



FEDERTRASPORTO

Centro Studi

**Bollettino economico
sul settore dei trasporti**

Lo stato delle riforme

Numero 13
Luglio 2005

FEDERTRASPORTO
Viale Pasteur, 10 - 00144 Roma
Tel. 06.97279400
Telefax 06.97279408
www.federtrasporto.it

Aderente a CONFINDUSTRIA



FEDERTRASPORTO, costituita nel 1993, rappresenta in Confindustria le imprese e gli enti esercenti trasporti su terra ed attività connesse e le imprese di trasporto marittimo ed aereo.

Quale componente intermedia del sistema confindustriale è legittimata a rappresentare in esclusiva gli interessi generali dei settori di competenza.

I soci che vi aderiscono sono ACI, AGENS, AISCAT, ANAV, ANITA, ASSAEREO, ASSAEROPORTI, ASSITERMINAL, ASSOLOGISTICA, ASSTRA, CONFITARMA, FEDERTURISMO, FISE, UIR.

Il Bollettino economico sul settore dei trasporti “Lo stato delle riforme” è stato promosso da FEDERTRASPORTO e realizzato, per quanto riguarda la “Parte I – Le posizioni degli operatori”, grazie ai contributi di AGENS, AISCAT, ANAV, ANITA, ASSAEREO, ASSAEROPORTI, ASSOLOGISTICA, CONFITARMA, FEDERTURISMO, FISE, UIR. La “Parte II - Le analisi di settore” è stata curata da FEDERTRASPORTO.

INDICE

LO STATO DELLE RIFORME

RIFORME E COMPETITIVITÀ DI SISTEMA: SINTESI E PROPOSTE a cura di FEDERTRASPORTO	PAG. 1
PARTE I - LE POSIZIONI DEGLI OPERATORI	PAG. 12
Il settore ferroviario a cura di AGENS	13
Il settore autostradale a cura di AISCAT	22
Il settore dell'autotrasporto passeggeri a cura di ANAV	33
Il settore dell'autotrasporto merci a cura di ANITA	47
Il settore aereo a cura di ASSAEREO	52
Il settore aeroportuale a cura di ASSAEROPORTI	67
Il settore della logistica a cura di ASSOLOGISTICA	79
Il settore marittimo a cura di CONFITARMA	89
Il settore turistico a cura di FEDERTURISMO	98
Il settore portuale a cura di FISE UNIPORT	107
Il settore degli interporti a cura di UIR	115

PARTE II - LE ANALISI DI SETTORE
a cura di FEDERTRASPORTO

PAG. 119

A - SCHEDE NORMATIVE	119
Autotrasporto merci	121
Autotrasporto passeggeri	125
Trasporto pubblico locale	129
Trasporto ferroviario	133
Trasporto aereo	137
Trasporto marittimo	140
Infrastrutture stradali	144
Infrastrutture ferroviarie	149
Settore aeroportuale	151
Settore portuale	160
Interporti	164
B - SCHEDE ECONOMICHE	167

RIFORME E COMPETITIVITÀ DI SISTEMA: SINTESI E PROPOSTE ^(*)

1. Premessa

Negli ultimi anni si sono intensificati in Italia i processi di riforma legislativa di interesse del trasporto di persone e di merci, sulla spinta dell'evoluzione internazionale degli scambi, dell'integrazione dei mercati europei e per imperativi di efficienza interni giudicati improcrastinabili.

Tali sollecitazioni richiedono un adattamento dinamico del quadro normativo e dei modelli operativi e, auspicabilmente, un disegno strategico di riferimento.

Alcuni interventi di rilievo sono stati affrontati negli anni recenti. È il caso, ad esempio, della liberalizzazione ferroviaria, dell'istituzione del registro internazionale marittimo, della Legge Obiettivo per l'accelerazione delle procedure di selezione e realizzazione di opere pubbliche prioritarie, che si inserisce nel più ampio piano d'azione per la realizzazione delle opere prioritarie relative alle reti transeuropee di trasporto.

Su altri fronti i processi di riforma sono in corso e in alcuni casi in fase avanzata. Questo Bollettino nasce dall'intento di sollecitare la dovuta attenzione sugli interventi legislativi in discussione, perché centrino l'obiettivo di sostenere la competitività delle nostre imprese e del nostro territorio in un contesto evolutivo europeo e internazionale, che esercita sul comparto una forte pressione.

Portando a sintesi le osservazioni espresse dagli operatori di trasporto e logistica e dai gestori delle infrastrutture, salve le specifiche necessità di ogni sottosettore

^(*) La redazione del Bollettino è stata coordinata da Valeria Battaglia e Monica Salvatore. La Parte I accoglie i contributi delle Associazioni aderenti a Federtrasporto. La Parte II è stata curata da Monica Salvatore.

per le quali si rimanda alla Parte I del Bollettino, alcuni fattori emergono come coessenziali e concorrenti ai fini della definizione di politiche settoriali che contribuiscano alla tenuta delle nostre imprese nei contesti in cui operano.

Ci soffermiamo in particolare sui seguenti aspetti:

- le prospettive aperte dalla regionalizzazione di competenze legislative,
- i costi derivanti dall'incertezza degli indirizzi e dei tempi dei percorsi di riforma,
- il potere negoziale italiano,
- il rapporto tra concorrenza e multimodalità,
- le proposte.

2. Gli effetti del decentramento costituzionale

La riforma costituzionale del 2001 va annoverata tra gli eventi che hanno marcato una forte discontinuità nei processi decisionali in materie direttamente attinenti alle infrastrutture di trasporto e alle liberalizzazioni settoriali.

Ne è seguita una situazione di grave incertezza sui confini delle competenze legislative così ripartite – statali, regionali o concorrenti – su temi di rilevanza primaria. Tra questi, per fare due esempi, le infrastrutture di trasporto prioritarie interessate dalla Legge Obiettivo e il trasporto pubblico locale, oggetto di una riforma organica avviata su base pluriennale e, all'epoca, non ancora compiuta.

A distanza di quattro anni le incertezze si vanno dipanando, in virtù di pronunce della Corte Costituzionale e degli attesi decreti legislativi che, insieme, definiscono i principi e le procedure applicabili alle materie di competenza concorrente.

La riforma costituzionale ha aperto la strada all'emergere di istanze locali in chiave di autonomia delle scelte di sviluppo e di concorrenza territoriale che

vanno accolte come fisiologica espressione del federalismo che si è inteso promuovere nell'assetto nazionale.

Altrettanto fisiologica è la riflessione che ne è scaturita sulle scelte che, indipendentemente dall'ente territoriale che la Costituzione individua come legislatore, devono mantenere una coerenza complessiva su scala nazionale, e talvolta anche sovranazionale.

Le Regioni italiane hanno una dimensione territoriale modesta. In una economia che tende all'integrazione su scala globale, la rafforzata autonomia delle Regioni sarà un elemento di debolezza se si traduce nella parcellizzazione e duplicazione di investimenti, nella disarticolazione dei piani generali di sviluppo infrastrutturale, nella diversificazione su base regionale delle normative settoriali tale da disincentivare la crescita dimensionale delle nostre imprese in settori in cui un processo di consolidamento sarebbe invece auspicabile.

Su questo terreno la cooperazione e il coordinamento tra decisori pubblici, con l'apporto delle competenze imprenditoriali disponibili, appare una strada obbligata.

Ai fini della competitività delle nostre imprese nel contesto europeo ed internazionale non sono sostenibili condizioni di sostanziale e prolungata incertezza del quadro normativo e strategico di riferimento che la moltiplicazione dei centri decisionali rischia di favorire. Né appare produttivo elevare il livello del contenzioso che una condizione di incertezza giuridica inevitabilmente genera.

Occorre allora valorizzare gli strumenti di coordinamento, più o meno istituzionalizzati, in un'ottica di cooperazione, a partire dai Piani dei trasporti, nazionali e regionali, nei quali dovrebbero trovare un sano bilanciamento, ma anche chiari indirizzi, le scelte relative alle grandi reti di connessione internazionale, le scelte di sviluppo locale di competenza regionale e opportuni

riferimenti per le iniziative imprenditoriali disponibili ad investire in infrastrutture e servizi per la mobilità di merci e persone.

Risponde a questa impostazione il lavoro condotto presso la Consulta per l'autotrasporto (allargata alle attività connesse) per la definizione di un Piano nazionale per la Logistica e la previsione, in tale ambito, dell'avvio di progetti pilota destinati a coinvolgere operativamente soggetti istituzionali ai diversi livelli e operatori.

È in linea con questa impostazione anche la costituzione di agenzie regionali per la logistica quali soggetti intermedi con forti capacità di interlocuzione, mediazione e proposta. Occorre che ai lavori che in tali sedi sono autorevolmente condotti si diano continuità e riscontro operativo.

Prende così corpo una sussidiarietà biface, ossia una sussidiarietà che, dopo aver portato talune rilevanti competenze decisionali al livello più prossimo ai destinatari, ricostruisca gli strumenti di raccordo tra ciò che resta nelle mani dello Stato, ciò che è opportuno sia coordinato su scala nazionale e ciò che è nell'autonomia regionale e subregionale, in modo che ciascun decisore, nell'esercizio dei propri poteri, assuma la prospettiva complessiva in cui si inserisce.

È inevitabile rilevare come anche l'Unione europea, su temi come le Reti Transeuropee che hanno una evidente dimensione europea ma interpellano competenze decisionali distribuite secondo il principio di sussidiarietà e *know how* afferenti a soggetti di diversa natura (regolatori, operatori, credito, etc.), sempre più spesso ricorra al lavoro preparatorio di Gruppi di coordinamento qualificati, oppure a veri e propri Coordinatori, e insieme a strumenti che stimolano la progettualità e gli investimenti privati in linea con indirizzi espliciti, dotati di relativa stabilità sul lungo periodo (ad es. il programma Marco Polo I e II).

3. I costi dell'incertezza

Sono in dirittura d'arrivo alcuni travagliati percorsi di riforma di cui si discute da dieci o venti anni. Su alcuni di questi – come nel caso della liberalizzazione dell'autotrasporto e del trasporto pubblico locale – il Parlamento, i governi e ora le Regioni sono intervenuti con decisioni a singhiozzo, parziali, con orientamenti diversificati e persino, nel tempo, di segno opposto.

Gli obiettivi proposti all'avvio di queste riforme erano la professionalizzazione di settori tradizionalmente assistiti, il consolidamento strutturale di settori caratterizzati da imprese di dimensioni medie insufficienti, l'introduzione di logiche d'impresa e di efficienza nel trasporto locale per una migliore allocazione delle risorse pubbliche. Tutto ciò anche per preparare le nostre imprese al confronto competitivo nel mercato europeo destinato ad aprirsi ed integrarsi.

Per l'autotrasporto, dopo vent'anni i benefici attesi sono rimasti sostanzialmente gli stessi mentre i mercati sono stati liberalizzati e il rischio con cui ci si deve confrontare è la concorrenza ormai attuale e aggressiva delle imprese strutturate del nord Europa e delle imprese dell'est progressivamente ammesse al cabotaggio, con costi sociali, operativi e fiscali sensibilmente inferiori.

È legittimo chiedersi chi, se l'Italia o i suoi concorrenti, tragga maggior beneficio dai rinvii e dai ritardi. Ed è opportuno che le riforme settoriali mature siano portate a compimento senza ulteriormente cedere a interessi di breve periodo incompatibili con la tutela della competitività delle nostre imprese nel lungo periodo.

Il trasporto pubblico locale è stato avviato nel 1997 ad una riforma organica, frutto di ampio confronto fra tutte le parti coinvolte, giudicata già allora urgente per mettere sotto controllo i costi crescenti e promuovere qualità ed integrazione dei servizi, e orientata al decentramento regionale. Il tpl è attualmente oggetto in

Parlamento di una proposta di legge che ne ridiscute alcuni nodi essenziali. Il riesame, per certi aspetti opportuno, ha luogo in un contesto deteriorato: la riforma del '97 è stata radicalmente rimessa in discussione alla vigilia dello scadere del suo periodo transitorio (fine 2003), e rivitalizzata un anno dopo, con gravi effetti di disarticolazione sia dei processi legislativi e delle prassi applicative regionali, che hanno preso direzioni diverse e anche opposte, sia delle strategie aziendali di ristrutturazione e riposizionamento intanto avviate.

Oggi non siamo in condizione di raccogliere né i frutti della riforma del 1997, orientata al mercato, né i frutti del temporaneo cambio di rotta del 2003, orientato al rafforzamento della capacità di gestione in proprio dei servizi pubblici da parte delle Regioni e degli enti locali.

Le vicende che da tempo interessano anche altri settori del trasporto – in particolare l'aviazione, i porti, gli interporti, il trasporto combinato – mostrano un fattore che le accomuna: l'incertezza dei percorsi, l'incombente possibilità di cambiamenti di rotta anche dell'ultima ora, i tempi straordinariamente lunghi delle decisioni e talvolta dei provvedimenti attuativi delle norme adottate.

Ne deriva un clima di precarietà che si traduce in un sostanziale freno agli investimenti e all'innovazione organizzativa e produttiva, con l'effetto di comprimere le capacità espansive delle imprese e cristallizzare l'offerta e la domanda nei moduli operativi attuali, bruciando tempo e risorse.

4. Il potere negoziale italiano

Di fronte ai fenomeni di concentrazione e alleanze orizzontali e verticali che si registrano nel mercato europeo e internazionale, la tenuta delle nostre imprese richiede che una specifica volontà politica si formi e si articoli in misure positive e lungimiranti.

La politica europea dei trasporti, qui intesa nella sua missione originaria di abbattimento delle frontiere interne per la realizzazione di un mercato unico, è un'opera incompiuta. Vi sono segmenti ormai esposti alla concorrenza internazionale e ai fenomeni di delocalizzazione produttiva, come l'autotrasporto, il trasporto marittimo e la logistica; segmenti in cui le regole di apertura dei mercati europei attendono di essere definite, con l'effetto di mantenere in essere discipline nazionali asimmetriche, come nel caso dei servizi pubblici e del cabotaggio ferroviario, e infine segmenti le cui prospettive di ristrutturazione sono condizionate dagli accordi internazionali vigenti che la Ue intende rinegoziare, in particolare nel settore dell'aviazione.

Là dove la concorrenza europea e internazionale è già in grado di accedere al mercato italiano si registrano i fenomeni più rilevanti di ingresso di grandi operatori stranieri, sia in termini direttamente operativi sia in termini di acquisizioni o alleanze verso operatori nazionali. È un segno dell'interesse che si appunta sul territorio e sul mercato italiano per una molteplicità di ragioni note, ed è anche un'opportunità di sviluppo per il nostro sistema produttivo.

Se i percorsi di liberalizzazione europea ora incompiuti arriveranno a maturazione, come è desumibile dall'agenda legislativa di Bruxelles, si produrranno analoghi effetti sui segmenti che man mano si aprono.

Tale prospettiva induce almeno due riflessioni.

È di tutta evidenza che una dipendenza accentuata delle scelte di investimento nel nostro Paese da centri decisionali esteri, europei o extra-europei, riduce la disponibilità e la capacità del sistema nel suo complesso di dar vita alle forme di coordinamento e cooperazione, a livello centrale e locale, a cui si è fatto cenno precedentemente, e lo espone alle ricadute di strategie competitive che giocano su uno scacchiere internazionale e rispondono ad interessi esterni.

La crescita di interessi stranieri nel nostro mercato riduce anche le possibilità di affermazione – e persino di sopravvivenza – nel mercato europeo degli standard tecnici e contrattuali applicati in Italia e delle soluzioni tecnologiche e organizzative che l'industria nazionale è in grado di sviluppare. L'esperienza insegna che un sufficiente potere negoziale nella definizione degli standard tecnici in sede europea (rilevanti i casi degli standard ferroviari e autostradali) si traduce nella possibilità di continuare ad applicare le migliori soluzioni *made in Italy*, consente di esportarle ed evita gli ingenti costi pubblici e privati conseguenti agli obblighi di riconversione. Il vantaggio sul piano industriale e collettivo può essere rilevante.

Il potere contrattuale “nazionale” sia rispetto agli investitori stranieri sia in sede europea è proporzionale alla capacità del Paese di esprimere posizioni chiare e condivise ma altresì sostenute da un sistema imprenditoriale forte. Un potere negoziale forte è del resto vitale per ottenere che a Bruxelles trovino accoglienza istanze legittime, ma non necessariamente condivise dai partner principali, come il riconoscimento dello svantaggio competitivo che sconta l'Italia a causa della sempre più critica transitabilità dell'arco alpino.

Analogamente, le politiche nazionali – centrali e regionali – per i settori ancora relativamente al riparo dalla concorrenza estera dovrebbero mirare decisamente a liberare il potenziale di crescita delle nostre imprese, per evitare che l'ulteriore apertura delle frontiere produca immediati effetti di colonizzazione. La partecipazione ai processi di internazionalizzazione in corso a livello sovranazionale è un elemento di crescita del sistema e di ottimizzazione dei costi, ma merita valutare se la perdita del controllo su maglie strategiche della catena produttiva e distributiva o su mercati di dimensioni importanti non abbia alla lunga l'effetto di comprimere la capacità di governo dello sviluppo territoriale e imprenditoriale del nostro Paese, in una parola la nostra sovranità.

Alcuni mercati nei quali l'Italia ha scelto la via della liberalizzazione in anticipo rispetto agli obblighi comunitari, ad esempio nel settore ferroviario e nel trasporto di passeggeri su gomma, scontano l'asimmetria delle regolazioni nazionali vigenti in Europa. Alcune di esse mantengono carattere prevalentemente monopolistico e di questa impostazione si fanno forti nell'arena europea per ottenere che le regole ancora da definire a Bruxelles non smantellino l'organizzazione tradizionale di servizi per i quali rivendicano il riconoscimento del carattere di "cittadinanza".

Ferma restando la scelta della liberalizzazione, sembra opportuno puntare ad una politica interna settoriale che liberi il potenziale di crescita delle nostre imprese in chiave di rafforzata cooperazione, attraverso la definizione di regole di mercato chiare e orientate all'equa concorrenza.

5. Concorrenza e multimodalità

La nozione di riequilibrio modale è di uso corrente come espressione sintetica delle politiche sostenute, soprattutto dall'Unione europea, a fini di contenimento dell'impatto ambientale dei trasporti e della congestione, rilancio della modalità ferroviaria e promozione del corto raggio marittimo.

L'Italia presenta tuttavia caratteristiche geografiche, morfologiche e produttive che suggeriscono di porre la questione del riequilibrio modale nell'ottica più ampia dell'ottimizzazione della complementarietà intra-modale e inter-modale per la crescita quantitativa e qualitativa dell'offerta, a fini di sviluppo.

Rispettando l'impostazione di questo Bollettino dedicato agli aspetti normativi delle politiche pubbliche settoriali, diamo per acquisite le valutazioni di natura economica che sono state oggetto di approfondimenti anche in sede pubblica – dall'elaborazione dell'ultimo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica in

poi – e che fotografano un Paese con rilevanti debolezze ma anche dotato di importanti risorse e di potenzialità di sviluppo nel settore della mobilità, della logistica e del turismo, a condizione che si creino condizioni di fluidificazione dei transiti e integrazione delle reti e dei servizi.

Sul piano delle riforme che dovrebbero sostenere la capacità degli operatori di cogliere tali opportunità, è interessante rilevare come le posizioni associative che vengono qui ospitate sollecitino provvedimenti diversi, ma univocamente mirati a superare gli steccati che ancora non consentono agli attori di giocare su mercati efficienti, interoperabili e integrati, in condizioni di equa concorrenza.

L'*upgrade* qualitativo e quantitativo dell'offerta di trasporto è diffusamente immaginato in chiave di flessibilità plurimodale, e su di essa soprattutto si incardinano i servizi suscettibili di produrre risultati apprezzabili anche in tempi brevi, come le autostrade del mare e il complesso pacchetto della fruibilità turistica del territorio italiano.

6. Sintesi delle proposte

Le considerazioni di ordine generale sin qui svolte trovano più puntuale completamento nelle indicazioni espresse dagli operatori nella Parte I del Bollettino. Gli aspetti che essi sottolineano come direttamente incidenti sulla competitività dei servizi offerti in Italia, quelli che essi producono e di cui possono essere clienti in una catena produttiva multimodale, sono, in sintesi, i seguenti:

- **sussidiarietà bifronte:** esigenza di efficaci meccanismi di raccordo tra i diversi livelli decisionali emersi dal decentramento legislativo;
- **pianificazione razionale:** necessità di una pianificazione pubblica che favorisca l'attrazione degli investimenti (pubblici e privati) e dei flussi su

infrastrutture e servizi connessi di tipo tendenzialmente specializzato. Ciò appare tanto più urgente dopo l'allargamento ad est del mercato europeo, che obbliga l'Italia, da un lato, a puntare sull'efficienza di una rete di corridoi in grado di compensare l'accentuata perifericità, e, dall'altro, a valorizzare il territorio nazionale nella sua vocazione mediterranea e intercontinentale,

- **coerenza della pianificazione** su scala pluriregionale, periurbana e a vocazione turistica, con specifica attenzione alle connessioni a rete mancanti o insufficienti, allo scopo di ampliare i bacini di riferimento degli investimenti privati e pubblici,
- **valorizzazione dell'equa concorrenza:** superamento dei vincoli tariffari esistenti per i servizi liberalizzati, unito al pieno riconoscimento delle dinamiche concorrenziali inter-modali, al fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta sulla base di parametri di qualità e prezzo flessibili; trasparenza e sostenibilità delle tariffe regolate; corretta imputazione delle responsabilità;
- **chiara attribuzione delle competenze pubbliche,** e complementare riconoscimento dell'autonomia d'impresa per i soggetti o per le attività che rispondono al mercato,
- **aggiornamento degli istituti normativi obsoleti,** specie in relazione alle attività afferenti alla logistica integrata,
- **promozione mirata dell'*outsourcing*,** che è al tempo stesso condizione ed effetto di una multimodalità più efficiente.

PARTE I

LE POSIZIONI DEGLI OPERATORI

IL SETTORE FERROVIARIO

a cura di AGENS

1. Contesto di riferimento

Negli anni recenti la stagnazione globale non sembra aver rallentato lo sviluppo del trasporto mondiale: i trasporti continuano a crescere, sganciandosi dall'andamento del PIL. In prospettiva, non appare esagerato parlare di un fenomeno di "globalizzazione di ritorno", legato al crescente peso del Far East nello scacchiere economico mondiale.

In particolare, in Europa si stima che la mobilità crescerà fino al 2010 ad un tasso medio annuo superiore al 2% per i passeggeri e prossimo al 3% per le merci.

In Europa il fenomeno si accompagna ed è sostenuto dai crescenti livelli di liberalizzazione del mercato, in particolare nel settore ferroviario il recepimento delle Direttive UE nei vari Stati ha determinato, pur se con spiccate differenze tra un paese e l'altro, l'avvio di un processo che porta a un mercato sempre più prossimo alla concorrenza, in particolare nel trasporto merci.

Secondo uno studio indipendente, realizzato da IBM Business Consulting Service e la Humboldt University di Berlino, i 25 paesi della Ue possono essere classificati in tre gruppi a seconda del grado di liberalizzazione del mercato ferroviario.

Nel primo gruppo, caratterizzato da un processo dinamico di liberalizzazione in termini di legislazione e di chiare e trasparenti condizioni di accesso al mercato, oltre all'Italia sono compresi Gran Bretagna, Svezia, Germania, Olanda, Danimarca, Svizzera e Portogallo.

Un secondo gruppo, formato da Norvegia, Austria, Finlandia, Belgio, Francia e dai nuovi entranti sono ancora considerati in ritardo rispetto al processo.

I restanti paesi, Grecia , Irlanda, Spagna, Estonia e Lituania, sono ancora in una fase in cui sono presenti rilevanti barriere all'entrata.

2. Liberalizzazione del mercato ferroviario in Italia

Come già detto il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario in Italia è ormai sostanzialmente concluso e né sul mercato viaggiatori né su quello merci esistono vincoli normativi all'ingresso di nuovi operatori; le uniche barriere all'entrata per le nuove imprese ancora riscontrabili sono esclusivamente quelle derivanti dalla tipologia del business quali elevati investimenti, sviluppo/acquisizione delle competenze necessarie per operare su tale mercato.

Il decreto legislativo 188/2003 ha sostanzialmente chiuso la fase di recepimento delle le Direttive UE relative al trasporto ferroviario, così come rappresentato dalla scheda riportata nella pagina seguente.

In particolare il Decreto 188/2003 disciplina le attività delle Imprese Ferroviarie (regole contabili, possesso di licenza e certificato di sicurezza) e del Gestore dell'Infrastruttura (regole di accesso, prospetto informativo rete e Contratto di Programma con lo Stato), regola i diritti e i canoni di accesso all'infrastruttura ferroviaria (pedaggio, sconti e maggiorazioni, servizi aggiuntivi e il regime delle prestazioni del trasporto ferroviario) e definisce le regole per l'assegnazione della capacità infrastrutturale (accordi quadro, richieste tracce, assegnazione capacità in modo trasparente e non discriminatorio).

Ad oggi sono ancora in fase di definizione i decreti attuativi che dovranno riguardare:

- principi e procedure per l'accesso alle rete RFI (individuare e "valorizzare" servizi accessori)
- regolazione dell'accesso alle infrastrutture regionali
- definizione del canone di accesso, previo parere del CIPE e d'intesa con le regioni, su proposta RFI.

Diritto comunitario		Diritto interno
Direttiva 91/440/CEE	<p>Separazione contabile/divisionale tra GI e imprese di trasporto</p> <p>Obiettivo economico tendenziale di pareggio esclusi ammortamenti infrastruttura</p> <p>Associazioni internazionali: accesso per traffico pax e merci internazionale</p> <p>Imprese ferroviarie: accesso per traffico merci combinato internazionale</p>	<p>Liberalizzazione del trasporto ferroviario</p>
Direttiva 95/18/CE	Rilascio licenze a imprese ferroviarie esistenti o di nuova costituzione (definizione requisiti di capacità patrimoniale, finanziaria, di onorabilità e di possesso certificati sicurezza)	DPR 146/99
Direttiva 95/19/CE	Definizione modalità di concessione di capacità infrastrutturale (tracce orarie) con gli operatori richiedenti, dei diritti spettanti e della riscossione dei diritti per l'utilizzo della rete (pedaggi)	DPR 277/98
Direttiva 01/12/CE (mod. la 91/440)	<p>Separazione funzioni sensibili per il mantenimento dell'impresa integrata</p> <p>Separazione contabile settore merci e divieto sussidi incrociati</p> <p>Liberalizzazione del trasporto internazionale merci sull'intera rete al 2008</p>	c.d. "Primo Pacchetto Ferroviario"
Direttiva 01/13/CE (mod. la 95/18)	<p>Indipendenza dell'organo che rilascia le licenze dall'impresa di trasporto</p> <p>Esplicitazione obbligo del rispetto requisiti sicurezza</p> <p>Omogeneizzazione degli obblighi migliorativi per i consumatori a tutte le imprese del settore</p>	D.lgs 188/2003
Direttiva 01/14/CE (sost. la 95/19)	<p>Ampliamento della platea dei potenziali acquirenti di tracce (richiedenti autorizzati)</p> <p>Regole dettagliate per l'assegnazione delle tracce</p> <p>Elenco dettagliato servizi obbligatori a cura del GI</p> <p>Istituzione di un organismo di regolamentazione nazionale indipendente</p>	

I decreti sono attualmente in fasi diverse per quel che riguarda il processo di definizione e approvazione; in particolare per il primo decreto (rete nazionale) è stato predisposto il documento preliminare ed è in corso la fase consultiva, il secondo (reti regionali) è all'esame della Commissione Stato-Regioni mentre il terzo (definizione pedaggio) è stato già sottoposto alle Regioni e deve essere trasmesso alla conferenza Stato-Regioni e al CIPE.

Il decreto attuativo sui principi e le procedure di accesso alla rete nazionale presenta tre elementi chiave quali la valorizzazione di alcuni servizi e relazione con attuale pedaggio, lo sviluppo della concorrenza nei servizi e le modalità di calcolo dei corrispettivi per i singoli servizi forniti dal Gestore dell'Infrastruttura.

Si ritiene che sia necessaria un'equa ripartizione costi/ricavi tra il Gestore dell'Infrastruttura e le Imprese Ferroviarie relativamente alla remunerazione di quei servizi, ora compresi nel canone di accesso o non valorizzati affatto, che invece dovranno essere remunerati a parte.

Si dovrà tenere aperta la possibilità per le Imprese Ferroviarie di autoprodurre alcuni servizi, quali la manovra e la gestione dei terminali e, infine, si dovranno definire in maniera corretta i principi alla base della definizione della contabilità regolatoria nonché valutare le modalità di applicazione degli eventuali strumenti di incentivo all'efficienza (es. *price-cap* v. *best practice* internazionale).

Rimane evidentemente fondamentale l'assunzione che, pur auspicando la maggiore apertura possibile del mercato, questa avvenga in maniera trasparente senza alcuna discriminazione positiva per i potenziali *newcomers*.

Il decreto attuativo sulle reti di interesse regionale demanda alle regioni la definizione dei canoni di accesso e prevede il rilascio del certificato di sicurezza da parte del gestore regionale alle Imprese Ferroviarie ma esonera l'impresa ferroviaria regionale dal richiedere certificato di sicurezza al proprio gestore. Su questo tema le Imprese Ferroviarie hanno la necessità che il decreto sia rapidamente approvato al fine di avere certezze sui costi e l'assicurazione sull'effettiva equità, trasparenza e mancanza di discriminazioni delle modalità di accesso alle reti regionali

Resta poi da verificare la possibilità che la competenza per il rilascio dei

certificati di sicurezza per reti regionali sia effettivamente demandabile alla futura Agenzia nazionale per la sicurezza.

3. Trasporto delle merci e logistica

La quota ferroviaria del traffico merci in Italia è oggi quantificabile in circa il 10,7 % della mobilità totale, inferiore di oltre il 40% rispetto a quella che la modalità ferroviaria raggiunge in altri paesi europei paragonabili (Francia e Germania).

Il riequilibrio modale rappresenta oggi un obiettivo non più rinviabile per il nostro Paese.

Da un lato perché la congestione, soprattutto nei nodi critici, del sistema di trasporto stradale rappresenta un vincolo sostanziale allo sviluppo economico ed un onere aggiuntivo per il sistema industriale e commerciale del Paese, con gravi effetti sulla sua tenuta competitiva, dall'altro perché l'incidenza dei costi esterni, che per il settore stradale sono stimati essere cinque volte superiori a quelli del trasporto ferroviario, determina conseguenze drammatiche in termini di impatto e sostenibilità ambientali.

Il sistema Paese può ragionevolmente porsi come obiettivo a medio termine di accrescere la quota modale "ferro", fino a superare stabilmente il 13%.

Per raggiungere questo obiettivo si rende necessario l'adozione di un "disegno di sistema" per la logistica italiana, che si fondi su un inequivocabile orientamento al riequilibrio modale, declinato all'interno di una prospettiva di mercato in forte crescita. Solo questo orientamento consentirà all'Italia di intercettare i grandi flussi di traffico non solo in termini di spostamenti fisici, ma soprattutto in termini di sviluppo delle attività ad essi connesse, che consentono una maggiore creazione di valore.

Certamente lo sviluppo della logistica italiana non può che far leva sul suo attuale punto di forza: la centralità nello scenario dei flussi di trasporto globali; ma deve anche fondarsi su un nuovo ruolo portante del sistema ferroviario italiano. Infatti, da un lato, il programma di potenziamento infrastrutturale su cui

il Paese ha investito importanti risorse finanziarie consentirà di mettere a disposizione nuova capacità di trasporto sui grandi assi e sui valichi, mettendo in campo una straordinaria opportunità per il sistema dei trasporti. Dall'altro l'apertura del mercato ha già aperto la strada alla crescita di nuove imprese, arricchendo la varietà e la tipologia dell'offerta di servizi ferroviari.

L'apertura del mercato va però sostenuta dallo Stato attraverso provvedimenti di incentivi all'industria del trasporto delle merci e della logistica.

In attesa della firma dei protocolli di intesa fra il Ministero delle Infrastrutture e quello dell'Ambiente con gli operatori ferroviari, in primis Trenitalia, che dovrebbe finalmente definire quanto previsto dal decreto 166 per il trasporto combinato, ferma restando la necessità di un allungamento del periodo di riferimento oggi fissato, emerge la necessità di nuovi e significativi interventi finalizzati a contenere, nel medio periodo, i costi di accesso all'infrastruttura.

L'attuale scenario di riferimento prevede per i prossimi anni significativi incrementi nei costi di pedaggio, dovuti al progressivo ridursi degli sconti attuati del gestore dell'infrastruttura che determinerebbero, pur in presenza dei miglioramenti attesi nell'efficienza delle imprese ferroviarie, aggravii difficilmente sostenibili dal punto di vista economico delle imprese stesse.

Tale tipo di intervento è, tra l'altro esplicitamente previsto dall'art.14 comma 3 del D.lgs 188/2003 dove si parla della possibile concessione di un indennizzo al gestore dell'infrastruttura ferroviaria per le perdite conseguenti all'assegnazione di capacità di infrastruttura ferroviaria specificatamente finalizzata a favorire lo sviluppo dei trasporti ferroviari delle merci.

4. Trasporto ferroviario a media e lunga percorrenza: le tariffe

L'attuale disciplina nazionale in materia tariffaria per la media e lunga percorrenza (Delibera CIPE del 1996) appare superata dal nuovo assetto competitivo. La completa liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario in Italia ed il passaggio dal regime concessorio a quello autorizzatorio hanno, infatti, modificato il contesto di riferimento.

L'esigenza di certezza del quadro giuridico di riferimento e la necessità di consentire alle imprese ferroviarie la sostenibilità economica degli investimenti, compresa la sicurezza, giustificano l'urgenza di un nuovo quadro legislativo.

L'esame della regolamentazione in materia tariffaria dei principali Paesi europei evidenzia un regime sostanzialmente liberalizzato per la media e lunga percorrenza. L'esperienza europea dimostra che regimi di controllo tariffario non sono necessari: la concorrenza intermodale, all'interno del "mercato del trasporto", impone, di per sé, l'utilizzo di politiche tariffarie flessibili, *customer-oriented* e competitive nei confronti delle altre modalità di trasporto.

La liberalizzazione tariffaria va affiancata ad una politica di tutela della mobilità sociale che preveda, per alcune categorie di servizi base, il mantenimento di una regolazione dei prezzi, improntata a criteri di semplicità amministrativa e di trasparenza nei confronti dell'utenza.

Va altresì considerato che le tariffe ferroviarie sulla media e lunga percorrenza sono ferme dal 2001, unico caso tra i servizi pubblici. Peraltro l'impatto inflattivo di incrementi delle tariffe ferroviarie, è notevolmente inferiore a quello di altre *public utilities* (i coefficienti di ponderazione dell'energia elettrica, del gas e dei pedaggi autostradali sono rispettivamente, 4.5 volte, 6.7 volte e 1.3 volte quello dei trasporti ferroviari).

Se ad una situazione così delineata si aggiunge che le tariffe ferroviarie italiane sono inferiori del 40% rispetto alla media europea, si può ben comprendere la ragione per la quale si ritiene indispensabile un rapido adeguamento tariffario che consenta la copertura dei costi sostenuti, seguendo i principi di autonomia gestionale definiti dal legislatore europeo sin dal 1991 (Direttiva 91/440/CEE).

Al fine di consentire l'allineamento del regime tariffario nazionale alla regolazione europea, pur tutelando le esigenze di mobilità sociale, si ritiene necessario:

- la liberalizzazione tariffaria per i servizi di trasporto passeggeri a media e lunga percorrenza ad elevati standard qualitativi (ad esempio i treni Trenitalia Eurostar e futuri servizi AV/AC);

- l'adozione di un metodo tipo *price-cap*, per il periodo 2006-2009, per gli altri servizi a media e lunga percorrenza (ad esempio per i treni Trenitalia IC, Espresso), che tenga conto del tasso di inflazione, dell'aumento della produttività e di un fattore integrativo che consenta una congrua remunerazione del capitale investito. L'utilizzo del *price cap* per tali tipi di servizi consentirebbe la tutela dell'elemento di "mobilità sociale" del trasporto. Per l'anno 2005 si ritiene opportuno autorizzare gli incrementi tariffari sospesi nel 2001 (+ 4,15%).

Per quanto riguarda i meccanismi di incentivazione della qualità, si ritiene opportuno prevedere che tutte le imprese ferroviarie di trasporto passeggeri sulla media lunga percorrenza si dotino di sistemi di compensazione dei passeggeri, tenendo conto dei valori medi applicati in sede internazionale. L'esperienza internazionale mostra infatti che tali sistemi non soffrono dei ritardi temporali tipici dei meccanismi di incentivazione della qualità all'interno del *price cap*, ma consentono una compensazione immediata per i passeggeri che hanno realmente subito il danno da "bassa performance".

5. Trasporto ferroviario regionale

Le ripercussioni sul trasporto regionale della progressiva entrata in esercizio delle tratte del sistema Alta Velocità/Alta Capacità consistono in una crescente disponibilità di capacità delle linee tradizionali per potenziare i servizi, soprattutto (ma non solo) nelle penetrazioni delle grandi aree metropolitane.

Queste ultime presentano già ora un deficit di offerta di servizi a cui non si riesce a dare che una risposta forzosamente parziale con gli attuali assetti infrastrutturali.

Un tale potenziamento della produzione richiede un parallelo potenziamento della flotta di materiale rotabile, altrimenti assolutamente insufficiente a sostenere la domanda di spostamenti.

Accanto a questo aspetto non si deve trascurare la crescente domanda di adeguamento della qualità dei servizi offerti da parte della clientela, che si traduce anch'essa in una forte spinta al rinnovo dei mezzi a disposizione dei

servizi di trasporto regionale. Infatti il rinnovo dei mezzi, oltre a mettere in circolazione mezzi di migliore qualità intrinseca, consente di migliorare in maniera consistente il processo di manutenzione, la cui efficienza è direttamente proporzionale anche alla vetustà del materiale stesso.

In sintesi, il quadro prospettico dei servizi di trasporto regionale, anche in presenza di possibili adeguamenti dei contributi alle necessità di maggiore produzione, evidenzia le forti difficoltà, per non dire impossibilità, di mantenere almeno nel medio periodo l'equilibrio economico per le Imprese Ferroviarie nel settore del trasporto pubblico locale

Le Imprese Ferroviarie attive nel TPL sono quindi spinte a un importante programma di investimenti al fine di soddisfare le esigenze del mercato, sia per far fronte a maggiore domanda, sia per consentire un miglioramento significativo della qualità dei servizi offerti. Ciò porterà ad un consistente rinnovo della flotta dei rotabili e la conseguente sensibile riduzione dell'età media del materiale rotabile.

Alla luce di quanto evidenziato appare pertanto necessario ed urgente, sostenere il potenziamento del materiale rotabile attraverso un adeguamento delle risorse a disposizione dei servizi ferroviari regionali.

Tale adeguamento deve consentire al settore:

- di cogliere l'occasione costituita dalla maggiore capacità di trasporto disponibile sulla rete ferroviaria grazie all'entrata in esercizio delle nuove linee AC / AV;
- di sostenere l'innalzamento della qualità dei servizi stessi che, a sua volta, rappresenta il requisito necessario affinché questi costituiscano per i cittadini un'alternativa di trasporto credibile al mezzo privato.

IL SETTORE AUTOSTRADALE

a cura di AISCAT

1. Quadro generale

Il settore autostradale in concessione rappresenta, attualmente, uno dei principali generatori di sviluppo su cui possa contare il nostro Paese per mantenersi sullo stesso piano dei maggiori partner europei.

D'altronde l'Italia ha accumulato negli ultimi decenni un ritardo infrastrutturale che rischia – se non si saprà proseguire sulla attuale via di recupero – di ridurre ulteriormente la competitività delle imprese attraverso il sistematico aggravio di tempi e di costi sul trasporto dei beni.

L'AISCAT raccoglie e rappresenta come Associate tutte le 24 Società Italiane Concessionarie di autostrade e trafori che gestiscono più dell'ottantasei per cento della rete autostradale italiana. La rete a pedaggio costituisce circa il 3% della rete stradale primaria e su di essa si svolge circa il 25% della mobilità extraurbana.

La concessione – istituto che il Legislatore italiano introdusse nel sistema giuridico nel 1929 – è lo strumento che l'Unione Europea ha individuato per attrarre capitali privati verso la realizzazione delle opere pubbliche, coinvolgendo le risorse finanziarie, professionali ed organizzative dell'imprenditoria nel processo di infrastrutturazione.

Il rinnovo delle concessioni vigenti a partire dal 1997 e la progressiva privatizzazione del comparto – culminata con la privatizzazione della società Autostrade – hanno modificato sostanzialmente il quadro di riferimento introducendo nuovi profili di ricerca di efficienza e regole nuove per consentire a tutte le società di affrontare il mercato.

E la risposta, sia degli investitori privati che degli Enti territoriali che gestiscono significative sezioni della rete, non è mancata; infatti il complesso degli investimenti autostradali contenuti nei piani finanziari delle concessionarie si aggira, attualmente, intorno ai 16 miliardi di euro.

L'AISCAT ritiene che questa sia una importante possibilità di sviluppo per il Paese e vada assolutamente colta, senza lasciarsi fuorviare da facili demagogie e disinvolute strumentalizzazioni.

2. Lo strumento della concessione nel settore autostradale

Il rilascio di concessioni per la progettazione, costruzione e gestione di tratte o di reti autostradali, da parte di soggetti pubblici o privati, è ampiamente diffuso in gran parte dell'Europa.

Le esperienze di Francia, Spagna, Portogallo e Italia, per citare solo alcuni Paesi, presentano importanti somiglianze, seppure, in un contesto di specificità storiche, politiche, giuridiche e geografiche di ciascuna di queste realtà. Può perciò affermarsi come in numerose realtà europee la realizzazione delle reti autostradali sia avvenuta (da un punto di vista giuridico) attraverso lo strumento della concessione.

La Commissione Europea ha emanato diversi documenti e comunicazioni inerenti lo strumento concessorio. Dal relativo esame emerge inequivocabilmente che la UE, in tema di concessioni, chiede essenzialmente che siano applicati i principi del Trattato e che siano assicurate condizioni di concorrenza.

In tale contesto, secondo un orientamento ormai consolidato nella normativa comunitaria, la UE ha positivamente disposto, dapprima con la direttiva 93/37 e da ultimo con la direttiva 04/18, che la concessione di costruzione e gestione di un'opera pubblica ha natura prettamente contrattualistica: ossia, la concessione di lavori è un contratto che presenta le stesse caratteristiche degli appalti pubblici, ad eccezione del fatto che la controprestazione per la progettazione ed esecuzione dell'opera consiste nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

Contratto che, sempre la Commissione UE ritiene – da ultimo con la comunicazione del 23 aprile 2003 – che possa essere lo strumento principale per sviluppare la rete trans-europea di trasporto, tanto da stimolarne un più ampio ricorso da parte di tutti gli Stati Membri. Anzi, a questo fine, invita gli stessi Stati Membri ad aggiornare i quadri normativi vigenti per attrarre maggiormente capitali privati e incentivare la realizzazione di nuove infrastrutture.

Infine, la Commissione Europea ha indetto una consultazione sul partenariato pubblico-privato per definire l'adozione di eventuali interventi normativi, da seguire con particolare attenzione per assicurare che ai fini della realizzazione delle reti TEN/T si aggregino efficacemente le necessarie capacità imprenditoriali, progettuali, gestionali e finanziarie.

La disciplina relativa alle opere pubbliche, nel nostro Paese ha fatto proprio in toto il concetto comunitario della natura contrattuale della concessione, integrandolo però con la introduzione di un livello di concorsualità assai più ampio e rigido di quello stabilito dall'Unione Europea,

In particolare, i limiti più cogenti che il nostro ordinamento imponeva (e che, in molti casi, tuttora impone) erano ravvisabili nel fatto che:

- la possibilità ammessa al livello europeo di ricorrere ad affidamenti sulla base anche solamente della procedura negoziata preceduta da bando – ossia facendo leva su tutta la flessibilità che operazioni complesse come quelle di partenariato pubblico-privato richiedono – era stata abbandonata a favore esclusivamente della licitazione privata, affidata con ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- quota parte degli appalti del concessionario, ancorché qualificato per eseguire le opere, doveva essere affidata a terzi mediante ordinaria procedura di appalto ad evidenza pubblica, laddove ciò costituisce mera facoltà a livello comunitario; obbligo cui si aggiungono gli eventuali ulteriori vincoli derivanti dalle specifiche disposizioni convenzionali in capo ad i concessionari;

- il contributo accordato dai pubblici poteri non poteva mai superare il 50% del costo dell'intervento, a prescindere dalla capacità di produrre reddito dell'iniziativa;
- la durata della concessione era vincolata ad un massimo di trenta anni, mentre per la UE non esistono precisi limiti temporali salvo che per evitare indebite sperequazioni concorrenziali.

Ne è scaturito un quadro dalla rilevante complessità e dalla marcata “procedimentalizzazione”, ossia da un forte irrigidimento delle modalità operative, con il che possono ritenersi “traditi” i principi che la normativa comunitaria intendeva introdurre, quali – per citare due significativi esempi – la libertà del concedente per quanto concerne la scelta della procedura di aggiudicazione ritenuta più adeguata e la flessibilità per gli Stati di definire tempi e risorse pubbliche accordabili per assicurare il rientro economico finanziario delle iniziative, ossia, in ultima analisi la loro realizzazione.

Un decisivo passo verso il riallineamento con le previsioni comunitarie, è venuto dalla normativa sulle opere strategiche (la cosiddetta “legge Obiettivo”) ed il relativo decreto attuativo.

In particolare il Legislatore ha introdotto, per un prefissato gruppo di opere prioritarie, uno speciale regime derogatorio rispetto a quello previsto dalla L. 109/94, riformando la regolamentazione dei diversi momenti procedimentali e delineando un assetto normativo per i diversi interessi coinvolti, potenzialmente idoneo ad imprimere la necessaria accelerazione all'iter realizzativo delle opere incluse nel programma, superando gli elementi ostativi riscontrati nell'attuazione degli interventi infrastrutturali.

Il tutto tenendo conto dell'esigenza di reperire sul mercato capitali privati da affiancare alle risorse pubbliche disponibili.

È in questa ottica che il Settore ha salutato con favore la disposizione introdotta dal recente DL 35/2005, il c.d. “decreto sulla competitività” – convertito dalla legge 80/2005 - con la quale la disciplina derogatoria e semplificata della Legge Obiettivo viene estesa, sebbene non in via immediata e generalizzata, ad opere e ad interventi di cui alle concessioni autostradali già assentite e la cui

realizzazione o il cui completamento siano indispensabili per lo sviluppo economico del Paese.

La concreta operatività dell'estensione normativa, subordinata alla successiva emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, costituirebbe un importante passo per accelerare la realizzazione di opere che, in molti casi, risultano ostacolate dalle lungaggini degli ordinari iter approvativi, i quali determinano ovvi aggravii finanziari per le concessionarie, danni al sistema produttivo delle imprese e disagi per la mobilità dei cittadini.

3. La attuale realtà del mercato autostradale

Grazie ad una normativa lungimirante, tra gli anni '50 e la prima metà degli anni '60, è stata realizzata, con il sistema della concessione, una rete autostradale tra le più moderne d'Europa.

Inoltre il mercato che è derivato può considerarsi aperto e contiene notevoli elementi concorrenziali:

- da un punto di vista dei soggetti, si registra una compresenza di operatori privati e pubblici;
- con riferimento alle nuove opere da realizzare e gestire in regime di concessione, il rilascio delle concessioni è regolato da procedure concorrenziali; anche a seguito di proposte originate da soggetti privati (*project financing*), il rilascio di concessioni è disciplinato da norme che assicurano la competitività;
- i concessionari, seppure con regimi differenziati, sono - di regola - tenuti ad appaltare a soggetti terzi quote rilevanti di lavori, creando così, concorrenza "a valle" nel mercato dei lavori.

4. Il controllo e la vigilanza

Atteso che la concessione autostradale è riconducibile all'istituto comunitario della "concessione di costruzione e gestione" deriva che questa realtà incide

anche sulla valenza dell'azione del concedente e sugli strumenti che può mettere in atto per una corretta attività di vigilanza e di controllo.

L'evoluzione dell'istituto della concessione di costruzione e gestione in senso privatistico trova ulteriore convalida, per il settore autostradale, nella legge 24 dicembre 1993 n. 537, il cui articolo 10 ha esplicitamente definito come "privata" la natura dell'attività svolta dalle società concessionarie di autostrade ed ha escluso la garanzia dello Stato per la contrazione dei mutui.

Le convenzioni sono sottoposte alle regole del diritto civile, hanno forza di legge tra le parti e non sono unilateralmente modificabili.

Fra l'altro esse definiscono:

- i compiti di vigilanza del concedente; in materia, le previsioni convenzionali si aggiungono a quelle di legge e a quelle previste nel diritto civile;
- la durata: alla scadenza della concessione è prevista la reversibilità verso il concedente degli assets;
- i livelli tariffari iniziali ed i criteri per il loro adeguamento;
- il piano finanziario.

Durata della concessione e tariffe rappresentano, quindi, i perni essenziali del contratto di concessione. Il primo elemento è predeterminato fin dal momento della sottoscrizione del contratto e può essere modificato solo in forza del verificarsi delle condizioni di cui all'art. 19, comma 2bis della legge quadro, ossia allorquando cambiano, indipendentemente dalla volontà del concessionario e per motivi estranei allo stesso, le condizioni in essere ed in particolare cambiano le condizioni di base del rapporto concessorio, e intervengono nuove norme legislative e regolamentari.

Il secondo elemento – ossia le tariffe – è regolato dalla delibera del CIPE del 1996 e successive modifiche, secondo quanto previsto dai singoli contratti di concessione ed ha trovato ulteriore implementazione recentemente, con l'articolo 21 della legge 47 del 2004.

Dal complesso di questi elementi deriva che le parti del contratto debbono

adempiere alle proprie obbligazioni contrattuali secondo le regole di legge, i disposti amministrativi, le regole di convenzione e, in ultima analisi, secondo le regole del codice civile.

Alla ricordata evoluzione dell'istituto concessorio in senso privatistico ha fatto da contraltare la corrispondente evoluzione giuridica dell'ANAS che ha via via perso la propria connotazione pubblicistica ed è stata trasformata, con il D.L. n. 138 del 2002, in società per azioni, con la conseguenza che la sua attività viene individuata secondo i principi civilistici, sulla base dello statuto, anche se nei limiti delle leggi vigenti.

Lo stesso decreto legge ha, peraltro, attribuito alla nuova SPA i compiti che erano precedentemente dell'ente pubblico, stabilendo in particolare che l'ANAS S.p.A. dovrà provvedere a: "...vigilare sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e controllare la gestione delle autostrade il cui esercizio sia stato dato in concessione".

Ne consegue che il controllo sulle concessionarie autostradali viene esercitato dall'ANAS sulla base del contratto di concessione che la stessa ha stipulato con le concessionarie e si pone, pertanto, eminentemente come un controllo tecnico, sia sotto il profilo progettuale, sia costruttivo, sia economico – finanziario.

Il che significa anche che le verifiche da parte della concedente, influenzando sull'autonomia del concessionario, vanno contenute entro limiti idonei a salvaguardare le esigenze di funzionalità dell'azione amministrativa che l'ANAS stessa deve perseguire, senza ledere l'autonomia imprenditoriale ed aziendale del concessionario.

Non va dimenticato, infatti, che, per parte loro, le Concessionarie sono Società di diritto privato, in taluni casi quotate in borsa, e quindi sottoposte anche alle regole e alla vigilanza che disciplinano i mercati finanziari.

L'ANAS interviene, dunque, in prima istanza, quale parte attiva del procedimento formativo del rapporto di concessione, su base pattizia e paritetica, tramite l'adozione di atti (convenzione di concessione) di natura negoziale, mentre l'esercizio dei poteri autoritativi è stato riservato dal legislatore al Ministro dei LL.PP. (ora Infrastrutture e Trasporti) ed al Ministro del Tesoro (ora

Economia e Finanze), in sede di approvazione della convenzione e, in secondo luogo, come controllo sull'esercizio.

Controllo che deve attenere alla legittimità (contrattuale e giuridica) e non al merito delle scelte, dell'organizzazione e delle direttive imprenditoriali del concessionario.

Proprio in virtù di questa centralità della convenzione e del corpo normativo vigente, e in relazione alle conseguenti prerogative, responsabilità ed oneri di competenza, ANAS si sta sempre più dotando di uno strumento tecnico di verifica e di analisi, per una corretta esplicazione delle facoltà sopra indicate di vigilanza sui lavori e di controllo della gestione, nell'ambito delle concessioni autostradali di costruzione ed esercizio.

Coerentemente con tale impostazione, L'ANAS, in quanto parte contrattuale, ha l'onere di vigilare ed il diritto di pretendere il puntuale adempimento degli obblighi convenzionalmente assunti dalle concessionarie autostradali, potendo a tal fine avvalersi di tutta la gamma di strumenti civilistici all'uopo predisposti sino ad arrivare al rimedio, estremo, della revoca della concessione.

5. Il sistema tariffario

Il sistema si basa, naturalmente, su tariffe di pedaggio che vengono applicate, in ragione della percorrenza, agli utenti della rete autostradale.

Fissate in base ai costi previsti da sostenersi nell'arco della durata della concessione, le tariffe vengono aggiornate periodicamente per tenere conto del mutamento delle situazioni congiunturali.

Il meccanismo di aggiornamento merita di essere visto più in dettaglio, relativamente a **quanto** e **perché** le tariffe aumentino e a **quando** sia corretto aumentarle.

Il quanto

Secondo recenti analisi condotte in ambito universitario, un miliardo di euro di nuovi investimenti autostradali genera le seguenti ricadute: +0,12% di

produzione interna, +0,11% di occupazione, +0,11% di prodotto interno lordo. A ciò deve corrispondere un incremento tariffario medio annuo pari a +0,2%, con un contributo aggiuntivo all'inflazione di 0,0006 punti.

Infatti il coefficiente di ponderazione delle tariffe autostradali sul paniere ISTAT è modestissimo, pari cioè a 0,003 punti per ogni 1% di aumento della tariffa, contro altre voci estremamente più impattanti relative a comparti di servizi che generano – nella loro dinamica e contrariamente a quanto avviene nel nostro comparto – poca ricaduta in termini di occupazione e ricchezza reale per il Paese.

Una ulteriore precisazione merita la questione dell'incidenza degli adeguamenti tariffari sull'inflazione: si è sempre registrato un progressivo scostamento (al ribasso) tra il valore della tariffa – incardinato sull'inflazione programmata – rispetto a quello inflattivo reale.

Lo scostamento maturato nel corso del decennio 1995-2004 è sufficientemente significativo, dato che, fatti 100 i valori della tariffa media e dell'inflazione al 1995, i medesimi valori divengono, rispettivamente, 116,5 e 124,1.

In altre parole nel corso di tale periodo la tariffa media applicata sulla rete autostradale a pedaggio ha perduto più di sette punti percentuali rispetto all'inflazione misurata dall'ISTAT.

Fermo restando questo dato incontrovertibile, per quanto riguarda la questione dell'incentivazione offerta al concessionario attraverso la formula di adeguamento della tariffa tipo *price cap*, va ricordato che da un lato essa consente, a fronte di comportamenti “virtuosi” del concessionario, di incrementare la tariffa, ma tali incrementi partono dalla base dell'inflazione programmata e sono a loro volta ridotti dal coefficiente X relativo al cosiddetto recupero di produttività.

Questo meccanismo ha condotto, giova dirlo, a risultati decisamente positivi per entrambi i parametri oggetto della formula, ossia: il radicale miglioramento delle pavimentazioni e, la confortante riduzione del tasso di incidentalità globale sulla rete.

Il perché

Da sempre l'AISCAT sottolinea le motivazioni che rendono necessario il regolare adeguamento delle tariffe convenzionalmente fissate.

La tariffa rappresenta lo strumento per ottenere l'equilibrio del piano finanziario e costituisce praticamente la sola fonte dei ricavi necessari per coprire: l'investimento, gli oneri finanziari, i costi di esercizio, i costi di manutenzione, gli interventi migliorativi durante il periodo della concessione e la remunerazione del capitale investito.

Queste condizioni sono tutte necessarie in base al postulato che "chi utilizza paga" in antitesi al concetto classico di finanziamento pubblico dell'opera in cui la copertura dei costi viene affidata alla tassazione che incide su tutti i contribuenti.

Appare quindi evidente che la tariffa va posta al riparo da tutte quelle situazioni che possono mettere a rischio l'equilibrio del piano finanziario, quali: il mancato adeguamento all'inflazione per la quale, come ho detto, viene utilizzato il valore di programmazione e non quello reale, ovvero lo slittamento delle tempistiche del medesimo adeguamento.

Vale la pena solo di sottolineare che entrambe le questioni hanno un impatto sia sul bilanciamento del piano finanziario che sulla fiducia degli investitori che sono coloro che, attraverso varie forme, forniscono le risorse per la realizzazione di queste importanti opere pubbliche, le infrastrutture in concessione.

Il quando

La tariffa di concessione serve a garantire la chiusura di piani finanziari estremamente impegnativi e quindi deve mantenere – salvo i rischi attribuiti al concessionario che sono il traffico e i costi di realizzazione e gestione – il suo valore effettivo per non mettere a rischio sia la società che l'infrastruttura ad essa affidata.

Ed è questo il motivo per il quale si ritiene che gli adeguamenti tariffari previsti in convenzione debbano trovare puntuale attuazione nei tempi e con le cadenze previsti nelle convenzioni stesse.

6. Proposte di modifica normativa

Di seguito sono elencati i principi a cui l'AISCAT ritiene vada improntato il quadro normativo della materia ove si ritenesse di incidere in tal senso per uniformarsi all'Europa.

Essi sono:

- certezza delle regole e del quadro regolatorio complessivo, necessaria per l'assunzione degli impegni di investimento e per non turbare investitori e mercati finanziari
- rispetto della natura privatistica delle convenzioni tra concedente e concessionario
- inserimento di norme tese al recupero del gap infrastrutturale del Paese
- introduzione di regole che incentivino i capitali privati
- maggiore aderenza della normativa nazionale a quella dell'Unione Europea
- razionalizzazione delle procedure approvative anche pensando meccanismi restrittivi che riducano in limiti molto ristretti le cosiddette "opere del consenso" o "opere compensative" e riduzione dei vincoli alle attività.

IL SETTORE DELL'AUTOTRASPORTO PASSEGGERI

a cura di ANAV

1. Le criticità del Trasporto Pubblico Locale

1.1. Premessa

La recente riforma del titolo V della Costituzione, il ritardo accumulato da molte regioni in ordine alla predisposizione degli strumenti programmatici e regolatori necessari all'attuazione della riforma del trasporto pubblico locale, il quadro assolutamente eterogeneo della legislazione regionale emanata in materia, nonché la successiva produzione normativa adottata dal legislatore nazionale, hanno prodotto una situazione di profonda incertezza che è indispensabile sanare se non si vuole correre il rischio di far fallire la riforma.

Quello che più preoccupa è l'orientamento spesso non lineare degli interventi legislativi nonché la loro genesi ispirata da esigenze dilatorie dell'ultimo minuto. In sostanza, ogni qualvolta ci si avvicina al momento di apertura del confronto concorrenziale, si aprono dibattiti sul modello di gestione dei servizi pubblici locali o sul modello di concorrenza più appropriato per un mercato del trasporto pubblico locale. Dal che appare un pericolo scampato ma non del tutto scongiurato quello derivante dalle forti pressioni esercitate da lobby trasversali nella direzione di un sostanziale ritorno al passato che, nelle intenzioni, dovrebbe passare attraverso l'introduzione del c.d. affidamento *in house*. Tale aspirazione, già tradotta in legge con il DL 269/03 di modifica dell'articolo 113 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, è stata, per il settore del trasporto pubblico locale, neutralizzata dal successivo intervento normativo operato nell'ambito della legge delega in materia ambientale, con il quale si è stabilita la non applicabilità al settore dell'articolo 113. Resta però la sensazione che tale battaglia, approdata anche nelle aule della Corte di giustizia (chiamata a

giudicare sulle ipotesi di ricorso all'affidamento *in house* operate da alcuni comuni), debba ora trasferirsi in ambito comunitario laddove ancor più forti sono le tendenze conservatrici abbracciate da alcuni paesi europei. Più precisamente si tratta di evitare che l'ipotesi di affidamento *in house* venga reintrodotta nel nostro ordinamento attraverso la proposta di regolamento comunitario di modifica del Reg. CEE 1191/69.

Nel frattempo, giace in Parlamento una proposta di legge recante "Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale" (testo unificato risultante dalla proposte C. 3053 Ferro, C. 4358 De Laurentis, C. 4815 Rosato, C. 4928 Sanza, C. 4957 Raffaldini e C. 5057 Pasetto) che, nelle intenzioni dei proponenti, dovrebbe integrare il decreto legislativo n. 422/97 sanandone gli aspetti di criticità emersi in seguito ai primi processi di applicazione della riforma. Su questi e su altri aspetti, a volte correlati ad una migliore trasposizione legislativa a volte recepibili nel più dettagliato contesto della prassi amministrativa, si appuntano le considerazioni che seguono.

1.2. Avvio delle gare

L'aspetto di più immediata incertezza concerne *la data di avvio del confronto concorrenziale*, rispetto alla quale si registrano situazioni, le più differenziate, che vanno dalla proroga del termine previsto nel D.lgs. 422/97 (termine differito dal 31.12.2003 al 31.12.2005 con il DL 35/03) deliberata da alcune regioni, alla già avvenuta assegnazione dei servizi su base concorsuale in altre regioni, e ancora alla mancata predisposizione della legislazione attuativa in altre regioni (Sicilia e Sardegna). Senza considerare l'ulteriore elemento di incertezza rappresentato dal fatto che in talune regioni (Veneto e Calabria) è stata approvata una legge che proroga gli affidamenti al 31.12.2006, quindi oltre la data prevista dal legislatore nazionale, regolarmente impugnata dal Governo davanti alla Corte costituzionale.

In tale contesto, la proposta di legge sopra citata, pur non modificando direttamente il termine di proroga degli affidamenti, interviene sullo stesso attraverso un sistema premiale che mette al riparo dalle gare quelle aziende che

danno luogo a fusioni societarie o cedono almeno il 20% del capitale sociale o della quota di servizi gestita.

Due sono le considerazioni che immediatamente si impongono. La prima è che, per quanto assai impopolare presso i sostenitori convinti del mercato, un provvedimento che sposti in avanti il termine per l'avvio delle gare, in talune regioni più che un opportunità rappresenta un esigenza: aprire al mercato senza aver predisposto alcuno degli strumenti di programmazione propedeutici alle gare (in qualche caso senza neppure aver emanato la legislazione regionale di attuazione del D.lgs 422/97) o senza aver introdotto lo strumento di regolazione dei rapporti tra ente affidante e impresa di gestione (contratto di servizio) che, nelle intenzioni del legislatore e nell'ottica di separazione dei ruoli funzionale all'introduzione di un regime concorrenziale, doveva rappresentare il vero architrave della riforma, potrebbe avere conseguenze nefaste sia sul piano della riqualificazione strategica degli assetti imprenditoriali sia sul piano dell'efficientamento qualitativo dei servizi, la cui contendibilità scontrerebbe rilevanti asimmetrie informative.

La seconda considerazione concerne provvedimenti incentivanti le aggregazioni societarie e le privatizzazioni delle società pubbliche. Le aggregazioni, contrariamente a quanto attualmente previsto nella suddetta proposta di legge, dovrebbero realizzarsi attraverso un approccio mirato che tenga conto delle specificità territoriali senza puntare alla costruzione asettica di realtà imprenditoriali sovradimensionate che perdano di vista l'obiettivo della razionalizzazione dei servizi esistenti e della costruzione di unità di gestione integrate.

Le privatizzazioni, di contro, non dovrebbero risolversi in una mera cessione di capitale ma perseguire l'integrazione pubblico-privato secondo logiche manageriali che incoraggino l'ingresso nel settore del capitale di rischio.

In tale ottica, diventa possibile prevedere un prolungamento del periodo transitorio durante il quale, delineato il quadro degli strumenti programmatici, ancorare gli affidamenti al perseguimento di obiettivi di aggregazione e privatizzazione, di razionalizzazione dei servizi, di standard di efficienza ed

efficacia alla stregua di un confronto comparativo con realtà imprenditoriali aventi caratteristiche di gestione paragonabili.

Se si dovesse accedere ad un prolungamento del periodo transitorio, potendosi solo stabilire un termine ultimo per l'avvio delle gare e dovendo quindi considerare l'eventualità che alcune regioni anticipino il termine di avvio del confronto concorrenziale, ci si dovrebbe preoccupare dell'esigenza di strutturare un sistema di reciprocità che regoli la partecipazione alle gare in termini tali da non alterare la *par condicio* dei concorrenti. In sostanza, si tratta di affermare, senza i margini di ambiguità presenti nell'attuale disposizione di riferimento, il divieto di partecipazione alle gare per quelle imprese che nel proprio mercato locale di riferimento siano al riparo dal confronto concorrenziale in virtù della proroga deliberata dalla relativa regione. Si metterebbe in questo modo in moto un meccanismo virtuoso, che premierebbe le imprese di quelle regioni che per prime dovessero ricorrere alla gara per l'assegnazione dei servizi.

In assenza di interventi chiarificatori, è in ogni caso doveroso domandarsi quali conseguenze potranno verificarsi nel caso in cui, trascorso l'attuale termine previsto dal decreto legislativo n. 422/97, qualche regione dovessi di fatto non bandire le gare per l'affidamento dei servizi. Posto che l'articolo 18, comma 3 bis, conferisce alle regioni la facoltà di mantenere gli affidamenti esistenti solo fino al termine del periodo transitorio, è infatti lecito chiedersi quale sia il titolo giuridico in base al quale identificare il rapporto tra ente affidante e società di gestione dopo la scadenza del periodo transitorio. D'altronde, l'interrogativo si spinge ancora oltre dato che non sembra esistere alcuna ipotesi sanzionatoria nei confronti dell'ente affidante come nei confronti dell'impresa, salvo per quest'ultima il divieto di concorrere alle gare bandite in altre regioni (non è infatti in alcun modo condivisibile la teoria che vorrebbe tali imprese escluse anche dalle gare bandite successivamente alla scadenza del periodo transitorio per i servizi da esse stesse gestiti). L'unica via possibile in caso di inerzia della regione sembra quella di ricorrere all'intervento statale che in via surrogatoria (ex articolo 120 Cost.) si sostituisce alla stessa bandendo le gare.

1.3. Regolazione e assetto di mercato

Il decreto legislativo 422/97 si limita all'introduzione di regole concorrenziali destinate ad operare in un sistema di concorrenza "per il mercato", ed alla previsione di uno strumento di regolazione contrattuale (contratto di servizio). Mancano dunque *regole sulla tipologia di gara* (rigida o flessibile), *sull'oggetto della gara* secondo che questo comprenda la proprietà delle infrastrutture o meno, sulla metodologia di aggiudicazione delle gare, *sulla definizione e sull'ampiezza delle unità di gestione*, di modo che tali aspetti si dispieghino in maniera difforme tra regione e regione. Appare, inoltre, irrisolto il nodo relativo alle ipotesi di *trasferimento del personale in caso di subentro*. L'obiettivo deve essere quello di strutturare un sistema di regole che attenui la naturale propensione alla nascita di un mercato oligopolistico e renda effettivamente contendibile l'insieme dei servizi messi a gara sia ampliando il numero dei competitori sia eliminando le barriere di costo rappresentate da una regolazione rigida dei meccanismi di subentro del personale.

Occorre in ogni caso generalizzare *il ricorso al contratto di servizio* quale strumento di regolazione dei rapporti tra ente affidante e impresa di gestione. Le motivazioni, oltre ad essere direttamente rintracciabili nella legge n. 59/97 prima e nel decreto legislativo 422/97 poi, appaiono evidenti ove si consideri che tale strumento è il vero architrave della riforma, capace di instaurare, anche in assenza di gara, virtuosi meccanismi di efficientamento delle imprese, di aggregazione delle stesse, di certezza dei flussi finanziari, e di omogeneità dei trattamenti fiscali (tra l'altro il diverso regime fiscale al quale sono sottoposti i contributi ex legge 151/81, attualmente erogati nelle regioni che non hanno introdotto il contratto di servizio, rappresenta motivo di ulteriore "squilibrio" competitivo tra imprese operanti nelle diverse regioni).

Occorrerebbe inoltre: prevedere una clausola di oggettiva limitazione alla costruzione di unità di gestione eccessivamente dimensionate, ad esempio stabilendo l'obbligo del frazionamento in lotti delle reti superiori ad un determinato limite di Km; limitare il ricorso allo strumento delle ATI ai soli casi in cui sia funzionale al conseguimento di una determinata soglia dimensionale; articolare i contratti di servizio secondo uno schema di tipo *net cost* (con

corrispettivo pari alla differenza tra i costi di esercizio presunti ed i ricavi del traffico presunti che rimangono di pertinenza del gestore) in modo da incentivare i meccanismi di efficienza aziendale (al limite i contratti *gross cost*, se in qualche caso preferiti, dovrebbero prevedere meccanismi di incentivazione al conseguimento di determinate soglie di incremento dei ricavi del traffico); per quanto riguarda la gomma perseguire (almeno come obbligo) la separazione tra gestione delle infrastrutture e gestione dei servizi solo negli ambiti urbani, definendo in ogni caso che cosa deve intendersi per “dotazioni patrimoniali”; inserire tra gli elementi di valutazione dell'offerta in sede di gara il piano di trasferimento del personale.

1.4. Durata dell'affidamento

L'articolo 18, primo comma, del D.lgs. 422/97 prevede una durata "massima" dell'affidamento pari a 9 anni; ciò integra vasti ambiti di discrezionalità che si sono riverberati nelle leggi regionali di attuazione le quali, in massima parte, hanno previsto una durata dell'affidamento inferiore.

Per incentivare gli investimenti imprenditoriali in tema di ammodernamento del parco rotabile e di innovazione tecnologica e per garantire conseguentemente un sufficiente arco temporale per l'ammortamento degli investimenti sostenuti, sarebbe opportuno prevedere una durata dell'affidamento che sfrutti l'intero periodo di nove anni.

1.5. Dinamica dei corrispettivi e certezza delle risorse

In un mercato concorrenziale, caratterizzato peraltro dalla presenza di tariffe amministrative e dalla conseguente elevata incidenza sul versante ricavi dei sussidi erogati dal committente (che resta il primo cliente per l'impresa), notevole importanza riveste la dinamica del corrispettivo contrattato in sede di gara.

In proposito decisivo rilievo assume la disposizione di cui all'articolo 19, comma 4, del decreto legislativo n. 422/97 secondo la quale i corrispettivi "possono essere soggetti a revisione annuale con modalità determinate nel contratto stesso allo scopo di incentivare miglioramenti di efficienza....." e "possono essere

incrementati in misura non maggiore del tasso programmato di inflazione, salvo l'eventuale recupero delle differenze in caso di rilevante scostamento del tasso effettivo d'inflazione, a parità di offerta di trasporto.

Il legislatore, quindi, ha prefigurato un meccanismo di adeguamento del corrispettivo legato, similmente a quanto avviene per le tariffe con la formula del *price-cap*, al duplice parametro rappresentato dai fattori del recupero di efficienza e del tasso di inflazione, l'uno in diminuzione e l'altro in aumento dell'importo considerato. Ovvio però che tale meccanismo va letto alla luce di considerazioni ulteriori che non possono prescindere dall'attenta e concreta valutazione dell'intero quadro di riferimento normativo e degli attuali standard di efficienza ed efficacia dei servizi al momento gestiti.

In primo luogo dunque va considerato che il parametro minimo assunto dal legislatore quale livello presuntivo di ricavi da traffico (35%), se può rappresentare un ragionevole obiettivo di breve termine, pone un serio e immediato problema di massimizzazione degli standard di efficacia dei servizi (i quali, in molte regioni viaggiano notoriamente al di sotto del predetto limite). Se a questo si aggiungono, nel breve periodo, impegni di recupero di efficienza i cui benefici non vengono goduti dall'impresa ma inglobati dall'ente di committenza attraverso una corrispondente riduzione dei trasferimenti da contratto, l'equilibrio finanziario delle imprese potrebbe drasticamente risentirne.

Resta quindi assolutamente necessario eliminare dallo strumento contrattuale e dalle leggi regionali ogni riferimento al rapporto dello 0,35 rigidamente inteso quale parametro presuntivo di partenza piuttosto che quale obiettivo programmatico da conseguire attraverso interventi bilaterali tesi alla massimizzazione degli standard di efficacia dei servizi.

A tal proposito va precisato che il legislatore nazionale, con la legge delega (legge 59/97, articolo 4, comma 4) e poi con quella delegata (D.lgs. 422/97 e sue successive modificazioni), allo scopo di evitare distorsioni della concorrenza, ha esteso ai servizi di trasporto pubblico regionale e locale (urbani ed extraurbani) la normativa in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico di cui al Regolamento CEE 1191/69, come modificato dal Regolamento CEE

1893/91. Scopo precipuo di tale Regolamento è, infatti, l'eliminazione delle disparità create dall'imposizione alle imprese di trasporto, da parte degli Stati membri, di obblighi di servizio pubblico che possono falsare in misura sostanziale le condizioni di concorrenza.

L'articolo 17 del D.lgs. 422/97 prevede che le corrispondenti compensazioni economiche siano previste nel contratto di servizio pubblico. Le imprese, dunque, impegnate alla ricerca dei massimi livelli di efficienza ed economicità, per essere competitive al momento delle gare non possono farsi carico della socialità del servizio con l'aggravio di oneri impropri pari alla differenza tra ricavi effettivi e il 35%, che sicuramente lederebbero l'interesse commerciale delle imprese che il legislatore, invece, intende preservare.

Altro aspetto da considerare è quello legato all'entità dei primi corrispettivi erogati attraverso i contratti di servizio. Infatti, tanto più bassi saranno gli importi trasferiti nella fase di avvio delle gare tanto minori saranno i margini di recupero di efficienza che l'azienda potrà conseguire. E purtroppo in questa fase deve proprio registrarsi una corsa generalizzata verso la riduzione dei trasferimenti per l'esercizio, in parte legata alla fissazione della soglia massima di copertura dei ricavi su base presuntiva ed in parte connessa al mancato adeguamento dei fondi regionali alle dinamiche crescenti dei costi del personale e di trazione.

Se a tutto ciò si aggiunge che da più parti provengono numerose resistenze alle legittime richieste di inserire nei contratti di servizio la clausola di rivalutazione annuale del corrispettivo sulla base del tasso programmato di inflazione, allora il quadro si fa decisamente preoccupante. A titolo comparativo si pensi che in Francia, dove i contratti di servizio sono operanti dal 1987, il corrispettivo è indicizzato non soltanto sulla base dell'andamento generale dei prezzi ma anche su quello dei fattori di produzione rilevanti per l'impresa (manodopera, carburante, ricambi, mezzi).

Si ritiene quindi necessaria una equilibrata politica contributiva delle regioni e degli enti locali i quali, atteso il margine di recupero stimato per l'abbandono del mercato monopolistico, dovrebbero garantirne una quota ai gestori (sufficiente

ad assicurare la remunerazione del capitale investito) e destinare il resto al miglioramento delle infrastrutture e della qualità dei servizi. Se viceversa, invece di rendere graduale l'impatto "economico" della riforma per le imprese dilatando nel tempo la contrazione dei corrispettivi da contratto, si adottasse un approccio teso a conseguire nell'immediato, in sede di prime gare, unicamente il massimo risparmio possibile in termini di contribuzione pubblica, evidentemente si creerebbero i presupposti per lasciare le imprese in una condizione di costante "sofferenza" e si scoraggerebbero iniziative legate alla finanza di progetto.

Si segnala infine la sentenza del Consiglio di Stato n. 2712 del 20 maggio 2002 – V Sez. con la quale, il Consiglio di Stato ha affermato che l'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 - a norma del quale "tutti i contratti (di fornitura di beni e di servizi) ad esecuzione periodica o continuativa debbono recare una clausola di revisione periodica del prezzo" - ha natura di norma imperativa per cui comporta la nullità delle clausole contrattuali difformi, con automatica sostituzione delle stesse, ai sensi dell'articolo 1339 c.c. (nella specie si trattava dell'appalto della gestione dei servizi di igiene urbana ed affini). Peraltro tale importante principio era stato affermato dalla stessa Corte dei Conti, Sez. Contratti Stato, il 5 giugno 1996, n. 84.

Considerato che gli attuali livelli dei contributi di esercizio/corrispettivi sono fermi al 1996, diventa assolutamente necessario introdurre un meccanismo di revisione automatica del corrispettivo, che consenta alle imprese di far fronte una volta per tutte a tutti i costi, compresi quelli derivanti dai rinnovi contrattuali. Una norma in tal senso, sia pure in formula ancora troppo generica, è stata inserita nella proposta di legge di cui sopra.

1.6. Subentro del personale (clausola sociale)

I punti di criticità sono essenzialmente due:

- il primo è che la materia non è disciplinata in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, la qual cosa pone non pochi problemi in ordine al corretto dispiegarsi della concorrenza;

- il secondo è la mancanza di idonei ammortizzatori sociali a sostegno del reddito in caso di esubero del personale.

Mentre per il secondo punto di criticità è necessario un intervento legislativo, che non può che essere dello Stato, per il primo uno sforzo teso ad indirizzare i comportamenti in termini uniformi su tutto il territorio nazionale è stato compiuto in occasione dell'ultimo rinnovo del c.c.n.l. autoferrotranvieri.

La norma estende i principi dell'articolo 26 del RD. 8 gennaio 1931, n. 148, a tutte le ipotesi di trasferimento di personale, compreso quello conseguente all'espletamento di procedure di affidamento concorsuale dei servizi. Stabilisce inoltre il mantenimento al personale interessato del trattamento precedentemente goduto, garantendo, al momento del subentro, l'applicazione dei contratti in essere, e fatta salva la successiva armonizzazione mediante accordo aziendale degli eventuali trattamenti economici e normativi differenziati.

Ma, in assenza di provvedimento legislativo nazionale, l'inserimento di un'apposita clausola contrattuale che disciplini la fattispecie non appare di per sé sufficiente ad assicurare comportamenti coerenti, soprattutto in quelle regioni che sul punto hanno legiferato in termini largamente difformi.

1.7. Separazione patrimoniale e beni essenziali - Articolo 45 della legge 166/02

La modifica apportata all'articolo 18 del decreto legislativo n. 422/97 attraverso l'aggiunta alla lettera a) del quarto e del quinto periodo tende a garantire condizioni di trasparenza in sede di gara per quanto concerne la disponibilità dei beni essenziali per l'effettuazione del servizio. In questo caso risulta quanto mai evidente il collegamento con l'articolo 35 della legge finanziaria 2002 (L. 448/2001) ed in particolare con la norma (comma 9) che impone alle aziende pubbliche lo scorporo delle infrastrutture e delle dotazioni patrimoniali con trasferimento delle stesse in capo a società maggiormente partecipate dall'ente locale titolare. In quest'ottica può apparire coerente, per quanto forse pleonastico in virtù della riconosciuta immediata precettività della norma sullo scorporo di cui all'articolo 35, l'intento del legislatore di fornire gli strumenti di garanzia per la disponibilità delle dotazioni patrimoniali essenziali all'esercizio. Potrebbe

Commento [M1]: "Il bando di gara deve garantire che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali per l'effettuazione del servizio non costituisca, in alcun modo, elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti. Il bando di gara deve altresì assicurare che i beni di cui al periodo precedente siano, indipendentemente da chi ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità, messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica" (art. 18, lett. a, quarto e quinto periodo così come modificato dall'art. 45 della L. 166/2002) - NDR

anche rappresentare la scelta compiuta all'interno della legge di settore nella direzione della separazione dell'attività di gestione delle reti, delle infrastrutture e delle dotazioni patrimoniali da quella di erogazione del servizio (così come previsto dall'articolo 35).

Fin qui nulla da eccepire. Il problema sorge invece quando, con la formulazione del nuovo quinto periodo del comma 2, lettera a), esattamente nella parte in cui si afferma che i beni essenziali "siano, indipendentemente da chi ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità, messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica", il legislatore - non è possibile affermare quanto consapevolmente - evita di rimarcare la connotazione pubblica dei soggetti destinatari della norma (come accaduto con l'articolo 35) con ciò instillando il dubbio che anche i soggetti privati siano tenuti a trasferire coattivamente beni essenziali detenuti a pieno titolo di proprietà. Tale supposta equiparazione tra soggetti pubblici e privati, se appare giustificata all'interno dell'intento non discriminatorio sancito dal nuovo quarto periodo, non sembra poter superare i rilievi di legittimità sollevabili alla luce del dettato costituzionale. Si verrebbe infatti ad intaccare la libera disponibilità dei beni posseduti in regime di proprietà privata, quasi a strutturare una sorta di espropriazione la quale, peraltro, non sarebbe corredata né di esplicite esigenze di pubblica utilità né dei necessari profili indennitari.

2. Strategie competitive

In prima istanza è inevitabile sottolineare l'importanza di avviare processi di concentrazione dell'offerta calibrati sulle specificità territoriali attraverso una politica di alleanze volta a sfruttare le rendite di posizione e di conoscenza del mercato. Esistono però altri aspetti da considerare per una lettura strategica del mercato capace di orientare le scelte imprenditoriali. Molti dei fattori di seguito sommariamente indicati devono le proprie caratteristiche di incidenza alla sostanziale eterogeneità dei procedimenti di regolazione, della struttura dell'offerta e della domanda, dell'articolazione dei meccanismi di selezione dei partecipanti e di valutazione delle offerte, registrabili nelle varie realtà regionali.

2.1. Il grado di concentrazione dell'offerta

La risposta "italiana" alla presumibile "aggressione" dei grandi gruppi europei, nel tentativo di ovviare per quanto possibile alla tendenze oligopolistiche del mercato che si apre, potrebbe passare attraverso un approccio mirato che tenda a valorizzare le specificità territoriali creando un sistema di imprese medie (prevalentemente su scala provinciale) capaci di realizzare significative sinergie anche legate alla conoscenza del territorio data dagli attuali presidi di mercato.

In tale ottica potrebbero assumere decisivo rilievo i processi di integrazione pubblico-privato e, conseguentemente, avere impatto positivo tutti i provvedimenti che favorissero la cessione del capitale pubblico al privato sia attraverso precise norme di incentivazione diretta alla dismissione, sia attraverso iniziative di alleggerimento del patrimonio aziendale capaci di rendere appetibile e più abbordabile l'assunzione di partecipazioni azionarie. È questo, tra l'altro, uno dei risvolti della recente normativa sullo scorporo delle dotazioni infrastrutturali che, pertanto, andrebbe seguita con attenzione sollecitandone la fase attuativa.

2.2. La conoscenza delle regole locali

In siffatto eterogeneo sistema la conoscenza approfondita degli impianti normativi regionali diventa strumento indispensabile per elaborare strategie vincenti di penetrazione nel mercato. Si pensi alla profonda incidenza che potrebbe avere sulla valutazione dei costi la presenza o meno di una norma che imponga la salvaguardia dei contratti integrativi aziendali (fatta salva la battaglia per rendere unitario e più flessibile l'approccio al tema), o piuttosto la norma che consenta o meno il ricorso al subaffidamento.

2.3. Le caratteristiche dell'offerta locale

La struttura dell'offerta varia sensibilmente da regione a regione in virtù delle caratteristiche del territorio, dei livelli di integrazione raggiunti, del tessuto socio-politico che ha accompagnato lo sviluppo dell'imprenditoria locale.

Sembra importante quindi conoscere i fattori distintivi dell'offerta puntando, a titolo largamente esemplificativo, di volta in volta su proposte di tipo progettuale nei mercati caratterizzati da elevata efficienza e scarsa efficacia o su proposte di tipo più marcatamente economico nei mercati caratterizzati da scarsi livelli di efficienza.

2.4. Lo sviluppo potenziale della domanda locale

È questo uno dei fattori di maggiore rischio nella fase di valutazione delle potenzialità del mercato considerato. La motivazione risiede nella cronica indeterminatezza del necessario livello di coinvolgimento dell'ente locale, legato alla politica di mobilità assunta a sostegno della redditività dei servizi e ai tempi di realizzazione della stessa.

2.5. La differenziazione di prodotto

Differenziare la propria offerta rispetto a quella dei concorrenti, per quanto rappresenti operazione complessa in termini progettuali e finanziari, potrebbe rivelarsi strategia vincente nel maturando mercato del trasporto pubblico locale.

Proporsi come azienda della mobilità, capace di erogare anche servizi integrati al tpl, potrebbe significare in molti contesti l'acquisizione di uno status di interlocutore privilegiato comunque in grado di sviluppare profili di offerta esclusivi. Così come elaborare capacità progettuali di programmazione dell'offerta potrebbe rivelarsi decisivo nei mercati che richiederanno un qualificato supporto all'attività di programmazione dell'ente locale. O ancora esplorare la propria capacità di misurarsi in mercati affini al tpl locale creando aziende multiservice, potrebbe consentire una maggiore diversificazione del rischio aziendale e maggiori opportunità di flessibilità gestionale.

2.6. La segmentazione delle attività

La specializzazione aziendale in uno dei segmenti di attività del trasporto pubblico può riguardare le tipologie di servizio (ad esempio i servizi scolastici, i

servizi a chiamata ecc.) o le aree geografiche (concentrando ad esempio tutti gli sforzi cognitivi, progettuali e commerciali in una regione). Tale approccio, tra l'altro, potrebbe coinvolgere anche aziende non particolarmente dimensionate.

2.7. Le barriere di costo e la esternalizzazione

In termini generali, il rafforzamento della competitività delle imprese passa essenzialmente attraverso la minimizzazione dei costi di produzione. Su tale fronte, occorre ricordarlo, appare insopprimibile l'esigenza di superare le rigidità imposte nella gestione del rapporto di lavoro in termini di maggiore flessibilità, di avvicinamento dell'orario di lavoro alla prestazione effettiva, e soprattutto in termini di stemperamento della clausola di salvaguardia, all'atto del subentro, degli accordi integrativi aziendali stipulati dal gestore uscente che, rigidamente intesa, rappresenterebbe una consistente barriera all'entrata rendendo difficilmente contendibile il servizio. Si aggiunga che i valori di costo unitario del lavoro presentano sensibili differenze tra le aziende italiane e che, in ogni caso, sono mediamente superiori a quelli riscontrabili negli altri settori industriali. In tale ottica è quindi necessario ragionare anche sulla percorribilità dei processi di esternalizzazione di parti del servizio e, quindi, sul ricorso più o meno incentivato allo strumento del subaffidamento.

2.8. L'integrazione con il trasporto privato

Rispetto all'indubbia esigenza di fronteggiare l'invasiva concorrenza del mezzo di trasporto privato, è possibile osservare come politiche fortemente restrittive volte a scoraggiare l'uso dell'automobile, oltre il prevedibile impatto negativo sull'opinione pubblica, rischiano di sortire effetti limitati nel tempo e nella sostanza. Sarebbe pertanto auspicabile intraprendere un approccio che dalla contrapposizione passi alla cooperazione inserendo la mobilità privata nel sistema intermodale, per esempio attraverso parcheggi di interscambio o forme di integrazione del *car sharing*. La soluzione sembra tanto più valida quanto più consistente si rivela il fenomeno della deurbanizzazione e quindi del pendolarismo verso i grossi centri urbani.

IL SETTORE DELL'AUTOTRASPORTO MERCI

a cura di ANITA

A distanza di trent'anni da quando il legislatore, con la legge del 6 giugno 1974, n. 298, affrontò per la prima volta in maniera organica la disciplina dell'autotrasporto di merci, il Parlamento, dopo un iter durato oltre un anno, ha approvato la legge 1 marzo 2005, n. 32 recante "Delega al Governo per il riassetto normativo del settore dell'autotrasporto di persone e cose", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 10 marzo 2005.

La legge è entrata in vigore il 25 marzo 2005 e da tale data decorrono i sei mesi entro i quali il Governo dovrà emanare i decreti attuativi, realizzando così la piena riforma del settore dell'autotrasporto.

La riforma, nell'ottica di un mercato aperto e concorrenziale, interviene su tre aree:

1. i servizi automobilistici interregionali di competenza statale;
2. la liberalizzazione dell'esercizio dell'attività di autotrasporto ed il contestuale raccordo con la disciplina delle condizioni e dei prezzi dei servizi di autotrasporto di merci per conto terzi;
3. l'organizzazione e le funzioni delle strutture e degli organismi pubblici che operano nel settore dell'autotrasporto di merci.

La legge, inoltre fissa nell'articolo 2, i principi ed i criteri direttivi generali a cui i decreti attuativi dovranno ispirarsi, che sono i seguenti:

- a) riordino delle normative e adeguamento delle stesse alla disciplina comunitaria, in un'ottica di mercato aperto e concorrenziale;
- b) salvaguardia della concorrenza fra le imprese operanti nei settori dell'autotrasporto di merci e dell'autotrasporto di viaggiatori;

- c) tutela della sicurezza della circolazione e della sicurezza sociale;
- d) introduzione di una normativa di coordinamento fra i principi della direttiva 2003/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2003, sulla qualificazione iniziale e formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri, e l'apparato sanzionatorio di cui all'articolo 126-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni.

Ad essi si aggiungono quelli più specifici, contenuti nel comma 2 dello stesso articolo, diversi a seconda che si tratti di autotrasporto di persone o di cose.

Le parti di maggiore interesse per l'autotrasporto merci sono quelle riportate nel comma 2, lettera *b*) dell'articolo 2, e nell'articolo 3.

Con il comma 2 lettera *b*) si prevedono sia la liberalizzazione dei prezzi per i servizi di trasporto, sia la responsabilizzazione del committente, del caricatore e del proprietario delle merci che concorrano con il vettore alla violazione delle norme sulla sicurezza della circolazione, con particolare riferimento al sovraccarico, ai tempi di guida ed alla velocità massima consentita.

Quello della responsabilità in materia di sicurezza della circolazione rappresenta uno dei punti fondamentali e qualificanti della legge, dalla cui attuazione dipenderà, probabilmente, l'intera efficacia della riforma.

Il principio della responsabilità soggettiva del vettore e degli altri operatori della filiera del trasporti (committente, caricatore, proprietario delle merci) presuppone la previsione – nei decreti delegati – di precise procedure di accertamento che dovranno essere attivate al verificarsi di determinate condizioni, quali ad esempio, nel caso di incidente stradale provocato da un veicolo industriale a seguito di violazioni delle disposizioni elencate nella legge. A ciò consegue l'individuazione di un sistema di sanzioni che sia applicabile con uguale efficacia nei confronti di tutti i soggetti cui la violazione può essere imputata, senza dar luogo a discriminazioni di sorta.

Associato a tale principio vi è quello dei controlli, la cui previsione è espressamente riportata nella legge delega. Si tratta, secondo il legislatore, di

mettere in atto strumenti che consentano il pieno rispetto ed il puntuale controllo della regolarità amministrativa della circolazione.

Relativamente ai contratti di trasporto viene prevista la preferenza “di regola” della forma scritta, la nullità di comportamenti diretti a rivalersi sul vettore per sanzioni a carico del committente, nonché la previsione – in caso di controversie legali relative a contratti in forma non scritta – di applicazione degli usi e delle consuetudini che dovranno essere depositate presso le Camere di Commercio.

In relazione a quest’ultima previsione, è opportuno rilevare che non esistono, nel concreto, “usi e consuetudini” depositati ed è del tutto evidente che sia necessario prevedere un congruo periodo di tempo per la formazione ed il deposito degli stessi, dovendosi assolutamente escludere che possano essere intesi quali usi e consuetudini le tariffe obbligatorie, essenzialmente per due ordini di ragioni: il primo perché esse sono state imposte con legge (e quindi non derivanti da usi e consuetudini) e sostanzialmente disapplicate e, quindi, non possono essere neanche prese a riferimento per la formazione degli usi suddetti. Il secondo, poiché si prenderebbero a riferimento tariffe di cui la legge stessa prevede l’abrogazione.

La previsione della forma scritta dei contratti di trasporto va, inoltre, messa in correlazione con la norma che consente la stipula di accordi di diritto privato fra le associazioni dei vettori e dell’utenza, attraverso i quali sarà possibile regolare i servizi nel rispetto delle norme sulla sicurezza della circolazione, per le quali è prevista, come abbiamo detto sopra, la responsabilità del proprietario della merce, del caricatore e del committente.

Di particolare importanza è poi la previsione di criteri per definire il limite di responsabilità del vettore per la perdita o l’avaria delle cose trasportate, poiché altrimenti l’abrogazione delle tariffe obbligatorie porterebbe con sé l’automatica decadenza delle norme che attualmente limitano tale responsabilità per i trasporti assoggettati al regime tariffario. In proposito sarebbe auspicabile l’adozione di un sistema analogo a quello della CMR, facendo riferimento ad un importo fissato prendendo a riferimento i Diritti Speciali di Prelievo, anche al fine di un

adeguamento automatico del limite di responsabilità al variare del valore dei DSP, senza necessità di ulteriori interventi legislativi.

Sempre in materia di regolazione dei rapporti contrattuali fra vettori ed utenti, vanno sottolineati i contenuti dell'art. 3 della legge n. 32/2005 che, nell'abrogare le disposizioni dell'art. 3 del decreto-legge n. 256/2001 sulla nullità dei contratti (in gran parte superate dalla recente sentenza della Corte Costituzionale n. 7 del 14 gennaio 2005, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 162/1993, in combinato disposto con l'art. 3 del d.l. 3 luglio 2001 n. 256, convertito nella legge 20 agosto 2001 n. 334, laddove prevede la nullità del contratto di trasporto stipulato in forma scritta, ma privo delle annotazioni dei dati di iscrizione nell'albo e di autorizzazione conto terzi del vettore), prevedono la decadenza, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge, delle azioni da esercitare per il recupero delle differenze tariffarie. Al riguardo viene altresì prevista la facoltà di procedere in sede arbitrale e, per le azioni pendenti, anche in sede extragiudiziale.

Per quanto attiene, infine, all'organizzazione delle strutture e degli organismi pubblici operanti nel settore dell'autotrasporto, la legge assegna alla Consulta generale funzioni di proposta di governo del settore anche in materia di controlli, monitoraggio e studio, mentre per quanto riguarda l'Albo degli autotrasportatori prevede la riforma del Comitato centrale e dei Comitati provinciali, attribuendo agli stessi anche compiti di gestione operativa.

Secondo quanto convenuto con il protocollo d'intesa sottoscritto dal Governo con le rappresentanze della categoria il 29 novembre 2004, i decreti delegati saranno oggetto di confronto ed elaborazione all'interno dalla Consulta generale per l'Autotrasporto e la discussione in tale ambito ha avuto inizio immediatamente dopo l'approvazione della legge, con l'intento di giungere in tempi brevi alla completa riforma dell'autotrasporto.

Come già evidenziato, uno dei punti cardine della riforma è il superamento del sistema tariffario obbligatorio, largamente disatteso fin dall'origine, che viene sostituito dalla libera contrattazione delle parti, alle quali sarà fatto obbligo di rispettare le norme vigenti in materia di sicurezza della circolazione.

Tale concetto non può che tradursi nell'abrogazione esplicita del Titolo III della legge 298/74 e di tutta la normativa da esso discendente, con la conseguenza che i prezzi dei servizi di trasporto devono essere lasciati nella libera contrattazione tra le parti.

Si tratta di una riforma attesa da anni, che riallinea il nostro Paese all'Europa, dove questo processo ha avuto inizio nel 1983, con il passaggio dalla disciplina obbligatoria a tariffe di riferimento, e che si è concluso nel 1993, con la completa liberalizzazione dei prezzi, la cui determinazione è stata ricondotta alle leggi del mercato.

La riforma interviene quindi con un ritardo di oltre vent'anni in un settore, come quello dell'autotrasporto di merci, fortemente parcellizzato, che ha permesso alle piccolissime aziende, nella maggior parte dei casi monoveicolari, di stare sul mercato indipendentemente dalla loro capacità competitiva.

È necessario ora recuperare il ritardo accumulato ed i forti squilibri che ne sono derivati, ponendo un freno alla concorrenza sleale ed all'abusivismo, per riportare le imprese di autotrasporto italiane ad assumere un ruolo centrale nello scenario europeo, ed ancorando l'autotrasporto ad un sistema di regole certe, che siano condivise e rispettate da tutti gli operatori della filiera, attraverso il quale si possa instaurare un circolo virtuoso per una sana e corretta concorrenza, basato sul rispetto delle regole, sia da parte dei vettori, sia degli utenti, ed accompagnato da sistemi di controllo efficaci e dissuasivi.

Occorre, in sostanza, che maturi nelle imprese, di autotrasporto e committenti, la consapevolezza che con l'approvazione della legge di riforma si è dato inizio ad un nuovo corso, svincolato da vecchie logiche protezionistiche, che porterà ad una sorta di "moralizzazione" del mercato, con innegabili benefici tanto per il settore stesso, quanto per l'intera collettività.

I prossimi mesi sono quindi fondamentali ed il Governo, attraverso la Consulta, si trova ad affrontare un compito non facile, anche a causa dell'attuale congiuntura economica e del forte aumento dei costi di esercizio, da un lato, e la pressione del mercato sui prezzi dei servizi, dall'altra, a cui si aggiunge l'agguerrita concorrenza dei Paesi neocomunitari, fortemente competitivi.

IL SETTORE AEREO

a cura di ASSAEREO

1. Premessa

Il processo di liberalizzazione nel settore del trasporto aereo all'interno dell'Unione Europea, iniziato nel 1984, si è concluso nel 1992 con l'approvazione del terzo "pacchetto" attraverso il quale, grazie ad una progressiva apertura al mercato, si è giunti, nel 1997, alla libertà assoluta per le compagnie comunitarie di collegare due aeroporti all'interno dell'Unione europea. Tale processo ha posto le basi per un forte sviluppo dei traffici con notevoli benefici per la collettività. Già nel 2002, infatti, erano più di 140 le compagnie aeree che offrivano voli di linea all'interno della Comunità. Il numero di rotte interne all'Unione superarono il numero dei voli nei mercati nazionali già nel 1998, passando da 692 nel 1992 a 1.290 nel 2002.

Alla liberalizzazione del mercato delle compagnie aeree, tuttavia, non è sempre conseguita un'efficace politica volta a contrastare, o quantomeno a mitigare, le rendite di posizione dei fornitori dei fattori produttivi. La naturale conseguenza del contesto così delineato ha portato ad una accesa concorrenza tra le aviolinee sul lato dei ricavi e ad una fortissima rigidità sul lato dei costi.

Inoltre, la particolare esposizione del settore del trasporto aereo ai fenomeni esogeni, anche detti "shock esterni", e l'affermazione nel contesto europeo di modelli di business alternativi a quelli tradizionali, hanno inciso in maniera determinante sull'evoluzione del mercato negli ultimi anni, ponendo l'accento sulla necessità di formulare politiche di *governance* e di riassetto del settore del trasporto aereo adeguate alle mutate esigenze. Il fenomeno assume un rilievo particolare in Italia, dove la sostanziale e cronica assenza di una chiara strategia politica per il settore, pone in maggior rilievo le molteplici criticità presenti a livello internazionale.

I vettori italiani, infatti, attraversano una fase di crisi economico-finanziaria a causa di un eccesso di offerta nel settore domestico, che comporta bassi livelli di *load factor* (coefficiente di riempimento) e di *yield* (provento medio per passeggero trasportato), un forte incremento della concorrenza dei vettori low cost sulle tratte internazionali e nazionali ed una difficoltà da parte dell'ex vettore di bandiera a trovare una propria sistemazione nell'ambito del sistema delle alleanze internazionali.

2. Lo scenario competitivo europeo

La liberalizzazione del settore e la decisa azione della Comunità, volta ad eliminare al suo interno gli aiuti di stato, hanno aperto diversi "fronti competitivi", dalla soluzione dei quali si definirà il nuovo assetto del settore.

I fenomeni maggiormente evidenti sono:

- la profonda riorganizzazione in atto da parte dei *full service carrier*, attuata mediante alleanze, fusioni, acquisizioni e ristrutturazioni aziendali;
- il tentativo delle compagnie di inserirsi nei segmenti di mercato più interessanti e di contendere agli *incumbent* le posizioni storicamente acquisite, approfittando delle nuove regole di assegnazione degli slot e degli spazi che le autorità garanti della concorrenza, con sempre maggiore incisività, impongono di riservare ai *new comers*;
- la conquista di nuovi segmenti di mercato da parte dei vettori di tipo *low cost* che fondano sul prezzo la propria strategia di acquisizione di nuove e significative quote di mercato e che definiscono il network attraverso lo schema *point to point*.

È importante notare che questo scenario competitivo non è un effetto collaterale indesiderato della politica dell'Unione Europea, ma ne è la conseguenza, diretta e ricercata. Mediante una più accesa competizione tra imprese, l'Unione ritiene, infatti, di offrire ai propri cittadini e alle proprie imprese, migliori servizi ad un prezzo più vicino ai reali costi di produzione, eliminando i soggetti non competitivi.

Questo scenario è reso più complesso dalle conseguenze dell'11 settembre e dal deterioramento del clima internazionale in conseguenza della guerra in Iraq e in Afghanistan, dall'aumento vertiginoso del prezzo del carburante, dai maggiori costi per la sicurezza e per le coperture assicurative, dall'introduzione di Regolamenti comunitari tesi a tutelare, con modalità molto impegnative per le avioilinee, i passeggeri comunitari nei casi di cancellazioni, ritardi e negati imbarchi.

L'esito combinato di questi fenomeni determina una situazione di forte pressione sul livello dei costi di produzione e di sovra-capacità sul lato dell'offerta, rischiando di portare i vettori più deboli dal punto di vista economico-finanziario ad una crisi strutturale, come già accaduto a molte delle principali aerolinee europee e mondiali.

L'azione dei governi nazionali e della stessa Unione Europea continua ad avere importanti effetti sull'assetto del settore, e sulle dinamiche competitive tra i singoli vettori. Si possono citare a questo proposito diversi aspetti:

- gli aspetti fiscali e previdenziali che caratterizzano il settore o che hanno significativa influenza su di esso;
- le normative di ripartizione del traffico nei maggiori sistemi aeroportuali;
- le normative relative alla continuità territoriale;
- la funzionalità delle infrastrutture aeroportuali e del controllo aereo;
- l'azione che i poteri pubblici esercitano nella loro qualità di azionisti, stante il rilevante peso che i poteri pubblici ancora detengono in numerose aerolinee;
- la gestione degli aspetti conflittuali del confronto sociale, al fine di ridurre gli effetti indiretti sul sistema economico generale derivanti da tutte le forme di conflittualità.

3. Lo scenario competitivo italiano

Lo scenario competitivo nel quale le compagnie aeree italiane si trovano ad operare è particolarmente dinamico e turbolento. Il settore è in una situazione problematica e parzialmente differente da quello del resto d'Europa. Queste difficoltà potrebbero provocare una ulteriore diminuzione dell'accessibilità intercontinentale e internazionale con la conseguenza di una penalizzazione dal punto di vista turistico e commerciale dell'intero sistema Paese, oltreché indebolire un settore vitale per l'economia che ha importanti effetti economici diretti, indiretti e indotti. Un sistema del trasporto aereo efficiente è strategico per il sistema Paese in quanto influenza le scelte localizzative sia delle imprese del settore (hub, basi di armamento, centri di manutenzione, etc) sia delle multinazionali, dei grandi eventi e delle manifestazioni di carattere internazionale.

I principali elementi che contraddistinguono l'Italia rispetto al contesto europeo sono:

- il posizionamento geografico del Paese è periferico rispetto ai più grandi e ricchi flussi di traffico internazionali ed intercontinentali delle economie industrializzate,
- la domanda è fortemente dispersa sul territorio (in Italia sono 28 gli aeroporti con oltre 100.000 pax annui, in un contesto in cui gli aeroporti aperti al traffico civile sono 106 e solo 42 hanno una rilevanza commerciale);
- il sistema nazionale delle infrastrutture (aeroporti e relativi sistemi ad essi connessi quali strade e ferrovie) non è ancora adeguato;
- il quadro regolamentare non ha tuttora risolto importanti nodi come quello dell'assetto aeroportuale dell'area milanese;
- l'insieme di oneri e vincoli di sistema, stante il ruolo cruciale del trasporto aereo nell'economia nazionale, spesso ha imposto ai vettori nazionali di supportarne la tenuta anche in termini di livelli occupazionali propri e

dell'indotto, condizionando nello stesso tempo l'insieme delle relazioni industriali;

- il contesto socioeconomico dell'Italia è in grado di esprimere quote meno importanti di traffico business rispetto ad altri mercati europei, anche se è da evidenziare come solo negli ultimi anni l'abitudine al volo si stia sviluppando in modo marcato e che la propensione al volo su tratte internazionali e tratte intercontinentali sia ancora inferiore rispetto a quella delle altre principali nazioni europee;
- la frammentazione dell'offerta sul mercato domestico è ben superiore a quella riscontrabile negli altri paesi europei dove le aerolinee di riferimento hanno potuto mantenere quote di mercato rilevanti grazie a strategie di partnership/acquisizione con altri vettori nazionali, in assenza di interventi vincolanti delle locali Autorità Antitrust;

In questo contesto, il mix di strumenti che possono essere utilizzati per riequilibrare il settore sono:

- **definizione del Piano nazionale degli aeroporti.**

Il Piano nazionale degli aeroporti è lo strumento individuato in sede istituzionale attraverso il quale, con la definizione degli aeroporti di rilevanza nazionale, si vorrebbe regolamentare il fenomeno della polverizzazione della domanda in una costellazione di aeroporti sul territorio nazionale. La definizione del Piano permetterà di concentrare le risorse pubbliche e l'attenzione delle aerolinee allo sviluppo e l'efficientamento degli aeroporti di rilevanza nazionale. Tuttavia, i lavori di definizione del Piano, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, hanno subito una fase di arresto a causa delle difficoltà di individuazione dei criteri con cui procedere alla classificazione degli aeroporti.

- **adeguamento dell'assetto infrastrutturale del sistema aeroportuale italiano alle migliori pratiche comunitarie a partire dagli aeroporti di Milano e Roma.**

In Italia, gli aeroporti di Milano Malpensa e di Roma Fiumicino sono totalmente saturi nei picchi nonostante abbiano un traffico decisamente inferiore ai

principali competitors europei. Nel 2003 il numero di passeggeri dei principali aeroporti comunitari è stato: Londra Heathrow (63 milioni di passeggeri); Parigi Charles de Gaulle (48 milioni di passeggeri); Francoforte (48 milioni di passeggeri); Amsterdam (40 milioni di passeggeri); Madrid (36 milioni di passeggeri). Nello stesso periodo in Italia l'aeroporto di Roma Fiumicino registrava 26 milioni di passeggeri e quello di Milano Malpensa 18 milioni di passeggeri. Il numero di piste adatte a fronteggiare situazioni di criticità ambientale (piste di categoria III) sono 8 a Parigi Charles de Gaulle; 5 ad Amsterdam; 4 a Francoforte; 4 a Londra Heathrow; 2 a Madrid; 1 a Milano Malpensa e nessuna a Roma Fiumicino. In termini di numero di movimenti orari la situazione è la seguente: Madrid 120; Amsterdam 105; Parigi Charles de Gaulle 100; Londra Heathrow 86; Francoforte 81. In Italia: Roma Fiumicino 90 e Milano Malpensa 70.

- **riequilibrio del mercato dei fornitori dei fattori di produzione per ridurre i costi dei vettori, con particolare riferimento all'analisi della composizione e dell'articolazione degli oneri aeroportuali e all'adeguamento agli standard comunitari;**

È necessario che si renda operativa l'applicazione della contabilità analitica e separata per tutti i gestori aeroportuali e che si proceda in tempi rapidi alla piena applicazione dei dettati della Delibera del CIPE n. 86 del 2000 in materia di Tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva.

- **ridefinizione del sistema di imputazione delle Royalties e adeguamento alle migliori pratiche europee;**

Il livello delle *Royalties* imposte ai vettori negli aeroporti nazionali è il più alto tra gli aeroporti europei. In un recente intervento, il NARS (Nucleo consulenza Attuazione linee guida Regolazione Servizi di pubblica utilità - raccomandazione n. 4/2004), ha tenuto a escludere che possano essere imposti oneri, sotto qualsiasi forma, che non siano diretta contropartita di servizi resi e che non siano correlati a costi pertinenti e documentati, sottolineando il fatto che non esiste nella legislazione, sia nazionale che comunitaria, alcuna disposizione che possa

costituire titolo valido per la riscossione delle *Royalties* da parte dei gestori aeroportuali.

- **attuazione della Direttiva 96/67/CE in materia di libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra;**

L'apertura del mercato dei servizi di assistenza a terra ha prodotto, negli scali presso cui operano più società di handler, importanti benefici in termini di riduzione dei costi per i vettori. È tuttavia necessario che il processo di liberalizzazione si concluda dando piena attuazione alla Direttiva CE 96/67 e alla sentenza della Corte di Giustizia europea del 9/12/04 (C-460/02) sul ricorso della Commissione europea avverso il D.lgs. 18/99, di attuazione, per inosservanza degli obblighi derivanti dalla Direttiva in materia di misure sociali e di regime transitorio.

- **allineamento delle tariffe dei ENAV S.p.A. alla media europea, con un possibile risparmio per le quattro principali compagnie aeree nazionali di circa 50 milioni di Euro l'anno;**

La tariffazione nazionale ha registrato un incremento medio nel periodo 2001 – 2005 del 5,4%, in Germania l'incremento nello stesso periodo è stato di 1,3%, in Francia del 3,7% mentre in Inghilterra dal 2003 le tariffe sono diminuite per un valore medio dello 0,3%. E' opportuno che si provveda, inoltre, ad una revisione della struttura di tassazione in termini di tasse di sorvolo e tasse di terminale (atterraggio e decollo) al fine di riequilibrare l'attuale sbilanciamento verso la tassazione per atterraggio e decollo che genera un evidente svantaggio competitivo per i vettori nazionali che basano i propri flussi di traffico su rotte da e per gli scali italiani.

- **ridefinizione degli spazi aerei civili e militari, piani di volo e razionalizzazione delle strutture di controllo del traffico aereo;**

Alcune rotte che le compagnie aeree devono percorrere hanno tempi di volo ingiustificatamente lunghi a causa degli ampi spazi aerei riservati in maniera esclusiva all'aeronautica militare. È necessario implementare *routings* diretti e incrementare i livelli di volo, con conseguente minor consumo di carburante e migliore puntualità dei voli.

• **revisione del sistema di continuità territoriale;**

Il sistema di continuità territoriale, disciplinato dalla Comunità europea attraverso il Reg. CE 2408 del 1992, mira a soddisfare le esigenze di accessibilità di aree periferiche del Paese, contribuendo a porre le condizioni per un reale sviluppo sociale ed economico del territorio di riferimento.

L'applicazione del regime di oneri di servizio pubblico nel settore del trasporto aereo in Italia si è caratterizzata per alcune criticità:

- la scelta dei collegamenti è stata effettuata quasi esclusivamente in sede di approvazione delle leggi finanziarie del 2001 – 2004, in completa assenza di una logica di sistema, sulla base di pressioni politiche temporanee di carattere locale o regionale. Lampante è il caso della continuità da e per Trapani, lanciata in poco più di un mese in quanto nella provincia siciliana erano in corso le elezioni provinciali ed estesa arbitrariamente anche a tratte che non hanno nulla a che fare con Trapani: il vettore aggiudicante ha diritti di traffico anche sul segmento Venezia – Bari della relazione Trapani – Bari – Venezia;
- l'estrema difficoltà nell'attuazione delle procedure di definizione dei criteri di scelta dei vettori con l'effetto di generare incertezze e tempi lunghi nelle fasi di affidamento delle tratte, che hanno comportato anche vere e proprie problematiche di carattere giudiziario;
- le forti differenze nelle richieste di contributi da parte dei vettori per la compensazione dei servizi effettuati;
- la scelta di applicazione del servizio anche su tratte ad alto traffico in cui operavano diversi vettori in regime di concorrenza, con effetti indiretti sull'intero sistema nazionale, quali la cancellazione di alcune maglie del sistema (come ad esempio il sistema di feederaggio dalla Sardegna a Malpensa), e problematiche di gestione degli addetti di terra delle compagnie aeree, che non possono più operare su determinate rotte in quanto è previsto il monopolio da parte della compagnia che risulta vincitrice del bando per espletare i collegamenti con oneri di servizio pubblico;

- la riorganizzazione delle rotte ha contribuito a spostare su altre rotte la capacità dei vettori, contribuendo a generare sovra-offerta e iper-competizione su altre tratte nazionali;
- stanziamenti complessivi del sistema molto alti in termini assoluti e in confronto ad altri Paesi Ue;
- le logiche sottostanti l'introduzione di questo tipo di politica in molti casi mirano solo ed esclusivamente alla diminuzione del costo del biglietto, attraverso l'introduzione di un sistema di tariffazione semplificato basato solo su due tipologie di biglietti (standard e categorie protette), e non su logiche che mirano ad incrementare l'accessibilità verso aree periferiche, sviluppando nuovi collegamenti.

• **modifica del decreto ministeriale del 5 gennaio 2001 (Bersani bis) che gestisce la ripartizione dei voli fra Linate e Malpensa;**

Le ipotesi di revisione del Decreto Bersani bis qui prese in considerazione si rivolgono a due aspetti: l'eliminazione del riferimento alle regioni Obiettivo 1 e l'applicazione dei limiti posti dal decreto non alle singole compagnie aeree, bensì alle loro alleanze. Lo spostamento delle tratte coinvolte (Olbia, Brindisi, Lamezia Terme, Alghero e qualunque altra città che si trova in Grecia, Portogallo, Corsica e Spagna centro-meridionale) non comporta la modifica sostanziale della ripartizione dei traffici, ma può contribuire sicuramente ad ampliare il network di riferimento di Malpensa, in una logica di possibile hub per il Sud Europa e per il Mediterraneo. È chiaro, comunque, che lo sviluppo di Malpensa si dovrà basare su altri fattori, quali lo sforzo da parte dell'alleanza SkyTeam per incrementare i traffici intercontinentali, la realizzazione dei piani di espansione infrastrutturale (terminal e piste) da parte di SEA e il miglioramento dell'accessibilità terrestre dello scalo e la rinegoziazione di molti degli accordi bilaterali con gli stati extra-UE.

• **evoluzione dei criteri di valutazione della concorrenza nel settore del trasporto aereo da parte dell'Antitrust italiano.**

Gli interventi dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per limitare le possibilità di aggregazione dei vettori nazionali sembrano utilizzare

criteri particolarmente rigidi sia per la definizione di mercato rilevante (e.g. nella scelta degli aeroporti milanesi o nella scelta di non considerare rilevanti i voli indiretti), sia nella scelta di non considerare i sistemi tariffari per verificare il trasferimento di benefici al consumatore. Queste ipotesi di fondo restringono le possibilità di riorganizzazione e razionalizzazione delle reti di collegamenti attraverso alleanze e fusioni che possono essere accettate dall' Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Questo potrebbe comportare il mancato sviluppo di economie di scala e di rete nel settore del trasporto aereo nazionale, indebolendo dal punto di vista operativo i vettori e posticipando una fase di consolidamento degli operatori come è già avvenuto in altri paesi.

Per superare in maniera costruttiva le restrizioni ai possibili accordi fra compagnie imposte dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, emerse nelle sentenze Alitalia/Volare e Alitalia/Meridiana, è necessario che l'organo tecnico che emette il primo grado di giudizio, tenga conto di alcuni aspetti:

- sostituibilità fra collegamenti diretti e indiretti e fra trasporto aereo e trasporto ferroviario ad alta velocità, distinguendo il mercato fra passeggeri *time sensitive* rispetto a quelli *price sensitive*;
- sostituibilità fra scali, valutata in base a parametri oggettivi quali le curve isocrone per i mezzi pubblici e per i mezzi privati;
- valutazione dell'oggettiva possibilità di introdurre i "rimedi" come adottato dalla Commissione Europea (concessione di *slots*, riduzione o congelamento delle frequenze, politiche anti-concorrenziali), tenendo conto dell'evoluzione del mercato che sta assistendo all'abbattimento delle distinzioni fra mercato domestico e mercato intra-UE, con il venir meno di barriere all'entrata di tipo reputazionale e di network, grazie allo sviluppo di operatori che gestiscono traffici da e per 6-7 *hub* posizionati in diverse nazioni UE (e.g. Ryanair, Easyjet e Hapag Lloyd).

Il completamento dell'asse Nord - Sud dell'Alta Velocità ferroviaria avrà un impatto importante sul mercato del trasporto aereo domestico in quanto non solo verrà meno una quota di traffico ad elevato *yield*, ma si verranno a modificare le

richieste della domanda in modo differente per ciascuna tratta e di conseguenza anche l'offerta sarà costretta a riorientarsi verso un sistema con frequenze non modificate, o comunque solo lievemente ridotte, ma con aerei di dimensioni inferiori.

Il trasporto aereo, nonostante abbia un numero relativamente ridotto di imprese e di addetti rispetto agli altri settori con cui avviene il confronto, si colloca al terzo posto in quella che potrebbe essere definita la classifica della conflittualità nei servizi pubblici essenziali, evidenziando uno stato di profondo disagio del settore in questa fase di riassetto. La gestione degli aspetti conflittuali del confronto sociale, al fine di ridurre i pesanti effetti negativi, di tipo diretto ed indiretto, sul sistema economico generale derivanti da tutte le forme di conflittualità è un compito fondamentale per chi si occupa di “*governance*” in questo settore.

Sul lato della competizione, il rapido sviluppo dei vettori *low cost*, ha modificato la percezione del volo da parte dei consumatori riuscendo a soddisfare le esigenze di consistenti segmenti della domanda che, altrimenti, sarebbero rimasti distanti dal settore del trasporto aereo. Gli innegabili effetti positivi che il “fenomeno” *low cost* ha prodotto nel settore, sollecitando i vettori tradizionali a ricercare una maggiore efficienza di gestione, e nei confronti della collettività, riducendo il costo dei biglietti, presenta alcuni limiti in termini di sostenibilità del modello nel medio – lungo termine e di accesso asimmetrico ai fattori produttivi rispetto alle compagnie tradizionali.

La decisione con cui la Commissione europea, in merito al caso dell'aeroporto di Charleroi, ha sanzionato i notevoli vantaggi economici offerti in esclusiva a Ryanair dall'aeroporto della regione belga della Vallonia, dimostra in maniera ufficiale la presenza di finanziamenti, concessi in maniera non trasparente e non accessibile a tutti gli operatori, da alcuni aeroporti alle compagnie *low cost* più opportunistiche.

I vettori tradizionali che con la loro attività hanno permesso la crescita degli scali in cui operano, finanziano di fatto, attraverso gli alti livelli di redditività garantiti ai gestori aeroportuali, l'ingresso di nuove compagnie *low cost* concorrenti sul medesimo scalo. L'accesso asimmetrico ai fattori di produzione combinato con

la crisi strutturale in cui versano molti operatori del trasporto aereo è, quindi, la causa del limite della sostenibilità nel medio – lungo termine del modello.

4. Il mercato del trasporto aereo in Italia

Il mercato del trasporto aereo in Italia è cresciuto in maniera sostenuta tra il 1990 e il 2001, con un tasso medio annuo del 6%, subendo un rallentamento notevole fra il 2001 e il 2002, e, nel corso degli ultimi anni, in conseguenza delle criticità affrontate nel corso della presente analisi, ha registrato gravi difficoltà nell'affrontare le sfide poste dalla rapida evoluzione del mercato.

In questo contesto, le previsioni di traffico da e per l'Italia sviluppate da Eurocontrol per il periodo 2002-2010 indicano comunque un tasso di crescita medio annuo positivo per i prossimi otto anni, pari al 2,9% per i voli domestici, al 5,5% per i voli a lungo raggio, al 4,4% del n° dei voli verso l'Europa e al 6% verso il Mediterraneo. I passeggeri negli scali italiani passeranno dai circa 100 milioni del 2003 ai circa 132 milioni del 2010.

Il mercato del trasporto aereo passeggeri in Italia si può dividere in quattro segmenti principali:

- di linea (88 % dei passeggeri):
 - domestico (50 %);
 - intra-UE da e per l'Italia (30 %);
 - intercontinentale da e per l'Italia (8 %);
- charter + aerotaxi (12 %)

Ciascuno di questi quattro segmenti presenta caratteristiche e problematiche peculiari in quanto il grado d'apertura alla concorrenza, il numero di operatori e la legislazione di riferimento sono in parte differenti.

5. Il mercato domestico italiano

Fatte salve le considerazioni fin qui svolte nel corso della presente analisi sulle

specificità del mercato domestico nazionale, vale la pena, in questa fase, individuare alcuni ulteriori elementi caratterizzanti il traffico nazionale.

L'Italia rappresenta il principale mercato a livello europeo in termini di posti offerti. Il mercato nazionale, infatti, con oltre 730.000 posti offerti settimanalmente è superiore sia a quello inglese (674.000) sia a quello tedesco (660.000) che francese (598.536).

L'incremento del livello di concorrenzialità fra i principali vettori ha comportato una riduzione della quota del leader di mercato di circa il 15% nell'arco di soli due anni, passando dal 60-70%, come stimato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per il 2001, al 49,4% del 2003, e il relativo aumento delle quote di mercato delle altre tre principali compagnie aeree nazionali;

La drastica diminuzione dei proventi medi dei vettori, dovuta sia alla sovraofferta generata dallo sviluppo degli operatori che comporta l'infittirsi di campagne promozionali *low fare*, sia alla nuova percezione del valore del volo da parte degli utenti generata dalle offerte degli operatori *low-cost* internazionali, con il risultato di spingere i vettori verso una costante necessità di riduzione dei costi operativi per poter sostenere la posizione di mercato.

L'insieme dei fattori fin qui riportati ha determinato una pericolosa fragilità dei vettori nazionali dal punto di vista economico – finanziario. Ne sono un evidente segnale il recente fallimento di diverse compagnie nazionali quali Minerva Airlines, Azzurra Air, Gandalf e Alisea.

6. Il mercato dei voli intra-UE da e per l'Italia

Nel settore dei voli di linea intra-UE, dove l'Italia è il quarto mercato in Europa, vengono offerti settimanalmente 541.000 posti, pari solo al 46% di quelli tedeschi, il 49% di quelli inglesi e l'87% di quelli francesi. Il mercato dei voli da e per l'Italia è caratterizzato dalla scarsa presenza di vettori nazionali, che hanno una quota inferiore al 30%, ben distante dai casi francesi, inglesi e tedeschi dove i vettori nazionali gestiscono rispettivamente il 39,9%, il 47,9% e il 67,6% dei posti offerti, con conseguenti pesanti effetti negativi per la bilancia dei pagamenti dei trasporti italiana. L'ingresso in questo mercato dei vettori *low-*

cost, in particolare irlandesi, tedeschi e inglesi, ha comportato un notevole incremento di voli e il raggiungimento da parte di Ryanair della seconda posizione fra le compagnie che offrono voli da e per l'Italia, con una quota di mercato espressa in numero di posti offerti settimanalmente pari al 12,9%, dietro ad Alitalia che ha il 21,6%. Nell'estate 2003 i vettori *low-cost* offrivano ben 803 collegamenti intra-UE dall'Italia.

7. Il mercato dei voli intercontinentali da e per l'Italia

L'evoluzione normativa a livello europeo porterà nel breve-medio periodo verso una liberalizzazione del settore dei voli intercontinentali, in particolare nel mercato transatlantico, che permetterà una modifica delle regole di accesso al mercato passeggeri e cargo (rotte, capacità e frequenze), delle regole tariffarie, dell'applicazione effettiva delle regole di concorrenza e delle politiche di sicurezza del trasporto aereo. L'abbandono definitivo della clausola di nazionalità, che sinora ha caratterizzato gli accordi bilaterali, favorirà le fusioni tra imprese comunitarie del trasporto aereo, per rendere i vettori europei realmente competitivi a livello europeo. È grazie a questa evoluzione normativa che si è sviluppata la fusione tra Air France e KLM.

Le principali criticità possono essere sintetizzate nel modo seguente:

- 1) La debolezza strutturale del principale vettore italiano nel lungo raggio (Alitalia offre solo 40.000 posti settimanali su tratte intercontinentali rispetto agli oltre 86.000 di KLM e i 150.000 di Air France), con conseguente bassa accessibilità del sistema Paese (Londra 100, Francoforte 91, Parigi 83, Amsterdam 75, Zurigo 39, Roma 36, Madrid 29 e Milano 27);
- 2) Le opportunità/problematiche di specializzazione di Alitalia all'interno di Sky Team (Alitalia offre 26 destinazioni, di cui 16 in comune con Air France e KLM, 7 in comune con Air France, 3 in comune con KLM e nessuna in esclusiva);
- 3) Fragilità del sistema di feederaggio verso gli aeroporti di Fiumicino e di Malpensa (ripartizione voli fra Linate e Malpensa, sistema di continuità

territoriale verso la Sardegna, mancanza di connessioni con sistema ferroviario ad alta velocità);

- 4) Scarse performance dei due *hub* italiani evidenziate dall'elevato numero di ritardi e di bagagli smarriti;
- 5) Presenza di accordi bilaterali che hanno ridotto i possibili sviluppi del settore, soprattutto verso l'aeroporto di Malpensa.

Il mercato dei voli intercontinentali, quindi, vede l'Italia particolarmente indietro rispetto alle altre principali nazioni europee. Questo potrebbe provocare una conseguente ulteriore diminuzione dell'accessibilità intercontinentale che comporterebbe una penalizzazione dal punto di vista turistico e commerciale dell'intero sistema Paese.

IL SETTORE AEROPORTUALE

a cura di ASSAEROPORTI

1. Premessa

Negli ultimi anni, in Europa, il settore aeroportuale è stato protagonista di una profonda ristrutturazione organizzativa che ha favorito nei principali aeroporti una diversificazione ed una maggiore complessità delle funzioni svolte dai gestori aeroportuali i quali, alla tradizionale vocazione di fornitori di infrastrutture, hanno affiancato la capacità di offrire servizi attinenti la sicurezza, nonché sia commerciali di alto livello.

La progressiva apertura alla concorrenza dell'intero comparto aereo comunitario, conseguente principalmente alla liberalizzazione dei servizi aerei e dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti, all'applicazione delle regole europee sugli aiuti di Stato nonché al graduale ingresso dell'imprenditoria privata nella gestione di alcuni grandi scali dell'Unione e all'affermarsi delle compagnie *low cost*, spinge le strutture a ragionare in termini di mercato e di conseguenza ad accentuare la loro competitività per attirare nuovi collegamenti aerei.

Senza dimenticare gli eventi che hanno colpito a livello mondiale l'intera filiera del trasporto aereo quali l'11 settembre, le guerre, la Sars, è questo, in estrema sintesi, lo scenario internazionale che fa da sfondo alla recente riforma dell'aviazione civile varata in Italia.

In Italia, dove esistono 38 società di gestione aeroportuale che gestiscono 43 aeroporti ai quali devono aggiungersi ulteriori 10 aeroporti a gestione diretta ENAC e di società minori, la realtà delle concessioni e delle gestioni aeroportuali è stata finora caratterizzata da un quadro normativo incerto e disomogeneo. Questo, di fatto, ha disincentivato la pianificazione e la realizzazione degli ingenti investimenti in infrastrutture necessari per il potenziamento dell'intero sistema del traffico aereo, con pesanti ricadute anche sotto il profilo della

sicurezza. Esempio al proposito la mancata attuazione del sistema delle gestioni totali disposta dalla L 537/93 e dal DM 521/97.

2. La riforma

La riforma avviata dal DL 237/04, poi convertito dalla L 265/04, e proseguita con il D.lgs 96/05 di revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione, finalmente pone fine a tale situazione di grave incertezza giuridica e crea i presupposti per una utile riorganizzazione del settore.

Per quanto maggiormente interessa in questa sede, i punti cardine delle nuove norme riguardano:

- il riordino delle competenze tra ~~la Società~~ Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e la Società Nazionale per l'Assistenza al Volo (ENAV), ~~i due soggetti addetti all'amministrazione dell'aviazione civile,~~ con la separazione dei ruoli di certificatore/controllore e fornitore dei servizi di navigazione aerea;
- il tentativo di individuare in modo preciso le responsabilità e le competenze dei diversi operatori pubblici e privati del settore dell'aviazione civile;
- il superamento di una concezione del gestore quale semplice fornitore dei vettori con l'attribuzione a questo di un ruolo generale di coordinamento, controllo e vigilanza dell'impresa della filiera aeroportuale;
- l'auspicata implementazione a generalizzazione del regime della gestione totale, quale presupposto per l'espletamento del nuovo ruolo e delle nuove competenze del gestore aeroportuale;
- la previsione di meccanismi di selezione concorrenziale dei gestori aeroportuali.

Formattati: Elenchi puntati e numerati

Riordino di competenze

Nel nuovo assetto l'ENAC diventa l'autorità unica di regolamentazione, controllo e certificazione dei servizi di navigazione aerea, servizi che continuano ad essere espletati in esclusiva sui blocchi dello spazio aereo italiano dall'ENAV

(nuovo art. 687 cdn), in qualità di operatore privato. Si evidenzia che la separazione tra certificatore/controllore e fornitore dei predetti servizi è conforme alle prescrizioni comunitarie sul cosiddetto “Cielo Unico” (regolamenti CE 549, 550, 551, 552/2004).

Oltre all'espletamento dei servizi di navigazione aerea (nuovo art. 691 cdn) (questi si distinguono in: a-) servizi del traffico aereo, che includono i servizi di controllo del traffico aereo, i servizi di informazioni volo, i servizi consultivi sul traffico aereo e i servizi di allarme; b-) servizi di meteorologia aeronautica; c-) servizi di informazioni aeronautiche; d.) servizi di comunicazione, navigazione e sorveglianza), tra le principali attribuzioni dell'ENAV rientrano: la disciplina e il controllo della movimentazione degli aeromobili, degli altri mezzi e del personale sull'area di manovra sotto la vigilanza dell'ENAC in coordinamento con il gestore aeroportuale; la cura della gestione e della manutenzione degli impianti di assistenza visiva luminosa (AVL) di sua proprietà; l'approvazione, anche ai fini della sicurezza dei progetti di costruzione, ampliamento, ristrutturazione, manutenzione straordinaria e adeguamento delle infrastrutture aeroportuali, ferma restando la normativa generale applicabile alla realizzazione di opere pubbliche (nuovo art. 702 cdn).

Ruolo del gestore aeroportuale

Con la riforma, il gestore assume un ruolo generale di coordinamento, controllo e vigilanza degli operatori privati presenti nel sedime dell'impresa aeroportuale.

Al gestore è affidato “il compito di amministrare e gestire le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari operatori privati presenti nell'aeroporto o nel sistema aeroportuale considerato” (nuovo art. 705, 1° co. cdn), fermo restando che gli operatori privati dell'aeroporto sono comunque soggetti alla vigilanza ed ai poteri di polizia dell'ENAC (nuovo art. 718 cdn).

Il gestore aeroportuale ~~a-~~ verifica, inoltre, il **rispetto del regolamento di scalo** (la cui adozione compete all'Enac - art. 2, 3° co. del DL 237/04 così come convertito dalla L 265/04), assicura i controlli di sicurezza su passeggeri, bagagli e merci, conformemente alle disposizioni vigenti, verifica il rispetto delle

prescrizioni del Regolamento di Scalo da parte degli operatori privati fornitori di servizi aeroportuali, assegna le piazzole di sosta ed assicura l'ordinato movimento degli altri mezzi e del personale sui piazzali coordinandosi con ENAV, assicura il puntuale rispetto degli obblighi assunti con la convenzione ed il contratto di programma, redige la Carta dei servizi e garantisce il rispetto dei previsti livelli di qualità dei servizi offerti all'utenza, ha l'obbligo di fornire tempestivamente tutta una serie di informazioni attinenti la riduzione del livello del servizio, gli interventi sull'area di movimento dell'aeroporto, nonché la presenza di ostacoli o di altre condizioni di rischio per la navigazione aerea nell'ambito del sedime di concessione e, in ossequio ai principi del D.Lgs. 18/99 sulla liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra, -assicura agli utenti la presenza in aeroporto dei necessari servizi di ~~assistenza a terra~~ handling, fornendoli direttamente o coordinando l'attività dei soggetti che forniscono i suddetti servizi a favore di terzi o in autoproduzione, garantisce l'efficiente utilizzazione delle risorse aeroportuali per la fornitura di attività e servizi di livello adeguato (nuovo art. 705, 2° co. cdn).

L'idoneità del gestore ad espletare tali attività nel rispetto degli standard tecnici di sicurezza è attestata da apposita certificazione rilasciata dall'ENAC.

Concessioni totali

La realtà delle concessioni aeroportuali si presenta in Italia estremamente diversificata. Allo stato attuale, in conseguenza della mancata attuazione della disciplina dell'affidamento in concessione della gestione totale aeroportuale di cui alla L. 537/93 e al DM 521/97 e nell'attesa che diventino pienamente operative le nuove disposizioni del D.lgs 96/2002~~5~~, coesistono di fatto due condizioni. Da un lato ci sono le imprese che hanno ottenuto una concessione totale dell'aeroporto, per un periodo generalmente prolungato, nell'ordine dei quaranta anni; ~~d~~ Dall'altro, i gestori in attesa dell'ottenimento della concessione totale, operanti sulla base di concessioni parziali, spesso precarie, su base provvisoria ex articolo 17 del DL n. 67/97, convertito dalla L. n. 135/97, senza una -tipicamente di- durata limitat

```
stabilita
```

. Si ricorda che per gestione totale si intende l'affidamento dell'intero aeroporto, comprese le infrastrutture di volo,

ad un unico soggetto, per disposizione di una specifica norma in deroga all'art. 694 del Codice della Navigazione. In questo caso, la società di gestione assicura i servizi aeroportuali attivi e passivi concernenti l'intera struttura e percepisce tutte le entrate ricavabili dall'esercizio dell'attività aeroportuale, nonché la totalità degli introiti (diritti aeroportuali e tasse) di pertinenza dello Stato. Con la concessione parziale, invece, le infrastrutture di volo rimangono di competenza statale, ~~mentre~~ mentre le aerostazioni e le relative pertinenze sono affidate al concessionario, ai sensi dell'art. 694 del Codice della Navigazione.

Il legislatore, con le nuove norme, partendo dal presupposto che il sistema delle infrastrutture e delle gestioni aeroportuali, che richiede per sua tipologia investimenti e scelte di medio e lungo periodo, risulta ad oggi essere l'unico comparto in ambito industriale e dei servizi pubblici caratterizzato da estrema incertezza giuridica e da una mancata applicazione a livello governativo delle vigenti norme sul meccanismo di affidamento delle concessioni aeroportuali, ha recepito una disciplina di attuazione delle gestioni totali, in ossequio ~~recepisce~~ al principio della parità di condizioni per tutti i gestori ~~e sancisce~~, in determinati casi e a certe condizioni, la trasformazione delle gestioni parziali in gestioni totali. In particolare, ~~ferme restando~~ ferme restando ~~atte~~ salve per ragioni di certezza del diritto le concessioni totali già rilasciate, il D.lgs 96/05 di riforma (art. 3, co. 2), prescrive che i procedimenti per il rilascio delle gestione totale riguardanti istanze già presentate siano conclusi **entro un anno** dall'entrata in vigore del D.lgs di riforma le nuove norme (cioè entro il prossimo 22 giugno 2006); “decorso inutilmente il detto termine le società istanti possono chiedere (...) al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la nomina di un commissario *ad acta*, il quale nei sessanta giorni successivi (...) provvede al rilascio della concessione (...)”. L'affidamento in concessione è subordinato alla sottoscrizione di una **convenzione** e di un **contratto di programma** tra ENAC e gestore, nel rispetto del DM 521/97 per i procedimenti avviati ai sensi del comma 2 dell'articolo 3 del D.Lgs. n. 96/05 e delle direttive del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per i procedimenti ex art. 704 cdn.

-Le gare per la selezione del gestore

La riforma prescrive il ricorso a meccanismi concorrenziali per la selezione dei gestori. In particolare le concessioni di gestione totale degli aeroporti di rilevanza nazionale e regionale (art. 704 cdn e art. 3, comma 7, D.Lgs. n. 96/05), fatte salve quelle già assentite fino a scadenza e quelle in corso di concessione in base ad istanza presentata prima dell'entrata in vigore della legge (art. 3, 2° co. del D.lgs), dovranno essere rilasciate con decreti del ministro delle infrastrutture e dei trasporti a seguito di **gara pubblica** per un periodo massimo di *40 anni* (nuovo art. 704 cdn). Le imprese straniere saranno ammesse alle gare a condizioni di reciprocità

~~Si supera così il sistema di cui alla L 537/93 e DM 521/97 che prevedeva la costituzione di società miste e la selezione con gara del socio privato di maggioranza.~~

3. La classificazione degli aeroporti: una questione controversa

In base alle nuove norme, entro 120 giorni dall'entrata in vigore delle stesse (e cioè entro il 21 ottobre 2005), con decreto del Presidente della Repubblica (previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sentita l'Agenzia del demanio) dovranno essere individuati gli **aeroporti di rilevanza nazionale**, *quali nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato*. Per gli **aeroporti di interesse regionale** è prevista l'istituzione di un comitato tecnico presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti composto da rappresentanti di regioni e province autonome, Governo ed enti aeronautici, che avrà il compito di coordinare le politiche di sviluppo di tali infrastrutture (nuovo art. 698 cdn). Non sono però esplicitati i criteri in base ai quali dovrà essere effettuata la selezione tra aeroporti, limitandosi la nuova formulazione dell'articolo 698 cdn a tenere in considerazione le dimensioni e la tipologia del traffico, l'ubicazione territoriale ed il ruolo strategico degli aeroporti, nonché di quanto previsto nei progetti europei TEN, mentre non si è tenuta in considerazione l'opportunità di varare un contestuale e/o preliminare Piano nazionale del trasporto aereo basato su dati oggettivi e concreti progetti

imprenditoriali e logistici di sviluppo del trasporto aereo, con il riconoscimento della valenza dei sistemi aeroportuali, anche su base interregionale

-La prevista classificazione, di cui non si colgono le finalità, appare non condivisibile sulla base delle seguenti considerazioni.

Innanzitutto pone problemi di compatibilità e coerenza con ~~altre norme dell'ordinamento italiano~~ l'attuale sistema costituzionale. Alla luce del riparto di competenze legislative sancito dalla riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, le materie degli aeroporti civili e delle grandi reti di trasporto rientrano nella potestà legislativa concorrente. A prescindere dalla nomena utilizzata dal legislatore (aeroporti di rilevanza nazionale ed aeroporti di interesse regionale) deve registrarsi quindi la non coincidenza delle nuove introdotte tipologie di aeroporti, basate piuttosto che sull'attuale quadro legislativo di riferimento sull'ipotetico disegno di legge costituzione n. C 4862-B, c.d. "devolution", approvato dal Senato in prima lettura lo scorso 6 aprile 2005, che per l'appunto prevede nella nuova formulazione dell'articolo 117, comma 2°, lettera s-bis), la competenza esclusiva dello Stato per le grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza. Questo comporta che lo Stato non può intervenire su tali materie senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni (v. la sentenza delle Corte Cost. 203/2003 sulla legge obiettivo). D'altra parte, le Regioni, tenute comunque al rispetto dei principi generali stabiliti dalla legislazione statale, si troverebbero nell'impossibilità di disporre unilateralmente l'affidamento delle gestioni aeroportuali dei futuri aeroporti di loro specifica competenza qualora questi sorgessero su aree demaniali: il nuovo art. 693 del codice della navigazione assegna infatti in uso gratuito tali beni all'ENAC ai fini dell'affidamento in concessione al gestore aeroportuale. Discorso diverso potrebbe essere fatto soltanto con riferimento ad eventuali nuovi aeroporti che sorgessero su aree private, fatte salve comunque le competenze esclusive di ENAC in materia di sicurezza e certificazione aeroportuale.

Inoltre si evidenzia che una eventuale classificazione degli aeroporti nel senso sopra specificato creerebbe una differenziazione di disciplina in un settore, quello aeroportuale, cui validamente già si applicano le disposizioni normative in

materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di rilancio delle attività produttive (L 443 del 2001, la c.d. legge obiettivo; D.lgs 190 del 2002 di attuazione della legge obiettivo; L 166 del 2002, recante disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti). Tra l'altro l'ammissibilità dei finanziamenti previsti da tali normative dovrà essere valutata alla luce delle future Linee guida sui finanziamenti agli aeroporti e gli aiuti pubblici per l'avvio dell'attività delle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali della Commissione europea attese per fine anno.

In secondo luogo, la prevista distinzione tra aeroporti di interesse nazionale e aeroporti di interesse regionale deve essere valutata in relazione ai nuovi orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato. Nella bozza di Linee guida sui finanziamenti agli aeroporti e sugli aiuti pubblici per l'avvio dell'attività delle compagnie aeree su aeroporti regionali (febbraio 2005), la Commissione europea ha adottato una classificazione degli aeroporti articolata in quattro categorie in base al volume di traffico passeggeri: grandi aeroporti nazionali (più di 10 milioni pax/anno); aeroporti nazionali (tra i 5 e i 10 milioni pax/anno); grandi aeroporti regionali (tra 1 e 5 milioni pax/anno); piccoli aeroporti nazionali (meno di 1 milione pax/anno). È evidente che la sovrapposizione di tale classificazione con altre classificazioni operate a livello nazionale ingenererebbe confusione e incertezza.

Inoltre, questo documento marca una evoluzione nella posizione della Commissione in materia di finanziamenti agli aeroporti. Fermo restando che non si tratta di un documento definitivo ma per ora di un testo di consultazione, si evidenzia che mentre in passato la costruzione o l'ampliamento di infrastrutture quali aeroporti, autostrade, ponti si riteneva rappresentassero misure generali che non potevano essere controllate in base alle norme UE sugli aiuti di Stato (salvo il caso che attraverso gli investimenti a tale fine effettuati si attuasse un trattamento preferenziale di una specifica compagnia aerea), ora in sintesi la Commissione ritiene che anche il finanziamento pubblico degli aeroporti debba comunque essere conforme alle regole del trattato e dunque, tra l'altro, soddisfare una serie di specifiche condizioni: essere attribuito in maniera trasparente, non incidere sulla concorrenza tra vettori aerei né tra aeroporti in

maniera contraria all'interesse comune, rispettare il principio di proporzionalità in relazione agli obiettivi perseguiti e il principio di legalità per cui ogni aiuto dovrà fondarsi su una norma nazionale, regionale o locale che stabilisca le condizioni di accesso non discriminatorio al finanziamento pubblico. Questo significa che tutta la normativa oggi vigente e concernente (anche) il finanziamento delle infrastrutture aeroportuali dovrà essere riletta alla luce di tale nuova impostazione - se come è verosimile questa verrà ufficialmente fatta propria dalla Commissione UE - che **esclude in principio un possibile intervento finanziario di tipo selettivo dello Stato a favore dei soli aeroporti di rilevanza nazionale.** Peraltro, nell'attuale riforma del codice della navigazione e nello stesso quadro normativo di riferimento, non è dato rilevare una disposizione che sancisca la competenza finanziaria dello Stato per gli aeroporti di rilevanza nazionale, in ossequio ad un principio di federalismo fiscale; a prescindere dalla classificazione dovrà aversi riguardo a come i fondi pubblici (sia statali che regionali) verranno di fatto utilizzati nel finanziamento delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali.

4. Altre questioni: diritti e tariffe aeroportuali, aspetti sociali

La normalizzazione del settore degli aeroporti avviata dalla descritta riforma dell'aviazione civile, in particolare per quanto riguarda gli aspetti concernenti la prevista trasformazione delle gestioni parziali a titolo di anticipata occupazione in totali, contribuisce a rendere ancora più evidente la necessità di trovare in tempi rapidi risposte adeguate ad una serie di altre questioni.

Diritti e tariffe. Il D.lgs 18/99 prevede che i corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture centralizzate siano pertinenti ai relativi costi di gestione. In considerazione della complessità della materia, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il CIPE, con la delibera 86/2000, ha adottato uno Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva. Come è noto sono soggetti a regolamentazione: i diritti di approdo e di partenza, di sosta e di ricovero; le tasse di imbarco passeggeri; le tasse di imbarco e sbarco merci; i compensi per le operazioni di controllo di sicurezza; i

corrispettivi per l'uso di infrastrutture centralizzate, dei beni di uso comune e dei beni di uso esclusivo; i corrispettivi per l'attività di handling, quando questa sia svolta - di diritto o di fatto - da un unico prestatore. La mancata attuazione, ad oggi, della citata delibera ha determinato il consolidamento di livelli tariffari non adeguati ai costi del settore e ben inferiori alla media europea, così come confermano studi di *benchmarking* effettuati nel 2002, per conto di Assaeroporti, dalla Ernst&Young e PriceWaterhouseCoopers e nel 2003, le elaborazioni presentate al tavolo di confronto dalla Roland Berger Strategy Consultants per conto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Problematiche sociali. Il processo di ristrutturazione e gli eventi esogeni menzionati in premessa (11 settembre, guerre in Irak e in Afghanistan, terrorismo internazionale, Sars) hanno condizionato fortemente la redditività e lo sviluppo del sistema aeroportuale.

Il costo del lavoro influisce per il 70-80% sui costi complessivi delle società di gestione aeroportuale ed è determinante per l'equilibrio del conto economico aziendale.

Sul fronte della gestione delle risorse il sistema si trova a dovere fronteggiare tre fenomeni di particolare rilevanza:

- il reimpiego degli esuberanti strutturali determinatisi per effetto della contrazione del traffico e del naturale processo di innovazione tecnologica nelle attività lavorative;
- l'assenza di strumenti di sostegno a salvaguardia delle professionalità e delle posizioni di lavoro non più utilizzabili;
- nel contesto della liberalizzazione del settore dell'*handling*, l'assenza dell'introduzione di una nuova clausola sociale ex articolo 3, comma 8, del D.Lgs. n. 96/05, che abroga la clausola di protezione sociale di cui all'art. 14 del D.lgs 18/1999 e recentemente dichiarata illegittima dalla Corte di Giustizia, con sentenza del 19.12.2004, i meccanismi alternativi alla sancendo una nuova competenza di ENAC in materia, fa riferimento alla possibilità di applicare apposite e raggiunte norme contrattuali di tutela

~~clausola di protezione sociale di cui all'art. 14 del D.lgs 18/1999, che prevedeva, per il mantenimento dei livelli occupazionali, il passaggio ai nuovi entranti del personale del precedente prestatore di servizi; tale disposizione, la cui efficacia era comunque limitata ad un periodo transitorio di 30 mesi dall'entrata in vigore del d.lgs 18/99, è stata inoltre dichiarata illegittima dalla Corte di Giustizia, con sentenza del 19.12.2004, perché in contrasto con la normativa comunitaria sul libero accesso ai servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità (direttiva 96/67/CE).~~

5. Prospettive e proposte

La recente riforma del codice della navigazione rappresenta, come si è detto, un imprescindibile presupposto logico-giuridico per la riorganizzazione dell'intero comparto del trasporto aereo.

La fase di attuazione delle nuove norme prevede, oltre alla conclusione dei procedimenti per la concessione delle gestioni totale a tutti gli aventi diritto entro un anno, la stipula dei **contratti di programma** tra l'ENAC e i gestori nonché la redazione dei **regolamenti di scalo**, due strumenti ai quali è opportuno riservare la massima attenzione per la loro rilevanza ai fini di una piena e coerente operatività della riforma. Ad oggi, mentre l'ENAC sta procedendo all'elaborazione di Linee guida alla redazione dei contratti di programma, l'accordo è già stato siglato per l'aeroporto di Venezia e sono in preparazione quelli relativi ai sistemi aeroportuali di Roma e Milano.

Tuttavia, a parte gli aspetti controversi della nuova normativa sopra individuati, è chiaro che questa non riassume in sé tutte le risposte alle esigenze del sistema del trasporto aereo.

Per quanto riguarda le **tariffe aeroportuali** e i **diritti aeroportuali** si evidenzia la necessità di procedere all'attuazione della citata delibera CIPE 86/2000 in quanto l'ottimizzazione del sistema tariffario e il progressivo allineamento ai livelli medi europei così come previsto dai principi sanciti dalla L. 662/96, costituiscono presupposti indefettibili per assicurare tassi di remunerazione del capitale investito che risultino appetibili per attrarre capitali privati nonché per

incrementare la competitività degli aeroporti italiani.

~~Canone concessorio:~~

~~(Finanziamenti?)~~

~~Certificazioni di sicurezza~~

In relazione alle **problematiche di tipo sociale**, pur considerando le diverse specifiche realtà espresse dalle singole società aeroportuali, il settore nel suo complesso necessita soluzioni volte a rispondere alle seguenti esigenze:

- garantire la gestione non socialmente traumatica degli esuberi ~~anche con strumenti di ammortizzazione sociale~~ con l'individuazione di strumenti adeguati che accompagnino le necessarie azioni gestionali che le Società devono necessariamente assumere in un contesto concorrenziale;
- contrastare fenomeni di dumping sociale nel processo di liberalizzazione dell'*handling* ~~anche attraverso l'individuazione di strumenti alternativi alla clausola sociale di cui al citato art. 14 del D.lgs 18/1999.~~

Si sottolinea, infine, l'importanza di perseguire in maniera razionale lo sviluppo del sistema del trasporto aereo. È ormai acquisito che gli aeroporti, se efficienti e ben serviti, svolgono un ruolo chiave nell'integrazione sociale ed economica delle regioni più periferiche e rappresentano un importante fattore di sviluppo delle economie locali oltre che dell'intero Paese. Ed è in questa visione più ampia che si sottolinea l'esigenza di uno strumento di programmazione che garantisca, in una prospettiva di sistema, un adeguato sviluppo degli aeroporti, quali portatori di interessi e strumenti di valorizzazione dei territori di appartenenza, nonché di tutti soggetti che operano nella filiera del trasporto aereo. A questo proposito è chiara l'importanza di garantire i diritti di tutti gli attuali aeroporti aperti al traffico commerciale, evitando discriminazioni o differenze di disciplina e competenza.

Si reputa pertanto utile elaborare a breve, sulla base di compiute analisi di tipo

logistico, un **Piano nazionale dei trasporti** arrivando ad individuare anche nuovi sistemi aeroportuali, sulla base delle indicazioni operative che verranno fornite dal legislatore. Allo stesso tempo si sottolinea che dovranno porsi delle norme per una razionalizzazione del sistema, per evitare una futura proliferazione incontrollata delle infrastrutture aeroportuali non corrispondenti alle esigenze del trasporto aereo e del sistema economico italiano in generale.

IL SETTORE DELLA LOGISTICA

a cura di ASSOLOGISTICA

1. Evoluzione dell'impresa logistica

Le accezioni del termine logistica sono ormai estremamente numerose e variegata e, in parte, si perdono nella storia delle civiltà.

Per semplicità si adatterà la definizione più facilmente riconducibile a quanto quotidianamente affrontiamo: si tratta del processo di organizzazione e gestione dei flussi delle merci, compresi tutti i servizi accessori e non, e delle relative informazioni, dall'approvvigionamento delle materie prime allo sbocco dei prodotti finiti nel mercato di consumo finale.

Poche parole per descrivere operatività differenziate e di estrema complessità che, tuttavia, costituiscono una risorsa portante e determinante per l'economia del Paese.

Il supporto all'accesso ed alla diversificazione dei mercati di sbocco é, infatti, l'elemento che ne sviluppa la crescita competitiva.

Occorre peraltro sottolineare l'esistenza di varie tipologie di logistica, che si contraddistinguono per filiere (es.: alimentare, freddo, prodotti di consumo ad alto livello di obsolescenza,...), per gli aspetti tecnici legati alle caratteristiche dell'utente/committente (es.: la *supply chain* e la logistica del container) e per connotazioni territoriali.

La logistica comprende anche l'attività di trasporto e l'utilizzo delle sue diverse modalità, ma ha una valenza molto più ampia e determinante per la competitività dell'intera economia di un Paese.

L'efficienza del sistema logistico è la condizione per vincere la sfida che le regole della concorrenza internazionale impongono e consiste essenzialmente nella funzione di raccordo ottimale tra la dispersione territoriale dei siti

produttivi/commerciali e l'organizzazione e la concentrazione delle presenze nei mercati.

E l'efficienza risulta fattore chiave per l'aumento della competitività tanto per le aziende, quanto per il sistema Paese.

Ma quali sono gli elementi che determinano l'efficienza del sistema logistico?

Le recenti trasformazioni, che hanno permeato il sistema economico-produttivo, quali, ad esempio, il *just-in-time* e le delocalizzazioni produttive, hanno condotto le imprese manifatturiere e commerciali a mettere in atto tutte le procedure possibili volte a minimizzare gli stock e gli altri costi logistici.

Le aziende di logistica, sempre più appartenenti a gruppi internazionali, offrono oggi servizi relativi all'intera catena logistica e si adoperano per rendere sempre più completa e customizzata la loro offerta.

La smaterializzazione delle attività (minore importanza di capannoni, piazzali e gru rispetto a software, capacità di progettazione e organizzazione), la caduta delle barriere doganali del 1993 e, recentemente, l'allargamento dell'Unione Europea, hanno condotto e sempre più condurranno il settore ad acquisire dimensioni europee e mondiali.

Sono così emersi i grandi gruppi internazionali che oggi offrono i servizi relativi all'intera catena logistica, contribuendo a massimizzare i benefici dell'*outsourcing*, che consentono alle imprese "clienti" una visione integrata della *supply chain*, criteri di scelta adeguati proprio per la selezione del partner logistico più competente, collaborazione efficace con il 3PL per guidare i processi innovativi di riprogettazione e ristrutturazione dei flussi fisici.

Un'offerta di servizi logistici terziarizzati competitivi richiede la razionalizzazione delle reti e investimenti in tecnologia.

Elemento fondamentale per superare positivamente gli elevati livelli di competitività, senza creare momenti di turbativa del mercato con conseguente fuoriuscita di aziende, è dato dalla diffusione dell' ICT.

Pertanto, in un mercato divenuto sempre più competitivo, le principali discriminanti per il successo delle imprese della logistica sono:

- *le infrastrutture*
- *la normativa*
- *l'ottimizzazione dei processi = outsourcing, tecnologia/innovazione e formazione*

2. I fattori che determinano la competitività

2.1. Infrastrutture

La logistica ha bisogno di infrastrutture fisiche, reti e nodi.

Primo elemento da riconoscere è la difficoltà tutta italiana dovuta alle caratteristiche morfologiche che differenziano il nostro Paese dagli altri.

Anzitutto siamo chiusi dalle Alpi, divisi dagli Appennini e con un sistema portuale che, solo in alcuni casi, permette l'utilizzo di spazi significativi.

A ciò si aggiunga l'altissima densità abitativa e la congestione delle grandi aree metropolitane, con tutte le conseguenze di tipo ambientale.

La situazione italiana è ben nota a tutti.

Su questo tema, la Consulta per l'Autotrasporto ha concluso il proprio lavoro, licenziando un documento di oltre 100 pagine.

La novità più significativa è costituita da 5 progetti pilota di razionalizzazione e di altrettante filiere produttive e logistiche da testare direttamente sul campo (farmaceutica, agroalimentare, rifiuti, merci pericolose e distribuzione urbana).

I provvedimenti riguardano la costituzione di Gruppi di Lavoro interministeriali, per redigere protocolli d'intesa tra i Ministeri interessati alle filiere in questione.

Di seguito si sottolineano alcuni aspetti, premettendo che vertono sul traffico delle merci e non, ovviamente, dei passeggeri.

Il problema non è solo avere ottime infrastrutture, ma, soprattutto, utilizzarle bene ed efficacemente, senza vincoli burocratici-amministrativi e ostacoli tecnici, come la continua querelle per i dragaggi nei porti.

Altro aspetto da evidenziare è il superamento delle spesso pretestuose e capziose contrapposizioni tra le varie modalità di trasporto e le relative pertinenti opere da realizzare.

Abbiamo bisogno di utilizzare tutte le modalità e quindi di:

1. **Porti** alle cui banchine le navi possano attraccare e che siano accessibili senza ritardi e congestioni sia via ferrovia sia via gomma.

L'attuazione dei Piani Regolatori Portuali, le opere di dragaggio, sono interventi indifferibili, alla luce delle significative previsioni di incremento dei traffici nei prossimi anni.

È d'obbligo parlare di sistema perché è indispensabile effettuare scelte oculute, tenendo conto delle "vocazioni" dei singoli siti a seconda della prevalenza del traffico passeggeri o del traffico merci e, in quest'ultima fattispecie, dell'adeguatezza strutturale e dell'efficienza dei servizi complementari.

La redditività complessiva dell'attività svolta e il valore aggiunto per l'economia nazionale aumentano esponenzialmente, con positive ricadute sull'occupazione, se si prestano servizi integrati alle merci e non se ci si limita, ad esempio, al semplice trasbordo di un contenitore.

2. **Aeroporti:** I primi 3 aeroporti italiani (Milano Malpensa, Roma Fiumicino e Bergamo) fanno da soli lo 80% del trasporto aereo italiano, ma si vuol tenere traffico merci in oltre 30 aeroporti.

Anche in questo caso - come per i porti - occorre concentrare gli sforzi su pochi aeroporti, adeguando le loro dotazioni per renderli competitivi.

Ancora oggi, circa i 2/3 delle merci aeree con origine/destinazione Italia partono o arrivano attraverso aeroporti stranieri, raggiunti con trasporto terrestre.

Questo ha come conseguenza:

- maggiori costi per i consumatori e le imprese esportatrici;

- maggiori costi e peggior servizio per le imprese esportatrici;
- perdita di attrattività per gli insediamenti produttivi in Italia di aziende ad alta tecnologia, che utilizzano molto questo modo di trasporto;
- perdita di competitività del nostro sistema logistico;
- minori posti di lavoro;
- circa 60.000 mezzi pesanti in più che ogni anno attraversano i valichi alpini (risorsa critica)

3. **Strade / autostrade:** un dato significativo alla luce dell'assioma che il livello di dotazioni infrastrutturali è un fattore critico di successo è il seguente:

Paesi	Popolazione	Parco circolante	Rete autostradale		
	Abitanti (X 1000)	Totale veicoli (X 1000)	Autostrade (KM)	Km di autostrade per mln abitanti	Veicoli per Km autostrade
Francia	59.629	35.144	10.276	172	3.420
Germania	82.537	48.219	12.037	146	4.006
Portogallo	10.408	4.957	1.671	161	2.966
Spagna	40.683	23.048	9.292	228	2.480
Media (*)	48.314	27.842		177	3.218
Italia	57.322	37.682	6.487	113	5.809

(Fonte: Autostrade per l'Italia) (*) esclusa l'Italia

È evidente che la rete autostradale vada adeguata.

Analogamente dicasi per la rete stradale.

4. **Ferrovie:** la ferrovia risulta essere ancora poco utilizzata. Gli investimenti risultano infatti ancora molto focalizzati sul traffico passeggeri. È quindi necessario procedere alla definizione di un piano di potenziamento della rete ferroviaria, che comprenda il raccordo tra il primo miglio e l'ultimo miglio.
5. **Centri Logistici e Interporti:** è ancora insufficiente la dotazione di terminali:
 - di interscambio strada-ferro per il trasporto combinato terrestre;
 - con funzioni di porti interni, collegati con treni blocco ad orario ai principali porti.

Tutti i piani per favorire lo sviluppo di terminali nelle zone più critiche vanno ripresi in un'ottica sovra-regionale, in quanto un terminale attrae traffico non solo dalla sua regione, ma anche da un bacino più ampio.

6. **Piattaforme urbane:** il traffico urbano di mezzi commerciali adibiti alla distribuzione urbana "professionale" di merci è molto piccolo (circa il 3% dei veicoli).

Anche se il suo impatto sul traffico è maggiore per effetto del numero di spostamenti effettuato, rimane comunque trascurabile.

Nell'ultimo decennio la concorrenza ha determinato fra gli operatori una selezione significativa; oggi i corrieri o distributori che sono sopravvissuti hanno delle produttività altissime dei mezzi, difficilmente aumentabile in modo ulteriore.

L'introduzione di piattaforme urbane per la distribuzione congiunta non rappresenta una soluzione per la collettività: costringono gli operatori ad una rottura di carico e non riducono congestione/inquinamento perché la produttività dei loro mezzi non è superiore a quella dei mezzi del singolo operatore.

Ben diverso è il trasporto in conto proprio, che coinvolge un numero di mezzi superiore a quello del conto terzi, con un parco veicoli mediamente

molto più vecchio e quindi più inquinante (un veicolo di 10 anni inquina circa 30 volte più di uno nuovo).

Nota: il parco italiano dei veicoli fra 2,8 e 6,0 t di peso totale è di 1.087.000 veicoli, dei quali solo 50.000 circa sono usati per conto terzi; l'età media dei veicoli in conto proprio è di 9,2 anni contro i 5,2 di quelli in conto terzi (dati CSST).

I percorsi dei veicoli commerciali per distribuzione e raccolta in città e nell'hinterland sono una diretta conseguenza collocazione delle sorgenti e delle destinazioni.

I piani regionali (o, meglio, inter-regionali) possono avere un grosso impatto sul futuro, in particolare su:

- collocazione dei nuovi magazzini di stoccaggio di merci destinate alla distribuzione ai punti di vendita;
- collocazione dei nuovi punti di vendita.

Gli effetti potrebbero essere abbastanza veloci, dal momento che gli operatori della logistica stanno ancora razionalizzando la loro rete, spesso spostandosi da magazzini vecchi o piccoli a nuovi impianti.

Una pianificazione di questi insediamenti, unita a quella dei nuovi grandi centri commerciali, potrebbe permettere una modifica graduale dei flussi di traffico e quindi un progressivo governo razionale dello stesso.

In caso contrario si può operare solo con limitazioni e divieti, che portano benefici limitati e impongono costi inaccettabili per i consumatori e le aziende.

Le osservazioni che precedono trovano conferma nel rapporto presentato a gennaio 2005 dell'Osservatorio Territoriale Infrastrutture OTI Nordovest, nato per iniziativa di Assolombarda, Unione Industriali di Torino e Assindustria Genova, per sensibilizzare e stimolare i soggetti coinvolti nella pianificazione e nella realizzazione degli interventi relativi al sistema logistico del Nord-Ovest.

Le criticità espresse e le aspettative per il 2005 in merito allo stato di avanzamento delle opere programmate in Piemonte, Liguria e Lombardia, inducono ad una ulteriore riflessione: il recupero del ritardo ultradecennale nella costruzione di infrastrutture non è finalizzato alla soluzione di problemi locali, ma, nel caso in esame, alla realizzazione del Corridoio 5, strumento essenziale per evitare che nella U.E. si accentrino le differenze fra Nord e Sud e quello sviluppo e due velocità che l'Italia conosce troppo bene.

2.2. *Interventi legislativi*

Il riconoscimento giuridico dell'operatore logistico è fondamentale per un equilibrio normativo che rispecchi fedelmente e correttamente le componenti economiche del Paese, riconoscendone funzioni e competenze.

Manca nel nostro ordinamento l'identificazione della figura contrattuale unitaria per i servizi logistici integrati, in grado di sostenere e regolare i rapporti sull'intera filiera del servizio.

L'attività logistica a valore aggiunto non è prevista da nessuna legge, con risultati di incertezza per gli operatori e le aziende industriali (il Codice Civile è rimasto alla formulazione che "il deposito si presume gratuito").

Possiamo citare la legge sui Magazzini Generali risalente al 1926, che riprende in parte il testo del 1870. Occorre rivederla e aggiornare anche la parte relativa alla fede di deposito/nota di pegno, titolo rappresentativo delle merci, che può essere negoziato dalle aziende per recuperare liquidità.

Per altri aspetti invece vi è un eccesso di normative e di procedure burocratiche che ingessano le attività.

L'approvazione della Legge di delega al Governo per il riassetto normativo del settore dell'autotrasporto di persone e cose, avvenuta il 16.02.2005, che costituisce il superamento delle tariffe obbligatorie ex lege 298/72, è tuttavia un segnale positivo in materia, che lascia ben sperare in ulteriori procedimenti di semplificazione ed incentivazione alla crescita economico produttiva.

2.3. Ottimizzazione dei processi

Le esigenze sempre più complesse delle aziende sono tali da rendere necessaria, per la logistica moderna, la presenza di personale altamente professionalizzato.

A fronte di questa esigenza le università si sono adeguate con corsi specifici di 3 anni, 5 anni e master post-universitari. La scuola media superiore invece non offre ancora corsi di studio sulle attività logistiche (gestore magazzino, gestore scorte, gestore traffico, ecc.), a differenza di altri paesi UE, in cui esistono molti diplomi in materia.

Una maggior diffusione della cultura logistica è un elemento chiave per mantenere quella competitività del sistema paese che è sempre più insidiata da produttori con manodopera a basso costo.

Soluzioni logistiche adeguate alle complesse esigenze del mercato difficilmente possono essere realizzate e gestite in autonomia dalle aziende, se non con costi molto elevati. Questo spiega la tendenza a ricorrere sempre più frequentemente all'*outsourcing*.

Per le aziende logistiche, d'altro canto, è fondamentale accedere a soluzioni informatiche sempre più sofisticate, per poter fronteggiare alle richieste del mercato e mantenere la competitività.

Alla base delle soluzioni ICT per la logistica vi è il concetto di tracciabilità, ossia della progressiva visibilità sui mezzi e sulle merci in movimento.

La disponibilità real-time di queste informazioni diventa elemento fondamentale per la competitività, perché consente di programmare in anticipo e controllare i servizi erogati con il massimo dettaglio dei costi.

Fra le soluzioni ICT più innovative ed efficaci possiamo citare:

- l'RFID, sistema di etichettatura a radio frequenza, che rende il *tracking & tracing* più efficace, dal momento che permette **non più solo lo scambio** delle informazioni contenute nelle etichette, **ma anche il loro utilizzo** (aggiornamento sui sistemi aziendali delle quantità prelevate o consegnate, gli avanzamenti degli ordini, l'integrità delle confezioni, il loro posizionamento geografico,...)

- la comunicazione in tempo reale tra mezzi e centrali di servizio via GPRS o banda larga
- la miniaturizzazione dei computer che si incrociano con i cellulari, generando gli *smart phone*

3. Conclusioni

A conclusione di questa carrellata sullo stato dell'arte della logistica preme formulare due brevi considerazioni:

- l'interesse che tutte le più significative imprese multinazionali hanno manifestato per l'Italia quale base logistica - interesse manifestato sia nel campo delle infrastrutture portuali sia nell'acquisizione, razionalizzazione, integrazione e modernizzazione di aziende fornitrici di servizi logistici e, negli ultimi tempi, con massicci investimenti nel mercato immobiliare per il settore - rappresenta un'eccezionale opportunità da cogliere massimizzando la nostra offerta territoriale di piattaforma naturalmente votata ad essere il punto d'origine e destino dei traffici e ottimizzando le capacità e flessibilità che caratterizzano il mondo imprenditoriale esportando la fornitura dei nostri servizi, la cui promozione e diffusione a livello internazionale è un fattore assolutamente necessario per un Paese che occupa la 7° posizione tra i primi 20 importatori del mondo e l'8° posizione tra i primi 20 esportatori del mondo (elaborazioni ICE - 2003).
- La nostra competitività non dipende esclusivamente dalle infrastrutture, ma anche da un clima culturale innovativo e collaborativo che porti ad aggregazioni e integrazioni aziendali, dato che sottodimensionamento ed eccessiva parcellizzazione delle imprese costituiscono un ostacolo e non uno stimolo alla crescita.

È altresì indispensabile ed auspicabile il dialogo costruttivo e propositivo tra le parti sociali perché è impensabile affrontare le sfide lanciate dalla concorrenza internazionale con pesanti sbilanciamenti dovuti a rigidità e costi legati alle prestazioni lavorative, come avviene tuttora, in occasione delle cessioni di ramo d'azienda.

IL SETTORE MARITTIMO

a cura di CONFITARMA

1. Ruolo del sistema Italia come piattaforma logistica tra Europa e Mediterraneo

L'Italia è un Paese importatore e trasformatore di materie prime, con una vocazione industriale all'esportazione di beni e prodotti di qualità e tecnologia avanzate

La conformazione naturale del nostro Paese, la sua collocazione geografica e la sua elevata capacità industriale consentono un "dialogo" in continua evoluzione sia con i Paesi in via di sviluppo, sia con quelli industrializzati .

Inoltre, la peculiare posizione geografica del Paese nel cuore del Mediterraneo consente oggi di intercettare i traffici *pendulum* interoceanici destinati alle aree di trasformazione industriale e di consumo europee.

Va confermato pertanto il ruolo del "sistema Italia" come piattaforma logistica tra Europa e Mediterraneo, bacino che sta assumendo un'importanza crescente nella riorganizzazione dei flussi commerciali mondiali e il cui impatto positivo si ripercuoterà anche sulla crescita delle aree del Mezzogiorno.

La definizione di un sistema logistico più avanzato è indispensabile per permettere di sfruttare tali potenzialità del nostro Paese.

2. La navigazione nel sistema dei trasporti e della logistica

Oggi la flotta italiana conta circa 1.420 navi, per 11.435.000 tonnellate di stazza lorda e costituisce una realtà giovane e specializzata (il 60% del naviglio è di età inferiore a 10 anni ed il 44% risulta inferiore ai 5 anni) che fa capo a 160 imprese di navigazione.

La produzione di servizi di navigazione mercantile oltrepassa i 13,3 miliardi di

euro; il valore della navigazione mercantile e del suo indotto cantieristico e portuale supera il valore annuo di 17 miliardi di euro (oltrepassa cioè il valore della produzione nazionale di mezzi di trasporto).

Sul piano dell'occupazione, gli addetti alla produzione di beni e servizi più direttamente legati alla navigazione mercantile raggiungono le 82.000 unità, di cui 30.000 nell'industria armatoriale con coefficienti moltiplicatori del prodotto lordo e dell'occupazione che raggiungono rispettivamente i valori di 3,1 e 2,7.

Il rinnovamento della flotta mercantile italiana ha comportato negli ultimi cinque anni la costruzione di 275 unità, per un investimento pari a 9,5 miliardi di euro. Peraltro, gli investimenti sono anche serviti a finanziare un processo d'innovazione tecnologica da cui ormai il settore non può più prescindere.

In Italia, la navigazione mercantile (internazionale e di cabotaggio) è la prima modalità di trasporto in termini di traffico complessivamente sviluppato (tonnellate/km). Il 70% delle importazioni (circa 200 milioni di tonnellate di merci) ed il 50% delle esportazioni (circa 52 milioni di tonnellate di merci) avvengono via mare.

Il ricorso alla via marittima, naturale per un paese peninsulare e insulare come l'Italia, consente di intervenire in tempi brevi e migliorare concretamente e velocemente le prestazioni complessive del sistema dei trasporti italiano.

Uno dei motivi che ha spinto gli Organi europei a promuovere lo sviluppo della navigazione di corto raggio e del cabotaggio marittimo è senz'altro rappresentato dal minore impatto ambientale di questa tipologia di trasporto: i recenti studi realizzati in Italia e in altri paesi europei, relativi ai costi ambientali della navigazione, hanno dimostrato il beneficio ambientale e sociale del trasporto marittimo delle merci, in termini di congestione, inquinamento acustico, incidenti, ecc.

3. Registro internazionale e tonnage-tax

La legge n. 30 del 1998 e le successive modificazioni hanno istituito anche in Italia un Registro internazionale, che comporta – come previsto per la

navigazione in sede europea – importanti agevolazioni operative, fiscali e contributive, finalizzate a consentire alle navi di bandiera italiana una piena competitività sui mercati marittimi, fortemente integrati a livello mondiale.

Il settore marittimo, infatti, al pari di quello aereo, per le sue caratteristiche di apertura ai traffici internazionali e per il fatto di servirsi di vie non tracciate, è contraddistinto da un processo di liberalizzazione che ha esposto maggiormente e prima degli altri modi di trasporto le nostre imprese di navigazione alla competizione con quelle straniere. Ma la competitività della flotta italiana è fortemente influenzata dalla legislazione italiana e in misura sempre maggiore da quella comunitaria.

Negli ultimi anni, dopo gli interventi adottati per la competitività della flotta italiana con l'introduzione del Registro internazionale, è emersa la necessità di introdurre anche in Italia un regime fiscale particolare per il settore armatoriale, al fine di allineare le condizioni operative delle nostre navi con quelle delle altre marinerie europee. Il traffico internazionale ha registrato negli ultimi anni risultati rapidi, con sensibile incremento della flotta. Tuttavia, vi è la convinzione che questo mercato abbia ormai assorbito tutti i benefici possibili dalla legge istitutiva del Registro internazionale e che quindi siano indispensabili ulteriori misure.

Il Legislatore italiano, quindi, tenuto conto degli orientamenti espressi in materia dalla Commissione europea, ha inserito nella legge di riforma del sistema fiscale italiano la delega per l'istituzione della *tonnage-tax*, come nuovo regime di tassazione che tenga conto delle linee-guida europee in materia di trasporti marittimi. Il completamento delle misure di allineamento è avvenuto con il Decreto legislativo n.344 del 2003.

Da sottolineare che quello dell'industria armatoriale è il primo caso di tassazione forfetaria commisurata al valore dei beni patrimoniali dell'impresa, indipendentemente quindi dal reddito effettivamente prodotto: si procede in tal modo ad una prima reale armonizzazione delle basi imponibili societarie in ambito Ue. Il reddito, determinato forfetariamente sulla base delle dimensioni

della nave e delle sue giornate operative nel corso dell'anno, si basa infatti su coefficienti in linea con quelli adottati dagli altri Paesi dell'Unione.

La normativa prevede che il nuovo istituto si applichi al naviglio superiore alle 100 tonnellate di stazza netta, iscritto nel Registro internazionale e gestito da soggetti residenti in Italia. Anche se al momento non è possibile fare previsioni dettagliate, in quanto si tratta di un regime opzionale, è presumibile che vi siano ricadute positive sulla competitività delle imprese di navigazione italiane, con conseguenze rilevanti sullo sviluppo dell'industria armatoriale e del suo indotto.

In generale, infatti, si può affermare che nei paesi nei quali, secondo quanto indicato nelle linee guida della Commissione europea, sono state adottate misure ed azioni per rafforzare la competitività delle flotte, tra le quali la *tonnage-tax* è uno degli strumenti suggeriti, vi sono stati sviluppi economici positivi, in particolare sull'incremento del tonnello iscritto e quindi sull'occupazione, diretta ed indiretta.

Resta il rammarico che la misura non sia stata ancora estesa alle navi noleggate, come avviene all'estero, nè alle imprese che operano sulle rotte di cabotaggio, benchè in proposito ci sia una proposta governativa. Per queste ultime infatti, a seguito della liberalizzazione europea dei traffici marittimi di cabotaggio, esiste una forte concorrenza da parte delle altre marine comunitarie, che possono operare in Italia beneficiando di condizioni più competitive.

In conclusione, si può affermare che l'introduzione della *tonnage-tax* nel nostro ordinamento tributario ha significato porre il regime fiscale delle imprese di navigazione italiane in linea con il contesto europeo, fortemente caratterizzato dalla presenza di numerose forme di incentivo fiscale del settore armatoriale. Si tratta ora di proseguire nel concretizzare tali principi con interventi conseguenti. Non è escluso quindi che si rendano necessari ulteriori aggiustamenti alla disciplina appena varata, al fine di adeguarla alle nuove situazioni dettate dal mercato, nel continuo sforzo di allineare le misure introdotte in Italia a quelle più sofisticate ed evolute che verranno introdotte in altri paesi comunitari.

Infine, non dimentichiamo che di rilevante impatto per la competitività delle imprese di navigazione sono le modalità di espletamento ed i costi di tutte le

attività portuali: i servizi tecnico-nautici, i controlli concentrati in un unico *momentum* del trasporto: controlli doganali, fito-sanitari, la movimentazione e lo stoccaggio delle merci, soprattutto quelle pericolose (che deve essere regolato in maniera tale da non discriminare la modalità marittima come invece oggi accade, mentre la circolazione e la sosta delle merci pericolose su strada è quasi del tutto incontrollata).

4. Trasporto marittimo integrato con il trasporto terrestre

I due strumenti strategici del trasporto marittimo sono costituiti dal rinnovato impulso allo sviluppo delle Autostrade del mare e la promozione della navigazione a corto raggio internazionale, meglio conosciuta col termine di *Short Sea Shipping*.

Questi strumenti rappresentano una delle soluzioni più plausibili e immediate per contribuire a risolvere il problema di una mobilità più sostenibile, sia per le caratteristiche geofisiche e geografiche del Paese, sia per le difficoltà delle altre modalità, sia grazie ai progressi tecnologici compiuti dalla modalità marittima: navi veloci, più flessibili, eco-compatibili, sicure.

Per autostrade del mare si intendono principalmente i due corridoi marittimi che corrono lungo la nostra penisola, l'Adriatico ed il Tirreno. L'elemento che le caratterizza è quello di funzionare il più possibile come una autostrada vera e propria. Questo concetto viene esteso a tutti quei servizi regolari di trasporto merci che corrono lungo l'asse Nord-Sud, svolti con una certa frequenza mediante l'impiego di navi *ro/ro*, passeggeri e miste, portacontainer (purché non si tratti di *feeder*) o *multipurpose*.

Spesso una critica che viene mossa alle autostrade del mare è di non essere convenienti sul piano dei costi, soprattutto se comparate con percorrenze chilometriche minime del tuttostrada. A nostro avviso, affinché la logica delle autostrade del mare si diffonda nel nostro Paese, è necessario superare la rigidità legata al concetto di distanze minime.

Gli indici di valutazione presi in considerazione nella scelta del mezzo di trasporto sono essenzialmente quattro: costi, tempi, flessibilità, offerta (in questo caso intesa come disponibilità di linee e frequenza delle partenze).

Ebbene, la modalità marittima è sicuramente pronta a competere su tutti questi fronti; basta semplicemente far notare che:

- i costi, particolarmente dopo l'estensione ai viaggi in cabotaggio superiori alle 100 miglia della possibilità di iscrivere le navi nel secondo registro beneficiando delle conseguenti agevolazioni fiscali e contributive, possono oggi competere con quelli di un trasporto stradale effettuato in maniera rispettosa delle regole;
- una moderna nave *ro/ro* ha una velocità commerciale soltanto di poco inferiore, e in certi casi equivalente, a quella dei veicoli stradali;
- le principali compagnie di navigazione di cabotaggio e di *short sea shipping* hanno dimostrato di poter incrementare in poco tempo il servizio offerto, immettendo altre navi ed aprendo nuovi collegamenti. In quattro anni l'offerta in termini di metri lineari, nei soli collegamenti con la Sicilia, è infatti raddoppiata, passando da 117.000 a 252.000 metri lineari a settimana.

La promozione del trasporto marittimo come integrativo e parzialmente alternativo al trasporto stradale e ferroviario non mira ad una sua contrapposizione agli altri sistemi, quanto piuttosto allo sviluppo di una politica del trasporto multimodale che consenta un uso più efficiente e razionale delle modalità disponibili, coniugando le esigenze della mobilità delle merci con quelle sociali.

Occorre delineare e selezionare gli interventi utili per lo sviluppo della navigazione.

Tale sviluppo richiede di intervenire sia sugli aspetti infrastrutturali che su quelli operativi del trasporto. A tal fine sono necessari:

1. una migliore interazione del comparto marittimo con gli altri sistemi di trasporto;
2. un miglior sfruttamento dei porti in funzione della loro posizione geo-

economica, nel contesto di un migliore funzionamento della realtà portuale attraverso interventi volti alla riduzione dei costi, alla creazione di spazi dedicati al cabotaggio, alla riduzione dei tempi operativi;

3. l'interconnessione dei sistemi informativi, in modo da ottimizzare il trasporto;
4. il radicamento nei caricatori e nei vettori dell'abitudine e dell'interesse economico ad utilizzare i collegamenti marittimi, anche attraverso l'introduzione di strumenti che possano incentivare la domanda di trasporto marittimo (*in primis* ecobonus);
5. una informazione completa e tempestiva dei vettori, anche mediante il potenziamento dell'Ufficio di Promozione del Trasporto Marittimo di Corto Raggio, per favorirne l'integrazione nella catena intermodale, raccogliere dati di settore a supporto della politica dei trasporti comunitaria e concorrere alla creazione di un *network* europeo degli uffici di promozione dello *short sea shipping*.

Un simile progetto deve vedere la collaborazione, ciascuno per le parti di competenza, della Amministrazione pubblica e degli operatori economici.

5. Infrastrutture

Innanzitutto, prima di avviare la realizzazione di nuove opere è opportuno rendere efficiente la rete esistente, mirando alla eliminazione dei *bottleneck*.

In particolare, maggior attenzione deve essere rivolta ai nodi intermodali, dove avviene il passaggio da una modalità all'altra (come i porti).

Ancora una volta, dunque, spiccano i vantaggi del trasporto marittimo, che ha il pregio di richiedere un basso livello di infrastrutture in quanto il mare stesso costituisce una via libera e non tracciata.

Dopo aver ottimizzato la rete esistente, sarà auspicabile concludere al più presto il potenziamento infrastrutturale di cui il Paese necessita.

In tale ottica, occorre valutare attentamente la *devolution* finanziaria nei porti. Al riguardo l'armamento rivendica maggior capacità di indirizzo nelle scelte degli interventi infrastrutturali da effettuare nella portualità nazionale.

Per questo, è quanto mai necessario favorire la creazione di sistemi portuali di distretto, in cui - attraverso la cooperazione fra singoli porti - sia possibile esaltare le loro caratteristiche, accrescendo la capacità di competere sul piano internazionale sia del singolo che dell'intero sistema portuale italiano.

Su tutta la materia dell'ordinamento portuale, regolato dalla legge n. 84 del 1994, in via di riforma, l'industria armatoriale si riserva peraltro di esprimere la sua posizione, essendo la principale protagonista del sistema marittimo italiano nel suo complesso.

6. Mezzogiorno

La politica infrastrutturale nel Sud del nostro Paese merita, per la rilevanza strategica che riveste, una trattazione separata.

Come è ben noto, il Sud presenta rispetto al resto d'Italia un deficit infrastrutturale, sia di carattere quantitativo sia per il livello dei servizi che le stesse infrastrutture sono in grado di erogare. Infatti, il *gap* infrastrutturale, legato a quello economico, del Sud rispetto al resto del Paese ha ancora una notevole influenza sulla logistica nazionale.

I flussi dei traffici Nord-Sud risultano fortemente squilibrati, sia per quantità che per tipologia. Questa caratteristica impedisce, anziché stimolare, lo sviluppo di forme di trasporto alternative al tuttostrada.

Le cause principali possono essere così individuate:

1. i prodotti ortofrutticoli, che la Sicilia esporta in grandi quantità, preferiscono spesso affidarsi ad una sola modalità di trasporto, ritenendo le altre soluzioni non valide per la caratteristica di deperibilità dei prodotti;
2. la soluzione tuttostrada permette di effettuare fermate intermedie per caricare e scaricare merce lungo il percorso; ciò nonostante, la percentuale dei carichi a vuoto tra Sicilia e Nord Italia oscilla tra il 30 e il 35%.

Secondo Confitarma, sarebbe possibile operare un riequilibrio dei traffici localizzando nel Mezzogiorno delle nuove piattaforme logistiche dove concentrare i flussi di merci in entrata nel nostro Paese, ivi incluse quelle dirette verso il Nord Europa.

Del resto, se il Mezzogiorno si trova in una posizione periferica rispetto all'Europa Continentale, è anche vero, che per la sua posizione al centro del Mediterraneo, pone i porti del Sud Italia in una collocazione strategica anche migliore di quelli del Nord (basti pensare all'esempio di Gioia Tauro).

A riprova della crescente importanza del bacino mediterraneo, va notato che se 10 anni fa la suddivisione dei traffici tra Nord e Sud Europa era rispettivamente del 75 e 25 %, oggi è del 66 e 34%. Senza dimenticare che il 15% dei traffici mondiali transita per il *Mare Nostrum*.

In previsione del fatto che il Mediterraneo diventerà un'unica area di libero scambio, va sfruttata la potenzialità che il Mezzogiorno ha di diventare una piattaforma logistico-distributiva per tutta l'area Nord Africana e Sud Europea.

Non deve però essere commesso l'errore di creare solo semplici *hub* di *transshipment*, ma occorre far sì che essi diventino anche luoghi di creazione di valore aggiunto, dove i prodotti subiscono una serie di trasformazioni, mentre sono ancora in viaggio verso il luogo di destinazione. Tra queste operazioni indichiamo a titolo puramente esemplificativo quelle più comuni, come *packaging*, *labelling*, assemblaggio e stoccaggio.

Nella maggioranza dei casi, non è nemmeno necessaria la realizzazione di infrastrutture *ex novo*, essendo sufficiente ampliare ed adattare quelle esistenti. I porti si prestano bene a tale scopo, anche quelli scarsamente utilizzati e dotati di un ampio retroterra. Con queste caratteristiche nel Sud ce ne sono diversi: pensiamo a Bari, Brindisi, Taranto, Salerno, Gioia Tauro e Augusta, che rappresentano sicuramente delle collocazioni sfruttabili.

Una simile soluzione avrebbe indubbi benefici anche per l'occupazione e per lo sviluppo economico della regione.

IL SETTORE TURISTICO

a cura di FEDERTURISMO

1. Premessa

Infrastrutture, trasporti e sviluppo del settore turistico sono temi profondamente connessi che devono trovare sbocco in politiche organiche e di lungo periodo.

Le mete potenziali dello sviluppo turistico sono spesso decentrate; occorre dunque che i trasporti tengano conto delle esigenze del turista, considerando anche la salvaguardia dell'ambiente e la valorizzazione del territorio: strade, ferrovie, vie d'acqua devono perciò essere pianificate secondo una strategia complessiva coerente e sostenibile.

È nell'interesse dell'intera Unione Europea disporre di collegamenti efficienti ed è importante che i finanziamenti per le infrastrutture della Commissione Europea restino quelli proposti nelle prospettive finanziarie per il 2007-2013.

Tra tutti citiamo soprattutto quello relativo alle "Autostrade del Mare", (alternative al trasporto terrestre create per superare i colli di bottiglia come le Alpi, i Pirenei, il Mar Baltico o le isole) in particolare le linee di collegamento con il Nord Africa e con tutta l'area dell'Euromediterraneo, che rappresentano grandi opportunità per il nostro paese.

Reale è la necessità di prevedere linee di collegamento che rappresentino grandi opportunità per l'Europa, caratterizzate da elevate caratteristiche di innovazione e la possibilità di sviluppare standard tecnologici di frontiera, che rientrino nelle iniziative di sviluppo delle piattaforme tecnologiche promosse dall'UE, potendo pertanto beneficiare dei finanziamenti previsti dai programmi di ricerca comunitari.

L'attuale dotazione di infrastrutture turistiche e l'efficienza di quelle esistenti, possono essere migliorate attraverso un programma di riqualificazione della rete

stradale e ferroviaria ed attraverso iniziative volte ad innalzare gli standard di sicurezza, di qualità e di accessibilità delle reti e delle località fondamentali.

Lo sviluppo dei trasporti (di persone e di merci) correlati ai flussi turistici, in particolare durante i picchi di presenza, avranno inoltre ricadute positive anche per le utenze diverse da quelle del turista.

Lo sviluppo del turismo è un asset fondamentale per la crescita di tutta l'Europa, delle sue imprese, ma anche dei suoi cittadini e delle sue amministrazioni.

Ma il semplice miglioramento delle reti non sarà sufficiente a migliorare la soddisfazione dell'utente. Dal punto di vista della mobilità turistica, aerei o treni sempre più veloci vanificano in parte gli investimenti tecnologici, se non si prevedono adeguate forme di coordinamento con gli altri vettori per collegare le varie modalità di trasporto in funzione alle esigenze degli utenti, alla partenza e alla destinazione (noleggi auto, moto, ecc.)

Per questa ragione, le esigenze di mobilità e di logistica vanno inserite in una politica del turismo nuova, che consenta scelte strategiche innovative.

Non vi è dubbio che l'Europa ha il dovere di sostenere questo settore con determinazione e con lungimiranza perché sarà la nostra grande risorsa in un futuro molto vicino.

Ciò è ancora più vero, in una situazione in cui vi è urgente bisogno di recupero di competitività per molti settori industriali; tra questi anche il turismo può davvero trainare la ripresa dei consumi e degli investimenti.

L'Italia del turismo si colloca attualmente al 5° posto nella classifica internazionale dopo Francia, Spagna, USA e Cina.

L'atteso recupero di competitività e di posizioni nella classifica internazionale richiede una verifica delle condizioni necessarie a realizzare tale recupero a partire dalle esigenze di mobilità del turista e di logistica delle merci collegate con l'attività turistica. Bisogna tener conto che si è aperta la forbice tra crescita delle esigenze di mobilità e realizzazione di infrastrutture specifiche (praticamente bloccata per un decennio a partire da metà degli anni novanta).

2. Turismo e territorio

Turismo è fruizione di territorio: l'accessibilità di un'area e la sua dotazione infrastrutturale del sistema dei trasporti contribuiscono a qualificare l'offerta orientandone i flussi turistici. Il sistema dei trasporti quindi rappresenta un aspetto dinamico dell'offerta turistica.

Ma sul territorio sono presenti insieme al turista le comunità locali: emergono fortemente l'importanza e l'esigenza di dare risposte positive alle spinte, tra loro opposte – a meno di attente politiche di sviluppo equilibrato - che provengono dalle domande contestuali di allargamento della fruizione turistica e di preservazione dell'integrità territoriale, ambientale, ecc.

È necessario quindi nella fase attuale dello sviluppo turistico, coniugare l'allargamento degli orizzonti e la limitatezza delle risorse disponibili, con scelta di turismo sostenibile.

Il riequilibrio del traffico fra le varie modalità di trasporto richiederà anche interventi da parte delle autorità nazionali e locali per contemperare le esigenze di trasporto dei vari segmenti di utenza in città e fuori: promuovere un trasporto pubblico veloce, efficiente, conveniente e sicuro; organizzare orari di lavoro e di scuola tali da ripartire il traffico delle ore di punta; adottare politiche finanziarie che incoraggino gli investimenti nel settore dei trasporti. La politica economica generale, la politica in materia di concorrenza e la politica del turismo devono rispondere a questi obiettivi.

Il turismo è l'unico tipo di consumo – individuale o di massa – che coinvolge in maniera indiretta il luogo stesso della sua produzione". Inoltre il "luogo" ne è il valore essenziale e il suo "consumo" deve svolgersi secondo modalità sostenibili: ambientalmente, economicamente e socialmente. Le infrastrutture sono necessarie non solo come strumento, senza il quale nessun turismo è ipotizzabile, ma anche perché fanno parte degli interventi messi in atto per assicurare la durata nel tempo e, sotto alcuni profili, anche la continua riproducibilità del bene.

Nessuno di questi aspetti riguarda, in Italia, il solo fenomeno o le sole esigenze turistiche. Per ragioni storiche e strutturali, oltre che morfologiche, l'Italia non

sempre è stata in grado di mantenere il passo con la domanda. Si trova ora a far fronte a ritardi e congestioni che se non opportunamente gestite e coordinate potrebbero in un futuro ostacolare lo sviluppo turistico.

Alcuni esempi di interventi per la mobilità/accessibilità hanno prodotto effetti diversi (alcuni positivi, alcuni negativi): l'abolizione dei buoni benzina per i turisti tedeschi con perdita del 25% delle presenze nel Veneto; mostre culturali di successo (come a Treviso e a Mantova) con eccessiva domanda e città impreparate ad assorbire picchi di affluenza; sviluppo dei voli *low cost* (come già realizzato a Bergamo) con arrivi moltiplicati ed evidenti positive ricadute sul territorio.

Tali considerazioni assumono maggiore rilevanza in presenza di un consumatore che è cambiato sotto il profilo economico, culturale e tecnologico.

La domanda di turismo è certamente più dinamica rispetto al passato e questo rende necessario che i fornitori del trasporto siano in grado di offrire soluzioni sempre più integrate.

Le esigenze di trasporto del turista sul territorio possono coinvolgere le diverse modalità: aereo, ferrovia, gomma, mare.

3. Turismo e trasporto aereo

Il turismo ha beneficiato degli sviluppi del trasporto aereo, verificatisi sul finire del secolo scorso, sia di charter che di linea, con vantaggi evidenti per l'utenza, grazie a nuovi collegamenti, alla riduzione della durata del viaggio, alla riduzione delle tariffe.

La clientela turistica, e non, dispone di una scelta più ampia di voli e a tariffe più convenienti, però la crescita del traffico aereo ha causato la saturazione di alcuni aeroporti e ha prodotto problemi anche per i sistemi di controllo del traffico aereo. Questa situazione genera ritardi che hanno un costo elevato: gli aerei partono e arrivano in ritardo e l'inquinamento peggiora, anche per il consumo supplementare di carburante degli aerei che attendono al suolo di decollare o che sorvolano gli aeroporti in attesa dell'atterraggio.

Il sistema italiano comprende una rete di 49 aeroporti (fonte: Annuario statistico Enac 2002) che movimentano circa 91.5 milioni di utenze (dati riferiti al 2000) delle quali circa il 50.5% straniere e il 49.5% nazionali.

L'afflusso principale è assorbito dai due *hub* di Fiumicino (28.6% circa) e Malpensa (22.5%), quindi seguono con percentuali inferiori al 10% gli altri aeroporti.

Dagli anni '90 si è assistito ad un costante incremento di voli charter, che stanno comportando un buono sviluppo per alcuni aeroporti sui quali convergono compagnie aeree *low cost*.

Si è registrato quindi lo sviluppo di un target di utenza pronto a cogliere le opportunità offerte dal mercato consentendo allo stesso di evolvere rapidamente in questa direzione; si tratta di uno strumento di sviluppo turistico che consente di rendere più accessibili nuovi territori al turismo interno ed internazionale.

L'ingresso di nuovi operatori nel settore sposta la geografia delle rotte aeree, mentre l'affermazione delle *low cost* genera consistenti impatti sugli scali minori che, per assorbire l'incremento dei movimenti dei passeggeri mantenendo elevata la fruibilità dell'aerostazione, devono affrontare cambiamenti sia strutturali sia nell'offerta dei servizi (Dossier Aeroporti – Touring Club Italiano 2004).

Bisogna tenere conto che gli aeroporti rappresentano la porta di accesso alla città e, per il traffico internazionale, all'Italia. Quindi il ruolo degli uffici del turismo presenti negli aeroporti è quello di soddisfare esigenze di conoscenza di base dei turisti. Occorre garantire la completezza e la correttezza delle informazioni e consentire ai passeggeri in arrivo di trovare le indicazioni in qualsiasi momento della giornata, mentre sappiamo che non sempre questo avviene.

4. Il turismo e la modalità ferroviaria.

La rete ferroviaria italiana copre circa 19.000 km sul territorio nazionale, con una maggiore penetrazione nel territorio al Nord e al Centro.

La ferrovia assolve funzione di trasporto merci e passeggeri, di questi circa il 39% viaggia per motivi "*leisure*" (fonte Divisione passeggeri di Trenitalia).

Da un'indagine interna a Trenitalia (periodo luglio 2003 – aprile 2004), si evince un incremento della media del segmento *leisure* che va dal 39% al 50%. Il *leisure*, nella lunga percorrenza, arriva al 79%.

Trenitalia ha intrapreso molte azioni per il miglioramento della qualità e la sicurezza, per fidelizzare il cliente, diffondere la cultura del viaggio in treno, facilitare i collegamenti di lunga e media distanza con accordi internazionali per l'attuazione di strategie comuni. La peculiarità di questo tipo di trasporto, rispetto ad altri quali il mezzo aereo, è quello di arrivare direttamente nel cuore delle destinazioni turistiche.

Il Gruppo FS sta procedendo nella strada di riqualificazione delle stazioni nell'ottica di rivitalizzare queste importanti porte di ingresso che nel tempo si erano progressivamente degradate, soprattutto dal punto di vista sociale, comportando problematiche sia di sicurezza, sia di immagine.

Treni ad alta velocità, puntualità, qualità sono strategie sicuramente premianti per il settore che possono determinare una rivoluzione nel settore dei trasporti.

Le velocizzazioni generalizzate su tutta la rete primaria, l'aumento della capacità sulle principali rotte commerciali, la puntualità e regolarità di circolazione, saranno determinanti per progettare un'offerta ferroviaria in assenza di vincoli, che possa diventare altamente competitiva sul mercato.

Accordi specifici tra Regioni e Trenitalia sono indirizzati al segmento specifico dell'utenza locale (pendolari) ed alla realizzazione di un programma di interventi specifici sulla rete e sui materiali come sui servizi.

5. La modalità su gomma

L'Italia è attraversata da una rete di circa 170.000 km di strade ripartite nelle tre principali tipologie: autostrade (3,84%), strade statali (27,81%) e provinciali (68,34 %). Con le strade comunali la rete raggiunge circa 800.000 km.

Sulla rete viaria gravano almeno tre tipologie di utenze/problematiche: locali, lavoratori, turisti con esigenze specifiche.

Anche in ambito nazionale, come in Europa, lo sviluppo del traffico leggero ha

registrato nell'ultimo decennio un incremento pari a circa il 40% (attualmente il parco circolante ammonta a 34 milioni di automobili).

Le motivazioni, le destinazioni, l'esplorazione capillare del territorio, gli stessi ritmi dei comportamenti, ripropongono l'auto come vettore dei nuovi turismi.

Crescono gli accessi ed i chilometri percorsi in autostrada nel trimestre estivo, il volume degli acquisti di formule di viaggio con l'auto come vettore complementare (aereo+auto, treno+auto, nave+auto), l'uso dell'automobile per viaggi e spostamenti per vacanza, mentre in linea tendenzialmente si riducono gli spostamenti obbligati - lavoro e studio -.

Allo stesso tempo però non sono ulteriormente realizzabili adeguate politiche per il decongestionamento del traffico da e verso le città, e politiche per risolvere problemi di sicurezza, considerando l'incidenza sugli incidenti stradali della disattenzione e di una inadeguata segnaletica.

Vanno altresì potenziati sistemi di informazione sulle condizioni del traffico e sui sistemi di trasporto sostitutivi e/o integrativi all'automobile.

6. Mobilità su mare e “turismo crocieristico”

L'estensione delle coste marittime (oltre 8000 Km) e le loro caratteristiche di attrattività non hanno riscontrato finora un adeguato sviluppo delle infrastrutture della portualità per il diporto nautico e le attività crocieristiche e la dotazione specifica è particolarmente carente nel Mezzogiorno e nelle isole.

Nell'ottica dell'avvio di un atteso miglioramento, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Pietro Lunardi, congiuntamente all'Amministratore Delegato di Sviluppo Italia Massimo Caputi, hanno firmato, nell'agosto 2004, la Convenzione operativa per la realizzazione della "Rete portuale turistica" per il completamento e l'ammodernamento di porti turistici nel Mezzogiorno.

L'operazione rappresenta una grande occasione per migliorare le condizioni per la scoperta delle ricchezze storiche e paesaggistiche che il meridione d'Italia offrirà proprio attraverso una capillare rete di porti turistici.

Inoltre dall'analisi dei dati statistici si è potuto evidenziare una crescita del

prodotto "crociera", e anche le previsioni per il movimento viaggiatori dai principali porti italiani sono rosee, con picchi di 15.000 passeggeri al giorno in alta stagione.

Secondo il Cermar (agenzia marittima che rappresenta e assiste le principali società di navigazione mondiali), la formula della crociera è considerata sempre più attrattiva da nuovi segmenti di domanda perché consente di programmare anche la spesa completa da affrontare.

A beneficiare dell'incremento dei movimenti crocieristici saranno soprattutto i porti storici italiani che per il nuovo anno si pongono alti obiettivi, dagli 850 mila movimenti stimati da Venezia ai 150 mila di Messina, ma anche Bari, Ancona, Savona.

Emerge l'esigenza di far fronte all'attuale boom crocieristico nazionale con appropriati interventi di logistica dei nostri porti caratterizzati da banchine piccole, aree di sosta ridotte, limitati servizi di terra).

In tale ottica vanno risolti problemi di mobilità dei crocieristi per le operazioni di imbarco/sbarco, collegate anche alle opportunità di visita del territorio.

7. Interventi per la mobilità sul territorio

Si possono individuare all'interno della complessità del sistema alcuni obiettivi prioritari:

- miglioramento della dotazione di infrastrutture e maggiore efficienza nell'utilizzo di quelle esistenti, quanto meno sotto il profilo della manutenzione e di un attento programma di riqualificazione di tanta parte della rete stradale e ferroviaria; interventi necessari per innalzare gli standard di sicurezza, qualità e accessibilità e informazione delle reti fondamentali;
- adeguamento di strutture ed infrastrutture per la mobilità dei turisti diversamente abili;

- sviluppo della rete dei trasporti correlate ai flussi turistici (in particolare nella previsione e nella gestione dei picchi di presenza), con ricadute positive anche per le utenze diverse da quelle del turista;
- coordinamento dei sistemi di mobilità intesa come pluralità di modalità interconnesse e coerenti tra loro, per il superamento della prevalente mobilità su gomma;
- l'intermodalità per la diminuzione della durata lorda del viaggio. Il semplice miglioramento delle performance dei singoli settori, se non abbinata ad una azione di coordinamento intersettoriale, non è sufficiente a migliorare l'offerta soprattutto nell'aspetto più rilevante cioè la soddisfazione dell'utente. Gli aerei o treni sempre più veloci vanificano in parte, dal punto di vista della mobilità turistica, gli investimenti tecnologici se non si prevedono adeguate forme di coordinamento con le altre modalità di vettori utili a collegare gli utenti alla partenza e alla destinazione (noleggi auto, moto, ecc.).
- interventi volti a favorire la circolazione delle merci destinate all'industria turistica, sul territorio, anche durante i periodi di picco, con traffico aggiuntivo rispetto a quello normale del resto dell'anno.

È necessario inserire l'esigenza di mobilità e di logistica all'interno di una politica del turismo che consente di governare i processi e compiere le scelte strategiche guardando alle esigenze specifiche ed all'effetto generale di sistema puntando sul partenariato pubblico-privato.

In tale ottica si colloca l'istituzione del Comitato Nazionale per il Turismo (art. 12 legge 80/2005) nel quale saranno presenti i ministri direttamente ed indirettamente interessati al turismo, a partire dalle infrastrutture.

Gli interventi indicati possono produrre effetti riconoscibili in termini di sviluppo sostenibile: infatti la cura della "risorsa paese", che è determinante per la sua attrattività turistica, può diventare un'occasione di miglioramento generale per tutti i suoi cittadini e non solo per i suoi "ospiti temporanei", concorrendo a realizzare un clima accogliente per il turista.

IL SETTORE PORTUALE

a cura di FISE UNIPORT

L'assetto del settore portuale a dieci anni dal varo della legge 84/94

Il presente documento costituisce la sintesi politica delle posizioni associative sui temi di maggior rilevanza che hanno caratterizzato i dieci anni di vita della legge di riforma portuale.

1) Composizione dei Comitati Portuali e delle Commissioni Consultive

Dopo la naturale fase di primo avviamento della riforma, gli ultimi anni hanno consentito una più serena valutazione sulle modalità di funzionamento degli organismi delle Autorità portuali in considerazione del notevole impulso che le stesse hanno dato alla ripresa del traffico e al rilancio delle locali economie, consentendo la nascita di nuovi soggetti imprenditoriali oltre che un rafforzamento di quelli preesistenti in una chiave gestionale più ispirata alle logiche del mercato.

La posizione dell'Associazione è quella che il ruolo decisionale dell'A.P. dovrebbe essere semplificato e fondamentalmente mirato verso quegli interessi che maggiormente qualificano l'attività economica del sistema portuale: l'armamento e gli operatori di cui agli articoli 16 e 18 (esercenti operazioni e servizi portuali autorizzati e concessionari).

È indubbio che tutta la strategia economica di un porto si basa su un felice e organico funzionamento delle attività anzidette e qui appare la prima fondamentale valutazione che l'Associazione di categoria dà dell'applicazione della legge di riforma. Il Comitato Portuale e la Commissione Consultiva dovrebbero avere composizioni e competenze diverse, come diverse dovrebbero essere le finalità di funzionamento dei due organismi.

In particolare il Comitato Portuale dovrebbe assumere il ruolo che oggi è svolto,

nel campo privatistico delle società di capitali, dal consiglio di Amministrazione con una composizione che dovrebbe essere rispettosa della rappresentanza delle Amministrazioni locali coinvolte e da una rappresentanza imprenditoriale limitata ai rappresentanti delle categorie sopra richiamate. Ad esse dovrebbero essere aggiunte rappresentanze dei lavoratori del settore in numero equivalente a quello di parte datoriale.

Lo scopo è quello di avere un organismo snello focalizzato sui temi strategici dello sviluppo dell'area portuale e che non disperda le sue attenzioni su argomenti che invece andrebbero discussi ed analizzati in una struttura di più larga rappresentanza quale dovrebbe essere la Commissione consultiva, dove Fise Uniport ritiene utile far confluire tutte le rappresentanze datoriali e sindacali dei soggetti operanti in porto.

La Commissione Consultiva, che non dovrebbe avere compiti decisionali ma di supporto all'attività del Comitato Portuale, dovrebbe costituire il vero e proprio osservatorio della dinamica delle problematiche portuali nella loro più larga accezione e rappresentare quella che in maniera impropria potrebbe essere vista come l'Assemblea dei soci di una società di capitali.

Una tale composizione dell'organismo garantirebbe un adeguato livello di rappresentanza di tutte le categorie e non rappresenterebbe una specie di duplicato del Comitato portuale, anche se con competenze diverse, come è oggi statuito dalla legge di riforma.

Fise Uniport è convinta che una semplificazione e una migliore ripartizione delle competenze potrebbe rappresentare una positiva soluzione per un più snello funzionamento delle Autorità oltre che per assicurare tempestività di interventi, quando richiesti dalle situazioni contingenti, in uno scenario di mutamenti nei traffici marittimi quale quello dei prossimi anni.

Ovviamente andrebbe rafforzato il ruolo di controllo da parte di un organismo esterno che andrebbe individuato secondo principi di piena autonomia sia dal livello politico che da quello territoriale dell'Autorità Portuale, con particolare attenzione alla gestione delle risorse e al rispetto delle disposizioni normative legate al funzionamento del sistema.

2) *Autonomia finanziaria delle Autorità Portuali.*

In un'ottica di rifondazione del meccanismo di funzionamento delle Autorità Portuali secondo quanto precedentemente esposto, Fise Uniport ritiene che possa essere accettata l'idea dell'autonomia finanziaria delle A.P. precisando che le finalità del sistema andrebbero valutate in un'ottica di sistemi portuali nazionali e regionali.

Le problematiche afferenti i grandi porti del sistema italiano sono indiscutibilmente diverse da quelle dei porti a medio o piccolo traffico ed è pertanto che si potrebbe ritenere equo un sistema di attribuzioni finanziarie che tenga conto di queste specificità.

Mentre appare logico una forma di controllo e l'attribuzione di risorse a livello regionale per i porti a minor traffico che abbisognano anche di un reale coordinamento regionale, sembrerebbe meno opportuno vincolare a questo metodo i grandi porti che hanno come interlocutore il mondo e che debbono rispondere ai grandi flussi di traffico internazionale.

Probabilmente alcune esperienze di sistemi portuali regionali sono state troppo marcate, più dall'esigenza di giustificare politiche di controllo del territorio che da un obiettivo interesse a sviluppare in maniera armonica e coordinata le potenzialità infrastrutturali della singola regione. Ciò nonostante l'Associazione ritiene che la linea di sviluppo per i così detti porti minori è quella del coordinamento delle politiche regionali nel cui ambito andrebbe ricondotta anche la gestione e il controllo dell'autonomia finanziaria delle singole autorità portuali ad essi facenti capo.

3) *Segreterie Generali*

L'esperienza di questi primi dieci anni suggerirebbe di non disperdere le esperienze maturate dai Segretari Generali le cui delicate funzioni sono assolutamente strutturali per la buona gestione dell'Autorità Portuale. L'Associazione ritiene di poter suggerire che l'eliminazione del vincolo di un solo rinnovo non potrebbe che accrescere la professionalità all'interno degli staff delle Authority.

4) *Art. 17 e Mancato Avviamento*

L'utilizzo dell'art. 17 come flessibilità del lavoro in un settore atipico quale quello dei porti si è dimostrato uno strumento efficiente là dove istituito. Il legislatore all'epoca della prima stesura della legge individuò, correttamente, che per poter essere effettivamente efficiente alle giornate di effettivo lavoro avrebbero dovuto sommarsi quelle del quasi inevitabile mancato avviamento, indicando quale strumento adibito a questo fine la creazione di uno specifico fondo, demandando alle parti sociali ed ai Ministeri competenti il compito di individuarne le modalità attuative. L'approfondita analisi effettuata dalle parti interessate dimostrò che la strada del fondo non era percorribile, aprendo così un vuoto legislativo che dovrebbe essere sanato al più presto.

5) *Operatività delle banchine*

In generale l'analisi di questi dieci anni sullo svolgimento delle attività in banchina ha evidenziato due grandi paradossi. Il primo è quello che la normativa di svolgimento e controllo delle attività di cui agli art. 16-17 e 18 non trova omogenea applicazione su tutto il territorio. Se questa situazione da un lato rappresenta la naturale traduzione del concetto di adattamento territoriale delle disposizioni di legge, così come peraltro previsto dalla riforma, dall'altro non può costituire una forcilla applicativa con angoli in netta contrapposizione tra loro.

Non si può assistere a situazioni di porti dove per una determinata fattispecie alcuni comportamenti sono considerati accettabili e in altri no, con grave nocimento a quello che è un'imprescindibile esigenza che è costituita dalla certezza del diritto in una logica di sana competitività di mercato.

Su questo aspetto l'Associazione ha da tempo lamentato la carenza di controllo da parte dell'Autorità centrale le cui risorse disponibili sono risultate talmente esigue da determinare una sorta di anarchia interpretativa in alcune realtà locali ben individuate.

Da parte di Fise Uniport si ritiene che tale situazione diventi intollerabile specie nel momento in cui si pensa, come è giusto che sia, di rafforzare le capacità

decisionali e operative delle A. P.

Una derivata di tale situazione è il secondo argomento menzionato in premessa che è costituito dalla non rara situazione di banchine in concessione totalmente occupate dall'attività di imbarco e sbarco, banchina pubblica vuota e navi destinate ai terminalisti in rada, in attesa che la banchina privata sia disponibile.

Questa situazione determina un'incredibile esplosione di costi sia nei confronti dell'armamento che della merce che non si giustifica con un concetto di ottimale funzionamento dei sistemi portuali.

La soluzione potrebbe essere quella di consentire al terminalisti, tutte le volte che ciò risultasse tecnicamente possibile, l'utilizzo con proprie attrezzature e personale della banchina pubblica. Al terminalisti potrebbe essere imposto il rispetto di tempi dichiarati per le operazioni di carico e scarico che dovrebbero risultare compatibili con le necessità degli utilizzatori della banchina pubblica. Tale utilizzo potrebbe avvenire a titolo oneroso per terminalisti trasformando in doppio beneficio, per la merce e il demanio, quello che attualmente è solamente un inutile spreco di risorse.

6) Nomine Presidente dell'Autorità Portuale

L'Associazione Fise Uniport ha volutamente lasciato per ultimo questo argomento che ha appassionato l'intero settore quasi più dei veri problemi della portualità italiana. Alle Imprese aderenti poco importa come avviene la nomina del Presidente, mentre sono assai interessate a chi viene nominato Presidente, la cui professionalità ed autonomia debbono essere a tutti i costi salvaguardati. Sarebbe opportuno, comunque, che il meccanismo tendesse ad evitare al massimo imbarazzanti momenti di contrapposizione tra Istituzioni dello Stato. In questo spirito si propone pertanto la modifica normativa allegata.

Proposta di modifica normativa

1. All'articolo 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, dopo il comma 7 è aggiunto il seguente: "7 bis. Per la migliore razionalizzazione dell'attività e il contenimento dei costi, in presenza di particolari situazioni di navi in attesa,

l'autorità portuale o, laddove non istituita, l'autorità marittima può disporre l'uso transitorio delle banchine non in concessione al fine di accelerare l'ottimale espletamento delle operazioni portuali”.

Legge 28 gennaio 1994, n. 84: articolo come modificato dall'emendamento Fise Uniport

Art. 18. Concessione di aree e banchine

1. L'Autorità portuale e, dove non istituita, ovvero prima del suo insediamento, l'organizzazione portuale o l'autorità marittima danno in concessione le aree demaniali e le banchine comprese nell'ambito portuale alle imprese di cui all'articolo 16, comma 3, per l'espletamento delle operazioni portuali, fatta salva l'utilizzazione degli immobili da parte di amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di funzioni attinenti ad attività marittime e portuali. é altresì sottoposta a concessione da parte dell'Autorità portuale, e laddove non istituita dall'autorità marittima, la realizzazione e la gestione di opere attinenti alle attività marittime e portuali collocate a mare nell'ambito degli specchi acquei esterni alle difese foranee anch'essi da considerarsi a tal fine ambito portuale, purché interessati dal traffico portuale e dalla prestazione dei servizi portuali anche per la realizzazione di impianti destinati ad operazioni di imbarco e sbarco rispondenti alle funzioni proprie dello scalo marittimo, come individuati ai sensi dell'articolo 4, comma 3. Le concessioni sono affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di idonee forme di pubblicità, stabilite dal Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro delle finanze, con proprio decreto. Con il medesimo decreto sono altresì indicati:

a) la durata della concessione, i poteri di vigilanza e controllo delle Autorità concedenti, le modalità di rinnovo della concessione ovvero di cessione degli impianti a nuovo concessionario;

b) i limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare in rapporto alla durata della concessione, agli investimenti previsti, al valore delle aree e degli impianti utilizzabili, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, ovvero al solo

valore delle aree qualora il concessionario rilevi gli impianti all'atto della concessione (1).

2. Con il decreto di cui al comma 1 sono altresì indicati i criteri cui devono attenersi le autorità portuali o marittime nel rilascio delle concessioni al fine di riservare nell'ambito portuale spazi operativi allo svolgimento delle operazioni portuali da parte di altre imprese non concessionarie.

3. Con il decreto di cui al comma 1, il Ministro dei trasporti e della navigazione adegua la disciplina relativa alle concessioni di aree e banchine alle normative comunitarie.

4. Per le iniziative di maggiore rilevanza, il presidente dell'autorità portuale può concludere, previa delibera del comitato portuale, con le modalità di cui al comma 1, accordi sostitutivi della concessione demaniale ai sensi dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

5. Le concessioni o gli accordi sostitutivi di cui al comma 4 possono comprendere anche la realizzazione di opere infrastrutturali.

6. Ai fini del rilascio della concessione di cui al comma 1 è richiesto che i destinatari dell'atto concessorio:

a) presentino, all'atto della domanda, un programma di attività, assistito da idonee garanzie, anche di tipo fideiussorio, volto all'incremento dei traffici e alla produttività del porto;

b) possiedano adeguate attrezzature tecniche ed organizzative, idonee anche dal punto di vista della sicurezza a soddisfare le esigenze di un ciclo produttivo ed operativo a carattere continuativo ed integrato per conto proprio e di terzi;

c) prevedano un organico di lavoratori rapportato al programma di attività di cui alla lettera a).

7. In ciascun porto l'impresa concessionaria di un'area demaniale deve esercitare direttamente l'attività per la quale ha ottenuto la concessione, non può essere al tempo stesso concessionaria di altra area demaniale nello stesso porto, a meno che l'attività per la quale richiede una nuova concessione sia differente da quella di cui alle concessioni già esistenti nella stessa area demaniale, e non può svolgere attività portuali in spazi diversi da quelli che le sono stati assegnati in concessione.

7 bis. In presenza di circostanze tecniche che rendano impossibili momentaneamente l'accosto di una nave e/o l'esecuzione delle operazioni portuali alle banchine assentite in concessione e purché ne sussistano le condizioni tecnico operative, il terminalista ha facoltà di richiedere di poter espletare le operazioni portuali di propria competenza anche sulle banchine pubbliche. L'Autorità Portuale o, laddove non istituita, l'autorità marittima, a consuntivo a fine anno, applicherà, al terminalista una addizionale sul canone concessorio proporzionale all'uso del suolo pubblico rispetto alle aree in sua disponibilità. L'Autorità Marittima preposta al controllo del traffico navale, provvederà ad emettere adeguate prescrizioni ogni qualvolta i terminalisti ne facciano richiesta in termini di assegnazione di ormeggi su banchina pubblica.

8. L'autorità portuale o, laddove non istituita, l'autorità marittima sono tenute ad effettuare accertamenti con cadenza annuale al fine di verificare il permanere dei requisiti in possesso al momento del rilascio della concessione e l'attuazione degli investimenti previsti nel programma di attività di cui al comma 6, lettera a).

9. In caso di mancata osservanza degli obblighi assunti da parte del concessionario, nonché di mancato raggiungimento degli obiettivi indicati nel programma di attività, di cui al comma 6, lettera a), senza giustificato motivo, l'autorità portuale o, laddove non istituita, l'autorità marittima revocano l'atto concessorio.

9-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai depositi e stabilimenti di prodotti petroliferi e chimici allo stato liquido, nonché di altri prodotti affini, siti in ambito portuale (2) (3).

(1) Comma così sostituito dall'art. 2, DL 21 ottobre 1996, n. 535, conv. in L 23 dicembre 1996, n. 647.

(2) Comma aggiunto dall'art. 2, DL 21 ottobre 1996, n. 535, conv. in L 23 dicembre 1996, n. 647.

(3) Vedi DM 2 settembre 1998, n. 412.

omissis

IL SETTORE DEGLI INTERPORTI

a cura di UIR

La logistica ed il trasporto delle merci sono argomenti con una specificità elevata che confina l'argomento in sedi tecniche ristrette.

Le difficoltà in cui si trova il sistema trasportistico merci italiano è argomento poco noto ed al quale si attribuisce una importanza relativa in relazione ai mutamenti del sistema economico del Paese

Il peso poco rilevante delle imprese private italiane di trasporto e logistica, nel contesto europeo, viene rilevato dalle associazioni di categoria nelle consuete rilevazioni periodiche, ma non evidenziano la perdita di PIL che il sistema Italia affronta a seguito della preponderante presenza di operatori internazionali, ormai a livello mondiale, che prestano servizi alle imprese industriali/commerciali del Paese.

Il ruolo, peraltro, dell'impresa nazionale di trasporto ferroviario merci rimane relegato a quantità movimentate, significative in valore assoluto ma purtroppo poco rilevanti nel complesso.

A ciò si aggiunga l'attività sempre più massiccia delle grandi o grandissime compagnie di trasporto containers, che si avviano ad utilizzare navi di dimensioni sempre più grandi, con la conseguenza di limitare le possibilità di accesso, per problemi di pescaggio, ad un numero decrescente di porti marittimi.

In questo complesso contesto, gli Interporti operano alla ricerca dei livelli di efficienza e competitività che consentano la qualità del servizio indispensabile alle aziende industriali per competere in un mondo sempre più globalizzato.

Le esperienze compiute dagli Interporti partiti all'inizio degli anni '70 hanno dimostrato che approfondite analisi dei bacini di traffico, corrette localizzazioni, oculata gestione amministrativa hanno determinato condizioni realizzative di successo.

Gli obiettivi che gli Interporti perseguono sono sostanzialmente realizzati.

Lo spostamento del trasporto merci pesante dal centro delle città ad aree specializzate e appositamente organizzate è avvenuto e gli aspetti positivi di tale iniziativa costituiscono lo stimolo per gli Interporti che stanno lavorando per passare alla fase operativa.

Gli Interporti più importanti stanno sperimentando, in collaborazione con le amministrazioni pubbliche, le prime iniziative di razionalizzazione dell'attività di distribuzione urbana delle merci.

La competitività delle imprese di trasporto e di logistica è aumentata in modo da offrire servizi più qualificati al sistema produttivo, potendo disporre di strutture immobiliari ed organizzative create appositamente per ottenere la massima produttività.

L'Interporto è una delle poche infrastrutture che hanno sviluppato la concorrenza fra imprese di trasporto e di logistica che convivono a centinaia all'interno di questi impianti e che hanno contribuito a contenere il costo della distribuzione dei prodotti finiti e della materia prima alle imprese industriali ma anche alle attività commerciali a disposizione dei cittadini.

Il trasporto ferroviario intermodale raggiunge, negli Interporti, percentuali che superano il 50% delle merci totali che si muovono in queste strutture.

Ciononostante molte opportunità sono ancora da utilizzare se si considera che pochissimi Interporti movimentano il 40% del trasporto intermodale di tutto il Paese.

Molto può essere fatto per permettere al sistema ferroviario di aumentare i volumi trasportati e, sicuramente, gli Interporti sono le infrastrutture che possono consentirlo.

Si pensi alle relazioni con i porti, sottoposti a grande tensione per la movimentazione crescente di *containers* in importazione e destinati prevalentemente ai mercati del Nord Europa e dell'Est Europeo ma anche allo sviluppo delle Autostrade del Mare.

Nell'intento di offrire un sistema logistico più efficiente, gli Interporti stanno

collaborando con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per la messa in funzione di una rete di *Information Technology* che colleghi i nodi logistici italiani, primi in Europa come prima è l'Italia nello sviluppo delle strutture interportuali.

Con queste prospettive l'UIR, Associazione degli Interporti Italiani che vede la presenza già di 18 strutture interportuali, sta operando per aumentare la consapevolezza del ruolo strategico degli Interporti con le autorità di Governo, le Associazioni imprenditoriali, con le Associazioni di categoria della logistica e dei trasporti, nell'esclusivo interesse del Paese.

PARTE II

LE ANALISI DI SETTORE

A - SCHEDE NORMATIVE

AUTOTRASPORTO MERCI

NORME IN VIGORE

Accesso al mercato

Nel settore dell'autotrasporto di merci si è passati dalla L. 298/74 basata su un sistema contingentato delle autorizzazioni a veicolo, alla L. 454/97 che ha parzialmente liberalizzato l'esercizio delle attività di autotrasporto - con l'abolizione di autorizzazioni e contingentamenti per le imprese già presenti sul mercato mentre ha previsto una apertura posticipata del mercato per le nuove imprese. In base alla normativa vigente (art. 22, co. 1 bis del D.lgs 395/2000 così come da ultimo modificato dal DL 314/2004 conv. in L. 1.3.2005, n. 26) queste potranno liberamente esercitare il conto terzi in Italia solo a partire dal 30 giugno 2006. Fino a quella data l'accesso al mercato è limitato alle imprese che, oltre ad essere iscritte all'Albo degli autotrasportatori (istituito dalla L. 298/74) e ad essere in regola con i requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e capacità professionale, potranno dimostrare di avere acquisito, per cessione di azienda, imprese di autotrasporto, ovvero l'intero parco veicolare di altra impresa iscritta all'albo ed in possesso del titolo autorizzativo, che abbia cessato l'attività.

Accesso alla professione

È regolato da norme specifiche (direttiva 98/76/CE recepita in Italia con D.lgs n. 395 del 20.12.2000) che impongono il rispetto di requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e capacità professionale nonché l'iscrizione all'Albo degli autotrasportatori (per le imprese italiane, comunitarie o estere - ma in quest'ultimo caso a condizione di reciprocità). Le imprese che effettuano servizi internazionali intracomunitari devono munirsi anche di licenza comunitaria (Reg. 881/92/CEE) che viene rilasciata alle imprese già abilitate all'esercizio della professione.

La licenza consente trasporti stradali di merce in conto terzi, all'interno del territorio dell'Unione europea (compresi i dieci nuovi paesi membri):

- tra Stati membri;
- in transito attraverso Stati membri;

- all'interno di uno Stato membro (cabotaggio stradale).

I trasporti di cabotaggio stradale, in particolare, sono quelli nei quali il luogo di carico e quello di scarico della merce sono ubicati all'interno di uno Stato membro, diverso da quello dove ha sede l'impresa che li effettua. Tale tipo di trasporto - in precedenza soggetto a contingentamento autorizzativo - è stato liberalizzato dal 1° luglio 1998 per i vettori comunitari muniti di licenza comunitaria dal Regolamento CEE/3315/94 che ha modificato il Regolamento CEE/3118/93.

La disciplina vigente ammette i trasporti di cabotaggio all'interno di uno Stato membro a titolo temporaneo per i vettori comunitari che non dispongono di una sede fissa. I trasporti di cabotaggio stradale sono assoggettati al rispetto delle disposizioni dello Stato ospitante nei seguenti settori: a) prezzi e condizioni che disciplinano il contratto di trasporto; b) pesi e dimensioni dei veicoli stradali; c) disposizioni relative al trasporto di talune categorie di merci; d) durata della guida e del riposo; e) IVA sui servizi di trasporto.

I trasporti di cabotaggio sono inoltre possibili per i vettori dell'area S.E.E. - Norvegia, Islanda e Liechtenstein - negli Stati membri dell'UE e, viceversa, per i vettori Ue nei Paesi di tale area.

Per un periodo transitorio di 5 anni, in Italia, non possono essere eseguiti trasporti di cabotaggio stradale da parte dei vettori appartenenti ad alcuni nuovi Stati membri (Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Ungheria, Lituania, Lettonia, Estonia) anche se muniti di licenza comunitaria. In tale periodo transitorio, su base di reciprocità, neanche i vettori italiani possono effettuare trasporti di cabotaggio nei sette menzionati paesi.

Le regole per l'accesso alla professione sono armonizzate a livello comunitario e sono le stesse valide per i servizi nazionali.

Formazione dei prezzi

La recente legge-delega per la riforma del settore dell'autotrasporto di persone e cose, L. 1.3.2005, n. 32, prevede la liberalizzazione delle tariffe dei trasporti su strada in conto terzi di merce. L'adozione dei decreti legislativi di attuazione dovrà intervenire entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa (25.3.2005). Le norme attualmente vigenti (L. 298/74, artt. 50-55) prevedono per tale tipologia di trasporti tariffe obbligatorie a forcella, variabili tra un valore minimo ed un valore massimo. La contrattazione collettiva tra le Associazioni dei vettori e dell'utenza può prevedere la conclusione di contratti di settore in deroga alla disciplina tariffaria legale.

Obblighi di servizio pubblico

L'imposizione di obblighi di servizio pubblico è possibile in base al D.lgs 422/97 per i servizi di TPL merci (V. scheda TPL).

Orario di lavoro

Tempi di guida e riposo: per gli autisti di tutti i veicoli industriali superiori alle 3,5 t. sono regolati dal regolamento comunitario 3820/85.

Orario lavoratori mobili: direttiva 2002/15/CE per l'organizzazione dell'orario di lavoro per le persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto con veicoli industriali superiori alle 3,5 t.: limite massimo settimanale di 48 ore e nuova definizione di orario di lavoro (guida, tempi di carico e scarico merci, salita e discesa passeggeri, manutenzione e pulizia del veicolo, tempo a disposizione sul posto di lavoro). Entrata in vigore delle nuove disposizioni: 23 marzo 2005 per i lavoratori dipendenti; 23 marzo 2009 per gli autonomi. Il recepimento della direttiva è previsto dalla legge comunitaria per il 2004 (L. 62/2005). Ai lavoratori che impiegano veicoli industriali al di sotto delle 3,5 t. si applica il D.lgs 66/2003 che ha dato attuazione alle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.

Orario lavoratori non mobili: D.lgs 66/2003.

Servizi internazionali

I servizi internazionali, svolti nel quadro di accordi bilaterali o multilaterali tra Stati, sono soggetti ad autorizzazione. Tali accordi stabiliscono i diritti e requisiti di accesso, la tipologia di servizi e le tariffe.

Il rilascio delle *autorizzazioni bilaterali*, scambiate annualmente con gli Stati extra Ue con i quali l'Italia ha istituzionalizzato rapporti bilaterali in materia di trasporti di merci su strada, è disciplinato dalle norme di cui al DM 22 novembre 1999, n. 521 e dai decreti attuativi 7 aprile 2000 e 18 giugno 2002. Tali autorizzazioni sono valide per un singolo viaggio di andata e ritorno.

Le *autorizzazioni "multilaterali CEMT"* consentono l'esecuzione di trasporti tra i 40 Stati aderenti alla Convenzione CEMT (Conferenza Europea dei Ministri dei trasporti) e sono gerarchicamente sovraordinate rispetto alle autorizzazioni scambiate tra singoli Stati. Tali autorizzazioni, valide per un numero indefinito di viaggi - in destinazione, in transito, per

trasporti triangolari o per paesi terzi - non consentono in nessun caso lo svolgimento di servizi di cabotaggio. Sono rilasciate al trasportatore dal Paese di immatricolazione del veicolo trattore.

Le *autorizzazioni "paesi terzi"*, consentono di effettuare trasporti tra l'Italia ed un paese terzo e viceversa, senza obbligo di attraversamento del territorio del Paese d'origine del veicolo. Sulla base di accordi internazionali, esse sono state scambiate soltanto con pochi paesi ed in numero limitato: Bulgaria, Germania, Russia, Bielorussia, Ucraina.

Le autorizzazioni triangolari, invece, consentono di caricare/scaricare merce in uno dei due paesi contraenti, diretta in un paese terzo, a condizione che il veicolo riattraversi il suo paese di immatricolazione. Attualmente, l'Italia non ha scambiato autorizzazioni di questo tipo.

Il transito dei veicoli commerciali con la Bulgaria e la Romania è regolato da *accordi specifici conclusi dall'UE*. Tali accordi intendono favorire il traffico di transito dei vettori greci diretti nel territorio dell'Unione attraverso i suddetti paesi; ai vettori di tali paesi vengono concesse autorizzazioni di transito valide negli Stati dell'Unione, in aggiunta alle autorizzazioni bilaterali scambiate a livello governativo.

PROSPETTIVE E PROPOSTE IN DISCUSSIONE

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge-delega per il riassetto normativo dell'autotrasporto il Governo dovrà approvare i decreti legislativi volti, tra l'altro, a sancire.

- il superamento delle tariffe a forcella;
- il principio della responsabilità soggettiva del vettore e, dove accertata, anche del committente, del caricatore e del proprietario delle merci nei casi di violazione delle disposizioni sulla sicurezza della circolazione, per quanto riguarda in particolare il carico del veicolo, i tempi di guida e di riposo dei conducenti e la velocità massima consentita;
- l'individuazione di un sistema di certificazione di qualità per particolari tipologie di trasporto (merci pericolose, derrate deperibili, rifiuti industriali, prodotti farmaceutici);
- la riorganizzazione di talune strutture e organismi competenti nel settore dell'autotrasporto di merci, "con attribuzioni alla Consulta generale per l'autotrasporto (...) delle funzioni di proposta di indirizzi e strategie di governo del settore (...)".

In materia di orario di lavoro, in sede comunitaria è in discussione la riforma del Reg. 3820/85 che disciplina i tempi di guida e di riposo nel comparto autotrasporto (passeggeri e merci).

AUTOTRASPORTO PASSEGGERI

NORME IN VIGORE

Accesso al mercato

Linee di competenza statale (collegamenti regolari che interessano più di due regioni): in base alla L. 1822/39 sono subordinate a concessione statale per ciascuna linea. La priorità viene data alle imprese già esercenti la linea sia in sede di richiesta che di rinnovo della concessione. La recente legge-delega per il riassetto normativo del settore dell'autotrasporto di persone e cose (L. 32/2005) prevede, tra l'altro, per i servizi automobilistici interregionali di competenza statale "l'eliminazione delle rendite e dei diritti di esclusiva attraverso il graduale passaggio dal regime concessorio a quello autorizzativo". Il Governo dovrà provvedere ad adottare la necessaria legislazione di attuazione entro sei mesi dal 25.3.2005, data di entrata in vigore della legge.

Autolinee Gran Turismo: sono soggette alla medesima disciplina delle linee di competenza statale quelle che attraversano il territorio di almeno tre regioni; le altre rientrano nel regime previsto per i servizi di trasporto pubblico locale.

Noleggio autobus con conducente: l'esercizio dell'attività di trasporto di persone mediante noleggio di autobus con conducente è stato riformato dalla L. 218/2003 che ha sancito in questo settore il passaggio dalle licenze comunali alle autorizzazioni non soggette a limiti territoriali. Queste devono essere rilasciate dalle regioni o dagli enti locali delegati.

Autolinee di competenza regionale (collegamenti regionali o tra due regioni): si applica il D.lgs 422/97 che disciplina il TPL (vedi).

Servizi internazionali intracomunitari: è sempre necessaria la licenza comunitaria (v. paragrafo seguente). Inoltre:

- per i servizi regolari e quelli regolari specializzati non contemplati da un contratto stipulato tra l'organizzatore e il vettore è necessaria apposita autorizzazione degli Stati interessati (Regolamento comunitario 684/1992/CEE come modificato dal Regolamento 11/98). Tale autorizzazione può essere negata se il nuovo servizio per il quale è richiesta possa compromettere la redditività di servizi ferroviari attivi sullo stesso percorso o di altri servizi di linea su gomma (almeno due) già autorizzati in precedenza.

- per i *servizi occasionali* (principalmente caratterizzati dal fatto di trasportare gruppi costituiti su richiesta di un committente o del vettore stesso) e per i *servizi regolari specializzati* (a condizione che questi ultimi siano contemplati da un contratto stipulato tra l'organizzatore ed il vettore), nonché per gli *spostamenti a vuoto* relativi tali due categorie di trasporto, non è necessaria autorizzazione.

Accesso alla professione

È regolato dalle stesse norme comunitarie che regolano il trasporto di merci (direttiva 98/76/CE recepita in Italia con D.lgs n. 395 del 20.12.2000) e che impongono il rispetto di requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e capacità professionale. Le imprese che effettuano trasporti internazionali di viaggiatori a mezzo autobus sul territorio della Comunità è necessaria una licenza comunitaria rilasciata dalle autorità competenti dello Stato membro di stabilimento ai soggetti già autorizzati a svolgere nello stesso Stato di stabilimento servizi di trasporto su gomma sotto forma di servizi regolari, compresi i servizi regolari specializzati, o di servizi occasionali e che siano in regola con le prescrizioni comunitarie in materia di accesso alla professione (Reg. 464/92 e Reg. 11/98) e con le prescrizioni legali sulla sicurezza.

Formazione dei prezzi

Autolinee di competenza statale e Gran Turismo: le tariffe sono proposte dall'azienda e sono indicate nella concessione.

Noleggito autobus con conducente: tariffe libere.

Servizi di linea internazionali intracomunitari: tariffe libere

Autolinee di competenza regionale: tariffe stabilite dalla Regione e regolate dalla concessione o dal contratto di servizio.

Obblighi di servizio pubblico

Possibili solo per i collegamenti di competenza regionale. Da compensare ai sensi del Regolamento CEE/1191/69 così come modificato dal Regolamento CEE/1893/91.

Orario di lavoro

Tempi di guida e riposo: a tutti i trasporti non commerciali di viaggiatori su strada si applica il regolamento CEE/3820/85 con l'eccezione, tra le altre, dei trasporti effettuati con veicoli atti a trasportare nove persone al massimo, conducente compreso o con veicoli adibiti ad un servizio regolare di linea, il cui percorso non supera i 50 chilometri.

Orario lavoratori mobili: la direttiva 2002/15/CE (recepimento disposto dalla legge comunitaria 2004) ha il medesimo campo di applicazione del Regolamento CEE/3820/85 e regola l'organizzazione dell'orario di lavoro per le persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto (si rimanda a quanto già detto per l'autotrasporto merci). Ai lavoratori mobili dipendenti da aziende che effettuano servizi il cui percorso non supera i 50 Km si applica il D. lgs n. 66/2003 ad eccezione, in seguito a specifica esenzione operata dall'articolo 17, delle disposizioni concernenti il riposo giornaliero, il riposo settimanale, le pause e la durata del lavoro notturno per le quali è necessario fare riferimento alle corrispondenti norme del R.D. 2328/23 (servizi urbani) e della legge 138/58 (servizi extraurbani).

Orario lavoratori non mobili: si applica il D.lgs 66/2003 che ha dato attuazione alle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.

Servizi internazionali

Trasporti extra-UE

Lo svolgimento di servizi internazionali di trasporto viaggiatori con autobus avviene nell'ambito di accordi bilaterali e multilaterali tra Stati. I servizi internazionali occasionali di trasporto di viaggiatori effettuati con autobus tra paesi UE ed alcuni paesi terzi sono parzialmente liberalizzati in regime di autorizzazione in base all'Accordo Interbus del 22.11.20002 (approvato con Decisione n. 2002/917/CE del Consiglio dell'UE del 3.10.2002) che ha ripreso la maggior parte delle misure di liberalizzazione già previste dall'Accordo ASOR del 1982 non più applicabile a seguito dell'entrata nell'Unione europea di quasi tutti i paesi sottoscrittori ed in mancanza di una clausola che consentisse nuove adesioni. Paesi sottoscrittori di Interbus oltre all'UE: Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Moldova, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia e Turchia.

PROSPETTIVE E PROPOSTE IN DISCUSSIONE

La citata legge-delega per il riassetto normativo del settore dell'autotrasporto prevede sei mesi di tempo per l'approvazione da parte del Governo dei decreti legislativi di attuazione. Per il trasporto di persone, oltre alla liberalizzazione dei servizi interregionali di competenza statale (passaggio da un sistema di concessioni ad uno di autorizzazioni) è prevista l'introduzione di parametri intesi ad elevare gli standard di sicurezza e qualità, il riordino dei servizi esistenti nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome in materia di TPL, la riformulazione dell'apparato sanzionatorio amministrativo in ordine ai requisiti e alle condizioni per l'esercizio della professione.

In materia di orario di lavoro, si rimanda al paragrafo sull'autotrasporto merci.

L. 218/2003 sul noleggio autobus con conducente: l'attuazione regionale è in corso. È aperta la questione del divieto di distrazione di autobus acquistati con fondi pubblici destinati al trasporto pubblico.

La Commissione europea ha annunciato la presentazione delle seguenti proposte legislative:

- a) revisione del Reg. 684/1992/CEE, già modificato dal Reg. 11/98: l'autorizzazione preventiva oggi richiesta per i servizi regolari internazionali potrebbe essere abolita o essere assoggettata a silenzio-assenso o infine essere resa più facilmente ottenibile (con riduzione dei casi in cui è possibile il diniego);
- b) introduzione di requisiti di qualità per i servizi e connesse misure a tutela dei passeggeri.

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

NORME IN VIGORE

Accesso al mercato

Il settore, che comprende i servizi pubblici di trasporto regionale e locale e cioè i servizi di trasporto di persone e merci, con qualunque modalità effettuati che non rientrano tra quelli “di interesse nazionale”, è regolato dal D.lgs 422/97 e successive modifiche che definisce i servizi di TPL “l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale”. Il D.lgs 422, adottato in attuazione della L. 59/97 (c.d legge Bassanini), ha riscritto le regole del TPL introducendo tra le altre novità l'obbligo di gara per la selezione dei gestori dei servizi alla scadenza di un periodo transitorio. Le modalità di gestione tuttora prevalenti sono due: la gestione diretta da parte di aziende di proprietà degli enti locali; l'affidamento in concessione a privati.

Per quanto riguarda il trasporto locale passeggeri e merci per ferrovia, il DL 355/04 – L. 47/2004 ha prorogato al 31.12.04 gli affidamenti già assegnati alle imprese che non avessero raggiunto il rapporto del 35% costi/ricavi richiesto dal D.lgs 422/97.

Per le ex società in gestione commissariale governativa l'articolo 11 della legge 166/02 ha previsto che il periodo transitorio possa essere prorogato fino al 31.12 2005. Analoga proroga al 31.12.2005 è prevista per i servizi automobilistici dall'articolo 23 del D.L. 355/03.

Per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale vige l'obbligo di gara. Il 24 novembre 2004 è stata definitivamente approvata la legge delega in materia ambientale che, modificando l'art. 113 del TU enti locali (D.lgs 267/2000), esclude il settore del TPL dall'ambito di applicazione delle norme che regolano l'affidamento dei servizi pubblici locali e che finora consentivano, a determinate condizioni, di procedere agli affidamenti dei servizi stessi, compresi i trasporti, senza ricorrere a gare pubbliche. La possibilità per gli enti locali di ricorrere all'affidamento diretto dei servizi locali era stata di recente reintrodotta nel nostro ordinamento con il decreto-legge 269/03, poi convertito con legge 326/2003. Tale disciplina, per il TPL, si

sovrapponeva alle norme settoriali già previste dal citato D.lgs 422/97 e successive modifiche. Ora, con la modifica introdotta dalla delega ambientale, tali norme tornano ad essere, anche in tema di affidamenti, le uniche a cui fare riferimento. Quindi, per esempio, entro il 31 dicembre 2005 enti locali e regioni dovranno provvedere ad affidare i servizi di trasporto locale e regionale tramite procedure concorsuali e in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi mentre nel periodo transitorio potranno mantenere gli affidamenti diretti limitatamente ai servizi già espletati.

Accesso alla professione

È regolato dalle normative in vigore per ciascuno dei settori interessati (trasporto su gomma, ferrovia, trasporto marittimo, trasporto lacuale, trasporto aereo).

Formazione dei prezzi

La competenza in materia tariffaria nel settore del TPL è delle Regioni.

Obblighi di servizio pubblico

Sono eventualmente previsti e regolati dal contratto di servizio e devono essere sempre compensati in base a criteri predefiniti (V. Regolamenti comunitari 1181/69 e 1893/91, Dlgs 422/97 e sentenza “Altmark” del 2003 della Corte di Giustizia europea).

Orario di lavoro:

TPL su gomma: si rimanda a quanto già detto per l'autotrasporto merci e passeggeri.

TPL su ferro: lavoratori mobili e non: D.lgs 66/2003;

TPL via mare: personale di bordo: direttiva comunitaria gente di mare 1999/63/CE recepita con L. 39/2002 (Legge comunitaria 2001) - Norme di attuazione non ancora emanate; lavoratori non mobili: D.lgs 66/2003;

TPL lagunare, fluviale, lacuale: D.lgs 66/2003;

TPL aereo: personale di cabina: direttiva 2000/79/Ce recepita con L. 39/2002 (Legge comunitaria 2001) - Norme di attuazione non ancora emanate; lavoratori non mobili: D.lgs 66/2003.

Servizi internazionali

Valgono le regole previste per le singole modalità (V. schede modali).

Infrastrutture

Accesso

TPL su ferro: accesso soggetto a richiesta di assegnazione di capacità al gestore dell'infrastruttura ferroviaria (tenuto a dare priorità ai servizi minimi regionali) e al pagamento di pedaggi-diritti d'uso (i criteri di determinazione del canone di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria sono stati definiti con D.M. n. 43T/00 e 44T/00);

TPL su strada: accesso libero salvo specifiche limitazioni imposte dagli enti locali; pedaggi/diritti d'uso solo se previsti su determinate infrastrutture.

TPL via mare: l'utilizzo dell'infrastruttura portuale da parte delle imprese che svolgono servizi di TPL è soggetto alle stesse regole valide per le altre imprese ma i servizi di linea essenziali godono di condizioni di approdo preferenziali.

TPL lagunare, fluviale, lacuale: l'accesso alle infrastrutture è generalmente condizionato dalla capacità delle stesse e può richiedere il pagamento di canoni, tasse e diritti.

TPL aereo: V. scheda sul trasporto aereo.

Investimenti

La programmazione degli investimenti (per le opere da realizzare e per i mezzi di trasporto, incluso il materiale rotabile ferroviario, da acquisire) è attuata, in base al D.lgs 422/97, attraverso il ricorso a contratti di programma sottoscritti dal Ministro dei trasporti e della navigazione e dalla regione, nonché dai presidenti delle province, dai sindaci e dai presidenti delle comunità montane nel caso di esercizio associato di servizi comunali di trasporto locale, direttamente coinvolti nella realizzazione delle opere.

PROSPETTIVE E PROPOSTE IN DISCUSSIONE

L'approvazione della delega ambientale riapre una serie di questioni legate all'attuazione del D.lgs 422 tra le quali in particolare l'obbligo di gara per l'affidamento dei servizi.

È attualmente in discussione una proposta di legge recante "Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale" (risultante dal testo unificato delle proposte C. 3053 Ferro, C. 4358 De Laurentiis, C. 4815 Rosato, C. 4928 Sanza, C. 4957 Raffaldini e C. 5057 Pasetto) che tra le altre norme prevede un slittamento del periodo transitorio al 31.12.2006, ulteriormente prolungabile in presenza di fusioni societarie o cessioni di capitale da parte delle aziende pubbliche.

È annunciata la presentazione di una proposta di regolamento comunitario sull'affidamento e il finanziamento dei servizi pubblici di trasporto su strada e su ferro, in sostituzione del vigente Reg. 1191/69/CEE. La proposta dovrebbe prevedere, in via generale, la contrattualizzazione del rapporto mediante contratto di servizio e la messa a gara, con possibilità di affidamento diretto in quattro ipotesi: 1) servizi di modesta entità, 2) servizi ferroviari di lunga percorrenza, 3) autoproduzione (*in house*), con il divieto per l'affidatario di partecipare a gare al di fuori del territorio dell'ente controllante, 4) ragioni d'urgenza. L'esclusione dalle gare per gli affidatari diretti dovrebbe valere già nel periodo transitorio.

TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI E MERCI

NORME IN VIGORE

Accesso al mercato

A seguito dell'apertura della rete nazionale per lo svolgimento di tutte le tipologie di trasporto nazionale e internazionale sancita dal D.lgs 188/2003, gli aspetti relativi all'accesso al mercato e quelli relativi all'accesso all'infrastruttura in questo settore di fatto coincidono.

La direttiva 91/440/CE sullo sviluppo delle ferrovie comunitarie per prima ha previsto la liberalizzazione dei trasporti internazionali tra Stati membri effettuati da associazioni di imprese ferroviarie di cui almeno due comunitarie nonché dei trasporti combinati internazionali di merci anche se forniti da imprese ferroviarie singole.

Parte del c.d. primo pacchetto ferroviario, la direttiva 2001/12, modificando la direttiva 91/440, ha poi disposto la liberalizzazione del trasporto internazionale di merci: da subito sulla rete ferroviaria transeuropea (così come identificata dalla direttiva stessa – 50.000 km di binari) e, a partire dal 15 marzo 2008, sull'intera rete ferroviaria. Le direttive sono entrate in vigore il 15 marzo 2003. Il D.lgs 188/2003 ha dato attuazione in Italia alle direttive ferroviarie 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE del primo pacchetto.

A fine marzo 2004, è stato inoltre approvato in sede UE il c.d. secondo pacchetto ferroviario che comprende quattro provvedimenti tra cui la direttiva 2004/51/CE che modifica ulteriormente la storica direttiva 91/440 sullo sviluppo delle ferrovie comunitarie. Per quanto riguarda l'apertura del mercato del trasporto merci ferroviario, mentre il primo pacchetto riguardava solo il trasporto internazionale, la direttiva 2004/51 (termine di attuazione: 31 dicembre 2005) prevede:

- di aprire prima, dall'1.1.2006, l'intera rete al trasporto internazionale merci,
- di liberalizzare il trasporto nazionale di merci (cabotaggio) a partire dal 1.1.2007.

L'avvio della liberalizzazione del trasporto passeggeri è prevista dalle proposte del c.d. terzo pacchetto (v. oltre).

La L. 388/2000 (Finanziaria 2001, art. 131) sancisce il superamento dell'esclusiva in favore di FS (dal 2000 Trenitalia) prevedendo che "il Ministro dei trasporti può rilasciare titoli

autorizzatori” ai soggetti in possesso della licenza ferroviaria di cui al DPR 146/99 di attuazione della direttiva 95/18 anche per servizi diversi da quelli previsti dalle direttive comunitarie (associazioni internazionali di imprese ferroviarie e imprese ferroviarie italiane che forniscono servizi di combinato internazionale).

Così, in base alle prescrizioni del D.lgs 188/2003, oggi possono accedere al mercato italiano, per l'espletamento di tutte le tipologie di servizi di trasporto in ambito nazionale ed internazionale, a condizione di reciprocità qualora si tratti di imprese aventi sede all'estero o loro controllate, tutte le imprese ferroviarie che ne facciano richiesta al gestore RFI purché in possesso di:

1. licenza,
2. autorizzazione,
3. certificato di sicurezza.

Licenza e autorizzazione sono rilasciate entrambe dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il certificato di sicurezza è rilasciato dal gestore dell'infrastruttura sulla base delle norme e degli standard definiti dal Ministero.

Accesso alla professione/esercizio di impresa

La direttiva 95/18/CE (recepita con DPR 146/99) ha introdotto la “licenza” ferroviaria quale titolo necessario per accedere alla rete degli altri paesi comunitari e fornire i servizi liberalizzati dalla direttiva 91/440. Con la direttiva 2001/13/Ce, recepita con D.lgs 188/2003, la licenza è diventata titolo di abilitazione per tutti gli operatori ferroviari.

Oltre alla licenza ferroviaria, il cui rilascio è basato sul rispetto dei requisiti di onorabilità, capacità e competenza professionale per svolgere attività ferroviaria, gli operatori dovranno essere in possesso del certificato di sicurezza (attestante il rispetto delle normative nazionali compatibili con il diritto comunitario) rilasciato dal gestore della rete nonché disporre del materiale rotabile, del personale di guida e accompagnamento dei convogli, di copertura assicurativa per la responsabilità civile. La licenza è valida su tutto il territorio comunitario ed ha validità temporale illimitata salvo il venire meno dei requisiti necessari per il rilascio.

Formazione dei prezzi

Per Trenitalia le tariffe dei servizi di trasporto passeggeri non regionale (lunga e media percorrenza) sono amministrare e determinate in base al metodo del *price cap* (Delibere Cipe 24.4.1996 e 173/1999). Per gli altri operatori e per tutto il trasporto merci sono libere.

Obblighi di servizio pubblico

Eventualmente previsti dal contratto di servizio tra lo Stato (o la Regione nel caso si tratti di TPL) e l'azienda. Devono essere compensati ex Regolamenti comunitari 1191/69 e 1893/91. Per i servizi di TPL si rimanda alla relativa scheda.

Orario di lavoro

Lavoratori mobili e non mobili: D.lgs 66/2003. Il D.lgs art. 17, 2° co., lett. e. n. 2 prevede la possibilità, a determinate condizioni, di derogare alle prescrizioni del decreto stesso in materia di riposo giornaliero, pause, lavoro notturno, durata massima settimanale per il personale che lavora nel settore dei trasporti ferroviari: 1) per le attività discontinue; 2) per il servizio prestato a bordo dei treni; 3) per le attività connesse al trasporto ferroviario e che assicurano la regolarità del traffico ferroviario.

Servizi internazionali

Lo svolgimento di servizi ferroviari internazionali, come per gli intracomunitari, si basa su un sistema di cooperazione, accordi tecnici e convenzioni tariffarie tra imprese ferroviarie.

PROSPETTIVE E PROPOSTE IN DISCUSSIONE

Trasporto merci e passeggeri

Il terzo pacchetto ferroviario, presentato a marzo 2004 dalla Commissione europea si compone di 4 proposte:

- una proposta di direttiva relativa alla certificazione dei macchinisti di locomotori e treni destinati al trasporto di passeggeri e merci nella Comunità;
- una proposta di regolamento relativa ai diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario internazionale;
- una proposta di direttiva relativa all'apertura del mercato per i servizi di trasporto ferroviario di passeggeri; in base a questa proposta, tutti i servizi di trasporto internazionale sarebbero aperti alla concorrenza dal 1° gennaio 2010, ad eccezione dei collegamenti che tra due località specifiche che sono oggetto di un contratto di servizio pubblico; i collegamenti esclusi dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione di un futuro regolamento che dovrebbe sostituire il regolamento 1191/69/CEE relativo agli obblighi di servizio pubblico nei settori dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile;
- una proposta di regolamento relativo alla qualità dei servizi di trasporto ferroviario di merci.

Trasporto combinato su ferrovia

Il DPR 340/2004, pubblicato in GU solo il 14.3.2005, è l'atteso regolamento di attuazione dell'art. 38 della L. 166/2002 (Interventi urgenti nel settore dei trasporti). Prevede un pacchetto di misure in favore del trasporto combinato, accompagnato e di merci pericolose per ferrovia. Si attendono i relativi decreti ministeriali di attuazione. In materia c'è anche da segnalare che un decreto-legge di fine 2004 (DL 315/2004) ha affidato alla Cassa depositi e prestiti la gestione del Fondo previsto dall'art. 38, comma 6 della L. 166/2002 per l'erogazione di incentivi al combinato ferroviario per investimenti realizzati nel triennio 2004-2006. L'erogazione avverrà sulla base di modalità da definire con apposita convenzione tra la Cassa e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: la nuova procedura allunga i tempi dell'erogazione dei contributi.

La Commissione europea ha annunciato l'elaborazione di Linee Guida sui criteri di valutazione della legittimità dei trasferimenti pubblici agli operatori ferroviari in un contesto concorrenziale.

TRASPORTO AEREO PASSEGGERI E MERCI

NORME IN VIGORE

Accesso al mercato

Liberalizzato per le compagnie comunitarie l'accesso alle rotte UE, anche domestiche dal 1° aprile 1997 – Reg. CEE/2408/92. Vigè l'obbligo di non discriminazione in caso di ripartizione dei traffici su sistemi aeroportuali.

Accesso alla professione

Sono abilitati i vettori muniti di licenza rilasciata dalle autorità nazionali ex Reg. CEE/2407/92 sul rilascio delle licenze ai vettori aerei. In Italia l'Autorità nazionale è l'Enac. La licenza consente di effettuare a titolo oneroso trasporti aerei di passeggeri, posta e/o merci, secondo le modalità indicate nell'abilitazione stessa. Il suo rilascio è subordinato al possesso di requisiti: professionali, organizzativi, finanziari, assicurativi e tecnici.

Formazione dei prezzi

Le tariffe aeree per i servizi relativi a trasporti effettuati all'interno dell'Unione europea sono libere sia per i passeggeri che per le merci – Reg. CEE/2409/92 (passeggeri e merci) salva l'eventuale imposizione di obblighi di servizio volti a favorire determinate categorie di utenti.

Obblighi di servizio pubblico

Un singolo Stato può imporre obblighi di servizio pubblico su rotte ritenute essenziali per lo sviluppo di una regione (e in assenza di valide alternative offerte da altre modalità) nella misura necessaria a garantire che su tali rotte siano prestati servizi aerei di linea adeguati e rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale. Eventuali esclusive e compensazioni devono essere previste, per un periodo massimo di tre anni, nell'ambito di

contratti di servizio assegnati con gara europea – Reg. CEE/2408/92, art. 4. Per i servizi di TPL si veda anche la relativa scheda.

Orario di lavoro

Personale di cabina: direttiva 2000/79/CE relativa all'attuazione dell'accordo sull'organizzazione dell'orario di lavoro del personale di volo nell'aviazione civile – Recepita con L. 39/2002 (Legge comunitaria 2001) – Norme di attuazione non ancora emanate.

Personale non mobile: D.lgs 66/2003 che ha dato attuazione alle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.

Servizi internazionali

I collegamenti aerei internazionali (paesi terzi) sono regolamentati da accordi aerei bilaterali e multilaterali normalmente in linea con gli standard e le regole dell'Organizzazione internazionale per l'aviazione civile, l'ICAO e della Joint Aviation Authorities - JAA. Gli accordi riguardano la concessione dei diritti, il regime di designazione ed autorizzazione delle compagnie aeree nonché le relative revoche, gli esoneri dagli oneri doganali e fiscali, le tariffe, la sicurezza, lo stabilimento degli uffici delle compagnie aeree, la vendita dei biglietti aerei ed il trasferimento dei proventi, le consultazioni e gli emendamenti agli stessi accordi aerei, la risoluzione delle controversie, l'adeguamento alle convenzioni multilaterali, lo scambio dei dati statistici ed il termine degli accordi stessi. Le rotte, i diritti di traffico, la tipologia di aeromobili da utilizzare, la capacità ed il numero delle frequenze da effettuare sono regolate da appositi allegati tecnici agli stessi accordi aerei. Allo stato, esistono migliaia di accordi bilaterali su scala mondiale e l'Italia ha concordato diverse decine di intese bilaterali.

PROSPETTIVE E PROPOSTE IN DISCUSSIONE

In attuazione della delega contenuta nel decreto-legge 237/04 così come modificato ed integrato dalla legge 265/2004 di conversione (v. anche la scheda sul Settore aeroportuale), è stato approvato il D.lgs 96/2005 di riforma della parte aeronautica del Codice della Navigazione. Sono previste novità in materia di licenze, accordi tra compagnie aeree, tutela dei passeggeri e responsabilità dei vettori.

A livello comunitario sono oggetto di valutazione:

- a) la revisione del pacchetto legislativo che ha liberalizzato il mercato aereo intraeuropeo (Regolamenti 2407, 2408 e 2409 del 1992) con riferimento a: 1) vigilanza rafforzata sulla situazione finanziaria delle compagnie, 2) applicazione uniforme delle norme tecniche elaborate in sede internazionale (JARs), 3) semplificazione del regime vigente per l'imposizione di obblighi di servizio pubblico, con possibile estensione del periodi di affidamento, 4) estensione a tutti i vettori comunitari, senza discriminazione, dei diritti di traffico derivanti da accordi bilaterali conclusi dai Paesi membri con Paesi terzi, 5) sorveglianza rafforzata sui prezzi, specie in caso di collegamenti serviti in quasi monopolio e in caso di tariffe particolarmente basse;
- b) la tassazione del kerosene, nel quadro delle azioni intese a contenere l'impatto ambientale del trasporto aereo e internalizzare il relativo costo;
- c) l'ammissione di sovvenzioni pubbliche alle compagnie per l'attivazione di nuovi collegamenti o nuove frequenze a partire dagli aeroporti regionali.

TRASPORTO MARITTIMO PASSEGGERI E MERCI

NORME IN VIGORE

Accesso al mercato

Nel 1992 il Regolamento comunitario n. 3577 ha stabilito il principio della libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo all'interno degli Stati membri.

Dunque il mercato comunitario dei servizi di trasporto marittimo è liberalizzato sia per quanto riguarda i collegamenti tra Stati membri, sia per quanto riguarda il cabotaggio, inclusi i collegamenti con le isole. Qualsiasi armatore comunitario oggi può operare nel cabotaggio insulare di un altro Stato membro se: realizza il servizio nel rispetto di quanto ad esso consentito per analogia attività nel suo Stato di appartenenza; si adegua alle condizioni in materia di equipaggio che lo Stato ospitante impone al proprio armamento (tale vincolo non sussiste in caso di viaggi seguiti o preceduti da collegamenti internazionali).

Con DL 457/97, convertito, con modificazioni, dalla L 30/98, e successive modificazioni (Disposizioni urgenti per lo sviluppo del settore dei trasporti e l'incremento dell'occupazione) è stato istituito il Registro Internazionale, corredato di agevolazioni sotto il profilo fiscale e contributivo volte a contenere i costi di esercizio delle navi iscritte. In tale Registro possono essere iscritte, previa autorizzazione ministeriale, le navi adibite esclusivamente a traffici commerciali internazionali. La legge 326/2003 ha esteso il regime normativo del Registro internazionale alle navi di cabotaggio che effettuano viaggi superiori alle 100 miglia. Il provvedimento ha ricevuto la definitiva approvazione delle istituzioni comunitarie a luglio 2004.

Accesso alla professione

L'accesso alla professione è libero.

Formazione dei prezzi

Le tariffe dei servizi di trasporto sono libere salvo quelle dei servizi essenziali (sovvenzionati) che sono soggette ad autorizzazione amministrativa (v. paragrafo successivo).

Obblighi di servizio pubblico

Il regolamento comunitario 3577/92 prevede che per esigenze di servizio pubblico nei collegamenti da, tra e verso le isole si possano imporre obblighi di servizio pubblico da compensare nonché concludere contratti di servizio su base non discriminatoria e a condizione che le eventuali compensazioni siano disponibili per tutti gli armatori comunitari.

Le Società del Gruppo Tirrenia (oltre a Tirrenia, la Società Adriatica e le società regionali Caremar, Saremar, Siremar e Toremar) sono tenute a garantire, *in maniera efficiente, costante e regolare nell'arco dell'intero anno*, i servizi di collegamento con le isole maggiori e minori italiane. Tra tali società e lo Stato sono in essere convenzioni ventennali non esclusive (passeggeri e merci) che scadranno il 31.12.2008. Tali convenzioni individuano le linee, le frequenze dei collegamenti, la tipologia di nave per ciascuna linea, definiscono le caratteristiche dei servizi e le eventuali agevolazioni tariffarie per determinate categorie di utenti (es. residenti sulle isole). Le prestazioni delle società convenzionate per le linee ritenute essenziali, individuate con DM su proposta tecnica dell'azienda interessata trovano corrispettivo nella "sovvenzione di equilibrio", che ripiana lo sbilancio tra ricavi e costi ed i cui parametri di calcolo sono definiti nelle citate convenzioni. Le tariffe dei servizi essenziali sono soggette ad autorizzazione amministrativa. Il Gruppo Tirrenia opera nell'ambito di un quadro normativo rappresentato essenzialmente dalle leggi 684/74, 169/75, 856/86 e 160/89.

Per quanto riguarda il TPL, il D.lgs 422/97 fa salve le citate convenzioni ma prevede che le Regioni possano individuare ulteriori servizi di interesse locale mediante contratto di servizio. Gli obblighi di servizio pubblico devono essere compensati ai sensi della normativa sul TPL.

Orario di lavoro

Personale di bordo: direttiva 1999/63/CE sull'orario di lavoro della gente di mare recepita con L 39/2002 (Legge comunitaria 2001) – Le norme di attuazione non sono state ancora emanate.

È da tenere presente che la direttiva 1999/63/CE recepisce quanto previsto dalla Convenzione OIL 180/96 con la quale a livello internazionale è stata definita la disciplina dell'orario di lavoro per il personale navigante.

Il decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 108 recepisce e dà attuazione alla direttiva 1999/63/CE relativa all'accordo sull'organizzazione dell'orario di lavoro della gente di mare, concluso dall'Associazione Armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione dei sindacati dei trasportatori dell'Unione europea (EFST).

Si osserva che, rispetto ai contenuti della direttiva europea, il decreto legislativo 108/2005 introduce regole più restrittive in materia di contrattazione tra le parti sociali e di flessibilità nella prestazione lavorativa.

Servizi internazionali

Servizi extra-UE

L'accesso al mercato è libero. Le navi devono rispettare la normativa dello Stato di bandiera che comunque deve essere in linea con gli standard definiti in sede di Organizzazione Marittima Internazionale (IMO).

PROSPETTIVE E PROPOSTE IN DISCUSSIONE

In un mercato ormai completamente liberalizzato, le principali aspettative del settore sono legate soprattutto, sotto il profilo normativo, all'approvazione di provvedimenti di incentivazione, di pianificazione e finanziamento delle infrastrutture e per lo sviluppo della modalità marittima.

È grande l'interesse per lo sviluppo delle cosiddette Autostrade del Mare. Inserite con la revisione del 2004 degli orientamenti per lo sviluppo delle Reti Transeuropee di trasporto tra i progetti prioritari da realizzare entro il 2010, le Autostrade del Mare rappresentano una rete di collegamenti finalizzata a “concentrare i flussi di merci su itinerari basati sulla logistica marittima in modo da migliorare i collegamenti marittimi esistenti o stabilirne di nuovi, che siano redditizi, regolari e frequenti, per il trasporto di merci tra Stati membri onde ridurre la congestione stradale e/o migliorare l'accessibilità delle regioni e degli Stati insulari e periferici”. Inoltre “le autostrade del mare non dovrebbero escludere il trasporto misto di persone e merci, a

condizione che le merci siano predominanti". (Decisione 884/2004/CE del PE e del Consiglio del 29.4.04 che modifica la 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo delle TEN-T).

L'attenzione del settore è anche concentrata sulla possibilità di estendere la *tonnage tax*, il sistema opzionale di imposizione fiscale basato sul tonnellaggio delle navi iscritte nel Registro internazionale e gestite da residenti in Italia, previsto dal D.lgs 344/200, entrato in vigore a partire dal 1° gennaio 2005.

Ugualmente avvertita è la questione del rifinanziamento della L. 88/2001 che dispone una riduzione dei costi finanziari per gli armatori in relazione agli investimenti navali e contributi statali alla demolizione navale di vecchie navi cisterna e traghetto. A questo proposito si segnala che una recente pronuncia della Corte Costituzionale (sentenza 77/2005) ha dichiarato illegittime, perché invasive della competenza regionale, le norme statali - art. 4, commi 209, 210 e 211 della L. 350/2003 - Finanziaria 2004 volte, tra l'altro, a rifinanziare gli interventi di cui alla L. 88/2001.

INFRASTRUTTURE STRADALI

NORME IN VIGORE

Programmazione

Infrastrutture: l'iter dei progetti riguardanti opere non classificate dalla c.d. Legge Obiettivo (v. infra) quali "strategiche di preminente interesse nazionale" segue la procedura di approvazione ordinaria in cui la sede decisionale è la Conferenza dei servizi (artt. 14, 14bis, 14ter e 14quater e 14quinquies della L. 241/1990 così come modif. anche dalla L. 340/2000 e dalla Legge n. 15/2005). La normativa nazionale di riferimento per la disciplina delle opere infrastrutturali – nel rispetto delle competenze regionali costituzionalmente sancite – e dell'istituto della concessione di opere pubbliche, è rappresentata dalla Legge 109/1994 e succ. mod. (c.d. Legge Merloni), dal relativo Regolamento generale n. 554/1999 e dal DPR. N. 34/2000 sulla qualificazione.

Grandi infrastrutture strategiche: la Legge Obiettivo (L. 443/2001 così come modificata dalla L. 166/2002, Collegato Infrastrutture alla Finanziaria 2002) ha innovato il regime applicabile alle infrastrutture, pubbliche e private e agli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, prevedendo per tali opere procedure alternative a quelle ordinarie volte ad accelerare l'approvazione dei relativi progetti e a favorire un maggior coinvolgimento dei privati nel finanziamento.

Il DL 35/2005 (art. 5, co. 5), c.d. "decreto sulla competitività" convertito dalla L. 80/2005, ha esteso la disciplina derogatoria e semplificata prevista dalla Legge Obiettivo alle opere e agli interventi di cui alle concessioni autostradali già assentite non inclusi nel Primo programma delle opere strategiche (v. infra) e la cui realizzazione o il cui completamento siano indispensabili per lo sviluppo economico. In concreto, tali opere, inizialmente soggette alla normativa ordinaria di cui alla Legge Merloni, dovranno essere individuate con un DPCM, su proposta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che le dichiarerà "interventi infrastrutturali strategici e urgenti".

La Legge Obiettivo innova in materia di:

- valutazione di impatto ambientale (anticipata al momento del preliminare il quale risulta arricchito di ulteriori contenuti rispetto a quelli previsti dalla L. 109/94);

- approvazione della progettazione (la competenza ad approvare il progetto preliminare e quello definitivo spetta al CIPE integrato dai Presidenti delle Regioni interessate);
- rilascio delle autorizzazioni, approvazioni e pareri ivi compresi quelli degli enti gestori delle interferenze (da rendersi entro termini perentori, mediante apposita procedura di conferenza di servizi, regolata dal D. lgs. 190/2002 in deroga alla L. 241/90);
- cadenze temporali, predefinite per le diverse fasi procedimentali;
- meccanismi per il superamento del dissenso delle Regioni o Province autonome all'approvazione del progetto;
- concessione di costruzione e gestione: vengono meno i vincoli economici e temporali previsti dalla Legge Merloni. Il prezzo da accordare al concessionario (in aggiunta al diritto di gestire l'opera) e la durata della concessione sono determinati sulla base del piano economico e finanziario e costituiscono parametri di aggiudicazione della concessione. Scompare l'obbligo di appaltare a soggetti terzi il 40% dei lavori oggetto della concessione: per l'affidamento dei lavori a terzi, il concessionario è tenuto a rispettare le norme della direttiva UE 93/37 e cioè quelle relative alla pubblicità e ai termini.

Le opere sono individuate dal governo mediante un Programma predisposto dal Ministro delle Infrastrutture e Trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le regioni o province autonome interessate. Il programma, previo parere del CIPE e previa intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni, è inserito nel Dpef tra le iniziative di politica economica, con la previsione degli stanziamenti necessari alla realizzazione delle opere. Il Programma tiene conto del Piano generale dei Trasporti. L'inserimento nel Programma di infrastrutture strategiche non comprese nel Piano generale dei trasporti, costituisce automatica integrazione dello stesso.

Nella Legge finanziaria il Governo è tenuto ad indicare le risorse necessarie, da aggiungersi ai finanziamenti pubblici, comunitari e privati disponibili, per la realizzazione dell'opera.

La legittimità costituzionale della procedura di individuazione delle opere strategiche prevista dalla legge obiettivo è stata confermata dalla Corte Costituzionale - Sentenza n. 303 del 25 settembre - Depositata in Cancelleria il 1° ottobre 2003 che ha ritenuto la legge 433 non invasiva delle attribuzioni regionali.

Con delibera del 21/12/2001 (delibera n. 121, modificata dalla delibera 14/3/2003 n. 10 e con delibera 29.4.2004 n. 9) il CIPE ha approvato il 1° Programma delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale. Con delibera CIPE 25 luglio 2003, n. 63, sono state rideterminate le quote dei limiti di impegno stabiliti in precedenza.

Il Programma è articolato in una serie di sottosistemi tra i quali, per il settore trasporti: Sistema valichi; Corridoi longitudinali plurimodali (padano; Tirreno-Brennero; tirrenico-Nord Europa; adriatico; dorsale centrale); Sistema Mo.se; Ponte sullo Stretto di Messina; Corridoi trasversali dorsale appenninica; Piastra logistica euromediterranea della Sardegna; Hub portuali, interportuali e allacciamenti ferroviari e stradali grandi hub aeroportuali; Sistemi urbani.

Costruzione, gestione, manutenzione e sviluppo

Autostrade e strade statali. La costruzione, gestione, manutenzione e sviluppo della rete autostradale e stradale statale sono di competenza dell'Anas, la Spa pubblica che opera secondo gli indirizzi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'86% circa della rete autostradale è affidata in concessione dall'ANAS a società di diritto privato. Sono concessioni di opere pubbliche i "contratti conclusi in forma scritta fra un imprenditore ed un'amministrazione aggiudicatrice, aventi ad oggetto la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori pubblici...nonché la loro gestione funzionale ed economica" (L. Merloni art. 19, co. 2). Il concessionario, quindi, non è direttamente remunerato dal concedente ma ottiene da questo il diritto di gestire l'opera e di percepirne i proventi dall'utenza mediante il pedaggio.

Le società italiane concessionarie di autostrade e trafori sono 24, di cui 7 a controllo prevalentemente pubblico. Le concessioni attualmente in essere sono regolate da convenzioni sottoposte al diritto privato. Al loro scadere la regolamentazione vigente prevede procedure competitive per l'assegnazione. I concessionari sono di regola tenuti ad appaltare a soggetti terzi quote di lavori. I compiti di "vigilare sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e controllare la gestione delle autostrade il cui esercizio sia stato dato in concessione" spettano all'ANAS (DL 138/2002).

Per quanto riguarda le nuove opere da realizzare e gestire in regime di concessione, il rilascio delle concessioni stesse è soggetto al rispetto di procedure concorrenziali.

Strade regionali provinciali e comunali. La costruzione, gestione, manutenzione e sviluppo delle strade regionali, provinciali e comunali sono di pertinenza rispettivamente delle regioni, delle province, dei comuni.

Accesso

Alle autostrade gestite dall' ANAS si accede gratuitamente.

La rete in concessione è normalmente soggetta a un sistema di pedaggi su base chilometrica differenziati in base alla classe dei veicoli nonché in alcuni casi in funzione del tipo di percorso (tratte di pianura o di montagna).

L'adeguamento dei pedaggi autostradali avviene tramite l'applicazione del metodo del *price cap* (Delibera Cipe n. 319 del 1996 e L. 47/2004, art. 21).

Il prezzo applicato è vincolato a specifici livelli tariffari fissati, sulla base del Piano Finanziario e per l'intero periodo della concessione, in sede di rilascio o revisione della stessa. Il pedaggio autostradale costituisce quindi il corrispettivo che l'utente paga per la copertura dell'investimento autostradale (ossia per la progettazione, costruzione, manutenzione ed evoluzione in funzione dei crescenti volumi di traffico). L'investimento relativo all'opera pubblica non grava quindi sulla fiscalità generale e quindi su tutti i cittadini, ma esclusivamente su chi beneficia direttamente dell'infrastruttura secondo il modello del *pay for use*. In materia tariffaria la delibera CIPE 20 dicembre 1996 ha regolato le modalità di adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio autostradale, originariamente fissate dalla convenzione in modo da garantire alle aziende concessionarie adeguamenti da determinare sulla base di criteri certi e di entità prevedibile, nonché incentivare il miglioramento dell'efficienza gestionale e della qualità del servizio. A tali adeguamenti tariffari si applica la cosiddetta formula del *price cap*, che regola pertanto a regime le relazioni intercorrenti fra l' ANAS e la società concessionaria.

La rete stradale statale, provinciale e comunale è, salvo eccezioni, ad accesso gratuito. Molti comuni applicano sistemi di regolazione della circolazione e della sosta, in particolare nei centri storici.

PROSPETTIVE E PROPOSTE IN DISCUSSIONE

Con riferimento al “sistema Legge obiettivo”:

- Regolamento recante “Istituzione di un sistema di garanzia globale per l’esecuzione di lavori pubblici, in attuazione dell’art. 30, comma 7bis, della legge 14 febbraio 1994 n. 109”
- Decreto Legislativo modificativo ed integrativo del D. Lgs. 190/2002 per la redazione ed approvazione dei progetti e delle varianti e la rimozione delle interferenze opere strategiche

Con riferimento al sistema normativo “ordinario”:

- Regolamento di modifica del DPR 554/99 (Regolamento esecutivo Legge Merloni)
- Regolamento per la verifica e la validazione dei progetti
- La Legge Comunitaria 2004 contiene una delega al Governo per il recepimento della Direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi.
- Legge recante “riforma organica della procedura di finanza di progetto”

Normativa comunitaria:

- Revisione Direttiva 62/99/CE relativa alla tariffazione dei mezzi pesanti per l’uso di infrastrutture (“Eurovignetta”).

INFRASTRUTTURE FERROVIARIE

NORME IN VIGORE

Programmazione

La programmazione delle opere e degli investimenti segue iter diversi secondo che si tratti di Grandi infrastrutture ex legge obiettivo (L. 443/2001), altre infrastrutture di competenza statale o di infrastrutture di livello regionale, provinciale o comunale (V. scheda Infrastrutture stradali ed autostradali).

Infrastrutture di trasporto di livello regionale, provinciale o comunale: la programmazione delle opere e dei relativi investimenti è affidata, in base al D.lgs 422/97 (art. 15) ad appositi accordi di programma che devono essere sottoscritti dal Ministro dei trasporti e della navigazione e dalla regione nonché dai presidenti delle province, dai sindaci e dai presidenti delle comunità montane nel caso di esercizio associato di servizi comunali di trasporto locale direttamente coinvolti nella realizzazione delle opere. Gli accordi di programma individuano le opere da realizzare - e i mezzi di trasporto, incluso il materiale rotabile ferroviario - da acquisire, i tempi di realizzazione, i soggetti coinvolti, le risorse necessarie, le fonti di finanziamento certe e i tempi di erogazione.

Gestione della rete

RFI, nata dal processo di riorganizzazione del Gruppo FS nel luglio 2001, opera in regime di concessione pubblica in forza dell'Atto di Concessione (DM 138/T del 2000) in qualità di Gestore dell'infrastruttura. Attribuisce le tracce orarie sulla base dei criteri e delle priorità previsti dal DPR 146/99 e della delibera Cipe del 5.11.99.

Con Disposizione n. 53/AD del 5 dicembre 2003 è stato pubblicato il Prospetto Informativo della Rete (P.I.R.) ed. dicembre 2003, valido dal 14 dicembre 2003 al 10 dicembre 2005, che contiene tutte le informazioni necessarie ai richiedenti per accedere alla infrastruttura. La struttura redazionale ed organizzativa del P.I.R., concordata a livello europeo, è omogenea fra le infrastrutture europee dei paesi dell'UE. La Disposizione è stata adottata nel rispetto del DPR

146/1999 che resta valido fino all'emanazione delle norme di attuazione del D.lgs 188/2003, ed in particolare dell'art. 13 di tale provvedimento.

Accesso alla rete

RFI provvede alla ripartizione della capacità di rete, attraverso l'assegnazione delle tracce orarie, in base alle prescrizioni delle direttive 95/19/CEE e 2001/14/CE sulla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura e delle relative norme di attuazione. Assicura che la capacità sia ripartita tra i richiedenti su base equa, non discriminatoria, nel rispetto del principio di trasparenza e del diritto comunitario nonché in modo da consentire un utilizzo efficace e ottimale dell'infrastruttura ferroviaria. Nell'assegnazione hanno diritto di priorità (DPR 146/99 e Delibera Cipe 5.11.99):

- i servizi minimi regionali;
- i servizi ad alta velocità su linee dedicate;
- i servizi merci su linee specializzate.

Tra gli altri servizi la priorità spetta ai servizi cadenzati e a quelli di interconnessione alla rete nazionale. Per ciascuna fascia oraria i servizi prioritari non possono occupare più del 60% della capacità.

L'utilizzo dell'infrastruttura è soggetta al pagamento di un canone stabilito dal Ministero dei trasporti. Il gestore dell'infrastruttura calcola il canone e lo riscuote. Per la determinazione del canone valgono i parametri stabiliti dal D.lgs 188/2003:

- a) qualità dell'infrastruttura;
- b) saturazione;
- c) usura del binario e della linea elettrica;
- d) velocità;
- e) consumo energetico.

PROSPETTIVE E PROPOSTE IN DISCUSSIONE

Sono in preparazione i decreti attuativi del D.lgs 188/2003 che dovranno precisare:

1. principi e procedure per l'accesso alla rete RFI,
2. definizione del canone di accesso alla rete,
3. regolazione dell'accesso alle infrastrutture regionali.

SETTORE AEROPORTUALE

NORME IN VIGORE

Programmazione

La programmazione delle opere e degli investimenti segue iter diversi secondo che si tratti di Grandi infrastrutture ex legge obiettivo (L 443/2001), altre infrastrutture di competenza statale o di infrastrutture di livello regionale, provinciale o comunale (V. scheda Infrastrutture stradali ed autostradali e scheda Infrastrutture ferroviarie).

Gestione delle infrastrutture aeroportuali

Le attività di sviluppo, progettazione, realizzazione, adeguamento, gestione, manutenzione e uso degli impianti e delle infrastrutture per l'esercizio delle attività aeroportuali sono affidate in gestione totale o parziale a società concessionarie o sono esercitate dallo Stato. Gli aeroporti italiani aperti al traffico commerciale sono 42. Circa un terzo di questi è affidato in gestione totale.

Si distingue dunque tra:

1. *concessioni per la gestione totale*: per gestione totale si intende l'affidamento ad un unico concessionario dell'intero aeroporto, comprese le infrastrutture di volo, per disposizione di una specifica norma in deroga all'art. 694 del Codice della Navigazione. La società di gestione assicura i servizi aeroportuali attivi e passivi concernenti l'intera struttura e percepisce tutte le entrate ricavabili dall'esercizio dell'attività aeroportuale, nonché la totalità degli introiti di pertinenza dello Stato;
2. *concessioni per la gestione parziale*: in questi casi, con grandi differenze da un aeroporto all'altro, le concessioni - regolate normalmente da apposite convenzioni - prevedono che le infrastrutture di volo rimangano di competenza statale, mentre le aerostazioni (passeggeri e merci) e le relative pertinenze siano affidate ad un concessionario, che può occuparsi anche dei servizi di assistenza a terra; si distingue inoltre tra gestioni parziali "a regime" e "precarie" in base all'esistenza o meno di una convenzione con il ministero dei trasporti;

3. *gestioni dirette*: riguardano pochi aeroporti minori; lo Stato provvede alla realizzazione e alla manutenzione di tutte le infrastrutture.

Non hanno di fatto modificato tale eterogeneo stato di fatto, perché ad oggi ancora parzialmente inapplicati, la L. 537/93, art. 10, co. 13 e il relativo regolamento di attuazione di cui al DM 521/97 che pure hanno tentato di regolare il sistema degli affidamenti delle gestioni aeroportuali in maniera più uniforme prevedendo, tra l'altro, la trasformazione delle gestioni parziali in totali.

Tale normativa in effetti:

- disciplina l'affidamento della gestione totale degli aeroporti prescrivendo e regolando la costituzione di apposite società miste di capitali per la gestione dei servizi e per la realizzazione delle infrastrutture aeroportuali nonché subordinando la concessione della gestione totale alla sottoscrizione di una convenzione e di un contratto di programma tra gestore ed Enac;
- prevede la trasformazione delle gestioni parziali in totali, a richiesta e subordinatamente al rispetto di determinati requisiti tra i quali la prescritta forma giuridica del gestore;
- stabilisce che la scelta dell'eventuale socio privato di maggioranza avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica (ex DPR 533/1996 recante norme per la costituzione di società miste in materia di servizi pubblici degli enti territoriali);
- per le concessioni non richieste o richieste e non affidate, nonché per quelle revocate o decadute, richiede l'affidamento tramite gara pubblica europea;
- fissa il vincolo di una partecipazione proprietaria pubblica non inferiore ad un quinto del capitale della società di gestione aeroportuale.

Di fatto molti titolari di gestioni parziali, anche precarie, hanno provveduto all'occupazione ed all'uso dei beni demaniali rientranti nel sedime aeroportuale in attesa del passaggio alla gestione totale invocando l'applicazione dell'art. 17 del decreto-legge 67/1997 (convertito nella L. n. 135 del 23.5.1997) che in attesa dell'adozione del regolamento di cui all'art. 10, co. 13 della citata legge 537/93 (regolamento poi approvato, come si è detto con DM n. 521 del 12 novembre 1997) prevede la possibilità per tali soggetti di occupare ed usare i beni del sedime aeroportuale in vista di un possibile successivo passaggio alla gestione totale.

La generalizzazione del regime della gestione totale è peraltro stata disposta dal recente provvedimento di revisione della parte aeronautica del codice della navigazione (D.lgs 96/2005).
Sull'argomento, v. oltre, in questa scheda, il paragrafo dedicato alla riforma dell'aviazione civile.

Ai fini dell'accessibilità, la normativa comunitaria (Reg. CE/793/2004) distingue tra "aeroporto coordinato" (un aeroporto in cui, per atterrare o decollare, è necessario per un vettore aereo o altro operatore di aeromobili aver ottenuto l'assegnazione di una banda oraria da parte di un coordinatore, ad esclusione dei voli di Stato, degli atterraggi di emergenza e dei voli umanitari) ed "aeroporto ad orari facilitati" (un aeroporto in cui esiste un rischio di congestione in alcuni periodi del giorno, della settimana o dell'anno, risolvibile eventualmente grazie alla cooperazione volontaria tra vettori aerei e in cui è stato nominato un facilitatore degli orari, con il compito di agevolare l'attività dei vettori aerei in tale aeroporto).

Canoni concessori

In base alla normativa vigente (decreto dell'Agenzia del Demanio 30.6.2003) i concessionari delle gestioni totali, nonché i concessionari di gestione parziale fino alla prevista trasformazione della concessione in totale, sono tenuti a corrispondere un canone annuo all'ENAC. Il canone deve essere rapportato, secondo modalità di calcolo e coefficienti predefiniti, alle unità di traffico gestite (WLU-World Load Unit o unità di carico: un passeggero o 100 kg di merce).

Diritti aeroportuali

L'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali comporta per i vettori l'obbligo di pagare i diritti aeroportuali al gestore dell'aeroporto. I vettori versano i diritti direttamente al gestore che li devolve in parte allo Stato.

In base alle leggi 324/76, 537/93 e 662/96, la misura dei diritti aeroportuali è stabilita con decreto del ministro dei trasporti di concerto con il ministro delle finanze. Lo schema di riordino dei diritti e delle tariffe per i servizi aeroportuali offerti in esclusiva presentato dal Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro delle finanze e approvato dal Cipe con deliberazione 86/2000 generalizza al settore aeroportuale la metodologia del *price cap* e prevede, tra l'altro, che i diritti siano quantificati in base a determinati parametri (V. paragrafo Prospettive e riforme in corso).

Sono soggetti a regolamentazione (delibera Cipe 86/2000):

- a) i diritti di approdo e di partenza, di sosta e di ricovero degli aeromobili (L. 662/96, art. 2, c. 189); la determinazione di questa tipologia di servizi deve tenere conto dei seguenti parametri: 1) progressivo adeguamento ai livelli medi europei; 2) differenziazione fra scali

- aeroportuali in funzione delle dimensioni di traffico; 3) applicazione, per ciascuno scalo, di livelli tariffari differenziati in funzione del traffico per fasce orarie; 4) correlazione con il livello qualitativo e quantitativo dei servizi; 5) correlazione con le esigenze di recupero dei costi, in base a criteri di efficienza e di sviluppo delle infrastrutture aeroportuali; 6) conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale;
- b) le tasse di imbarco passeggeri (L. 662/96, art. 2, c. 189): valgono gli stessi parametri della tipologia di servizi precedente;
- c) le tasse di imbarco e sbarco merci (L. 117/74): queste sono determinate tenuto conto del volume di traffico e del costo di gestione dei servizi;
- d) i compensi per le operazioni di controllo di sicurezza (D.M. 85/99, art. 2, c.1); rientrano in questa tipologia i seguenti servizi:
- il controllo dei passeggeri in partenza e in transito;
 - il controllo del bagaglio al seguito dei passeggeri;
 - il controllo dei bagagli da stiva, della merce e dei plichi dei corrieri espresso, ove espletati.
- e) i corrispettivi per l'uso di infrastrutture centralizzate, dei beni di uso comune e dei beni di uso esclusivo: tali corrispettivi devono essere pertinenti ai costi di gestione e di sviluppo del singolo aeroporto (art. 10 D.lgs. 18/99);
- f) i corrispettivi per l'attività di handling, quando questa sia svolta - di diritto o di fatto - da un unico prestatore (D.lgs. 18/99). V. paragrafo successivo.

Servizi aeroportuali di assistenza a terra

I servizi aeroportuali di assistenza a terra (*handling*) sono liberalizzati. La normativa italiana di riferimento è la delega legislativa contenuta nella L. 128/98 (legge comunitaria 95-97) e il conseguente D.lgs 18/1999 con i quali è stata data attuazione alla direttiva 96/67/CE .

Si distingue tra servizi di assistenza a terra lato pista e lato aerostazione. Si considerano servizi di assistenza a terra:

1. l'assistenza amministrativa a terra e la supervisione
2. l'assistenza passeggeri
3. l'assistenza bagagli

4. l'assistenza merci e posta
5. l'assistenza operazioni in pista
6. l'assistenza pulizia e servizi di scalo
7. l'assistenza carburante e olio
8. l'assistenza manutenzione dell'aereo
9. l'assistenza operazioni aeree e gestione degli equipaggi
10. l'assistenza trasporto a terra
11. l'assistenza ristorazione "catering".

In base al D.lgs 18/1999 (art. 4, co. 2), per motivate ragioni di sicurezza, capacità o spazio disponibile nell'aeroporto, l'ENAC può limitare il numero dei prestatori per quattro categorie di servizi: assistenza bagagli, assistenza merci e posta (per quanto riguarda il trattamento fisico delle merci e della posta in arrivo, in partenza e in transito, tra l'aerostazione e l'aeromobile), assistenza operazioni in pista, assistenza carburante e olio. Il numero dei prestatori non può essere inferiore a due, per ciascuna delle categorie di servizi sottoposte a limitazione. In questi casi la selezione dei prestatori dei servizi deve avvenire tramite gara europea e almeno uno di questi deve essere indipendente dal gestore e dai vettori che abbiano superato una determinata soglia (25%) di trasporto merci o passeggeri nell'aeroporto nell'anno precedente. Alle stesse condizioni, per gli stessi servizi sono ammesse limitazioni allo svolgimento dell'autoassistenza (art. 5, co.2).

Lo stesso D.lgs 18 (art. 12) prevede inoltre che, in presenza di vincoli specifici di spazio o di capacità disponibile (...) previa segnalazione dell'ente di gestione che presenta un piano di intervento per la rimozione o per la riduzione dei vincoli, l'ENAC autorizza l'ente di gestione a:

- a) limitare, per non oltre tre anni, l'accesso dei prestatori di determinate categorie di servizi non elencate nell'articolo 4, comma 2, garantendo comunque almeno due prestatori per categoria, selezione con gara dei prestatori e loro indipendenza da vettori e gestori aeroportuali;
- b) riservare, per non oltre due anni rinnovabili per una sola volta, ad un solo prestatore una o più determinate categorie di servizi di assistenza a terra elencati nell'articolo 4, comma 2;
- c) riservare, per non oltre tre anni, l'effettuazione dell'autoassistenza a un numero limitato di utenti per categorie di servizi diverse dalle quattro di cui all'articolo 5, comma 2;

d) non consentire o limitare ad un solo utente, per non oltre tre anni, l'effettuazione dell'autoassistenza per una o più determinate categorie tra i servizi di cui all'articolo 5, comma 2.

Autoproduzione. Il diritto all'autoproduzione è sancito in generale dalla L. 287/90 in materia di tutela della concorrenza e del mercato.

Tariffe (handling)

Per l'attività di *handling*, quando questa sia svolta di diritto o di fatto da un unico prestatore (la presenza, o meno, di un unico prestatore va verificata per ogni singolo servizio di assistenza a terra) il D.lgs. 18/99 prevede:

- l'obbligo per il prestatore di servizi di assistenza a terra di operare la separazione contabile fra tali attività e le altre da esso esercitate (art. 7);
- l'approvazione delle relative tariffe da parte del Ministero dei trasporti e della navigazione, su proposta dell'ENAC (art. 19);

L'esclusione di pratiche di "tariffazione a pacchetto" è prevista dalla delibera Cipe 86/2000.

Per i servizi prestati in regime di libera concorrenza le tariffe sono libere.

Accesso alla professione di prestatore di handling

I prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra devono rispondere, tenendo conto del tipo di servizio svolto, a determinati requisiti di organizzazione e disponibilità strumentale, capacità finanziaria, assicurativi ed essere in possesso di un attestato comprovante il rispetto degli obblighi derivanti dalla legislazione sociale e sulla sicurezza del lavoro. Devono inoltre rispettare il CCNL del settore.

Assegnazione e trasferibilità degli slot

Il sistema di attribuzione e trasferimento delle bande orarie negli aeroporti dell'Unione europea è stato di recente riformato dal Regolamento CE/793/2004, in vigore dal 1° agosto dello scorso anno. Gli slot sono attribuiti in base ad un sistema in cui vengono normalmente confermate le bande orarie già attribuite ai vettori che dimostrino di avere effettivamente utilizzato almeno l'80% della capacità già a disposizione. In caso di richieste superiori alla capacità disponibile è

data precedenza ai servizi aerei commerciali e, in particolare, ai servizi di linea e ai servizi aerei programmati non di linea. Nel caso di richieste concorrenti della medesima categoria di servizi sono privilegiate le attività che si protraggono per tutto l'anno.

Le bande orarie possono:

a) essere spostate da un vettore aereo da una rotta o tipo di servizio ad un'altra rotta o tipo di servizio operati dal medesimo vettore aereo;

b) essere trasferite

- i. tra società madre e affiliata, e tra società affiliate della stessa società controllante,
- ii. in quanto parte dell'acquisizione del controllo sul capitale di un vettore aereo,
- iii. nel caso di acquisizione totale o parziale, quando le bande orarie sono direttamente connesse con il vettore aereo acquisito;

c) essere scambiate, una contro una, tra vettori aerei.

I trasferimenti non hanno efficacia prima dell'esplicita conferma del coordinatore dell'aeroporto (l'incaricato di procedere ad assegnare gli slot negli aeroporti coordinati). Le bande orarie assegnate ad un nuovo concorrente non possono essere scambiate prima che siano trascorse due corrispondenti stagioni di traffico, salvo eccezioni.

La riforma dell'aviazione civile

Il DL 237/04, convertito a novembre con L. 265/2004, ha operato un primo riordino di alcune competenze nel settore dell'aviazione civile dando così attuazione al regolamento (CE) 549/2004 che ha istituito un quadro normativo armonizzato per la creazione del c.d. "cielo unico europeo". In particolare la nuova normativa dà seguito alla previsione comunitaria che richiede la creazione all'interno di ciascuno Stato membro di un'autorità nazionale di vigilanza indipendente dai fornitori dei servizi aerei. Nel nuovo assetto l'ENAC diventa l'Autorità di vigilanza mentre all'ENAV s.p.a. restano le funzioni di fornitore del servizio di assistenza al volo. Obiettivi finali della riforma così avviata sono: rafforzare l'attuale livello di sicurezza e l'efficienza globale del traffico aereo generale in Europa; ottimizzare la capacità dello spazio aereo in funzione delle esigenze degli utenti; minimizzare i ritardi. Nello stesso tempo il DL 237/04 ha disposto la delega al governo per la riforma della parte aeronautica del Codice della navigazione.

In attuazione di tale delega è stato approvato il D.lgs 9 maggio 2005, n. 96 - Revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione, a norma dell'art. 2 della legge 9 novembre 2004, n. 265 (SO n. 106/L alla GU n. 131 dell'8.6.2005).

Tale provvedimento, tra l'altro,

- prevede la generalizzazione del regime della gestione totale per tutti i soggetti in possesso dei requisiti richiesti per la gestione degli scali che abbiano presentato la relativa richiesta alla data di entrata in vigore delle nuove norme; i procedimenti di rilascio in corso dovranno concludersi entro un anno; in caso contrario è previsto l'intervento di un commissario ad acta tenuto al rilascio della concessione entro i successivi 60 giorni;

- in linea con quanto già previsto dal DL 237/04, opera un ulteriore riordino delle competenze tra ENAC ed ENAV, attribuendo al primo il ruolo di Autorità di regolamentazione, controllo e certificazione. L'ENAV continuerà a fornire i servizi di navigazione aerea; si ricorda che in base alla normativa previgente ante riforma le funzioni di controllo, oltre a quelle di fornitura dei servizi di assistenza al volo, erano sostanzialmente concentrate in capo ad un unico soggetto, l'ENAV s.p.a. mentre l'ENAC, istituito nel 1997, svolgeva le funzioni di regolamentazione tecnica, di coordinamento e di controllo nell'ambito degli altri settori della navigazione aerea.

- definisce il ruolo dei gestori degli aeroporti cui riconosce competenze generali di coordinamento dell'impresa aeroportuale.

- fatte salve fino a scadenza le gestioni già assentite e quelle in corso di rilascio, la riforma prevede il ricorso a gare pubbliche per la selezione dei gestori aeroportuali e stabilisce il limite di 40 anni alla durata delle concessioni.

PROSPETTIVE E PROPOSTE IN DISCUSSIONE

Non essendo stati ancora definiti dall'ENAC alcuni parametri attuativi della citata delibera Cipe 86/2000, si discute sui criteri per la fissazione dei diritti aeroportuali.

A seguito dell'approvazione del D.lgs 96/05, entro un anno dall'entrata in vigore delle nuove norme dovranno concludersi i procedimenti per il rilascio delle concessioni totali a tutti gli aventi diritto. L'attuazione del D.lgs prevede inoltre la stipula di contratti di programma tra gestori ed ENAC e redazione dei regolamenti di scalo. L'ENAC emanerà a breve delle Linee guide per i contratti di programma.

Aprè prospettive di riforma una recente pronuncia della Corte di giustizia europea (sentenza del 9 dicembre 2004 – causa C 460/02) che ha dichiarato incompatibile con la normativa comunitaria il D.lgs 18/1999 (Attuazione della direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità) nella parte in cui prevede l'obbligo di garantire il passaggio del personale dal precedente prestatore al soggetto subentrante. La norma, secondo la Corte, è illegittima in quanto può ostacolare l'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra di nuovi prestatori nonché la riduzione dei costi dei servizi per gli utenti.

Il settore aeroportuale è stato oggetto di una segnalazione dell'AGCM del 29.1.2004 in cui l'Autorità ha messo a fuoco le problematiche di carattere concorrenziale relative alla gestione degli scali e delle attività aeroportuali.

A livello comunitario è prevista una proposta di revisione del regolamento sull'assegnazione degli slot aeroportuali (Reg. 95/93), che introduca elementi di mercato (aste) nell'assegnazione per favorire la mobilità degli slot negli aeroporti saturi.

Inoltre sono in corso di definizione gli Orientamenti applicabili all'erogazione di finanziamenti pubblici agli aeroporti per la costruzione delle infrastrutture e degli impianti, la manutenzione e gestione degli stessi, la fornitura di servizi aeroportuali connessi al trasporto aereo, lo svolgimento di attività commerciali nelle aree aeroportuali.

SETTORE PORTUALE

NORME IN VIGORE

Programmazione

La programmazione delle opere e degli investimenti segue iter diversi secondo che si tratti di Grandi infrastrutture ex legge obiettivo (L 443/2001), altre infrastrutture di competenza statale o di infrastrutture di livello regionale, provinciale o comunale (V. scheda Infrastrutture stradali ed autostradali e scheda Infrastrutture ferroviarie).

Investimenti e gestione delle infrastrutture portuali.

In base alla Legge 84/94 i porti marittimi nazionali sono classificati in base alle seguenti categorie e classi:

categoria I: porti per difesa militare e sicurezza dello Stato

categoria II, classe I: porti di rilevanza economica internazionale

categoria II, classe II: porti di rilevanza economica nazionale

categoria II, classe III: porti di rilevanza economica regionale o interregionale.

Gli investimenti nei porti di cat. I e le opere di grande infrastrutturazione nei porti di categoria II, classi I e II fanno capo allo Stato (V. Scheda Infrastrutture stradali e autostradali). Regioni, Comuni, Autorità portuali hanno la possibilità di intervenire con proprie risorse, in concorso o in sostituzione dello Stato. Le Autorità portuali a copertura dei costi sostenuti hanno facoltà di imporre sovrattasse sulle merci imbarcate/sbarcate o aumentare i canoni di concessione. Gli investimenti nei porti di categoria II, classe III fanno capo alle Regioni.

Le leggi vigenti mantengono la gestione dell'infrastruttura portuale in mano pubblica.

In 24 porti è stata istituita l'Autorità portuale (AP), dotata di personalità giuridica di diritto pubblico sottoposta alla vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Il rendiconto della gestione finanziaria delle Autorità portuali è soggetto al controllo della Corte dei Conti(art.6, comma 4 legge n.84/94) . Tra gli organi dell'Autorità figura un Comitato Portuale con poteri decisionali e di cui fanno parte anche rappresentanti degli armatori, dei autotrasportatori e ferroviari, spedizionieri, industria, agenti marittimi. I porti in cui è prevista

l'Autorità Portuale sono Ancona, Augusta, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Marina di Carrara, Messina, Napoli, Olbia e Golfo Aranci, Palermo, Piombino, Ravenna, Salerno, Savona, Taranto, Trapani, Trieste, Venezia.

Negli altri porti la gestione fa capo all'Autorità Marittima, articolazione locale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

In tutti i porti di categoria II, l'assetto complessivo del porto e la destinazione funzionale delle aree sono definiti nel Piano regolatore portuale, adottato, previa intesa con il comune o i comuni interessati, dalla Autorità Marittima oppure, se istituita, dal Comitato dell'Autorità Portuale. Il Piano è definitivamente approvato dalla Regione previo parere positivo del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Il Comitato Portuale approva inoltre il Piano operativo triennale relativo alle strategie di sviluppo delle attività portuali e relativi interventi.

Il gettito della tassa erariale sulle merci imbarcate e sbarcate e della tassa di ancoraggio a carico delle navi confluisce nel bilancio dello Stato. Le entrate delle Autorità portuali sono invece rappresentate:

- a) dal 50% del gettito delle tasse portuali sulle merci sbarcate ed imbarcate nei porti sede di Autorità portuale (ex art. 28, comma 7, L. 84/1994);
- b) dai canoni di concessione delle aree demaniali e delle banchine comprese nell'ambito portuale nonché delle aree demaniali comprese nella circoscrizione territoriale;
- c) dai canoni pagati dalle imprese portuali autorizzate, ai sensi dell'art. 16, L. 84/1994, allo svolgimento delle operazioni o dei servizi portuali, commisurati all'entità dei traffici portuali svolti;
- d) dai contributi dello Stato, delle Regioni o di altri enti pubblici.

Accesso alle infrastrutture portuali

L'accesso al porto è di fatto condizionato dalla limitazione oggettiva degli spazi di approdo nonché da esigenze di sicurezza (emergenze, condizioni meteo-marine).

L'Autorità portuale o l'Autorità marittima possono affidare in concessione le aree demaniali e le banchine comprese nell'ambito portuale alle imprese autorizzate allo svolgimento di operazioni o servizi portuali le quali sono tenute al pagamento di un canone. Nell'ambito portuale devono

essere riservati spazi operativi per lo svolgimento di operazioni portuali da parte di altre imprese portuali non concessionarie (art. 18 comma 2, L. 84/1994).

Oltre alle tariffe per i servizi tecnico nautici e per gli altri servizi resi alla nave questa paga una tassa ed una sovrattassa di ancoraggio e alcuni diritti sui passeggeri imbarcati o sbarcati.

Operazioni e servizi portuali

L'esercizio in conto proprio o in conto terzi delle operazioni e dei servizi portuali è soggetto ad autorizzazione dell'AP, se istituita, o dell'Autorità marittima. Le imprese autorizzate sono iscritte in apposito registro e sono tenute al pagamento di un canone annuo e di una cauzione.

Operazioni portuali: carico, scarico, trasbordo, deposito, movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale.

Servizi portuali: servizi riferiti a prestazioni specialistiche, complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali.

Servizi tecnico nautici: la L 186/2000 modificando l'art. 14 della L. 84/1994 ha definito i servizi tecnico-nautici di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio "servizi di interesse generale" atti a garantire nei porti, ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo. Per il pilotaggio l'obbligatorietà è stabilita con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione. Per gli altri servizi l'autorità marittima può renderne obbligatorio l'impiego tenuto conto della localizzazione e delle strutture impiegate. La disciplina e l'organizzazione dei *servizi tecnico nautici* sono stabilite dall'Autorità marittima di intesa con l'AP, ove istituita.

Servizi di interesse generale non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali di cui all'art. 16, comma 1 L. 84/1994. Tali servizi sono, ai sensi dell'art. 6, commi 1 e 5 della L. 84/1994, affidati in concessione dall'Autorità portuale mediante gara pubblica. L'elenco di tali servizi è riportato nel D:M: 14/11/1994 e successive integrazioni (servizi di illuminazione, servizi ritiro rifiuti, servizio idrico, servizi di manutenzione e riparazione, stazione marittima passeggeri ecc.)

L'AP, se istituita, o l'Autorità marittima disciplinano e vigilano sull'espletamento delle operazioni portuali e dei servizi portuali, nonché sull'applicazione delle tariffe indicate da ciascuna impresa, riferendo periodicamente al Ministro dei trasporti e della navigazione.

Tariffe

I criteri e i meccanismi di formazione delle tariffe dei servizi tecnico nautici sono stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sulla base di un'istruttoria condotta congiuntamente dal comando generale del Corpo delle capitanerie di porto e dalle rappresentanze unitarie delle Autorità portuali, dei soggetti erogatori dei servizi e dell'utenza portuale.

Per le operazioni portuali le tariffe sono liberamente stabilite dalle imprese che le forniscono.

PROSPETTIVE E PROPOSTE IN DISCUSSIONE

A. La revisione della legge sui porti 84/94 è oggetto di diverse proposte legislative (di iniziativa parlamentare/Senato) ma si lavora per arrivare ad un unico testo. Anche la Camera sta lavorando ad un disegno di legge in materia.

Tra i punti in discussione:

1. l'autonomia finanziaria delle Autorità portuali in relazione alla manutenzione degli scali e adeguamento all'innovazione degli stessi (per i grandi interventi di investimento di ampliamento dei porti si dovrebbe continuare a fare fronte con risorse statali);
2. la riorganizzazione gerarchica dei porti: porti di interesse nazionale, regionale e comunale.

Per ora con L 186/2004 è stata modificata la procedura di nomina del presidente dell'Autorità portuale (la novità è che in caso di mancato accordo tra Ministro e *Regione sulla nomina proposta dal Ministro* potrà decidere il Consiglio dei Ministri).

La L 84/1994, ed in particolare l'art. 23, comma 5 di tale legge, è stata peraltro oggetto, nel 2003, di una segnalazione in cui l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha censurato la prevista possibilità di svolgimento diretto dei servizi di interesse generale nei porti *di cui all'art. 6, comma 1, lett. c)* da parte delle AP anche attraverso la costituzione di società tra le imprese operanti nel porto, riservandosi comunque una partecipazione non maggioritaria. In particolare l'AGCM ha sottolineato come il citato articolo 23, comma 5 non sia in armonia con i

principi ispiratori della legge, diretti a promuovere la liberalizzazione dei *servizi portuali* all'interno dei porti, attraverso il ricorso generalizzato allo svolgimento di gare pubbliche per l'affidamento degli stessi.

B. Nel mese di novembre 2003 il Parlamento europeo ha respinto la proposta di direttiva sull'accesso al mercato dei servizi portuali. La proposta prevedeva la liberalizzazione di una serie di servizi portuali (*operazioni portuali, servizi tecnico nautici, servizi ai passeggeri*) e sanciva il diritto all'autoproduzione. A distanza di un anno nel mese di ottobre 2004, la Commissione europea ha presentato una nuova proposta di Direttiva sempre concernente la liberalizzazione dei servizi portuali attualmente in corso di esame parlamentare. Nel frattempo pur in mancanza di una normativa specifica la Commissione ha precisato che continuerà a garantire l'applicazione dei principi di libera concorrenza a tale settore nell'esame dei casi concreti di cui sarà chiamata ad occuparsi.

INTERPORTI

NORME IN VIGORE

Definizione, classificazione e natura giuridica

La L. 240/1990 (art.1, co.1) definisce interporto “un complesso organico di strutture e servizi integrati e finalizzati allo *scambio di merci tra le diverse modalità di trasporto*, comunque comprendente uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione”.

La normativa vigente (art. 6 del DL 98/95, convertito in L. 204/1995) distingue tra interporti di rilevanza nazionale e locale e, per i primi, stabilisce una serie di requisiti tra i quali:

- 1) che realizzino una rete che riequilibri la dotazione interportuale nazionale in un contesto di rete logistica che faccia riferimento agli scambi con la rete comunitaria e con Paesi terzi;
- 2) che siano previsti nei rispettivi Piani regionali dei trasporti;
- 3) che siano realizzati su aree il cui utilizzo sia conforme agli strumenti urbanistici vigenti e che rispettino una serie di vincoli ambientali;
- 4) che sulle aree dove sono realizzati sia prevista la presenza di una infrastruttura ferroviaria intermodale e in cui si sia accertata l'esistenza di spedizionieri e vettori;
- 5) che svolgano le funzioni e i servizi di cui alla deliberazione CIPET del 7 aprile 1993 (Piano quinquennale dei trasporti).

I gestori degli interporti hanno natura giuridica eterogenea (ente pubblico o impresa privata). Il problema della natura giuridica del gestore si riflette sul regime giuridico degli atti di autonomia negoziale di tale soggetto, soprattutto per quanto riguarda l'affidamento dei lavori per la costruzione delle opere interportuali. Secondo una pronuncia del Consiglio di Stato (Sent. n. 4748 del 22.8.2003) la costruzione e gestione degli interporti, quali strutture *fondamentali* del sistema trasportistico nazionale in quanto atte ad assicurare il collegamento tra le diverse modalità di trasporto, costituisce un servizio pubblico e pertanto i soggetti interportuali “sotto controllo pubblico” sono tenuti al rispetto delle norme in materia di appalti pubblici nei cosiddetti settori speciali.

Programmazione e finanziamenti

La L. 240/1990 ha istituito un sistema di incentivi pubblici per la realizzazione di infrastrutture interportuali e un regime di contributi straordinari in favore degli investimenti per lo sviluppo del trasporto intermodale. La stessa normativa ha stabilito i requisiti per l'ammissione ai contributi.

D'altra parte alcuni interventi riguardanti infrastrutture interportuali rientrano nella lista delle "opere di interesse strategico e di preminente interesse nazionale per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese" ex legge-obiettivo (L. 433/2001: v. scheda sulle infrastrutture stradali e autostradali) e dunque, ricorrendo i presupposti, accedono ai relativi finanziamenti pubblici sulla base di procedure accelerate.

Nel 2001 è intervenuta la L. 57/2001 (art. 24) con la delega (ad oggi inattuata) al Governo ad emanare il *riordino della legislazione sulla rete interportuale nazionale* (procedure, soggetti e strutture da ammettere ai contributi) sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) definire le modalità e i requisiti per l'ammissione ai contributi di infrastrutture intermodali, anche diverse dagli interporti come definiti dall'articolo 1 della legge 4 agosto 1990, n. 240;
- b) prevedere, al fine dell'ammissione a contributo, il maggior apporto possibile di altre risorse rese disponibili da soggetti pubblici o privati interessati alla realizzazione dell'infrastruttura;
- c) definire la rete interportuale nazionale e le infrastrutture intermodali ad essa complementari, finalizzate alla realizzazione del riequilibrio modale e territoriale attraverso la creazione di un sistema integrato tra le varie tipologie di trasporto, nell'ambito della elaborazione del Piano generale dei trasporti;
- d) rafforzare le misure per l'integrazione tra le reti di trasporto e tra le infrastrutture intermodali esistenti, per la fruibilità dei servizi e per la riduzione dell'inquinamento;
- e) includere nell'ambito degli interventi da ammettere a finanziamento i centri merci, i magazzini generali e le piattaforme logistiche, compresi quelli multimodali, i terminali intermodali nonché quelli dedicati al transito ed allo stazionamento, per un periodo non superiore a trenta giorni, delle merci pericolose, e, ove necessario, completare funzionalmente gli interporti già individuati e ammessi al finanziamento nell'ambito del Sistema nazionale integrato dei trasporti (*così modificato dalla L. 166/2002 - Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti - art. 37*);
- f) privilegiare le infrastrutture intermodali collegate o collegabili alle grandi direttrici internazionali mediante il sistema autostradale, le reti ferroviarie ad alta capacità, il sistema portuale ed aeroportuale a rilievo internazionale ed intercontinentale.

Accesso al mercato

Il DL 98/95 (conv. in L. 204/95) ha sancito, per il settore interportuale, il passaggio ad un *sistema di libera iniziativa economica* modificando la previgente legislazione di settore (L. 240/90) nella parte in cui statuiva che gli interporti di primo livello (oggi: di rilevanza nazionale) fossero individuati da norme statali e dovessero necessariamente operare in regime concessorio.

Accesso alle infrastrutture interportuali e tariffe

Le tariffe sono quelle applicate dagli operatori o dagli Mto che operano negli interporti.

PROSPETTIVE E PROPOSTE IN DISCUSSIONE

I principi e i criteri stabiliti nella delega di riordino di cui all'art. 24 della L. 57/2001 hanno subito nel tempo diverse modifiche rispetto a quanto contenuto nella legge originaria. La formulazione ora vigente ha modificato l'impostazione data nella L. 240/1990 introducendo possibilità di finanziamento pubblico a infrastrutture logistiche di incerta definizione e questo ha finora impedito l'attuazione della delega.

Gli interporti italiani tendono ad estendere nonché a qualificare il loro ambito di attività quali punti cardine del sistema logistico nazionale e internazionale. Oltre alla disponibilità delle diverse infrastrutture dell'area interportuale (infrastrutture ferroviarie, terminal container, parcheggi TIR, raccordi intermodali, magazzini, depositi, infrastrutture telematiche) tali soggetti ormai normalmente sono in grado di (o stanno lavorando per) offrire agli operatori una serie di servizi ulteriori (logistica di ingresso, di uscita, *warehousing*, *packaging*, sicurezza, informatica, fornitura di aree attrezzate e di servizi completi di trasporti e gestione anche a temperatura controllata ecc....). Un aumento di qualità dei servizi prestati negli interporti potrà avvenire grazie ad un maggiore coordinamento delle attività tra gli interporti della rete italiana nonché ad un maggiore ricorso alla telematica.

PARTE II

LE ANALISI DI SETTORE

B - SCHEDE ECONOMICHE

Autotrasporto di merci

Struttura del settore	<p><u>In Europa:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - frammentazione su base nazionale con presenza internazionale di alcuni grandi gruppi (olandesi, tedeschi, scandinavi) e di piccole imprese (Grecia, Turchia, Slovenia, ecc.) <p><u>In Italia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - estrema frammentazione - rapporto gerarchico grandi-piccole imprese
Le strategie di crescita	<p><u>In Europa e in Italia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - integrazione nei gruppi logistici e sviluppo di attività intermodali
La presenza pubblica nel mercato	<p><u>In Europa e in Italia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - non rilevante
I problemi aperti in Italia	<p>Continuo rinvio della liberalizzazione</p> <p>Concorrenza internazionale dai gruppi strutturati (Nord-Europa) e dalle piccole imprese (Balcani, Europa orientale)</p>

Autotrasporto passeggeri

Struttura del settore	<p><u>In Europa:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- relativamente frammentato su base nazionale- presenza internazionale di alcuni grandi gruppi (francesi e inglesi) <p><u>In Italia:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- estrema frammentazione
Le strategie di crescita	<p><u>In Europa:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- partecipazione alle gare e/o acquisizione di imprese <p><u>In Italia:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- prime forme di integrazione tra imprese- confronto competitivo tra gli operatori (anche esteri) nelle gare
La presenza pubblica nel mercato	<p><u>In Europa:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- imprese pubbliche in monopolio locale che beneficiano di sussidi pubblici <p><u>In Italia:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- imprese pubbliche in monopolio locale che beneficiano di sussidi pubblici- imprese a partecipazione pubblica su alcune linee nazionali
I problemi aperti in Italia	<p>Effettivo avvio delle gare e dei processi di concentrazione</p> <p>Sviluppo del mercato nazionale delle autolinee</p>

Trasporto ferroviario

<p>Struttura del settore</p>	<p><u>In Europa:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - frammentato su base nazionale nel settore passeggeri - frammentato su base nazionale nel settore regionale (con presenza di alcuni gruppi esteri) - sviluppo di un oligopolio nel settore merci <p><u>In Italia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - monopolio di fatto nel settore passeggeri - fortemente concentrato nel settore regionale (presenza di concessionari a carattere locale) - fortemente concentrato nel settore merci (ingresso di nuovi operatori minori)
<p>Le strategie di crescita</p>	<p><u>In Europa:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - nel settore merci: estensione delle attività al settore logistico e attenzione ai flussi generati dai porti - nel settore regionale: partecipazione diretta e indiretta alle gare <p><u>In Italia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - nel settore merci: consolidamento dei nuovi operatori minori - confronto tra gli operatori (anche esteri) nelle gare
<p>La presenza pubblica nel mercato</p>	<p><u>In Europa:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - imprese pubbliche con posizioni di leadership nel settore merci (imprese tedesca, olandese, belga) <p><u>In Italia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - impresa pubblica Trenitalia in monopolio nel settore passeggeri e in posizione fortemente dominante nei settori merci e regionale
<p>I problemi aperti in Italia</p>	<p>Posizionamento strategico di Trenitalia nel settore merci</p> <p>Assenza di nuovi operatori nel settore passeggeri</p> <p>Avvio effettivo delle gare nel settore regionale</p>

Trasporto aereo

La struttura del settore	<p><u>Nel mondo:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- fortemente concentrato (sulla base di alleanze)- fenomeni di riapertura della concorrenza nei mercati nazionali (compagnie regionali) e internazionali (compagnie <i>low-cost</i>) <p><u>In Italia:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- relativamente concentrato- integrazione di quasi tutte le compagnie italiane nelle alleanze internazionali- grande sviluppo delle compagnie <i>low-cost</i>
Le strategie di crescita	<p><u>Nel mondo:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- controllo di un aeroporto <i>hub</i> in ogni grande bacino di domanda- condivisione nelle alleanze dei sistemi commerciali (sistemi di prenotazione, programmi per i <i>frequent flyer</i>)- partecipazione alle gare per l'affidamento della gestione degli aeroporti (gruppi inglesi, tedeschi, ecc.) <p><u>In Italia:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- rafforzamento dell'integrazione nelle alleanze internazionali- ulteriore sviluppo delle compagnie <i>low-cost</i>
La presenza pubblica nel mercato	<p><u>Nel mondo:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- compagnie leader e gestori aeroportuali con partecipazione pubblica <p><u>In Italia:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- compagnia pubblica Alitalia con posizione dominante- regolazione dei servizi pubblici essenziali (collegamenti con le isole) con erogazione di sussidi pubblici- gestori aeroportuali con partecipazione pubblica
I problemi aperti in Italia	<p>Crisi di compagnie aeree</p> <p>Assenza di una organica politica aeroportuale nazionale</p>

Trasporto marittimo

<p>La struttura del settore</p>	<p><u>Nel mondo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - fortemente concentrato nelle crociere e nei segmenti merci container e ad elevata specializzazione - relativamente concentrato nei settori merci tradizionale - frammentazione su base nazionale nel settore traghetti passeggeri <p><u>In Italia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - relativamente concentrato nelle merci - relativamente concentrato nel settore traghetti passeggeri
<p>Le strategie di crescita</p>	<p><u>Nel mondo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ulteriore concentrazione con fusioni e acquisizioni nel settore container, merci e crociere - controllo dei porti e dei servizi terrestri di collegamento ai porti nel settore merci (in particolare container) <p><u>In Italia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - mantenimento e sviluppo della posizione competitiva dei porti nei settori merci (in particolare container) e crociere - sviluppo delle Autostrade del mare, dei collegamenti internazionali e acquisizione di aree in porti esteri nel settore merci - sviluppo del settore traghetti passeggeri
<p>La presenza pubblica nel mercato</p>	<p><u>Nel mondo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - imprese pubbliche con posizioni di leadership mondiale nel settore portuale (porti asiatici e tedeschi) <p><u>In Italia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - pianificazione dei servizi di trasporto locale - gruppo pubblico Tirrenia con posizione dominante nel settore traghetti passeggeri che beneficia di sussidi pubblici
<p>I problemi aperti in Italia</p>	<p>Migliorare l'integrazione infrastrutturale dei porti</p> <p>Sviluppare le Autostrade del mare</p>

Interporti

Struttura del settore	<p><u>In Europa:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- fortemente presente in Italia, Spagna, Germania, Danimarca <p><u>In Italia:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- storica concentrazione nel Nord Italia e minore presenza nel Sud Italia
La strategia di crescita	<p><u>In Europa:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- di grande interesse in Grecia e nei Paesi di recente ingresso <p><u>In Italia</u></p> <ul style="list-style-type: none">- graduale sviluppo nel Centro e Sud Italia
La presenza pubblica nel mercato	<p><u>In Europa:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- prevalenza delle società miste (Private Public Partnership) <p><u>In Italia:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- storica presenza delle società miste fra Enti pubblici locali (Comune, Provincia, Cciaa) ed organizzazioni economiche
I problemi aperti in Italia	<p>Completamento della rete</p> <p>Riconoscimento del ruolo strategico per lo sviluppo economico</p> <p>Ottimizzazione del collegamento con i Porti marittimi per lo sviluppo delle Autostrade del Mare</p>

*La carta è riciclata
le idee no*



FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI LUGLIO 2005
Da: Partenone Luciano – Viale Leonardo Da Vinci 245 – 00145 Roma
tel: 06.5414008