

Infrastrutture di trasporto (Coord. Maio Sebastiani)

Contributo per il gruppo di lavoro - Bozza del 19 febbraio 2007

di Laura Cavallo, Andrea Cesarini, Piero Rubino, Massimo Provinciali e Mario Sebastiani

Nelle pagine che seguono vengono sintetizzati gli aspetti salienti delle infrastrutture aeroportuali, ferroviarie, autostradali e portuali. Il lavoro è da considerarsi largamente preliminare e per molti versi incompleto.

Si è tentato per quanto possibile di trattare i diversi settori seguendo lo schema di sotto riportato. Non vi è stata possibilità di affrontare i temi strutturali di riforma, che potranno essere oggetto di riflessione, unitamente al completamento della relazione, per una successiva riunione del gruppo Astrid.

Hanno partecipato alla stesura Laura Cavallo, Andrea Cesarini, Piero Rubino, Massimo Provinciali e Mario Sebastiani.

Piano di lavoro del Gruppo trasporti di Astrid - parte preliminare						
		Ferrovie	Porti	Aeroporti	Autostrade	Strade
	TEMI					
1)	Reti: perimetro, descrizione fisica, distribuzione territoriale, programmi di investimento in attuazione.					solo statali e regionali
2)	Aspetti di mercato: struttura dell'offerta e dinamica della domanda					
3)	Regime proprietario					
4)	Regime di gestione					
5)	Regime di finanziamento					
6)	Processi di liberalizzazione					
6a)	Normativa comunitaria					
6b)	Normativa nazionale					
6c)	Stato di attuazione					
6)	Articolazione delle competenze: organismi di regolazione e vigilanza					
6a)	Normativa comunitaria					
6b)	Normativa nazionale					
6c)	Assetto attuale					
8)	Regime di separazione					
8a)	Normativa comunitaria					
8b)	Normativa nazionale					
8c)	Stato di attuazione					
9)	Regime e condizioni: (i) di affidamento, (ii) di all'utilizzo delle reti; (iii) universalità dei servizi					
9a)	Normativa comunitaria					
9b)	Normativa nazionale					
9c)	Stato di attuazione					
10)	Temi strutturali per la riforma del settore					
10a)	La riforma dell'assetto delle competenze regolatorie					
10b)	Le procedure amministrative per l'affidamento delle attività					
10c)	Universalità e protezione delle fasce sociali deboli					
10d)	Esigenze di sviluppo e ammodernamento tecnologico					
10e)	Esternalità, safety e impatto ambientale					

La tabella qui sotto sintetizza alcuni elementi salienti, tratti dalla analisi delle pagine che seguono.

SCHEDA DI SINTESI				
	AEROPORTI	RETE FERROVIARIA	RETE AUTOSTRADALE	PORTI
Infrastrutture fisica	101 (45 con traffico commerciale)	20.000 Km. (6.500 - rete fondamentale)	6.500 Km	147 porti, 21 nel SINT
Regime proprietario	pubblico (max casi)	Stato (sedime); RFI/Regioni (rete)	ANAS	Stato
Regime di gestione	concessione diretta Stato (totale, parziale, precaria)	Concessione Stato (RFI), Regioni (rete locale)	concessione diretta ANAS	concessione Stato
Gestori infrastrutture	45	RFI + 34 società regionali	23 Società + ANAS	Autorità portuali (25 porti) o Capitanerie di porto
Regime separazione rete/servizi	Proprietaria	Societaria		Proprietaria
Regime di finanziamento	Pubblico in passato; ora privato	Pubblico	Privato (pedaggio) o pubblico	Pubblico/privato
<i>Processi di liberalizzazione:</i>				
servizi di trasporto	liberalizzati infra-UE	assoc. Internazionali imprese ferr. e trasp. int. merci		liberalizzati
altri servizi	handling liberalizzato	terminal gestiti da RFI	subconcessioni	terminal in concessione; op. portuali privatizzate soggette a autorizzaz.
servizi infrastrutturali	orientamento al costo	orientamento al costo	orientamento al costo	
Stato della liberalizz. in Italia	attuata	piena liberalizz. con reciprocità. 12 imprese ferroviarie operanti		attuata
Articolazione competenze regol.	Enac, M.Trasp., MAE, CIPE	M.Infr., M.Trasp., MAE, MSE, CIPE	ANAS, M.Infr., MAE	Autorità p., Cap. p., M.infr., M.Trasp.

I.- SETTORE AEREO

A) GLI “ATTORI”

Operano nel settore aereo numerosi “attori” di natura privata o privatistica e o di natura pubblica, che possono essere così schematizzati:

- a) quanto ai primi: le società aeroportuali, le compagnie aeree, i prestatori di servizi di assistenza a terra, l'ENAV, in quanto prestatore di servizi di assistenza e controllo del traffico aereo, Assoclearance come soggetto che svolge le funzioni di allocazione degli slots aeroportuali;
- b) quanto ai secondi, l'ENAC, Ministero dei trasporti, Il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero della difesa, il CIPE, incluso il suo nucleo tecnico - NARS.

B) INFRASTRUTTURE AEROPORTUALI

B.1.) INFRASTRUTTURE FISICHE E TRAFFICO AEREO

Sono operativi (2005) in Italia 101 aeroporti aperti al traffico civile, che possono essere in vario modo classificati: secondo la tipologia di traffico e la funzione (commerciale, aviazione generale, misti commerciale/aviazione generale, misti commerciale/militare), la natura privata o pubblica, il regime concessorio.

Gli aeroporti aperti al traffico commerciale (spesso operanti anche traffico di aviazione generale) sono 45, di cui 13 con status di aeroporti militari aperti al traffico civile. Essi assorbono la quasi totalità del traffico con origine/destinazione in Italia, con quasi 113 milioni di passeggeri (arrivi + partenze) e 1,349 milioni di movimenti (atterraggi + decolli) di aeromobili nel 2005.

Il 78% del traffico passeggeri è operato dai primi 10 aeroporti, e oltre il 50% del totale nazionale dagli aeroporti di Roma (Ciampino e Fiumicino) e di Milano (Linate e Malpensa). Il traffico cargo è per il 94% esercitato dai primi 10 aeroporti e per 67% da quelli di Roma e di Milano; la quota sfiora l'80% includendo l'aeroporto di Orio al Serio (Bergamo); il sistema aeroportuale milanese (Malpensa, Linate e Bergamo) concentra il 63% del traffico merci del Paese.

Come distribuzione territoriale, solo il 20,5% del traffico passeggeri e il 3,4% di quello merci sono operati da aeroporti localizzati nel Mezzogiorno e nelle Isole.

Nessuno degli aeroporti italiani rientra – per qualsiasi tipologia di traffico - fra i primi 30 aeroporti mondiali.

Il traffico aereo è storicamente crescente più che in ogni altro segmento del mercato dei trasporti, con media negli ultimi 30 anni intorno al 5-6%/anno.

La capacità aeroportuale italiana è nel complesso adeguata e omogeneamente distribuita sul territorio, sebbene non manchino elementi di criticità, quali la sottoutilizzazione di alcuni scali e la congestione di altri. Nel complesso tuttavia, non esistono problemi di congestione – anche negli aeroporti a maggior traffico – paragonabili a quelli presenti in altri paesi europei. Come proxy di fenomeni di congestione può essere utilizzata l'indicazione degli aeroporti “coordinati” (cioè con situazioni di congestione in alcune fasce orarie: Torino, Linate, Malpensa, Venezia, Ciampino, Fiumicino, Napoli, Palermo, Catania e Cagliari) e di quelli “facilitati” (con minori fenomeni di congestione, limitatamente a periodi dell'anno: Bologna, Pisa, Lampedusa e Pantelleria); in tali aeroporti gli slots sono allocati dal Coordinatore degli slots.

La non infrequente vicinanza fra scali regionali comporta una duplicazione di offerta che, che, sotto il profilo industriale, richiederebbe una razionalizzazione attraverso l'attribuzione di vocazioni differenziate (passeggeri, merci, carriers, posta), la quale tuttavia si presenterebbe delicata sotto il profilo del diritto comunitario.

Alcuni aeroporti manifestano significativi problemi di impatto ambientale per la vicinanza con centri abitati o di aerovie di avvicinamento che comportano il sorvolo a bassa quota di centri abitati. In altri casi sono carenti i collegamenti terrestri, per l'insufficienza sia dei raccordi ferroviari che stradali.

B.2) REGIME CONCESSIONARIO

Sotto il profilo concessorio possono distinguersi le seguenti tipologie:

- (i) concessione di gestione totale, allorché l'intero scalo (infrastrutture e di volo, terminal, ecc.) è affidato a una Società di gestione, per la durata normalmente di 40 anni; hanno ricevuto in diversi momenti la concessione di gestione totale le società operanti i seguenti aeroporti: Bari, Bergamo (*), Bologna, Brindisi, Firenze, Foggia, Genova (*), Milano (Linate e Malpensa)(*), Napoli, Olbia, Pisa, Roma (Ciampino e Fiumicino)(*), Taranto, Torino (*), Venezia (*); le Società degli aeroporti marcati con (*) sono affidatarie di concessioni di gestione totale in virtù di leggi speciali; le altre ex Regolamento 521/1997, il quale prevede (a) in via prioritaria l'affidamento diretto fino a 40 anni della gestione totale alle società in gestione parziale, previa trasformazione in SpA, l'adeguamento del capitale sociale e la presentazione di un programma di interventi e di un piano finanziario; (b) in alternativa 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;
- (ii) Concessione di gestione parziale, allorché il gestore introita i diritti di imbarco di passeggeri e merci, sostenendo i costi relativi ai terminal e alle loro pertinenze; costi e ricavi derivanti dalle infrastrutture di volo sono di pertinenza di ENAC; rientrano al momento in questa condizione gli aeroporti di Cagliari, Catania, Forlì, Palermo, Rimini, Treviso, Trieste, Verona, i quali sono in attesa di affidamento della gestione totale;
- (iii) Concessione di gestione parziale a titolo precario, allorché (nelle more della definizione della convenzione di gestione parziale o totale) la gestione ha per oggetto singoli beni concessi, senza diritto del gestore di introitare diritti, che restano di pertinenza dell'Erario;
- (iv) Concessioni di gestione parziale o precaria con anticipata occupazione del suolo pubblico, ex art. 17 della legge 135/1997, in virtù del quale la società gestisce la totalità

- delle infrastrutture, con vincolo di destinazione degli introiti alla copertura dei costi di manutenzione;
- (v) Gestione diretta da parte dell'Enac, fattispecie che riguarda aeroporti minori.

B.3) REGIME PROPRIETARIO

Occorre al riguardo distinguere:

- a) il sedime aeroportuale, di proprietà demaniale (demanio indisponibile);
- b) le immobilizzazioni aeroportuali, di cui:
 - (i) quelle finanziate dallo Stato restano a tutti gli effetti di proprietà statale, essendo normalmente contabilizzate dalle società di gestione fra i conti d'ordine, oppure nell'attivo ma con contropartita nel passivo dei finanziamenti pubblici;
 - (ii) quelle autofinanziate dalle società sono di loro proprietà ma vanno a loro volta distinte in due tipologie: (a) le immobilizzazioni strutturalmente legate alla funzionalità dell'aeroporto (Piste, terminal, scale mobili, nastri di smistamento bagagli, ecc.), soggette all'obbligo di mantenimento in piena efficienza e di restituzione al concedente alla fine della concessione (si tratta, in sostanza, di beni indisponibili); (b) altre immobilizzazioni (arredi, computers, ecc.) che sono nella piena disponibilità del concessionario.

B.4) REGIME DI FINANZIAMENTO

Gli investimenti aeroportuali sono stati in larga misura storicamente finanziati con contributi pubblici a titolo gratuito (non a fondo perduto, in quanto destinati a immobilizzazioni da retrocedere al concedente). A partire dalla legge (...) lo Stato ha erogato circa 3,5 miliardi di lire, di cui circa 2,2 miliardi destinati al potenziamento infrastrutturale degli aeroporti di Fiumicino e di Malpensa, circa 500 miliardi per gli aeroporti di Bari, Palermo, Catania, Cagliari e Venezia, e il restante importo ripartito a favore di altri aeroporti. Altri interventi minori si sono avuti per specifiche finalità, specie per la sicurezza.

Ciò è stato giustificato dalla opportunità di promuovere lo sviluppo di un settore strategico, in assenza di un quadro definito di affidamento delle gestioni aeroportuali. Esso è stato inoltre permesso da un orientamento permissivo dell'Unione Europea, la quale ha nel passato teso a considerare gli investimenti pubblici nelle infrastrutture aeroportuali come espressione della politica dei trasporti degli Stati membri, sottraendo pertanto la fattispecie a valutazioni in termini di aiuti di Stato.

Tale fase si è ormai esaurita (il grosso degli investimenti è stato realizzato, i principali aeroporti sono ormai affidati in regime di gestione totale, la redditività è elevata, la finanza pubblica è "stretta", gli orientamenti comunitari sono mutati e sottopongono ora la materia alla normativa generale sugli aiuti di Stato), cosicché gli investimenti sono ormai pressoché interamente autofinanziati, salvo l'utilizzo dei residui fondi pubblici già stanziati.

C) ENAV

L'Ente nazionale per l'assistenza al volo è oggi una S.p.A. nata dalla trasformazione del precedente Ente pubblico non economico. E' tuttora integralmente di proprietà pubblica.

Le prescrizioni tecniche e di sicurezza che l'ENAC è tenuto a seguire sono fissate in sede europea da Eurocontrol.

L'ENAV svolge le funzioni di assistenza del traffico in rotta e dell'assistenza del traffico in terminale, quest'ultimo inteso come traffico degli aeromobili in decollo o in avvicinamento e atterraggio negli aeroporti italiani.

La regolamentazione tariffaria segue due diversi "canali":

- per le tariffe di rotta il criterio, fissato da Eurocontrol, si basa su di un meccanismo di cost-plus, sebbene da tempo si stia riflettendo sul passaggio a uno di tipo price cap;
- le tariffe di terminale rientrano invece nella potestà degli stati; anche queste seguono oggi meccanismi di cost-plus, nonostante da anni si stia tentando di passare al price cap; le tariffe sono determinate con decreto interministeriali trasporti-economia, previo parere del Nars.

D) PROCESSI DI LIBERALIZZAZIONE

I processi di liberalizzazione del settore sono stati di grande intensità sul lato dei servizi di trasporto aereo, meno su quello dei servizi aeroportuali.

D.1) NORMATIVA COMUNITARIA

Per i servizi di trasporto aereo il processo di liberalizzazione ha seguito l'impulso comunitario, e si è realizzato con il "III pacchetto" che comprendeva tre Regolamenti:

- il Regolamento 2407/92, relativo a norme comuni per il rilascio della licenza di vettore aereo comunitario;
- il Regolamento 2408/92, che stabiliva (a partire dal 1° aprile 1997) il libero accesso dei vettori comunitari alle rotte infra-europee;
- il Regolamento 2409/92, relativo alla regolamentazione delle tariffe per i servizi aerei comunitari.

In virtù dei Regolamenti menzionati, i vettori aerei comunitari possono liberamente attivare servizi aerei infra-comunitari, senza limitazioni se non quelle derivanti dalla regolamentazione relativa alla assegnazione degli slots aeroportuali, alla imposizione di oneri di servizio pubblico e a situazioni (molo contenute) di limitazioni del traffico e di ripartizione dello stesso fra aeroporti appartenenti a un medesimo sistema aeroportuale.

Con successivo Regolamento 847/2004 l'UE ha stabilito regole per i collegamenti con origine/destinazione esterne all'UE, operati in regime di accordi bilaterali fra gli Stati membri e gli Stati terzi, imponendo l'obbligo di non discriminazione fra compagnie comunitarie nelle designazioni operate dagli Stati comunitari.

Per i servizi infrastrutturali, vanno distinti diversi piani:

- a) l'accesso alla gestione degli aeroporti comunitari, su cui la normativa europea fa richiamo ai principi di concorrenza per il mercato (affidamento delle concessioni mediante procedure a evidenza pubblica);
- b) l'accesso alla prestazione di servizi aeroportuali di assistenza a terra (Direttiva 96/67, recepita nell'ordinamento italiano dal d.lgs. 18/99), che stabilisce il diritto alla libera prestazione di tali servizi per aeroporti con traffico superiore a 2 milioni di passeggeri; in presenza di elementi oggettivi, quali l'insufficienza delle infrastrutture, è possibile da parte degli Stati membri limitare il numero dei prestatori, i quali comunque debbono essere selezionati con procedure a evidenza pubblica;
- c) l'accesso alle infrastrutture aeroportuali da parte dei vettori, sottoposto alla unica condizione della disponibilità di slots aeroportuali (Regolamenti 95/93 e 894/02);
- d) le condizioni economiche per l'uso delle infrastrutture aeroportuali, materia sulla quale l'UE non ha ancora assunto un orientamento definitivo sulle proposte avanzate dalla Commissione; da

osservare al riguardo che nel tempo l'orientamento europeo sembra essersi fatto più cauto e flessibile, passando da un precisa indicazione di orientamento al costo (come nelle proposte del 1997 e 1998) a una (Proposta del 2007) che sembra indicare il principio-base nella libera negoziazione fra le parti, soggetta a vigilanza da parte delle Autorità nazionali di regolazione.

D.2) NORMATIVA ITALIANA

Seppure in ritardo, l'Italia ha recepito nell'ordinamento nazionale le Direttive comunitarie, talvolta con "interpretazioni" tali da indurre la Commissione ad aprire (o minacciare) procedure di infrazione.

Dell'accesso alla gestione degli aeroporti si è già detto in precedenza, concludendo che le procedure ad evidenza pubblica sono state di fatto normate come caso residuale.

Parimenti discutibile il recepimento della Direttiva 96/93, avvenuto con d.lgs. 18/99, prevedeva clausole sociali tali da porre in capo ai nuovi entranti sul mercato dell'handling aeroportuale l'obbligo di assorbire quote di personale del precedente monopolista pari alla propria quota di ricavi, così come l'obbligo di mutuarne le tipologie contrattuali.

Quanto alla allocazione degli slots, essendo materia regolamentata con Regolamento comunitario, in quanto tale immediatamente applicabile nell'ordinamento degli Stati membri, in modo alquanto rigido, non vi sono stati "aggiustamenti". Come si dirà poi, anzi, il caso italiano è forse più virtuoso di numerosi altri europei.

Quanto infine alle condizioni economiche di accesso alle infrastrutture aeroportuali, l'Italia è andata oltre le prescrizioni comunitarie (mai formalizzate, peraltro) introducendo nel 2000 (Delibera CIPE n. 86) l'obbligo di separazione contabile e di orientamento al costo, con price cap, per tutti i servizi aeroportuali essenziali alla navigazione aerea e offerti dalle società di gestione in regime di esclusiva.

Inizialmente a causa delle resistenze delle società di gestione, successivamente a causa della inefficienza e della pletoricità dell'assetto istituzionale preposto alla regolazione, solo nel 2004-2005 sono stati definiti in sede Enac i contratti di programma delle principali società di gestione aeroportuale. L'iter non si è tuttavia tuttora concluso a causa della emanazione della legge 248/2005 (cosiddetta dei "requisiti di sistema"), che parzialmente riforma il quadro regolatorio della citata Delibera CIPE, e delle difficoltà applicative della stessa, difficoltà che tuttora perdurano.

E) ASSETTO DELLE COMPETENZE ISTITUZIONALI

E.1) CONCESSIONI

Concedente è l'ENAC, che svolge anche funzioni istruttorie per il rilascio degli affidamenti. Questi sono attribuiti con decreti interministeriali trasporti-economia e, in caso di aeroporti aperti anche al traffico militare, di concerto con il Ministero della difesa;

E.2) SLOTS

Coordinatore degli slots è Assoclearance (o meglio, il suo Presidente), associazione senza fini di lucro istituita con decreto del Ministro dei trasporti, la cui compagine sociale è costituita per il 50% da società aeroportuali e per il 50% da vettori aerei; ciascuno dei componenti le due metà ha pari diritto di voto in ogni decisione assembleare, inclusa la l'elezione del Presidente. L'indipendenza del coordinatore si assume sia in tal modo garantita dall'equilibrio fra interessi contrapposti nella compagine sociale.

Sulle decisioni del coordinatore i contro-interessati possono proporre reclamo ai Comitati di coordinamento aeroportuale e, in caso di insoddisfazione, a un soggetto terzo, nominato dagli Stati, che tenterà una "mediazione"; quest'ultimo livello è oggi assicurato da ENAC. In realtà, nei dieci

anni di attività di Assoclearance i compliants sono stati veramente limitati, segno che il bilanciamento di interessi all'interno dell'Associazione

Da precisare che il citato Regolamento comunitario prevede che gli Stati membri designino come coordinatore una persona fisica o giuridica, garantendo che questi si comporti in maniera indipendente dagli interessi delle compagnie aeree: non dunque un soggetto "strutturalmente" indipendente ma uno che si comporti in modo indipendente (condizione simile alle c.d. *chinese walls* fra il soggetto responsabile della allocazione delle tracce ferroviarie e gli operatori ferroviari. Non a caso, fino a pochi anni fa (ma ancora ora) tale ruolo era svolto da dipendenti delle principali compagnie aeree europee.

E.3) LIMITAZIONI ALL'ACCESSO

Le eventuali limitazioni all'accesso dei prestatori di servizi di assistenza a terra sono regolamentate dall'ENAC;

E.4) TARIFFE

Le condizioni economiche per l'uso delle infrastrutture aeroportuali sono stabilite attraverso un complesso concorso di competenze: (i) l'ENAC definisce i contratti di programma con i gestori aeroportuali; (ii) il Ministero dei trasporti (DGAC) esercita vigilanza di legittimità su di essi e trasmette la documentazione al (iii) CIPE che, tramite il Nars, sottopone le proposte ad analisi di coerenza con le best practices regolatorie e con la regolamentazione di altri settori; (iv) previo parere del Nars, il CIPE approva i contratti di programma; (v) infine, le condizioni economiche previste dagli stessi sono formalizzate con decreti interministeriali trasporti-economia; la complessità della procedura e la naturale rissosità delle componenti istituzionali che vi partecipano sono tali da richiedere almeno 2 anni, con le seguenti conseguenze (alternative e congiunte): (a) che i dati di costo a base della definizione del percorso tariffario quinquennale nascono già vecchi (e dunque poco significativi, riferendosi ai 2-3 anni precedenti l'avvio del periodo regolatorio); (b) che l'effettiva implementazione della regolazione avviene a periodo regolatorio in buona parte già passato, con la paradossale conseguenza che le previsioni in esso contenute sono ormai da tempo oggetto di consuntivi, con ulteriore necessità di aggiornamenti che tuttavia debbono seguire la trafila indicata prima, sì da alimentare il circolo vizioso delle rincorse.

I.- FERROVIE

A) GLI “ATTORI”

I soggetti a vario titolo coinvolti nel settore ferroviario italiano sono:

- a) infrastruttura ferroviaria: società regionali (34) e RFI;
- b) imprese di trasporto al (31.12.2005): 38 licenziatarie di cui 12 effettivamente operanti;
- c) soggetti pubblici: Ministero delle infrastrutture, Ministero dei trasporti, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dello sviluppo economico, CIPE, Regioni.

B) RETE FISICA

B.1) INFRASTRUTTURE FERROVIARIE E TRAFFICO

INFRASTRUTTURA

Con una estensione complessiva di circa 20.000 chilometri, l'infrastruttura ferroviaria italiana può essere distinta nella rete regionale e in quella “nazionale”.

La rete regionale è quella gestita dalle c.d ex “ferrovie concesse”, oggi ferrovie regionali operanti in ambito locale. Si tratta sostanzialmente della parte di rete che nel 1905 non è entrato fare parte dell'infrastruttura direttamente gestita dallo Stato. Presenta le seguenti caratteristiche:

- sviluppo di circa 3.400 chilometri;
- il 35% a scartamento ridotto;
- il 94% a binario semplice;
- il 62% elettrificata

La rete nazionale, direttamente gestita da RFI sviluppa di circa 16.000 chilometri, di cui:

- circa 6.400 come rete fondamentale e 9.600 come rete complementare, a prevalente vocazione regionale;
- 60% a binario unico
- 31% non elettrificata

Le maggiori criticità delle rete ferroviaria:

- i colli di bottiglia rappresentati da deficit di capacità in alcuni nodi strategici, che riducono la capacità complessiva del sistema;
- l'insufficiente capacità lungo le direttrici internazionali di valico;
- l'arretratezza nella implementazione del progetto di alta velocità rispetto ai maggiori partners europei;
- il divario territoriale di dotazioni infrastrutturali; al riguardo:
 - (i) quanto alla rete RFI le linee elettrificate nel Nord, Centro e Sud Italia rappresentano, rispettivamente, il 74,3%, il 70,5% e il 52,1% del totale delle linee ivi localizzate; tali percentuali sono pari al 43,9%, al 48,1% e al 24,0% in relazione alla presenza di linee a doppio binario;
 - (ii) quanto alla rete regionale, le % di elettrificazione sono pari al 49,3%, al 59,6% e al 22,8%, rispettivamente, al Nord, al Centro e al Sud;

(iii) sebbene siano previste opere di raddoppio e di elettrificazione della rete nel Mezzogiorno, la concentrazione nel Centro-Nord degli investimenti nelle linee ad alta velocità è destinata ad accrescere ancor più il divario.

Come confronto internazionale, considerando l'UE-15, nel 1999 l'Italia si collocava al tredicesimo posto per densità di rete ferroviaria rispetto alla popolazione (279 Km/1.000.000 abitanti) e al settimo posto rispetto alla superficie (53,5 Km/1.000 Km²).

Salvo ammodernamenti e potenziamenti effettuati nel dopoguerra e i lavori in corso per le linee ad Alta Velocità, la rete ferroviaria italiana è rimasta sostanzialmente invariata rispetto i primi del '900. Il progetto di rete ad Alta velocità comprende le seguenti tratte:

- Torino-Milano-Napoli, in fase di completamento (2009-2010); sono oggi in esercizio la quasi totalità della tratta Roma-Napoli, la tratta Roma-Firenze e la tratta Torino-Novara;
- Milano-Venezia (manca la copertura finanziaria ma la progettazione esecutiva è stata completata)
- Milano-Genova (mancano progettazione esecutiva e copertura finanziaria)

Gli investimenti realizzati sulla rete di RFI hanno visto un sostanziale incremento dal 2001 al 2006 (da 3,7 a 6 Miliardi € annui) di cui circa il 60% per le linee AV, rispettando la pianificazione del PPI 2005. Gli investimenti pianificati dal 2008 al 2010 hanno subito un quasi totale definanziamento dalla finanziaria 2006.

Va infine aggiunto che importanti assi infrastrutturali ferroviari sono stati individuati dall'UE come progetti prioritari di interesse europeo (TEN-T), fra i quali interessano l'Italia:

- il corridoio n. 5 Lione-Torino-Venezia-Budapest
- il corridoio n. 1 Berlino-Brennero-Verona-Bologna-Palermo
- il corridoio Genova-Basilea-Duisburg-Rotterdam-Antwerpen.

Si tratta tuttavia di progetti per i quali non sono state al momento rese disponibili risorse finanziarie minimamente adeguate.

TRAFFICO

Il trasporto ferroviario in Italia, così come nella maggior parte dei paesi europei, è andato nel tempo incontro a un forte declino, con una quota di mercato che fra il 1970 e il 2004 è scesa dal 21% al 10,7% per le merci e dal 10,2% al 5,15% per i passeggeri sulle medie e lunghe percorrenze. Questa avversa dinamica è stata il prodotto di un trend piatto, contrapposto a una crescita senza precedenti della domanda complessiva di trasporto.

Il mercato del trasporto passeggeri a media e lunga percorrenza è tuttora servito pressoché esclusivamente dal Gruppo Ferrovie dello Stato, presente in larga prevalenza anche nel trasporto regionale e locale. Nel trasporto merci, a seguito della liberalizzazione avviata nel 1999, nuovi operatori sono entrati nei segmenti più redditizi del mercato, che tuttavia resta in massima parte servito da Ferrovie dello Stato.

Il rilancio del trasporto ferroviario, anche solo in termini di mantenimento delle attuali quote di mercato, è estremamente problematico, soprattutto per le merci.

Basti pensare che le previsioni europee stimano un aumento della domanda di trasporto merci, nel suo insieme, del 40% fra il 1998 e il 2010, del 23% fra il 2010 e il 2020, e del 21% fra il 2020 e il 2030.

Meno drammatico ma comunque inquietante è lo scenario del trasporto passeggeri a media e lunga percorrenza, per il quale un contributo positivo è atteso solo con l'entrata in funzione delle linee ad Alta velocità.

B.2) REGIME PROPRIETARIO E CONCESSIONARIO

Le ferrovie regionali (34 di numero):

- sono quasi interamente di proprietà delle Regioni, sebbene alcune siano ancora di proprietà statale e altre di proprietà privata
- sono esercite da società di capitali, comunque concessionarie in via diretta delle Regioni;
- ad eccezione del caso di società private, tali società sono di proprietà delle Regioni stesse; con il trasferimento delle competenze alle Regioni.

La rete nazionale è invece oggetto di concessione dello Stato a Ferrovie dello Stato (poi trasferita a RFI, a seguito della separazione societaria), rinnovata nel 2000 per 60 anni. Essa ha per oggetto principalmente:

- la progettazione, costruzione, collaudo, manutenzione e gestione della rete nazionale, delle stazioni e dei terminal merci;
- il collaudo e la certificazione del materiale rotabile circolante sull'intera rete italiana;
- l'allocazione della capacità ferroviaria.

Quanto alla proprietà della rete nazionale,

- il sedime su cui essa sorge è proprietà del demanio, mentre
- l'infrastruttura è di proprietà di RFI, come tale contabilizzata nello stato patrimoniale della Società.

Sotto il profilo organizzativo e societario, fino al 1985 Ferrovie dello Stato sono state considerate come un "pezzo di Stato", presiedute dal Ministro dei trasporti. Solo nel 1985 si è avuta la trasformazione in Azienda autonoma e, nel 1992, in SpA. Nel 2001 è stato completato il processo di "disintegrazione societaria", con la costituzione della holding FS (100% di proprietà del Ministero dell'economia e delle finanze, che svolge i poteri dell'azionista di concerto con il Ministero delle infrastrutture, per la parte infrastrutturale, e con il Ministero dei trasporti, per la parte servizi ferroviari) e delle controllate RFI e Trenitalia.

Negli anni 2001-2002, la gestione non ferroviaria delle principali stazioni italiane è stata subconcessa da RFI a Grandi Stazioni S.p.A. (per le nove maggiori stazioni italiane) e a Cento Stazioni S.p.A. per 101 medie stazioni. Entrambe le società vedono la partecipazione di Ferrovie dello Stato e di privati.

B.3) REGIME DEI FINANZIAMENTI

Il finanziamento degli investimenti e della gestione della rete locale è a carico delle Regioni.

Gli investimenti infrastrutturali sulla rete nazionale e la manutenzione straordinaria sono a carico dello Stato, il quale interviene in qualità di azionista unico (via FS) di RFI attraverso aumenti di capitale di FS; quest'ultima provvede alla ricapitalizzazione della controllata.

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, in realtà la formula non è mai decollata, cosicché si è infine optato per l'integrale finanziamento pubblico dell'infrastruttura. L'attesa, altamente dubbia, è che lo Stato possa gradualmente rientrare del finanziamento attraverso i ricavi di esercizio.

C) PROCESSI DI LIBERALIZZAZIONE

C.1) NORMATIVA COMUNITARIA

La liberalizzazione del settore ferroviario, tutt'altro che completata, è stata avviata – fra diffuse resistenze degli Stati membri - sotto l'impulso dell'UE.

Il processo si è attuato in più fasi, attraverso lo strumento delle Direttive:

a) una prima fase è stata formulata negli anni '90 (seppure con un percorso graduale di implementazione), con l'emanazione di più Direttive,

(i) il cui architrave è stata la Direttiva 91/440/CEE, che (a) stabiliva la separazione almeno contabile fra la gestione dell'infrastruttura e i servizi, (b) imponeva l'equilibrio economico (per l'infrastruttura il tendenziale equilibrio economico al netto degli investimenti), (c) prevedeva per il trasporto internazionale libertà di accesso alle reti nazionali per le associazioni internazionali di imprese ferroviarie e per le imprese ferroviarie di trasporto combinato; va precisato che, dal momento che le associazioni internazionali debbono includere un'impresa ferroviaria stabilita nel paese di origine o destinazione del traffico, l'effettiva liberalizzazione veniva a dipendere in ultima analisi dalle decisioni delle stesse imprese nazionali;

(ii) la Direttiva 95/18/CEE, relativa al rilascio delle licenze di impresa ferroviaria;;

(iii) la Direttiva 95/19/CEE, relativa alle condizioni di accesso alla infrastruttura ferroviaria, basate sulla non discriminazione e il pagamento di un pedaggio commisurato (almeno) ai costi variabili.

(iiii) La direttiva 96/48/CEE sull'interoperabilità del sistema ferroviario europeo ad alta velocità, teso ad eliminare le barriere tecnologiche e infrastrutturali alla concorrenza. Processo esteso anche alla rete convenzionale con la direttiva 2001/16/CEE;

b) Il "I pacchetto", costituito da un insieme di Direttive emanate nel 2001 (2001/12-13-14/CEE), le quali prevedevano:

(i) la liberalizzazione del trasporto merci internazionale, entro il 2003 sulla rete ferroviaria transeuropea ed entro il 2008 per la restante rete;

(ii) l'unbundling dei bilanci (a) del gestore dell'infrastruttura e dell'impresa ferroviaria nei gruppi verticalmente integrati e (b) e delle attività merci da quelle passeggeri;

(iii) la terzietà delle reti, attraverso l'obbligo di indipendenza giuridica, oppure organizzativa e decisionale del gestore delle infrastrutture rispetto alle imprese ferroviarie, nelle funzioni sensibili sotto il profilo concorrenziale (rilascio della certificazione di sicurezza, allocazione delle tracce, determinazione del pedaggio);

(iv) l'istituzione di un organismo indipendente di vigilanza, competente a verificare la terzietà del gestore delle infrastrutture e a intervenire nelle controversie fra di esso e le imprese ferroviarie;

c) Il "II pacchetto" (Direttive 2004/49-50-51/CEE e Regolamento 2004/881/CEE), che prevede in particolare:

(i) Il completamento della liberalizzazione del trasporto merci: dal 1 gennaio 2007 trasporto internazionale e cabotaggio sono aperti alla concorrenza;

(ii) l'aggiornamento delle precedenti Direttive sulla interoperabilità;

(iii) l'istituzione dell'Agenzia europea per la sicurezza e l'interoperabilità e di Agenzie nazionali della sicurezza entro Aprile 2006 (l'Italia è oggetto di una procedura di infrazione per mancato recepimento).

d) Infine il "III Pacchetto", ancora in gestazione, che, fra le altre misure, prevede l'apertura al 1°1.2010 alle imprese ferroviarie comunitarie del trasporto internazionale di passeggeri, rimuovendone dunque la limitazione alle sole associazioni internazionali.

In conclusione, con l'attuazione delle proposte del III Pacchetto resterebbero limitazioni alla concorrenza solo nei servizi di cabotaggio per il trasporto ferroviario passeggeri.

C.2) NORMATIVA ITALIANA

L'orientamento italiano ai processi di liberalizzazione si è conformato negli anni '90 a quello della maggior parte degli altri Stati, accettando con riluttanza la spinta comunitaria, come è testimoniato dal ritardo nel recepimento delle Direttive.

Tuttavia, a partire dal 1999-2000 si è assistito a una forte accelerazione del processo, che per una volta tanto ha portato l'Italia ad andare ben oltre le prescrizioni comunitarie.

In particolare, con la legge 388/2000 è stato garantito alle imprese comunitarie il libero accesso alla infrastruttura ferroviaria, anche per servizi di cabotaggio passeggeri e merci, subordinandolo alla autorizzazione del Ministero dei trasporti a garanzia del rispetto della clausola di reciprocità.

Al tempo stesso FS in quanto impresa di trasporto (poi Trenitalia) ha perso la qualifica di concessionaria per assumere quella di licenziataria.

Una volta fissato il principio del libero accesso, il successivo D. Lgs. 188/2003, che recepisce il primo pacchetto, ne ha precisato i contenuti, prevedendo:

- a) l'estensione del diritto di accesso ai c.d. "richiedenti autorizzati", vale a dire, spedizionieri, operatori cargo, Regioni ecc.;
- c) l'eliminazione della allocazione della capacità ferroviaria attraverso contratti a lungo termine e la sostituzione con accordi-quadro;
- d) il principio dell'indipendenza dalle imprese ferroviarie dei soggetti che forniscono i servizi essenziali per l'accesso alle infrastrutture (formazione dei treni, servizi nei terminal merci, ecc.) ad evitare possibili comportamenti discriminatori.

C.3) LO STATO DELLA LIBERALIZZAZIONE IN ITALIA

Il processo descritto sopra ha condotto al quadro che segue (31.12.2005):

- 35 licenze rilasciate a imprese ferroviarie, di cui:
- 22 hanno ottenuto il certificato di sicurezza;
- 12 effettivamente operanti (3 nel solo trasporto passeggeri, 6 nel solo trasporto merci, e per trasporto misto passeggeri e merci).

I nuovi entranti nel settore merci hanno raggiunto quote di mercato di quasi l'8%, posizionandosi sui mercati a maggiore valore aggiunto, quali i valichi (cherry picking).

Pur essendo ben lontani da un mercato liberalizzato nel settore passeggeri, è da ritenere che un consistente ingresso di nuove imprese si potrà avere con la messa in funzione delle linee ad Alta velocità.

Da aggiungere che con la "disarticolazione" societaria del Gruppo Ferrovie dello Stato, il gestore dell'infrastrutture RFI è divenuto soggetto separato dall'operatore ferroviario Trenitalia. In tal

modo, con la separazione societaria si è andati oltre le prescrizioni comunitarie che impongono l'indipendenza organizzativa e decisionale (ma non obbligatoriamente societaria) dalle imprese ferroviarie del soggetto che alloca la capacità ferroviaria.

D) ASSETTO DELLE COMPETENZE ISTITUZIONALI

L'articolazione delle competenze nel settore è stata modificata dal recente riordino dei Ministeri (L. 233/2006) e dai successivi provvedimenti attuativi. Allo stato attuale essa mostra una ragguardevole sovrapposizione di competenze:

- a) RFI: allocazione della capacità ferroviaria, riscossione dei pedaggi, certificazione di sicurezza, previa pubblicazione del "Prospetto informativo della rete";
- b) Ministero delle infrastrutture: programmazione, finanziamento, realizzazione, vigilanza sulla gestione delle reti e sui nodi di interesse nazionale di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze per RFI, Regioni per le ferrovie regionali ;
- (c) Ministero dei trasporti: vigilanza e monitoraggio su concorrenza e non discriminazione, definizione del pedaggio e dei regole per l'accesso all'infrastruttura;
- c) Ministero dell'economia e delle finanze: esercizio dei poteri dell'azionista e approvazione dei piani annuali e pluriennali di Ferrovie dello Stato;
- d) Ministero dello sviluppo economico: valutazione degli investimenti infrastrutturali e impatto sullo sviluppo e la coesione territoriale;
- e) CIPE: approvazione degli investimenti infrastrutturali e del pedaggio.

III.- AUTOSTRADE

A) GLI “ATTORI”

La rete autostradale italiana è gestita da 23 società a cui si aggiunge l'ANAS, che gestisce in proprio circa 900 Km di rete.

Soggetti pubblici istituzionalmente competenti: ANAS, Ministero delle infrastrutture, Ministero dell'economia e delle finanze, CIPE.

B) RETE FISICA

B.1) RETE STRADALE E AUTOSTRADALE

La rete stradale italiana si sviluppa per circa 300.000 chilometri, di cui:

- autostrade, circa 6.500 Km., di cui il 51%, il 18% e il 31%, rispettivamente, al Nord, Centro e Sud;
- strade statali, circa 47.000 Km, di cui il 34%, il 19% e il 47%, rispettivamente, al Nord, Centro e Sud;
- strade provinciali, 115.000 Km, di cui il 36%, il 20% e il 44%, rispettivamente, al Nord, Centro e Sud;
- strade urbane, extra-urbane secondarie e vicinali – restante chilometraggio

Come densità territoriale, il Nord supera la media nazionale del 33,3% (Km autostrade/100 Km²) e del 15,1% (Km autostrade/abitanti), mentre il Sud e le Isole sono al di sotto, rispettivamente, del 23,8% e del 14,8%.

La rete autostradale in esercizio si articola in tre assi longitudinali (dorsale tirrenica (A12 – non ancora completata), Autosole (A1) e dorsale adriatica (A14)) e in tre assi trasversali (Torino-Trieste (A4), Roma-Teramo e Torano-Pescara (A24-A25) e Napoli-Canosa (A16)).

Sulla rete autostradale, la cui estensione è rimasta sostanzialmente immutata dal 1998, sono attualmente avviati lavori per la costruzione di circa 85 Km (fra cui la c.d.variante di valico) e in programma ulteriori 900 Km. Altri lavori sono in corso o in programma per la realizzazione di terze o quarte corsie, tenuto conto che poco oltre il 20% della attuale rete è dotata di tre corsie e che il 90% di queste tratte è localizzata nel Centro-Nord.

Come *benchmark*, all'inizio degli anni '70 la rete autostradale italiana a pedaggio era, in proporzione al territorio nazionale, la più estesa del mondo. Nei successivi 30 anni, invece, a causa della esiguità degli investimenti l'Italia è rimasta indietro rispetto a molti paesi europei, sopravanzando al tempo stesso tutti per tasso di crescita della circolazione: fra il 1970 e il 2003 la rete autostradale è cresciuta del 17,4% contro un parco autoveicoli aumentato del 118,1%.

B.2) EVOLUZIONE DEL TRAFFICO

(da completare)

C) REGIME PROPRIETARIO, CONCESSIONARIO E DEI FINANZIAMENTI

Con la legge 289/2002 la proprietà della rete autostradale nazionale è stata trasferita all'ANAS. Di questa:

- circa 5.600 Km sono gestiti da società private concessionarie di ANAS
- circa 900 Km sono gestiti direttamente da ANAS

Nonostante l'elevato numero di gestori autostradali (le società concessionarie sono oggi 23), il mercato è fortemente concentrato in due Gruppi: il Gruppo Autostrade per l'Italia, che gestisce circa il 61% della rete), e nel Gruppo Gavio (18% della rete). Il restante 21% è gestito da società per lo più controllate da Regioni e EE.LL.

Le concessioni hanno per oggetto la costruzione, manutenzione, sfruttamento e gestione della rete e delle pertinenze autostradali. Dopo l'iniziale apporto di fondi pubblici, gli investimenti infrastrutturali sulle autostrade a pedaggio sono oggi operati in regime di autofinanziamento.

L'effettiva apertura della concorrenza è ancora limitata, in parte in quanto procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle concessioni sono state l'eccezione (ad oggi unicamente quella per la A24 e A25), in parte in quanto la forte concentrazione limita forme di yardstick competition, in parte per i fenomeni di cattura del regolatore, evidenziati da recente dibattito sulle concessioni autostradali e testimoniati dalla elevata redditività delle società; in prospettiva, la forte inclinazione dei due grandi Gruppi a rilevare quote rilevanti delle partecipazioni di Regioni ed EE.LL. non sembra foriera di miglioramenti in senso concorrenziale.

D) PROCESSI DI LIBERALIZZAZIONE

D.1) NORMATIVA EUROPEA

(da scrivere)

D.2.1) ASSETTO DELLE COMPETENZE ISTITUZIONALI IN ITALIA

L'ANAS

Istituito con d.lgs. n. 143/94 e trasformato in SpA nel 2002 (L. 178/02).

Funzioni, così come indicate nella Convenzione, che attua la legge n. 178/02, stipulata tra ANAS e MIT il 19 dicembre 2002:

- Costruzione e gestione di strade e autostrade di interesse nazionale
- Proprietà della rete autostradale e concedente
- Vigilanza e controllo sui lavori di costruzione e sulla gestione delle società concessionarie autostradali
- Vigilanza sull'adempimento degli obblighi contrattuali dei concessionari
- definizione con i concessionari i valori dei recuperi di efficienza (price cap) e dei miglioramenti di qualità per il quinquennio, ai fini degli adeguamenti tariffari.
- Gestione di oltre 20 mila Km. di rete stradale e 870 Km. di rete autostradale

CIPE

- emana direttive sulla revisione delle tariffe autostradali, tenuto conto dei piani finanziari, del costo della vita, dei volumi del traffico e dei dati che emergono dagli indicatori di produttività;
- emana direttive per la revisione delle convenzioni e degli atti aggiuntivi che disciplinano le convenzioni autostradali;
- fissa criteri generali di applicazione delle tariffe, precisati nelle convenzioni fra ANAS e concessionari.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE

- approva le convenzioni e gli atti aggiuntivi, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

D.2.2) EVOLUZIONE DEL REGIME CONCESSORIOAnni 70 / 80 Natura pubblica del contratto di concessione

- Obbligo della maggioranza pubblica nelle società concessionarie.
- Rappresentanza nel Collegio sindacale del Ministero dell'Economia e dell'Anas
- Tetto alla distribuzione degli utili (L.287/71)
- Unicità dell'oggetto sociale
- Garanzia delle obbligazioni assunte da parte del Fondo Centrale di Garanzia
- Tariffe amministrate (CIP – CIPE)

Anni 90 / 00 Natura privata del contratto di concessione

- Eliminazione dell'obbligo di maggioranza pubblica nelle società concessionarie
- Rappresentanza nel Collegio sindacale di MEF ed Anas
- Eliminazione del tetto alla distribuzione degli utili
- Pluralità dell'oggetto sociale (L. 136/99)
- Garanzia delle obbligazioni assunte da parte del Fondo Centrale di Garanzia solo in presenza di maggioranza pubblica
- Tariffe regolate al price cap

Ulteriori modifiche con le leggi n. 109/94 ("Merloni") e n. 166/02 ("Merloni-ter")

FATTORI DI RIFERIMENTO	SITUAZIONE ATTUALE	SITUAZIONE PREGRESSA
Natura del rapporto	Privata / amministrata	Pubblico / amministrato
Obbligo della partecipazione maggioritaria di capitale pubblico	no	si
Garanzie dello Stato sulle obbligazioni assunte	solo con maggioranza pubblica del capitale	si
Modalità di affidamento della concessione	Procedimento concorsuale	Affidamento diretto
Obbligo di affidare lavori a terzi nella misura del 40%	si	no
Canone al concedente sulle sub – concessioni accordate	si	no
Eventuale corrispettivo al concedente	si	no
Durata massima della concessione	non definita	Max 30 anni
Ammortamento finanziario delle opere	anche oltre la durata della concessione	entro la durata della concessione

Direttiva “Costa – Ciampi” (20 ott. 1998)

- Disciplina il rinnovo delle Convenzioni fra ANAS e gestori autostradali
- Venne emanata dopo il parere dell’Antitrust
- La regola è la riconferma della durata delle concessioni, salvo la soluzione del contenzioso.
- ANAS rientra nella “piena disponibilità” dell’opera (“devoluzione gratuita”) al termine dell’esercizio.
- Subentro nella gestione: le opere non ancora ammortizzate sono valutate in base alla differenza fra costi storici e ammortamenti spesi (VCN)

DL n. 355/03 (legge n. 47/04)

- La legge 27 febbraio 2004, n. 47, approva il IV Atto Aggiuntivo alla Convenzione tra ASPI ed ANAS (siglato il 23 dic. 2002).
- L’art. 21 stabilisce che :
 - (i) In presenza di investimenti aggiuntivi ‘rilevanti’ il *regulatory lag* (per la ‘x’) possa essere di 10 anni;
 - (ii) I nuovi investimenti siano remunerati al WACC;
 - (iii) il Ministero delle infrastrutture presenti al CIPE entro 4 mesi una proposta di integrazione degli indicatori di qualità presenti nella formula tariffaria al fine di migliorare qualità e sicurezza del servizio

DL 262/03 (legge 286/2006)

- Introduce una convenzione unica che sostituisce ad ogni effetto quella originaria e tutti i relativi atti aggiuntivi, che deve essere perfezionata entro un anno dalla scadenza del periodo regolatorio o dal verificarsi di presupposti per la revisione.
- Prevede alcune clausole cui si deve adeguare la convenzione unica, in particolare il riconoscimento degli adeguamenti tariffari per investimenti programmati esclusivamente a fronte della loro effettiva realizzazione (tale previsione era stata inserita per ASPI nel IV atto aggiuntivo e viene estesa alle altre concessionarie).

D.2.3) REGOLAZIONE TARIFFARIA

La regolamentazione del settore autostradale è mirata a incentivare la realizzazione delle infrastrutture, affinché sia colmato il “gap” determinatosi nel tempo nel Paese, e a non gravare sulla finanza pubblica attirando l’investimento privato.

Il CIPE, a partire dal 1993, ha definito i nuovi criteri di regolazione, seguiti da diverse versioni della formula di price cap per il settore.

La delibera CIPE 20.12.1996 ha da ultimo definito una formula automatica di adeguamento annuale della tariffa unitaria di pedaggio (€/Km), da utilizzarsi da parte di tutti i concessionari di autostrade italiani.

$$\Delta T \leq \Delta P - X + \beta \Delta Q$$

La delibera CIPE 26.01.2007 definisce la regolazione economica del settore autostradale per le nuove convenzioni e le convenzioni in essere nel rispetto delle disposizioni contenute nel decreto 262/2006 convertito dalla l. 286/2006. La direttiva affina il sistema tariffario vigente. La formula tariffaria è sempre definita secondo il metodo del price cap ma rende esplicito il parametro di incremento della tariffa per i nuovi investimenti:

$$\Delta T = \Delta P - X + K$$

A tale tariffa si aggiunge o sottrae una componente relativa al fattore qualità. La direttiva inoltre definisce i parametri per effettuare il recupero di investimenti programmati ma non realizzati, stabilisce i criteri di ammissibilità dei costi in tariffa e di remunerazione del capitale investito, precisa l'allocazione del rischio di costruzione (a carico del concessionario salvo cause a lui non imputabili) e fissa la metodologia per effettuare le stime di traffico.

IV.- PORTI

A) GLI “ATTORI”

L'attività portuale, e marittima in genere, si caratterizza per la particolare complessità delle operazioni, che richiede il concorso di un elevato numero di soggetti:

- privati: terminalisti, operatori di carico, scarico, trasbordo, lavorazione merci, operatori di logistica, piloti, ormeggiatori, imprese ferroviaria, autotrasportatori, ecc.;
- pubblici: Ministero delle infrastrutture, Ministero dei trasporti, Autorità portuali, Capitanerie di porto, Guardia di Finanze, Dogana, ecc.

In conseguenza di ciò il settore è fra quelli con più elevato moltiplicatore dell'occupazione e del reddito.

B) RETE FISICA

B.1) INFRASTRUTTURE

I porti rappresentano strutture puntuali in cui il trasporto subisce una rottura di carico per passare alla/dalla modalità marittima da/ad altra modalità (ferrovia, gomma). Sono costituiti da:

- a) opere di difesa (dighe, antemurali, scogliere);
- b) opere per il carico e lo scarico della merce (banchine, piazzali);
- c) spazi comuni per la movimentazione intraportuale;
- d) magazzini di deposito in attesa che la merce passi da una modalità all'altra.

L'Italia ha oltre 140 porti, ovviamente di diverso rilievo territoriale ed economico, che negli ultimi dieci anni sono stati oggetto di importanti programmi di investimento e che presentano elevate potenzialità di sviluppo, tenuto conto dell'andamento dei traffici e della posizione geografica dell'Italia.

Nel loro insieme i porti italiani dispongono di 1.119 accosti con oltre 280 Km. di banchine.

Rientrano nel SINT (Sistema nazionale integrato dei trasporti) 21 porti, in base a una serie di parametri quali: (i) entità del traffico, (ii) valore aggiunto, (iii) grado di specializzazione, (iv) entità del traffico combinato, (v) traffici rilevanti con le isole maggiori. La loro collocazione geografica è la seguente:

- Nord: Savona-Vado, Genova, La Spezia, Ravenna, Venezia e Trieste;
- Centro: Piombino, Marina di Carrara, Livorno, Civitavecchia, Ancona-Falconara;
- Sud e Isole: Napoli, Salerno, Gioia Tauro, Taranto, Brindisi, Bari, Cagliari, Palermo, Messina, Catania.

Nel trasporto di merci particolare importanza è venuta assumendo il traffico di containers, nel quale l'Italia ha assunto posizione preminente nell'ambito del Mediterraneo, con Gioia Tauro (porto di transhipment) al primo posto e Genova al terzo.

Nei traffici complessivi di merci, il principale porto italiano è Genova, seguito da Trieste, Taranto, ecc.

La maggiore criticità che condiziona lo sviluppo del trasporto marittimo è da imputarsi alla inadeguatezza delle infrastrutture di accesso via terra ai porti, sia stradali che ferroviarie, e della organizzazione logistica.

B.2) TENDENZE DEL TRAFFICO (da fare)

B.3) ORGANIZZAZIONE PORTUALE

L'attività portuale coinvolge un complesso insieme di soggetti:

- soggetti istituzionali: Autorità portuali, Capitanerie di porto, Dogana, Guardia di Finanza, Genio Civile;
- operatori "fase nave": Agenzie marittime, Registri navali, armatori, rimorchio, ormeggio, pilotaggio, bunker, trasbordo;
- operatori "fase merce": terminalisti, carico, scarico e lavorazione merci, magazzinaggio, spedizionieri, noleggiatori, assicurazioni;
- trasporto terrestre: autotrasporto, servizi ferroviari, servizi intermodali.

La liberalizzazione delle operazioni portuali ha inoltre favorito l'ingresso nei porti italiani di grandi imprese straniere di logistica, le quali hanno acquisito o ottenuto in concessione terminal, prevalentemente per la movimentazione di container, con un considerevolissimo impulso nel giro di affari del trasporto marittimo internazionale. I principali operatori terminalistici:

- Contship (Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Ravenna, Cagliari)
- PSA (Genova Voltri e Venezia)
- Evergreen (Taranto)
- MSC e Cosco (Napoli)

C) REGIME PROPRIETARIO E DI GESTIONE

Tutti i porti, anche quelli amministrati dalle Autorità portuali ed anche quelli che per quanto riguarda la realizzazione delle opere sono di competenza delle regioni, appartengono al demanio marittimo statale (art.28 cod.nav).

Le competenze istituzionali in materia di funzioni amministrative relative alla realizzazione delle opere ed al rilascio delle autorizzazioni e delle concessioni per svolgere le operazioni portuali, sono differenziate:

- i 25 porti più importanti, amministrati dalle Autorità portuali (istituite ai sensi della legge n.84 del 1994), anche per quanto riguarda gli aspetti infrastrutturali;
- gli altri porti nazionali, amministrati dal Corpo delle Capitanerie di porto (organo periferico del Ministero dei trasporti), per quanto riguarda i profili autorizzatori, e di competenza del Ministero delle infrastrutture (ex Uffici del Genio civile opere marittime) per quanto riguarda le opere;
- i porti di competenza regionale, sia per quanto riguarda i profili autorizzatori che quelli infrastrutturali.

Quanto allo svolgimento delle operazioni industriali e commerciali sulle merci, il settore 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.

D) REGIME DI FINANZIAMENTO

Finanziamento per le infrastrutture: Stato, Regioni, Comuni, a seconda della classificazione del porto stabilita dalla legge. La legge finanziaria per il 2007 ha riconosciuto alle autorità portuali una certa quota di autonomia finanziaria (tasse portuali) da destinare alle manutenzioni delle infrastrutture. Il finanziamento delle opere nei terminal subconcessi è a carico dei terminalisti.

Finanziamento al funzionamento: Le autorità portuali si autofinanziano con i canoni delle autorizzazioni e delle concessioni; negli altri porti gli oneri gravano sul bilancio dell'ente competente in base alla classificazione.

La legge ammette casi di *project financing*, cioè di infrastrutture (banchine, piazzali, magazzini, ecc.) finanziate da privati a fronte di concessioni per la gestione commerciale.

E) PROCESSI DI LIBERALIZZAZIONE

E.1) NORMATIVA COMUNITARIA

Per due volte negli ultimi sei anni la Commissione europea ha tentato di emanare una direttiva sull'accesso al mercato dei servizi portuali, senza successo.

(da completare)

E.2) NORMATIVA E ASSETTO REGOLATORIO NAZIONALE

La legge 28 gennaio 1994, n.84, prevede che le operazioni portuali possono essere svolte esclusivamente da imprese private, previa autorizzazione.

L'autorizzazione dipende, sostanzialmente:

- a) dalla conformità del piano d'impresa alle strategie di sviluppo del porto (Piano operativo triennale);
- b) dalla capienza (ogni autorità del porto deve predeterminare il numero massimo di imprese autorizzabili, in funzione degli spazi fisici disponibili e della capacità operativa).

Se l'attività d'impresa comporta la stabile occupazione di aree demaniali marittime, all'autorizzazione può aggiungersi una concessione demaniale marittima, il cui contenuto può anche prevedere la realizzazione di opere infrastrutturali a spese del concessionario.

Nei 25 principali porti italiani, le funzioni di regolazione e vigilanza sul mercato delle operazioni portuali sono demandate alle Autorità portuali, istituite ai sensi della legge n.84 del 1994. Si tratta di enti pubblici non economici vigilati dal Ministero dei trasporti e caratterizzati da una forte impronta territoriale: Il Presidente è nominato dal Ministro dei trasporti (ora di concerto con quello delle Infrastrutture), d'intesa con il Presidente della Regione e scelto tra candidati designati da Comune, Provincia e Camera di Commercio. L'organo deliberante è il Comitato portuale ove sono rappresentate le istituzioni locali e gli operatori, sia di parte imprenditoriale che sindacale.

E.3) STATO DI ATTUAZIONE DELLA LIBERALIZZAZIONE

Il regime di privatizzazione e liberalizzazione prescritto dalla legge n.84 del 1994 e l'assetto delle competenze previsto dalla vigente normativa sono sostanzialmente attuati.