

L'integrazione logistica
tra porti e sistema ferroviario:
il Mediterraneo Nord Occidentale

**La presente ricerca è estratta dal Secondo Rapporto Annuale
“Italian Maritime Economy. Rischi e opportunità al centro del Mediterraneo”
pubblicato nel 2015 dall’Osservatorio Permanente di SRM
sull’Economia del Mare: www.srm-maritimeconomy.com**

Lo studio è stato realizzato dal Prof. Oliviero BACCELLI,
Direttore del CERTeT - Centro di Economia Regionale, Trasporti e Turismo,
Direttore del Master in Economia e Management dei Trasporti,
della Logistica e delle Infrastrutture presso l’Università Bocconi di Milano.

Le analisi contenute nella ricerca non impegnano né rappresentano in alcun modo
il pensiero e l’opinione dei Soci fondatori ed ordinari di SRM.

Lo studio ha finalità esclusivamente conoscitiva ed informativa, e non costituisce,
ad alcun effetto, un parere, un suggerimento di investimento, un giudizio su
aziende o persone citate.

Non può essere copiato, riprodotto, trasferito, distribuito, noleggiato o utilizzato
in alcun modo ad eccezione di quanto è stato specificatamente autorizzato da
SRM, ai termini e alle condizioni a cui è stato acquistato. Qualsiasi distribuzione o
fruizione non autorizzata di questo testo, così come l’alterazione delle informazioni
elettroniche costituisce una violazione dei diritti dell’autore.

Non potrà in alcun modo essere oggetto di scambio, commercio, prestito, rivendita,
acquisto rateale o altrimenti diffuso senza il preventivo consenso di SRM. In caso
di consenso, lo studio non potrà avere alcuna forma diversa da quella in cui l’opera
è stata pubblicata e le condizioni incluse alla presente dovranno essere imposte
anche al fruitore successivo.

La riproduzione del testo anche parziale, non può quindi essere effettuata senza
l’autorizzazione di SRM.

È consentito il riferimento ai dati, purché se ne citi la fonte.

Cover design e progetto grafico: Marina RIPOLI

INDICE

Introduzione 4

Le aspettative della politica comunitaria
in tema di modal shift da e per i porti 4

Le politiche settoriali per il modal shift 10

La promozione dell'intermodalità e della logistica
quale opportunità strategica per lo sviluppo delle attività portuali:
i casi di Spagna, Francia e Slovenia 14

Il caso dell'Italia: l'eterogeneità degli interventi
delle singole Autorità portuali e degli Enti Locali 22

Conclusioni 32

Bibliografia 35

Introduzione

Il paper si pone l'obiettivo di approfondire, attraverso analisi di benchmark e di best practices, il ruolo delle politiche pubbliche nel favorire l'intermodalità ferroviaria da e per i porti quale elemento di competitività della portualità stessa ed elemento di mitigazione delle esternalità ambientali che condizionano i rapporti fra porto e città, in logica Green Port.

Il lavoro è introdotto da una sintesi delle politiche comunitarie per favorire il *modal shift* dalla strada alla rotaia e da una serie di riflessioni sul ruolo dei porti all'interno di sistemi logistici sostenibili e delle modalità di governance istituzionali che possono valorizzare o meno questo aspetto. Le politiche comunitarie ed in particolare quelle relative alla rete trans europea (TEN-T), al programma Marco Polo per incentivare progetti pilota per lo shift modale le linee guida per gli aiuti di stato alle imprese ferroviarie costituiscono il quadro regolatorio principale per le politiche a scala nazionale e locale. La parte centrale è incentrata sui casi delle principali realtà portuali in modo da identificare gli aspetti organizzativi, commerciali, di investimento diretto promosse dal settore pubblico in grado di favorire l'intermodalità ferroviaria da e per i porti nell'arco Nord Occidentale del Mediterraneo. Le *policies* analizzate sono quelle in capo alle Autorità Portuali, ma anche alle Regioni o agli Stati, oltreché a forme di collaborazione fra pubblico e privato di varia natura e riguardano i principali porti di import-export nell'arco del Mediterraneo settentrionale fra Valencia e Capodistria, che hanno come mercati di riferimento il Sud Europa.

Lo studio è strutturato in modo da affrontare il tema dal punto di vista metodologico, tenendo conto delle evoluzioni tecnologiche e organizzative della portualità derivanti dai rilevanti tassi di crescita dei traffici unitizzati (container e Ro/Ro), per poi affrontare le tematiche operative e gestionali, differenti rispetto ai contesti dei sistemi di rete ferroviarie. Il lavoro si conclude con alcuni spunti di riflessione e indicazioni di policy.

Le aspettative della politica comunitaria in tema di modal shift da e per i porti

La possibilità di combinare le diverse modalità di trasporto in modo flessibile e poter attuare il concetto di "mobilità sostenibile" è una delle priorità delle politiche europee dei trasporti in generale e per lo sviluppo della portualità in particolare (Haralambides H. e Acciaro M., 2013).

La Commissione europea ha promosso e implementato diversi programmi, quali ad esempio quelli relativi alle Reti Trans-Europee (TEN-T) e ai progetti pilota per lo shift modale (Marco Polo) e a cui sono dedicati due successivi approfondimenti, con l'obiettivo di stimolare gli investimenti e favorire l'implementazione di un sistema di servizi e di reti integrate, in grado di valorizzare tutte le modalità di trasporto.

Il principale documento di pianificazione generale a livello europeo che contiene le specifiche proposte da adottare in favore del trasferimento modale è il Libro Bianco, la cui ultima stesura risale al Marzo del 2011. In particolare, la centralità del tema dello shift modale in Europa è giustificato dal fatto che il 31,8% dei consumi di energia primaria fa capo al settore dei trasporti, che è anche responsabile del 23,7% delle emissioni totali di CO₂ e del 19,7% delle emissioni di gas serra¹. All'interno di quest'ultimo valore, il contributo offerto dal traffico stradale è assolutamente predominante e corrisponde a circa il 25% di tutte le emissioni dell'Unione Europea e per mitigare questi effetti le politiche attivate a vari livelli sono sempre più rilevanti. Il Libro Bianco "Tabelle di marcia verso uno spazio unico Europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile" (COM (2011) 144 def) pone in evidenza la necessità di uno sviluppo del settore dei trasporti, le sfide future e le iniziative politiche da intraprendere per affrontare tali prove. Uno degli aspetti chiave dell'impostazione politica della Commissione, e che viene elevato ad "obiettivo cruciale", è la riduzione della dipendenza dal petrolio dell'Unione Europea. Nei prossimi decenni la disponibilità dello stesso sarà ridotta e le fonti di approvvigionamento meno sicure, è ben noto inoltre che il suo prezzo tenderà ad aumentare se il consumo non diminuirà. L'aumento del costo dei carburanti avrà un forte impatto non solo sul trasporto, ma più in generale sull'inflazione e sulla bilancia commerciale. Se il percorso di sviluppo del sistema della mobilità rimarrà invariato, entro il 2050 la dipendenza del trasporto dal petrolio potrebbe essere ancora poco inferiore al 90% con fonti di energia rinnovabili solo marginalmente superiori all'obiettivo del 10% fissato per il 2020. Anche la riduzione delle emissioni di gas serra è un altro degli obiettivi chiave e l'Unione Europea ha accettato una riduzione dell'80-95% rispetto ai livelli del 1990, da attuare entro il 2050. Il Libro Bianco nel corso del 2015 sarà oggetto di un processo di *mid-term review*, avviata con una consultazione degli *stakeholders* in cui si evidenzia la necessità di sviluppare le policy in coerenza con gli obiettivi generali delineati nel 2011, valorizzando gli strumenti in grado di rafforzare le logiche tali per cui le politiche dei trasporti sono anche politiche per lo sviluppo economico.

¹ Fonte: Eu Transport Statistical Pocketbook del 2014, con dati riferiti al 2012.

Queste scelte di policy implicano soluzioni multimodali basate sul trasporto tramite vie navigabili e ferrovia, in particolare per i flussi da e per i porti dove le economie di scala e di specializzazione attivabili sono rilevanti e le politiche di shift modale rientrano fra i primi strumenti attivabili per la mitigazione degli impatti ambientali per raggiungere gli obiettivi previste dalle *policies* di Green Port (Mc Kinnon, 2013). Questi aspetti devono al contempo garantire una scarsa congestione e bassi costi amministrativi e di esercizio. In relazione al trasporto ferroviario delle merci, il Libro Bianco sottolinea la necessità di corridoi dedicati, ottimizzati in termini di uso energetico, emissioni e impatto ambientale. Questo dovrebbe essere attrattivo sia per l'affidabilità del trasporto, sia per la limitata congestione, che per i bassi costi operativi e amministrativi. Tuttavia, l'attrattività del trasporto ferroviario deve fare i conti con l'attuale scarsa qualità e inefficienza del servizio, causa dell'incapacità a competere adeguatamente con le altre modalità, in particolare con quella stradale. Il Libro Bianco individua alcuni specifici obiettivi da raggiungere per un sistema di trasporti da e per i porti competitivo ed efficiente sul piano delle risorse:

1. Ottimizzare le catene logistiche multimodali, trasferendo il 50% del trasporto su strada sulle percorrenze superiori a 300 Km verso altri modi, quali la ferrovia e le vie navigabili. Obiettivo da raggiungere entro il 2050 grazie anche ad un adeguamento delle infrastrutture.
2. Rendere operativa entro il 2030 in tutta l'Unione europea una "rete essenziale" TEN-T multimodale e nel 2050 una rete di qualità e capacità elevate con relativi servizi informativi.
3. Entro il 2050 garantire le migliori connessioni tra i principali porti marittimi e il sistema di trasporto merci per ferrovia.
4. Entro il 2020 stabilire un quadro Europeo per l'informazione e la gestione a pagamento nel settore dei trasporti multimodali.
5. Applicare il principio di "chi utilizza paga" e del "chi inquina paga" entro il 2050.

In merito alle politiche di sviluppo di infrastrutture moderne, tariffazione intelligente e finanziamenti, la politica comunitaria si è concentrata sugli aspetti transfrontalieri (reti TEN-T) in grado di permettere la riduzione dei tempi e dei costi degli interscambi di merci e persone fra i Paesi europei, ed è sicuramente fra le politiche più ambiziose e più complesse portate avanti dall'Unione Europea (Bacelli, 2001 e Bacelli *et al.*, 2013). La nozione di reti transeuropee nacque nel 1992 con la firma del Trattato di Maastricht istitutivo dell'Unione Europea, in particolare gli articoli 154, 155 e 156 del Titolo XV stabilirono che le Comunità Europee avrebbero concorso allo sviluppo delle reti transeuropee nei settori dei trasporti (TEN-T), delle telecomunicazioni e dell'energia, quali elemento fondamentale per la creazione e il

consolidamento del mercato interno, individuando i progetti di interesse comune, intraprendendo le azioni necessarie per l'armonizzazione e l'interoperabilità delle reti, contribuendo al finanziamento².

In sostanza si tratta di "corridoi" transnazionali che intendono ridurre le barriere alla libera circolazione delle merci e delle persone all'interno dei Paesi membri dell'Unione. L'implementazione di questi progetti, consiste nella maggior parte dei casi nella costruzione fisica di opere capaci di rimuovere i "colli di bottiglia" lungo le vie di comunicazione europee. Nel settore dei trasporti, l'Unione Europea ha elaborato una chiara definizione di Corridoi TEN-T su cui concentrare gli sforzi di investimento entro il 2030, il c.d. "core network". Inoltre, per favorire lo sviluppo della rete, la Commissione ha istituito dei coordinatori europei che permetteranno di coinvolgere direttamente i principali stakeholder (Stati membri, regioni, autorità locali ecc) sotto una leadership unica, concentrandosi sul completamento delle sezioni transfrontaliere e sullo sviluppo dell'intermodalità e dell'interoperabilità.

L'aggiornamento e l'evoluzione delle politiche per lo sviluppo delle reti TEN-T è stato costante nel tempo e alla fine del 2013 l'Unione Europea ha approvato la revisione delle priorità e degli strumenti a disposizione, portando così a termine un confronto politico durato quasi due anni, teso sostanzialmente a chiarire e rafforzare il ruolo dell'Unione in questo campo. La complessità e l'elevato costo della maggior parte dei corridoi TEN-T ha costretto i diversi soggetti coinvolti (Commissione Europea, INEA, Enti Governativi Centrali, Enti Locali e le società di scopo create per la realizzazione del progetto) ad immaginare strumenti innovativi di finanziamento sia delle infrastrutture sia delle specifiche politiche di *modal shift* che potranno garantire il futuro utilizzo delle opere pianificate.

Per quanto riguarda gli aspetti infrastrutturali, gli strumenti finanziari più recenti predisposti dalla Commissione europea per agevolare la realizzazione delle reti transeuropee sono regolamentati all'interno del programma europeo Connecting Europe Facility (regolamento n° 1316 del dicembre 2013) che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario delle Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia. L'Unione europea ha un ruolo di cofinanziatore dei progetti TEN avvalendosi principalmente di 4 strumenti: i fondi legati al programma TEN, il Fondo di Coesione, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e i prestiti della Banca Europea per gli Investimenti (BEI). I regolamenti prevedono che il finanziamento comunitario non possa superare il 50% del costo

² Nella "Versione Consolidata del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea" (2010/C 83/01) gli articoli 155, 156 e 157 sono diventati rispettivamente gli articoli 170, 171 e 172.

ammissibile per gli studi e il 20% del costo ammissibile per i lavori, quota che sale al 30% nel caso di sezioni transfrontaliere e al 40% per le sezioni transfrontaliere in ambiti particolarmente sensibili dal punto di vista ambientale (come le Alpi).

Le nuove TEN-T prevedono due livelli di network: il *core network* ed il *comprehensive network*, laddove il secondo è la rete di tutta l'Europa, ed il primo è la selezione delle sue parti principali da realizzare entro il 2030. Il core network si articolerà su 10 corridoi fondamentali e raggrupperà 85 centri economici e i loro aeroporti, 138 tra porti marittimi ed interni, 28 punti di frontiera con Paesi terzi. L'Agenzia INEA provvederà al finanziamento e alla promozione di progetti all'interno del nuovo network. I finanziamenti vengono erogati attraverso Call annuali.

Anche il Programma Marco Polo, relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari per migliorare le prestazioni ambientali del sistema trasporto merci, rientra tra i fondi settoriali gestiti direttamente dell'Unione Europea. Il Regolamento (CE) num. 1692/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 Ottobre 2006, istituisce il secondo programma Marco Polo, che riprende gli obiettivi del primo (Regolamento CE num. 1382/2003), e cioè ridurre la congestione sulla strada e migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto intermodale per contribuire al raggiungimento di un sistema di mobilità efficiente e sostenibile che apporti un valore aggiunto all'Unione europea, allo stesso tempo favorendo la coesione economica, sociale o territoriale. Nel corso del periodo 2003-2012 il programma Marco Polo ha erogato oltre 430 milioni di Euro per circa 200 nuovi servizi di trasporto e nuove proposte di sostegno al *modal shift*, che hanno viste coinvolte oltre 720 imprese europee. L'obiettivo è il trasferimento di parte del traffico merci internazionale su strada (misurato in tonnellate/chilometro) verso il trasporto marittimo a corto raggio, il trasporto ferroviario e per vie d'acqua interne o verso una combinazione di modi di trasporto tali che i percorsi stradali siano ridotti al minimo. Nello specifico il programma si pone gli obiettivi di:

- Superare quelle barriere ed ostacoli che impediscono il corretto funzionamento del mercato del trasporto merci europeo, la competitività del trasporto ferroviario o per vie d'acqua interne, del trasporto marittimo a corto raggio e/o l'efficienza della catena dei trasporti, la modifica o creazione delle infrastrutture accessorie.
- Trasferire il traffico dalla strada al trasporto marittimo a corto raggio, al trasporto ferroviario e per vie d'acque interne, o ad una combinazione di modi di trasporto in cui i percorsi stradali siano più brevi possibili.
- Minimizzare il trasporto su strada di merci senza compromettere le capacità globali di produzione o l'occupazione.

- Migliorare la cooperazione per raggiungere livelli ottimali nei metodi e nelle procedure di lavoro nella catena del trasporto merci, in considerazione delle esigenze logistiche.

Le azioni ammesse a finanziamento sono di sei tipologie, in particolare:

- Le azioni catalizzatrici, che come già evidenziato, mirano a superare gli ostacoli presenti sul mercato del trasporto merci. L'obiettivo di queste azioni è quello di migliorare le sinergie nei settori del trasporto ferroviario, della navigazione interna e del trasporto marittimo a corto raggio, comprese le Autostrade del Mare, sfruttando al meglio le infrastrutture esistenti.
- Le azioni di trasferimento fra modi: sono azioni che hanno lo scopo di trasferire le merci dalla strada verso le altre modalità o combinare i vari modi al fine ulteriore di ridurre al minimo i percorsi su strada, i progetti sono finanziati per un massimo di sei mesi dopo i quali l'azione deve essere svolta autonomamente.
- Le azioni comuni di apprendimento: sono azioni finalizzate a migliorare la cooperazione e ottimizzare strutturalmente i metodi e le procedure di lavoro nella catena del trasporto merci, tenendo conto delle esigenze della logistica, i progetti sovvenzionati hanno una durata massima di ventiquattro mesi.
- Azioni per le Autostrade del Mare: le Autostrade del Mare (introdotte dal Libro Bianco del 2001 sulla politica europea dei trasporti) intendono trasferire la merce dalla strada verso le altre modalità. I progetti sovvenzionati hanno la durata massima di sessanta mesi.
- Azioni di riduzione del traffico: sono azioni che hanno l'obiettivo di studiare soluzioni per affrontare e migliorare il trasporto in maniera più sostenibile e senza pregiudicare la competitività e il benessere della collettività. Anche in questo caso, i progetti sovvenzionati hanno la durata massima di sessanta mesi.

Il contributo erogato dall'Unione Europea è fondato sul numero di tonnellate per chilometro da trasferire dalla strada verso gli altri modi di trasporto marittimi o terrestri o sul numero dei veicoli per chilometro trasferiti dalla strada, questo al fine di ricompensare i progetti di qualità elevata. Il programma riserva inoltre un'attenzione particolare alle zone sensibili e ad elevata concentrazione urbana e per queste la Commissione valuta le azioni presentate tenendo conto della misura in cui contribuiscono ad alleviare la congestione della rete stradale, ma anche dei vantaggi che esse rappresentano per l'ambiente e della loro sostenibilità.

Il programma dal 2014 è gestito dalla INEA, che gestisce anche il programma TEN-T. Per essere finanziati i progetti devono presentare alcune caratteristiche, in particolare:

- comprovata non profittabilità del progetto in assenza di sussidi in fase di start up;
- l'ammontare di merce spostata dalla strada a modalità di trasporto più sostenibili non deve essere inferiore 60 milioni di ton/km per le azioni di trasferimento modale (13 milioni di ton/km se riguardano progetti per il trasporto su vie navigabili), 30 milioni di ton/km per le azioni catalizzatrici, 200 milioni di ton/km per le Autostrade del Mare e 80 milioni di ton/km per le azioni relative alla riduzione del traffico;
- il finanziamento non deve essere superiore a 2 euro per 500 ton/km o, nel caso di azioni relative alla riduzione del traffico 2 euro ogni 25 veicoli/km.

Ad esempio, fra gli esempi di finanziamenti ottenuti nel 2014 di proposte progettuali nell'ambito del progetto Marco Polo che riguardano il mercato delle interconnessioni ferroviarie da e per i porti si ha il progetto Kamel, presentato da Hannibal S.p.A. del gruppo Eurogate, per lo sviluppo di un nuovo treno fra Melzo (Milano) e Karlsruhe per il rilancio di traffici container provenienti dai porti liguri e da altre origini/destinazioni (Padova, Frosinone, Prato e Pescara) o il progetto LogPort, promosso dall'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del porto fluviale tedesco di Duisburg per favorire le relazioni ferroviarie verso le realtà portuali belghe di Anversa e Zeebrugge.

Nel corso del 2014 il programma Marco Polo ha esaurito i finanziamenti disponibili e il programma, che nel corso degli ultimi anni è stato fonte di stimolo per programmi simili su scala nazionale e regionale in diversi contesti, fra cui quello della Regione Emilia Romagna³ e Regione Friuli Venezia Giulia⁴ in Italia, è stato rivisto in maniera radicale per poter rafforzare le logiche di sviluppo di innovazioni tecnologiche e di coordinamento economico che sono oggetti di specifici finanziamenti nell'ambito del più ampio *Connecting Europe Facility Programme*.

Le politiche settoriali per il modal shift

Le Pubblicate nel 2008, le linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie (2008/C 184/07) partono dall'osservazione che il trasporto ferroviario in Europa manca di attrattiva. La Commissione rileva come dagli anni Sessanta alla fine del XX secolo il settore sia stato in costante declino: il traffico ferroviario di merci e passeggeri è diminuito, in termini relativi, rispetto a tutti gli altri modi di trasporto.

³ Legge Regionale n° 15 del 2009, aggiornata con Legge Regionale n° 10 del 2014.

⁴ Legge Regionale n° 15 del 2004, rinnovata e aggiornata più volte.

Anzi, il trasporto di merci per ferrovia è diminuito anche in termini assoluti, come dimostra il fatto che i volumi trasportati erano più elevati nel 1970 che nel 2000. Si sottolinea come le imprese ferroviarie tradizionali non siano state in grado di offrire i livelli di affidabilità e puntualità richiesti dalla clientela e come ciò abbia determinato un trasferimento di traffico dalla rotaia verso le altre modalità di trasporto, e principalmente verso il trasporto su strada.

Secondo la Commissione il relativo declino del settore ferroviario europeo è in gran parte conseguenza dell'organizzazione dell'offerta di trasporto, storicamente caratterizzata da modelli nazionali e monopolistici con una serie di conseguenze significative:

- in assenza di concorrenza sulle reti ferroviarie nazionali, le imprese non sono state incentivate ad abbassare i loro costi di funzionamento e a sviluppare nuovi servizi, né la loro attività ha generato entrate sufficienti per coprire i costi complessivi e le spese per gli investimenti necessari. In taluni casi gli investimenti, pur necessari, non sono stati realizzati; talvolta gli Stati membri hanno obbligato le imprese nazionali ad effettuare gli investimenti anche quando non disponevano di sufficienti risorse per finanziarli. La conseguenza è stata un pesante indebitamento delle imprese ferroviarie che ne ha gravemente compromesso lo sviluppo.
- l'assenza di normalizzazione e di interoperabilità delle reti, avvenuta in altri settori (aereo e marittimo in primis) ha prodotto un mosaico di reti ferroviarie nazionali caratterizzate da scartamenti diversi e sistemi di segnalamento e di sicurezza incompatibili che non consentono alle imprese ferroviarie di avvantaggiarsi delle economie di scala che, invece, scaturirebbero da un'infrastruttura e da un e da un materiale rotabile progettati per un solo e grande mercato anziché per 26 piccoli mercati nazionali⁵.

Per il rilancio della ferrovia la Comunità europea persegue una politica secondo tre assi principali:

1. creare progressivamente condizioni che permettano alla concorrenza di affermarsi sul mercato dei servizi di trasporto ferroviario;
2. promuovere la normalizzazione e l'armonizzazione tecnica sulle reti ferroviarie europee allo scopo di realizzare la piena interoperabilità a livello europeo;
3. erogare finanziamenti a livello comunitario (tramite il programma CEF e i fondi strutturali).

⁵ Malta e Cipro non hanno ferrovie.

Relativamente all'intervento pubblico a favore del settore ferroviario la Commissione ritiene che questo tipo di sostegno possa trovare giustificazione in alcuni casi, tenuto conto delle ingenti spese di adeguamento che deve sostenere il settore. Infatti si rileva come l'iniezione di fondi pubblici nel settore del trasporto ferroviario sia stata sempre cospicua.

Alla luce di queste considerazioni la Commissione afferma che gli aiuti pubblici al settore ferroviario possono essere autorizzati quando contribuiscono alla realizzazione di un mercato europeo integrato, aperto alla concorrenza e interoperabile, nonché agli obiettivi comunitari di mobilità sostenibile. In questo contesto occorre verificare se l'aiuto finanziario corrisposto dai poteri pubblici non determini distorsioni della concorrenza contrarie all'interesse comune.

Le linee guida riguardano i finanziamenti pubblici a favore delle imprese ferroviarie nelle seguenti sezioni:

- il sostegno pubblico alle imprese ferroviarie attraverso il finanziamento delle infrastrutture;
- gli aiuti per l'acquisto e il rinnovo del materiale rotabile;
- la cancellazione dei debiti operata dagli Stati ai fini del risanamento finanziario delle imprese ferroviarie;
- gli aiuti alla ristrutturazione delle imprese ferroviarie per quanto concerne il ramo merci;
- gli aiuti per il coordinamento dei trasporti;
- la concessione di garanzie di Stato alle imprese ferroviarie.

In particolare per quanto riguarda il "*coordinamento*" la Commissione sottolinea come l'articolo 73 del trattato preveda che gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti siano compatibili con il trattato. Questa concessione si fonda sostanzialmente su tre elementi:

- l'attività di trasporto genera rilevanti *diseconomie esterne*, difficili da tener di conto date le intrinseche difficoltà di un'inclusione dei costi esterni (o anche semplicemente dei costi diretti di utilizzo) nella tariffazione dell'accesso alle infrastrutture di trasporto. Questa situazione rischia di generare disparità tra i vari modi di trasporto, disparità che è opportuno correggere attraverso il sostegno delle autorità pubbliche ai modi di trasporto che generano minori costi esterni.
- il settore dei trasporti può dover affrontare problemi di «*coordinamento*» *nel senso economico del termine*, ad esempio quando si tratta di adottare uno standard di interoperabilità comune per la ferrovia, oppure quando si deve procedere ai collegamenti fra reti di trasporto diverse.

- le imprese ferroviarie possono trovarsi in una situazione in cui non riescono a ricavare tutti i *benefici (gli effetti esterni positivi)* attesi dagli sforzi spesi in ricerca, sviluppo e innovazione e ciò costituisce una carenza del mercato.

Per quanto attiene specificatamente al settore ferroviario gli aiuti concessi per soddisfare le necessità del coordinamento dei trasporti possono assumere varie forme:

1. aiuti all'utilizzazione dell'infrastruttura, cioè aiuti concessi alle imprese ferroviarie che si fanno carico delle spese relative all'infrastruttura da esse utilizzata, mentre le imprese che forniscono servizi di trasporto che si avvalgono di altri modi di trasporto non si fanno carico di tali spese;
2. aiuti diretti a ridurre i costi esterni, cioè aiuti destinati ad incoraggiare il trasferimento modale verso la rotaia, in quanto modalità che genera minori costi esterni rispetto ad altri modi di trasporto come il trasporto su gomma;
3. aiuti a favore dell'interoperabilità e, nella misura in cui rispondono alle necessità del coordinamento dei trasporti, aiuti a favore del rafforzamento della sicurezza, dell'eliminazione degli ostacoli tecnici e della riduzione dell'inquinamento acustico;
4. aiuti alla ricerca e allo sviluppo richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti.

Esula dallo scopo di questo lavoro l'analisi delle singole fattispecie; occorre piuttosto effettuare un'analisi riguardante i finanziamenti per "la riduzione dei costi esterni", ovvero per tutte quelle misure intese a produrre un riequilibrio modale tra trasporto ferroviario e stradale. La Commissione dettaglia i criteri applicabili agli aiuti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, per la riduzione dei costi esterni e per l'interoperabilità:

In relazione agli aiuti per la riduzione dei costi esterni, i costi ammissibili sono rappresentati dalla frazione dei costi esterni che il trasporto ferroviario consente di evitare rispetto ai modi di trasporto concorrenti. A questo proposito l'articolo 10 della direttiva 2001/14/CE consente esplicitamente agli Stati membri di istituire un sistema di compensazione dei costi ambientali, dei costi connessi agli incidenti e dei costi dell'infrastruttura non coperti nei modi di trasporto concorrenti, qualora sia comprovata l'assenza di copertura di questi costi e nella misura in cui essi superino i costi equivalenti propri del trasporto ferroviario.

La Commissione presume che un aiuto sia necessario e proporzionato quando la sua intensità resta inferiore al 30% del costo totale del trasporto ferroviario, nei limiti del 50% dei costi ammissibili. Se questi massimali vengono superati gli Stati membri devono dimostrare la necessità e la proporzionalità delle misure di aiuto. Un aiu-

to deve strettamente limitarsi alla compensazione del costo-opportunità inerente all'utilizzo del trasporto ferroviario anziché di un modo di trasporto più inquinante. Quando il beneficiario dell'aiuto è un'impresa ferroviaria, è necessario dimostrare che l'aiuto abbia un reale effetto incentivante ai fini del trasferimento modale verso la ferrovia. In linea di principio ciò significa che l'aiuto deve ripercuotersi sul prezzo pagato dal passeggero o dal caricatore, poiché sono questi i soggetti che devono operare una scelta tra la rotaia e modi di trasporto più inquinanti come il trasporto stradale. Infine devono esistere prospettive realistiche che il traffico trasferito verso la rotaia sarà mantenuto, in modo tale da assicurare che il trasferimento modale sia permanente.

I massimali di aiuto stabiliti dalle linee guida sono applicabili sia quando l'aiuto è finanziato integralmente mediante risorse pubbliche sia quando è finanziato in tutto o in parte mediante risorse comunitarie. Gli aiuti autorizzati non possono essere cumulati con altri aiuti di Stato né con altre forme di finanziamento comunitario quando il cumulo dia luogo a un livello di aiuto superiore a quello previsto dalle presenti linee guida. Inoltre, tutti gli aiuti devono essere notificati alla Commissione e ottenere una decisione declaratoria di compatibilità e devono limitarsi a un periodo massimo di cinque anni, in modo da permettere alla Commissione di riesaminare l'aiuto alla luce dei risultati ottenuti e, se necessario, autorizzare il suo rinnovo.

La promozione dell'intermodalità e della logistica quale opportunità strategica per lo sviluppo delle attività portuali: i casi di Spagna, Francia e Slovenia

Le Autorità Portuali, le Regioni e gli Stati dell'Unione Europea hanno promosso iniziative di vario genere sia all'interno che all'esterno delle cinte portuali, con lo scopo di favorire l'intermodalità e lo sviluppo di nuovi servizi logistici ad oggi sempre più necessari per poter competere a livello globale (Notteboom 2008, Song 2003, Heaver, Meersman and van de Voorde 2001). Infatti, la crescita di un porto moderno non può prescindere da un'adeguata rete di collegamenti ferroviari che permettano di scambiare merci con le piattaforme logistiche retroportuali e col proprio territorio di riferimento. In particolare, la promozione del trasporto intermodale ha una serie di obiettivi specifici in termini di benefici economici:

- Abbassamento dei costi del trasporto utilizzando il modo che si adatta meglio al tratto di percorso da fare (principio di co-modalità).
- Aumento della produttività e dell'efficienza anche in risposta alla crescente esigenza di flessibilità nell'ambito dei servizi portuali derivanti dai fenomeni del gigantismo navale.
- Riduzione della congestione sulle infrastrutture stradali.
- Maggiore redditività degli investimenti infrastrutturali pubblici e privati in ambito portuale.
- Riduzione del consumo energetico e contribuzione ad un miglioramento della qualità dell'aria e dell'ambiente.

In questo contesto le analisi saranno principalmente dedicate alle policy promosse da diversi soggetti del settore pubblico (Autorità Portuali, Enti Locali, Società pubblico private promosse per questo specifico scopo) per favorire lo shift modale dei traffici portuali dalla strada alla rotaia nelle principali realtà del Mediterraneo Nord Occidentale. Gli obiettivi di questi interventi sono la mitigazione degli effetti di fallimenti del mercato, derivanti dalla necessità di ridurre le esternalità ambientali, favorire il coordinamento economico dei diversi soggetti pubblici e privati coinvolti nella catena logistica marittimo-portuale e per valorizzare gli effetti esterni positivi diretti e indiretti derivanti dalla maggior competizione attivabile fra più porti derivante dall'ampliamento delle aree territoriali contendibili per i servizi portuali. Questo tema assume una rilevanza strategica per lo sviluppo della portualità anche dal punto di vista operativo, in particolare per i traffici containerizzati e Ro/Ro, per due motivi:

1. Commerciale, in quanto l'offerta di servizi intermodali è cruciale per ampliare il bacino economico di riferimento della portualità per le medie e lunghe distanze e la conseguente riduzione dei contesti monopolistici o oligopolistici.
2. Ottimizzazione dell'organizzazione delle aree portuali, in quanto l'intermodalità favorisce un ciclo di produzione basato sulla produzione a ciclo continuo (24 ore su 24 tutti i gironi della settimana, come avviene per le attività a supporto del ciclo nave) e questo permette di ottimizzare i tempi e gli spazi a disposizione, al contrario di quanto accade con l'autotrasporto che concentra temporalmente i traffici nella prima parte della giornata e soffre di molte limitazioni alla circolazione nell'arco dell'anno.

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:

1. strumenti market based: politiche basate su incentivi e disincentivi di mercato tesi a favorire lo shift modale;
2. strumenti regulation based: politiche che riguardano standard tecnici e restrizioni derivanti da elementi di regolazione, attraverso, ad esempio, vincoli prescrittivi indicati nelle concessioni;
3. strumenti basati su sviluppo dell'information and telecommunication technology: politiche legate all'informazione per l'utenza e la formazione degli operatori, riconducibili a forme di "coordinamento" nel senso economico del termine;
4. strumenti basati sulla realizzazione di infrastrutture o sulla fornitura dei servizi: politiche che riguardano il settore delle infrastrutture pubbliche o dei servizi pubblici.

Il caso della Spagna: la promozione dell'intermodalità attraverso la realizzazione di nuove infrastrutture con standard europei e l'utilizzo di incentivi diretti

In Spagna, a livello centrale, le politiche per lo sviluppo dell'intermodalità nel settore dei trasporti sono definite dal Ministerio de Fomento. Le principali linee guida nazionali sono contenute nel "Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PIT-VI) 2012 – 2024" e nella "Estrategia Logística de España", dove le priorità politiche stabilite dall'Unione Europea sono calate all'interno contesto spagnolo, rimarcando la necessità di riequilibrare i traffici terrestri in favore della ferrovia, anche e specialmente per quel che riguarda le connessioni con l'hinterland dei nodi portuali⁶. Il "Plan Estratégico para el impulso del transporte ferroviario de mercancía en España", fissa le misure per conseguire il riequilibrio modale in favore della ferrovia. Negli obiettivi del Governo la ferrovia dovrà passare da una quota di mercato del 4% nel 2010 ad una quota del 10% nel 2020. È stato delineato uno scenario minimo in cui al 2020 via rotaia dovranno essere trasportate fino a 77 milioni di tonnellate annue, equivalenti a 19.000 veicoli pesanti in meno ogni giorno sulle strade e ad un risparmio in termini di esternalità ambientali pari 252 milioni di Euro l'anno. Proprio per il raggiungimento di questo ambizioso obiettivo, il Ministerio de Fomento stima che dovranno essere investiti fino ad 1,8 miliardi di Euro per eliminare le strozzature e i colli di bottiglia nelle connessioni tra i porti e la rete nazionale⁷.

È proprio nel perseguimento di questi obiettivi che il Governo spagnolo ha recentemente annunciato la propria volontà di costituire un Fondo di investimento per l'accessibilità terrestre ai porti, che avrà una capacità stimata in circa 1,5 miliardi di

⁶ Documenti disponibili sul sito internet del Ministerio de Fomento, www.fomento.es

⁷ Ministerio de Fomento, "Plan Estratégico para el impulso del transporte ferroviario de mercancía en España", Madrid, 14 Settembre 2010.

euro e sarà destinato a finanziare gli investimenti per le connessioni stradali e ferroviarie agli scali marittimi⁸. Secondo le prime indiscrezioni il Fondo sarà alimentato da contributi provenienti dalle stesse Autorità Portuali iberiche e da Puertos del Estado. Questo strumento erogherà contributi per interventi infrastrutturali per migliorare i sistemi di collegamento terrestre con i porti sotto forma di prestiti. La sua realizzazione è strettamente legata alla recente modifica della legge sulle concessioni demaniali ai terminalisti portuali, che ha dato la possibilità agli operatori privati presenti nei porti (Real Decreto-ley 8/2014) di ampliare il termine della concessione da 35 a 50 anni in base ai programmi di investimento, che contemplano anche il finanziamento alle infrastrutture di connessione terrestre⁹.

Accanto a questo intervento il Ministerio sta anche portando avanti dei tavoli negoziali per l'attivazione di uno strumento di aiuto al trasporto al trasporto intermodale, che prevede un contributo unitario agli operatori che utilizzano la ferrovia al posto della strada per i traffici di merci con l'estero. Il contributo, che è stato calcolato tenendo conto di similari esperienze di *policies* francesi avviate da oltre un decennio, è stato inizialmente stimato in 21 Euro per unità di trasporto intermodale (UTI). Al momento (marzo 2015) però la misura non risulta ancora entrata in vigore¹⁰.

In questo contesto il ruolo delle Autorità Portuali nel settore ferroviario è disciplinato dalla Ley 48/2003, modificata dalla Ley 33/2010, ed è principalmente quello di amministratori dell'infrastruttura ferroviaria determinando le regole di accesso alla rete e di esercizio all'interno dei confini portuali¹¹. Lo scenario competitivo di interesse per l'Italia e relativo all'intermodalità da e per i porti è caratterizzato da un ruolo di primo piano degli scali di Barcellona e Valencia, veri e propri gateway per i traffici da e per il Continente e la Penisola Iberica. Se il porto di Valencia ha movimentato nel 2014 4.441.949 TEU, più della metà sono stati rilanciati attraverso il transhipment verso altri scali, segno della capacità del porto di attrarre le linee internazionali in transito nel Mediterraneo. Al contrario, Barcellona ha movimentato 1.893.299 TEU di cui solo 312.314 in transhipment, ad indicare come gran parte delle merci che raggiungono il porto catalano vengono poi inoltrate via terra verso la destinazione finale o lavorate direttamente all'interno delle strutture logistiche portuali.

⁸ La creazione di questo Fondo è stata annunciata con una nota stampa nel Luglio del 2014. Si veda, Ministerio de Fomento, Nota de prensa, Madrid, 4 Luglio 2014.

⁹ Si veda: Real Decreto-ley 8/2014, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, in BOE, num. 163, 5 Luglio 2014.

¹⁰ La realizzazione di questa misura è stata annunciata con una nota stampa nel Luglio del 2014. Si veda, Ministerio de Fomento, Nota de prensa, Madrid, 4 Luglio 2014.

¹¹ Si veda: Ley 48/2003, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, 26 Novembre 2003, in BOE núm. 284, 27 Novembre 2003 e Ley 33/2010, de modificación de la Ley 48/2003, 5 Agosto 2010, in BOE num. 191, 7 Agosto 2010.

In questo scenario emerge la relativa importanza dei collegamenti ferroviari ed intermodali tra i porti e l'hinterland, determinando la capacità di uno scalo di competere sul breve, medio e lungo raggio. Proprio per questi due scali passa uno dei due Corridoi TEN-T che attraversano la Spagna, ovvero il corridoio Mediterraneo. A questo proposito si ricorda come l'inclusione all'interno dei Corridoi TEN-T sia capace di determinare la capacità di un'infrastruttura di trasporto di attrarre finanziamenti per il suo sviluppo. Ed è infatti su questa direttrice che si sviluppa la maggioranza del traffico intermodale generato dai porti di Barcellona e Valencia. Attualmente sono attivi svariati servizi regolari da e per questi due scali, Barcellona conta collegamenti ferroviari con 26 destinazioni, Valencia con 14.

Nel dettaglio, considerando il porto di Barcellona questo è lo scalo maggiormente proiettato verso i mercati europei, in particolare Francia, Italia, Germania, Belgio e Gran Bretagna. Nei collegamenti ferroviari da e per il porto sono attive dieci compagnie. La quota della ferrovia è aumentata dal 2,6% del 2006 al 12% del 2014, grazie anche all'adeguamento dello scartamento a 1.435 millimetri di alcune linee interne e più in generale delle reti di collegamento con la Francia. L'Autoridad Portuaria punta a raggiungere una quota modale della ferrovia pari al 20%¹² entro il 2020.

In questo contesto è a partire da Gennaio 2011 che è stato realizzato nel terminal container un terzo fascio di binari con scartamento internazionale e che permette di superare le limitazioni rappresentate dallo scartamento iberico¹³. Inoltre, a partire da Dicembre 2013, l'Autorità Portuale di Barcellona, in collaborazione con RENFE, il principale operatore spagnolo, ha dato impulso all'ampliamento dell'offerta portuale nel settore intermodale da e per l'Europa, tramite la costituzione della società TP Nova, frutto del partenariato tra gli operatori logistici Transportes Portuarios e Novatrans. TP Nova, che utilizza materiale ferroviario messo a disposizione da RENFE Mercancias, offre quattro connessioni settimanali con Lyon, Perpiñán, Toulouse, Burdeos, París (Valenton) e Lille (Douges). TP Nova amplia e arricchisce l'offerta ferroviaria tra la capitale catalana e la Francia, caratterizzata anche dal servizio Barcelyon. Operativo dal 2009, Barcelyon è il risultato di una partnership tra l'Autorità Portuale di Barcelona, Renfe e Naviland Cargo. Questa strategia ha permesso di aumentare il numero di container movimentati via ferrovia dai 154.522 TEU del 2013 ai 189.593 TEU del 2014, segnando un +22,6%.

L'Autorità Portuale cerca di ampliare le proprie strategie di crescita anche nel retroporto, attraverso la promozione e l'investimento in una serie di impianti intermodali, chiamati "terminales marítimas interiores"¹⁴.

¹² Port de Barcelona, Un puerto diversificado, Dossier de prensa, Barcellona, Gennaio 2015.

¹³ Si veda la rivista Vía Libre, "Barcelona, el primer puerto español con ancho internacional", Número 544, Settembre 2010.

¹⁴ Port de Barcelona, Un puerto diversificado, Dossier de prensa, Barcellona, Gennaio 2015.

Tra questi il Terminal Marítima de Zaragoza (tmZ), Puertos secos de Coslada (Madrid), Azuqueca de Henares y Yunquera de Henares (Guadalajara), Terminal Marítima Centro (tmC), Terminal Intermodal de Navarra, Terminal Marítima de Toulouse (tmT), Perpignan St Charles Conteneur Terminal (PSCCT). Obiettivo dell'Autorità è quello di costruire e partecipare alla gestione di una rete di infrastrutture retroportuali capaci di decongestionare le aree del porto e di permettere la creazione di produzioni logistiche ad alto valore aggiunto capaci di attrarre maggiori movimentazioni da e per lo scalo catalano.

Guardando al porto di Valencia, risultano attive 4 compagnie ferroviarie con servizi prevalentemente destinati a Abroñigal, Coslada, Azuqueca, Bilbao, León, Madrid, Valladolid e Zaragoza, cioè destinazioni nazionali. La capacità di penetrazione nei mercati internazionali del porto è compromessa dal permanere di un sistema di scartamento di tipo iberico sulla direttrice verso Nord. Il progetto di potenziamento e ammodernamento della linea tra Valencia, Castellon e Barcellona risulta in fase di conclusione e si prevede che per la fine del 2015 sarà attivato lo scartamento europeo incrementando la capacità del porto di aggredire mercati europei¹⁵.

Particolare impulso allo sviluppo dei servizi ferroviari da e per il porto è stato dato recentemente ai traffici di automobili, grazie anche al completamento di nuovi investimenti ferroviari nel Valencia Terminal Europa di Grimaldi, infrastruttura dedicata ad ospitare i traffici Ro-Ro. Grazie a questo investimento sono attualmente disponibili all'interno del porto due nuovi fasci di binari che permettono di ospitare simultaneamente fino a due treni di lunghezza massima 700 m. Al momento è attivo un collegamento con gli stabilimenti di General Motors a Zaragoza con frequenza settimanale e operato dall'azienda Transfesa. Le Autorità spagnole ed in particolare il Ministerio de Fomento hanno però pianificato ulteriori investimenti per ampliare il bacino di utenza ferroviaria del porto e tra questi spicca il progetto di posa di un terzo binario elettrificato, con scartamento internazionale e parallelo a quelli esistenti tra Almussafes e Valencia. In questo scenario l'Autoridad Portuaria ha approvato dal 2014 l'applicazione di uno sconto del 15% sulle tasse portuali applicate alle auto caricate e scaricate via ferrovia nel porto come ulteriore misura di sostegno ai traffici ferroviari.

Infine, come importante iniziativa di sostegno dell'intermodalità da e per il porto di Valencia si segnala come l'Autorità Portuale partecipi anche alla realizzazione della Valencia Plataforma Intermodal e Logistica, società di progetto dedicata allo sviluppo della logistica in un'area di 683.000 mq a ridosso del porto e che si candida a diventare il principale polo di attrazione di servizi ad alto valore aggiunto di supporto ai traffici marittimi da e per il Sud della Spagna.

¹⁵ Il completamento di questo intervento è stato annunciato con una nota stampa nel Dicembre del 2014. Si veda, Ministerio de Fomento, Nota de prensa, Madrid, 15 Dicembre 2014.

Il caso della Francia: le strategie portuali nazionali

Nel Marzo del 2014 la Direzione Generale per le infrastrutture di trasporto e per il mare del Ministero dell'Ecologia, dello Sviluppo Sostenibile e dell'Energia francese ha approvato la "Stratégie nationale portuaire", all'interno della quale si delineano le linee guida per lo sviluppo del settore portuale¹⁶. Tra queste si punta a costruire all'interno dei porti delle "architetture" di soluzioni logistiche proiettate su un hinterland europeo e capaci di migliorare l'interscambio commerciale tra i sistemi marittimi, le vie navigabili interne e la rete ferroviaria. Tra le varie direttrici di sviluppo identificate dal Governo francese, emerge anche l'impulso alla conclusione di accordi quadro tra i grandi porti marittimi nazionali e il gestore della rete ferroviaria Réseau ferré de France (RFF) per migliorare la qualità dei servizi e definire l'impianto regolatorio. Guardando al Mediterraneo, l'obiettivo strategico riguardante il comparto ferroviario e intermodale al centro della programmazione congiunta tra RFF e il Grand Port Maritime de Marseille (GPMM) è legato allo sviluppo dei traffici tra il porto e le Regioni ad Est del Reno, ampliando le quote di mercato anche ad altri Paesi europei, come Italia, Svizzera e Germania.

In questo panorama caratterizzato da una crescente attenzione allo sviluppo dell'intermodalità si registra l'approvazione nel giugno del 2014 da parte della Commissione Europea di un programma di aiuti al trasporto combinato messo in campo dal Governo francese per il periodo 2013-2017¹⁷, intervento in continuità con il precedente relativo al periodo 2008-2012. Il budget stanziato dal governo francese per i cinque anni fra il 2013 e il 2017 è di 140 milioni di Euro. Nel totale, dal 2003, i fondi stanziati dal Governo francese per l'intermodalità ammontano ad oltre 362 milioni di Euro. L'aiuto si concretizza in un contributo forfettario per ogni unità di trasporto intermodale trasportata via ferrovia sul territorio francese e che è stata trasbordata in un terminal portuale o ferroviario e la cui catena di trasporto di caratterizza per una fase di pre e post haulage stradale. Il contributo è di 18 euro per ciascuna movimentazione.

Guardando al Piano di investimenti di RFF per il Sud della Francia, è data priorità al potenziamento delle connessioni da e per il porto di Fos Sur, dove si trova il principale terminal container francese della regione, recentemente potenziato attraverso il progetto Fos 2XL tramite il quale è stata ampliata la capacità di movimentazione fino ad 1,5 milioni di TEU annui. RFF punta a migliorare le tecnologie sulla linea Fos

¹⁶ Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, "Stratégie nationale portuaire", 21 Marzo 2014.

¹⁷ Le informazioni relative alla decisione della Commissione Europea sono sintetizzate nella Comunicazione n° 4113 del

¹⁹ Giugno 2014 e i dettagli su questo piano di aiuti sono disponibili sul sito internet del Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie www.developpement-durable.gouv.fr

- Graveleau - Lavalduc, di connessione tra il porto e la città di Marsiglia e che attualmente non consente di movimentare più di 21 treni al giorno. Entro la fine del 2015, grazie ad un miglioramento delle tecnologie di segnalamento e dell'alimentazione della linea sarà possibile manovrare fino a 60 treni al giorno su questa relazione, permettendo un significativo sviluppo delle capacità di rilanciare via ferrovia container marittimi. Il costo di questo intervento, pari ad 8 milioni di Euro è finanziato per il 25% con risorse proprie del GPMM.

Ulteriore intervento in via di realizzazione è l'ampliamento del gabarit della linea Avignone-Marsiglia sulla direttrice per Lione all'interno del Corridoio TEN-T Mare del Nord-Mediterraneo, per un costo di 24 milioni di Euro, con un contributo del GPMM pari a 8 milioni di Euro, la cui messa in servizio è prevista per la fine del 2016. Grazie a questo intervento il porto sarà interconnesso con il Nord Europa e attraverso il nodo di Lione con il Corridoio Mediterraneo, che una volta completato sarà la principale arteria di trasporto sull'asse Est-Ovest nel Sud Europa¹⁸.

Tra i progetti in corso di realizzazione per l'incremento dell'intermodalità da e per il porto di Marsiglia si segnala la costituzione nel luglio del 2014 della società di scopo Mourepiane combined transport terminal company (MTTC), i cui principali azionisti sono il GPMM (29%) e la compagnia di navigazione CMA CGM (15,5%). Il core business di questa società è attrarre investimenti per la realizzazione di un terminal dedicato al trasporto combinato strada-rotaia all'interno delle aree demaniali del porto di Marsiglia¹⁹. L'obiettivo è incrementare la quota modale del trasporto ferroviario dall'attuale 15% al 30%. L'avvio dei lavori di costruzione di questa infrastruttura è previsto per l'estate del 2015, con conclusione attesa nel 2017. La società MTTC contribuirà con 41,8 milioni al totale dei costi, e l'Autorità Portuale finanzia con ulteriori risorse per 18,7 milioni²⁰.

Il caso della Slovenia: le attività portuali e intermodali quali servizi di interesse economico generale gestiti dal settore pubblico

Gli interventi in favore dell'intermodalità in Slovenia fanno principalmente riferimento al porto di Koper, Capo d'Istria, la cui Autorità Portuale, controllata al 51% dal Governo sloveno, è attiva in una serie di iniziative per lo sviluppo dell'intermodalità e della logistica da e per il porto.

¹⁸ Réseau ferré de France, "Plan d'actions 2014 en Provence-Alpes-Côte d'Azur", 2014.

¹⁹ Oltre all'Autorità Portuale di Marsiglia e al Gruppo CMA CGM sono azionisti di questa società la Chambre de Commerce et d'Industrie Marseille Provence (9%), la società PROJENOR, filiale di Crédit Agricole (15,5%), la Caisse d'Epargne Provence Alpes Corse (15,5%), la Caisse des Dépôts et Consignations (15,5%).

²⁰ ReporteR, Newsletter du Port de Marseille Fos, num. 16, Gennaio-Febbraio 2015.

In particolare attraverso una serie di partecipazioni e varie holdings il Gruppo Luka Koper governa la maggior parte dei flussi logistici e intermodali in passaggio in Slovenia²¹. Il porto è direttamente connesso con le maggiori arterie nazionali ed europee passanti per la Slovenia, e in sua prossimità si trova il Corridoio Mediterraneo, che collega Trieste con Ljubljana.

L'intero porto ha lo status di zona franca doganale, consentendo agli operatori di lavorare le merci ed effettuare operazioni di lavorazione e trasformazione in regime sospensivo dei dazi doganali. I principali terminal (container, granaglie, carbone, legname, minerali, acciaio) sono collegati direttamente con la ferrovia, dalla quale si raggiunge la maggiore direttrice nazionale, passante per il nodo di Divača e che collega la Slovenia con l'Italia ad Ovest e con l'Ungheria ad Est.

Dal 2005 l'Autorità Portuale (Luka Koper) controlla la società Adria Transport, principale operatore intermodale nei collegamenti da e per il porto, con 6 servizi settimanali attivi con Graz, in Austria e 2 con Slawkow, in Polonia. Altra importante partecipazione dell'Autorità Portuale è in Adria Terminali, controllata al 100% e attraverso la quale Luka Koper gestisce il terminal di Sežana nei pressi del confine con l'Italia e dove sono effettuate operazioni di magazzinaggio e lavorazione di prodotti semi-manifatturieri. Adria Terminali opera come gestore del terminal e dei magazzini, handler, organizzatore di trasporti tramite Adria Transport e fornitore di servizi logistici ad alto valore aggiunto, quale il packaging e il labelling.

Tra le attività logistiche legate all'intermodalità la Luka Koper partecipa alla gestione del terminal di Arad, situato nei pressi del confine tra Romania e Ungheria, attraverso la società controllata RAILPORT Arad. Oltre a questo terminal, la Luka Koper tramite la società controllata al 96% Logis Nova gestisce e controlla l'area logistica di Prekmurje, al confine tra Ungheria e Slovenia.

Il caso dell'Italia: l'eterogeneità degli interventi delle singole Autorità portuali e degli Enti Locali

A livello italiano, i principali soggetti che risultano in grado di promuovere iniziative di questo tipo sono le Autorità Portuali e gli Enti Locali. In particolare, per quanto riguarda le strategie che possono essere promosse dalle Autorità Portuali, la normativa ha avuto diverse evoluzioni nel 1998, nel 2011 e nel 2012 per poter permettere investimenti e favorire iniziative per la promozione dell'intermodalità.

²¹ Luka Koper, 2013 Annual report Of the Luka Koper Group and Luka Koper, d. d., Capo d'Istria, 2013.

La normativa di riferimento per le attività portuali, L. 28 gennaio 1994, n° 84, prevede il servizio ferroviario portuale tra i servizi di interesse generale definiti per le Autorità Portuali dal D.M. 14 novembre 1994 e dal D.M. 4 aprile 1996, facendo parte dei servizi di interesse generale da fornire a titolo oneroso all'utenza portuale. L'assegnazione del servizio di interesse generale ad un operatore deve rispondere ai requisiti di libero accesso al mercato, competizione e trasparenza mediante l'utilizzo di procedure ad evidenza pubblica.

A partire dal 1998 (grazie all'approvazione dell'art.6 comma 5 della legge 84/94 e con il comma 6 dello stesso articolo sostituito dall'art.8 bis del D.L. 30 dicembre 1997, n° 457, convertito nella legge 27 febbraio 1998, n° 30) è consentito di "costituire ovvero partecipare a società esercenti attività accessorie e strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati alle Autorità medesime, anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità e della logistica e delle reti trasportistiche".

Negli anni più recenti le competenze attribuite alle Autorità Portuali su questo tema sono state ampliate, con l'Art. 46 del decreto "Salva Italia" sui sistemi logistici pubblicato sulla G.U. 27/12/2011 n° 300. Questa norma prevede al fine di promuovere la realizzazione di infrastrutture di collegamento tra i porti e le aree retroportuali, che le Autorità Portuali possano costituire sistemi logistici in grado di intervenire con le regioni, le province ed i comuni interessati nonché con i gestori delle infrastrutture ferroviarie, attraverso atti d'intesa e di coordinamento. Queste attività devono realizzarsi in ottemperanza a quanto previsto dalla normativa comunitaria, avendo riguardo ai corridoi transeuropei e senza causare distorsione della concorrenza tra i sistemi portuali. Gli interventi di coordinamento devono essere mirati all'adeguamento dei piani regolatori portuali e comunali per le esigenze di sviluppo dei sistemi logistici portuali che, conseguentemente, divengono prioritarie nei criteri di destinazione d'uso delle aree. La norma prevede altresì che nei terminali retro portuali, cui fa riferimento il sistema logistico, il servizio doganale sia svolto dalla medesima articolazione territoriale dell'amministrazione competente che esercita il servizio nei porti di riferimento, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Il quadro normativo di riferimento si è ulteriormente arricchito con il Decreto Legge del 22 giugno 2012, n° 83, in cui all'art. 14 si interviene sul tema dell'autonomia finanziaria delle Autorità Portuali e sul fondo per interventi infrastrutturali nei porti e connessioni intermodali. Con questa norma viene, infatti, costituito un fondo per interventi infrastrutturali nei porti alimentato con l'1% del gettito IVA e accise riscosse nei porti e interporti (limitandolo però a 70 milioni di Euro all'anno). All'interno dell'art. 19 della stessa legge è stata inoltre prevista anche la costituzione di un fondo per le connessioni ferroviarie e stradali con i porti, alimentato con un accantonamento del 5% delle risorse statali date ad ANAS e RFI nei rispettivi contratti di programma, evidenziando così la priorità strategica di efficienti relazioni terrestri

con la portualità.

In questo contesto le Autorità Portuali italiane hanno promosso varie iniziative fra le quali:

- Partecipazioni in società ferroviarie.
- Protocolli d'intesa ed accordi con Trenitalia, RFI, Enti Pubblici Locali, Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e società private di gestione di servizi ferroviari o di centri logistici.
- Costituzione o partecipazione in società di promozione dell'intermodalità e della logistica.
- Acquisizione di aree dedicate ad attività logistiche.
- Acquisto di mezzi di manovra o di trazione ferroviaria.

Il mix di attività previsto dall'Autorità Portuale di Genova, il principale porto italiano per volumi movimentati in import – export di merce trasferibile su rotaia (escludendo, quindi, le rinfuse liquide), esemplifica in modo chiaro i diversi strumenti di politica infrastrutturale attivabili su scala locale. Gli obiettivi che guidano le scelte dell'Autorità Portuale di Genova nello sviluppo del Piano del Ferro all'interno del porto entro il 2020, connessi alla scelta di aumentare la quota di mercato della ferrovia (che nel 2012 è stata solo del 14% nei traffici container) e il numero di treni merci da e per il porto (che nel 2012 sono stati in media 37 al giorno per un totale di 130 mila carri movimentati), possono essere riassunti come segue:

- Polo di Voltri – implementazione del sistema ferroviario interno in connessione con il parco A/P inserito nel progetto Nodo di Genova che permetterà formazione e gestione di treni con caratteristiche maggiormente in linea rispetto al modulo europeo (lunghezza superiore ai 600 metri) da concludersi entro il 2018.
- Bacino portuale di Sampierdarena – riduzione al minimo delle attività di manovra attraverso l'elettificazione fino alla radice dei principali punti di adduzione ferroviaria (terminal) da concludersi entro il 2016.
- Miglioramento delle connessioni tra il parco del Campasso e il nuovo compendio Sanità-Bettolo (Galleria Molo Nuovo-Parco Rugna e elettificazione) con lavori conclusi nel 2017.
- Massimizzazione della capacità del nuovo compendio Ronco-Canepa-Libia (lunghezza parchi e interconnessioni con rete) nonché dei terminali multipurpose anche attraverso parco Fuorimuro, con lavori da concludersi entro il 2016.
- Introduzione di innovazioni normative per la formazione e verifica dei treni all'interno delle aree operative.
- Investimenti su sistemi informativi finalizzati alla velocizzazione delle procedure connesse al trasporto ferroviario.

Nei paragrafi successivi vengono ripresi i principali strumenti per la promozione dello sviluppo dei servizi ferroviari da e per i porti del Nord Italia, in modo da poter effettuare un'analisi di confronto fra le diverse modalità di intervento pubblico.

Le politiche per lo sviluppo del servizio ferroviario di manovra e di navettamento: il caso dell'Autorità Portuale di Savona

Il caso del Porto di Savona-Vado costituisce un interessante esempio di politiche pubbliche proattive promosse da una Autorità Portuale in modo sistemico per favorire la creazione di un sistema logistico portuale basato sulla ferrovia, utilizzando sia le leve dell'investimento diretto (acquisizione del controllo diretto di raccordi ferroviari, interporti e locomotori), sia le leve dello sviluppo commerciale (costituzione di una società dedicata alla commercializzazione dei servizi ferroviari), oltre alla promozione dello sviluppo tecnologico (sostegno economico al progetto Metrocargo). L'obiettivo ultimo è poter gestire in modo efficiente dal punto di vista operativo e commerciale gli importanti sviluppi attesi nel settore container a partire dal 2018. L'Autorità Portuale di Savona ha messo a punto un servizio ferroviario autonomo per il collegamento fra il porto e l'hinterland, attraverso la selezione tramite bando europeo di un'impresa ferroviaria cui è stata assegnata la gestione in via esclusiva della manovra portuale e la possibilità di effettuare in regime di mercato la trazione in linea verso le principali destinazioni interne. A sostegno ulteriore di questa iniziativa e per ridurre i costi di investimento iniziali per gli operatori, l'Autorità ha acquisito otto mezzi di manovra e sei locomotive elettriche. Inoltre, su impulso della stessa Autorità, che ne detiene una partecipazione societaria del 10%, e di soggetti privati del settore logistico (Autofiori, Gruppo Orsero e Gruppo Gavio) ha costituito FerNet, che svolge il ruolo di Multimodal Transport Operator e gestisce l'intero ciclo di navettamento dalle banchine del porto alle aree aeroportuali, commercializzando il servizio ferroviario e mantenendo i contatti commerciali con i clienti. Nel 2010 per la tratta porto di Savona - Parco Doria e nel 2015 per la tratta scalo di Vado – Parco Doria, l'Autorità ha acquisito il controllo di entrambi i raccordi ferroviari verso le aree portuali per poter gestire in modo più rapido ed efficiente gli interventi di adeguamento tecnologico e per poter avere una maggior flessibilità di servizio, in quanto i mezzi di manovra possono transitare in continuità fra i due bacini e, a seguito del declassamento della linea a binario di collegamento, risulta più semplice ed economico organizzare le tradotte per la composizione dei treni verso Parco Doria. Questa impostazione della gestione del servizio ferroviario consente di pianificare in maniera efficiente il trasporto via ferrovia ed ottimizzare il materiale rotabile impiegato: attraverso un approccio integrato è possibile sfruttare i vantaggi offerti dal sistema ferroviario, recuperando i costi fissi considerevolmente più alti rispetto

alle altre modalità di trasporto e proponendo servizi a costi competitivi rispetto al trasporto su gomma.

Nel 2015, l'Autorità ha inoltre acquisito la maggioranza della società "Interporto di Vado Intermodal Operator Spa" (denominazione in breve V.I.O.), che gestisce l'interporto di Vado Ligure, struttura che occupa oltre 232.000 mq. Ed inserita nel core network della rete transeuropea ed eligibile di contributi comunitari a fondo perduto fino al 30% dei possibili ampliamenti. Su queste aree verrà realizzato entro il 2018 il nuovo terminal ferroviario. Questo nuovo impianto funzionerà da interfaccia sia per le realtà portuali ed industriali del territorio già presenti, ma soprattutto per la nuova piattaforma multipurpose in cui un ruolo centrale sarà giocato dal terminal container gestito da APM Terminals Vado Ligure del Gruppo Maersk. Questo investimento, attualmente in cantiere, è previsto entrare a regime dal 2018 ed avrà una capacità di movimentazione container sino a 820.000 TEU e per poter rispettare i vincoli imposti al momento dell'aggiudicazione della concessione, l'incremento terrestre dei traffici dovrà avvenire via ferrovia per una quota pari al 40% del totale, richiedendo la predisposizione di una media giornaliera di 12-18 treni merci.

In una logica di sviluppo della logistica collaborativa, l'Autorità ha sottoscritto protocolli d'intesa con il Polo Logistico Integrato di Mortara nel 2010, con il Rivalta Terminal Europa e nel 2011 ed ha collaborato alla pianificazione della Piattaforma Logistica Integrata di Mondovì in fase di completamento.

La Spezia Shunting Railways S.p.A. una nuova società per la gestione del servizio ferroviario nel porto della Spezia e nel retroporto di Santo Stefano di Magra

L'analisi delle criticità operative del sistema ferroviario del porto di La Spezia ha consentito di individuarne le cause principali nella pluralità dei soggetti coinvolti e nello scarso coordinamento tra gli stessi. La soluzione individuata dall'Autorità Portuale di La Spezia nel 2013 è stata quella della costituzione di una società di gestione del servizio ferroviario portuale esteso al retroporto di Santo Stefano di Magra. Lo strumento di gestione del sistema ferroviario portuale esteso al retroporto si inquadra nello spirito della riforma della L. 28 gennaio 1994 n° 84 avviata alla fine del 2011, che prevede la costituzione di sistemi logistico-portuali per il coordinamento delle attività di più porti e retroporti appartenenti ad un medesimo bacino geografico o al servizio di uno stesso corridoio transeuropeo, e ne costituisce il punto di partenza. Per ottemperare alle disposizioni di fonte comunitaria è stato predisposto alla fine del 2013 un bando contenente l'invito a manifestare interesse per la sottoscrizione di azioni della costituenda La Spezia Railways Shunting S.p.A. L'oggetto sociale della nuova società è lo svolgimento nel porto della Spezia, nelle aree retroportuali di Santo Stefano di Magra e nelle aree territoriali connesse delle seguenti attività:

trasporti ferroviari secondo il D. lgs. 188/2003 direttamente o tramite società autorizzate; noleggio mezzi e attrezzature ferroviarie; consulenze tecniche ferroviarie; servizi ferroviari e di logistica. La società si è dotata di un capitale sociale di un milione di euro, rappresentato da azioni appartenenti alle seguenti categorie:

- Categoria A - Le azioni possono essere sottoscritte e possedute unicamente dall'Autorità Portuale della Spezia e non potranno superare il 20% del numero complessivo delle azioni rappresentanti il capitale sociale.
- Categoria B - Le azioni possono essere sottoscritte e possedute esclusivamente da soggetti privati titolari di concessione demaniale marittima rilasciata ai sensi della L. 28 gennaio 1994 n° 84, art. 18 nel porto della Spezia e da operatori della logistica stabilmente operanti nelle aree retro portuali di Santo Stefano di Magra, titolari di strutture connesse con la rete ferroviaria. Esse non potranno superare il 40% del numero complessivo delle azioni rappresentanti il capitale sociale.
- Categoria C - Le azioni possono essere sottoscritte e possedute esclusivamente da imprenditori individuali o da società, singolarmente o raggruppati per lo scopo, che svolgono attività di MTO (multimodal transport operator) o di impresa ferroviaria titolari di licenza ai sensi del D. lgs. 8 luglio 2003 n° 188, art. 7, che operino stabilmente nel porto della Spezia. Esse non potranno superare il 40% del numero complessivo delle azioni rappresentanti il capitale sociale.

La società è a partecipazione aperta e prevede la possibilità di acquisire azioni anche successivamente alla costituzione, a condizione di essere in possesso dei requisiti previsti per le diverse categorie con le modalità previste nello statuto. La società adotta il sistema di governance dualistico con la previsione del consiglio di sorveglianza composto da tre membri nominati, di cui uno con funzioni di presidente, dal socio di categoria A, quanto a un membro ciascuno su indicazione dei soci delle categorie B e C e del consiglio di gestione, composto da cinque membri nominati uno, con funzioni di presidente, dal socio di categoria A, due ciascuno su indicazione dei soci delle categorie B e C. Il sistema dualistico consente da un lato di mantenere in capo all'Autorità Portuale il ruolo di garante della terzietà della società rispetto ai singoli operatori delle categorie B e C attraverso il consiglio di sorveglianza, dall'altro di attribuire agli operatori delle categorie B e C le responsabilità organizzative e di gestione valorizzando il ruolo istituzionale dell'Autorità Portuale quale garante dell'accesso al mercato, della libera concorrenza e della trasparenza e il ruolo degli operatori che in condizione di trasferire know-how e capacità operative nella società adottando un'efficace gestione aziendale.

Il consiglio di gestione si occuperà di redigere il business plan della società una volta approfondite le necessità concrete alla luce delle risultanze di mercato. La struttura societaria è aperta all'ingresso di nuovi soci, in possesso dei requisiti previsti per i

fondatori, anche successivamente alla stipula del contratto sociale, risponde pertanto agli indirizzi comunitari in materia di concorrenza, di libero accesso al mercato, di trasparenza e pubblicità nell'affidamento dei servizi. La società acquisirà l'operatività per gradi successivi intervenendo in primis sulla razionalizzazione delle manovre senza alcuna modifica alle infrastrutture e quindi, su un orizzonte temporale più ampio, considerando il nuovo scenario delle infrastrutture come previsto dal Piano Regolatore Portuale.

La nuova società assegnataria del servizio ferroviario portuale, che comprende la manovra, (sia primaria che secondaria), opererà nell'ambito di competenza esteso sulle tre stazioni di attestazione dei treni: Marittima, Migliarina e Santo Stefano Magra ed ha preso avvio alla fine del 2013, con soci fondatori l'Autorità Portuale, Trenitalia S.p.A., Serfer - Servizi Ferroviari s.r.l., Terminal del Golfo S.p.a, SO.GE.MAR. Interporto S.p.A, LSCT, La Spezia Container Terminal S.p.A, Speter S.p.A, Oceanogate Italia S.p.A; Nora S.p.A; Contrepair Manovre Ferroviarie s.r.l..

In sintesi, con LSSR -La Spezia Shunting Railways a partire dal 2014 l'intero servizio ferroviario portuale è gestito in modo unitario, senza distinzione tra manovre primarie e secondarie. Il risultato è stato quello di razionalizzare le manovre ferroviarie, eliminando le sovrapposizioni, contenendo al minimo i costi e aumentando così l'attrattiva e la competitività delle attività portuali di La Spezia, come dimostrato dall'incremento del 10% dei traffici ferroviari nel corso del 2014, con circa 118mila carri ferroviari per quasi 7mila treni in arrivo e partenza ed una quota di mercato nell'inoltro terrestre del 35%, il valore più elevato su scala nazionale.

Le politiche regionali: il caso degli incentivi al trasporto ferroviario dell'Emilia-Romagna

La Regione Emilia Romagna per impedire il calo del traffico ferroviario, dopo aver ottenuto il parere positivo dell'Unione Europea (Aiuto di Stato 483/2009 C 2009 7136), ha emanato nel Novembre del 2009 una legge di incentivazione al trasporto ferroviario delle merci (LR num.15/2009), successivamente rivista con Legge Regionale n° 10 del 30 Giugno 2014.

L'obiettivo è quello di stimolare la crescita del trasporto merci ferroviario incentivando nuovi traffici (cioè aggiuntivi rispetto a quelli già effettuati) su relazioni già esistenti e su nuove relazioni, quindi ridurre il numero di mezzi pesanti in circolazione, con evidente beneficio per l'inquinamento, la congestione e la sicurezza del traffico. Con la Legge Regionale n° 15 del 2009 *"Interventi per il trasporto ferroviario delle merci"* la Regione Emilia Romagna si propone di attivare interventi nel settore del trasporto delle merci in coerenza con gli obiettivi indicati dalla programmazione nazionale e regionale. Il beneficio atteso con l'applicazione di questa legge è un in-

cremento del traffico merci ferroviario di circa 2,3 milioni di tonnellate all'anno nei primi tre anni dell'incentivo, con una riduzione di 246.000 veicoli pesanti da 28 ton. Una volta terminato l'incentivo si stima che venga mantenuto sulla ferrovia il traffico di circa 1,5 milioni di tonnellate merci.

I nodi multimodali e intermodali dell'Emilia-Romagna nel 2007 avevano movimentato un traffico merci complessivo, in entrata e in uscita, via strada e via ferro, pari a 41.518.231 tonnellate/anno, di cui oltre il 60% realizzate nel Porto di Ravenna, che rappresenta il principale punto di ingresso di merci e materie prime in Regione, di cui circa l'11% è movimentato via ferrovia. La crisi economica che ha investito l'Italia a partire dal 2008 ha determinato una diminuzione dei traffici ferroviari regionali producendo un -24% delle tonnellate movimentate nel solo biennio 2007-2009. Grazie agli incentivi della Regione è stato possibile attivare nuove forme di servizio e coprire le perdite prodotte dalla riduzione dei traffici. Le finalità specifiche degli interventi sono:

- stimolare la crescita, ovvero incentivare i traffici ferroviari aggiuntivi rispetto all'annualità precedente, che rimangano in esercizio anche dopo la cessazione della contribuzione;
- incentivare i collegamenti di corto e medio raggio che hanno come origine e/o destinazione un nodo regionale, ovvero collegamenti intra-regionali e interregionali con regioni confinanti;
- privilegiare la retroportualità in quanto strategica per lo sviluppo dei nodi regionali e in grado di esprimere ampi margini di crescita per il trasporto ferroviario, dando priorità ai collegamenti con i porti che sono penalizzati da colli di bottiglia o vincoli infrastrutturali;
- incentivare sia il traffico ferroviario intermodale sia il traffico ferroviario tradizionale, in quanto entrambi funzionali alle vocazioni del sistema produttivo regionale, tenendo conto anche dei costi ferroviari relativi anche agli oneri accessori quali verifica, formazione treno e manovre);
- incentivare i traffici di treni completi in quanto modello più funzionale alla costruzione di un traffico sostenibile.

I contributi non possono essere destinati al traffico tradizionale diffuso e all'autostrada viaggiante. I destinatari dei contributi sono tutte le imprese logistiche e ferroviarie, anche in forma consorziata o cooperativa, regolarmente costituite e aventi sede legale in uno degli Stati membri dell'Unione europea. I beneficiari indiretti sono i caricatori e le imprese industriali in quanto il beneficiario diretto ha l'obbligo di scontare il contributo dallo schema tariffario applicato agli utenti finali. Ogni impresa deve impegnarsi a non incrementare il costo dei servizi nei due anni successivi la conclusione del periodo di incentivazione. La domanda di contributo deve essere

corredata da una relazione descrittiva dell'iniziativa e deve indicare, oltre agli elementi individuati dalla Giunta regionale, anche:

- le caratteristiche dei servizi e la previsione della spesa;
- i benefici attesi dalla realizzazione dei servizi;
- eventuali altre fonti di finanziamento pubbliche, oltre a quelle regionali, a copertura della spesa prevista.

I contributi non possono superare il 30% del costo totale del trasporto ferroviario, inclusi gli oneri accessori. L'importo massimo del contributo annuale erogato ad ogni impresa non può superare i 400.000 euro se i servizi aggiuntivi hanno una durata di un anno, 500.000 euro se hanno la durata di due anni e 600.000 euro se hanno la durata di tre anni.

La compensazione dei costi esterni è garantita da un contributo di 0,01 euro a ton/Km, pari al differenziale tra treno e strada definito dal programma Marco Polo, ridotto del 50%. Il bilancio del regime è stato giudicato positivamente dal momento che la prevista riduzione del traffico stradale di 246 000 veicoli commerciali pesanti può essere ampiamente confermata. Come risulta dai dati del 31 dicembre 2012, 25 nuovi servizi ferroviari sono stati forniti da 17 imprese che sono state selezionate sulla base dei bandi pubblicati e che hanno trasportato 2.647.607 tonnellate di merci in più rispetto al 2009. Nel precedente periodo di finanziamento tutti i beneficiari erano imprese logistiche piuttosto che compagnie ferroviarie. Le imprese ferroviarie che hanno fornito i servizi di locomozione sono state Trenitalia Cargo, Tper, Oceanogate, NordCargo, Interporto Servizi Merci e DB.

L'Assemblea legislativa regionale, visti gli ottimi risultati raggiunti, ha chiesto alla Giunta di proporre misure ulteriori per lo sviluppo del trasporto ferroviario merci e quindi, con legge regionale n° 10 del 30 Giugno 2014 è stata abrogata la L.R. 15/09 e approvata la Legge "Interventi per il trasporto ferroviario e fluvio-marittimo delle merci". La Legge è stata sottoposta alla valutazione preventiva della Commissione Europea, che con decisione 4025 del 2014 ha deciso che il finanziamento pubblico notificato dall'Emilia Romagna costituisce un aiuto compatibile con il mercato interno.

La nuova legge identifica i nuovi servizi ammissibili a contributo come segue:

1. ogni servizio ferroviario aggiuntivo rispetto a quelli effettuati nel periodo di riferimento indicato nel bando, avente origine e destinazione, ovvero origine o destinazione, presso un nodo ferroviario ubicato in Emilia-Romagna. Il servizio ferroviario aggiuntivo deve essere costituito almeno da trenta treni all'anno, oppure trasportare almeno ventimila tonnellate all'anno e deve essere mantenuto attivo, almeno ai volumi minimi, nei due anni successivi al termine dei contributi;

2. ogni servizio fluviale o fluviomarittimo aggiuntivo rispetto a quelli effettuati nel periodo di riferimento indicato nel bando, avente origine e destinazione, ovvero origine o destinazione, in almeno uno dei porti di Boretto, Ferrara, Porto Garibaldi e Ravenna. Il servizio fluviale o fluviomarittimo aggiuntivo deve trasportare almeno 10.000 tonnellate all'anno;
3. ogni viaggio relativo ad un trasporto eccezionale fluviale o fluviomarittimo.

I contributi sono calcolati:

1. per i servizi ferroviari, su base chilometrica fino ad un massimo di 120 chilometri, anche se il tragitto è di lunghezza superiore. L'entità del contributo è stabilita in 0,8 centesimi di euro per tonnellata al chilometro (del 20% inferiore rispetto alla precedente legge). Il contributo è ridotto di una percentuale pari al 30 per cento, nel caso in cui il beneficiario sia un'impresa ferroviaria;
2. per i servizi fluviali o fluviomarittimi sulla base della quantità di merce caricata o scaricata nei porti di Boretto, Ferrara, Porto Garibaldi e Ravenna. L'entità del contributo è stabilita in 1,5 euro a tonnellata e in 2.500,00 euro per ogni viaggio relativo ad un trasporto eccezionale.

La misura del contributo concesso nel settore fluviale viene determinata nel rispetto del limite dell'importo del massimale generale "de minimis" previsto dal regolamento (UE) n° 1407 del 2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis", come previsto dalle linee guida comunitarie sugli aiuti di stato nel settore ferroviario. Per ciascun servizio aggiuntivo può essere concesso il contributo per la durata minima di un anno e fino ad un massimo di tre anni. Le richieste di contributi per servizi aggiuntivi triennali hanno priorità nell'assegnazione del contributo. I contributi sono a fondo perduto e sono commisurati in modo da ridurre i costi del trasporto su ferrovia e su acqua di un valore pari ai maggiori costi esterni del trasporto su modalità stradale. L'importo massimo del contributo annuale che può essere concesso ad ogni impresa beneficiaria è pari a 150.000 euro. La ripartizione delle risorse disponibili, 800.000 Euro l'anno per il periodo 2014-2016, avviene nella misura percentuale del 90 per cento per il trasporto ferroviario e del 10 per cento per il trasporto fluviale o fluviomarittimo. Eventuali risorse residue afferenti alla graduatoria relativa ad una delle modalità di trasporto potranno essere utilizzate per l'incentivazione dei servizi, ammessi a contributo ed inseriti in graduatoria, da effettuarsi con l'altra modalità. Le modalità di erogazione dei contributi hanno come principale obiettivo lo sviluppo di sistemi di navettamento ferroviario da e per il porto di Ravenna, in cui l'obiettivo è di alzare la quota di mercato dal 15 al 25%.

Fra i soggetti beneficiari dei contributi nei primi anni di attivazione della politica si evidenziano le società di trasporto combinato strada – rotaia appartenenti all’UIRR (Union International Rail-Road) come Kombiverkehr, Hupac e CEMAT, società di gestione di interporti come Ce.P.I.M. Spa di Parma, Dinazzano Po Spa o Gestione Servizi Interporto Spa di Bologna, imprese ferroviarie come Trenitalia o grandi spedizionieri e compagnie marittime come Spinelli Srl, Ignazio Messina & C. Spa, Gab Spedizioni Internazionali e Sogermar, oltre a grandi gruppi industriali come Marcegaglia Spa.

Conclusioni

La rilevanza del ruolo dei porti nei sistemi logistici complessi dipende in maniera crescente dall’efficienza dell’organizzazione della tratta terrestre. Gli sviluppi dei traffici containerizzati hanno portato, infatti, ad un mercato sempre più caratterizzato da una gran dispersione delle origini e delle destinazioni, distribuite su un vasto hinterland portuale, con un gran numero di operatori in entrambe le direzioni, con livello di competizione fra i sistemi logistici portuali più forte, data la più facile sostituibilità dei punti di imbarco o sbarco. Questa maggior concorrenza fra i porti ha portato a sviluppare sistemi di inoltro via terra, spesso basati su una valorizzazione dell’intermodalità ferroviaria.

Di queste strategie, che operativamente implicano, ad esempio, l’acquisto di materiale rotabile e la realizzazione di inland terminal terrestri di riferimento, hanno poi potuto beneficiare oltre ai diretti interessati attraverso una riduzione dei costi complessivi delle spedizioni, di cui la tratta marittima spesso costituisce un aspetto minoritario, anche altre filiere logistiche (Ro/Ro e rinfuse solide) grazie allo sviluppo di economie di scala e di scopo negli investimenti in infrastrutture e servizi.

La tabella 1 sintetizza e classifica i principali strumenti di politica dei trasporti tesa a favorire l’intermodalità ferroviaria nelle principali realtà del Mediterraneo Nord Occidentale.

Come emerge dalla tabella, le politiche attivate su scala comunitaria, nazionale, regionale e locale sono caratterizzate anche da elevata eterogeneità dovendo tener conto dei contesti specifici, devono valorizzare alcuni elementi distintivi in grado di valorizzare le motivazioni e gli obiettivi di una strategia di lungo periodo che implica contributi pubblici in questo settore:

1. l’incidenza dei costi operativi diretti e indiretti 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 indiretto della competitività delle imprese di produzione e distribuzione commerciale;

2. 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 molto sensibili come gran parte del contesto italiano;
3. disporre di una pianificazione del settore chiara e lungimirante è lo strumento per un maggior coinvolgimento di capitali privati per il miglioramento delle infrastrutture e delle sovrastrutture a supporto dei trasporti e della logistica, come i terminal intermodali o le aree logistiche. Questo coinvolgimento è realistico se, e solo se, i diversi livelli di pianificazione delle politiche per i servizi e per le infrastrutture sono in grado di offrire una lettura chiara degli obiettivi, che non possono che essere quelli della valorizzazione dell'integrazione modale a partire dalle grandi porte di accesso intercontinentali, quali sono i porti.

Più in generale, per il sistema italiano, l'unico sistema fra quelli analizzati non ancora dotato di una Strategia portuale di livello nazionale, creare le economie di scala e di rete nei servizi ferroviari partendo dalle principali realtà portuali è necessario per poter competere con le regioni logistiche europee, anche in termini di riequilibrio dei flussi rispetto ai porti del Nord Europa e per favorire la localizzazione di imprese logistiche ad alto valore aggiunto (ad esempio centri di distribuzione su vasta scala oppure headquarters per il Sud Europa di spedizionieri internazionali).

I principali strumenti di politica dei trasporti attivati dalle Autorità portuali per favorire l'intermodalità ferroviaria

Autorità Portuale	Strumenti "market based"	Strumenti "regulation based"	Strumenti di "coordinamento economico"	Strumenti che prevedono investimenti pubblici diretti in infrastrutture o sovrastrutture
Valencia	Contributo nazionale per lo shift modale (provvedimento allo studio) per un importo di Euro 21 per UTI e sconto del 15% sulle tasse portuali per le auto caricate e scaricate dalla ferrovia nel porto	Estensione della durata delle concessioni terminalistiche per realizzare anche le infrastrutture di connessione terrestre. Promozione della concorrenza fra imprese ferroviarie, con 4 soggetti attivi nel mercato	Coordinamento delle relazioni con centri intermodali terrestri	Fondo nazionale per l'accessibilità terrestre ai porti, coordinato su scala nazionale e finanziato da Puertos del Estado e adeguamento della rete ferroviaria agli standard UE (entro la fine del 2015). Partecipazione all'investimento nella realizzazione della Valencia Plataforma Intermodal e Logistica
Barcellona	Contributo nazionale per lo shift modale (provvedimento allo studio) per un importo di Euro 21 per UTI	Estensione della durata delle concessioni terminalistiche per realizzare anche le infrastrutture di connessione terrestre. Promozione della concorrenza fra imprese ferroviarie, con 10 soggetti attivi nel mercato	Coordinamento delle relazioni con centri intermodali terrestri e partecipazione all'investimento in sette progetti di terminales maritimas interiorese	Fondo nazionale per l'accessibilità terrestre ai porti, coordinato su scala nazionale e finanziato da Puertos del Estado
Marsiglia	Contributo nazionale per lo shift modale per un importo di Euro 18 per UTI		Sviluppo del coordinamento con le realtà terrestri, grazie alla strategia nazionale portuale relativa ai Grand Port	Coinvestimento da parte di GPMM per l'accessibilità ferroviaria al porto e partecipazione all'investimento per il Moutrepiane Combined Transport Terminal Company
Savona	Sostegno diretto alla promozione di un progetto pilota ad alto contenuto tecnologico (MetroCargo)	Inserimento nel contratto di concessione della clausola di inoltre terrestre via ferrovia del 40% dei traffici per il nuovo terminal container	Sviluppo della società commerciale di servizi ferroviari (FerNet)	Acquisizione da parte dell'Autorità Portuale del controllo diretto di raccordi ferroviari, interporti e locomotori di manovra
Genova			Sviluppo di nuovi sistemi informativi finalizzati alla velocizzazione delle procedure di preparazione dei treni	Sviluppo degli interventi identificati nel "Piano del ferro" per l'estensione dei moduli e dell'elettificazione dei binari in ambito portuale
La Spezia			Sviluppo e partecipazione minoritaria nella società La Spezia Shunting Railways	
Ravenna	Contributo regionale per l'attivazione di nuovi servizi ferroviari incrementali			
Capodistria	Lo status di zona franca doganale riduce gli oneri amministrativi anche per le attività intermodali		Coordinamento diretto delle attività portuali, e intermodali in logica di integrazione verticale di società pubbliche	Investimenti diretti anche in terminal retroportuali in Slovenia e all'estero

Bibliografia

- ACCIARO M., MCKINNON A. (2013): "Efficient Hinterland Transport Infrastructure and Services for Large Container Ports", International Transport Forum Discussion Papers, Discussion Paper, n. 2013-19.
- BACCELLI O., BARONTINI F. (2013), *L'Italia in Europa. Le politiche dei trasporti per rimanere in rete*, EGEA, Milano.
- BACCELLI O., RAVASIO M., SPARACINO G. (2007), *Porti italiani. Strategie per l'autonomia finanziaria e l'intermodalità. Il caso dei porti liguri*, EGEA, Milano.
- BACCELLI O. (2001), *La mobilità delle merci in Europa. Potenzialità del trasporto intermodale*, EGEA, Milano.
- BANCA D'ITALIA (2012), *Indagine campionaria sui trasporti internazionali dell'Italia. Benchmark 2011*, Roma, Ottobre 2012.
- BANISTER D., "European Transport Policy and Sustainable Mobility", Spon Press, Londra, 2000.
- DOCHERTY I., SHAW J., GATHER M. (2004), "State intervention in contemporary transport", *Journal of Transport Geography*, Elsevier.
- HARALAMBIDES H.E., ACCIARO M. (2013), "The New European Port Policy: Old Issues, new solutions?", in KUIPERS B., ZUIDWIJK R. (a cura di) *Smart Port Perspectives, Essays in honour of Hans Smits*, Erasmus Smart Port Rotterdam: Rotterdam the Netherlands, pp. 49-62.
- HEAVER T., MEERSMAN H., VAN DE VOORDE E. (2001), *Co-operation and competition in international container transport: strategies for ports*, *Maritime Policy & Management*, vol. 28, n. 3, pp. 293-305.
- MARTÍ-HENNEBERG J. (2013), "European integration and national models for railway networks (1840–2010)", in *Journal of Transport Geography*, Elsevier, Gennaio 2013.
- MCKINNON A.C. (2013), "Decarbonising the deep-sea container supply chain: the possible contribution of port-centric logistics", in *Proceedings of the 13th Annual Conference on Transportation Research Society*, Rio de Janeiro.
- NOTTEBOOM T. (2012), "Dynamics in port competition in Europe: implications for North Italian ports", University of Antwerp, Milano, Workshop "I porti del Nord" organizzato dalla Fondazione IRSO.
- NOTTEBOOM T. (2008), "The Relationship between Seaports and the Inter-modal Hinterland in light of Global Supply Chain: European Challenges", Discussion paper, n. 2008-10, Joint Transport Research Centre, OECD / International Transport Forum, Parigi.
- SONG D. (2003), *Port Co-opetition in Concept and Practice*, *Maritime Policy & Management*, vol. 30, n. 1, pp. 29-44.

maritime
economy