

UN CONTRIBUTO AL DIBATTITO SUI PORTI CHE SI ALLARGA INEVITABILMENTE ALLA LOGISTICA E ALLE IMPRESE

Il sistema portuale tra la necessità di un'improbabile politica forte e un più possibile maquillage

di LUCA ANTONELLINI



I porti devono affrontare la rivalità tra i concorrenti, la continua minaccia di nuovi entranti, il potenziale per i sostituti globali, il potere contrattuale degli users e quello dei fornitori di servizi.

QUESTO TESTO SI PROPONE DI DARE UN CONTRIBUTO al dibattito incorso che, pur partendo da un settore specifico quale è quello portuale, si allarga inevitabilmente alla logistica ed alle imprese e, quindi, al sistema economico del Paese e sui cui pesano non soltanto le politiche nazionali ma - e in misura sempre maggiore - anche quelle europee.

L'incipit è un frase che ho sentito ripetere più volte a Bartolomeo Giachino, il «padre» del Piano Nazionale della Logistica 2012-2020, quando afferma: «Una delle ricette che ha l'Italia per battere la crisi è o attendere che da uno dei nostri Politecnici esca un nuovo Steve Jobs oppure concentrare energie e risorse per far funzionare meglio quel flusso di merci che transita per il nostro Paese per alimentare i consumi delle famiglie e per supportare il ciclo produttivo delle imprese. Quel flusso esiste, non lo deve inventare nessuno». Questo è un punto fondamentale da affrontare.

Un secondo aspetto è rappresentato dal fatto che spesso le discussioni sulla portualità tendono a concentrarsi unicamente o, almeno prevalentemente, sul settore dei contenitori. La cosa è abbastanza sorprendente in quanto in termini quantitativi, secondo i dati Istat 2012, la merce trasportata via mare in contenitore rappresenta in Italia il 17% del totale portuale (10% se si escludono i porti di *transhipment*). Tale valore, secondo le previsioni della Commissione Europea contenute nella valutazione di impatto allegata alla proposta di Regolamento UE sui servizi portuali e la trasparenza finanziaria nei porti del maggio scorso (nel seguito: il Regolamento), sono destinati a diventare per l'Italia il 26% nel 2030 ed il 27% nel 2050 (*transhipment* incluso). Ciò significa che la gran parte delle merci che transita oggi (e lo farà anche domani) per i porti italiani NON utilizza il contenitore come modalità di condizionamento.

Infine un terzo aspetto, che personalmente è il principale per importanza anche se può scontare un alto tasso di ovvietà. Quando prefiguriamo scenari macro-economici, di qualsiasi natura essi siano, quando decidiamo se, come e dove allocare risorse pubbliche sempre più scarse, necessariamente impattiamo sulla vita delle persone. Persone, che, alla fine, hanno un nome ed un cognome, una vita, una famiglia, delle aspirazioni. Persone che magari conosciamo, persone che, comunque vada, siamo anche noi stessi. Il decisore politico (ed anche quello economico) è tale quando è chiamato a compiere delle scelte (per loro natura escludenti). Il mio umile suggerimento è quello di porre il criterio dell'equità tra le priorità della sua azione.

LA PORTUALITÀ

Nel trasporto marittimo stiamo assistendo da tempo a robusti fenomeni di integrazione verticale ed orizzontale. Basti pensare alle alleanze o alle fusioni/acquisizioni avvenute negli ultimi anni nel settore delle compagnie armatoriali o in quello dei gestori di *terminal*. In tale contesto, i porti non operano più in un ambiente isolato, ma sono costretti ad affrontare le stesse forze competitive tipiche di ogni impresa industriale: la rivalità tra i concorrenti, la continua minaccia di nuovi entranti, il potenziale per i sostituti globali, il potere contrattuale degli *users* e quello dei fornitori di servizi (*World Bank*, 2007). In particolare, il potere contrattuale in mano agli *users* dei porti e dei fornitori di servizi, grazie ai processi di concentrazione in atto, ha messo i porti in una situazione di pressione costante in ragione di richieste di investimenti infrastrutturali e/o di servizi oppure di riduzione delle tariffe. L'integrazione produce il risultato che poche compagnie sono in grado di esprimere una «potenza di fuoco» tale, in termini di volumi di traffico, da risultare difficile per un porto trattare su una base negoziale non subordinata. In realtà non sempre accade ciò. Le compagnie (ma anche gli operatori globali), infatti, continuano a chiedere ai porti di essere «proattivi», cioè di anticipare, o quanto meno assecondare, le scelte amatoriali, soprattutto in relazione al gigantismo navale. Ciò richiede in termini di investimenti e di regole un grandissimo impegno che non sempre è subordinato al raggiungimento di risultati. Spesso, quindi, ai porti, vengono richieste azioni paragonabili al partecipare ad una «lotteria»: per vincere si deve comprare il biglietto senza però avere alcuna garanzia di successo [*Slack*, 2002].

Il concetto sopra elencato è diventato di comune sentire nel dibattito italiano non soltanto a livello accademico ma anche tra i pubblici decisori.





Secondo l'Istat, nel 2012 sono transitati per i porti italiani 476,8 milioni di tonn. di merce (221,5 milioni di tonn. in import, 87,0 milioni in export, 168,3 milioni di traffico di cabotaggio; 305,8 milioni di sbarchi, 171,0 milioni di imbarchi)

L'Aggiornamento - a cura del ministero per le Infrastrutture e i Trasporti - del Piano Infrastrutture Strategiche 2013 (versione gennaio 2014) recita, infatti: «Il proliferare di iniziative infrastrutturali orientate a catturare il grande traffico containerizzato, senza alcuna valutazione realistica né della domanda futura, né delle altre (numerose) componenti necessarie a dare vita ad una offerta logistica realmente competitiva può facilmente diventare un fattore di spreco. Si rischia quindi di aprire per questa via una falla nella struttura finanziaria della programmazione infrastrutturale del Paese»; e propone: «Un simile approccio differenziato testimonia una chiara volontà a non ricercare piani di investimento all'interno dei vari impianti portuali o azioni programmatiche relative a determinati nodi logistici che non siano coerenti con un disegno coerente e realistico; la primaria esigenza è infatti quella di definire un nuovo assetto gestionale della offerta portuale all'interno di un quadro programmatico unitario».

La parte analitica del ragionamento del MIT è presente anche in altri autorevoli studi condotti sulla materia da Banca d'Italia, da Cassa Depositi e Prestiti, dai rapporti delle Fondazioni *Astrid*, *ResPublica* e *ItaliaDecide*.

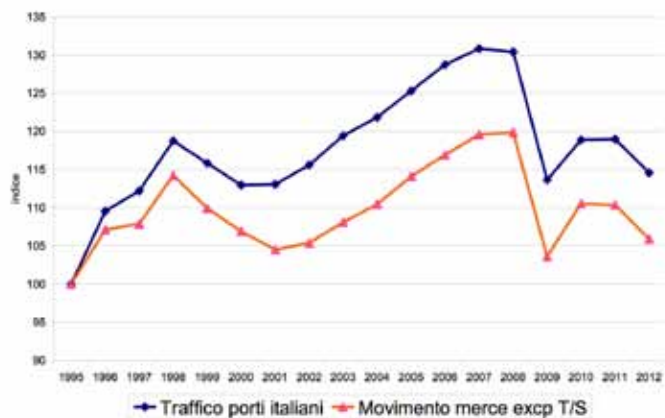
Mi permetto di suggerire la lettura integrale di una interessante ricerca presentata a fine 2013 da *Dimensione Trasporti* e *Isfort* intitolata «Gli scenari del trasporto merci e della logistica nell'opinione degli operatori: i risultati di un'indagine diretta» perché condotta attraverso la consultazione di 20 *manager* del settore. La metodologia impiegata prende quindi in considerazione un punto di vista, quello delle imprese, che troppo spesso è trascurato nella programmazione nazionale dei trasporti mentre dovrebbe assumere un ruolo **centrale** per lo sviluppo di idonee politiche di crescita che abbiano qualche speranza di trovare effettiva realizzazione. Tale pubblicazione così segnala: «Tuttavia, per lo sviluppo dei porti e, più in generale, della logistica italiana, il nodo non è tanto quello infrastrutturale, quanto piuttosto il modello organizzativo da ridisegnare profondamente, con una maggiore integrazione tra i diversi anelli della catena del valore».

I TRAFFICI

Secondo l'Istat, nel 2012 sono transitati per i porti italiani 476,8 milioni di tonnellate di merce (221,5 milioni di tonnellate in *import*, 87,0 milioni in *export*, 168,3 milioni di traffico di cabotaggio; 305,8 milioni di sbarchi, 171,0 milioni di imbarchi).

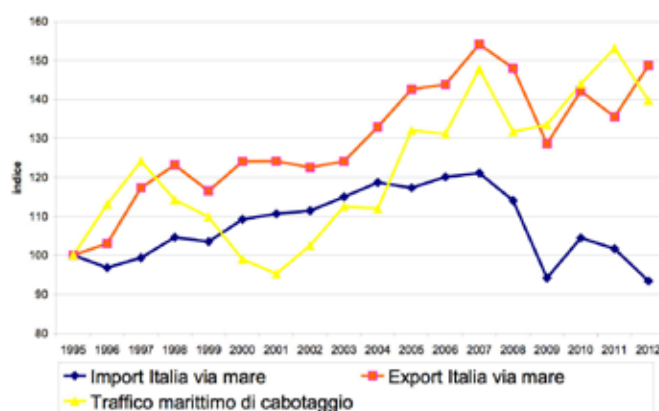
Nei **Grafici 1 e 2** è rappresentato l'andamento delle diverse componenti del traffico marittimo a partire dal 1995 (posto uguale a 100).

Grafico 1. Porti e merce trasportata via mare



Fonti: Istat, Assoporti per T/S [ipotesi 1 TEU = 10 tonnellate]

Grafico 2. Traffico internazionale di cabotaggio via mare



Fonti: Istat, Istat-Coeweb

Evidenzio solo tre aspetti:

- il traffico internazionale del 2012 è inferiore a quello del 1998;
- l'*import* via mare del 2012 è inferiore a quello del 1995 (mi sia concessa un minimo di ironia nel segnalare la «singolarità» di istituire un meccanismo premiante per i porti che lega i contributi agli stessi devoluti in ragione del valore dell'IVA all'importazione incassata dalle dogane nei porti stessi);
- il totale di merci movimentate per via marittima e che transita per i porti italiani (non tiri gru, quindi) - che viene calcolato sommando al traffico internazionale la metà di quello di cabotaggio ed escludendo i movimenti di contenitori nei porti di *transhipment* - nel 2012 è di poco superiore a quello del 1995.

Quest'ultimo dato impone una riflessione per almeno due ragioni:





Le Autorità Portuali italiane, nel 2012 impiegavano circa 1200 dipendenti, incassavano 233 milioni di euro da tasse (portuali e di ancoraggio) e 156 milioni da canoni demaniali a fronte di uscite per 133 milioni di euro per il personale e gli organi.

- a) la prima è che i porti italiani sono oggi governati da una legge, la n. 84 del gennaio 1994 la quale, tra le altre cose, istituisce le Autorità Portuali (i risultati sopra elencato sono quindi relativi al «periodo di esercizio» di tale Legge);
- b) la seconda è che nello stesso arco temporale (i.e. 1995-2012), secondo i dati Unctad, il movimentato via mare a livello mondiale è passato da 4,74 miliardi di tonnellate a 9,16 miliardi con una crescita del 93%.

Le Autorità Portuali italiane (fonte MIT), nel 2012 impiegavano circa 1200 dipendenti, incassavano 233 milioni di euro da tasse (portuali e di ancoraggio) e 156 milioni da canoni demaniali a fronte di uscite per 133 milioni di euro per il personale e gli organi.

Alcuni anni addietro ho condotto una ricerca sulla redditività degli investimenti pubblici nei porti nazionali. I risultati furono sconcertanti. A fronte di ingenti risorse investite sia dallo Stato Centrale (dirette ed indirette) che dalle Regioni (spesso utilizzando fondi europei) sia dalla stessa Commissione Europea (pochi, per altro), il calcolo di un indicatore di *performance* poco sofisticato in termini analitici quale è il *Pay Back Period* (ovvero il periodo di rimborso, ossia il numero di anni necessario per compensare l'investimento attraverso flussi positivi), orbene, qualora applicato ai porti italiani portava ad un valore di 86 anni se condotto in relazione ai traffici 2007 (anno record per l'Italia) che diventavano 102 l'anno successivo (la crisi *Lehman Brothers* è di settembre).

Eppure gli investimenti pubblici effettuati nei porti italiani (secondo la vulgata, soprattutto di fonte Autorità Portuali, sempre troppo pochi) non sembrano neppure incidere troppo sulla qualità dell'infrastruttura. Il *World Economic Forum* (WEF) produce ogni anno un lavoro denominato «*The Global Competitiveness Report*». Ebbene, per la parte riguardante appunto la qualità dell'infrastruttura portuale, l'Italia si posiziona storicamente tra il 67° ed il 95° posto. Ma come, mi sono chiesto, siamo la seconda/terza portualità d'Europa e la classifica 2014 ci colloca dopo la repubblica Ceca (nota per i suoi porti), il Suriname e la Giamaica? Siccome questi *rank* a livello mondiale vengono redatti su una pluralità di aspetti e di solito non vedono l'Italia in posizione di vertice su tematiche positive, ho provato a scoprire il perché di tale insoddisfaccente classifica portuale. Ebbene, il referente del progetto è una unità dell'Università Bocconi (di cui sono noti anche i nomi e cognomi dei reportisti). Interrogati più volte sulla metodologia di giudizio adottata, non ho mai ricevuto risposta. Resta quindi il mistero, ma i rapporti del WEF al mondo li leggono tutti. Apro una piccola parentesi: il *Liner Shipping Connectivity Index* dell'UNCTAD, invece, un indicatore aggregato riferito alla qualità dei servizi contenitori nei singoli Paesi, per l'Italia, seppure in modo altalenante, mostra un orientamento crescente nel tempo. Nel 2013, ad esempio, con 67,26 punti (il valore di riferimento è posto uguale a 100 per il 2004) il nostro Paese si colloca in 13ª posizione (in Europa ci precedono Germania, UK, Olanda, Belgio, Spagna). Guida la Cina con 157,51 punti.

Una analisi totalmente condivisibile del fenomeno è riportata da Sergio Bologna nel suo testo a commento del libro di Paolo Costa e Maurizio Maresca «Il futuro europeo della portualità italiana» (2014), allorché afferma: «Il sistema è competitivo quando le risorse e le infrastrutture strategiche si concentrano su un solo porto o su pochissimi porti, invece, quando le risorse vengono disperse in mille rivoli, si crea una situazione che rende impossibile la realizzazione di quella massa critica di cui si parlava, anche riducendo le autorità portuali». Anche riguardo al testo di Bologna, per la completezza dei temi affrontati e per il rigore dell'analisi condotta, il mio suggerimento è quello di una lettura integrale.

Il *trade union* ideale per approcciare il tema delle politiche europee lo ritrovo in una recente presentazione del Prof. Haralambides (docente all'Università di Rotterdam nonché attuale Presidente dell'Autorità Portuale di Brindisi) quando così descrive le Autorità Portuali: «*Ports were therefore considered as essential infrastructure and thus a part of a bureaucracy that, as with all bureaucracies, had to proliferate itself. Billions have thus been spent on useless projects - cathedrals in desert - while at the same time market share has been lost. Port authorities were entrusted with the mere development of infrastructure, while to word 'client' was unknown. Even today, if one walks through the corridors of many port authorities in the EU, the biggest and most well-equipped department is that of engineering. The Marketing and Development department occupies, maybe, a shared room*».

L'approdo naturale di un così autorevole lancio dovrebbe essere quello di una attenta analisi delle politiche europee su cui la Commissione - a differenza che nel passato - è intervenuta negli ultimi 2/3 anni in modo massiccio.

Il tema necessiterebbe però di uno spazio idoneo e, se ne avrà la possibilità, di un ulteriore momento di riflessione.

Cito solo cinque argomenti che rivestono - a mio parere - una grande importanza nel dibattito ed hanno/avranno significative ricadute sulle politiche nazionali:

1. Le linee Guida delle Nuove TEN-T ed il *Connecting Europe Facility* (pubblicate in GUCE nel dicembre 2013)





Le analisi condotte a livello nazionale presentano frequenti analogie, dove invece emergono sostanziali differenze è sulle azioni da intraprendere e, di conseguenza, sulle politiche da attivare.

2. La comunicazione della Commissione sui porti (maggio 2013)
3. La proposta di Regolamento (maggio 2013)
4. La Direttiva Concessioni (GUCE marzo 2014)
5. La Comunicazione sugli aiuti di stato in materia aeroportuale (GUCE marzo 2014) e la possibile estensione ai porti.

Tutti i temi sopra elencati, anche quelli - quali il Regolamento - che non hanno ancora avuto l'approvazione né del Parlamento Europeo né del Consiglio (l'Italia, ad esempio, ne è apertamente contraria ed il nostro Parlamento ha già deliberato in merito), sono destinati ad avere un importante impatto (quand'anche il Regolamento, come avvenne per i *Port Package I e II*, venisse bocciato).

LE RICETTE

Se, come già evidenziato, le analisi condotte a livello nazionale presentano frequenti analogie, dove invece emergono sostanziali differenze è sulle azioni da intraprendere e, di conseguenza, sulle politiche da attivare. In termini più concreti oggi ci sono, tra la varie, almeno due posizioni culturali che si fronteggiano.

La prima è quella di agire sul meccanismo di revisione della Legge 84 che è già stata approvata al Senato durante la scorsa legislatura, cercando magari di coniugarla con il ddl sugli interporti che ha ottenuto nel 2013 il via libera della Camera.

La seconda, con un approccio decisamente più «innovativo» per i contenuti che propone, è quella che viene indicata come la c.d. Riforma Lupi. Su tale ipotesi ho già avuto modo di esprimermi (unitamente al Prof. Ponti).

Uno degli elementi di maggiore positività della Riforma Lupi è di riconoscere l'esigenza di partire dalla redazione di un «atto di indirizzo strategico per la definizione della rete portuale e logistica» a cui, aggiungerei io, applicare le disposizioni del DPCM 3 agosto 2012 che disciplina le linee guida per la valutazione economica e finanziaria degli investimenti relativi ad opere pubbliche. Ovviamente tale Piano andrebbe ad aggiungersi alla ricca messe letteraria prodotta a livello governativo negli anni sulla materia (il primo Piano Generale dei Trasporti risale al 1986) che, nella pratica, hanno avuta scarsa, se non nulla, attuazione concreta anche perché hanno seguito in parallelo l'evoluzione della vita politica nazionale.

Ma, se il principio dell'alternanza è definito, a ragione, il **sale** della democrazia, se applicato anche al campo della pianificazione strategica si trasforma in autentica iattura.

Un esempio plastico è costituito dalla c.d. Legge Obiettivo del 2001, che ha conosciuto, oltre all'avvicinarsi dei diversi governi, anche l'applicazione della legislazione concorrente alla materia dei trasporti (ex Titolo V della Costituzione), contribuendo a produrre nel tempo, mi si perdoni il termine, un *mostro* di decine di pagine contenente migliaia di interventi, una sorta di libro dei sogni (o degli incubi) che rappresenta il **fallimento** dei principi base della programmazione.

A dimostrazione di quanto sopra, la critica comune che viene dal mondo delle imprese, dai gestori dei nodi, dall'accademia ma anche dallo stesso sistema pubblico, è che in Italia manchi una vera **Politica dei trasporti**.

Ciò detto, la conclusione che mi permetto di suggerire è che, se si vuole intervenire in maniera incisiva sui porti, occorra tenere in considerazione alcuni aspetti:

- il modello della Autorità Portuali così come esce dalla Legge 84 ha fallito l'obiettivo di aumentare i traffici nei porti e, soprattutto, di migliorare la competitività delle imprese italiane;
- la ingente quantità di fondi pubblici investiti (o, meglio, iniettati) nel sistema portuale si è frazionata in molti rivoli (le Autorità Portuali sono 24) senza ottenere risultati apprezzabili (la *catchment area* è praticamente ristretta al solo territorio nazionale e quindi i «guadagni» di un porto italiano solitamente avvengono a scapito di «perdite» di un altro porto italiano);
- in questi anni anche il modello di lavoro portuale ha pagato un alto prezzo in termini sociali;
- Trenitalia Cargo ha limitato il suo perimetro di azione contribuendo a migliorare significativamente il proprio conto economico (meno male!), ma precludendosi altresì la possibilità di essere considerato un interlocutore idoneo per lo sviluppo di progetti di intermodalità profittevoli né, tanto meno, di essere una componente fondativa di quel **campione nazionale** della logistica indicato da più parti come una delle azioni politiche di breve periodo necessarie per invertire la tendenza in atto.

Premesso quanto sopra credo che, al fine di incidere positivamente sul settore portuale e del trasporto marittimo, sia necessaria una indicazione **politica** forte, supportata da un governo altrettanto forte che disegni un quadro di riferimento nazionale agli orizzonti temporali indicati dall'Europa (i.e. 2023, 2030, 2050) e che si in grado di apportare *in corsa* soltanto quei correttivi che dovessero emergere da attente analisi ex-post senza stravolgere le linee guida di base.





L'unica strada percorribile è l'opzione zero: lasciare le cose come stanno, magari con qualche intervento di maquillage sulla Legge 84 e limitando al massimo il processo relativo alla c.d. «autonomia finanziaria» dei porti.

Se tutto ciò non fosse possibile, e gli eventi del passato portano a giudicare questa opzione come la più **probabile**, allora l'unica strada percorribile è l'opzione zero o, come dicono gli inglesi, il *Business As Usual*, lasciare quindi le cose come stanno, magari con qualche intervento di *maquillage* sulla Legge 84 e limitando al massimo il processo relativo alla c.d. «autonomia finanziaria» dei porti.

In un contesto così determinato, il numero di Autorità Portuali (siano 1, 8 come i distretti, 14 come i *core ports*, 24 come sono oggi) è pressoché ininfluenza.

La mia modesta ricetta, invece, è la seguente:

- a) riportare in capo al decisore politico le linee di indirizzo e guida della portualità incardinandole su un modello di sviluppo del Paese di cui il settore del trasporto (trattando una domanda derivata) costituisca un tassello ma non il **cuore** delle analisi;
- b) nominare a livello centrale una figura che si occupi di «vendere» professionalmente il sistema portuale italiano all'estero (affiancando e supportando - ove necessario - le politiche commerciali degli operatori privati). Una figura cui affidare anche la «*governance* strategica» di tutte le Autorità Portuali (indipendentemente dal loro numero). Un soggetto, quindi, che sia l'unico titolato a fungere da interlocutore pubblico, ad. es. per i rappresentanti della P3;
- c) bloccare i finanziamenti **pubblici** ai porti fino al 2023 [o, al più, ridurne di almeno un ordine di grandezza l'entità e realizzare quei pochi progetti - non più di 2 nel periodo - che, previa analisi di redditività realizzata da un *advisor* indipendente (veramente), presentino risultati positivi];
- d) intervenire invece economicamente a livello pubblico soltanto su progetti «di filiera» che nascano dalle imprese private (financo straniere, se aumentano la competitività del sistema Italia!) attraverso un meccanismo di *call* mutuato dalla progettualità europea;
- e) agire politicamente affinché il meccanismo sopra elencato (praticato già da diversi Paesi UE) venga escluso ex ante dalla possibile tagliola degli aiuti di stati governata dalla *DG Competition*.

Per concludere, infine, rivolgo un invito a quell'interlocutore politico che ho indicato essere l'elemento chiave per la gestione dei porti per i prossimi 10 anni: faccia una passeggiata da solo per le strade dell'Aquila. Sarà sufficiente una mezzoretta. Poi torni a Roma e **decida**. ●

Luca ANTONELLINI
antonellini@iol.it

L'ARTICOLISTA

Luca Antonellini è laureato in ingegneria civile edile all'Università di Bologna (1989). Ha svolto attività didattica presso la stessa Università per dieci anni. Ha avuto esperienze nel campo della consulenza trasportistica in UK presso Ocean Shipping Consultants e A&P - Appledore. Ha realizzato gli studi di fattibilità per il Terminal Crociere ed il Terminal Traghetti nel porto di Ravenna e per il Terminal Container nel porto di Costanza. Ha svolto attività di consulenza nel settore delle crociere e traghetti per i porti di Venezia, Trieste e Civitavecchia. È stato Presidente e AD della Società T&C-Traghetti e Crociere srl. È stato Responsabile operativo della Società Logistica Nord-Est srl. È stato membro del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Istituto sui Trasporti e la Logistica della Regione Emilia-Romagna. Ha partecipato a diversi progetti europei nel campo dei trasporti, della logistica e delle nuove tecnologie. È giornalista pubblicista.

