

stema paese più vicino all'Europa. Un grazie anche a Francesco Benevolo e Carlo Merli, che hanno dedicato parte del loro tempo per arricchire questo progetto, con specifiche interviste.

Infine, un affettuoso e caloroso ringraziamento va ai due autori, Oliviero Baccelli e Francesco Barontini, che, con il supporto di Fabrizio Memoli per il primo capitolo e di Ines Österle per il sesto e settimo capitolo, sono stati in grado di completare questo libro, così complesso e articolato, che credo possa essere utile sia per l'evidenziazione dei problemi sia per le valutazioni e le idee proposte.

Introduzione

Nel corso degli ultimi anni il sistema paese è stato lungamente impegnato in ampie discussioni su quale ruolo potesse assumere l'industria del trasporto merci e della logistica a supporto dello sviluppo economico, tenendo conto dell'urgenza di indicare vie di uscita alla più rilevante e prolungata crisi dal dopoguerra ad oggi.

Al dibattito hanno partecipato non solo le più alte istituzioni politiche, attraverso proposte di leggi parlamentari e governative dedicate, ad esempio, all'Autorità di Regolazione dei Trasporti⁷, alla riforma della normativa portuale o degli interporti⁸, oltretutto al Piano Nazionale della logistica⁹, ma anche a livello finanziario, con l'istituzione da parte dei due principali gruppi bancari di branch destinati al settore, come Banca Intesa Infrastrutture e Sviluppo e Unicredit Logistics e il nuovo ruolo di Cassa Depositi e Prestiti. Anche le regioni, avvalendosi del nuovo ruolo concesso dalla riforma del Titolo V della Costituzione che ne ha ampliato le deleghe, si sono impegnate nel settore attraverso Piani Regionali della Logistica o politiche esplicitamente dedicate al supporto della mobilità sostenibile anche per il settore merci, a volte portati avanti con la collaborazione delle Autorità Portuali della regione, ma sempre con disponibilità finanziarie estremamente contenute.

In realtà, parafrasando Shakespeare, si potrebbe affermare: *molto rumore per nulla*.

7 L'Authority è prevista dall'art.36 della Legge 27 del 24 marzo 2012, ma non è ancora operativa.

8 La proposta (A.C. 5453) di riforma della legislazione portuale italiana, di cui alla Legge n. 84/1994 è stata approvata il 12 settembre 2012 dal Senato in un testo unificato. Obiettivo principale era quello di adeguare la normativa alle nuove esigenze del trasporto marittimo, rafforzando la competitività internazionale dei porti italiani, ma non è stata approvata alla Camera. La Legge quadro in materia di interporti e piattaforme territoriali è stata approvata in testo unificato dalla Camera il 12 aprile 2012, ma non è stata successivamente approvata dal Senato. Una proposta di unificazione dei due testi di riforma potrebbe portare ad una visione più chiara e sistemica delle problematiche.

9 Il 26 Luglio 2012 è stato ufficialmente presentato il Piano Nazionale della Logistica da parte della Consulta Generale dell'Autotrasporto e della Logistica del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti, ma le proposte contenute nel Piano non hanno poi avuto i risvolti operativi attesi.

Infatti, il risultato operativo degli sforzi attuati a livello politico, istituzionale e finanziario di tutte queste iniziative alla fine del 2012 è molto magro. Nonostante un'ampia condivisione della rilevanza del tema, le ipotesi di riforma delle normative di riferimento non hanno concluso l'iter parlamentare e, pertanto, sono state lasciate cadere, mentre le istituzioni finanziarie hanno riassorbito al proprio interno i rami di azienda dedicati al settore, considerando esaurita l'esperienza a causa delle difficoltà nel apportare al settore le ambiziose aspettative di un cambio di approccio.

Modificare l'impianto normativo del settore è fondamentale per permettere il passaggio da politiche dei trasporti e della logistica di tipo reattivo di breve periodo ad iniziative di tipo proattivo di medio e lungo periodo, in grado di rafforzare sia l'ammodernamento delle imprese, in logica "smart", sia ampliare i mercati di riferimento delle stesse in Europa e nel Mediterraneo. Temi come lo sviluppo di biocarburanti di seconda generazione, di sostegno al trasporto marittimo a bassi consumi energetici, il supporto all'estensione del trasporto combinato mare-rotaia, strada-rotaia e alle autostrade del mare, ad esempio, ricadono in questa logica.

Le ragioni per sostenere l'urgenza di poter disporre di ampie e organiche politiche di ammodernamento del settore del trasporto merci e della logistica, con uno sforzo di sintesi, possono essere ricondotte a tre aspetti:

- l'incidenza dei costi dei trasporti e della logistica sul fatturato dell'industria manifatturiera nazionale è in crescita, anche per la continua estensione dei mercati internazionali di riferimento sia per le importazioni che le esportazioni, pertanto una riduzione di questi valori può contribuire al mantenimento della competitività delle imprese di produzione e distribuzione commerciale;
- la necessità di avviare un percorso virtuoso per giungere ad una mobilità delle merci più sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale è evidente anche perché il settore dei trasporti è l'unica industria che su scala nazionale ed europea non riesce a ridurre in modo significativo gli effetti esterni in termini di emissioni di gas serra, inquinamento atmosferico, rumore, incidenti e congestione. Utilizzare il settore dei trasporti e le logiche di smart mobility quale leva per una green economy è cruciale per la mitigazione degli effetti inquinanti, soprattutto in realtà come la pianura padana e le aree alpine;
- i paesi confinanti, e concorrenti sia nella gestione dei traffici sia nella competizioni fra imprese, hanno precise politiche dei trasporti, che sono state delineate in modo sempre più chiaro e pervasivo nel corso degli ultimi anni, in molti casi legate ad esplicite politiche industriali che

ambientali. Il sistema Italia rischia, quindi, di subire queste scelte, basate su analisi costi benefici complessive effettuate da altri paesi.

In questo panorama, l'obiettivo principale del lavoro è di circostanziare con analisi tecniche ed economiche il più possibile aggiornate e complete, l'affermazione dell'urgenza di un salto di qualità e di un approccio realmente europeo delle politiche di accompagnamento allo sviluppo dell'industria dei trasporti e della logistica. Le analisi e le valutazioni hanno come punto di partenza la presa d'atto dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e delle minacce nel contesto continentale e mediterraneo, tenendo conto sia degli aspetti infrastrutturali sia degli aspetti dei servizi.

L'ambizione è quella di fornire spunti di riflessione e proposte per una politica dei trasporti che abbia una visione sistemica e di lungo periodo rispetto ai temi industriali e ambientali, anche attraverso un dettagliato confronto di quanto accade nei principali paesi europei.

L'analisi degli strumenti di politica dei trasporti effettuata in questo lavoro tiene conto delle differenti logiche economiche sottostanti, ed in particolare possono essere definite quattro tipologie di interventi:

- a. strumenti *market based*: politiche basate su incentivi e disincentivi di mercato;
- b. strumenti *regulation based*: politiche che riguardano standard tecnici e restrizioni derivanti da elementi di regolazione;
- c. strumenti basati su sviluppo dell' *information and telecommunication technology*: politiche legate all'informazione per l'utenza e la formazione degli operatori;
- d. strumenti basati sulla realizzazione di infrastrutture o sulla fornitura dei servizi: politiche che riguardano il settore delle infrastrutture pubbliche o dei servizi pubblici.

Gli effetti della politica dei trasporti sul sistema economico derivano dal risultato della combinazione sinergica e complementare nei casi virtuosi, o distorto e non impattante nei casi negativi, delle quattro tipologie di strumenti sopra indicati, tenendo conto che la corretta calibrazione degli stessi dipende dal contesto territoriale, ambientale e sociale.

In un contesto in cui gli effetti incrociati fra settori e modalità dei trasporti sono rilevanti la valutazione ex-ante, in itinere ed ex -post delle politiche dei trasporti risulta cruciale e necessita, quindi, di visione sistemica e deve essere basata sia su analisi costi-benefici sia di impact assesment, come suggerito dalla Commissione Europea ed attuato solo in modo marginale su scala nazionale.

Queste incertezze nella pianificazione complessiva del sistema dei trasporti, che si traducono sia nelle modalità di formulazione della valutazione delle politiche che inoltre sono basate su meccanismi di governance multilivello, sia nell'indicazioni delle priorità infrastrutturali, contribuiscono a ridurre la propensione agli investimenti da parte dei privati, innescando meccanismi negativi che si autoalimentano fra pubblico e privato.

I meccanismi di garanzia e mitigazione del rischio sono, infatti, elementi centrali nell'ipotesi di predisposizione di finanziamenti nel settore in logica di partnership-pubblico privata, indispensabili come nel caso di terminal portuali, centri intermodali, cargo city aeroportuali, e comunque nelle scelte di investimenti rilevanti da parte degli operatori in nuovi mezzi o sovrastrutture. Si possono evidenziare, in particolare, due temi particolarmente di rilievo legati a queste tipologie di progetto, che prevedono un ritorno dell'investimento nel lungo periodo:

- la mitigazione dei rischi connessi, legati sia a variabili economiche, come l'evoluzione dei costi di costruzione ed operativi e i ricavi generati dai traffici, sia a fattori di rischio politico e regolatori connessi, ovvero quelli legati all'evoluzione del rapporto concessorio e in generale ai possibili mutamenti normativi, che influenzano le regole del rapporto tra società di gestione dell'infrastruttura ferroviaria, portuale o aeroportuale e autorità pubblica;
- la capacità dei piani di investimento di settore di attrarre investitori nazionali e internazionali, in un contesto come quello italiano in cui i rischi politici e regolatori sono percepiti dagli investitori esteri come particolarmente elevati sul mercato italiano ed inoltre il ruolo gli investitori istituzionali ed industriali esteri è in forte crescita.

In sintesi, un secondo obiettivo del lavoro, ambizioso quanto il primo, è quello di sottolineare come l'urgenza nel salto di qualità delle politiche di settore ed una maggior chiarezza e lungimiranza delle stesse, sia legata anche alla necessità crescente di un maggior coinvolgimento di capitali privati per il miglioramento delle infrastrutture e delle sovrastrutture a supporto dei trasporti e della logistica. Questo coinvolgimento è realistico se, e solo se, i diversi livelli di pianificazione delle politiche per i servizi e per le infrastrutture a supporto dei trasporti e della logistica sono in grado di offrire una lettura chiara degli obiettivi, che non possono che essere quelli sia del supporto all'internazionalizzazione delle imprese, riducendo l'incidenza dei costi del servizio, sia della sostenibilità del settore, tenendo conto delle variabili ambientali, sociali ed economiche.