

R.E.Po.T.
Rivista di
Economia e
Politica dei
Trasporti

Anno 2014, Numero 3

Rivista Scientifica della Società Italiana di
Economia dei Trasporti e della Logistica



ISSN 2282-6599



Connecting Europe Facility: Le Autorità portuali e la massimizzazione dell'effetto leva

Francescalberto De Bari ^{1*}, Riccardo Gabriele Di Meglio ²

¹ *Capo area programmazione economica, progetti strategici e europei, area Innovazione, Direzione Sviluppo ed Innovazione, Autorità portuale di Livorno*

² *Polo Sistemi Logistici, Università di Pisa*

Riassunto

L'articolo analizza gli effetti dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento delle TEN-T e del Meccanismo per Collegare l'Europa (Connecting Europe Facility- CEF) sulla pianificazione e gestione delle infrastrutture di trasporto. In particolare vengono analizzate le principali priorità per le Autorità portuali Italiane nella gestione e nell'adozione di politiche con riferimento al cambiamento istituzionale che prevedibilmente apporteranno questi Regolamenti.

Parole chiave: Autorità portuali, Pianificazione e finanziamento delle infrastrutture di trasporto, Rete Transeuropea di Trasporto, Partenariato Pubblico-privato

1. Introduzione

La revisione della politica della Rete di Trasporto Transeuropea (TEN-T), iniziata ufficialmente con la pubblicazione del Libro Verde nel febbraio del 2009, ha ripensato, tra l'altro, il finanziamento dei progetti di infrastrutture di trasporto. In particolare, è stato creato un Gruppo di Esperti con l'obiettivo di analizzare le principali priorità per il finanziamento delle TEN-T nei prossimi anni. La relazione conclusiva del Gruppo di Esperti è stata presentata nel Luglio del 2010; essa ha evidenziato l'importanza di una

* Autore a cui spedire la corrispondenza: Riccardo Gabriele Di Meglio (riccardo.dimeglio@gmail.com)

maggior integrazione tra le differenti fonti di finanziamento europee ed il ruolo dei Partenariati Pubblico-Privati (PPP) nel conseguimento di un finanziamento e di una programmazione più efficiente delle infrastrutture di trasporto¹ (TEN-T policy Expert group 5, 2010). In seguito sono stati promulgati i Regolamenti EU 1315/2013, che istituiscono le Linee Guida delle TEN-T e del Connecting Europe Facility (CEF).

Questo articolo intende illustrare le questioni relative al finanziamento di progetti di infrastrutture di trasporto a livello locale, e in particolare il coinvolgimento delle Autorità portuali italiane (AP) nel supportare la realizzazione di opere portuali e del loro collegamento con il retroterra, nel quadro di programmazione recentemente istituito dal CEF.

In particolare, analizzeremo i compiti delle AP nel costituire e gestire una rete di investitori e stakeholder a livello locale per poter massimizzare il loro apporto, il quale non è solo finanziario; nonché il ruolo attivo delle AP nel coordinamento dei sistemi logistici, alla luce della letteratura di riferimento (Verhoeven 2010). In tal senso, riteniamo che la nuova politica delle TEN-T unitamente al Regolamento CEF possa rafforzare il percorso di riforma portuale (intrapreso in Italia e in altri Paesi europei) verso una maggiore decentralizzazione della gestione portuale, che è stato uno dei risultati più ragguardevoli dell'ondata riformatrice degli anni '80 e '90 (Debie, Lavaud-Letilleul, Parola 2013).

Il Regolamento CEF si pone l'obiettivo di accelerare la realizzazione di progetti di interesse comune delle reti trans-europee, attraverso un più efficiente utilizzo delle risorse finanziarie europee già esistenti (concentrate in progetti di lungo termine meno numerosi rispetto al passato), accanto all'attrazione di fondi privati. Il Regolamento CEF pone pertanto l'accento sulla necessità di maggiore flessibilità di investimenti privati in termini di ripartizione del rischio (segnatamente il rischio di domanda dei progetti di trasporto), l'accesso al mercato dei capitali e la semplificazione amministrativa.

Sebbene l'attenzione venga talvolta incentrata sulle percentuali di co-finanziamento dell'Unione Europea, l'aspetto che dovremmo analizzare in maggiore profondità è la selezione degli schemi di finanziamento a supporto dei progetti. Generalmente, le

¹ Relazione conclusiva Expert group 5 'Funding strategy and financing perspectives for the TEN-T', Luglio 2010

percentuali di co-finanziamento variano da un 10% riconosciuto ai progetti di infrastrutturazione stradale fino al 50% attribuito agli studi e sono quindi solo una parte di un insieme di risorse con lo scopo di far avanzare il progetto infrastrutturale in accordo con la programmazione. Solo i progetti che provano chiaramente il loro valore aggiunto europeo saranno presi in considerazione, per quanto non venga stabilita una precisa definizione di valore aggiunto europeo. Infatti, le percentuali di co-finanziamento del 10% (modalità stradale), 20% (modalità ferroviaria) e 30% (strozzature presenti nella rete ferroviaria) sono comunque troppo basse per garantire da sole l'effetto leva atteso, e dovrebbero pertanto essere considerate parte di un pacchetto più ampio che comprenda altri strumenti finanziari, come approfondiremo nel prosieguo di questo articolo. Conseguentemente, soltanto i progetti che sarebbero portati a termine in ogni caso, potranno considerare attrattive le percentuali di co-finanziamento così come previste nel Regolamento CEF².

Al riguardo, a una riflessione iniziale, la solidità del piano finanziario rappresenta una prima sfida, i cui obiettivi possono essere riassunti come segue:

- Stima del fabbisogno di capitali, con riferimento ai costi di costruzione complessivi, ai costi relativi alla mitigazione dell'impatto ambientale e sociale e ai costi di gestione;
- Definizione di uno schema di contratto di concessione per il Partenariato Pubblico-Privato (PPP), che regoli la ripartizione del rischio e la suddivisione degli obblighi del concedente e del concessionario;
- Valutazione della proporzione fra capitale di rischio e capitale di debito, in linea con le previsioni contenute nel Piano di Ingegnerizzazione Finanziaria del Partenariato Pubblico-Privato. L'utilizzo di strumenti finanziari, quali il Loan Guarantee Instrument for Trans-European Transport Network Project (LGTT) o le obbligazioni di progetto (Project Bond), possono in tal senso costituire un fattore chiave per ridurre il costo del capitale e fornire un incentivo alla partecipazione di investitori privati.

² E' interessante osservare come il Gruppo di esperti incaricato degli aspetti di finanziamento aveva proposto che le percentuali di co-finanziamento fossero variabili in funzione di criteri di rendimento del progetto; tuttavia, il Regolamento del CEF definitivo ha optato per percentuali di co-finanziamento fisse, in allineamento con le precedenti linee Guida- cfr. in proposito la Relazione finale del Gruppo di esperti, Luglio 2010, pag. 19

Il Piano di ingegnerizzazione finanziaria deve determinare in primo luogo se un progetto è idoneo ad uno schema di PPP o no. Nel caso delle infrastrutture di trasporto, è piuttosto evidente che vi sono maggiori possibilità, in termini di attrattività dell'investimento e ritorno finanziario nel tempo, per un progetto di infrastrutturazione portuale, come dimostrato dai numerosi progetti di investimento pianificati e realizzati nel campo delle infrastrutture portuali da parte di operatori privati, compresi anche fondi pensione, attirati dalle possibilità di ritorni finanziari stabili nel lungo periodo (UNCTAD, 2013); mentre i progetti ferroviari richiedono al contrario sovvenzioni pubbliche, in quanto non generano sufficienti ricavi per coprire i costi (Salvato 2002)³. Cionondimeno, lo sviluppo di corridoi di trasporto, nell'ambito del nuovo Regolamento delle TEN-T e del nuovo Regolamento CEF, implica la realizzazione di infrastrutture di trasporto con differenti necessità di finanziamento e bancabilità. Difatti i Corridoi della rete Centrale sono per definizione multimodali e l'interfaccia porto-retroterra è ovviamente multimodale. Conseguentemente riteniamo che la pianificazione e il finanziamento di grandi progetti di infrastrutturazione nell'ambito di questi Corridoi saranno caratterizzati da interventi adatti al coinvolgimento di operatori privati, con un minor rischio di domanda o una maggiore probabilità di recupero dei costi di investimento, accanto ad interventi più deboli sotto il profilo finanziario, che necessitano di un supporto pubblico più consistente. Una sfida rilevante è pertanto costituita dalla gestione dei progetti in termini di allocazione di risorse pubbliche che possono determinare un effetto leva e quindi attrarre investimenti privati, mentre altri progetti sono destinati a raccogliere meno l'interesse degli operatori privati. Nella sezione successiva discuteremo in breve il ruolo che può essere assunto da una AP nella valutazione dei maggiori progetti portuali in relazione ai finanziamenti del CEF nell'ambito di uno schema di Partenariato Pubblico-Privato.

³ Cfr in proposito C. Salvato, 'Le operazioni di project financing: struttura, soggetti, ruoli, tratti operativi, in: 'Il Project Financing', a cura di Cesare Vaccà EGEA, Milano, 2002; i porti e i moli sono classificati come opere calde, assieme con le ferrovie locali. In altre parole, si prevede che i flussi di cassa provenienti dalla gestione dei porti e brevi sezioni di rete ferroviaria (specie per il trasporto di passeggeri) coprano i relativi costi di investimento; al contrario, nuove tratte di rete ferroviarie, specialmente se dedicate al traffico di merci, sono considerate opere fredde per il fatto di produrre minori ricavi e di essere quindi meno adatte al PPP.

2. Autorità portuali: sviluppo di un'impostazione strategica per la costituzione dei sistemi logistici

2.1 Le Autorità portuali nella vigente legislazione italiana e i nuovi Regolamenti europei: le premesse del cambiamento

Le Autorità portuali italiane sono state istituite con la legge 84 del 1994, che ha unificato la gestione di molti porti italiani nel modello Landlord (Banca Mondiale, 2007). In riferimento ai compiti e le competenze, le AP non possono svolgere le operazioni portuali e le attività economiche, fatta eccezione per le attività connesse ai loro compiti istituzionali: questo comporta che le Autorità portuali italiane non possono compiere operazioni, come il carico e lo scarico delle merci e in genere i servizi relativi alle merci, come anche i servizi alle navi. Avendo stabilito per le AP un ruolo di enti di regolazione, per quanto la parola 'regolazione' non compaia esplicitamente nel testo della Legge 84/94, la legislazione italiana ha delimitato l'ambito d'azione delle AP a enti proprietari del demanio pubblico portuale. Questa concezione della missione delle AP, come è stato evidenziato dalla letteratura (Carbone, Munari 2006), è collegata ad una visione della portualità puramente demaniale, nella quale la gestione delle aree è connessa alla massimizzazione del movimento del porto grazie a semplici schemi di incentivazione. Ciò nonostante, il successo di un porto e il movimento delle merci è sempre più dovuto alla capacità di stabilire un'integrazione effettiva con le filiere logistiche, sia sul lato mare sia sul lato terra. La creazione di questa integrazione, ovvero lo svilupparsi dei porti quali interfacce logistiche, diviene saldamente un compito rilevante per le AP italiane, dal momento che la fase di assentimento in concessione dei terminali portuali dopo circa 20 anni ha raggiunto uno stadio di maturità e sono programmate soltanto modifiche marginali alle infrastrutture portuali. In tal senso, le Autorità portuali hanno margine per intervenire a favore del rafforzamento delle interfacce logistiche, sia a livello nazionale che europeo.

L'attuale formulazione della Legge 84/94 non fa riferimento esplicito ai sistemi logistici o alle interfacce logistiche, dal momento che vengono disciplinate solamente questioni di ambito portuale. Tuttavia, le tendenze in atto nel settore del trasporto marittimo costringono a ridefinire le interfacce logistiche, tenendo in considerazione la pressione crescente sul porto della grandi navi porta contenitori e la concentrazione nei servizi di linea. Ovvero, le dimensioni crescente delle navi porta contenitori, accanto al potere di

mercato di compagnie di trasporto marittimo sempre meno numerose, che possono decidere di mutare le rotte che scalano un porto in qualsiasi momento, comporta di incentrare l'attenzione sull'efficienza delle interconnessioni del porto con il retroterra (Notteboom, Parola, Satta 2014), almeno per i porti 'gateway'.

Il nuovo Regolamento 1315/2013 e il Regolamento del CEF 1316/2013 hanno pertanto optato per l'istituzione di corridoi centrali multimodali, con relativamente pochi nodi cardine, con i porti marittimi quali infrastrutture chiave dell'interscambio commerciale dell'Unione Europea⁴. Riteniamo che i Corridoi della Rete centrale siano profondamente interessati da problemi di governance come risultato della più forte necessità di integrazione fra paesi membri attraverso assi di diverse modalità di trasporto. Dall'altro lato i nodi Centrali, compresi gli aeroporti e i terminali intermodali sono piuttosto centri importanti per volume di traffico sia passeggeri che merci. La governance dei corridoi, inclusi i nodi, è svolta a livello europeo dai Forum di Corridoio⁵; cionondimeno vi è ancora spazio per la governance di problematiche a livello locale all'interno dei nodi stessi, dal momento che il coordinamento svolto dai Forum di Corridoio viene grandemente complicato dalla necessità di integrare diversi Stati Membri e differenti stakeholder (pubblici e privati). Nei nodi della Rete centrale non viene richiesto soltanto di pianificare lo sviluppo strategico in allineamento con lo sviluppo complessivo del Corridoio, ma anche di identificare le priorità in riferimento alle limitazioni su scala locale e il miglioramento delle interconnessioni con le reti di trasporto extra europee (ossia la dimensione esterna delle TEN-T). Un cambiamento di rilievo apportato dal CEF è pertanto costituito da una nuova prospettiva, sia dal punto di vista finanziario che dal punto di vista della governance: le strozzature su scala locale devono essere contestualizzate in una dimensione europea, conferendo più autonomia e potere effettivo alle istituzioni europee, compresi i Forum di Corridoio, di identificare le principali questioni relative allo sviluppo del trasporto intermodale. In riferimento a questo, la politica è stata piuttosto modificata rispetto alle precedenti Linee Guida delle TEN-T,

⁴ Complessivamente sono 83 porti della rete centrale su 317 porti della rete globale; cfr. a proposito la lista dei porti marittimi della Rete centrale e della Rete globale della Commissione europea. Per la maggior parte degli scali italiani le interconnessioni multimodali ed il loro sviluppo sono stati inseriti come progetti prestabiliti cfr. Regolamento EU 1316/2013.

⁵ Il Forum di Corridoio è lo strumento volto al coordinamento del funzionamento dei Corridoi della Rete centrale (cfr la Comunicazione della Commissione europea 940/2013 def.): assicura il coordinamento tra stakeholder di Corridoio, compresi le Regioni, i gestori delle infrastrutture e gli stessi porti. E' presieduto dal Coordinatore europeo, che agisce per conto della Commissione.

allorché gli Stati membri detenevano ancora ampie prerogative nella definizione progetti di trasporto prioritari a livello europeo. Questo aveva comportato un'elencazione di progetti nazionali di ampio respiro, con uno scarso rilievo delle istituzioni europee nel contribuire alla pianificazione e regolazione di queste infrastrutture⁶. Oggi il ruolo più attivo delle istituzioni europee, reso possibile anche dalla maggiore capacità finanziaria del budget delle TEN-T, è interconnesso al coinvolgimento degli stakeholder locali, ossia di attori con interessi in gioco nei nodi della Rete centrale. Tra questi stakeholder le AP, almeno in Italia, si trovano in una posizione favorevole per poter contribuire nell'attrarre risorse finanziarie, sia a livello nazionale che europeo, per lo sviluppo delle connessioni del nodo.

In tal senso, la proposta di Riforma della Legge portuale all'esame del Parlamento stabilisce il ruolo delle AP nella creazione di 'sistemi logistici portuali', con compiti sia in ambito portuale che in retroporti entro un corridoio di trasporto europeo⁷. Dalla nostra prospettiva, ciò comporta che una AP debba agire in qualità di promotrice del nodo logistico sito nel Corridoio della Rete centrale (se il porto è elencato quale nodo della Rete centrale) e, al contempo, debba svolgere un ruolo di catalizzatrice di risorse locali per costituire un quadro di governance condiviso. In riferimento a questo aspetto, la AP deve relazionarsi con le istituzioni locali, in Italia Comuni e Regioni, e segnatamente con le Regioni in quanto titolari di competenze sui sistemi di trasporto locali, nonché con imprese private, soprattutto le società di gestione delle infrastrutture terrestri e gli operatori di trasporto, in primo luogo le imprese ferroviarie che servono il porto ed altre infrastrutture logistiche vicine.

Molteplici contributi accademici hanno posto l'accento sul ruolo dei porti come interfacce logistiche per consentire una migliore connessione con il retroterra (De Langen 2008). L'attenzione è stata in qualche modo attirata dalla necessità di coordinamento fra gli stakeholder di ambito portuale e delle catene di trasporto, ed in misura minore su come una AP possa sviluppare internamente una concezione strategica e conseguentemente una struttura organizzativa in relazione alla creazione dei sistemi logistici. Nel successivo paragrafo, si provvede a delineare l'interazione fra un'AP italiana e gli stakeholder dei sistemi logistici. Si rinvia invece al paragrafo 4 per l'approfondimento sul percorso di

⁶ Stiamo facendo riferimento alla lista dei 14 progetti prioritari scaturita dal Consiglio europeo di Essen nel Dicembre 1994

⁷ Senato della Repubblica, Disegno di legge 370, articolo 12

sviluppo organizzativo interno all'AP per la gestione delle interrelazione con gli attori dei sistemi logistici.

2.2 Le Autorità portuali italiane e i sistemi logistici: attori e priorità della governance

Nel prosieguo, vengono delineate le priorità nella creazione dei sistemi logistici in un'ottica italiana, ossia in un contesto di regolazione ove le AP sono enti proprietari dell'infrastruttura e le principali politiche di infrastrutturazione dei trasporti sono definite a livello europeo. In primo luogo, la figura qui sotto illustra le principali forze che determinano l'ambito di intervento delle AP e delle catene logistiche.

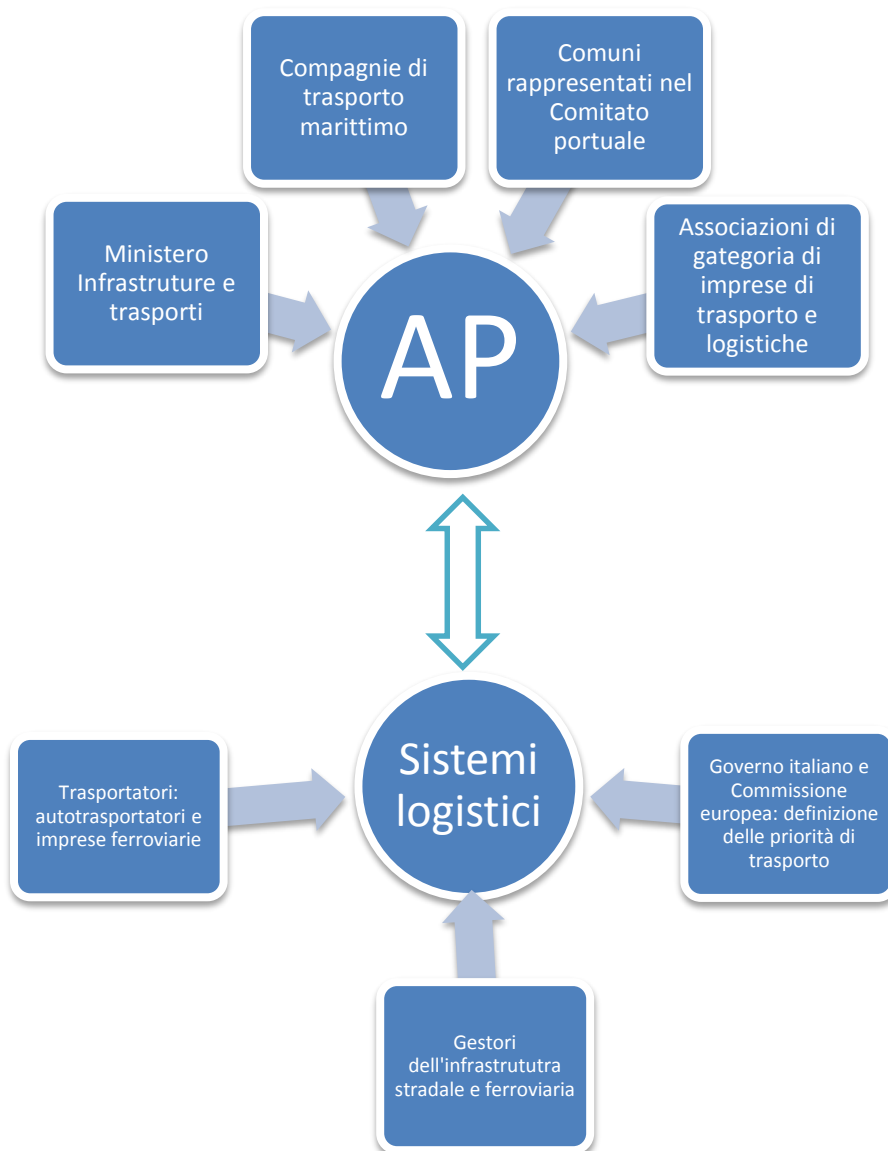


Figura 1. Forze che determinano l'ambito di azione delle AP e dei sistemi logistici-elaborazione degli autori

Ovviamente, esistono operatori che influenzano reciprocamente l'ambito portuale e del Sistema logistico nel complesso. In anni recenti, vi sono stati diversi esempi di integrazione tra operatori di trasporto terrestre e marittimo, specialmente in riferimento ai servizi di trasporto containerizzato dalla banchina al retroterra.

Il rischio principale per una AP è costituito, a nostro avviso, nell'essere marginalizzata dal processo di integrazione verticale tra le operazioni portuali in senso stretto ed i servizi intermodali con il retroterra, con conseguente irrilevanza dell'ente gestore del porto nella pianificazione delle relazioni trasportistiche. Questo comporterebbe una diminuzione dell'impatto economico creato dalle attività portuali, trasferendo le attività a maggiore valore aggiunto in piattaforme logistiche distanti dal porto.

Questo aspetto è di estrema importanza specialmente per quei porti dove non è presente un'impresa dominante, che possa attirare flussi di traffico marittimo e stabilire al contempo servizi intermodali per il retroterra, a scapito del porto nel complesso. In tal senso, l'AP perde di rilievo strategico come conseguenza della marginalizzazione del porto nelle reti trasportistiche (marittime e terrestri), elemento che si può ritenere discendere dal primo.

La presenza di un'impresa dominante, sovente un'impresa di trasporto marittimo di linea od un operatore terminalista internazionale, può essere pertanto decisiva nelle relazioni fra porto e il retroterra, conseguendo i volumi di traffico necessari per stabilire con continuità un coordinamento tra il porto ed i sistemi logistici (van der Horst, de Langen, 2008). D'altro canto, questa influenza potrebbe restringere il raggio di azione dell'AP, dato che l'impresa dominante andrebbe a determinare inevitabilmente le priorità di coordinamento a tra le imprese controllate⁸.

Nel prosieguo di questo articolo analizziamo pertanto il caso della governance di un porto regionale, nel quale competono principalmente all'AP tutte le iniziative necessarie per attrarre gli investimenti privati e conseguire l'integrazione con la Rete centrale delle

⁸ Si tratta di una tendenza che è associata al processo di privatizzazione avvenuto nella maggior parte dei porti europei, al volgere del nuovo secolo o anche prima. La comparsa di porti concorrenti di trasbordo nel Nord Africa ha ridotto i margini di azione delle Autorità portuali europee, specie quelle mediterranee- cfr. Parola, G. Satta, op. cit., 2014, pag. 28 e T. Notteboom, F; J. Debrue et al., op. cit., pag. 61; per una rassegna delle forme di riforme portuali e modalità di governo dei porti, cfr Brooks M.R., Cullinane K. (a cura di) (2007), 'Devolution, port governance and port performance', Research in transportation economics, Amsterdam, Elsevier

TEN-T (van der Horst, de Langen 2008). Il compito dell'AP è quindi costituito, nel nuovo quadro della politica delle TEN-T, dal favorire i possibili accordi fra gli operatori pubblici e privati che sono prodromici all'ulteriore completamento dei progetti delle TEN-T per lo sviluppo complessivo del porto come nodo logistico. Questo compito si rivela tanto più decisivo se si considera da un lato il rafforzamento dell'intensità della competizione fra porti nell'attrazione di traffici lungo relativamente pochi grandi assi di penetrazione (i Corridoi della Rete centrale) e dall'altro il processo di consolidamento in atto degli operatori di trasporto sia marittimi che terrestri. In tal senso è opportuno ricordare in questa sede che l'impianto normativo vigente svincola il porto quale infrastruttura dall'assetto complessivo delle grandi reti di trasporto, alle quali pure è connesso, come risulta dall'iter di approvazione dei Piani regolatori portuali configurato dalla Legge 84/1994 (Carbone, Munari 2006). Pertanto, gli accordi di cui le Autorità portuali dovrebbero farsi promotrici devono, in presenza degli strumenti di pianificazione vigenti, concepire lo sviluppo del porto innestato sullo sviluppo complessivo della rete di trasporto, superando le criticità sia infrastrutturali che di servizio che impediscono al porto di assolvere il ruolo di snodo delle filiere logistiche. Tali accordi dovrebbero conseguentemente definire:

1. I principali interventi infrastrutturali pianificati nel nodo, al fine di creare il consenso necessario per l'attuazione dei progetti;
2. Le condizioni dei servizi da fornire, per raggiungere uno standard qualitativo minimo di qualità dell'offerta trasportistica e logistica;
3. Scambio di informazioni tra operatori dei nodi logistici, per soddisfare i bisogni della comunità portuale in tempi rapidi;

Le AP hanno già la possibilità di attuare questi accordi, sebbene con strumenti differenti

1. In relazione al primo punto della lista precedente, la legislazione italiana prevede l'istituzione dei 'Sistemi logistici', con la partecipazione di Comuni, Province e Regioni e le imprese ferroviarie interessate in Protocolli di Intesa. Tali Protocolli di Intesa sono tuttavia poco vincolanti dal punto di vista legale, in quanto costituiscono piuttosto atti di indirizzo politico. Ad ogni modo, la proposta di un progetto su un bando del CEF rappresenta già, di per sé, una misura che rafforza

gli obiettivi sottostanti al progetto. Pertanto, la proposta approvata costruisce un atto più vincolante per gli enti sottoscrittori che il Protocollo di Intesa tradizionale.

2. Il secondo punto è riferito alla competitività logistica del porto e del nodo nel suo complesso. Spesso, le AP si concentrano più sull'efficienza delle operazioni di movimentazione a banchina, trascurando invece le operazioni effettuate in prossimità del porto; stiamo facendo riferimento alle manovre ferroviarie e operazioni afferenti l'attività del terminal, come la custodia temporanea delle merci allo stato estero. In tal senso, le AP dispongono degli strumenti legali per conseguire una maggiore cooperazione, come verrà discusso nel paragrafo quarto, attraverso gli accordi di concessione; dal punto di vista strategico è pertanto cruciale allineare la fornitura di servizi con le necessità degli operatori, non soltanto all'interno del porto ma anche lungo l'intero corridoio di trasporto.
3. Le AP devono assicurare il flusso di informazioni efficace fra gli operatori del corridoio di trasporto, oltre agli operatori portuali; la disponibilità di informazioni è essenziale per fornire un quadro aggiornato dei flussi di traffico in relazione agli O/D nel retroterra, sezioni e nodi della Rete centrale nell'ambito del retroterra di influenza del porto. Questo aspetto è pertanto connesso con l'analisi di mercato necessaria per la valutazione dei flussi di merci e la domanda di trasporto per il nodo della Rete centrale e per i relativi corridoi di trasporto.

Questi tre elementi sono profondamente interconnessi, per quanto debbano essere considerati nell'ordine in cui sono stati esposti. In primo luogo, devono essere assicurati il quadro di regolazione e la creazione del consenso sugli interventi programmati. Questo non comporta soltanto nuove infrastrutture, ma anche modalità differenti di gestione dell'esistente. In un secondo momento, dopo il completamento di questa prima fase, laddove specialmente manchi un'impresa dominante, l'AP ha l'opportunità di intervenire sugli accordi da stabilire contrattualmente relativi all'erogazione di servizi portuali. Infine, è essenziale sapere dove vengono trasportate le merci movimentate nel porto. In tal senso, il punto critico sembra essere l'assenza di dati sulle relazioni di traffico esistenti con il retroterra: chi pianifica le infrastrutture potrebbe non essere a conoscenza dei reali flussi di trasporto verso i mercati di riferimento del retroterra e conseguentemente elaborare progetti con scarse ricadute per l'utenza portuale.

Prima di trattare il quadro di intervento strategico di una AP, dovremmo cercare di analizzare più nel dettaglio il processo decisionale, data la complessità dell'attuazione di un progetto di trasporto, in relazione ai diversi operatori coinvolti. Infatti, si potrebbero verificare problemi nel coordinamento e quindi ritardi nella creazione del Sistema logistico con l'apporto dell'AP come previsto dal menzionato Decreto Legge 201/2011, articolo 46: dobbiamo pertanto immaginare una sorta di sentiero critico di questo processo. Di conseguenza, diviene necessario considerare i diversi attori/operatori coinvolti ed il loro ruolo sin dal principio, al fine di evitare ostacoli, ritardi e fallimenti. L'analisi di questo processo decisionale è funzionale allo studio delle ricadute dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento del CEF in quanto gli stessi progetti presentati in ambito comunitario dai porti divengono strumenti per decidere lo sviluppo del porto: in questo senso si inseriscono nella programmazione portuale nel ridefinire le priorità dei Sistemi logistici a livello locale, contribuendo a rafforzare il ruolo istituzionale di coordinamento già insito tra i compiti delle AP e la partecipazione degli operatori privati nell'individuazione degli obiettivi strategici del porto.

La nuova formulazione della Legge fa riferimento esplicito ai Sistemi logistici: le AP dovrebbero farsi promotrici dei Sistemi logistici con la partecipazione di Regioni, Comuni, nonché delle imprese ferroviarie. Inoltre, la normativa fa menzione dei corridoi di trasporto europei e stabilisce che il pieno coordinamento di differenti attori è strumentale proprio al collegamento con i retroporti vicini.

E' quindi chiaro che le modalità di coinvolgimento di queste due categorie di attori richiedono un diverso approccio di governance⁹. Più in dettaglio, il coinvolgimento degli attori istituzionali è ovviamente essenziale nel momento della definizione della pianificazione globale e la strategia del Sistema logistico. Ad ogni modo, possiamo dividere in generale gli attori in due livelli: il primo livello che comprende gli attori centrali del Sistema logistico, e il secondo che comprende gli attori che interverranno a uno stadio successivo di maturazione del progetto. Tale distinzione, tra un livello interno propulsore ed uno esterno sostenitore, è rilevante in relazione al processo decisionale; infatti il contributo di alcuni attori si rende necessario allorché il progetto raggiunge uno

⁹ Con il termine Sistema logistico intendiamo l'interrelazione, sia fisica che di gestione, tra infrastrutture di trasporto non necessariamente vicine, ma che servono lo stesso mercato lungo le medesime direttrici di trasporto

stadio di maturità più avanzato, ossia dopo la determinazione di diritti ed obblighi da parte di attori chiave.

La determinazione della strategia complessiva, che stabilisce le azioni mediante le quali sarà necessario integrare il nodo con il corridoio di trasporto, richiede il contributo degli enti a livello locale con compiti in materia di pianificazione territoriale e dei trasporti. Il livello interno deve pertanto comprendere i Comuni, le Regioni e gli enti competenti nel territorio in cui si trova il nodo. In ottemperanza con il testo del Decreto legge 201 del 2011, tra queste sono incluse le articolazioni periferiche dello Stato che svolgono un ruolo nella creazione dei Sistemi logistici. Cionondimeno, anche altri enti possono essere ricompresi in questo livello interno, per quanto in una fase della pianificazione successiva all'istituzione del Sistema logistico: possiamo menzionare le banche di investimento e in particolare la Banca europea di Investimento (BEI) o la Cassa Depositi e Prestiti (CdP). Infatti, la loro partecipazione attraverso la concessione di prestiti e di garanzie non può che avvenire dopo la completa definizione delle strategie di sviluppo del Sistema logistico, quali le infrastrutture da realizzare e gli operatori privati che dovranno costruire e gestire le infrastrutture di trasporto¹⁰. Questi attori, assieme con le agenzie che rilasciano garanzie sul debito, come la SACE, sono tutti finanziatori interessati alla creazione di ritorni sull'investimento dei loro azionisti più che nella realizzazione delle opere di per sé: conseguentemente dovremmo considerarli come attori del livello di programmazione esterno. Tra gli attori istituzionali un ruolo di rilievo viene svolto dalla stessa Commissione europea, attraverso la sua Agenzia esecutiva incaricata di valutare i progetti di trasporto, la INEA (Innovation and Network Executive Agency). Similmente agli investitori finanziari, anche il coinvolgimento della Commissione europea si concretizza in uno stadio successivo, in particolare quando vengono definiti e valutati i progetti di trasporto da finanziare con i fondi CEF. Tuttavia, la Commissione europea dovrebbe essere considerata più tra gli attori di livello interno, in quanto capace di influenzare la determinazione degli obiettivi strategici e le priorità stesse del Sistema logistico. Infatti, proprio le Linee Guida europee hanno rafforzato la politica di maggiore integrazione fra porti e retroterra, contribuendo almeno parzialmente alla ridefinizione delle reti a livello locale e nazionale. In tal senso, le opportunità rappresentate dai progetti finanziati con i

¹⁰ Cfr. PPP expertise centre della BEI: 'Le garanzie pubbliche nel PPP: Guida alla migliore valutazione, strutturazione, implementazione e gestione' 2011

fondi del CEF possono essere viste come un mezzo per identificare più facilmente le priorità di pianificazione dei nodi di trasporto in una prospettiva europea e consentire così l'armonizzazione delle iniziative intraprese nei diversi nodi logistici.

Considerando gli stakeholder prima citati, suddivisi tra pubblici e privati, e il loro contributo nell'interazione con l'AP nella creazione del Sistema logistico, possiamo delineare il seguente cruscotto di iniziativa strategica delle AP. Questo cruscotto di iniziativa strategica definisce gli indirizzi che l'AP può adottare in relazione ai progetti di trasporto da sviluppare nel quadro dei fondi CEF. Detto altrimenti, questo prospetto non ha validità per tutti gli ambiti di azione delle AP; miriamo quindi ad evidenziare i margini di iniziativa forniti dal nuovo quadro del CEF per rafforzare la governance dei Sistemi logistici ed attuare piani e priorità convincenti su scala locale.

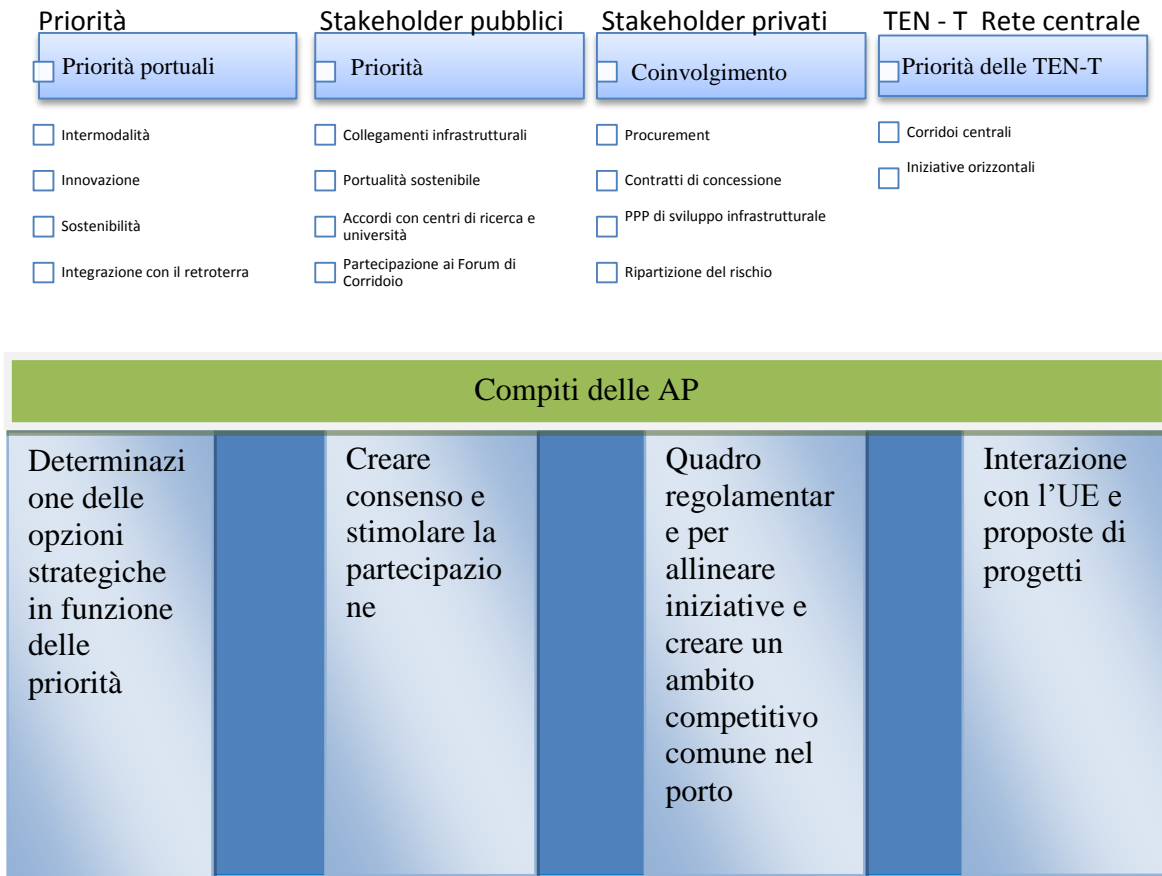


Figura 2. Cruscotto di iniziativa strategica delle AP – elaborazione degli autori

3. CEF: un'opportunità per rafforzare la governance dei Sistemi logistici

La linea di budget del Meccanismo per Collegare l'Europa è piuttosto consistente, destinando un totale di 26 miliardi per i trasporti nel periodo finanziario 2014-2020, su circa 33 miliardi complessivamente stanziati. Questo rappresenta un cambiamento rilevante, visto che nel precedente periodo 2007-2013 soltanto 8 miliardi di euro furono destinati alle TEN-T, pari al 2% del fabbisogno finanziario complessivo stimato per le infrastrutture di trasporto transeuropee (Paper CEPS, 2014). E' stato in effetti fatto notare come soltanto i Paesi destinatari dei Fondi di Coesione avrebbero potuto ragionevolmente ottenere un impulso consistente dall'utilizzo di fondi europei (Turrò, 1997).

Il finanziamento attuale è comunque molto inferiore alle necessità finanziarie delle TEN-T, stimate in 500 miliardi di euro fino al 2020 (IEEP, CEPS, 2014), dei quali 215 miliardi sono indirizzati alla risoluzione delle strozzature della rete. E' opportuno ricordare che questi dati evidenziano soltanto gli investimenti necessari per la costruzione di nuove infrastrutture a livello europeo, trascurando i piani di investimento regionali e locali; inoltre, possiamo ritenere che per il futuro una sfida importante verrà dalla necessità di rinnovare le infrastrutture esistenti, dal momento che le opere (come i ponti) realizzate nel dopoguerra raggiungono il limite massimo della loro vita operativa.

Tuttavia, si ritiene che i fondi del CEF riusciranno a mobilitare risorse pubbliche e soprattutto private, conseguendo un effetto leva considerevolmente superiore al precedente periodo finanziario. In dettaglio, l'effetto leva stimato dovrebbe ascendere a un fattore di 25, dall'attuale fattore di 5 (CEPS, 2014).

Questo effetto leva può essere conseguito attraverso il ricorso a strumenti finanziari, quali il Loan Guarantee Instrument for Transport Network Project (LGTT) o l'iniziativa delle Obbligazioni di progetto, che sono ricomprese nel quadro di uno schema di PPP. In tal senso, questi strumenti finanziari si possono classificare come affini al capitale proprio, in quanto sia il LGTT che l'Obbligazione di progetto sono debiti subordinati che devono essere rimborsati dopo il debito *senior*, sovraordinato. Tuttavia il ricorso a questi strumenti finanziari va incontro a diverse limitazioni, come in particolare:

- Un utilizzo non superiore al 10% del totale della linea di budget del CEF, ossia non oltre 3,3 miliardi fino al 2020;

- Sul totale delle risorse finanziarie del progetto, è consigliabile che tra i $\frac{2}{3}$ e $\frac{1}{2}$ siano coperti dal capitale proprio; da questa quota, si ritiene opportuno un livello di strumenti assimilabili al capitale proprio del 20-25% (Tamburini, 2002)

Malgrado questi limiti, il finanziamento del CEF è destinato a giocare un ruolo di primo piano nello sviluppo di una più ampia rete di trasporto europea. Il finanziamento del CEF, specialmente gli strumenti affini al capitale proprio, potrà infatti attrarre l'interesse di investitori privati nel completamento di progetti di trasporto, contribuendo a innalzare gli investimenti nel settore come percentuale del PIL: negli ultimi decenni infatti il totale degli investimenti nei Paesi dell'Europa occidentale è stato inferiore alla soglia dell'1% (OCSE 2013). Di conseguenza, le infrastrutture di trasporto hanno tardato a far fronte alle necessità di un'economia globalizzata, limitando la crescita: così, le infrastrutture stradali, ferroviarie e portuali non hanno tenuto il passo con i cambiamenti in atto nel settore dei trasporti e della logistica. Questa tendenza è stata particolarmente vera per i porti, a causa dell'incremento del traffico marittimo e la relativa stagnazione nel completamento di nuove opere portuali. Nonostante la crisi economica del 2008-2013 abbia notevolmente diminuito il tasso di sviluppo dei porti italiani, le previsioni fino al 2020 stimano un incremento del movimento portuale.

La sfida diviene pertanto la capacità di determinare l'effettivo potenziale di crescita per ogni porto, tenendo di conto dei vicini porti concorrenti, per evitare il rischio di sovra capacità. Ma, in aggiunta a questo, è ancora più importante che i porti situati nello stesso arco portuale possano cooperare per conseguire migliori connessioni al retroterra. Questo aspetto, per quanto pacifico, è comunque di estrema rilevanza poiché la definizione di progetto di interesse comune, così come fornita nelle Linee Guida attuali e precedente, è ancora ambigua a livello concettuale e a livello di cartografia allegata alle stesse Linee Guida¹¹. Di conseguenza, i progetti che dimostrano di essere sufficientemente avanzati nell'attuazione e hanno ricevuto il sostegno da parte degli Stati membri possono essere considerati progetti di interesse comune, sebbene in tal caso l'approccio su due livelli (layer) delle TEN-T stabilisca la priorità dei progetti appartenenti alla Rete centrale. Per il momento la definizione di progetti prioritari, e quindi i criteri di ammissibilità al

¹¹ Cfr l'articolo 7 delle Linee Guida abrogate 661/2010 e l'articolo 7 del Regolamento EU 1315/2013

finanziamento europeo, lasciano margini per l'interpretazione, specialmente in riferimento al concetto di valore aggiunto europeo; pertanto il coordinamento fra porti situati sullo stesso Corridoio possono supportare il processo di definizione dell'accordo sui progetti di interesse comune afferenti il Corridoio. In questo senso le Autorità portuali, in qualità di attori chiave dei sistemi logistici, come è stato evidenziato nel paragrafo 2.2, possono utilmente svolgere un compito propulsivo per supportare la pianificazione e il finanziamento di progetti di trasporto afferenti il porto, nel quadro della nuova politica europea in materia di infrastrutture di trasporto. Nel fare questo, devono essere tuttavia risolti i nodi di gestione dei processi interni allo stesso porto e che investono più direttamente gli indirizzi di governo portuali, con gli strumenti legislativi vigenti, già oggi nella disponibilità delle AP, come verrà evidenziato nel paragrafo 4.

Conseguentemente, riteniamo opportuno rimarcare il fatto che l'aspetto più decisivo non è tanto il finanziamento dei progetti di trasporto, quanto piuttosto le questioni attinenti alla gestione e l'indirizzo politico (Turrò, 1997). Per questo motivo, il CEF dovrebbe essere considerato più come un'opportunità per addivenire ad una soluzione di questi problemi più che un mero strumento utile a attrarre fondi europei. In particolare, queste problematiche possono essere suddivise in due grandi gruppi:

- Scarsa maturità dei progetti secondo i criteri della Commissione: ossia i progetti dimostrano di avere valore aggiunto europeo ma non hanno raggiunto un sufficiente livello di supporto politico e di consenso fra gli stakeholder;
- Attuazione farraginosa dei progetti già riconosciuti di interesse comune, a causa di un coordinamento difficoltoso e di una gestione burocratica del progetto.

Il primo punto è connesso ad una maggiore integrazione fra gli stakeholder: in relazione a ciò, la creazione dei 'Sistemi logistici', come prevista dal Decreto legge 201/2011 prima citato, può essere prodromica ad un'identificazione precoce delle priorità a livello di nodo con una corrispondente pianificazione dell'iter progettuale. Tuttavia, possiamo ritenere che i porti ed i nodi della Rete centrale abbiano già posto i loro obiettivi strategici anche non considerando i 'Sistemi logistici', come indicato dalla normativa; in tal senso il rischio principale diviene allora la duplicazione inutile di accordi e di Protocolli di Intesa che hanno scarsi effetti pratici nell'attuazione degli interventi programmati. Ad ogni modo il progressivo riordino delle competenze istituzionali fra Regioni, Province da un lato e Stato dall'altro potrebbe rendere necessario per il futuro di cementare il consenso

politico sulla realizzazione di progetti di trasporto i benefici ed i costi dei quali, evidentemente, non ricadono sul singolo porto e sulle aree vicine.

Il secondo punto è strettamente interconnesso con il primo, dal momento che una pianificazione efficiente conduce a progetti maturi che sono dunque pronti per essere candidati sul bando del CEF e quindi essere attuati celermente. Infatti il lento completamento dei progetti di trasporto era uno dei nodi critici della precedente politica delle TEN-T, così come era concepita dalle vecchie Linee Guida; ciò era il risultato della notevole influenza degli Stati membri nella determinazione delle priorità della Rete transeuropea di trasporto e delle principali opere da finanziare, tanto che la politica delle TEN-T era più l'aggiunzione di singoli progetti nazionali più che un quadro condiviso di infrastrutture di trasporto. Oggi, per quanto il quadro di regolazione sia stato meglio definito e l'impatto dei finanziamenti europei sia ritenuto più rilevante, è ancora incerta la possibilità che la nuova politica riesca a imprimere impulso alla realizzazione dei più importanti progetti di trasporto. Infatti le procedure amministrative per l'avvio ed il completamento dei progetti di trasporto sono comunque di competenza degli enti pubblici locali e degli Stati membri. Il carico amministrativo su questi progetti è fonte di ritardi e di costi aggiuntivi, per una programmazione carente, e costituisce perciò un ostacolo di primaria importanza per la partecipazione di capitali privati al progetto. Tenendo conto di tale svantaggio, dobbiamo evidenziare come la partecipazione dei privati, non soltanto dal punto di vista finanziario, dovrebbe essere flessibile, specialmente in riferimento ai rischi operativi e di regolazione connessi con l'attuazione di un progetto di trasporto (Report degli esperti revisione della politica delle TEN-T, Gruppo V, 2010). Nel prosieguo, provvederemo a fornire alcune indicazioni circa l'attrazione di investimenti.

4. Pianificazione delle infrastrutture e partecipazione di investitori privati: alcuni aspetti concernenti l'attrazione di investimenti

Abbiamo fin qui trattato la rilevanza dell'attribuzione efficace dei fondi CEF nell'attuazione di progetti di trasporto nei nodi della Rete centrale. Tuttavia questo rappresenta, a nostro avviso, solo un primo passaggio per la creazione di condizioni che agevolino la partecipazione di investitori privati in grandi piani di sviluppo infrastrutturale.

Intendiamo ora sottolineare l'importanza di un rinnovamento di tipo istituzionale nella governance dei nodi logistici, partendo dal nuovo quadro regolativo costituito dai Regolamenti delle TEN-T e del CEF. In tal senso, la strategia per corridoi può aiutare le AP nella creazione di relazioni con operatori delle infrastrutture del retroterra e imprese dei mercati serviti del porto, rendendo possibile il ruolo attivo di alcune AP già evidenziato dalla letteratura (Debie et al. 2013). In questo paragrafo andiamo pertanto ad approfondire gli aspetti legati a questo rinnovamento e i margini per l'intervento delle AP.

In primo luogo, per rinnovamento istituzionale intendiamo la modifica delle relazioni sia formali che informali che sono presenti tra gli operatori di un nodo di trasporto e tra gli stessi operatori e le imprese site lungo i corridoi di trasporto (Notteboom, de Langen, Jacobs, 2013). In questo ambito, la rassegna della letteratura di riferimento mostra che i pilastri delle istituzioni si possono dividere in regolativi, normative e culturali- cognitivi. In relazione a questi pilastri, le AP dispongono di diversi mezzi per dedicarsi nel quadro istituzionale dei Sistemi logistici. In merito alla normativa, come già esposto in precedenza, la legislazione prevede un ruolo importante per le AP nella creazione dei Sistemi logistici. Tuttavia questo ruolo non dovrebbe essere confinato ai soli accordi inter-istituzionali, che non sono solitamente vincolanti e sono piuttosto un'espressione di principi generali, ma dovrebbero invece andare ad incidere sull'erogazione dei servizi e la pianificazione di nuove infrastrutture nei nodi. In riferimento a ciò, dovrebbe essere chiaro che la programmazione infrastrutturale di lungo termine costituisce solo una parte del quadro di regolazione presente nell'attuazione dei Sistemi logistici e che anche le problematiche attinenti la gestione corrente, di piccola dimensione, dovrebbero essere trattate. Conseguentemente le AP sono chiamate a fornire soluzioni d'intesa con gli operatori di trasporto, soprattutto le imprese ferroviarie, per migliorare la connettività dell'ultimo miglio.

Alcune AP sono già intervenute per migliorare la qualità delle operazioni ferroviarie complessive all'interno dei porti e nelle strutture logistiche vicine, dando in concessione i servizi di manovra a Società possedute completamente od in parte dalle stesse AP¹². Riteniamo che queste azioni dovrebbero condurre ad una piena interoperabilità delle

¹² Vedere in tal senso i casi di La Spezia di Trieste e in particolare la società La Spezia Shunting Railways (partecipata dalla AP di La Spezia) and Adriafer (interamente posseduta, al momento, dalla AP di Trieste).

operazioni ferroviarie in raccordo con le operazioni in linea e quindi un'efficiente manovra tra linea e terminal.

Un modo per incrementare il trasferimento modale su ferrovia risiede in una maggiore competizione per offrire i servizi e la verifica degli standard di servizio in rapporto agli impegni contrattuali. Conseguentemente, l'attrazione di investimenti privati nel settore dei trasporti richiede la costituzione di procedure chiare ed aperte per l'affidamento di operazioni ferroviarie all'interno dei nodi, offrendo un incentive ad operatori anche non presenti sul mercato locale. L'AP potrebbe pertanto da un lato assolvere compiutamente il suo ruolo di regolazione, dimostrando dall'altro di seguire le norme europee in materia di liberalizzazione dei servizi di trasporto e concorrenza.

Attraverso la creazione dei Sistemi logistici, in conformità con le Linee Guida delle TEN-T, le AP possono adempire anche alla loro missione di regolatori, bilanciando la pressione dovuta ad una crescente integrazione verticale nel settore del trasporto marittimo di linea. In questo senso, possono farsi promotrici di forme di coordinazione orizzontale tra operatori non solamente della portualità (come terminalisti e altri fornitori di servizi portuali) ma anche di operatori del trasporto terrestre, segnatamente MTO – operatori del trasporto multimodale- o imprese ferroviarie tradizionali.

Il finanziamento tramite i fondi CEF di progetti infrastrutturali può rafforzare effettivamente il ruolo delle AP come partner di operatori logistici e portuali, coadiuvando queste imprese nella gestione dei diversi fronti di cambiamento e acquisendo così un ruolo cardine (Verhoeven 2010); ad ogni modo lo sviluppo di partnership deve essere inquadrato come una iniziativa accessoria, dopo che l'AP abbia affidato in concessione lo svolgimento di operazioni portuali e logistiche connesse allo sviluppo di un sistema logistico integrato. Un'Autorità portuale deve pertanto esercitare i suoi poteri di regolazione, prima di avviare partnership con imprese private.

Un'iniziativa di primario rilievo per l'attuazione dei progetti di trasporto è quindi rappresentata dalla necessità di sottoporre a revisione la vigente politica di concessioni con le imprese portuali e logistiche già concessionarie, specie con riferimento agli organi di manovra ferroviaria e i terminalisti. Mettiamo dunque in evidenza l'importanza di una revisione interna sulla politica degli accordi di concessione, che possa effettivamente condurre ad un'integrazione del porto con i corridoi di trasporto. Infatti, il miglioramento infrastrutturale di per sé, per quanto urgente e necessario nella maggior parte dei casi,

risulterebbe inutile se non associato con un rinnovamento della governance delle relazioni con gli stakeholder già presenti. Tale revisione della politica delle concessioni può essere definita interna poiché riguarda tutti i servizi offerti nel porto o nelle piattaforme logistiche vicine, che vengono spesso incluse in progetti strategici di più ampia portata. L'AP deve pertanto riconsiderare gli obiettivi da inserire nei contratti di concessione, puntando ad incentivare l'intermodalità e l'interoperabilità delle reti trasportistiche dalle banchine al retroterra. La strategia consigliabile alla luce del Regolamento delle TEN-T comporta un cambiamento nella gestione delle operazioni portuali, che può essere conseguito non soltanto attraverso una migliore concessione, ma anche un ripensamento dei flussi di merci dentro il porto e nelle sue vicinanze. Pensiamo che l'AP debba intervenire attivamente in questi processi gestiti da privati, per porre condizioni strumentali alla creazione di corridoi intermodali di merci. Queste condizioni dovrebbero essere stabilite nelle previsioni contrattuali nelle concessioni, gli scopi delle quali dovrebbero essere verificabili e misurabili. Raggiunti gli obiettivi pattuiti contrattualmente, l'AP avrà compiuto il suo ruolo sia sotto il profilo più strettamente istituzionale che sotto il profilo di partner della comunità portuale.

I processi finora descritti sono illustrati dallo schema qui sotto:



Figura 3. Pilastro istituzionale della governance dei Sistemi logistici – elaborazione degli autori

Passando al pilastro normativo, le AP possono definire standard e regole contrattuali che hanno una ripercussione sulle stesse dinamiche aziendali. Riguardo a questo, posti obiettivi strategici di sviluppo portuale coerenti con le priorità strategiche della Rete di trasporto (vedere paragrafo 2), l'AP dovrebbe essere in grado di stabilire per gli accordi contrattuali un pieno allineamento della prestazione del servizio con gli obiettivi strategici globali. Dal punto di vista pratico, il pilastro normativo dovrà rendere possibile che l'adempimento contrattuale da parte dell'operatore sia rispondente allo sviluppo complessivo del nodo, in relazione al miglioramento del trasporto intermodale e delle connessioni complessive del nodo con i corridoi di trasporto. In tal senso, diamo come esempio ciò che abbiamo consigliato di fare all'Autorità portuale dove lavoriamo, riguardo l'operatività ferroviaria nel porto e nelle sue vicinanze, aspetto che riveste una grande importanza per il miglioramento di connessioni efficienti con il retroterra.

- Svolgere un'analisi economica sui costi e ricavi della manovra ferroviaria, per avere contezza dei principali aspetti connessi con l'operatività ferroviaria e la sua complessità;
- Definire un insieme di servizi offerti di base, in allineamento con la rete ferroviaria esistente e i flussi di traffico attesi, tenendo conto non solo delle tariffe, ma anche dei tempi di esecuzione del servizio.
- Facilitare per quanto possibile l'integrazione fra utenza, in questo caso i terminalisti, e fornitori del servizio, società organo di manovra nell'esempio, attraverso un coordinamento permanente¹³;
- Prevedere un meccanismo di incentivi, basato essenzialmente più sulla frequenza e la qualità del servizio che sulla quantità, ossia il numero di manovre svolte per anno.
- Verificare con regolarità la qualità media del servizio e la produttività, a intervalli prestabiliti, preferibilmente ogni tre anni.

Questa rapida rassegna può essere valida sia per i servizi di manovra ferroviaria che, seppure evidentemente con alcune modifiche, per altri contratti di concessione, non da ultimo le concessioni del demanio marittimo portuale. In altri termini, riteniamo che la strategia per corridoi e la crescente apertura dei porti quali interfacce logistiche debba condurre ad una ridefinizione delle operazioni portuali, assicurando maggiore intermodalità. Diversi porti hanno già iniziato a concepire accordi di concessioni più incentrati sul trasferimento modale (de Langen, van den Berg, Willeumier, 2012), mentre rimane ancora molto da fare in altri porti, specie laddove le aree portuali vengono gestite in un'ottica puramente demanialista piuttosto che quali piattaforme capaci di creare valore e conseguire il trasferimento modale.

In breve, l'aspetto normativo svolto dalle AP può essere considerato pienamente essenziale per il raggiungimento dell'integrazione trasportistica con i Corridoi

¹³ Cfr. La cabina di regia permanente costituita a La Spezia grazie alla nuova Società La Spezia Shunting Railways

transeuropei, mediante accordi di concessione e clausole contrattuali. In quest'ottica, l'armonizzazione dei servizi affidati in concessione con gli obiettivi fissati di intermodalità diviene cruciale per la creazione di connessioni con il retroterra, oltre gli aspetti puramente infrastrutturali (World Bank, 2007).

5. Conclusioni

Questo articolo ha voluto porre l'attenzione su alcuni aspetti cruciali collegati con l'attuazione e il finanziamento di progetti di trasporto, segnatamente quelli finanziati nel quadro del Regolamento CEF, entrato in vigore il 1 Gennaio 2014.

Tali questioni appaiono essere collegate talvolta al finanziamento di grandi infrastrutture portuali, comunque suscettibili di maggiore redditività dell'investimento, alle connessioni con il retroterra. Tuttavia questo articolo ha sottolineato la presenza di rilevanti problemi gestionali e strategici, dovuti in parte al coordinamento con gli stakeholder, ma in buona misura anche al rinnovamento istituzionale, ossia il cambiamento di procedure oramai consolidate sia nell'ambito delle imprese private che nell'ambito delle amministrazioni pubbliche. In tal senso, le AP, in qualità di enti territoriali incaricati dell'amministrazione dei porti, sono chiamate ad interagire in modo diverso con gli stakeholder, e al contempo modificare la loro politica riguardo la gestione del porto e della gestione della logistica portuale. Abbiamo pertanto citato il rinnovamento istituzionale quale nuovo paradigma per nuove relazioni con il porto quale nodo logistico, in riferimento alla letteratura concernente questo tema. Le AP possono quindi trarre profitto dagli strumenti normativi messi a loro disposizione dalla normativa sia sul piano di regolazione che sul piano amministrativo per creare le necessarie condizioni degli investimenti privati e strumentali alla massimizzazione dell'effetto leva atteso dall'impiego dei fondi europei. Tali condizioni possono essere per lo più riferite a: certezza dell'erogazione del servizio in allineamento con gli accordi di concessione; impegno di risorse pubbliche, non solo finanziarie; completamento dei progetti programmati; pianificazione complessiva di un ambito competitivo certo dei servizi di trasporto. Queste condizioni devono essere intese come prodromiche all'attuazione dei Sistemi logistici, introdotti di recente nella legislazione italiana, nel quadro della politica

europea delle infrastrutture di trasporto, che pone l'accento su multimodalità del trasporto e coordinamento rafforzato fra i nodi di corridoio. Alla luce di questi aspetti, la politica delle TEN-T ha dato già il via a importanti cambiamenti, in primo luogo la maggiore rilevanza dell'inquadramento a livello europeo nella pianificazione delle reti di trasporto, e in secondo luogo anche una minore influenza degli Stati membri nel completamento delle TEN-T. Così, riteniamo che la dimensione locale possa ottenere un ruolo più cospicuo nel risolvere le strozzature della rete che su scala appunto locale costituiscono un ostacolo alla creazione delle TEN-T, grazie ad una definizione piuttosto ampia di ciò che è progetto di interesse comune. Altri importanti cambiamenti potranno verificarsi in futuro, ma riteniamo che i porti debbano anticipare la ridefinizione dei sistemi logistici affrontando le tendenze in atto nei commerci internazionali e nel trasporto marittimo. In questo senso, non tutti i porti, come indicato nell'articolo, possono essere considerati uguali. In particolare, i porti dove sono già stabiliti operatori internazionali, attivi nei collegamenti intermodali con il retroterra e con un'estesa rete di terminal, appaiono più favoriti rispetto a porti regionali privi di player internazionali nella creazione di sistemi logistici multimodali. D'altro canto è proprio forse in porti regionali che l'azione delle AP può assumere un rilievo maggiore nelle priorità di sviluppo strategico, delineate nel cruscotto della figura 2. Alla gestione strategica dei rapporti con gli stakeholder si deve affiancare un cambiamento nelle modalità di governo del sistemi logistici, partendo dalle necessità presenti e con gli strumenti già ora a disposizione delle AP, come è stato discusso nel paragrafo 4. Alcuni porti italiani hanno già preso parte nella ridefinizione delle interfacce logistiche, partecipando al capitale di imprese logistiche per migliorare le interconnessioni terrestri, come ad esempio Trieste e La Spezia.

Tuttavia, queste iniziative rappresentano solo un passaggio intermedio sul percorso verso uno sviluppo effettivo dei sistemi logistici verso il retroterra, poiché le questioni gestionali e strategiche attinenti l'attuazione delle infrastrutture programmate necessitano ancora un approfondimento. L'erogazione del servizio, in riferimento alla custodia delle merci, procedure doganali e anche altri servizi ad elevato valore aggiunto richiede, a nostro avviso, una strategia istituzionale diversa, con i fondi del CEF considerati più come un'opportunità per la veloce realizzazione dei piani di sviluppo portuale. Le AP stanno riconsiderando come tale cambiamento richieda una strategia complessiva di sviluppo

portuale. I fondi del CEF e il conseguente coinvolgimento di investitori privati potrebbero pertanto diventare un'occasione unica di modernizzare la gestione di molti porti italiani.

Bibliografia

Brooks M.R., Cullinane K. (a cura di) (2007), 'Devolution, port governance and port performance', *Research in transportation economics*, Amsterdam, Elsevier

Carbone S.M., Munari F. (2006), 'La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno', Milano Giuffrè

Debie J., Lavaud-Letilleul V., Parola F. (2013), 'Shaping port governance: the territorial trajectories of reform', *Journal of Transport Geography*, vol. 27, pp. 56-65

De Langen P. (2008), 'Ensuring Hinterland Access: the role of Port Authorities', OECD, Discussion Paper no. 2008-11

De Langen P., van den Berg R., Willeumier A. (2012), 'A new approach to granting terminal concessions: the case of the Rotterdam World gate Terminal', *Maritime policy and management*, vol. 39, numero 1, pp. 79-90

European Commission (2013), Communication 'Building the Transport Core Network: Core Network Corridors and Connecting Europe Facility' 940/2013 fin.

Final report Expert group 5 (2010) TEN-T policy review, "Funding strategy and financing perspectives for the TEN-T"

Notteboom T., Parola F., Satta G. (2014), 'Partim transshipment volumes', Portopia, Deliverable 1.1: State of the European Port System – market trends and structure update

Notteboom T., de Langen P., Jacobs W. (2013), 'Institutional plasticity and path dependence in seaports: interactions between institutions, port governance reforms and port authority routines', *Journal of Transport Geography*, 27, pp. 26-35

Núñez Ferrer J., Katarivas M., (2014), 'What are the effects of the EU budget: driving force or drop in the ocean?', CEPS - Centre for European Policy Studies paper no.86

OECD (2013), 'Spending on Transport Infrastructure 1995-2011 Trends, Policies, Data'

Regolamento (EU) 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 Dicembre 2013 sulle Linee guida dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, che abroga la Decisione 661/2010/EU

Regolamento (EU) 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 Dicembre 2013, che istituisce il ‘Connecting Europe Facility’, che modifica il Regolamento (EU) 913/2010 e che abroga il Regolamento (EC) No 680/2007 and (EC) 67/2010

Salvato C. (2002), ‘Le operazioni di project financing: struttura, soggetti, ruoli, tratti operativi, in: Cesare Vaccà (a cura di), ‘Il Project Financing’, EGEA, Milano

Scott W.R. (2001), ‘Institutions and Organisations’, Sage Publications

Sauter R., Illés A., Nuñez J. (2014), ‘Financing Europe 2020: a consolidated view’, IEEP and CEPS report for the European Committee of the Regions

Turrò M. (1997), ‘Going Trans-European Planning and Financing Transport Networks for Europe’, Emerald, Amsterdam

Unità Tecnica finanza di progetto- European PPP Expertise Center,(2011), ‘Le garanzie pubbliche nel PPP: Guida alla migliore valutazione, strutturazione, implementazione e gestione’

UNCTAD (2013), Review of Maritime Transport

Valleri M., Lamonarca M., Papa P. (2007), ‘Port Governance in Italy’, in: Brooks M.R., Cullinane K. (eds), ‘Devolution, Port Governance and Port Performance’, Research in transport economics, Elsevier, Amsterdam, pp. 139-153

Van Der Horst A.R., de Langen P.W (2008), ‘Coordination in Hinterland Transport Chains: A Major Challenge for the Seaport Community’, Maritime Economics and Logistics, vol. 10, no. 1-2, pp. 108-129

Verhoeven P. (2010), ‘A review of port authorities: towards a renaissance?’, Maritime policy and Management, vol. 37, numero 2, pp. 247-270

World Bank (2007), ‘Port Reform Toolkit’