

Trasporti

- *Privatizzazione degli aeroporti e stop al dirigismo aeroportuale;*
- *Liberalizzazione completa del trasporto ferroviario;*
- *Privatizzazione dei porti;*
- *Realizzazione di strade e tunnel a pagamento senza coinvolgimento pubblico;*
- *Adozione di tecniche di road pricing per evitare la congestione.*

11.1. Trasporto aereo e aeroporti

Il settore del trasporto aereo è uno dei pochi ad essere stato completamente liberalizzato. La liberalizzazione Europea, tramite tre regolamenti, è pienamente efficace dal 1 aprile del 1997; a partire da questa data le compagnie europee sono libere di competere sul mercato europeo. La liberalizzazione del trasporto aereo sarà ampliata a partire dall'aprile 2008, in quanto l'accordo Open Sky tra Stati Uniti d'America ed Unione Europea permetterà la competizione anche tra le compagnie tra le due sponde dell'Atlantico. Le altre rotte internazionali non sono state ancora liberalizzate e seguono accordi bilaterali conclusi dai diversi paesi dell'Unione Europea; tuttavia una sentenza della Corte di Giustizia del novembre del 2002 riconosce all'Unione il potere di concludere accordi di trasporto aereo con paesi terzi e la tendenza è quella di attribuire un potere crescente al Commissario europeo dei Trasporti.

Il mercato europeo ha superato nel 2007 gli 800 milioni di passeggeri trasportati. L'Italia è il quinto mercato, dietro alla Gran Bretagna, Germania, Spagna e Francia. Il livello di voli per abitante in Italia rimane tuttavia il più basso tra tutti i paesi dell'Unione Europea ad esclusione di quelli dell'Est Europa.

La crescita del numero di passeggeri in Italia dal 1997, anno della completa liberalizzazione ad oggi è stata di quasi il 100 per cento, in linea con la crescita

registrata nei maggiori Stati membri. Nel 2007 circa 108 milioni di passeggeri hanno volato da e per gli aeroporti italiani; in questo settore sempre più importanza hanno i vettori low cost. Questi ultimi hanno raggiunto a fine 2007 il 20 per cento dei voli totali, con punte del 25 per cento per i voli internazionali; questi valori permettono una stima di almeno 35 milioni di passeggeri che hanno utilizzato questi vettori. Le compagnie a basso costo più presenti in Italia sono l'irlandese Ryanair, con circa il 33 per cento dei voli e la britannica Easyjet con circa il 17 per cento dei voli.

Le compagnie tradizionali non perdono clienti, ma la loro quota di mercato continua a decrescere a causa dell'incremento della presenza delle compagnie low cost. Non sono presenti grandi compagnie low cost italiane, ma come ben insegna il caso spagnolo, non è necessario puntare sulla nazionalità delle compagnie per beneficiare della liberalizzazione del mercato.

I criteri di nazionalità o regionalità sono semplici scuse per cercare di mantenere da parte dei politici e dei sindacati una certa rilevanza nel settore.

Alitalia è l'esemplificazione del fallimento dello Stato come operatore aereo, in quanto la compagnia di bandiera negli ultimi 9 anni ha perso circa 3,3 miliardi di euro e la sua quota di mercato è scesa a circa il 3 per cento nel 2007.

L'universalità del servizio è garantita dal sistema degli oneri di pubblico servizio; tuttavia per diversi anni gli oneri di pubblico servizio sono diventati delle barriere all'entrata. In Sardegna, ad esempio, l'Unione Europea ha fatto togliere nel 2007 tali oneri perché erano ritenuti ingiustificati.

Il processo di privatizzazione è indispensabile, in quanto Alitalia altrimenti potrebbe fallire nei prossimi mesi o settimane. La disponibilità finanziaria netta a breve della compagnia è scesa sotto i 100 milioni di Euro. Le lungaggini del processo di vendita hanno determinato una perdita per la compagnia di bandiera di circa 500 milioni di euro nell'arco del 2007. A parte la soluzione francese AirFrance, le altre opzioni disponibili per l'uscita dalla crisi di Alitalia è l'arrivo di un "cavaliere bianco" o il fallimento pilotato tramite la legge Marzano. In qualunque caso è necessaria l'uscita dello Stato dalla gestione di compagnie aeree che potrebbero benissimo agire sul mercato concorrenziale.

Nel settore del trasporto aereo è necessaria una più ampia liberalizzazione delle rotte, tramite nuovi accordi bilaterali. Questa liberalizzazione, insieme a quelle già attuate (Ue ed Usa) sarebbe la soluzione vincente per l'altro grave problema del trasporto aereo italiano: Malpensa.

L'aeroporto lombardo può tornare a crescere solamente tramite una ricerca sul mercato di nuove compagnie aeree disposte a volare sullo scalo al posto di Alitalia. Secondo studi dell'Unione Europea, Milano Malpensa è uno dei pochi "grandi" scali europei che non ha problemi di congestione aeroportuale e può immediatamente cercare nuove compagnie disposte a volare. La via del mercato sembra essere l'unica efficace per l'aeroporto lombardo, tanto che ha già ricevuto offerte importanti dalle maggiori compagnie europee.

Il problema principale riscontrabile oggi nel settore è la presenza di monopoli naturali nell'ambito aeroportuale. Gli aeroporti beneficiano di questa situazione ed hanno dei margini molto elevati, al contrario delle compagnie aeree che competano in un mercato molto concorrenziale.

La soluzione prospettata da molti amministratori locali di fare sistema tra gli aeroporti del Nord, porterebbe ad una situazione di monopolio ancora maggiore, con effetti negativi per i cittadini.

La privatizzazione dei sistemi aeroportuali potrebbe portare ad una gestione più efficiente degli stessi.

La riforma del trasporto nazionale proposta dall'ex ministro dei Trasporti Alessandro Bianchi diminuirebbe la concorrenza e sarebbe in grado di distruggere i passi in avanti fatti grazie alla liberalizzazione europea.

La liberalizzazione delle rotte internazionali deve essere un obiettivo prioritario e potrebbe aiutare Milano Malpensa ad uscire dalla crisi dell'abbandono necessario di Alitalia. La compagnia di bandiera non è più in grado di sostenere un doppio hub e la scelta di Roma Fiumicino è una scelta industriale che gli amministratori locali ed i politici in generale non sono in grado di valutare.

Il problema della carenza degli slot è presente in tutta Europa; essi rispondono al principio dei grandfather's rights, che favoriscono le compagnie "storiche". La mancanza di un sistema di prezzi provoca delle distorsioni del mercato. L'introduzione di un secondary trading potrebbe essere una via d'uscita, in quanto la cancellazione degli slot delle compagnie esistenti sembra non essere percorribile. L'incremento del numero degli slot è una soluzione difficilmente praticabile, in quanto sempre più in Europa sono presenti vincoli ambientali allo sviluppo degli aeroporti. Bisogna precisare che i maggiori scali italiani, ad eccezione di Milano Linate, non hanno dei problemi di carenza degli slot simili agli altri paesi europei.

La decisione di limitare i voli su Roma Ciampino e quindi una limitazione degli slot, è una scelta politica attuata dall'ex ministro dei Trasporti, il presiden-

te della Regione Lazio e del sindaco di Roma che compromette lo sviluppo del traffico aereo laziale. La scelta di costruire un nuovo scalo low cost a Viterbo può essere vista come una scelta non negativa, ma che comunque arriva con notevole ritardo, in quanto sono necessari alcuni anni per completare i collegamenti aeroportuali.

Il settore del trasporto aereo necessita di una maggiore concorrenza nel sistema aeroportuale, mentre non è auspicabile una maggiore collaborazione tra i diversi operatori aeroportuali, poiché una tale scelta avrebbe effetti anticompetitivi.

Le compagnie aeree tradizionali, libere di competere a livello europeo e nel prossimo futuro anche a livello atlantico, attueranno un processo di fusione per rispondere meglio alla concorrenza effettuata dalle compagnie low cost. Eventuali riforme del trasporto aereo nazionale non devono compromettere la competitività delle compagnie a basso costo ed anzi dovrebbero lasciare al mercato la selezione delle compagnie più efficienti.

La liberalizzazione dei voli internazionali deve essere un obiettivo strategico di ogni governo nazionale, poiché poco importa la nazionalità di una compagnia aerea, mentre è necessario sviluppare sempre più il traffico internazionale di passeggeri.

La liberalizzazione europea ha evidenziato i maggiori benefici nel medio periodo e presumibilmente anche la liberalizzazione Usa-Ue comincerà a dare i suoi effetti maggiori nei prossimi 5 anni, quando anche i maggiori produttori di aeromobili cominceranno a produrre a regime una nuova generazione di aeromobili in materiali compositi.

Il mercato del trasporto aereo, pur essendo uno dei più liberalizzati, necessita di piccoli interventi per poter garantire uno sviluppo continuo anche nei prossimi decenni.

11.2. Trasporto ferroviario

La liberalizzazione del trasporto ferroviario europeo è un fenomeno recente. Solamente all'inizio di questo decennio l'Unione Europea ha cominciato a vedere l'apertura del mercato come soluzione di una stagnazione del settore quasi trentennale. I modelli di liberalizzazione presi ad esempio dalla Commissione sono quelli svedese e inglese. Questi due mercati sono quelli che negli ultimi dodici anni hanno conosciuto una crescita del trasporto ferroviario, sia merci che passeggeri, di molto superiore alla media europea. Il mercato ingle-

se è diventato il terzo a livello europeo, dietro a quello francese e tedesco per il trasporto passeggeri, con una crescita dal 1995 di più del 50 per cento.

Il mercato italiano nel trasporto ferroviario passeggeri invece ha conosciuto una crescita inferiore alla media europea ed è stato superato in termini di milioni di passeggeri chilometri dal Regno Unito. La crescita italiana è stata tra il 1995 e il 2006 di circa il 6 per cento e quindi il mercato risulta essere praticamente stagnante.

Il mercato del trasporto merci ha conosciuto una crescita dell'8 per cento negli ultimi 12 anni, contro una crescita del mercato inglese superiore al 70 per cento. La Francia, presa ad esempio da molti politici italiani, pur avendo speso nel trasporto ferroviario risorse pubbliche per circa 11 miliardi di euro l'anno, cifra doppia a quella inglese, ha conosciuto una crescita del 42 per cento negli ultimi anni nel trasporto passeggeri e una caduta del 12 per cento nel trasporto merci.

L'esempio inglese è dunque vincente, nonostante gli errori commessi nel corso del processo di privatizzazione e liberalizzazione. La privatizzazione della rete ferroviaria ha portato nel breve periodo un sottoinvestimento degli attori privati che ha comportato un peggioramento della sicurezza. Nel corso di questo decennio lo Stato ha cominciato a reinvestire nella rete ferroviaria, lasciando intatta la concorrenza degli operatori ferroviari. La Gran Bretagna negli ultimi anni è risultato essere il paese più sicuro nel trasporto ferroviario.

Il mercato italiano, al contrario di quello inglese, non è liberalizzato pienamente. La legislazione, tramite il decreto ministeriale 138 del 2000, impone la separazione tra la rete e l'operatore ferroviario. Questa separazione rimane solamente formale, in quanto sia Rfi che Trenitalia sono partecipate al 100 per cento dalla stessa holding, Ferrovie dello Stato.

Ad oggi Trenitalia è praticamente monopolista sia nel trasporto merci, con una quota di circa il 92 per cento del mercato, che nel trasporto passeggeri, dove detiene una quota superiore al 95 per cento.

La liberalizzazione del trasporto ferroviario merci è stata introdotta sia a livello nazionale che internazionale tra il 2006 e il 2007 grazie al secondo pacchetto ferroviario voluto dall'Unione Europea. La liberalizzazione del trasporto ferroviario passeggeri internazionale sarà introdotta nel 2010 grazie alla legislazione europea. In Italia sulla carta è possibile competere, tanto che alcuni operatori merci alternativi a Trenitalia stanno aumentando lentamente le loro quote di mercato e alcuni operatori nel mercato passeggeri entreranno nel mercato nei prossimi anni. Rimane una grande barriera all'entrata: la manca-

ta separazione tra Trenitalia e Rete Ferroviaria Italiana.

I sussidi incrociati sembrano essere una realtà nella holding Ferrovie dello Stato ed è dunque necessaria una separazione netta tra l'operatore ferroviario monopolista e il gestore della rete.

La liberalizzazione necessita di un sistema di oneri di servizio pubblico in modo da non porre altre barriere all'entrata.

La creazione della rete ferroviaria ad alta velocità permetterà una maggiore concorrenza tra eventuali operatori che volessero competere nel trasporto ferroviario, in quanto creerebbe una maggiore disponibilità di tracce orarie.

È necessario eliminare una contrattualistica a livello nazionale poiché essa favorirebbe Trenitalia e danneggerebbe il mercato. Il governo non dovrebbe imporre un contratto unico a tutti gli operatori del trasporto ferroviario. Porre sullo stesso livello di Trenitalia tutti gli operatori ferroviari porterebbe ad una limitazione della concorrenza non indifferente.

Trenitalia è un operatore pubblico che opera in regime di quasi monopolio e nonostante questo nel 2006 ha accumulato perdite per circa due miliardi di euro. Sarebbe necessaria la separazione contabile per i tre rami principali d'azienda, Trasporto locale, Lunga Percorrenza e Mercè. In questo modo i sussidi incrociati sarebbero più evidenti.

La liberalizzazione completa del trasporto ferroviario in Italia deve essere un obiettivo prioritario del governo. Successivamente sarebbe auspicabile una privatizzazione di Trenitalia e di Rete Ferroviaria Italiana (ferma restando, però, l'impossibilità di un azionariato incrociato o altri conflitti di interesse tra gestore della rete e operatore del servizio), in modo da poter vedere operare l'operatore ferroviario come un operatore privato in concorrenza con altri operatori. Le tratte non remunerative potrebbero essere messe all'asta tramite un sistema di oneri di servizio pubblico, dove vincerebbe l'azienda più efficiente.

Il mercato britannico conosce una vera concorrenza nel trasporto ferroviario passeggeri dove l'operatore più importante ha una quota di mercato di circa il 10 per cento. La concorrenza in Italia porterebbe ad una crescita del mercato e una drastica diminuzione dei sussidi pubblici forniti oggi alle Ferrovie dello Stato.

Il trasporto ferroviario italiano è debole anche nel sistema delle tariffe. Negli ultimi due anni, Trenitalia ha avuto il permesso di aumentare i prezzi dei biglietti ferroviari anche del 15 per cento all'anno. Questo è avvenuto dopo un blocco delle tariffe durato per circa 5 anni, quando invece nel 1999 era stato

deciso dal Cipe un sistema di price cap, che tenesse conto anche dell'aumento di produttività dell'azienda pubblica.

Le tariffe medie italiane in un confronto europeo non sono elevate, ma Trenitalia al contrario ad esempio di SnCF, non attua un sistema di Yield Management efficace. Questo metodo permetterebbe al monopolista di effettuare una migliore discriminazione di prezzo, come succede ad esempio nel settore aereo, e di aumentare i ricavi.

I costi di Trenitalia superano di circa 2 miliardi di euro i ricavi compresi i contributi statali e regionali, mentre il costo del personale è eccessivo; circa il 55 per cento dei costi totali è attribuibile al personale e una riduzione del numero dei dipendenti sembra necessaria per rendere più efficiente la compagnia ferroviaria.

Il sistema del trasporto ferroviario in Italia sconta un grave problema: il costo e i tempi di realizzazione dell'opere infrastrutturali.

L'alta velocità italiana è in grave ritardo rispetto alla Francia o alla Spagna, in quanto abbiamo un'estensione della rete ad alta velocità pari ad un terzo e alla metà dei due paesi; inoltre i costi di costruzione della rete sono superiori di tre volte. Se avessimo avuto dei costi "europei", l'Italia avrebbe la rete ad alta velocità più estesa d'Europa. È però essenziale che lo sviluppo della rete avvenga anche attraverso investimenti privati, e non sia totalmente addossato alle finanze pubbliche.

I vincoli ambientali e burocratici, i continui "stop and go", il sistema del *general contractor* contribuiscono tutti insieme all'arretratezza del sistema della rete ferroviaria italiana.

È mancata inoltre un'analisi costi benefici per le opere infrastrutturali in quanto i livelli di costi sono troppo elevati.

Il trasporto ferroviario italiano conosce un grande ritardo rispetto ai principali paesi europei, che solamente nel 2009 verrà in parte colmato grazie al completamento dell'alta velocità tra Torino-Milano-Salerno.

Il trasporto a lunga distanza è quello più facilmente privatizzabile, in quanto le perdite in questo settore sono quasi nulle. Il settore merci, che per ammissione della stessa Trenitalia opera con dei costi superiori del 30 per cento ai ricavi, deve ridurre i sussidi pubblici in modo da aprire maggiormente alla concorrenza dei vettori privati. Se il governo ritenesse strategico il trasporto ferroviario merci, potrebbe fare delle gare concessorie del servizio e ridurre al minimo l'utilizzo di risorse pubbliche nel settore.

Il trasporto passeggeri regionale dovrebbe conoscere un maggiore e migliore utilizzo delle gare, che ad oggi, anche quando impiegate si sono rivelate fallimentari. Lo strumento della gara è utile solamente se queste sono ben fatte, altrimenti il mercato fallisce. I contratti di servizio pubblico devono essere meglio creati dalle regioni in modo da favorire una reale concorrenza tra gli operatori che vogliono concorrere nel mercato del trasporto regionale. Le gare inoltre dovrebbero lasciare il tempo agli operatori che volessero concorrere di poter programmare l'acquisto o il leasing della flotta ferroviaria tramite un'anticipazione di 30-36 mesi della gara stessa rispetto al periodo di applicazione del contratto.

È necessaria infine una separazione da Ferrovie dello Stato del Cesifer e degli organi che controllano il materiale rotabile, in modo che non siano possibili conflitti d'interesse.

In definitiva, il mercato del trasporto ferroviario deve essere liberalizzato in modo da poter sviluppare questo settore ed aprirlo ad una reale concorrenza.

11.3. Trasporto marittimo / porti

Sempre più merci si muovono via mare. L'aumento del volume degli scambi, dovuto all'integrazione economica, e la persistente mancanza di alternative convenienti al trasporto via acqua delle merci, determinato dalla minor crescita marginale dei suoi costi per tonnellata trasportata all'aumentare di una unità di distanza rispetto agli altri modi, fanno sì che la filiera del trasporto trovi nell'infrastruttura portuale un passaggio ancora obbligato. Se il trasporto marittimo di passeggeri registra un ridimensionamento in favore del trasporto aereo, il trasporto marittimo di merci appare viceversa in espansione. Secondo gli ultimi dati disponibili, infatti, sono circa 509 milioni le tonnellate di prodotti che transitano per i porti italiani segnando un incremento del volume dei traffici pari al 4,9 per cento in più rispetto all'anno precedente.

Le ragioni di questa crescita purtroppo non risiedono tanto nella *qualità* degli approdi italiani quanto piuttosto nella loro *posizione*. È soprattutto in forza della collocazione geografica dello stivale che l'import-export marittimo italiano ha segno positivo. Se non fosse per gli ingenti e crescenti flussi commerciali provenienti dai paesi asiatici in via di sviluppo e diretti verso l'Europa e, quindi, per la nuova centralità assunta dal Mediterraneo, avrebbe probabilmente segno opposto: i porti del nord Europa continuano ad essere preferiti quando la direttrice non è quella che passa per il canale di Suez.

In passato le merci si fermavano nei porti per essere lavorate o altrimenti ma-

nipolate; negli spazi attigui ai bacini si sviluppava l'industria e si erigevano magazzini. Oggi, invece, sulle banchine raramente si assiste alla rottura o al deposito del carico in corrispondenza del cambio di modo del trasporto: le merci, solitamente stipate nei container, transitano solamente e i cargo si dirigono pertanto laddove è possibile farlo più velocemente, generando una vera e propria competizione tra i porti marittimi che al momento vede arrancare quelli italiani. Il nostro sistema portuale soffre, oltre che le patententi deficienze infrastrutturali, ritardi e mancanze delle liberalizzazioni.

Una parziale liberalizzazione del comparto è stata operata soltanto dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84 di riordino della legislazione in materia portuale. Con essa è stato abbandonato il pervasivo regime amministrativo dettato dal codice della navigazione, sostituito comunque da una forma piuttosto intrusiva di "mercato regolato".

Allo scopo di adattare la normativa nazionale ai principi comunitari di tutela e promozione della concorrenza e di libera circolazione dei servizi, dopo i ripetuti *reprimenda* della Corte di Giustizia, la legge n. 84/1994 ha provveduto all'abrogazione del capo IV, titolo III, libro I del codice della navigazione, delle norme del regolamento di navigazione marittima inerenti alla disciplina del lavoro portuale e di numerose altre disposizioni del codice della navigazione, apportando significative innovazioni e purtuttavia cercando di non intaccare alcune rendite consolidate. Secondo tale logica si è perciò affidata una funzione di "indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazione portuali" ad un ente di diritto pubblico di matrice mista pubblico-corporativa (l'autorità portuale) che ha a questo scopo il compito di rilasciare le autorizzazioni e le concessioni necessarie ai privati intenzionati ad accedere al mercato delle attività portuali. Nonostante la separazione delle attività amministrative del demanio portuale da quelle riguardanti l'esercizio delle attività d'impresa – sempre e comunque preferibile alla loro precedente commistione sotto il controllo pubblico – sussistono ancora discutibili limitazioni di natura legale e/o regolamentare all'ingresso di nuovi soggetti che potrebbero contribuire all'incremento del rapporto qualità/tariffa dei servizi ivi offerti e concorrere alla crescita del settore.

In primo luogo i numeri delle autorizzazioni per lo svolgimento delle operazioni portuali (carico, scarico, trasbordo, deposito e movimentazione in genere delle merci) e dei servizi portuali (assistenza a navi, merci e passeggeri e servizi collegati) appaiono ingiustificatamente contingentati. L'autorità portuale, secondo criteri oggettivi (requisiti di carattere personale, professionale e finanziario) stabiliti con decreto del ministro dei trasporti, rilascia le autorizza-

zioni entro un numero massimo da essa stessa prefissato, con il rischio concreto che, come rilevato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm), dietro a obiettive ragioni tecnico-operative del porto e temute dispersioni di efficienza si celino in realtà interessati comportamenti restrittivi della concorrenza contro la stessa lettera della legge.

Altrettanto ingiustificatamente, inoltre, sono mantenuti dei modelli monopolistici per l'erogazione degli altri servizi afferenti al ciclo portuale, quali l'avviamento temporaneo di manodopera non specializzata (che a differenza delle maestranze portuali specializzate non rientra nei servizi portuali erogati previa autorizzazione in regime di concorrenza contingentata), i servizi tecnico-nautici ancillari alla navigazione e gli altri servizi di interesse generale.

Dopo una serie di tentativi sistematicamente cassati dalle autorità comunitarie, il legislatore italiano è, infatti, riuscito a non scontentare i sindacati delle maestranze portuali generiche, i c.d. "camalli", escogitando una forma di affidamento esclusivo alle compagnie portuali che soddisfacesse i requisiti richiesti dalla Commissione europea e dalla Corte di Giustizia (assenza di conflitti d'interesse tra l'unico soggetto fornitore di manodopera per far fronte alle fluttuazioni di traffico e le altre imprese portuali che ne richiedano le prestazioni, selezione del soggetto fornitore tramite procedure aperte, parità di trattamento nei confronti di tutti gli utenti portuali) e, nell'impossibilità di questo, la costituzione di un'agenzia soggetta al controllo dell'autorità portuale e gestita da un organo direttivo composto da rappresentanti delle imprese che ne usufruiscono.

Per i servizi tecnico-nautici ancillari alla navigazione (pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio), invece, si deroga ai principi di concorrenza e libera circolazione dei servizi, coerentemente al diritto comunitario e in omaggio alla teoria economica prevalente, in base alla loro qualificazione legislativa di servizi di interesse generale finalizzati alla sicurezza della navigazione e dell'approdo e alla loro presunta natura di monopolio, messa in dubbio dall'Agcm e insieme sconfessata dalle fortunate esperienze di altri porti europei come quelli di Amburgo, Anversa, Rotterdam e altri ancora.

In questo caso persino la concorrenza per il mercato, che rende possibile la periodica contendibilità dell'offerta attraverso la concorrenza per l'affidamento del servizio, è resa improbabile poiché gare pubbliche ripetute con cadenza fissa sono al momento eluse grazie alla permanente facoltà riconosciuta in capo alle autorità portuali di continuare a svolgere attraverso società partecipate *ad hoc* tali attività al fine di scongiurare eventuali riduzioni di organico.

Gli altri servizi d'interesse generale (illuminazione, servizi di pulizia e raccolta rifiuti, servizio idrico, servizi di manutenzione e riparazione, stazioni marittime passeggeri, servizi informatici e telematica, altri servizi comuni al settore industriale e commerciale del porto) sono anch'essi sottratti alla concorrenza nel mercato, ma di regola sono affidati tramite gara sebbene i bandi contengano discutibili clausole sociali di salvaguardia degli esuberanti che inevitabilmente allontanano nuovi ingressi e così facilitano la permanenza delle concessioni in capo alle società partecipate dagli enti pubblici.

A complicare il panorama del trasporto marittimo italiano vi è, infine, la presenza di un colosso pubblico come Tirrenia: la compagnia di trasporto controllata al 100 per cento da Fintecna e quindi di proprietà dello Stato che, beneficiando di contributi statali per il servizio pubblico in misura pari alla metà dei suoi ricavi, impedisce lo sviluppo di una reale competizione tra compagnie di *short sea shipping* e alimenta forti distorsioni di mercato fra trasporto marittimo e trasporto aereo.

In considerazione di questi tanti ostacoli opposti alla libera concorrenza in ambito portuale e marittimo è auspicabile una decisa ripresa del processo – che appare ancora ben lungi dall'essere concluso – di liberalizzazione del comparto. L'abolizione del numero contingentato delle autorizzazioni per le imprese impegnate nelle operazioni e nei servizi portuali, l'apertura dei mercati dell'avviamento di manodopera, dei servizi tecnico-nautici e degli altri servizi d'interesse generale attraverso l'abbandono dei modelli monopolistici e il riconoscimento ad oggi negato della portata assoluta del diritto di autoproduzione di vettori e terminalisti, l'abolizione delle clausole sociali dei bandi di gara e la privatizzazione di Tirrenia sarebbero quindi provvedimenti nella giusta direzione, nella prospettiva di lungo termine di poter mettere in discussione funzioni, natura ed esistenza delle autorità portuali.

L'attuale organizzazione del sistema portuale imperniata sulla regia dell'autorità, infatti, si sta rivelando superata e perciò andrebbe completamente ripensata, puntando a restringere l'influenza del potere pubblico e ad ampliare lo spazio delle mediazioni di mercato fino ad arrivare ad una completa privatizzazione dei porti sul modello inglese della *sale of assets*.

Tante sono le resistenze che provengono dai vari gruppi di pressione aventi interesse nel mantenimento dello *status quo*, se non in un rigurgito di protezionismo: sindacati, imprese, enti locali, eccetera; altrettante sono le resistenze opposte da una pubblica opinione che nella maggioranza ancora guarda con sospetto a consistenti iniezioni di concorrenza e libera iniziativa nella gestione delle *public utilities*. Eppure un loro superamento consentirebbe ai porti

italiani di attirare più vettori e quindi più investitori e più risorse da destinare al recupero del deficit infrastrutturale portuale e retroportuale, che – dovuto peraltro anche alle mancate liberalizzazioni del comparto ferroviario – costituisce l'altra principale causa della scarsa competitività del sistema portuale italiano e, in definitiva, del mancato sfruttamento di una grande opportunità di sviluppo per l'intero paese.

11.4. Strade ed infrastrutture

In Italia, il dibattito pubblico relativo al tema delle infrastrutture è stato caratterizzato negli ultimi anni dal confronto fra la posizione – largamente predominante sia nel mondo politico che in quello imprenditoriale – di chi ritiene che il nostro paese sia caratterizzato da una dotazione di reti di trasporto fortemente deficitaria e che costituisce un serio ostacolo alla crescita e quella, minoritaria in termini numerici ma con un forte potere di interdizione, di chi si oppone, in particolare per ragioni di carattere ambientale, alla realizzazione di qualsiasi nuova opera. Analoghe motivazioni “verdi” vengono spesso avanzate da esponenti del “partito del fare” per avallare la realizzazione, a carico delle finanze pubbliche, di infrastrutture ferroviarie: tali opere consentirebbero di contemperare, grazie al cosiddetto riequilibrio modale fra strada e ferrovia, le esigenze dello sviluppo con quelle di tutela dell'ambiente e del territorio. Per quanto concerne l'ambito di intervento prioritario, sembra poi esservi una larga preferenza per le opere di collegamento fra le grandi aree urbane del paese e per la costruzione delle tratte di connessione della rete nazionale con quella dei paesi confinanti. A fronte di lunghissime “liste della spesa” di interventi da realizzare, si lamenta poi l'indisponibilità di adeguate risorse finanziarie per gli investimenti nel settore.

Dall'analisi delle evidenze empiriche disponibili sembrano però emergere alcune perplessità in merito alla diagnosi delle problematiche del settore e, conseguentemente, alle proposte di intervento.

Nell'anno 2004, la lunghezza complessiva della rete stradale in Italia ammontava a circa 668 mila chilometri, valore di poco superiore a quello della Germania; in Francia si sfiorava il milione di chilometri mentre molto più contenuta risultava essere l'estensione della rete nel Regno Unito.

Se rapportati alla popolazione residente ed alla superficie, tali dati mostrano come il nostro paese presenti una dotazione infrastrutturale intermedia: in particolare, l'estesa della rete per abitante risulta essere inferiore di quasi il 50 per cento rispetto a quella d'Oltralpe ma superiore a quella di Germania

e Regno Unito.

La densità della rete, data dal rapporto fra estesa chilometrica complessiva e superficie, risulta essere più elevata in Italia che negli altri paesi mentre, per quanto concerne le autostrade, infrastrutture caratterizzate da livello qualitativo ed intensità di traffico significativamente più elevati rispetto alle strade ordinarie, è la Germania a svettare, con una dotazione superiore del 50 per cento rispetto all'Italia e quasi doppia di quella della Francia e del Regno Unito.

Con riferimento alle reti ferroviarie, la dotazione del nostro paese in rapporto al numero di abitanti risulta più modesta di quella di Francia e Germania e doppia rispetto al Regno Unito. La densità della rete elettrificata si attesta in posizione mediana tra quella degli altri due paesi dell'Europa continentale. Si rileva infine come la Francia disponga di linee ad alta velocità aventi una estensione complessiva pari a quasi tre volte quella dell'Italia. Nel Regno Unito è attualmente in esercizio una sola tratta ad alta velocità di lunghezza pari a 74 chilometri.

In sintesi, per quanto concerne la rete stradale, la situazione dell'Italia è sostanzialmente allineata alla media degli altri maggiori Stati membri della Ue. La Germania dispone di una rete ferroviaria più densa della nostra mentre in Francia vi sono linee ad alta velocità con un'estensione complessiva superiore di tre volte. Sia in termini di popolazione servita che di estensione della rete, l'Italia presenta inoltre una dotazione infrastrutture di trasporto rapido di massa ossia, linee di metropolitane e tramvie veloci (o metropolitane leggere), molto al di sotto degli altri paesi.

A tale deficit infrastrutturale relativo al trasporto su ferro viene spesso ricondotto il più forte squilibrio modale a favore del trasporto individuale e su gomma ed il conseguente maggiore impatto ambientale della mobilità.

Un confronto fra le principali nazioni dell'Unione Europea, Francia, Germania, Italia e Regno Unito, mostra come, in realtà, l'attuale ripartizione modale tra l'automobile ed il trasporto pubblico sia abbastanza omogenea. La quota-parte del traffico privato è mediamente dell'85 per cento: la percentuale più bassa è quella dell'Italia (83 per cento) e la più consistente dal Regno Unito (88 per cento). In Svizzera, il paese europeo dotato del miglior sistema di trasporto pubblico di breve e lunga percorrenza, il valore si attesta a circa l'81 per cento. In termini assoluti, il traffico stradale fa segnare il valore più contenuto in Italia (6.526 veicoli-chilometri pro capite l'anno) ed il più elevato in Francia (7.139), valore di poco superiore a quello della Svizzera (7.131).

La ripartizione modale per il trasporto merci terrestre è analoga a quella dei

passaggeri: con riferimento ai principali Paesi europei, la quota minima per la gomma si registra in Germania (83 per cento) e la più elevata in Italia (90 per cento).

In termini economici poi la quota di mercato del trasporto ferroviario è persino inferiore a quella relativa ai valori fisici: in Italia, ad esempio, le spese per il trasporto merci su gomma sono circa il 98 per cento dei costi per l'intero trasporto merci terrestre.

Tali dati mostrano come politiche di investimento in infrastrutture di trasporto pubblico non possano modificare, se non in misura marginale, la ripartizione modale fra modo di trasporto individuale e collettivo. Peraltro, sia con riferimento all'inquinamento atmosferico che al rumore, negli ultimi decenni il progresso tecnologico ha fatto sì che le emissioni unitarie dei veicoli venissero drasticamente ridotte; nei maggiori centri urbani la concentrazione di inquinanti risulta essere di gran lunga inferiore a quella del passato. Sono ancora possibili miglioramenti di entità limitata che dipenderanno, in larga misura, dal rinnovo del parco veicolare.

Le emissioni complessive di CO₂ sono in aumento: la crescita della mobilità è infatti stata finora più rapida della riduzione dei consumi e delle emissioni unitarie. Peraltro, l'attuale livello di tassazione del carburante è di almeno un ordine di grandezza superiore a quello "ottimale" per l'internalizzazione del costo esterno correlato all'emissione di gas serra.

Si rileva inoltre come, sia con riferimento agli spostamenti dei passeggeri che a quelli delle merci, oltre l'80 per cento dei traffici si sviluppi sulle distanze medio-brevi: ad esempio, il 78 per cento del traffico delle merci lungo le autostrade è compreso all'interno della stessa regione; i camion i cui spostamenti sono superiori ai 500 chilometri rappresentano solo lo 0,2 per cento dei veicoli sulle arterie a pedaggio. Con la parziale eccezione del Brennero, l'attuale capacità di trasporto dei collegamenti internazionali dell'Italia, sia ferroviari che stradali, è sufficiente a soddisfare la domanda di mobilità nei prossimi decenni anche qualora i tassi di crescita si rivelassero superiori a quelli del recente passato.

Per quanto concerne la crescita economica, si sottolinea infine come il livello complessivo di dotazione infrastrutturale di un paese o di un'area geografica non sembri avere un impatto significativo sullo sviluppo. In ambito europeo, negli ultimi venti anni il Pil è cresciuto assai più rapidamente in paesi quali la Gran Bretagna e l'Irlanda, caratterizzati da una modesta dotazione infrastrutturale e da una sfavorevole localizzazione geografica oltre che da un più bas-

so livello di pressione fiscale rispetto all'Europa continentale. In Italia, i maggiori tassi di crescita sono stati registrati nell'area nord-orientale sebbene in tale zona si registrino i più elevati livelli di congestione. Tale apparente contraddizione può essere spiegata con il fatto che i costi di congestione, anche nelle aree ove il fenomeno è più rilevante, rappresentano una quota assai modesta della ricchezza prodotta, intorno ad un decimo di punto.

Alla luce degli elementi sopra descritti, si possono delineare alcune indicazioni in merito alle scelte da compiere nel settore delle infrastrutture.

Innanzitutto occorre trasferire a livello locale le competenze relative alla realizzazione ed al finanziamento di nuove infrastrutture riducendo contemporaneamente le entrate fiscali dello Stato in misura pari alla diminuzione delle spese per gli investimenti. In tale ottica, è auspicabile l'abolizione del Piano Generale dei Trasporti. Non dovrebbero essere destinati finanziamenti statali per la costruzione della linea ferroviaria ad alta capacità Torino-Lione.

Al fine della decisione in merito all'opportunità di costruire una data infrastruttura, dovrebbe essere resa vincolante la realizzazione di analisi costi-benefici che prenda in esame contemporaneamente più alternative di intervento. Considerata la scarsa rilevanza dei benefici per i non utenti conseguente alla realizzazione di nuove infrastrutture di trasporto collettivo sia con riferimento all'impatto ambientale che alla riduzione della congestione, la priorità di intervento dovrebbe riguardare il potenziamento dell'offerta della rete stradale. A tal riguardo si fa rilevare come, sia nel caso di infrastrutture a pedaggio che in riferimento alla rete ordinaria di proprietà pubblica, in presenza di elevati livelli di congestione, gli introiti dei gestori – pedaggi ed entrate fiscali – coprono con ampio margine i costi di investimento e quelli di manutenzione e consentano di realizzare nuove infrastrutture a carico degli attuali e dei futuri utenti. Nelle aree urbane a maggiore densità, sono prevedibili ritorni economici (ed indirettamente ambientali) positivi nel caso di realizzazione di nuove infrastrutture stradali sotterranee ed in particolare di "metrostrade", infrastrutture di dimensioni e costi ridotti rispetto ai tunnel tradizionali e riservate ai soli veicoli leggeri che rappresentano più del 90 per cento del traffico urbano. In uno spazio sotterraneo di una decina di metri di diametro è possibile realizzare, anziché due sensi di marcia affiancati come di norma accade per le gallerie stradali, sei corsie suddivise su due livelli sovrapposti, cosa che riduce i costi a circa un terzo, a pari capacità. Nella primavera 2008 a Parigi verrà aperta al traffico la prima infrastruttura di questo tipo a livello mondiale. L'opera sarà realizzata senza alcun contributo pubblico. Un progetto analogo

è in fase di studio a Milano. Nelle città che ospitano i maggiori porti nazionali, rilevanti benefici potrebbero essere conseguiti grazie alla realizzazione di tunnel stradali riservati ai veicoli pesanti.

11.5. Road pricing

La strategia finora prevalentemente utilizzata ai fini della riduzione della congestione sulla rete stradale è stata quella del sussidio del trasporto collettivo. Tale politica ha però avuto un'efficacia assai limitata. I modesti risultati conseguiti in termini di trasferimento di una quota parte degli spostamenti dall'auto al trasporto pubblico possono essere ricondotti a due motivazioni principali: da un lato, il sussidio dei trasporti collettivi al fine di offrire un servizio ad un prezzo inferiore ai costi di produzione non consente, di norma, di colmare il divario esistente in termini di costo generalizzato del trasporto. Nei paesi sviluppati il valore monetario del tempo è di un ordine di grandezza superiore al costo monetario delle tariffe: per questo motivo, il trasporto individuale viene prescelto per una quota largamente maggioritaria degli spostamenti nonostante costi assai più di quello collettivo. A ciò si aggiunge il fatto che, spesso, un più elevato livello di sussidi non si è tradotto in un ampliamento dell'offerta o in una riduzione delle tariffe del trasporto collettivo ma in un incremento del livello di inefficienza e, quindi, dei costi di produzione.

Un possibile approccio alternativo al problema è quello che prevede l'introduzione di sistemi di pedaggio del traffico. Il pagamento di un prezzo fornisce da un lato un incentivo a ridurre il consumo dello scarso spazio disponibile, in particolare in ambito urbano e, dall'altro, consente di raccogliere risorse per ampliare l'offerta di infrastrutture.

Per valutare correttamente le potenzialità del *road pricing* occorre in primo luogo precisare quale sia la rilevanza del fenomeno della congestione.

Per quantificare i costi della congestione viene spesso adottato un approccio "naïf" che consiste nel confrontare i tempi di viaggio impiegati realmente con quelli che sarebbero stati necessari in presenza di traffico nullo. Tale approccio non è corretto. Le strade non sono infatti costruite per essere vuote e la situazione presa a riferimento non ha alcunché di ottimale né di auspicabile. La nozione di tempo "perso" è poi priva di senso. Perché mai infatti il tempo di viaggio realmente impiegato su di una strada congestionata dovrebbe essere messo a confronto con il tempo di viaggio impiegato sulla stessa strada vuota, invece che con il tempo di viaggio impiegato dal trasporto pubblico (tipicamente pari al doppio di quello dell'auto)? O con quello necessario per percor-

rere lo stesso tratto di strada in bicicletta?

Una corretta definizione dei costi di congestione deve invece prendere in considerazione la disponibilità degli utenti a pagare per l'uso della strada e cioè deve tenere in considerazione, oltre alle caratteristiche dell'offerta, la curva di domanda. In tale prospettiva, fino a che l'automobilista marginale trae benefici superiori all'incremento di tempo di percorrenza inflitto agli altri utenti della strada, l'aumento della congestione non è da ritenersi per la collettività un fatto negativo. La situazione ottimale è quella nella quale il beneficio marginale dell'automobilista eguaglia il costo marginale imposto agli altri utenti della strada.

L'idea, largamente diffusa, che la congestione stradale comporti elevati costi per la collettività (il "Libro Verde" sulla politica dei trasporti della Commissione Europea, ad esempio, li stima pari al 2 per cento del Pil) è basata sull'approccio naïf. Il costo economico "vero" della congestione risulta essere di gran lunga inferiore. In base ad una recente stima, il costo della congestione nella città di Parigi, la maggior area metropolitana europea, si attesterebbe intorno agli 0,5 miliardi di euro all'anno, valore pari ad un quindicesimo rispetto al calcolo effettuato con riferimento al cosiddetto tempo perso ed equivalente all'1 per cento dell'utilità generata dal trasporto stradale (somma del costo totale degli spostamenti, in denaro e in tempo e del surplus degli utenti) e allo 0,12 per cento della ricchezza prodotta nella capitale francese.

L'opportunità di adottare o meno politiche di *pricing* dovrebbe essere fondata sul confronto fra i benefici conseguibili in termini di riduzione dei tempi di viaggio ed i costi sostenuti per la gestione del sistema cui va sommata la perdita di efficienza conseguente all'eventuale incremento dei sussidi al trasporto pubblico.

In tale prospettiva, le esperienze fin qui condotte in ambito europeo sono state caratterizzate da risultati non univoci.

A Londra, l'introduzione della *congestion charge* ha consentito di ridurre del 90 per cento i costi di congestione all'interno dell'area centrale di Londra, con un beneficio economico stimato intorno a 70 milioni di euro per anno. Il costo di implementazione del sistema è nell'intorno dei 180 milioni di euro per anno, ossia pari a quasi 2,5 volte i benefici ottenuti. Per una corretta valutazione dei benefici ottenuti grazie al sistema di pedaggio occorrerebbe valutare anche i vantaggi conseguiti al di fuori dell'area soggetta a pedaggio grazie alla riduzione del numero di veicoli in circolazione. Tale valutazione risulta essere quanto mai problematica: si tratta infatti di valutare minime variazioni di

un parametro, la velocità degli spostamenti in una vasta area, che è influenzato da un elevatissimo numero di fattori. Ad oggi, non è dunque possibile esprimere una valutazione definitiva in merito all'esperienza londinese.

Risultati positivi in termini di miglioramento delle condizioni di circolazione, oltre che di vivibilità, sono stati conseguiti grazie all'adozione di schemi di pedaggio nelle maggiori città della Norvegia dove il *pricing* è stato introdotto in contemporanea con il potenziamento della rete stradale ed in particolare con la realizzazione di tunnel che hanno assorbito quote significative di traffico di superficie.

In particolare nella capitale Oslo, grazie all'introduzione del pedaggio, è stato possibile accelerare il programma di investimenti in infrastrutture stradali e si è resa possibile la costruzione di alcuni tunnel stradali urbani: tra il 1990 ed il 2001 è stato speso un ammontare pari a 1,4 miliardi di euro di cui il 55 per cento acquisito tramite i pedaggi. La decisione di adottare il pedaggio venne presa dopo svariati decenni nei quali le maggiori risorse erano state destinate al trasporto collettivo e si era registrato un progressivo peggioramento delle condizioni di circolazione. L'opera più importante che è stata realizzata è una galleria stradale che attraversa in sotterranea l'area centrale della città. Tale infrastruttura, aperta al traffico due settimane prima dell'introduzione del pedaggio, ha consentito di azzerare le code per l'attraversamento di Oslo e ha reso possibile la trasformazione della zona sovrastante da area fortemente trafficata (80 mila veicoli al giorno) in un'area pedonalizzata con significative riduzioni del livello di inquinamento atmosferico ed acustico; sono inoltre state registrate ricadute positive in termini di sicurezza sia per la separazione del traffico veicolare da quello pedonale e ciclistico, sia per le migliori condizioni, in ogni condizione atmosferica, del manto stradale del tunnel rispetto a quelle della pre-esistente viabilità di superficie.

In sintesi, è possibile affermare che, oggi, pur in assenza di un sistema di pedaggio in ambito urbano ove più elevati sono i costi di congestione, il sistema del trasporto stradale risulta essere relativamente efficiente. Esistono modesti margini di miglioramento che possono essere conseguiti con l'adozione di schemi di pedaggio. Il successo di tali provvedimenti è quindi strettamente vincolato al contenimento dei costi di gestione. In prospettiva futura, è prevedibile che tali costi diminuiscano sia grazie allo sviluppo tecnologico che all'ampliamento del numero di soggetti in grado di partecipare alle gare indette dal soggetto pubblico proprietario della rete stradale per l'affidamento della gestione dei sistemi di tariffazione. Considerata inoltre la prevedibile crescita della mobilità e, quindi, in assenza di un parallelo ampliamento dell'offer-

ta, dei costi di congestione, è ipotizzabile che, nel medio periodo, l'adozione di schemi di *pricing* possa risultare conveniente in alcune delle maggiori aree urbane italiane. Per quanto concerne l'utilizzo dei proventi del pedaggio, l'opzione prioritaria dovrebbe essere quella dell'accrescimento dell'offerta di strade o la riduzione della pressione fiscale sull'auto piuttosto che l'aumento dei sussidi al trasporto collettivo. A differenza di quanto accade con gli impatti ambientali della mobilità che interessano tutte le persone che vivono in un'area urbana, le esternalità da congestione sono interne all'insieme degli utenti dei veicoli motorizzati. Questa caratteristica peculiare delle esternalità da congestione ha una diretta implicazione sull'impiego dei proventi ottenuti attraverso l'imposizione del pedaggio. Non esiste infatti alcuna seria ragione per distribuire ai non utenti dei veicoli motorizzati tali risorse. I non utenti non sono danneggiati dalla congestione (al contrario dell'inquinamento) e non necessitano perciò di essere compensati. Le politiche della congestione dovrebbero perciò essere intraprese nel solo interesse degli utenti della strada.

