ferroviarie, portuali, aeroportuali, tenuto conto degli ingenti investimenti statali, passati o presenti) e impliciti oneri di servizio pubblico (costi esterni) a carico della collettività (autotrasporto merci e passeggeri, trasporto aereo).

L’assenza di una chiara delimitazione al riguardo e l’occultamento di parte consistente dei costi infrastrutturali si convertono in opacità della copertura degli oneri, in alterazione del gioco della concorrenza, in ostacolo a quel corretto calcolo dei costi e dei benefici sociali che dovrebbe essere alla base delle scelte di programmazione.

I processi di liberalizzazione e i vincoli derivanti dalla normativa comunitaria sulla concorrenza possono rendere problematico il perseguimento di alcuni degli interventi che si rendono necessari, soprattutto quelli relativi alla focalizzazione di alcune infrastrutture su specifici segmenti di “business” e di mercato, in una logica di specializzazione. Ciò vale soprattutto per una serie di aeroporti e di porti, per i quali l’introduzione, almeno, di “elementi di sistema” appare ineludibile, anche ad evitare proliferazioni antieconomiche.

La questione è ampia e abbraccia più aspetti. Da un lato ha a che fare con i possibili conflitti fra l’efficienza della politica industriale e la tutela della concorrenza, conflitti il più delle volte riconducibili a

lungo andare ma sui quali la Commissione europea vigila con attenzione. Anche nei casi in cui gli interventi su questo terreno non abbiano finalità o effetti distorsivi della concorrenza fra operatori comunitari, essi richiederanno comunque di essere concertati con la Commissione. Va tuttavia aggiunto al riguardo che la crescente sostituibilità fra infrastrutture della stessa modalità, indotta dalla crescita della domanda e dai processi di liberalizzazione, può permettere di sviluppare differenti specializzazioni senza con ciò pregiudicare la concorrenza modale.

Dall'altro, l'assegnazione di specifiche vocazioni può violare diritti acquisiti, specie nel caso di affidamenti concessori già in essere e tanto più se le società di gestione hanno intrapreso processi di privatizzazione. La soluzione tuttavia potrebbe fornire un ulteriore stimolo a una politica industriale, efficiente. La via che sembra più percorribile è infatti di internalizzare il rimescolamento dei ruoli favorendo processi di aggregazione societaria fra quanti siano coinvolti dal processo. Ciò peraltro porrebbe soluzione anche a fenomeni di nanismo, aprire la strada alla promozione di una cultura industriale, all'inserimento di un management moderno, all'ingresso di capitali privati, a sensibili economie di costi comuni.

L'efficienza della creazione di sistemi infrastrutturali andrebbe valutata attentamente, "pesando" le economie di scala che si guadagnerebbero contro le economie di scopo che si disperderebbero a livello di ciascuno "scalo".

Quanto all'accesso, si è argomentato che per effetto della liberalizzazione e dello sviluppo della concorrenza modale e intermodale, in alcuni comparti le infrastrutture di trasporto mostrano crescente sostituibilità ma assai minore duplicabilità. Sebbene dunque in alcuni casi esse stiano perdendo i connotati di *essential facilities*, l'essere in prevalenza gestite in regime di concessione, unitamente all'obiettivo di promozione della concorrenza, rendono indispensabile garantire il diritto di accesso.

Al di là della garanzie normative, statuite in primo luogo da norme comunitarie, ciò che viene oggi più dibattuto riguarda i potenziali conflitti di fatto fra l'esercizio di tali diritti, da un lato, e la natura proprietaria della società di gestione delle infrastrutture, dall'altro. Sulla questione, che concretamente riguarda le ferrovie e (molto in subordine) i terminal portuali in concessione, vengono avanzate proposte per le quali si fa rinvio al testo.

Più insoddisfacente risulta il quadro della regolazione dei prezzi di accesso, sul quale sono stati sollevati rilievi critici che possiamo qui sintetizzare in almeno quattro aree.

Da un lato, la regolazione dei prezzi in Italia è (quando funziona) finalizzata a conseguire obiettivi di efficienza produttiva e allocativa (in senso tecnico): prezzi orientati a costi efficienti, inclusa una ragionevole remunerazione del capitale investito. Sono totalmente assenti gli obiettivi di efficienza allocativa in termini di benessere complessivo della collettività, con l'obiettivo di riequilibrio modale e di mobilità sostenibile, e di efficienza dinamica.

Dall'altro, i criteri regolatori sono disomogenei fra settori ed è attuale il rischio di una "deriva" che tenda a generalizzare i casi meno virtuosi di regolazione.

Ancora, il sistema delle competenze istituzionali è così frammentato, non infrequentemente con conflitti al proprio interno, da rendere le regole poco credibili e spesso, di fatto, non applicate. La recente vicenda autostradale (il decreto "salva infrazioni") appare destinato a rendere il quadro vieppiù caotico.

Infine, la regolazione è talvolta eccessivamente intrusiva. A questo riguardo sarebbe utile esplorare la mutabilità dell'orientamento comunitario ai mercati delle comunicazioni elettroniche, stabilendo di volta in volta se la contendibilità "incrociata" dei mercati dei servizi infrastrutturali sia tale da suggerire approcci regolatori meno invasivi.

Le implicazioni delle privatizzazioni, infine, sono state analizzate sotto tre aspetti: le implicazioni concorrenziali, quelle programmatiche e quelle di finanziamento dello sviluppo delle infrastrutture.

Sul primo punto si è argomentato che esse rappresentano una chance sub-ottimale, ma realistica nelle condizioni "date", per introdurre negli affidamenti concessori condizioni prossime alla concorrenza per il mercato.

Sul secondo si è valutato che la presenza di soci privati costituisce un oggettivo ostacolo alla “libera programmazione” infrastrutturale, specie laddove questa si proponga di introdurre limitazioni di traffico o di attribuire specializzazioni alle diverse infrastrutture privatizzate.

Sul terzo, “emancipate” le infrastrutture autostradali e aeroportuali, i problemi di finanziamento restano, *in primis*, per le ferrovie e a seguire il trasporto locale su ferro e i porti. Nuovi indirizzi e nuovi strumenti aprono oggi a forme di partenariato pubblico-privato che possono rivelarsi promettenti.

Infine si è argomentato che l’ostacolo maggiore a una efficiente programmazione e regolazione infrastrutturale è rappresentato dalla carenza del sistema delle regole e delle competenze istituzionali, marcato come è da opacità su entrambi i versanti. Nel contesto della liberalizzazione ciò provoca disorientamento, barriere alla concorrenza e comportamenti opportunistici da parte degli incumbent, spesso delegando alla Autorità antitrust compiti che non le sono propri. Tale condizione frena anche i processi di privatizzazione, il cui principale ostacolo è rappresentato dal rischio regolatorio.

APPENDICE

**DOTAZIONI INFRASTRUTTURALI
BENCHMARKING**

1. TRASPORTO FERROVIARIO	61
2. TRASPORTO AUTOSTRADALE	667
3. DOTAZIONI PORTUALI	69
4. QUOTE MODALI.....	70

1. TRASPORTO FERROVIARIO

Nell'analisi dell'evoluzione dell'infrastruttura ferroviaria (tabella 1.1) è possibile verificare che tra il 1990 e il 2006 la **Germania** e la **Francia** hanno realizzato una progressiva razionalizzazione della rete storica, riducendone rispettivamente l'estensione del 20% e del 16%. Contestualmente sono stati realizzati notevoli investimenti in Alta Velocità, che hanno consentito ai due Paesi di ottenere rispettivamente un'estensione di 1.291 e 1.573 km nel 2006, raggiungendo quote considerevoli sul totale della rete (è AV il 3,8% della rete tedesca ed il 5,3% di quella francese).

Anche la **Spagna** ha messo in atto un processo di progressiva estensione della rete ferroviaria AV riducendo, al contempo, quella storica. Nel 1990 la Spagna non possedeva alcuna infrastruttura AV e dal 1990 al 2006 ha ridotto la linea storica di un -9%. Nel 2006 la quota Alta Velocità sul totale della rete ferroviaria spagnola ha raggiunto livelli considerevoli (l'8,5% sul totale della rete).

In **Italia** si evidenziano lievi variazioni nei km di linea: dal 1990 al 2006 un incremento della linea AV che non tiene il passo con quella degli altri paesi mantenendo, al contempo, una linea storica pressoché invariata (dal 1990 al 2006 la linea tradizionale si è allungata di 429 km, in controtendenza con gli altri paesi che, invece, li hanno ridotti –ad eccezione dell'Inghilterra).

Tab 1.1 Estensione rete (1990-2006)

	Km rete tot				di cui rete storica				di cui AV		
	1990	2006	Δ	Δ%	1990	2006	Δ	Δ%	1990	2006	% AV su tot
DE	40.981	34.128	-6.853	-17%	40.891	32.837	-8.054	-20%	90	1.291	3,8%
ES	14.539	14.452	-87	-1%	14.539	13.227	-1.312	-9%	0	1.225	8,5%
FR	34.070	29.547	-4.523	-13%	33.371	27.974	-5.397	-16%	699	1.573	5,3%
IT	16.066	16.833	767	5%	15.842	16.271	429	3%	224	562	3,3%
UK	16.914	19.966	3.052	18%	16.914	19.892	2.978	18%	0	74	0,4%

Fonte: Dati Eurostat, *Energy & Transport Statistical Pocketbook, 2007*; Union Internationale des Chemins de Fer (UIC), *Synopsis*

Al di là della lunghezza dell'infrastruttura per Paese, significativo è il dato riferibile alla “velocità” con cui le ferrovie sono cresciute nel tempo (tabella 1.2).

Tab 1.2 Infrastrutture ferroviarie per l'AV in Europa (Lunghezza in km)

	DE	ES	FR	IT	EU
2007	1.300	1.552	1.893	562	5.427
2006	1.291	1.225	1.573	562	4.845
2005	1.202	1.043	1.573	468	4.480
2004	1.202	1.021	1.573	248	4.238
2003	875	1.021	1.573	248	3.911
2002	833	471	1.573	248	3.245
2001	636	471	1.573	248	2.986
2000	636	471	1.278	248	2.691
1995	447	471	1.220	248	2.386
1990	90	-	699	224	1.013
1981	-	-	301	150	451

Note : Lines capable of speeds of 250 km/h or more

Fonte: Dati Eurostat, *Energy & Transport Statistical Pocketbook, 2007*

In **Germania** e **Spagna**, negli ultimi 12 anni (1995-2007), la dotazione infrastrutturale ferroviaria AV è triplicata, in Francia l'incremento è del 36% su una rete già molto sviluppata sin dai primi anni '90. In questo quadro l'Italia si attesta tra i Paesi a più lenta crescita, l'incremento dei km di linea AV non consente tuttora di avere una infrastruttura paragonabile a quella degli altri paesi, e neppure alla

Spagna, ultima, in termini di tempo, ad aver investito in AV (si veda a tal proposito il dato relativo alla densità di rete per paese, riferito sia alla rete storica che all'AV, anno 2006, (tabella 1.3).

Tab 1.3. Densità di rete (anno 2006)

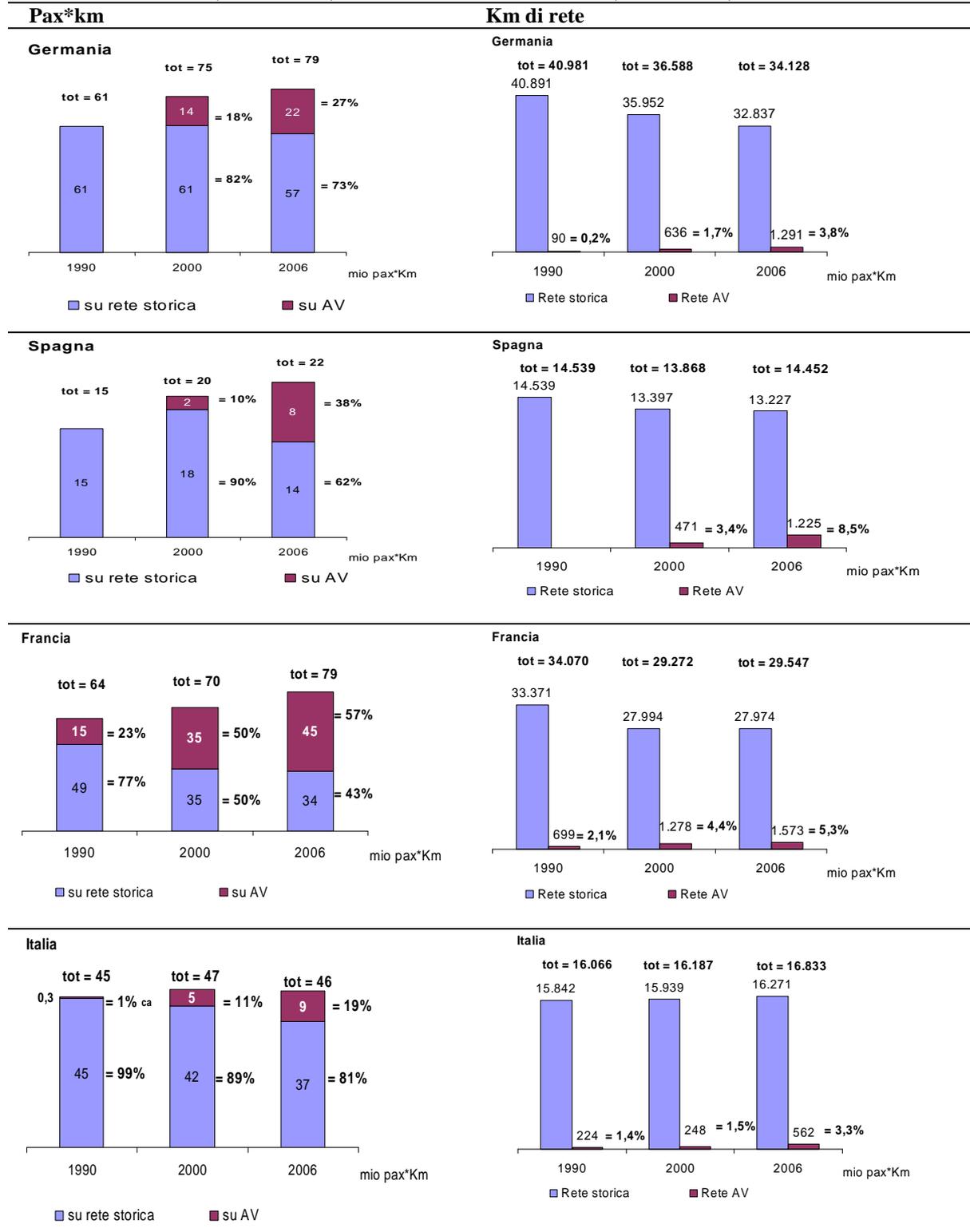
Paese	Area (1000 km ²)	Lunghezza rete (km)		Densità di rete*	Densità di rete AV*
		Tot	di cui AV		
DE	357	34.128	1.291	96	3,6
ES	506	14.452	1.225	29	2,4
FR	544	29.547	1.573	54	2,9
IT	301	16.833	562	56	1,9
UK	244	19.966	74	82	0,3

(*) Densità di rete = km rete/Area Km²

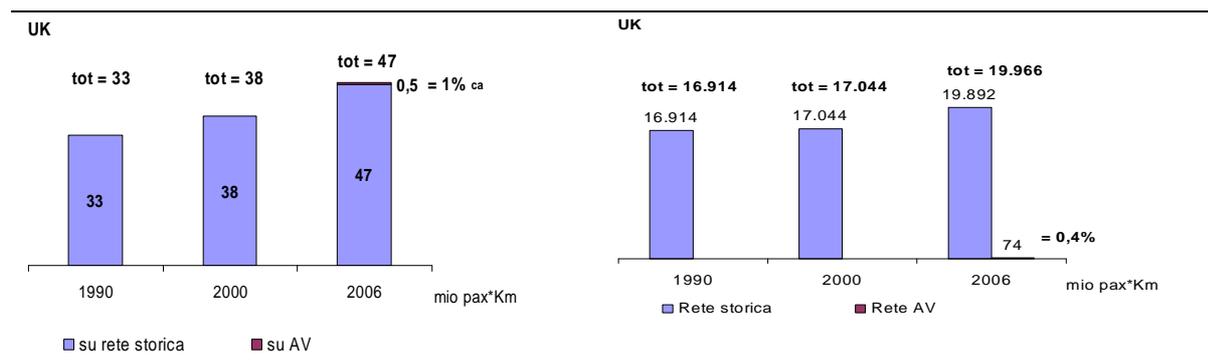
Fonte: dati Union Internationale des Chemins de Fer (UIC), *Synopsis*; Eurostat, *Energy & Transport Statistical Pocketbook, 2007*

L'estensione della rete è, in ogni caso, solo uno degli elementi da prendere in considerazione nell'analisi dell'evoluzione dell'infrastruttura ferroviaria. Un ragionamento ulteriore che si può fare è quello di considerare gli effetti degli interventi messi in atto dai singoli Stati, in particolare alla luce del recupero di competitività del trasporto ferroviario, a fronte degli interventi sulle dotazioni infrastrutturali. È quindi opportuno considerare la correlazione esistente tra km di linea, in particolare di ultima generazione (AV) e milioni di passeggeri km (Grafico 1) nonché la dinamica con la quale i passeggeri hanno scelto tra le diverse opportunità di trasporto ferroviario (tabella 1.4 e graf. 1).

Grafico 1 Pax*km (1990-2006) e km di rete ferroviaria (1990-2006)



Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto



Tab 1.4: dinamica mln pax*km (1990-2006)

	Intera rete			1990-2006 (delta mln pax*km)		
	1990	2000	2006	rete storica	AV	Intera rete
DE	61,0	75,4	79,0	-3,7	21,6	18,0
ES	15,5	20,1	22,1	-1,8	8,5	6,6
FR	63,7	69,9	78,8	-15,1	30,2	15,1
IT	44,7	47,1	46,4	-6,9	8,6	1,7
UK	33,4	38,4	47,0	13,2	0,5	13,6

Fonte: Union Internationale des Chemins de Fer (UIC), *Synopsis*; Eurostat, *Energy & Transport Statistical Pocketbook, 2007*

Analizzando la domanda di trasporto AV (Tab. 1.5) si comprende quanto, una scarsa dotazione di infrastrutture “moderne” costituisca una opportunità persa per l’Italia. La Francia, con una densità di rete complessiva paragonabile a quella italiana, ma una densità di rete AV tra le più elevate in Europa (seconda solo alla Germania) ha il 57% dei viaggiatori*km che di viaggio con l’Alta Velocità.

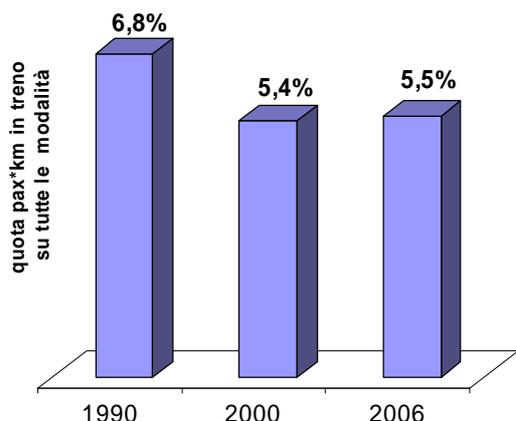
Tab. 1.5: Traffico ferroviario ad Alta Velocità (anno 2006)

Paese	rete ferrovia (Km)	Di cui A/V (km)	% rete A/V	Mln pax*km. Tot	Mln pax*Km. A/V	% pax*km A/V
DE	34.128	1.291	4%	79	22	27%
ES	14.452	1.225	8%	22	8	38%
FR	29.547	1.573	5%	79	45	57%
IT	16.833	562	3%	46	9	19%

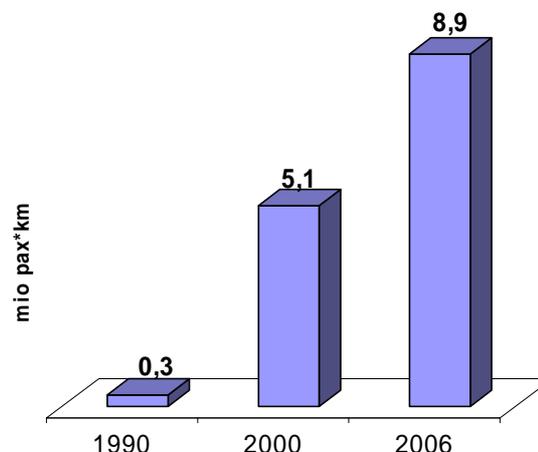
Fonte:dati Eurostat, *Energy & Transport Statistical Pocketbook, 2007*

Per l’Italia, confrontando il market share del trasporto ferroviario e i mln di pax*km (1990-2006) (graf. 2) si può argomentare che la domanda di trasporto ferroviario ad AV è in crescita ma è tenuta “compressa” per via di una scarsa offerta.

Market share ferrovia (mio pax*km)



AV Mln pax*km



Fonte: Eurostat, *Energy & Transport Statistical Pocketbook, 2007*, dati Trenitalia

L'indicatore "dotazione infrastrutture stradali e ferroviarie in rapporto al PIL", anche se un po' datato⁵⁰, può, approssimativamente, indicare la limitata capacità di servizio delle infrastrutture per il sistema economico italiano, misurando le distanze e le relazioni tra i nodi infrastrutturali d'accesso alle reti di trasporto e la concentrazione degli operatori economici che utilizzano quelle reti. In altri termini si misura l'effettiva "disponibilità" e non la pura "dotazione" d'infrastrutture.

Tab 1.6 "Dotazione infrastrutture stradali e ferroviarie e relativa"

(Numeri indici UE 15 =100)

Paese	Dotazione infrastrutture (in rapporto al PIL)		Accessibilità	
	Autostrade	Ferrovie	Stradale	Ferroviaria
DE	91,5	73,0	82,2	72,1
ES	113,3	119,1	101,7	104,6
FR	258,5	107,6	34,6	30,8
IT	95,6	117,4	145,4	138,8
UE	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Confindustria su dati Eurostat

⁵⁰ Il Lavoro di Confindustria, *Analisi della dotazione di infrastrutture nei principali Paesi Europei*, è di novembre 2000.

2. TRASPORTO AUTOSTRADALE

La carenza infrastrutturale riguarda anche la rete autostradale. L'Italia all'inizio degli anni '70 era leader in Europa per quanto riguarda le autostrade, seconda solo alla Germania e con una dotazione due volte superiore a quella francese ed addirittura dieci volte maggiore di quella spagnola.

Dopo la metà degli anni '70 la situazione è completamente cambiata, la rete italiana risulta di gran lunga la più carente avendo accumulato, negli ultimi 25 anni un grave gap (tabella 2.1). Dopo l'incremento del 52% di km di rete tra il 1970 ed il 1980, lo sviluppo autostradale si è arrestato.

Tab 2.1 "Sviluppo rete Autostradale nei principali Paesi Europei, 1970-2005 (km e variazione % su periodo precedente)"

	DE		ES		FR		IT	
1970	6.061		387		1.553		3.913	
1980	9.225	+52%	2.008	+419%	4.862	+213%	5.900	+51%
1990	10.854	+18%	4.976	+148%	6.824	+40%	6.193	+5%
2000	11.712	+8%	9.049	+82%	9.766	+43%	6.478	+5%
2005	12.363	+6%	11.432	+26%	10.804	+11%	6.542	+1%
Var. % 1970/2005	104%		2854%		596%		67%	

Fonte: elaborazione su dati Eurostat, *Energy & Transport Statistical Pocketbook, 2007*

A tutto ciò si aggiunga che dal 1970 al 2005 gli autoveicoli circolanti in Italia si sono triplicati a fronte di una crescita della lunghezza della rete autostradale solo del 67% (tabella 2.1 e 2.2).

Tab. 2.2 Densità della Circolazione, Autoveicoli ogni 1000 abitanti*

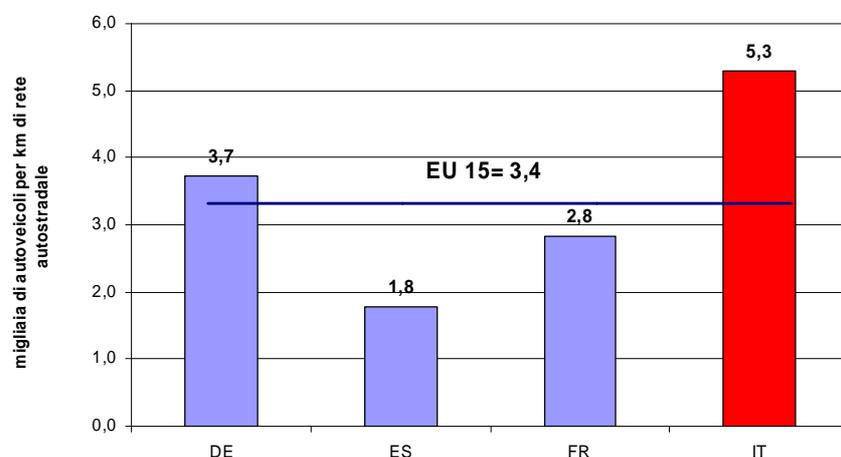
	DE		ES		FR		IT	
1970	194		70		233		189	
1980	330	+70%	201	187%	354	52%	313	66%
1990	461	+40%	309	54%	476	34%	483	54%
2000	532	+15%	431	39%	504	6%	572	18%
2005	559	+5%	471	9%	501	-1%	593	4%
Var. % 1970/2005	188%		572%		115%		214%	

(*) densità della circolazione, (auto/abitanti)*1000

Fonte: elaborazione su dati Eurostat, *Energy & Transport Statistical Pocketbook, 2007*

Ne deriva che l'Italia è il Paese tra quelli con il più alto tasso di congestione (numero di veicoli a km) (graf. 3).

Grafico 3 Tasso di congestione sulla rete autostradale europea, 2005



Fonte: elaborazione su dati Eurostat, *Energy & Transport Statistical Pocketbook, 2007*

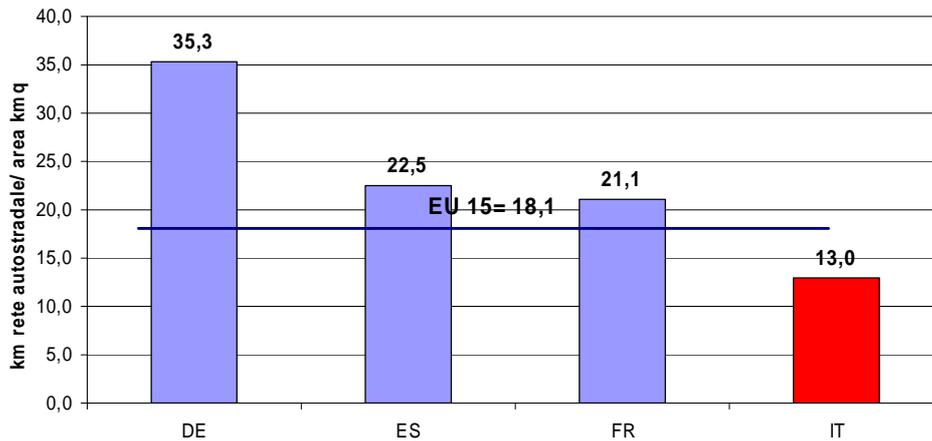
Tab 2.3 Lunghezza rete stradale per tipologia (km*1000), anno 2006

	autostrada (A)		strada di comunicazione nazionale e regionale (B)		strade di importanza locale	strade secondarie	totale rete stradale principale (A+B)
	km *1000	% sul tot	km *1000	% sul tot	km *1000	km *1000	km*1000
DE	12,6	33%	26,0	67%	35,0	14,5	38,6
ES	11,4*	40%	17,2	60%	26,0	39,0	28,7
FR	10,7	20%	42,4	80%	53,3	25,0	53,1
IT	6,5	22%	23,6	78%	24,0	26,4	30,1

(*) dati 2005

Fonte: Elaborazione su dati Società Autostrade, *Le autostrade in Europa, 2007*

Grafico 4 Densità di rete autostradale (2006)*



(*) densità di rete autostradale = km rete autostradale/area Km²

Fonte: Elaborazione su dati Società Autostrade, *Le autostrade in Europa, 2007*

3. DOTAZIONI PORTUALI

In termini di merci trasportate via mare l'Italia è il terzo Paese UE.

Soltanto Genova, tuttavia, si piazza fra i primi 15 scali europei (tredicesimo posto con 45,9 milioni di tonnellate movimentate nel 2004) (tabella 3.1).

Lo sviluppo in senso competitivo del sistema portuale italiano risulta dunque condizionato dalle caratteristiche dimensionali degli scali: il volume delle merci movimentate nei porti italiani è ad oggi ancora modesto, non solo rispetto ai grandi porti del nord Europa, ma anche rispetto a molte realtà del Mediterraneo. Tale criticità, imputabile a fattori specifici tra i quali certamente il deficit infrastrutturale, si traduce in una concreta difficoltà nella potenziale acquisizione di una quota crescente dei traffici mondiali.

Tab 3.1: Trasporto marittimo: 15 maggiori porti (in milioni di tonnellate)

	Port, Country		1997	Port, Country		2002	Port, Country		2004
1	Rotterdam	NL	303,4	Rotterdam	NL	302,7	Rotterdam	NL	330,9
2	Antwerp	BE	104,6	Antwerp	BE	113,9	Antwerp	BE	135,5
3	Marseille	FR	92,9	Marseille	FR	89,2	Hamburg	DE	99,5
4	Le Havre	FR	58,2	Hamburg	DE	86,7	Marseille	FR	90,8
5	London	UK	55,7	Bergen	NO	85,3	Bergen	NO	75,6
6	Tees & Hartlep.	UK	51,2	Le Havre	FR	63,8	Le Havre	FR	71,9
7	Grimsby & Imm.	UK	48,0	Grimsby & Imm.	UK	55,7	Grimsby & Imm.	UK	57,6
8	Forth	UK	43,1	London	UK	51,2	Tees & Hartlep.	UK	53,8
9	Amsterdam	NL	36,9	Tees & Hartlep.	UK	50,4	London	UK	53,3
10	Dunkerque	FR	36,4	Amsterdam	NL	48,5	Algeciras	ES	52,6
11	Milford Haven	UK	34,5	Genoa	IT	44,4	Amsterdam	NL	49,9
12	Algeciras	ES	34,2	Dunkerque	FR	44,3	Dunkerque	FR	46,4
13	Southampton	UK	33,1	Trieste	IT	43,7	Genoa	IT	45,9
14	Sullom Voe	UK	32,1	Algeciras	ES	42,2	Bremen/B'haven	DE	45,4
15	Liverpool	UK	30,8	Forth	UK	42,2	Willhelmshaven	DE	45,0

Fonte: dati Eurostat, *Panorama of Transport, 2007*

Tab 3.2 : Trasporto marittimo: traffico in migliaia di tonnellate

UK		Spagna	
2000	505.852	2000	222.478
2006	520.863	2006	389.615
Olanda		Francia	
1997	399.724	1997	306.685
2000	403.291	2000	314.521
2006	476.267	2006	327.615
Italia		Germania	
1997	353.563	1997	205.589
2000	377.300	2000	233.000
2005	424.345	2006	294.750
Belgio		UE	
1997	158.584	1997**	178.507
2000	175.895	2000*	207.466
2006	216.048	2006*	246.322

(*) Dall'EU dei 15 sono escluse Austria e Lussemburgo

(**) dall'UE dei 15 sono escluse Austria e Lussemburgo nonché UK e Spagna

Fonte: dati Eurostat, *on line database, 2008*

4. QUOTE MODALI

Negli ultimi 36 anni la perdita di competitività del settore ferroviario in Italia, rispetto alle altre modalità di trasporto, per il trasporto passeggeri (escluso l'aereo), è evidente (Tabella 4.1). Tale perdita è stata nettamente più contenuta in Francia e Germania dove i continui e crescenti investimenti in infrastrutture, specie in quelle di nuova generazione (si veda la tabella 4.2), hanno invece consentito al treno di stabilizzarne la quota modale.

Tab 4.1: Quote modali passeggeri, trasporto terrestre (1970-2006)

Germania	Auto	Bus	Treno	Tram e metro
1970	73,2%	12,6%	11,6%	2,7%
1990	82,1%	8,8%	7,3%	1,8%
2000	83,9%	7,0%	7,6%	1,5%
2004	84,8%	6,6%	7,1%	1,5%
2006	84,4%	6,4%	7,7%	1,5%
Spagna	Auto	Bus	Treno	Tram e metro
1970	62,5%	20,3%	13,6%	3,6%
1990	76,6%	14,7%	6,8%	1,9%
2000	80,0%	13,3%	5,3%	1,4%
2004	81,7%	12,3%	4,7%	1,3%
2006	81,4%	11,8%	5,3%	1,5%
Francia	Auto	Bus	Treno	Tram e metro
1970	80,7%	6,7%	10,9%	1,7%
1990	83,6%	5,9%	9,1%	1,5%
2000	85,0%	5,2%	8,5%	1,3%
2004	79,4%	4,6%	8,0%	8,0%
2006	84,1%	5,2%	9,2%	1,5%
Italia	Auto	Bus	Treno	Tram e metro
1970	76,1%	11,5%	11,6%	0,8%
1990	79,7%	12,8%	6,8%	0,6%
2000	83,2%	10,7%	5,4%	0,6%
2004	82,5%	11,5%	5,3%	0,7%
2006	81,7%	12,1%	5,5%	0,7%
UK	Auto	Bus	Treno	Tram e metro
1970	75,6%	15,3%	7,8%	1,3%
1990	87,2%	6,9%	5,0%	1,0%
2000	87,2%	6,4%	5,2%	1,1%
2004	87,2%	6,2%	5,5%	1,1%
2006	86,6%	6,3%	6,0%	1,1%
EU15	Auto	Bus	Treno	Tram e metro
1970	74,5%	13,0%	10,6%	1,9%
1990	81,8%	9,8%	7,1%	1,3%
2000	83,4%	8,8%	6,6%	1,2%
2004	83,8%	8,6%	6,4%	1,2%
2006	83,3%	8,6%	6,9%	1,2%

Fonte: elaborazione dati Eurostar, *Statistical Pocketbook*, 2007

Tab 4.2: Densità di rete ferroviaria*

	Densità di rete tot			Densità di rete AV		
	1990	2000	2006	1990	2000	2006
Germania	114,8	102,5	95,6	0,3	1,8	3,6
Spagna	28,7	27,4	28,6	0,0	0,9	2,4
Francia	62,6	53,8	54,3	1,3	2,3	2,9
Italia	53,4	53,8	55,9	0,7	0,8	1,9
UK	69,3	69,9	81,8	0,0	0,0	0,3

(*) densità di rete = km rete/area km²

Fonte: elaborazione su dati Union Internationale des Chemins de Fer (UIC), *Synopsis*; Eurostat, *Energy & Transport Statistical Pocketbook, 2007*

Tabella 4.3: Quota modali merci, trasporto terrestre (1995-2006)

Germania	Ferrovia	Strada	Altro
1995	18,0%	61,6%	20,4%
2000	17,6%	63,8%	18,5%
2006	20,7%	63,9%	15,4%
Spagna	Ferrovia	Strada	Altro
1995	9,2%	85,8%	5,0%
2000	6,9%	88,6%	4,4%
2006	4,4%	91,7%	3,8%
Francia	Ferrovia	Strada	Altro
1995	18,9%	63,4%	11,3%
2000	19,7%	72,6%	11,0%
2006	14,5%	74,7%	10,9%
Italia	Ferrovia	Strada	Altro
1995	10,5%	84,7%	4,8%
2000	10,5%	84,7%	5,1%
2006	9,4%	86,1%	4,4%
UK	Ferrovia	Strada	Altro
1995	7,1%	86,8%	6,1%
2000	9,3%	84,8%	6,0%
2006	11,2%	83,5%	5,3%
EU15	Ferrovia	Strada	Altro
1995	14,4%	73,0%	12,6%
2000	14,0%	74,0%	12,0%
2006	13,8%	75,6%	10,6%

(*) Altro = condotte + vie fluviali

Fonte: dati Eurostat, *Statistical Pocketbook, 2007*

Il trasporto merci segue la via del trasporto su gomma che ne rappresenta la modalità prevalente non solo in Italia, ma in tutti i Paesi europei. Nel 2003 è stata registrata un'inversione di tendenza per le merci trasportate tramite ferrovia tanto che i milioni di tonn*km trasportati con il treno hanno ricominciato a crescere. Questa ripresa è però molto fragile e squilibrata tra i 15 Stati membri (la Francia, ad esempio, non ha ancora cominciato a dare una svolta al processo di perdita della quota ferroviaria).

Grafico 5: trasporto merci per ferrovia (1990-2006)

