

1. INTRODUZIONE

Questo volume si prefigge alcune riflessioni e proposte per contribuire a ricostruire un modello funzionale alla promozione dei traffici di merci e alla loro regolazione, a partire da un riordino dell'ordinamento che regge la portualità italiana.

La tesi attorno alla quale è svolto il contributo è che si possa e si debba approfittare dei profondi cambiamenti in atto nell'economia e nella politica europea, in buona parte indotti dai processi di globalizzazione e innovazione tecnologica, che stanno cambiando il mondo. La scoperta europea dell'importanza di un mercato globale più ampio del solo «mercato unico interno», il pronto riadattamento conseguente delle politiche infrastrutturali europee con l'acquisita consapevolezza che «i porti sono *gateways* vitali, che collegano i corridoi europei con il resto del mondo»¹, la fortunata coincidenza della revisione decennale delle reti transeuropee di trasporto, TEN-T, sono tutti fatti che assieme al riavvio del dibattito europeo sull'accesso al mercato dei «servizi portuali»² stanno creando un quadro comunitario dal quale non solo non si può prescindere, ma che va sfruttato in Italia per una modifica radicale della governance economica nella

¹ Secondo l'affermazione della Commissione Europea; vedi <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/ports>.

² Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e per la trasparenza finanziaria dei porti, Bruxelles, com(2013)296, finale, maggio 2013.



materia delle infrastrutture e dei trasporti che, prendendo atto dei fallimenti occorsi negli ultimi anni, consenta di superare le scelte sbagliate (o le mancate scelte) del nostro Paese sul tema dei traffici marittimo-portuali.

I. IL FUTURO DELLA PORTUALITÀ ITALIANA È «EUROPEO» O NON È

Il futuro della portualità italiana è «europeo» o non è. L'alternativa «nazionale» di una portualità fatta di tanti scali che servono ognuno il proprio hinterland più o meno protetto dalla concorrenza esiste. Ma, oltre che molto meno ambiziosa, è un'alternativa fortemente a rischio di vedere i propri mercati più ricchi contesi e conquistati dalle portualità concorrenti: quelle mediterranee (slovena e croata da un lato, francese e spagnola dall'altro) e soprattutto quelle nordiche e baltiche. In un mercato globale dominato dalla frammentazione spaziale della produzione che ha il suo duale nell'integrazione logistica verticale molto spinta non c'è alternativa alla concorrenza, perché nessun mercato «locale» può considerarsi ormai più naturalmente protetto e quindi non contendibile. Nessun futuro dunque per la portualità italiana che non sia di livello «europeo», ovvero in grado di competere globalmente. Una coazione a competere che è un vincolo ma che può diventare anche un'occasione, una grande occasione, per una serie di motivi concomitanti, tanto di sostanza quanto di forma.

I motivi di sostanza sono connessi soprattutto al rafforzarsi della centralità asiatica nell'economia mondiale (un'economia che va caratterizzandosi sempre più non solo come polo produttivo e manifatturiero ma anche come vasto mercato di consumo), al possibile rapido sviluppo delle sponde meridionale e orientale del Mediterraneo, allo spostamento a est del baricentro del mercato europeo – dentro e fuori i confini attuali dell'Unione – e alla ridefinizione della geografia manifatturiera europea, anch'essa tendente a est e sud-est. Tutti fenomeni che rafforzano il vantaggio «geografico» dell'Italia, e dei suoi porti più vicini al cuore dell'Europa, sia lungo la più importante delle catene logistiche globali, quella che va dall'Estremo Oriente all'Europa e viceversa, sia per tutti i traffici da e per la «sponda sud» del Mediterraneo, dal Marocco alla Turchia. Un vantaggio «geografico» che attende adeguate politiche per essere trasformato in vantaggio «economico». Politiche delle quali l'Italia ha bisogno come non mai. Con assoluta urgenza.





I. INTRODUZIONE

Perché in questo periodo di crisi «europea» succedutasi a quella «americana» del 2008-2010, e purtroppo destinato a durare a lungo dato il carattere strutturale della stessa, sono le esportazioni la sola componente della domanda globale sulla quale può far conto la parte più competitiva della nostra economia, quella che in questo momento sostiene l'intero Paese; e perché i mercati mondiali in espansione sono sempre più quelli extraeuropei raggiungibili via mare o via aereo.

Tra motivi di sostanza e motivi di forma sta il fatto che l'Unione Europea sta provando (magari con contraddizioni, arretramenti e tatticismi) a fare la sua parte.

Nonostante il pendolo degli «equivoci virtuosi»³ della politica europea non sembri oggi favorire l'integrazione comunitaria a vantaggio della pura attenzione al mercato unico interno, la politica delle reti transeuropee dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti, la TEN-T che qui ci interessa, continua a fare passi in avanti faticosi ma sicuri e di estremo interesse, sia sul fronte delle priorità selezionate dal Regolamento «Orientamenti»⁴ sia sul fronte del Regolamento che si occupa del loro «Finanziamento»⁵.

Perché, primo passo fondamentale, la proiezione al 2030 (per la «rete essenziale», *core network*) e al 2050 (per la «rete globale», *comprehensive network*) ci libera dalla «tirannia dell'effettuale», dalla filosofia del fare quel che si può anziché quello che serve. Che in campo infrastrutturale e in un'ottica di breve periodo porta – nelle condizioni di finanza pubblica oggi prevalenti in Italia – invariabilmente a interventi prossimi allo zero nell'ottica dei facili rinvii, con la sotto-dotazione drammatica che ne consegue, anche per effetto della contemporanea obsolescenza di parti consistenti del capitale infrastrutturale esistente. Una rete essenziale, da completare entro il 2030, e una globale,

³ Attraversiamo un momento storico nel quale non è facile capire a quale Europa stiano lavorando le istituzioni europee e gli Stati membri che le controllano e che ne sono controllati. La storia del progetto europeo è una storia di «equivoci» sapientemente alimentati per far sì che prospettive anche radicalmente diverse (l'Europa Stato federale, da un lato, l'Europa mercato comune di più Stati gelosamente nazionali, dall'altro) fossero perseguite, e continuassero a esserlo, muovendo passi comunque comuni. Fino a ieri solo i passi comuni unanimi, ora anche qualche passo comune deciso a maggioranza.

⁴ Quello avviato dalla proposta European Commission Brussels, 19.10.2011 COM(2011) 650 finale; 2011/0294 (COD).

⁵ Quello avviato dalla proposta European Commission Brussels, 19.10.2011 COM(2011) 665; 2011/0302 (COD).





da rendere utilizzabile entro il 2050, ci costringono a misurarci, Stato membro per Stato membro, e quindi anche in Italia, con obiettivi di medio-lungo periodo ai quali tendere asintoticamente con interventi che non ammettono ulteriori rinvii, scanditi nel tempo e perseguiti con politiche verificabili fin dalla loro impostazione. E perché, secondo passo cruciale per il ruolo che assegna ai porti, la revisione della politica TEN-T disegnata dal Regolamento sugli «Orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti», in corso di approvazione, è andata evolvendo, in una sorta di eterogenesi dei fini, da politica finalizzata solo alla costruzione fisica del mercato interno europeo (*Europe as a single market*) a politica finalizzata anche all'integrazione dell'Europa nel mercato mondiale (*single Europe in a global market*). Un'evoluzione che esalta il ruolo delle «porte dell'Europa sul mondo» (porti e aeroporti).

Un fatto che coinvolge pesantemente e positivamente l'Italia, che è attraversata da ben quattro dei nove *core corridors* tutti radicati nella sua portualità: il corridoio Baltico-Adriatico che sfocia a sud nell'alto Adriatico (porti di Ravenna, Venezia, Trieste, in Italia, e Koper, in Slovenia); il corridoio Reno-Regione Alpina che si radica a sud nella portualità altotirrenica (Genova); il corridoio Mediterraneo che attraversando il più ricco mercato italiano – la Pianura Padana – tocca il mare nei porti di Venezia e Trieste; e il corridoio Scandinavo-Mediterraneo che attraversa da nord a sud tutta l'Italia, dal Brennero alla Sicilia, coinvolgendo i porti di La Spezia e Livorno, nell'alto Tirreno, Venezia, Ravenna e Ancona, nell'alto Adriatico, Napoli, Gioia Tauro, Palermo e Augusta, nel basso Tirreno (e Jonio), Bari e Taranto nel basso Adriatico.

Infine i motivi di forma, per il nostro Paese quasi altrettanto importanti di quelli di sostanza. A differenza degli Orientamenti TEN-T del 2004 approvati con una «decisione» del Consiglio e del Parlamento europei⁶ gli Orientamenti di revisione della rete TEN-T in corso di perfezionamento saranno approvati con un «Regolamento»: uno scarto formale che blinda la politica europea TEN-T contro ogni decisione, anche legislativa, ad essa contraria che qualunque Stato

⁶ Decision No 884/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 amending Decision No 1692/96/EC on Community guidelines for the development of the trans-European transport network.





I. INTRODUZIONE

membro volesse in futuro prendere. Una situazione che trasforma la costruzione della rete TEN-T, almeno di quella essenziale da completare entro il 2030 se non di quella globale da veder realizzata entro il 2050, da un obiettivo ad adesione volontaria a obiettivo obbligatorio e che, a livello europeo, dà il massimo sostegno possibile, in termini di base giuridica, a ogni intervento di coordinamento proattivo da parte della Commissione Europea ai sensi del comma 2 dell'art. 171 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea⁷.

2. LE PRIME RICADUTE DELLE SCELTE EUROPEE SULL'ORDINAMENTO ITALIANO

Anche se molti attori, anche istituzionali, non sembrano esserne ancora pienamente consapevoli, le scelte europee hanno già prodotto più di qualche effetto giuridicamente rilevante in Italia. Le linee guida per l'Allegato Infrastrutture incluse ad aprile 2012 nel Piano Nazionale di Riforma comunicato dal governo all'Unione Europea hanno trasformato – secondo le indicazioni dell'art. 41 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201⁸ – le priorità europee in priorità italiane. Priorità ribadite nel Programma delle Infrastrutture Strategiche 2013 divenuto il 10° Allegato Infrastrutture alla decisione di Economia e Finanza secondo il disposto della cosiddetta «legge obiettivo» (legge 443/2001⁹). Un ginepraio di norme che ha consentito però di

⁷ «Gli Stati membri coordinano tra loro, in collegamento con la Commissione, le politiche svolte a livello nazionale che possono avere un impatto rilevante sulla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 170. La Commissione può prendere, in stretta collaborazione con gli Stati membri, qualsiasi iniziativa utile per favorire detto coordinamento», art. 171, comma 2, TFUE.

⁸ Art. 41 che al punto 1, comma 1 bis lett. a/c stabilisce, fra i criteri generali di individuazione delle infrastrutture da ritenersi prioritarie, come, il Documento di finanza pubblica debba individuare, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, quelle opere che si sviluppano in coerenza con l'integrazione con le reti europee e territoriali, il cui procedimento amministrativo sia maturo e che hanno possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato.

⁹ Purtroppo l'art. 41 fa solo un primo passo nella giusta direzione equiparando – ai fini della definizione delle priorità – l'obiettivo della coerenza delle opere con le indicazioni della politica europea con quello della precedenza da dare ai progetti più maturi e a quelli più facilmente finanziabili con risorse private: due riflessi condizionati di una politica infrastrutturale che non riesce ad andare oltre l'orientamento al solo sostegno keynesiano della domanda globale pur essendo impossibilitata a contare su un'apporto adeguato di risorse pubbliche.



impostare la transizione da una programmazione infrastrutturale costruita solo dal basso come sommatoria di intese programmatiche tra lo Stato e ogni Regione, a una programmazione che, facendo coincidere le infrastrutture di interesse nazionale con quelle di interesse europeo implicite nella revisione TEN-T, ha finalmente ridato all'Italia il senso del perseguimento di un assetto infrastrutturale nazionale per la competitività, proiettato al 2030, ma da perseguire fin da oggi; un assetto infrastrutturale che non è solo un «insieme» di opere, ma un «sistema» (insieme di parti interagenti l'una con l'altra) che identifica la dotazione infrastrutturale necessaria e sufficiente per ridare competitività al Paese. Un processo che è a metà del guado perché il Programma delle Infrastrutture Strategiche oggi vigente continua a portarsi dietro molte delle priorità «regionali» delle versioni precedenti, ma che ha finalmente impostato quelle linee nazionali di assetto infrastrutturale la cui mancanza ha reso incomprensibilmente schizofrenica la politica italiana in materia degli ultimi anni.

In questo quadro e nonostante le più favorevoli condizioni al contorno sopra richiamate, è evidente che, in mancanza di decisioni urgenti e radicali sul quadro normativo, programmatico e politico, la portualità italiana rischia di non potersi dimostrare all'altezza dei compiti – nazionali ed europei – che le vengono richiesti di assolvere da oggi al 2030, proprio nel momento in cui il suo ruolo appare decisivo per il rilancio della crescita italiana ed europea e vi è la massima disponibilità di Bruxelles a sostenerlo.

È pur vero che la portualità italiana ha fatto passi in avanti importanti dagli anni novanta dello scorso secolo fino all'inizio della crisi «americana» del 2008; ma non passi sufficienti a mantenere le quote di mercato europeo laddove questo si è presentato contendibile. Immaginando che ogni porto disponga di una qualche area protetta per quanto riguarda l'alimentazione delle attività produttive viciniori (traffico rinfuse), e i mercati di consumo circostanti (*general cargo* non unitizzato), così come protetti risultano i traffici energetici di petrolio, carbone, gas ecc., il mercato contendibile per eccellenza è quello dei traffici unitizzati: RO-RO, casse mobili e soprattutto container. Sul mercato dei container la portualità italiana si trova oggi sottoposta a una concorrenza molto aggressiva sia per le funzioni di trasbordo (*transshipment*) sia per le funzioni legate ai traffici di destinazione finale. La funzione di trasbordo è contesa ai porti italiani soprattutto dai porti della sponda sud del Mediterraneo. Le funzioni di destinazione finale sono contese da altri porti mediterranei – i



I. INTRODUZIONE

porti sloveni e croati in Adriatico e i porti francesi e spagnoli nel Mediterraneo occidentale –, ma soprattutto dai porti del Mare del Nord – da Le Havre ad Amburgo – e, da qualche tempo, anche del Baltico, che oggi contendono ai porti italiani anche parte del mercato interno, *in primis* quello più ricco della Pianura Padana. Una politica di rilancio della portualità italiana capace di contendere ai concorrenti parte del mercato europeo, a partire da quello interno, è richiesta oggi per motivi che vanno al di là dell'occasione, da non perdere, di trasformare in vantaggio «economico» l'indubbio vantaggio «geografico» del quale i porti italiani godono lungo la catena logistica che va dall'Estremo Oriente all'Europa e viceversa. Una maggiore efficienza della portualità italiana è necessaria – come si è già fatto cenno – perché si tradurrebbe, tra l'altro, in minori costi di trasporto e logistici¹⁰ per il comparto manifatturiero nazionale che oggi sostiene le esportazioni italiane o ne sostituisce le importazioni.

Dal punto di vista europeo poi, è evidente l'opportunità di correggere un assetto trasportistico e logistico storico¹¹, ma oggi anacronistico e poco sostenibile, che tenderebbe altrimenti ad alimentare dai porti del Mare del Nord l'intera Europa, in ciò impegnando strade, ferrovie e navigazione interna per tratte molto più lunghe di quelle che verrebbero utilizzate qualora l'alimentazione dei mercati europei avvenisse dai porti mediterranei, italiani in particolare.

I vantaggi in termini di riduzione dei consumi energetici, dei costi di congestione e delle emissioni di gas serra sono evidenti, anche se oggi non pienamente internalizzati dal sistema dei prezzi e, in parte, compensati dal differenziale nelle economie di scala, e quindi nell'efficienza, della portualità del Mare del Nord (rispetto a quella mediterranea): economie di scala portuali che inducono economie di scala marittime (con l'uso di navi portacontainer e portarinfuse sempre più grandi) che retroagiscono cumulativamente sulle economie

¹⁰ Le deficienze logistiche del sistema italiano comportano un costo superiore dell'11% rispetto alla media europea per il sistema produttivo nazionale che supera i 12 miliardi di euro. Studio della Cassa Depositi e Prestiti, 2013 a cura di Simona Camerano e Maria Elena Perretti.

¹¹ La relazione commerciale America-Europa, come si chiarirà diffusamente nelle pagine a seguire, è stata per decenni assolutamente rilevante. Ciò ha determinato un'infrastrutturazione massiccia degli scali più prossimi geograficamente a tale relazione, segnatamente i porti del Mare del Nord. Oggi che tale relazione è inferiore rispetto a quella fra Europa e Asia si impone una profonda revisione della strategia di sviluppo infrastrutturale e logistico.





di scala portuali, ma anche economie di scala logistiche e di trasporto dai porti al retroterra e viceversa.

Una politica nazionale, coerente con quella europea, tesa a mettere la portualità italiana in condizione di competere con i suoi concorrenti, esige una profonda rivisitazione dei suoi fondamenti programmatici, nonché normativi, organizzativi e infrastrutturali. Le due aree di intervento di questa politica sono quelle di una possibile riduzione dei costi portuali, di trasporto e logistici, ottenuta anche con l'eliminazione di inefficienze e/o posizioni di rendita – a parità di stock di infrastrutture esistenti – e quella di un parallelo adeguamento di scala dello stock infrastrutturale degli impianti portuali e logistici e delle loro connessioni, soprattutto ferroviarie, con i mercati contendibili.

3. PIANO DEL LAVORO

Nelle pagine che seguono si parte dall'analisi dell'interazione fra i mercati (domestici e internazionali) e la portualità italiana (capitolo 2) per poi affrontare il tema della programmazione dell'adeguamento infrastrutturale (capitolo 3) e quindi trattare quello degli interventi normativi e amministrativi (capitolo 4) che possono configurare un modello di promozione e gestione dei traffici e di regolazione e amministrazione della portualità che l'Unione Europea ha cominciato a delineare e che il nostro Paese sta ancora cercando e in assenza del quale difficilmente la portualità italiana potrà attrarre e intermediare volumi di traffico rilevanti.

In tema di programmazione infrastrutturale la convinzione qui argomentata – che a un'osservazione superficiale può apparire controintuitiva – è che alla portualità italiana manchi una capacità di offerta adeguata (sul lato mare, in porto e sul lato retroterra) anche perché essa è oggi certamente ricca di tanti scali, ma piccoli, in larga misura obsoleti rispetto alle nuove esigenze dei traffici e nessuno in grado di stare o di evolversi, da solo, al livello di capacità necessaria per sostenere la concorrenza con i porti del Mare del Nord, neanche se su di esso si concentrassero tutte le energie nazionali.

Per evitare alla portualità italiana una sostanziale emarginazione per obsolescenza, occorre avviare subito una politica di investimenti – della cui lunghezza di gestazione occorre essere consapevoli –, secondo una strategia che utilizzi al massimo le risorse infrastrutturali



I. INTRODUZIONE

esistenti, ma che ne coordini l'evoluzione in pochi (cinque) sistemi multiportuali («porti larghi»), ognuno dei quali – trasformati i porti attuali in altrettanti scali di uno stesso sistema – venga reso finalmente capace di competere in quantità e qualità con la portualità mediterranea e nordeuropea concorrente; questo anche perché finalmente concepiti come sistemi logistici integrati in quanto collegati per infrastrutture, servizi e governance a nodi retroportuali («porti lunghi») lungo le tratte di pertinenza dei quattro corridoi essenziali della rete transeuropea di trasporto di interesse italiano.

Se, come si è detto, la programmazione delle infrastrutture strategiche italiane condotta dal 2001 a oggi entro il quadro procedurale della cosiddetta «legge obiettivo» non poteva produrre che selezioni «regionali», figlie dell'ipoteca da legislazione concorrente imposta dalla riforma del Titolo v della Costituzione del 2001, oggi ci si trova di fronte all'occasione storica di rileggere queste priorità in un'ottica finalmente «nazionale», anche se dedotta dalla definizione delle priorità europee di interesse italiano circa la rete di trasporto transeuropea essenziale (*core network*) che verrà sancita dal Regolamento europeo sugli «Orientamenti» di revisione della rete transeuropea di trasporto TEN-T.

I 14 porti marittimi italiani ritenuti prioritari a livello europeo e i quattro corridoi plurimodali europei che interessano l'Italia costituiscono priorità (italiane) di rango europeo che rendono evidente l'opportunità di collegare la gran parte di questi porti a corridoi nell'ambito di cinque sistemi portuali e logistici (porti larghi): alto Tirreno, alto Adriatico, campano, pugliese e siciliano.

Un collegamento multi-porto-corridoio che implica il coinvolgimento di retroporti (a partire dai quattordici centri di scambio intermodale prioritari a livello europeo), collegati entro i sistemi portuali e logistici (porti lunghi) da infrastrutture e «corridoi doganali» ferroviari, stradali oltre che di navigazione interna (fino ai due porti interni fluviali di essenziale interesse europeo di Mantova e Cremona). Ma perché i sistemi multiportuali e logistici possano esprimere tutta la loro capacità competitiva occorre anche che si adegui a questo nuovo indirizzo «europeo» l'ordinamento italiano con una riforma della legge e dell'amministrazione portuale, interportuale, ferroviaria e logistica, che affronti in modo adeguato ai tempi i temi della gerarchia istituzionale nella gestione della portualità, della programmazione finanziaria delle infrastrutture (fornendo le necessarie garanzie agli investitori) e delle regole connesse all'accesso al

mercato dei servizi e alla concorrenza nei porti e fra i porti. Il resto di questo lavoro è dedicato ad analizzare le motivazioni, i contenuti e i passi programmatici di una politica che punti a costituire e rendere operativi i cinque sistemi portuali logistici di interesse europeo suindicati e a ipotizzare il quadro normativo e amministrativo nei quali i cinque sistemi potrebbero operare. A titolo esemplificativo verranno analizzate in maggior dettaglio le problematiche relative al «sistema multi-porto-corridoio», dell'alto Adriatico (capitolo 5), che presenta la peculiarità «europea» di coinvolgere funzionalmente porti che appartengono a tre Stati membri, al quale potrà/dovrà dare il suo contributo anche lo «scalo» di Venezia (capitolo 6) con un'infrastruttura frutto di quella innovazione tecnologica che dovrebbe aiutare il recupero di competitività della portualità italiana.