

FT Future of Italy Summit: Charting the way ahead

Roma, 18 novembre 2013

Panel Discussion: Opportunities in transport and infrastructure

Scaletta dell'intervento del dott. Fabrizio Palenzona

• INTRODUZIONE: IL RUOLO DELLE INFRASTRUTTURE

Le infrastrutture giocano un ruolo fondamentale nelle strategie di ripresa economica e costituiscono la chiave di volta per una maggiore presenza italiana in Europa così come sul teatro internazionale.

Gran parte degli studi economici concordano nell'indicare come gli investimenti in infrastrutture **influiscono positivamente sul PIL** in due modi: **direttamente**, in quanto l'investimento infrastrutturale è parte integrante del prodotto interno lordo; **indirettamente**, in quanto il capitale investito in infrastrutture può influenzare le caratteristiche degli altri fattori macroeconomici, come l'occupazione e il capitale privato. In altre parole, la spesa infrastrutturale può esercitare uno stimolo fiscale nel breve periodo (nonostante la sua efficacia sia limitata dai tempi necessari ad avviare e completare un'opera pubblica) e può contribuire, nel lungo periodo, a innalzare la competitività del sistema economico.

Uno **studio della Confcommercio** calcola quanto ha pesato sull'economia italiana la mancata realizzazione di opere importanti, nel solo settore del trasporto, ma anche l'utilizzo poco razionale di quelle già esistenti, per il mancato intervento sui nodi infrastrutturali: **dal 2000 al 2012 sono stati persi 24 miliardi di Pil.**

• **E' NECESSARIO ATTRARRE GLI INVESTIMENTI VERSO IL SETTORE DELLE INFRASTRUTTURE**

Mentre in passato lo sviluppo infrastrutturale era assicurato dall'intervento diretto dello Stato, in chiave anticiclica, oggi non è più così, soprattutto in Italia, dato l'elevato stock del debito pubblico del nostro Paese. Occorre, quindi, puntare al finanziamento privato, ovvero a quello europeo. Pertanto, è necessario assicurare **l'attrazione degli investitori verso gli investimenti in Infrastrutture**. In altre parole è necessario che Istituzioni ed operatori si adoperino per eliminare gli ostacoli che minano tale attrattività e individuino nuovi strumenti, funzionali alla stessa.

• **GLI OSTACOLI**

In questo periodo di profonda crisi sia il settore autostradale che quello aeroportuale vogliono essere parte attiva nel sostegno all'economia. In tal senso è indispensabile un **supporto fattivo dello Stato e delle sue diramazioni**.

In Italia anche chi dispone di risorse e ha le capacità e la volontà di investire sulle infrastrutture si è trovato, in passato, nella maggior parte dei casi, a confrontarsi con una serie di ostacoli burocratici, inerzie e adempimenti che rallentano, nel migliore dei casi, l'avvio e la realizzazione degli investimenti.

Quel che è certo è che il privato che accetta di rivolgersi ad un settore come quello infrastrutturale, ad alta intensità di capitale e con tempi di ritorno molto lunghi su asset che non possono essere utilizzati per altre finalità, esige alcune condizioni di base comuni ai due settori, autostradale ed aeroportuale:

a) **un rendimento adeguato**, tale cioè che possa consentire a tale tipologia di investimenti di essere competitivi rispetto ad investimenti in settori alternativi con analogo profilo di rischio, sia in settori regolati, sia non regolati, sia a livello nazionale sia internazionale. In quest'ottica, un rendimento adeguato deve tenere conto anche del rischio paese dell'Italia, ad oggi molto elevato, ma, cosa ancor più rilevante, percepito come tale da tutti gli investitori, anche istituzionali.

D'altra parte è certo che l'eventuale utilizzo di metodologie innovative per il calcolo del rendimento complessivo dell'Equity, se unilaterale e riduttivo dei margini per l'impresa, verrebbe percepito dagli investitori come un incremento del rischio regolatorio.

Gli investitori privati sarebbero incentivati ad indirizzare le proprie risorse finanziarie verso altre opportunità di investimento. In tale contesto, entrando più nello specifico, sarebbe invece corretto **prevedere una maggiorazione della remunerazione del capitale investito: così facendo si incentiverebbe la realizzazione di investimenti strategici, consentendo in particolare un rendimento atteso degli investimenti, coerente con le prospettive di remunerazione del mercato.**

b) **un quadro di certezza delle regole** – tariffarie e non solo – che il nostro sistema, oggi, non pare garantire del tutto.

Nell'ultimo decennio è stato infatti forgiato un quadro di incertezze, shifting regolativo e improvvisi cambi di indirizzo con la conseguente modifica unilaterale di contratti già sottoscritti, che ha avuto l'effetto di bloccare, o rendere più difficile, o quanto meno più oneroso, o disincentivare l'impiego di capitali privati.

Esempi recentissimi, per quanto riguarda il settore autostradale: il **blocco**, in tutto o in parte, **degli aumenti tariffari per il 2013**, faticosamente risolto soltanto dopo mesi e, ad oggi, lo **stallo** **“burocratico” dell'aggiornamento dei piani finanziari** che hanno raggiunto la scadenza quinquennale.

Esempi recentissimi, per quanto riguarda il settore aeroportuale: blocco per 10 anni delle tariffe e necessità per le società di gestione di ricorrere all'autofinanziamento, di fatto rallentano l'ammodernamento delle strutture aeroportuali.

Spesso poi i **continui “rimaneggiamenti” normativi**, oltre a disorientare gli operatori del mercato e indirizzare gli investitori verso contesti più rassicuranti, producono l'ulteriore effetto di

allontanare il nostro quadro dalle regole comunitarie, ovvero quelle in base alle quali agiscono e si strutturano i nostri concorrenti europei. Si creano così nuovi ostacoli, non solo “domestici”, ma anche competitivi sugli scenari internazionali nei quali le nostre imprese, volenti o nolenti, si trovano sempre di più ad operare.

• **GLI EFFETTI DELLA CRISI**

Cinque anni di eccezionale crisi hanno determinato inedite ripercussioni nel settore delle infrastrutture e nel mondo delle sue concessioni, cambiando in modo sostanziale il contesto di riferimento – e le prospettive future - in termini di: a) finanziabilità delle opere; b) capacità di impegno della spesa pubblica sempre più limitata; c) flussi di traffico.

Rispetto all’anno precedente, **nel 2012 il traffico sulla rete autostradale a pedaggio è diminuito del 7,2%**, mentre, anche per effetto del contesto macroeconomico generale, **la domanda di traffico ha perso i suoi caratteristici connotati di anelasticità** rispetto alle variazioni tariffarie. Tutto ciò potrebbe rischiare di minare la fattibilità di alcune opere.

È evidente come i temi “domanda” e la sua nuova “elasticità” abbiano immediati effetti, in qualsiasi settore delle infrastrutture di trasporto, sulla finanziabilità dei nuovi project così come di opere previste in concessioni in essere ancora da realizzare.

Negli ultimi anni si è investito in Italia, nel trasporto aereo, 3 volte meno che in Europa.

La grave congiuntura economica che il Paese attraversa, il traffico in picchiata nel 2013 (-2,7% nei primi 9 mesi dell’anno), e la fragilità del primo vettore di riferimento in Italia, ci obbligano a compiere scelte di lungo termine ormai inderogabili per rilanciare il trasporto aereo sfruttando le enormi potenzialità ancora in larga parte inesprese. Ne è la prova il fatto che, se da una parte il traffico negli ultimi 5 anni è aumentato quasi del 8% (più di Francia, Spagna, Germania e Inghilterra) in virtù del suo patrimonio culturale e artistico, la *passenger experience* in Italia è ancora lontana dal raggiungere il livello delle “*best in class*” a livello europeo e mondiale.

- **ESIGENZA DI RIPROGRAMMAZIONE**

Cinque anni di eccezionale crisi impongono una attenta verifica e rilettura degli scenari che per anni sono stati alla base degli strumenti pianificatori.

È necessario razionalizzare, riprogrammare, rivedere le priorità. È necessario considerare ciò che è concretamente fattibile sotto il profilo finanziario e utile in termini di costi/benefici così come in termini di domanda presente e futura .Individuare ciò che forse non è più necessario o, semplicemente, non lo è più con le modalità del passato e, in questa prospettiva, pensare a nuove combinazioni, anche innovative, che aprano nuove opportunità di finanziamento.

Non si può infatti non considerare che, in molti casi, dal momento in cui gli interventi sono stati “pensati” ad oggi tutto è cambiato. L’idea di revisione, di aggiornamento, di selezione è d’altra parte esigenza presente ed attuale in tutta la realtà infrastrutturale: per le reti TEN-T, come per le opere previste dalla legge obiettivo, come per le nuove opere in project financing la cui percentuale di mancato closing finanziario è altissima.

La crescita ricordata degli anni passati, del settore del trasporto aereo che, in altri contesti, avrebbe permesso a tutti gli operatori della filiera di ottenere una stabilità economica, è stata invece accompagnata ad una debolezza finanziaria dovuta sia a fattori esogeni quali crisi economica, alto prezzo e volatilità del costo del carburante, sia ad elementi propri del comparto, mancanza di una programmazione di settore, lentezza amministrativa e scarsa certezza delle regole che dovrebbero, come si è evidenziato, superarsi con l’azione del Governo e, soprattutto dell’Autorità.

- **CERTEZZA ED EFFICACIA DEL CONTROLLORE**

Oggi e ancor più domani, dati gli sforzi operati dal Governo e, soprattutto, la nascita dell’autorità per i Trasporti, tutti sappiamo che ci sono le premesse per un cambiamento del clima

generale che imprima una svolta al sistema infrastrutturale del nostro Paese.

L'operatività dell'Autorità dei Trasporti costituisce un'opportunità unica per assicurare certezze all'investitore anche internazionale, snellire un processo decisionale che in passato è risultato eccessivamente lento proprio in quanto inserito in un contesto caratterizzato da lungaggini burocratiche, una eccessiva parcellizzazione delle competenze, una forte deresponsabilizzazione per la pluralità dei soggetti coinvolti e da una produzione regolamentare non necessariamente sempre ispirata ai principi di corretto orientamento ai costi delle tariffe, a tutela sia delle imprese regolate sia degli altri soggetti coinvolti in qualità di stakeholder.

Pertanto, il presupposto da cui partire appare evitare che si ripeta l'esperienza passata: mi riferisco, in particolare, a quella emblematica del settore autostradale in cui, negli ultimi anni, il legislatore è intervenuto introducendo profonde riforme di sistema alcune delle quali non ancora pienamente attuate, rischiando ancora una volta di determinare situazioni di incertezza per gli operatori.

All'epoca il settore autostradale ha dovuto rivolgersi all'Unione Europea per chiarire un **principio imprescindibile, certamente valido per tutti i comparti, per assicurare il finanziamento privato degli investimenti: un contratto, una volta sottoscritto, non può essere unilateralmente modificato da nessuno (che sia lo Stato o parti di esso, come un' Authority), ivi incluse le regole tariffarie che ne sono parte essenziale.**

È evidente infatti che la sola percezione del rischio che un soggetto terzo possa modificare le regole tariffarie inserite nei contratti di Concessione – e quindi concordate tra le parti - avrebbe come conseguenza la perdita di credibilità di tutto il sistema, allontanando definitivamente gli investitori dal nostro Paese ed allontanandoci inesorabilmente dalla stessa Europa

Oggi ritengo che la consapevolezza da parte del Governo dell'inserimento del nostro Paese nel tessuto europeo nonché la qualità e la professionalità dei componenti dell'Autorità siano di per se stesse garanzia sufficiente che una tale situazione non possa ripetersi.

Fra i primi compiti che l'Autorità è chiamata a svolgere vi è l'approvazione dei modelli tariffari che dovranno essere utilizzati dai gestori aeroportuali, ancora privi di contratto di programma, distinguendo tra gli aeroporti con più di ~~cinque-otto~~ milioni di passeggeri e quelli con meno di ~~cinque-otto~~ milioni di passeggeri, (auspichiamo che la soglia si riduca a cinque milioni di passeggeri in conformità a quanto previsto dalla Direttiva Comunitaria sui diritti ~~aeroportoali~~ aeroportoali). Tuttavia, nel settore aeroportuale si potranno avere importanti ricadute positive in termini reddituali e occupazionali grazie agli investimenti previsti.

Mentre i maggiori aeroporti italiani hanno già stipulato con Enac Contratti di Programma che prevedono meccanismi tariffari di lungo periodo in vigore fino a fine concessione e che dovrebbero consentire loro di dare un notevole contributo allo sviluppo dell'Italia, per gli altri aeroporti la situazione è invece frammentata: alcuni hanno stipulato il Contratto di Programma con Enac, altri hanno avviato l'istruttoria per il Contratto, altri ancora si stanno attrezzando per acquisire le competenze necessarie per passare da un regime di tariffe amministrato, in vigore dal 2000 e poi aggiornate con l'inflazione, ad un regime di tariffe regolamentate orientate ai costi

I nuovi modelli tariffari devono, però, ispirarsi a criteri di efficienza oltre che a criteri di orientamento al costo, e devono destinare il 50 per cento della redditività delle attività commerciali alla mera realizzazione delle infrastrutture invece che alla riduzione delle tariffe. Il superamento del regime del "single till" consentirà agli aeroporti, come già previsto per quelli con più di otto milioni di passeggeri, di fornire un efficiente segnale del costo dei servizi aviation in assenza di sussidi da parte delle attività commerciali e di finanziare più agevolmente gli indispensabili investimenti anche manutentivi per adeguare la capacità dei nostri scali a standard di servizio coerenti con lo scenario operativo europeo, anche allo scopo di dare attuazione ai regolamenti sul cielo unico europeo.

Infine, una riflessione di fondo di carattere generale appare doverosa, a maggior ragione a seguito della istituzione della Autorità dei Trasporti: è importante garantire sempre la

massima chiarezza di compiti e quindi distinguere in modo inequivocabile i ruoli della pluralità dei soggetti istituzionali deputati a funzioni sui concessionari.

• **PROSPETTIVE FUTURE: NUOVE SOLUZIONI PER SOSTENERE LA MOBILITÀ**

Nella situazione attuale, con una domanda di traffico in contrazione – anche perché sensibile al prezzo – occorre che tutti, in primis il Governo e l’Autorità per i trasporti si sforzino di trovare nuove soluzioni per sostenere la mobilità del Paese.

Per il settore aeroportuale:

✓ La crisi economica impone a tutti, istituzioni e operatori del settore, di rivedere i modelli di erogazione del servizio. Accanto alla necessità di sprigionare le fonti di *revenue*, risulta pertanto necessario che gestori aeroportuali, enti di stato, controllori del traffico aereo e altri operatori ricerchino nuove vie di ottimizzazione dei costi. **Il ruolo del gestore aeroportuale come *airport coordinator* sarà efficace solo nel momento in cui gli siano riconosciuti per via normativa non solo responsabilità, ma anche poteri e strumenti per espletare tali funzioni.** Questo passa anche attraverso l’integrazione di sistemi promossa dal Cielo Unico Europeo.

✓ L’investitore, per proporre un’offerta competitiva al passeggero, deve poter contare su regole certe. **L’istituzione dell’Autorità dei Trasporti costituisce un’opportunità unica per snellire un processo decisionale, che in passato è risultato eccessivamente lento, nonché per definire una disciplina in materia tariffaria maggiormente incentivante per il settore, a tutela del passeggero e della comunità.**

✓ Contare su un vettore forte e integrato nella rete globale è condizione imprescindibile per valorizzare il settore. Il trasporto aereo, infatti, non guarda solo all’Europa ma anche al mondo intero, specialmente a quei Paesi che possono essere portatori di ricchezza per l’Italia. Colgo l’occasione per evidenziare, in ogni caso, **che le difficoltà economiche di una compagnia aerea non possono essere ribaltate sui concessionari aeroportuali.** Abbiamo purtroppo già vissuto

situazioni in cui il nostro settore è stato caricato di costi impropri per la comunità.

✓ In attesa di conoscere le decisioni del Governo in merito al Piano Nazionale degli Aeroporti, ribadisco come sia necessario ragionare in senso di priorità, di integrazione nodale tra diverse modalità di trasporto (dove il ruolo di facilitatore dello Stato è essenziale), evitando di disperdere risorse per nuovi aeroporti ma piuttosto valorizzando quelli esistenti.

Per il settore autostradale:

occorre trovare idee – anche innovative - che agevolino la finanziabilità dei progetti ovvero rivalutino, sotto un profilo strategico, gli attuali piani finanziari e le relative opere, permettendo eventualmente anche la possibilità di intervenire su una diversa distribuzione temporale della tariffa con un minore impatto sull’utenza in un periodo di difficoltà economiche per privati e imprese, ma con garanzia per gli investitori.

Il punto è che l’attuale situazione economico finanziaria in cui versa l’intero panorama internazionale ha messo in discussione molti assiomi del passato: da una parte, il concorso pubblico nella realizzazione delle infrastrutture è oramai divenuto quasi inesistente; dall’altra i finanziamenti privati sono reperibili con sempre maggiore difficoltà.

In questa situazione, maggiormente per le società più piccole e con scadenze ravvicinate, risulta pressoché impossibile ottenere i finanziamenti necessari per completare il programma di investimenti. Le mutate condizioni finanziarie unite ai ridotti periodi residui di concessione rappresentano infatti due condizioni che, congiuntamente, impediscono la bancabilità di detti programmi.

In alcuni casi e qualora vi siano le condizioni, **una soluzione innovativa potrebbe certamente consistere nel fare massa critica tra gli investimenti, unificando più tratte in esercizio ed omogeneizzando le rispettive tariffe, sfruttando in tal modo le loro capacità di produrre economie di scala e di scopo.**

Le società sarebbero dunque in grado di pesare economicamente in maniera maggiore e avere maggior accesso al credito. Nello stesso tempo, gli utenti potrebbero beneficiare dell'operazione in termini di impatto tariffario.

Una rinegoziazione complessiva delle concessioni effettuata su queste basi può e deve trovare l'appoggio della Unione Europea