

# LE INFRASTRUTTURE ITALIANE: opportunità e settori di approfondimento

Brevi note a cura dell'Avvocato Laura Lunghi

- 1. Introduzione: le ragioni della ricerca**
- 2. La situazione in Italia: opportunità e settori di approfondimento**
- 3. Considerazioni**

## **1. Introduzione: le ragioni della ricerca**

Le ragioni del tema passano per i punti qui riassunti

- il mondo dei trasporti commerciali è in evoluzione continua e il movimento di crescita economica alimentato dal motore principale “Cina” e in prospettiva in modo rilevante anche dall’India, proietterà enormi volumi di traffico verso i Paesi dell’Est Europa;

- l’Italia è in una situazione geografica estremamente favorevole: non può mancare un’occasione irripetibile per intercettare, in una visione mediterranea, i nuovi volumi di traffico ritornando al centro dello sviluppo dell’intero sistema economico;

- in tale contesto l’Italia deve realizzare un efficiente sistema logistico ed infrastrutturale (porti, interporti, aeroporti, trasporti intermodali, raccordi con il sistema stradale, autostradale e ferroviario, spedizionieri, imprese portuali e numerose categorie di operatori);

- per conseguire tale obiettivo sono indispensabili grandi investimenti in infrastrutture.

Le risorse pubbliche non sono sufficienti: dunque la necessità di ricorrere a forme alternative, quali il partenariato pubblico-privato.

## **2. La situazione in Italia: opportunità e settori di approfondimento**

La politica di contenimento della spesa pubblica si traduce in tagli che non gravano tanto, per la sua sostanziale rigidità, sulla spesa corrente, quanto sugli investimenti e, in particolare, su quelli in opere pubbliche.

Vi sono aree del Nord, maggiormente integrate con l’economia internazionale in cui il tasso di crescita segna qualche incremento, mentre nel Mezzogiorno, in cui le imprese sono più isolate, è prossimo alla zero.

Raccogliamo per fortuna segni tangibili di dinamismo e di imprenditorialità nelle nostre imprese, che malgrado le difficoltà, riescono in qualche maniera a crescere.

Ma non basta.

Occorre reperire risorse necessarie per realizzare le infrastrutture che costituiscono le precondizioni necessarie per lo sviluppo.

Questa considerazione vale a maggior ragione oggi per la grande opportunità che aprirebbe per il nostro Paese un sistema logistico adeguato.

La via di uscita è ricorrere a modelli di gestione in partenariato pubblico-privato per non gravare ulteriormente sulla finanza pubblica e per superare la stasi che mostra purtroppo con evidenza lo sviluppo del Mezzogiorno.

La diversificazione delle tecniche di project financing assicura infatti la realizzazione di grandi infrastrutture indipendentemente dalla capacità finanziaria del soggetto pubblico promotore.

Con il project financing: si finanzia un progetto ed un'attività più complessa autonoma giuridicamente e tale da garantire la redditività dell'investimento, al di là dell'operatore pubblico.

Per la realizzazione di infrastrutture interportuali l'enucleazione dell'attività di progetto potrebbe essere assicurata ad esempio da apposite società interporto con partecipazione regionale.<sup>1</sup>

Non si tratta, quindi, solo di potenziare il sistema portuale del Mezzogiorno, ma di realizzare una forte infrastrutturazione logistica, con un complesso organico di strutture e servizi integrati, completando e migliorando le interconnessioni tra porti, interporti, grande viabilità e rete ferroviaria a supporto alla rete logistica nazionale.

---

<sup>1</sup> Cfr. la proposta del Coordinamento dei Presidenti delle Regioni del Mezzogiorno, fatta con il documento "Le proposte per un nuovo sistema dei trasporti e delle infrastrutture del Mezzogiorno", volta alla creazione di un "Fondo Unico" per finanziare gli interventi, ma solo a stato di avanzamento, per evitare che le risorse restino inutilizzate. Cfr. la proposta avanzata dal Presidente della Regione Liguria di estendere il concetto contenuto nel comma 990 della legge finanziaria 2007 che prevede la possibilità di destinare a nuove infrastrutture portuali una quota del gettito aggiuntivo che producono i porti a favore delle casse statali. Cfr. elaborazioni dell'Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, l'analisi dei POR relativa alla provenienza delle risorse mostra come la finanza privata abbia una bassa incidenza: la componente privata, dopo la rimodulazione del POR, non compare addirittura in Campania, si attesta su una media dell'8% in Calabria, mentre la Puglia punta maggiormente su queste risorse che costituiscono il 21,5% del piano finanziario. A tale ultimo riguardo, un tentativo, che peraltro incontra serie difficoltà, è costituito dal ricorso al *project financing* per l'affidamento e la gestione di una piastra logistica nel porto di Taranto.

Un profilo fondamentale di questa tematica riguarda la scelta delle priorità per intercettare i nuovi volumi di traffico marittimo, senza perdere di vista l'obiettivo di medio-lungo termine, che deve portare il livello del Paese per infrastrutture e servizi vicino a quello dei Paesi più avanzati dell'Unione europea.

*Per le infrastrutture* occorrono priorità immediate (programmazione e localizzazione) che la politica deve stabilire: in tutti i soggetti coinvolti (Stato, Regioni, Province e Comuni) vi sia estrema coerenza e condivisione nelle scelte delle priorità e nella messa a disposizione delle limitate risorse disponibili.

E' noto infatti, che uno dei talloni di Achille del nostro Paese per la esecuzione di grandi opere è costituito dalla debolezza della progettazione, spesso troppo generica per garantirne la seria fattibilità. Al fattore endogeno della qualità dei progetti, si aggiungono poi altri fattori esogeni che incidono sull'attendibilità delle previsioni progettuali e che spesso dipendono dalla scarsa capacità programmatica dell'amministrazione, a sua volta dovuta all'incertezza del quadro giuridico-amministrativo ed alla difficoltà di coordinare la realizzazione delle opere sul territorio.

Mancano così le più importanti pre-condizioni per attirare il capitale privato e per abbassare il costo del finanziamento. Tanto che spesso gli istituti finanziari si tirano indietro, non avendo certezze sull'an, sulla localizzazione e sui tempi di avvio e di conclusione dell'opera (è appena il caso di accennare a recenti esempi emblematici, come Brebemi, i rigassificatori e gli interporti). E tutto ciò senza parlare del noto effetto "nimby", la sindrome del "non nel mio giardino".

Per gli interporti, gli elementi che devono essere valutati con maggior attenzione riguardano principalmente l'elevato ammontare dell'investimento iniziale (anche in ragione delle limitate risorse pubbliche disponibili e dell'alta tecnologia richiesta da alcuni servizi), nonché l'incertezza sul grado di redditività iniziale dell'investimento stesso.

La competizione tra sistemi in termini di servizi portuali, interportuali, ferroviari e stradali sta divenendo sempre più viva ed accesa, anche in relazione al processo di liberalizzazione ed integrazione delle reti di trasporto all'interno dell'Unione europea.

Ciò che emerge dai dati è che il volume complessivo di traffici con l'estero che transita attraverso i nostri porti è pari, né più né meno, al fabbisogno di interscambio commerciale italiano: non siamo affatto la piattaforma logistica del Mediterraneo, non attraiamo merci in sovrappiù sfruttando il posizionamento del

nostro Paese lungo le rotte con il continente asiatico, non le manipoliamo per creare valore attraverso le attività di smistamento, confezionamento finale, controllo qualità, tracking and tracing, fornitura di servizi assicurativi, non facciamo nulla di tutto questo.

Perdere ulteriormente quote dell'industria logistica significa perdere il controllo sulla catena di creazione di servizi a valore aggiunto della merce che è la parte più ricca del pianeta, proprio in virtù della "intelligenza" logistica che è in grado di esprimere.

*Per i servizi*, è particolarmente avvertita l'esigenza di procedere rapidamente alla liberalizzazione completa ed alla modernizzazione dell'organizzazione delle filiere logistiche del nostro Paese. Compito questo che, evidentemente, non passa solo per i grandi interventi infrastrutturali ma che deve necessariamente svilupparsi anche sulla base delle esigenze individuate dalle amministrazioni locali e dalle forze imprenditoriali del settore. Una particolare attenzione va posta per quelle opere di taglia medio-piccola che risultano indispensabili per saldare funzionalmente le grandi reti di connessione con i bisogni del territorio.

Occorre superare l'assetto tradizionale dei servizi, basato sulla produzione pubblica diretta in condizioni di quasi monopolio, in cui la mancanza di una tensione all'efficienza e i costi elevati hanno prodotto quello che gli economisti definiscono il fallimento del non mercato. Si tratta di rompere quel circolo vizioso in cui una amministrazione del territorio inefficiente che, oltre a non rendere un buon servizio al cittadino, disincentiva le aziende dal fare investimenti e nuove localizzazioni.

L'esigenza di misurarsi con la concorrenza comporta poi per le nuove strutture forme di aggregazione in gruppi o poli e di riorganizzazione della produzione dei servizi che richiedono a loro volta rilevanti investimenti in infrastrutture. Tali investimenti devono infatti mirare non solo a valorizzare le aziende in vista di una reale privatizzazione, ma anche a favorire la creazione di gruppi di livello europeo in grado di competere, in condizioni di par condicio, sia sul mercato interno, sia su quelli esteri.

Il processo di riforma e di incompiuta liberalizzazione, sia pure attraverso difficili fasi di transizione e periodi di incertezza, è stato sinora ben avviato nel tracciato fondamentale delle tematiche della moderna economia della regolazione. Le questioni si diramano tra proprietà pubblica - soggetto pubblico regolatore e gestione da parte dell'impresa regolata

### **3. Considerazioni**

La richiesta di servizi logistici efficienti aumenterà più che proporzionalmente rispetto all'aumento dei volumi.

Il termine infrastrutture deve estendersi (aree retroportuali, accessibilità stradale e ferroviaria, inland terminal) in una logica che sappia trovare la coerenza tra i diversi livelli del territorio locale, regionale ed internazionale.

La questione che si pone a questo punto è: come reperire le risorse necessarie per finanziare lo sviluppo infrastrutturale? La soluzione potrebbe discendere dalla risposta ad una seconda domanda: quale potrebbe essere il costo per la collettività derivante dalla mancata realizzazione delle infrastrutture del settore?

Si tratta di risorse che sono smobilizzabili dal settore privato dell'economia e che potrebbero essere messe a disposizione dei progetti se solo questi si realizzassero. Questo perchè i possibili utenti di queste infrastrutture valutano che i benefici che potrebbero derivare loro dall'utilizzo di queste infrastrutture sono superiori.

Le risorse per realizzare i progetti possono dunque spesso essere generate dal progetto stesso, una volta che esso è costruito ed entra nella fase di esercizio: si tratta allora di saper adottare strutture finanziarie che riescano ad anticipare le risorse necessarie per gli investimenti e che sfruttino le possibilità di rimborso dei debiti attraverso la captazione, diluita nel tempo, di una parte (spesso una piccola parte) dei flussi di reddito e di tributi che, in vario modo, il progetto produce.

Questo principio, che è alla base delle tecniche del project financing non è certo nuovo: si tratta però di estenderne la portata sviluppando cornici giuridico-amministrative consone e schemi contrattuali innovativi, capaci di sfruttare la generazione di valore che si crea col "fare", considerando che, viceversa, il non fare, comporta certamente la perdita di questo valore.

Nella valutazione delle opportunità sembra considerevole l'analisi di specifici ambiti di approfondimento. In Italia sono presenti diversi e ben articolati studi in tema di finanziamento di infrastrutture, ma poche elaborazioni sono di rapida ed ampia comprensibilità. La materia è particolarmente densa di ambiti di approfondimento, comporta lo studio delle varie questioni sotto differenti prospettive (diritto amministrativo, diritto europeo, diritto costituzionale, economia

aziendale, economia politica), per cui allo stato attuale sarebbe auspicabile la realizzazione di un progetto di ricerca di ambiziose prospettive.

Il progetto di ricerca dovrebbe ripercorrere le valutazioni di cui sopra, elencare il numero delle opere strategiche italiane, la normativa applicabile e la modalità di realizzazione, le loro fonti di finanziamento, lo stato dell'arte, le prospettive di miglioramento.

Sotto il profilo della finanza pubblica, sarebbe opportuno valutare fattori quali:

la normativa vigente in tema di realizzazione di infrastrutture, la situazione contabile e confronti storici, la struttura degli impegni gravanti sul capitolo 7060 del Ministero delle infrastrutture, la ripartizione delle risorse fra soggetti beneficiari, infrastrutture e istituti mutuanti (Istituti di credito coinvolti nell'attuazione del programma; beneficiari delle risorse stanziare sul capitolo 7060), le progettazioni finanziate in corso di realizzazione del programma, le risorse non utilizzate nei vari esercizi nell'esercizio, l'estinzione anomala del debito inerente a rate di ammortamento di alcuni mutui, la rinegoziazione di prestiti tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Cassa Depositi e Prestiti e le problematiche emerse nella rinegoziazione, il riparto dei costi e delle risorse delle opere infrastrutturali su base regionale. Sarebbe opportuno comprendere il rapporto tra intervento statale e costo complessivo degli interventi ammessi al finanziamento e condurre un'analisi delle problematiche e delle carenze normative afferenti alla gestione dei grandi progetti infrastrutturali.

Sotto il profilo della finanza privata andrebbero valutate le tecniche finanziarie: partenariato pubblico- privato e del project financing.