

Le politiche dei trasporti in Italia: temi di discussione
Rapporto 2017
Camera dei Deputati, Roma 25 luglio 2017

Mario Sebastiani
Presentazione del Rapporto S.I.Po.Tra.

S.I.Po.Tra. è un'associazione indipendente e senza fini di lucro costituita nel 2013. Conta oggi oltre 140 fra esperti più accreditati nel panorama italiano, accomunati da un forte impegno civile e dalla convinzione della centralità del sistema dei trasporti per lo sviluppo economico e sociale.

Attraverso le sue iniziative (Quaderni e altre pubblicazioni, convegni e workshop, attività di formazione e aggiornamento, newsletter settimanale, il dibattito di S.I.Po.Tra., gruppi di studio), liberamente accessibili dal suo sito web, l'Associazione si propone come soggetto indipendente di confronto di idee, di elaborazione di analisi e di proposte concrete e al tempo stesso "sfidanti" sulle principali problematiche – attuali ma non contingenti - direttamente o indirettamente riguardanti i trasporti, di pacato ma fermo pungolo ai decisori politici e agli operatori. L'approccio generale è di delineare una sorta di "frontiera efficiente" delle possibilità di intervento che al suo interno preveda anche soluzioni di *second best*, sostenibili nel complesso quadro dei tanti vincoli e delle tante interdizioni in cui si trova ad operare la politica dei trasporti, da noi più che altrove. In altre parole, suggerire linee di un quadro di azioni a medio lungo termine, pragmaticamente accompagnandole con l'enunciazione di possibili tappe di avvicinamento.

L'obiettivo è già in sé complesso ma lo è tanto più per via della compagine associativa, composta da persone intellettualmente indipendenti e *dunque* diversificate (talvolta anche molto lontane) per orientamenti, oltre che per estrazioni disciplinari. Inevitabilmente entrambe queste diversità sono portatrici di sensibilità, idee e soluzioni anche molto divaricate; questo rappresenta però un valore per l'Associazione, la cui eterogeneità di composizione vuole essere – anche "in sé" – garanzia di indipendenza.

Questo primo Rapporto è frutto di un intenso lavoro per ridurre le distanze, con una discussione fra gli autori (e non solo fra di essi) intensa e talvolta assai vivace. Il tutto non certo con l'obiettivo di esprimere un "pensiero unico", che inevitabilmente avrebbe portato a compromessi al ribasso, ma di realizzare le convergenze possibili, dando comunque trasparentemente conto di volta in volta della varietà delle posizioni e di anche isolate dissenting opinion.

La ricerca si focalizza su alcune delle problematiche che sono oggi fra i maggiori ostacoli alla modernizzazione del sistema italiano dei trasporti, su quello che è stato fatto, su quello che è stato avviato ma che richiede di essere completato o corretto, su quello che andrebbe rapidamente messo in agenda.

Lo studio non ha pretesa di completezza e di sistematicità. Tanti sono i temi e i fronti aperti della politica industriale nei trasporti che declinarli nella loro interezza avrebbe richiesto ben altro lavoro di quello che ci si è qui proposto, e ne avrebbe disperso i contenuti. S.I.Po.Tra. ha preferito piuttosto concentrarsi per il momento su alcuni aspetti centrali, specie di *politica dell'offerta*, riservando a temi mancanti altre occasioni di prossimo approfondimento: le scelte di investimento nel contesto del nuovo Codice degli appalti; la promozione dell'accessibilità territoriale del e nel Mezzogiorno; la logistica e i porti; la mobilità urbana e la riforma del trasporto pubblico locale; la razionalizzazione dei mercati di trasporto e i processi di concentrazione industriale.

In questa breve presentazione non è possibile ripercorrere in modo esauriente singole analisi, conclusioni e proposte. Ci si concentra piuttosto su aree centrali per una buona politica dei trasporti, fra di loro interrelate e trasversali ai vari capitoli del Rapporto, sebbene non esauriscano quanto trattato in essi: le **politiche degli investimenti**, i **processi di riorganizzazione industriale** e la **concorrenza**.

Politiche degli investimenti

Una premessa appare utile: riguarda il **“grasso” che vi è nei trasporti**. Da dati MEF risulta che la spesa pubblica italiana per i trasporti è, sia in percentuale del totale della spesa sia pro-capite, più alta di quella dei maggiori paesi europei (Francia, Regno Unito, Germania), mentre è più bassa quella per l'istruzione e per la sanità¹. Anche al netto delle patrie peculiarità orografiche, urbanistiche, demografiche, ecc., sarebbe difficile sostenere che la contropartita alla maggiore spesa per i trasporti sia la più elevata qualità dei suoi servizi. Non entro nel merito se sia troppa, di certo è utilizzata male.

Benvenute dunque recenti iniziative governative dirette a razionalizzare la spesa pubblica (non solo nei trasporti) sia sul lato degli investimenti che su quello del funzionamento.

Nell'Area Euro gli investimenti fissi netti, pubblici e privati, si sono ridotti del 75% fra il 2007 e il 2013 all'incirca in pari misura. In Italia, gli investimenti fissi netti sia pubblici che privati sono addirittura stati negativi dal 2013 al 2015.

Questo stato di cose ha accentuato il gap infrastrutturale del nostro Paese, per deficit di dotazione o per scarsa manutenzione: nei trasporti ma anche nelle comunicazioni elettroniche, nei servizi idrici e ambientali, nelle reti di trasporto e distribuzione del gas, volendosi limitare alle infrastrutture fisiche.

Non siamo i soli a versare in questa condizione ma la cosa è tutt'altro che consolatoria. Con la crescita della popolazione mondiale, lo sviluppo dei mercati emergenti e la necessità per i paesi sviluppati di rimpiazzare o ammodernare infrastrutture vecchie, i prossimi decenni

¹ Da dati MEF (*La spesa pubblica in Europa: anni 2000-2013*, 2014) risulta che la spesa pubblica primaria nel 2012 per i trasporti in Italia è stata del 4,64% contro il 2,52% della Francia, il 3,12% del Regno Unito, il 3,6% della Germania. In euro pro-capite 539 (Italia), 420 (Francia), 422 (UK), 495 (Germania). La spesa pubblica pro-capite in euro per la sanità e l'istruzione, risulta rispettivamente: 1860 e 1.046 (Italia), 2.687 e 2016 (Francia), 2.450 e 1.770 (UK), 2.340 e 1.377 (Germania).

saranno caratterizzati da un'elevata domanda di risorse finanziarie su scala globale. E' stato stimato che entro il 2030 saranno necessari nei Paesi OECD oltre **50 mila miliardi di dollari USA** per investimenti, nuovi o di ammodernamento e manutenzione, nei settori idrico, dell'energia, delle comunicazioni elettroniche, del trattamento dei rifiuti, nelle strade, nelle ferrovie, nei porti ed aeroporti².

La domanda per investimenti di lungo termine è quindi destinata a crescere drasticamente. Sebbene l'offerta di risparmio risulti allo stato globalmente adeguata, preoccupa l'insufficiente propensione privata per gli impieghi a lungo termine, non controbilanciata dai vincoli di finanza pubblica.

Indipendentemente dalle valutazioni sul *quantum* del fabbisogno di nuove infrastrutture, l'Italia si troverà a dover fronteggiare una crescente competizione sul mercato di capitali a lungo termine, scontando una serie di handicap: dai vincoli di finanza pubblica a un "ambiente" complessivamente sfavorevole ad attrarre investitori privati.

Di qui la necessità di agire rapidamente su più fronti.

Uno – fondamentale - è l'**ottimizzazione dell'uso di risorse pubbliche per investimenti**, avviata recentemente dal MIT nel contesto del nuovo Codice degli appalti, con il superamento della Legge Obiettivo, l'emanazione di Linee guida per la valutazione degli investimenti, il dibattito pubblico, ecc., che S.I.Po.Tra. saluta con favore, auspicando però che seguano a breve i necessari passi attuativi. Tanto più in una fase di crescita contenuta, ormai da considerarsi strutturale, la valenza di tale ottimizzazione assume un ruolo strategico. Ottimizzazione non vuol dire soltanto buon uso delle risorse pubbliche per investimenti infrastrutturali nei trasporti, ma vuol dire anche evitare che un cattivo uso sia a detrimento del loro impiego in altri settori, altrettanto strategici (sanità, scuola, assistenza agli anziani) e per i quali le risorse sono altrettanto scarse.

Se selezionati con rigore, concretamente utili e "fatti bene", gli investimenti pubblici generano infatti ampie ricadute positive:

- come "effetto leva" sugli investimenti privati, sia in PPP, sia indotti su nuove infrastrutture o più in generale in attività produttive;
- come più elevato moltiplicatore del reddito;
- come impatto favorevole nel medio termine sul rapporto Debito/PIL;
- come equità intergenerazionale. Si sostiene comunemente, infatti, che la spesa pubblica in disavanzo comporta il trasferimento di oneri a carico delle generazioni future; ciò è vero solo per la spesa corrente o per quella in investimenti senza un adeguato ritorno sociale. La spesa per investimenti utili (anche ammesso che gli effetti virtuosi indicati poc'anzi non funzionino o funzioni poco) risponde invece a criteri di equità intergenerazionale perché trasferisce al futuro sì "carbone" ma anche "balocchi", vale a dire, benefici netti.

La chiave di volta è dunque la selezione degli investimenti pubblici, la quale richiede come condizioni:

- procedure trasparenti e *accountable*, modellistiche adeguate per l'individuazione di priorità basate su previsioni di domanda e di ritorno economico;
- piena *disclosure* dei contenuti e risultati delle analisi di fattibilità;
- terzietà e stabilità degli organismi deputati alla fase istruttoria delle scelte rispetto a quanti spetterà poi la decisione finale.

² OECD, "Infrastructure in 2030: Telecom, Land Transport, Water and Electricity", 2011.

Però non basta utilizzare meglio le risorse pubbliche, bisogna spendere di più e incentivare in modo più efficace gli investitori privati.

Sul primo punto (**più spesa pubblica**), è auspicabile la sottrazione degli investimenti pubblici netti dai vincoli di bilancio europei, vale a dire, l'introduzione della cosiddetta "golden rule". Miele nelle orecchie dei nostri governi, fiele in quelle della Commissione europea e di altri Paesi europei: dunque difficile da ottenere ma per la quale varrebbe la pena battersi fino in fondo. Naturalmente il finanziamento in disavanzo in eccesso alle soglie europee dovrebbe valere solo per i **nuovi investimenti**, a evitare che quelli già finanziati entro la soglia vengano trasferiti fuori lasciando più spazio alla spesa corrente.

Certo, l'applicazione pratica di una simile regola non è semplice, a cominciare dall'individuazione delle spese da far rientrare nella categoria degli investimenti pubblici che effettivamente possono avviare il circolo virtuoso indicato prima e garantire la sostenibilità del debito incrementale.

Tanto più per questo, sembra essenziale che la valutazione dei progetti sia attribuita a **organismi terzi**, di alta professionalità e con poca inclinazione a essere condizionati da pressioni di varia provenienza, sottratti al ciclo politico, anche composti da esperti di altri Paesi, magari in parte indicati dalla Commissione europea: forse una mezza perdita di sovranità nazionale in cambio di maggiore sovranità nazionale nella spesa. Si potrebbe anche introdurre una soglia massima agli investimenti pubblici "deducibili" che, oltre a assicurare i nostri partner europei, costituirebbe incentivo a finalizzare il finanziamento pubblico verso progetti effettivamente necessari e realizzarli con la massima economia di risorse.

Quanto all'attrazione di **capitali privati**, i settori menzionati dall'OECD (tutta l'economia, del resto) a seconda dei casi competono fra di loro sulla finanza pubblica e sempre competono sul mercato dei capitali privati. Essenziale quindi la rimozione di quel complesso di ostacoli derivanti dall'inefficienza del sistema regolatorio, giudiziario e delle burocrazie pubbliche, che da sempre innalzano i rischi degli investitori. Inoltre, trattandosi di settori largamente regolamentati, la loro redditività relativa e la capacità di attrazione di capitali dipendono dalle regole che li governano. L' **armonizzazione** di tali regole, in funzione delle priorità industriali del Paese, rappresenta dunque una questione eminentemente di politica industriale, che meriterebbe di essere considerata attentamente. Ciò non vuol dire minare l'indipendenza delle Autorità settoriali di regolazione, cui "legge madre" (l. 481/1995) attribuisce piena autonomia dai governi, mantenendo però in capo a questi ultimi poteri e funzioni di indirizzo generale; è non vi è dubbio che la definizione delle priorità spetti a essi.

Processi di riorganizzazione industriale

Non basta alla modernizzazione del sistema dei trasporti la cura delle infrastrutture fisiche; altrettanto importanti lo sviluppo di infrastrutture immateriali, lo sviluppo delle innovazioni, la governance pubblica, la promozione della concorrenza, la cattura di sinergie, i processi di consolidamento delle imprese, la revisione del sistema delle relazioni industriali.

Tenuto conto che una parte importante delle attività del settore dei trasporti sono esercitate in concessione o in affidamento o da imprese di proprietà pubblica, il Governo centrale e quelli regionali hanno ampi poteri sia sul terreno della *governance* dei sistemi che per indirizzare i processi verso direzioni efficienti. Tuttavia l'esperienza mostra purtroppo l'anticipare le tendenze a lungo termine – sia quelle spontanee dei mercati che quelle indotte

dagli altri governi – non è di uso frequente dalle nostre parti e che rincorrere non è buona politica: finisce che viene l'affanno e in più si finisce per perdere la corsa.

Sotto questi profili S.I.Po.Tra. (sia pure non unanimemente) apprezza recenti iniziative governative: la riforma portuale e il varo del Piano nazionale dei porti e della logistica; il Piano nazionale degli aeroporti; le Linee guida per i Piani urbani per la mobilità sostenibile; la riforma del trasporto pubblico locale. Al di là delle possibili “distinguo”, se ne apprezza soprattutto la lungimiranza, la capacità cioè, per la prima volta dopo anni, di “guardare lontano”, oltre gli strabismi e le miopie di una politica legata al breve periodo e incline a mettere toppe, che ha caratterizzato il settore per decenni. I provvedimenti, pur con i limiti di cui si dirà, andranno però valutati in base al seguito che se ne darà. Al tempo stesso l'Associazione rileva lo scarso attivismo in materia di processi di consolidamento (o di unbundling) industriale, che invece andrebbero più incisivamente indirizzati.

Sotto quest'ultimo profilo l'offerta di servizi di trasporto in Italia è contrassegnata dal gigantismo di ex monopolisti o di concessionari, da un lato, e il nanismo di tanti altri dall'altro: la riorganizzazione industriale deve dunque passare *anche* attraverso **processi di aggregazione o di disaggregazione**, comunque attraverso il vaglio dei *pros* e *cons* della condizione attuale. La quale è piuttosto comune ai nostri principali partner europei quanto al primo fenomeno (il gigantismo), assai meno quanto al secondo.

La cattura dei economie di scala e di scopo è un driver di primaria importanza per la competitività delle imprese ma non deve diventare un totem. Il suo potenziale di efficienza (specie “lato costi”) non è inesauribile e può essere raggiunto in forme diverse, anche di organizzazione d'impresa. Inoltre i processi di concentrazione, almeno nell'immediato, possono rivelarsi in conflitto con altri obiettivi di interesse generale, dalla concorrenza all'impatto sociale, e più in generale alle conseguenze sui tanti stakeholder del settore.

Il comparto aeroportuale è dominato dalla presenza di pochi “giganti” e da una pletera di piccoli aeroporti non in grado di autosostenersi.

Sotto il profilo industriale le ragioni della concentrazione sono spesso robuste, tanto più quando l'aggregazione sia fra aeroporti caratterizzati da squilibri opposti di capacità e da un grado di sostituibilità potenzialmente elevato, e dunque con ricadute positive anche sull'interesse generale, oppure quando sia utile (e consentito dalla normativa comunitaria) attribuire diverse vocazioni commerciali.

La tendenza spontanea a forme di concentrazioni fra società di gestione aeroportuale non è nuova da noi e sta subendo un'accelerazione: non si vedono particolari criticità concorrenziali nelle aggregazioni, realizzate o in fieri, capeggiate da grandi aeroporti (AdR, SEA, SAVE), dove la leva è la capacità di fare sinergie nell'attrarre traffico.

Le criticità maggiori riguardano invece la **numerosità di piccoli scali**, la cui sostenibilità è assicurata, in nome della *continuità territoriale* con aree periferiche o a minore densità abitativa, da consistenti finanziamenti pubblici, sia agli aeroporti che, tramite di questi, ai vettori aerei. A questo riguardo il Piano nazionale degli aeroporti può essere una buona base di partenza ma va reso operativo e accompagnato da altre misure.

Meglio sarebbe mantenere tali “obblighi di servizio pubblico” con **rimedi strutturali**, in particolare con il potenziamento dei collegamenti via terra fra le aree “remote” e aeroporti più baricentrici, con la parallela soppressione di quelli minori che oggi le servono³.

O anche incentivare gli aeroporti maggiori verso forme di “**affiliazione via acquisizione**” di scali minori, di acollo della loro gestione: un obbligo complementare di servizio pubblico, con oneri netti da scaricare sugli utenti dell’aeroporto principale. Ciò aiuterebbe anche a riequilibrare la forza contrattuale fra i piccoli gestori e i grandi vettori *low cost*, oggi del tutto sbilanciata a favore di questi ultimi, e per questa via ridurre gli oneri aeroportuali.

Anche il **comparto autostradale** è popolato in Italia da nani e da giganti, più precisamente, da 24 più o meno nani, un gigante e due gestori di medie dimensioni, di cui uno pubblico. Una situazione apparentemente non raccomandabile, stando ai parametri delineati dall’Autorità di regolazione dei trasporti circa la lunghezza efficiente delle tratte autostradali.

Va però distinta l’efficienza delle singole tratte date in concessione da quella dei gestori: ossia l’efficienza a livello di lotti vs. quella a livello di gruppi.

Sotto questo profilo appare auspicabile un processo di **consolidamento** del settore, non facile da realizzarsi a causa della scadenza differenziata delle concessioni (e dell’inclinazione alle proroghe), possibilmente evitando che ciò si traduca in ulteriore allargamento dell’influenza dei maggiori gestori.

Il Rapporto non si sofferma invece a valutare l’utilità o meno di “unbundling” dei grandi concessionari in essere (circa il 50% della rete autostradale italiana gestita da ASPI), posto che mancano allo stato analisi che si esprimano in modo concorde sulla convenienza o meno di tali dimensioni (peraltro non inusuali in Europa) e che questa via sarebbe comunque difficilmente percorribile, sia sul piano giuridico che su quello politico.

Salvo rilevare **in negativo**, oltre al poco ricorso a procedure a evidenza pubblica e al molto ricorso alle proroghe, la generosità delle condizioni concessorie riconosciute ai grandi gestori, la scarsa efficienza della vigilanza sui tempi e i costi di realizzazione degli investimenti, la sottrazione all’Autorità di regolazione dei trasporti delle competenze relative alle concessioni in essere alla data della sua costituzione, quasi che rappresentasse una minaccia omologare sul piano regolatorio situazioni omologhe.

Nel **comparto ferroviario** il Gruppo FSI presenta in Italia condizioni di dominanza non dissimili dai suoi principali diretti competitors, ma dimensioni in assoluto assai minori. S.I.Po.Tra. (non unanimemente) conviene in linea di principio che la ratio di fondo del Piano industriale 2017-2026 di inseguire gli avversari europei sul loro stesso terreno sia per certi versi probabilmente una via obbligata.

Favore (anche qui non unanimemente) per una gestione unitaria dell’intera infrastruttura ferroviaria, incluse dunque le reti oggi gestite a livello regionale.

Al tempo stesso – al di là della sua valenza industriale - l’Associazione esprime **preoccupazioni concorrenziali** per l’ampiezza del disegno strategico di FSI sui servizi finali, tendente a occupare l’intera filiera *door-to-door* del trasporto di passeggeri e merci - penetrando sì in nuovi mercati (nuovi in assoluto o nuovi per il Gruppo) ma perpetuando la sua dominanza sul trasporto regionale e tendenzialmente costituendola su quello su strada -

³ A questo riguardo l’Allegato “Infrastrutture” al DEF 2017 è piuttosto parco, prevedendo studi di fattibilità per collegamenti su ferro dei maggiori aeroporti italiani, che tuttavia sembrano fondamentalmente diretti a migliorare l’accessibilità di questi da quanti originano dai loro attuali bacini di utenza.

presenta evidenti handicap concorrenziali rispetto a un modello, forse ingenuamente auspicato da S.I.Po.Tra. (è speranza visionaria?), di un “universo” europeo di grandi gruppi industriali in effettiva competizione sui diversi mercati nazionali.

Anche nel settore del **trasporto locale**, il Gruppo FSI intende svolgere una funzione di aggregazione e di razionalizzazione, che deve essere valutata attentamente sotto il profilo dei rischi di consolidamento di posizioni dominanti incrociate tra ferro e gomma, che possono determinare un ingessamento ulteriore di un settore già di per sé ingabbiato da decenni di affidamenti in house.

Perplessità circa l’annunciata incorporazione di **ANAS** in FSI, della quale è difficile scorgere i benefici netti per il gruppo e per la collettività.

Su altro fronte, pur non pregiudizialmente contrari al mantenimento dell’attuale **integrazione verticale** fra rete e servizi ferroviari di trasporto, si ritiene che i benefici dichiarati di questo assetto vadano rigorosamente accertati ed equamente distribuiti fra gli operatori che tale rete utilizzano; auspicabile quindi a questo riguardo che L’Autorità di regolazione dei trasporti presenti al Parlamento la relazione espressamente prevista come adempimento dalla sua stessa legge istitutiva.

Infine guardando alle previsioni di redditività del Piano industriale (la stabilità del margine Ebitda a fronte del raddoppio dei ricavi) vi è qualche preoccupazione che FSI sia nuovamente chiamata a fare da “**pompieri**” per il mantenimento in vita di imprese “decotte”.

S.I.Po.Tra. accoglie favorevolmente la recente norma di riforma del **trasporto pubblico locale**, soprattutto con riferimento ai criteri di definizione dei lotti di affidamento, all’ampliamento delle competenze dell’Autorità di regolazione dei trasporti, all’utilizzo incentivante del fondo nazionale per promuovere maggiore efficienza e procedure di affidamento a evidenza pubblica.

Permangono al tempo stesso alcuni elementi di insoddisfazione, relativamente alla mancanza di misure di stimolo alla concorrenza nel mercato e a efficienti processi di consolidamento del mercato.

Sotto il primo profilo: l’esclusione dell’obbligo per le amministrazioni concedenti del preventivo vaglio circa la possibilità di ricorso a **diritti speciali** anziché a diritti di esclusiva (peraltro suggerito dall’art. 19 della “legge Madia”), in tal modo sommando i benefici della concorrenza nel mercato a quelli della concorrenza per il mercato; la mancata estensione al settore delle previsioni dell’art. 12 del d.lgs. 112/20115, relative al trasporto ferroviario, circa la possibilità di entrata di operatori in sovrapposizione con titolari di contratti di servizio pubblico a fronte del versamento di **fee di accesso** volte a compensare i maggiori oneri a carico di quest’ultimo; la mancata estensione della portata a tutti i servizi passeggeri per via terrestre esercitati in regime di obbligo di servizio pubblico, senza distinzioni di percorrenza. Auspicabile che in un futuro non troppo distante questi aspetti vengano considerati e raccordati con una riforma del trasporto non di linea.

Sotto il secondo profilo, S.I.Po.Tra. auspica che venga promosso un quadro a tendere diffuso in altri Paesi europei, basato su affidamenti relativamente piccoli, posto che le economie di scala a livello locale sono piuttosto “corte”, esercitati da un **numero ridotto di player europei**, diversificati geograficamente e per modalità, capaci di catturare economie di scala di gruppo. Al tempo stesso l’Associazione esprime riserve relativamente all’efficienza degli esiti che potranno derivare dalla regia a livello locale dei processi di aggregazione, così come prevista dalla normativa attuale.

I **porti** sono i veri nodi strategici di accesso al mercato globale per i settori più competitivi della nostra economia. Affinché questa competitività da potenziale diventi concreta è vitale considerare i porti come parte integrante della complessiva catena logistica - l'inefficienza della quale fa sì che le imprese logistiche e di trasporto italiane sostengano un surplus di costi stimato del 12% rispetto a quelli dell'analogia industria tedesca.

Benvenuti dunque il Piano nazionale dei porti e della logistica e il decreto di riforma della portualità, provvedimenti complementari che si propongono il miglioramento della competitività del sistema dei porti e della logistica, la crescita dei traffici e la promozione dell'intermodalità.

Ciò doverosamente riconosciuto, il Rapporto solleva talune preoccupazioni circa l'**efficacia** delle misure adottate per raggiungere gli obiettivi prefissi e auspica dunque altri più incisivi interventi.

In primo luogo, l'incremento di efficienza dei porti, su cui essenzialmente si concentrano Piano e decreto, potrà dispiegare i suoi effetti solo in un quadro di ottimizzazione del funzionamento delle **catene logistiche** nel loro insieme: con analisi, provvedimenti e interventi sui sistemi logistici delle catene che attraversano i porti, che né il Piano né il decreto sembra prendano in adeguata considerazione (benché interessanti spunti sembrano potersi trarre dall'Allegato Infrastrutture 2017).

Un'altra criticità è nel fatto che il Piano si poneva un orizzonte temporale 2020, di fatto di **breve periodo**, dunque, rispetto a quelli europei al 2030 e al 2050. E' necessario non ridurre la programmazione al solo miglioramento di efficienza degli impianti esistenti, ma impostare soluzioni capaci di dare rapidamente al Paese gli impianti infrastrutturali "adeguati" dei quali ha bisogno. Ben venga quindi l'accenno contenuto nell'Allegato Infrastrutture 2017 all'obiettivo di ridefinire il Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti sulla base di analisi aggiornate della domanda e dell'offerta di trasporto, anche in conseguenza della evoluzione della geografia della produzione sia italiana sia europea. Soprattutto, all'"accenno" debbono seguire scelte concrete a livello nazionale, la cui praticabilità sembra oggi finalmente alla portata con la partenza concreta - a un anno dalla riforma - della Conferenza nazionale di coordinamento delle ADSP. Va naturalmente evitato che tale Conferenza diventi tavolo di compensazione per la spartizione delle risorse pubbliche destinate agli investimenti, ma che il governo centrale, oltre a coordinarla, dimostri anche sufficiente autorevolezza e saggezza.

Da questo punto di vista, è necessario tener conto dei seguenti elementi di **scenario dei traffici**: (a) la centralità asiatica nell'economia globale, che va riletta nei rapporti Europa-estremo oriente alla luce della strategia cinese "*One Belt, One Road*" e della Via della Seta marittima e ferroviaria del XXI secolo; (b) l'intensificarsi degli scambi tra Unione europea ed economie del lato Sud del Mediterraneo, soprattutto dal Mediterraneo orientale, nonché con le economie che si affacciano sul Mar Nero; (c) lo spostamento progressivo del baricentro del mercato interno europeo verso Est - in particolare, l'Europa Centro orientale fino alla Russia - e la trasformazione della geografia della manifattura europea che va crescendo ad Est nei paesi della cd. "nuova Europa" e resistendo e rilanciandosi nelle regioni del Nord e Nordest italiano, dell'Austria e della Germania meridionale.

L'insieme di questi elementi conducono ad alcune importanti osservazioni di sintesi che riguardano l'assoluta necessità da parte della **Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP** di costruire scenari di riferimento di medio - lungo periodo a cui attenersi con rigore nel tempo, al di là dei cambiamenti di governo, come stanno facendo da anni i nostri principali competitor del settore, quali ad esempio Francia, Germania e Spagna. Un rigore che per i porti

dovrebbe essere guidato dallo sforzo, ancora insufficiente, di concentrare risorse e investimenti, evitare duplicazioni, favorire, ove possibile, la specializzazione per segmenti di mercato, così come ulteriori aggregazioni o almeno forme di cooperazione fra sistemi portuali. Nel Mezzogiorno tale sforzo di indirizzo andrebbe ulteriormente rafforzato, vista anche la disponibilità di risorse europee (fondi PON) su cui poter contare.

Sotto il profilo della **governance**, il decreto attua una riforma delle Autorità portuali che tuttavia non può incidere sui sistemi reali e sui “mercati” nei quali tali Autorità si muovono. La stessa centralizzazione in capo allo Stato di scelte infrastrutturali anche transnazionali implica – quanto meno in sede di concreta attuazione della riforma, e quindi largamente anche a legislazione invariata – ulteriori correttivi.

Sotto questo profilo, l’architettura istituzionale costruita dalla riforma è tale che i sistemi portuali pertinenti a ciascuna Autorità hanno scarsa probabilità di trasformarsi in sistemi reali, poiché le interazioni rilevanti – concorrenza e competizione tra i porti e tra le catene logistiche che li attraversano – saranno realisticamente maggiori fra porti appartenenti a diversi sistemi portuali che all’interno di ciascuno di essi. Tanto più per questo ben venga il decreto che, alla conclusione della fase transitoria, dovrà ulteriormente ridurre il numero delle AdSP, salva fin d’ora la necessità per le nuove Autorità di sistema di muoversi in modo flessibile e di essere in grado di realizzare raccordi inter-istituzionali e decisionali più coerenti coi fenomeni coi quali esse sono chiamate a confrontarsi, e in qualche modo a disciplinare.

Conclusivamente, S.I.Po.Tra. esprime una valutazione complessivamente favorevole sulle misure per la portualità, che tuttavia a segnare l’efficacia sarà saranno atti successivi di implementazione. A quelli menzionati vanno aggiunti il regolamento sulle concessioni, che si attende da diversi decenni, gli aggiustamenti previsti entro un anno dal varo della riforma stessa, il bilanciamento tra centralizzazione delle scelte strategiche e declinazione delle autonomie sul versante territoriale.

Della **logistica** si è dato in parte conto insieme alla portualità. E’ un tallone di Achille per la competitività dell’economia italiana, come mostra il dato ricordato sopra, ed è un comparto piuttosto trascurato dalla nostra politica industriale, sia sul terreno degli investimenti pubblici che su quello della governance complessiva del comparto, riequilibrio modale incluso, a dispetto dei Piani della logistica che si sono susseguiti.

Un problema che sorge anche dal fatto che la logistica si posiziona al confine tra trasporti e manifattura, una linea di demarcazione che si sta facendo ogni giorno più labile. Da parte del decisore pubblico ciò richiede forte capacità di **coordinamento trasversale**, con, appunto, interventi di politica industriale ma anche urbanistica e di uso del territorio, oltre naturalmente di politica dei trasporti (ferroviari e su gomma) in senso stretto. In realtà, politiche per la logistica sono sinora del tutto mancate, se non ci limitiamo a considerare tali l’annuale erogazione di risorse all’autotrasporto, effettuate di volta in volta a fini elettoralistici o comunque con un’ottica di breve periodo. E’ mancata la consapevolezza della rilevanza dei costi logistici sul totale dei costi di produzione e di conseguenza la capacità di definire interventi coerenti per ridurne il peso.

E’ anche un mondo popolato da nani, specie nell’autotrasporto, e dove mancano al momento **grandi “aggregatori”**, presenti in altri Paesi europei. Grandi aggregatori avrebbero potuto essere FSI e Poste Italiane, come gli omologhi incumbent tedeschi, ma anche alcune importanti imprese private, se avessero trovato l’”humus” necessario per crescere. Pesa naturalmente anche la maggiore dispersione geografica dei nostri insediamenti produttivi, il

prevalere di un tessuto di medie e piccole imprese, la diffusione del “franco fabbrica” rispetto al “franco destino”, ecc.

Per quanto riguarda FSI, il Piano industriale del Gruppo segna nelle intenzioni, oggi, un’inversione di rotta che può suscitare preoccupazioni concorrenziali, ma che sarebbe probabilmente salutare per la nostra economia.

Il sostegno all’**intermodalità**, rilanciato opportunamente dal Ministro Delrio, e che finora ha riguardato soprattutto le connessioni con i porti, by-product della riforma recentemente approvata, deve essere ulteriormente consolidato, utilizzando la regolazione del pedaggio di accesso alla rete ferroviaria nazionale, per il trasporto merci, tenendo conto dei costi esterni delle diverse modalità per ridurre l’entità in modo strutturale, ed intervenendo contestualmente sul pedaggio di accesso alle altre modalità, per maggiorarlo sulla base del differenziale sui costi esterni. Altri strumenti di sostegno, come il “ferro bonus” ed il “mare bonus”, in via di introduzione in questi mesi, sono a disposizione non soltanto del governo centrale, ma anche di quelli regionali, come hanno dimostrato le politiche di Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia. Vanno inseriti in un quadro coerente e ben ponderato che riguarda l’intero settore, ulteriore materia di lavoro per la già citata Conferenza.

Nella logistica una corretta **gerarchia tra i nodi** è elemento strategico fondamentale. La logistica riesce ad essere efficiente solo quando si delinea un quadro chiaro del disegno di rete. Con la riforma dei porti si è cominciato ad andare nella giusta direzione, ma serve che questo approccio sia adottato anche per gli interporti, che sono diventati ridondanti e che non fanno sistema tra loro. Forse ci si potrebbe spingere a proporre un’analoga Conferenza anche sul tema dell’intermodalità. L’attività delle due Conferenze, definendo la giusta gerarchia fra i nodi, un’ipotesi di percorso di specializzazione, ecc., potrebbe contribuire a portare a compimento il disegno di rete su scala nazionale di cui tanto si sente la necessità.

Al di là degli interventi infrastrutturali di potenziamento delle aree portuali e delle vie di accesso, così come dei valichi transalpini, vanno introdotti sistemi di maggiore **integrazione** tra i diversi anelli della catena logistica; il coordinamento fra di essi attraverso la digitalizzazione (si veda la piattaforma logistica nazionale ora in implementazione al MIT), sì da ridurre costi e tempi; la semplificazione e la digitalizzazione delle operazioni amministrative; la riduzione dei tempi di stazionamento delle merci sulle banchine portuali, anche mediante la regolazione dei canoni in funzione inversa a tali tempi; il sostegno alla intermodalità, opportunamente rilanciato dal Ministro Delrio, da consolidare anche mediante la riduzione del pedaggio di accesso alla rete ferroviaria nazionale, a carico di quello gravante su modalità con più elevati costi esterni.

Infine, l’**autotrasporto**, dove la presenza di migliaia dei cosiddetti “padroncini” testimonia di una mancata evoluzione del settore che invece avrebbe fatto molto bene all’intero comparto. Qui le politiche di sostegno vanno mirate in modo specifico alla riqualificazione del settore, in modo coerente con quanto sarà programmato a supporto dell’intermodalità, e alla concentrazione tra le imprese.

Il Rapporto esprime apprezzamento per l’emanazione da parte del MIT delle Linee guida per la redazione dei Piani per la **mobilità urbana sostenibile**, in coerenza con le Linee guida europee del 2014. Si tratta infatti di uno strumento essenziale per le città, per la programmazione dei servizi, degli investimenti per le reti e infrastrutture di trasporto, per le innovazioni nei servizi, con obiettivi di sostenibilità e target di mobilità misurabili.

L’Associazione auspica che i Piani diventino strumento per le amministrazioni locali per integrare la pianificazione urbana con quella della mobilità; così come per promuovere

progetti concreti per percorsi pedonali, ciclabili e tramviari connessi alla riqualificazione delle periferie, alla cura del verde, alla illuminazione, alla tutela del patrimonio storico, alla riqualificazione degli edifici pubblici e privati.

Occorrono tuttavia maggiori investimenti per il miglioramento e potenziamento del **trasporto collettivo**, attraverso l'ammodernamento dei mezzi (bus, filobus, tram, treni metropolitani), il completamento delle reti metropolitane nelle grandi città, l'estensione delle reti tramviarie nelle città medie, nuove linee di filobus e di BRT per autobus veloci e su corsie protette.

Nelle città metropolitane e nei sistemi regionali i servizi ferroviari urbani, metropolitani e regionali devono diventare la priorità degli investimenti. Allo stesso modo le infrastrutture "utili snelle e condivise" a cui il MIT sta lavorando devono avere come obiettivo prioritario di soddisfare la domanda di spostamenti urbani.

La "**sharing mobility**" va prima di tutto monitorata nella sua evoluzione, nei suoi servizi e nelle innovazioni, nei suoi effetti sulla domanda e sui cambiamenti nella mobilità dei cittadini, anche per meglio definire il quadro regolatorio più adeguato. In questo senso deve proseguire il lavoro promosso dal Ministero per l'ambiente con l'Osservatorio nazionale sulla sharing mobility. Necessarie alcune revisioni normative del Codice della strada, soluzioni relative ai sistemi assicurativi dell'auto in condivisione, un quadro di incentivi nelle città, anche in relazione all'uso di veicoli a basso impatto ed elettrici. Anche la disciplina dei taxi e del noleggio con conducente richiede adeguamenti che tengano conto delle innovazioni tecnologiche in corso e della stretta correlazione con le novità della sharing mobility.

Infine, per la mobilità dolce e attiva deve essere dato impulso a due elementi: la realizzazione delle ciclovie nazionali e l'approvazione da parte del parlamento dei provvedimenti normativi in corso di discussione. Va ricordato che nelle ultime due Leggi Finanziarie sono stati destinati 180 milioni di euro per la rete delle ciclovie nazionali e la mobilità ciclistica che vanno ora concretamente realizzate. A questo riguardo, si auspica una rapida approvazione dei progetti di legge sulla mobilità dolce (greenways e cammini) e sulle mobilità ciclistica.

Anche riguardo alla **accessibilità del Mezzogiorno** S.I.Po.Tra. guarda con favore alla direzione intrapresa, nella convinzione che occorra recuperare quel differenziale che penalizza residenti e imprese del Meridione.

Sebbene negli Allegati infrastrutture ai DEF 2016 e 2017 oltre il 70% degli interventi prioritari individuati resta ancora localizzato al Centro-Nord, in conseguenza di scelte ereditate dalla programmazione degli anni passati, si evince dai nuovi progetti di fattibilità un fabbisogno di investimento in infrastrutture di trasporto e in programmi di mobilità che per circa il 50% è localizzato al Sud.

Tuttavia, affinché l'inversione di tendenza si trasformi in **concreto cambio di passo**, è necessario, da un lato, rilanciare una nuova visione del Mezzogiorno e del suo sistema dei collegamenti interni e verso il Mediterraneo, che superi i tanti localismi auto-referenziali di regioni e soggetti territoriali, avviando la redazione del "Piano dei trasporti e della mobilità per il Mezzogiorno". Dall'altro lato che seguano interventi concreti e quanto più ravvicinati possibile concernenti: l'accessibilità nelle città metropolitane e i collegamenti interni al Mezzogiorno tra le aree urbane (in particolare in Sicilia); i collegamenti stradali e ferroviari (in particolare di Calabria, Basilicata e Puglia) con il resto del Paese; i collegamenti di ultimo miglio dei porti per supportare una politica industriale che sfrutti le opportunità che derivano

dalla favorevole posizione geografica nel Mediterraneo; i collegamenti con gli aeroporti in particolare delle aree costiere per lo sviluppo del turismo internazionale.

Mancano nel Rapporto o sono affrontati indirettamente molti altri importanti temi che l'Associazione sta approfondendo e i cui risultati saranno discussi in prossimi incontri o potranno essere oggetto del Rapporto 2018.

Fra questi: la trattazione sistematica delle problematiche regolatorie e concorrenziali del settore, le relazioni fra queste e le pratiche seguite in altri settori, i rapporti fra regolazione, politiche industriali e decisori politici; gli impatti e le opportunità offerte dai processi di innovazione tecnologica e organizzativa; la mobilità in ambito urbano; la regolazione delle vecchie e nuove forme di mobilità non di linea, e le possibili sinergie con il trasporto di linea; il dibattito pubblico; le concessioni di servizi; i piani regionali dei trasporti.