

# QUALE RIFORMA PER LA PORTUALITÀ ITALIANA



**I quaderni di SIPoTra 1/2024**

**Febbraio 2024**

## **QUALE RIFORMA PER LA PORTUALITÀ ITALIANA**

Nonostante i ripetuti interventi legislativi che si sono avuti a partire dalla legge 84/1994, la governance del sistema portuale italiano resta tema di grande attualità. Sulla sua riforma è in itinere un'iniziativa del Governo, oggetto di mozioni e di audizioni parlamentari, ma della quale non è allo stato disponibile documentazione di fonte governativa.

Su questa complessa materia, che richiede di essere affrontata sotto molteplici aspetti - programmatico, organizzativo, istituzionale - con un Convegno tenuto il 10 novembre 2023 SIPoTra ha voluto fornire il proprio contributo, nell'auspicio che i decisori politici vogliano inquadrare la riforma allo studio in un contesto sistemico che orienti la portualità italiana verso obiettivi di interesse collettivo e di ampio respiro.

In sintesi cosa ostacola, singolarmente e come sistema, la competitività dei nostri porti rispetto ad altre realtà sulle sponde del Mediterraneo e nel Nord Europa? Come «fare sistema» fra i porti e fra questi e le catene logistiche con cui interconnettersi? Come organizzare un assetto ordinato ed efficiente delle competenze delle Istituzioni pubbliche tale da evitare sovrapposizioni e gold plating? Quali politiche pubbliche di concorrenza, di regolazione e di definizione degli investimenti strategici?

Sono domande cruciali per un Paese che dai porti vede passare il 55% delle tonnellate di merci importate e il 43% di quelle esportate, sulle quali le relazioni trascritte in questo Quaderno tentano di dare risposta.

## INDICE

I.	QUALE NUOVA GOVERNANCE PER QUALE PORTUALITÀ IN ITALIA? <i>di Paolo Costa</i>	p.3
II.	RUOLO E COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA DEI PORTI ITALIANI IN UN MEDITERRANEO IN CONTINUO MUTAMENTO <i>di Marco Spinedi</i>	p.15
III.	OLIGOPOLI MARITTIMI: EFFETTI SULLA COMPETITIVITÀ DEI PORTI E DEI LORO SISTEMI LOGISTICI <i>di Pietro Spirito</i>	p.24
IV.	L'IMPATTO DELL'UNIONE EUROPEA SUL REGIME DEI PORTI <i>di Francesco Munari</i>	p.50
V.	IL CONTRIBUTO DELLA CONCORRENZA <i>di Andrea Pezzoli</i>	p.56
VI.	RAPPORTI INTER ISTITUZIONALI E FORME DI RAPPORTO PUBBLICO PRIVATO <i>di Mario Sebastiani</i>	p.63
VII.	LE PROSPETTIVE DELLA GOVERNANCE DEI PORTI <i>di Stefano Zunarelli</i>	p.69
VIII.	RIFORMA PORTUALE ED ESIGENZE DI REGOLAZIONE ECONOMICA <i>di Giuseppe Mele</i>	p.74

## **I. QUALE NUOVA GOVERNANCE PER QUALE PORTUALITÀ IN ITALIA?**

*di Paolo Costa, Università Ca' Foscari di Venezia e SIPoTra*

Per risultare utile la riforma della governance dei porti - dei singoli porti e della portualità italiana come un tutto - si deve evitare di prendere il tema dalla coda.

La riforma della governance è tema istituzionale-organizzativo da affrontare solo dopo aver definito quello funzionale. Al quesito “come” organizzare porti e portualità per meglio implementare le politiche pubbliche di regolazione, di definizione/finanziamento/realizzazione delle infrastrutture portuali e di promozione delle attività portuali si può utilmente rispondere solo dopo esserci chiariti sul “cosa” vorremmo che i porti facessero.

Domanda quest'ultima, che può generare molte diverse risposte in un Paese:

- che può teoricamente collegare via mare il 28,3% della popolazione residente in comuni litoranei distribuiti lungo 8970 km di costa;
- che ha quasi 7 milioni di residenti nelle isole, dei quali 4,7 in Sicilia e 1,7 in Sardegna, raggiungibili (oltre che in aereo) solo via mare;
- che si protende in mezzo al Mediterraneo apparendo la naturale “banchina d’Europa” anche perché può garantire 5 giorni in meno di navigazione sulla relazione Europa-Far East rispetto ai porti del Mar del Nord;
- che ha una economia del mare che contribuisce direttamente alla formazione del 3,3% del PIL nazionale e del 3,6% del totale dell’occupazione dell’Italia;
- che dai porti vede passare il 55% delle tonnellate di merci importate e il 43% di quelle esportate;
- che è di vecchia tradizione quanto alla pesca in mare e di recenti primati nel crocierismo e nella nautica da diporto.

Risposte tra le quali occorre fare chiarezza, trascurando, alla Popper, quelle meno rilevanti per andare al nocciolo di due questioni:

1. di quali servizi portuali ha bisogno l’economia italiana? Siano essi forniti o meno dalla portualità nazionale;
2. quali servizi portuali possono essere forniti dalla portualità italiana? Siano essi destinati all’economia italiana o ad altre economie europee e mediterranee.

Due questioni logicamente separabili e analiticamente da separare. Nessuna delle due - per richiamare un errore nel quale altrimenti si può incorrere e spesso si incorre - può essere valutata affidandosi alla sola relazione tra andamento del volume dei traffici nei porti nazionali e andamento del Prodotto Interno Lordo italiano.

È appena il caso di osservare che la sede logica nella quale affrontare questi due temi sarebbe stata quella del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica. È lì che avremmo dovuto capire, in termini analitici, in che misura l’economia italiana sia servita dalla portualità nazionale e decidere, in termini di piano, quanto vorremmo che venisse servita in futuro dalla stessa; e non, per esempio da quella olandese, o belga o tedesca. E per contro è lì che avremmo dovuto capire l’oggi e pianificare il domani

del ruolo della portualità nazionale nell'alimentare dal Mediterraneo i mercati centro europei e nel proiettare l'economia italiana sulle sponde africane e vicino-orientali del Mare Nostrum.

Ma, come sappiamo, il PGTL, accantonato dalla "legge obiettivo" nel 2003 e risuscitato, solo a parole, dalla riforma del codice degli appalti del 2016, è stato definitivamente cancellato dall'ordinamento italiano dal "nuovo" codice dei contratti del 2023<sup>1</sup> che istituzionalizza l'"instabilità decisionale" della definizione delle opere di interesse strategico riservata, anno per anno, al "capriccio del principe (governo)" di turno.

Quando non va ancora peggio, come nel caso recente della scomparsa dell'"Allegato infrastrutture" dal NADEF (Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza), che pertanto non è stato sottoposto nella sessione di bilancio 2023 all'approvazione del Parlamento. Mai come oggi si è dovuto convivere con tanta incertezza sull'elenco delle infrastrutture italiane da considerare di preminente interesse nazionale.

Ma PGTL o non PGTL è, comunque, solo dopo aver risposto alle due predette domande - possibilmente traguardando il tutto su orizzonti di medio lungo periodo - ed aver di conseguenza individuato le funzioni che possono/debbono essere svolte dai singoli porti (non necessariamente tutti i porti sono chiamati a svolgere le stesse funzioni) che ci si potrà utilmente porre il quesito relativo a: quali politiche pubbliche - di regolazione, di definizione/realizzazione/gestione delle infrastrutture portuali e di promozione dei traffici - vadano svolte e a quali livelli di governo, enti od organizzazioni vadano meglio affidate.

Nel seguito di questa nota ci si concentrerà sui temi destinati più di altri a condizionare le risposte di politica dei trasporti da dare alle due domande chiave.

Nel farlo occorre innanzitutto distinguere il punto di vista della domanda di servizi portuali da quello della sua offerta. Punti di vista ovviamente diversi e conflittuali.

La domanda, l'economia italiana ed in particolare la sua manifattura, ha tutto l'interesse a veder minimizzati i "margini di trasporto e logistici": le differenze tra i prezzi alla dogana e i prezzi ex fabrica, per le merci importate, e tra i prezzi ex fabrica e i prezzi di mercato, per le merci esportate.

Ma questi «margini» costituiscono il fatturato dell'offerta, nel nostro caso il comparto marittimo-portuale-logistico italiano, che non ha alcun interesse alla sua minimizzazione, anzi. Un conflitto di interessi rimasto poco rilevante fintanto che i "margini", modesti, non influivano più di tanto sulla competitività di prezzo della manifattura sui mercati globali, ma oggi non più tale per l'aumentata incidenza dei costi di trasporto e logistici sui costi di produzione<sup>2</sup>. Un conflitto che attende di essere regolato e che dovrebbe costituire uno dei capitoli centrali della politica marittimo-portuale nazionale. Obiettivo facile a dirsi difficile da raggiungere in un Paese che tradizionalmente ha tarato la sua politica in materia sulla sola offerta, lasciando che fossero le corporazioni marittime e portuali ad interpretare gli interessi generali del Paese.

---

<sup>1</sup> art.39 del D.Lgs. n.36/2023

<sup>2</sup> Una incidenza che può assumere dimensioni abnormi in tempi di crisi come quella sperimentata ai tempi della pandemia da Covid 19 e quella conseguente all'insicurezza della navigazione nel mar Rosso provocata dagli attacchi Houthi alle navi in transito

Oggi questi interessi generali andrebbero riconosciuti e garantiti dal Governo che può trovare un punto di equilibrio tra le esigenze della domanda e quelle dell'offerta solo perseguendo obiettivi di politica marittimo-portuale molto più ambiziosi di quelli finora coltivati.

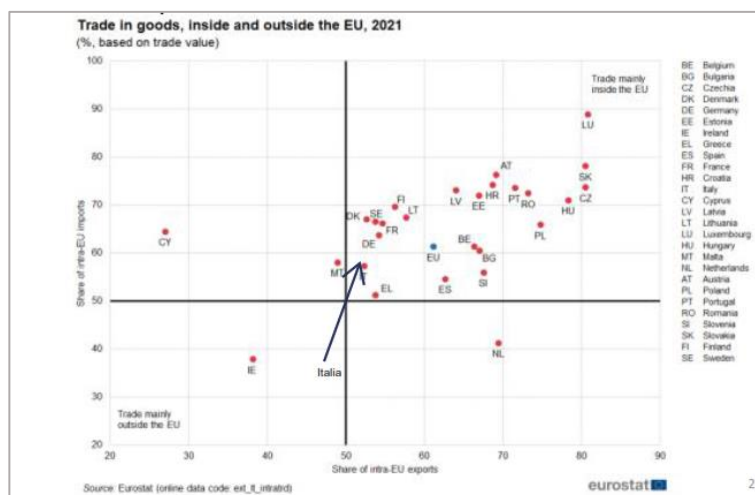
### ESIGENZE PORTUALI DELL'ECONOMIA ITALIANA

Tra le esigenze portuali dell'economia italiana la prima, veramente strategica, è quella di veder garantita ai traffici che interessano la sua manifattura l'inserimento efficiente lungo itinerari di costo minimo generalizzato tra i luoghi di produzione e i mercati di esportazione ed importazione.

I mercati di esportazione delle merci italiane sono oggi ancora prevalentemente intraeuropei, e quindi in gran parte raggiungibili via terra.

Ma l'economia italiana è quella che già ora, tra le grandi economie dell'Unione, registra la quota di import-export più alta a livello extra europeo e più bassa a livello intra europeo (fig. 1).

Figura 1 - UE Quote nazionali di import-export intra europeo

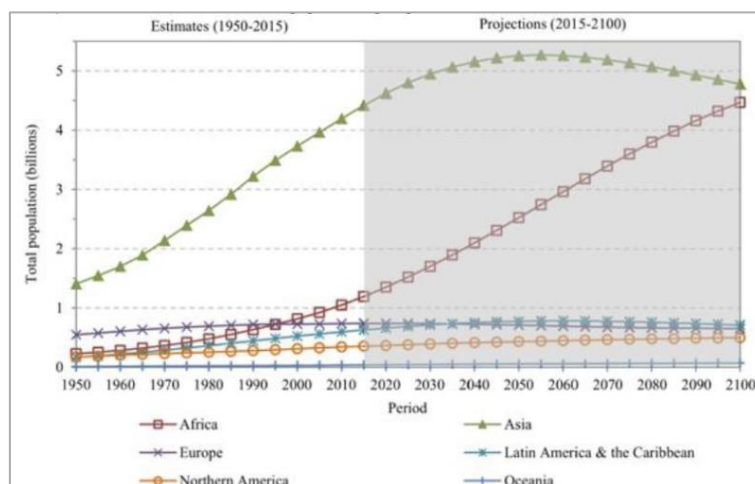


Fonte: Eurostat

Una situazione che nel medio lungo periodo è destinata a rafforzarsi per l'ormai certo spostamento del baricentro dell'economia mondiale verso l'Asia<sup>3</sup> e, in prospettiva, verso l'Africa. Basti pensare che nel 2035 l'Asia supererà i 5 miliardi di abitanti, mentre l'Africa, che a quella data di abitanti ne avrà 2 miliardi, è destinata a superare in popolazione anche l'Asia per la fine del secolo (fig.2).

<sup>3</sup> nel 2023 l'Asia e l'indo-pacifico hanno contribuito al 67,4% dell'incremento del PIL mondiale contro il 7,1% dell'Europa e il 13,7% del resto dell'occidente, USA compresi (fonte IMF)

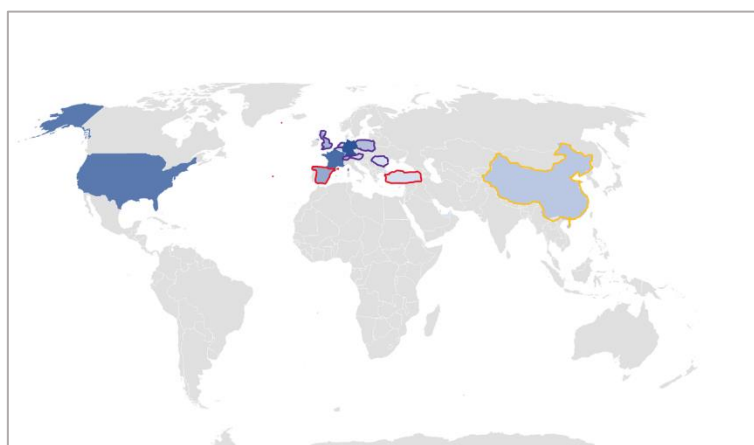
Figura 2 – Stime (1950-2015) e proiezioni 2015-2100 della popolazione mondiale per regioni



Fonte: Nazioni Unite “World population prospects: The 2017 revision” New York, 2017

In questo contesto di prospettive di medio lungo periodo, i principali (top 10) mercati di destinazione delle esportazioni italiane sono quelli di figura 3.

Figura 3 - I primi dieci mercati internazionali delle esportazioni italiane



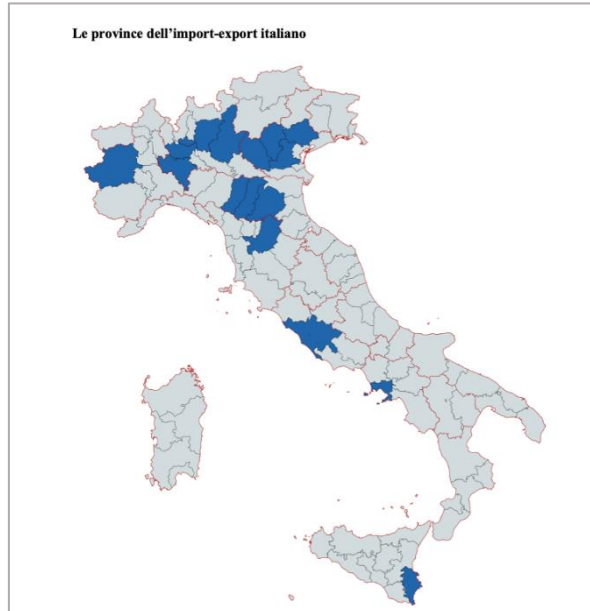
Fonte: “Infrastrutture di trasporto e i mercati internazionali della manifattura italiana” di Paolo Costa e Damiano De Marchi, in ASTRID Politica industriale per le infrastrutture sostenibili (in corso di pubblicazione)

E se quelli intra-mediterranei che conviene raggiungere via mare, Spagna e Turchia, sono prevalentemente serviti dalla navigazione ro-ro a corto raggio, gli altri, oltre Suez ed oltre Gibilterra, sono affidati a navi portacontainer che si muovono lungo le rotte oceaniche.

A fronte di questa mappa dei mercati di destinazione, quella dei luoghi di produzione manifatturiera che attivano l’import-export italiano sono quelli di fig.4, che mostra come il commercio estero

nazionale concentri le sue origini e le sue destinazioni sostanzialmente in 17 province: 13 al nord, 2 al centro, 1 al sud e 1 nelle isole<sup>4</sup>.

Figura 4 - I luoghi di produzione dell'import-export italiano



Fonte: "Infrastrutture di trasporto e i mercati internazionali della manifattura italiana" di Paolo Costa e Damiano De Marchi, in ASTRID Politica industriale per le infrastrutture sostenibili (in corso di pubblicazione)

La convenienza geografica a servire questi mercati dai porti dell'Alto Tirreno e dell'Alto Adriatico, oltre che da Civitavecchia, Napoli-Salerno ed Augusta-Catania, appare evidente.

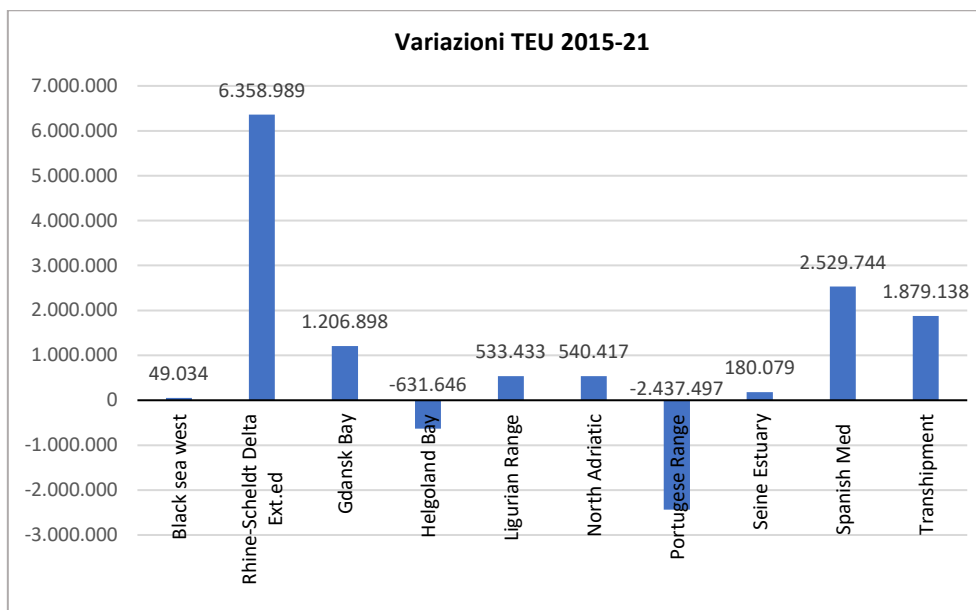
Ma la convenienza geografica può diventare convenienza economica solo a valle di decisioni ed interventi infrastrutturali ed ordinamentali che, adeguandone la scala, ne inverta il processo di marginalizzazione, storico, rispetto ai porti del Mar del Nord e quello, più recente, rispetto ai porti spagnoli.

L'indiscutibilità dell'attuale *trend* di marginalizzazione è documentata dai dati sulla movimentazione dei container tra il 2015 e il 2021 nei sistemi portuali europei in concorrenza per il mercato continentale (fig.5).

<sup>4</sup> Vedi Costa, P. (a cura di), *Italia, un futuro da inventare: le infrastrutture di trasporto sostenibili*, Rapporto Astrid (in corso di pubblicazione)



Figura 5 - Partecipazione dei sistemi portuali europei all'aumento della movimentazione dei container dal 2015 al 2021



Fonte: elaborazioni su dati Autorità Portuali

Tra il 2015 e il 2021<sup>5</sup> il livello annuo di traffici container mondiali da e per l'Europa continentale ha avuto un aumento netto di 10,2 milioni di TEU. Di questi 1,88 milioni di TEU rappresentano l'aumento netto dell'attività di *transhipment*.

I porti italiani concorrenti di quelli del Northern Range e di quelli spagnoli non sono andati oltre una partecipazione all'aumento del 4% (0,53 milioni di TEU) dei porti liguri e del 4,1% (0,54 milioni di TEU) dei porti nord adriatici (compresi il porto sloveno di Koper e quello croato di Rijeka).

#### IL POSSIBILE RECUPERO DI COMPETITIVITÀ DELLA PORTUALITÀ ITALIANA LUNGO LE ROTTE DELLE CATENE GLOBALI DI FORNITURA: INTERVENTI INFRASTRUTTURALI ED ORDINAMENTALI

Quali porti vanno messi più utilmente in grado di connettere oggi e, soprattutto, domani i luoghi, di oggi e di domani, di produzione italiana della manifattura esportatrice ai mercati extra europei?

Le esigenze di collegamento sono oggi soddisfatte dalla portualità italiana ed europea in modi che si possono ritenere ottimali per quanto riguarda i traffici unitizzati (container e, soprattutto, ro-ro) a corto raggio.

Diversa la situazione dei traffici unitizzati oceanici (oltre Gibilterra ed oltre Suez) affidati a portacontainer organizzati in rotazioni di servizi di linea, che sono invece al centro di una transizione oggi più guidata dalle strategie dei grandi *carrier* marittimi internazionali (un oligopolio che ha saputo sfruttare il progresso tecnico legato al trinomio meganavi-megaporti-megacarichi) che dalle politiche europee o nazionali di settore.

<sup>5</sup> Costa P. (2022), *L'incerto futuro della portualità italiana nella competizione per i mercati europei contendibili*, in "SRM Dossier UE Studi e ricerche", anno 20, dicembre 2022.

Rispetto a questi traffici - che qui ci interessano particolarmente in vista di un aumento dei volumi di traffico marittimo oltre Suez ed oltre Gibilterra - la domanda italiana è oggi servita in tre modi diversi:

1. in modalità *transshipment*: le meganavi oceaniche arrivano in pochi megaporti (Gioia Tauro in Italia) portando megacarichi che li vengono deconsolidati e trasferiti, da nave madre a navi figlie, su più navi di dimensioni più piccole, e per questo compatibili con la scala modesta (per fondali e/o banchine e/o spazi portuali a terra, e/o collegamenti col retroterra) dei porti italiani (anche quelli considerati porti *core* a livello europeo);
2. in modalità *gateway* nazionale: navi oceaniche di stazza medio-piccola che collegano direttamente i porti asiatici o nord americani con i porti italiani da dove i container proseguono via terra o viceversa;
3. in modalità *gateway* europeo: le meganavi oceaniche collegano l'Estremo oriente o il nord America con i porti europei del Mar del Nord (da Le Havre ad Amburgo, passando soprattutto per Rotterdam ed Anversa) da dove i container proseguono via ferrovia o via strada per l'Italia. In Italia i maggiori interporti (ad es. Bologna e Padova) agiscono anche da punti di deconsolidamento/consolidamento dei carichi da e per quei porti del Mar del Nord.

Una situazione subottimale per ragioni economiche: il *transshipment* impone una rottura di carico e l'uso nella tratta terminale di navi più piccole con conseguenti diseconomie di scala; il *gateway* nazionale è costretto all'uso di navi di stazza subottimale per l'intero percorso oceanico; il *gateway* europeo comporta i maggiori costi marittimi per un *transit time* più lungo di almeno cinque giorni di navigazione in più per raggiungere gli scali del Mar del Nord rispetto a quelli mediterranei per le navi che provengono dall'oltre Suez e i maggiori costi di trasporto terrestre tra i porti del Mar del Nord e le destinazioni finali in Italia.

E situazione subottimale per ragioni ambientali: un container che raggiunge Monaco di Baviera via Rotterdam anziché via Genova o Venezia brucia 140-150 kg/TEU di petrolio equivalente in più e produce 50-60 kg/TEU in più di emissioni nocive.

Ma anche per ragioni di affidabilità (container lasciati a terra), come abbiamo constatato durante le crisi nel trasporto marittimo continentale provocato dal Covid-19 e dai connessi *lockdown*.

Il persistere di questo assetto dei traffici, nonostante le evidenze di maggior costo diretto e ancor più indiretto (diseconomie esterne), si spiega con i vincoli tecnologici non allentati nei porti mediterranei (ed italiani, in particolare) e con le costanti localizzative costruite nei porti del Mar del Nord su differenziali di efficienza portuale, lì sapientemente mantenuti da un mix di scelte di mercato (mercati non competitivi nei quali gli *incumbent* difendono le loro posizioni di rendita) e di scelte pubbliche europee ed italiane poco consequenziali con gli obiettivi dichiarati, soprattutto di sostenibilità ambientale.

La questione si pone innanzitutto a livello europeo, dove investimenti portuali e logistici ingenti e tempestivi negli scali del Northern Range (a Rotterdam e nel porto interno di Duisburg, ancor prima che ad Anversa, Amburgo o Le Havre) consentono ai grandi *carrier* che trattano megacarichi trasportati dalle meganavi di sfruttare le economie di scala cercate con il gigantismo navale e protette con alleanze e comportamenti oligopolistici.

Ci si intende riferire agli investimenti lì effettuati che garantiscono la disponibilità contemporanea di: (a) fondali coerenti con i -20.12 metri di pescaggio delle più grandi portacontainer che possono attraversare il canale di Suez; (b) banchine e spazi a terra capaci di garantire il carico e scarico di navi capaci di trasportare oltre 18.000 TEU ai ritmi resi possibili dalle moderne tecnologie; (c) un sistema logistico retroportuale e di trasporto intermodale capace di assicurare il progressivo deconsolidamento/consolidamento del carico con origini e destinazioni contese ad altri porti.

Sono dunque le economie di scala che consentono l'uso di meganavi con abbattimento dei costi unitari di trasporto e che continuano a rendere l'uso della portualità del Mar del Nord più efficiente e, paradossalmente persino, nella condizione oggi data, più sostenibile<sup>6</sup> di quella mediterranea.

Quest'ultima dove non abbia saputo adeguarsi - come in Italia - alle condizioni tecnologiche e di scala standardizzate nel Mar del Nord non può che limitarsi ad intercettare i traffici oceanici in modalità, subottimale, di *transshipment*.

Oggi nessun porto italiano possiede tutti e tre i requisiti essenziali e la scala di attività competitiva con quella di Rotterdam.

Ma è evidente, per contro, che se nel Mediterraneo, e in Italia meglio che in ogni altro Paese, si attrezzassero uno o più porti - meglio uno o più sistemi multiportuali - ed i relativi sistemi logistici a livello di scala e di efficienza di Rotterdam, si creerebbero reali condizioni di concorrenza tra portualità del Mar del Nord e portualità mediterranea.

Una concorrenza foriera di benefici per l'intera economia europea.

La portualità italiana (mediterranea) contribuirebbe a ridurre gli attuali costosi *mismatch*, tecnologico e geografico, nei traffici mentre quella del Mar del Nord impedirebbe a quella mediterranea di trasformare in pura rendita il vantaggio geografico del quale godrebbe oggi e per tutti gli anni a venire.

L'idea di mettere in concorrenza portualità del Mar del Nord con quella mediterranea era - e formalmente lo è ancora - alla base della definizione della rete transeuropea di trasporto Ten-T nella versione del 2013, oggi in corso di revisione.

Competizione presa sul serio a Rotterdam e sottovalutata in Francia ed in Italia.

La conseguenza è che Rotterdam in questi anni ha ampliato e portato all'avanguardia infrastrutturale e tecnologica i suoi scali e curato in ogni sede i suoi collegamenti con un retroterra sempre più esteso. Non è casuale il fatto che i due terminal container del recente ampliamento del Maasvlakte 2 siano tra i pochi capaci di ricevere le più grandi portacontainer in esercizio. Quelle che sfruttano al massimo la profondità del canale di Suez portato a -23 metri di fondale su consiglio di Port of Rotterdam.

---

<sup>6</sup> La maggior sostenibilità in termini di minori emissioni di CO<sub>2</sub> per tonnellata-chilometro deriverebbe dal fatto che le grandi navi gestibili dai porti del Mar del Nord che sono anche meno inquinanti in termini di CO<sub>2</sub> per tonnellata-chilometro delle navi medio-piccole che toccano i porti mediterranei. E questa differenza si fa valere in tutto il viaggio completo di 20.000 chilometri tra la Cina e l'Europa occidentale.

## CONDIZIONI PER IL RITORNO DELLA PORTUALITÀ ITALIANA ALLA COMPETIZIONE PER I TRAFFICI OCEANICI EUROPEI

Ciò nonostante, l'Italia può immaginare di tornare a competere con la portualità del Mar del Nord, ma anche con quella greca e spagnola. Ma non può immaginare di farlo puntando solo su Genova e Trieste che da soli non garantiscono la scala di attività necessaria.

### LE CONDIZIONI INFRASTRUTTURALI

Genova e Trieste possono sì intercettare le rotte oceaniche delle catene globali di fornitura, ma solo guidando due multiporti - uno Alto Tirrenico (da Savona a Livorno, radice marittima mediterranea del Corridoio Ten-T Reno-Alpi e di quello Scandinavo-Mediterraneo, e uno Alto Adriatico (da Ravenna a Trieste, se non esteso anche a Koper e Rijeka) in ciò assecondando le ipotesi europee in tema di radice marittima mediterranea del corridoio Ten-T Adriatico -Baltico. Due multiporti messi in grado di offrire capacità produttive adeguate a competere tra loro e a vincere la competizione sia con i porti del Mar del Nord sia con quelli greci e spagnoli.

La creazione del multiporto Alto Tirrenico consentirebbe di mettere in sinergia la capacità attuale dei porti liguri con quelli di Livorno raggiungendo la dimensione di scala minima complessiva necessaria ad attrarre i traffici globali con gli interventi infrastrutturali da prevedere per la nuova diga di Genova e la Darsena Europa di Livorno.

La creazione del multiporto Alto Adriatico consentirebbe, invece, di unire la capacità portuale *nord adriatica occidentale* (gli scali di Ravenna e Venezia) a quella *nord adriatica orientale* (Trieste, con auspicabili estensioni a Koper e Rijeka in un multiporto europeo) per rendere possibile il trattamento dei megacarichi delle meganavi oceaniche –portacontainer da 24.000 TEU ed oltre—alle quali verrebbe solo così resa conveniente la risalita dell'intero Adriatico con i volumi di traffico minimi necessari (5- 6 milioni di TEU all'anno). La disponibilità della capacità portuale nord adriatica occidentale è peraltro raggiungibile solo risolvendo il problema dell'accessibilità nautica delle meganavi a Venezia e a Ravenna.

### LE CONDIZIONI ORDINAMENTALI

Ma per reinserirsi da protagonista lungo le rotte delle catene globali di fornitura che raggiungono (o partono da) l'Europa è però anche necessario che l'Italia affidi i due multiporti Alto Tirrenico ed Alto Adriatico a due sole Autorità di sistema portuale e logistico ottenute dall'integrazione di Savona, Genova, La Spezia e Livorno da un lato e di Ravenna, Venezia e Trieste dall'altro.

Riforma teoricamente attuabile subito e in via puramente amministrativa in forza dell'art.5 comma 15 del vigente Dlgs 4 agosto 2016 n.169 di riorganizzazione delle autorità portuali<sup>7</sup>.

Comunque una riforma indispensabile. Necessaria per controllare nell'interesse pubblico, da Savona a Livorno, da un lato, e da Ravenna a Trieste (Koper e Rijeka), dall'altro, i processi di integrazione verticale marittima-portuale-logistica oggi condotti “senza regole” dalle grandi compagnie di navigazione.

---

<sup>7</sup> L'art. 5, comma 15, del Dlgs dispone che, decorsi tre anni dalla entrata in vigore del Dlgs - termine scaduto - “può essere ulteriormente ridotto il numero delle Autorità di Sistema Portuale” con un Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili acquisito sullo schema di regolamento il parere della Conferenza unificata tra stato regioni ed autonomie locali.

Questo perché la stragrande maggioranza degli operatori logistici e di trasporto gode di così ampi poteri di mercato che li rende potenzialmente *price-maker*.

La distribuzione dell'accaparramento del valore tra gli operatori che rappresentano i diversi anelli della catena logistica dipende dal potere di mercato relativo degli uni sugli altri, che a sua volta dipende dalle forme di regolazione che possono o meno "costringerli" ad agire in ambienti più concorrenziali dentro i mercati rilevanti, quali quelli contendibili a scala europea, dove i porti italiani non competono solo tra loro.

È con riferimento a questo obiettivo di *aumentare il grado di concorrenza tra operatori di dimensione competitiva agenti sui mercati rilevanti* di scala europea che va riconsiderato il problema della ridefinizione del numero e della geografia delle Autorità di sistemi portuali ("porti larghi") o meglio di sistemi portuali e logistici ("porti larghi" e "lungi").

Autorità agenti su ambiti territoriali abbastanza larghi da consentire/favorire la presenza di agenti di dimensione competitiva e in quanto tali in concorrenza virtuosa tra loro. E questo avendo riguardo alle loro funzioni sia di regolatori, sia di promotori di traffici in competizione territoriale, sia di gestori di infrastrutture<sup>8</sup>.

Ed è il grado di contendibilità che rende in Italia completamente diverso dagli altri il ruolo dei porti dell'Alto Tirreno, da Genova a Livorno, e di quelli dell'alto Adriatico, da Ravenna a Trieste<sup>9</sup>. A servizio, gli uni, del ramo del corridoio Mar del Nord-Alpi che sfocia in Italia (l'ex Rotterdam-Genova), gli altri, del corridoio Adriatico-Baltico, e tutti e due del corridoio Mediterraneo.

Ne consegue che non ha molto senso mantenere un modello unico di Autorità di Sistema Portuale e Logistica, perché solo quelle relative all'alto Tirreno e all'alto Adriatico sono esposte alla concorrenza piena di sistemi (portuali e logistici) non italiani e vanno attrezzate per acquisire e gestire livelli di competitività necessari a vincere questa concorrenza.

E' per tutte queste ragioni che l'articolazione delle Autorità di Sistema portuale e logistico italian andrebbe riordinata con riferimento a sei ambiti (Alto Adriatico, Alto Tirreno, Basso Adriatico, Basso Tirreno, Sicilia e Sardegna), caratterizzati ognuno da funzioni e compiti diversi da svolgere, distinguendo tra "proiezione europea" - per Alto Tirreno e Alto Adriatico (negoziando per quest'ultima nell'ambito della Trilaterale Croazia-Italia-Slovenia e in sede UE forme "europee" di cooperazione/competizione nella gestione del comune avammarco con Koper e Rijeka - e "proiezione mediterranea" per tutte le altre.

L'Italia deve decidere se intende riorganizzare i suoi porti a servizio solo della sua economia e società o se pensa di avere porti (e corridoi logistici) capaci di servire anche i mercati europei e quelli della costa sud del Mediterraneo.

---

<sup>8</sup> L'Autorità di Sistema Portuale di Venezia, per fare un esempio relativo alla regolazione, potrà continuare a regolare la concorrenza tra i suoi terminalisti, ma nulla potrà fare in caso di concorrenza distruttiva tra un suo terminalista e un terminalista che tratti lo stesso traffico da Ravenna. O peggio, facendo concorrenza a Ravenna nel promuovere un traffico simile, per merceologia e mercato di riferimento, l'Autorità di Venezia sprecherà energie da "polli di Renzo", invece che dedicarle a vincere la competizione di altri porti stranieri pronti a contendere (e sottrarre) a Ravenna e Venezia il loro mercato "naturale" comune.

<sup>9</sup> augurabilmente da estendere a Koper e Rijeka.

Nel primo caso basta “regolare” la concorrenza tra i sei sistemi portuali che si contenderanno i mercati interni rilevanti, nel secondo caso i sistemi portuali dell’Alto Adriatico e dell’ Alto Tirreno vanno messi in condizione (resi capaci di gestire megacarichi di meganavi adeguando fondali, spazi a terra e corridoi ferroviari verso i valichi) di competere sui mercati europei e quelli del Basso Tirreno, Basso Adriatico, Sicilia e Sardegna in condizione di gestire la nostra “proiezione mediterranea”.

A questo scopo tutti gli scali appartenenti ai due sistemi portuali ascellari andrebbero, tutti, messi in condizione di ricevere i megacarichi delle meganavi per raggiungere la necessaria scala di attività.

Questo implica anche chiarire una volta per tutte l’equivoco che immagina i porti del Basso Tirreno e del Basso Adriatico come i meglio posizionati per trattare i traffici che si muovono lungo le catene logistiche globali (oltre Gibilterra e oltre Suez). Questo è vero - e già avviene con successo a Gioia Tauro - per i traffici mare-mare, transhipment, ma non per i traffici mare-terra (porti gateway) per i quali Alto Tirreno ed Alto Adriatico garantiscono la massimizzazione delle tratte via mare meno costose di quelle terrestri.

Il ruolo degli altri quattro sistemi portuali è quello di gestire una “proiezione mediterranea” piena di compiti strategici per tutta la portualità del Mezzogiorno.

Il futuro della manifattura italiana ha bisogno del rilancio dell’industrializzazione costiera (manifatturiera e quasi-manifatturiera), sempre più “portocentrica”, al Sud.

La concorrenza internazionale delle attività di transhipment deve continuare a vedere Gioia Tauro, Taranto e Cagliari competere con gli altri scali mediterranei, europei ed africani.

Lo sviluppo di terminali energetici per il gas naturale e le energie rinnovabili non può non vedere nei porti del Mezzogiorno i suoi punti di collegamento con l’Africa e l’Asia.

In questa prospettiva, che punta a trarre vantaggio da un aumento dello spazio di concorrenza virtuosa tra i sistemi portuali italiani, né le decisioni strategiche, né la gestione delle politiche infrastrutturali, né tanto meno la regolazione dei mercati imperfetti hanno bisogno di una Puertos del Estados alla spagnola.

In Spagna l’autorità portuale unica si giustifica perché tutti i porti spagnoli si affacciano sullo stesso mare e sono concettualmente fungibili.

In Italia Adriatico e Tirreno sono mari i cui porti, in parte, servono mercati stranieri e locali distinti e, in parte, competono tra loro.

Una concorrenza che va favorita nel miglior interesse del Paese.

Dal livello nazionale ci si deve attendere un piano di lungo periodo approvato dal Parlamento e modificabile solo con maggioranze rafforzate, gestito dal Ministero, e finalizzato a creare il *level plain field* per le sei autorità messe in condizione di agire in concorrenza tra loro (cosa diversa dalla concorrenza “politica” per accaparrarsi i fondi statali), sia le due in prevalente “proiezione europea” sia le quattro in prevalente “proiezione mediterranea”.

La indiscutibile competenza nazionale ad allocare le risorse pubbliche agli investimenti infrastrutturali necessari andrebbe meglio esercitata all’interno di una Infrastrutture Italia<sup>10</sup>, una agenzia controllata

---

<sup>10</sup> Sull’esempio di Infrastructure Australia

dal Governo che si occupi di tutte le infrastrutture economiche (di trasporto, idriche, energetiche e di comunicazione) magari autorizzata a raccogliere i fondi sul mercato.

Ma dal livello nazionale, dalla riforma della portualità, ci si devono attendere anche altre correzioni istituzionali-organizzative per "regolare" e "correggere" le "naturali" imperfezioni sia dei mercati dei servizi marittimi sia di quelli dei servizi portuali.

Oggi né a livello italiano né a livello europeo funzionano forme efficaci di regolazione dei mercati dei servizi marittimi contendibili: i grandi carrier marittimi sfruttano il loro potere di mercato senza limiti che non siano quelli dei loro rapporti oligopolistici anche attraverso processi di integrazione verticale che, oggettivamente, riducono, gli spazi di concorrenza. In questo caso utili suggerimenti possono venire dall'Ocean Shipping Reform Act statunitense del 2022 che dà voce alla domanda industriale e non solo all'offerta corporativa.

L'allargamento della concorrenza virtuosa tra le sei Autorità di Sistema Portuale e Logistico richiederebbe ovviamente la rinuncia da parte del ministero all'esercizio del cosiddetto potere di indirizzo, che ha trasformato le autorità portuali in direzioni ministeriali, mentre andrebbero rafforzati i poteri ministeriali di coordinamento e controllo. Così come andrebbero ridefinite le funzioni della Conferenza nazionale delle autorità portuali oggi "in natura" impossibilitata ad "armonizzare le scelte strategiche" per l'oggettivo contrasto di interessi tra i componenti.

In conclusione, il recupero di competitività di una portualità italiana che non si voglia accontentare di servire, e solo in parte, i mercati nazionali passa per una riduzione del grado di imperfezione dei mercati marittimi, portuali e logistici che condiziona l'efficienza di produzione dei servizi e la distribuzione dei redditi connessi. Mercati da rendere meno imperfetti con l'esercizio di poteri pubblici capaci di "regolare" il grado di concorrenza su questi mercati e/o di "alterarla" per favorire la competitività di questo o quello dei sistemi portuali modificando l'allocazione spazio-temporale del capitale fisso sociale (strutture e infrastrutture dedicate).

Obiettivo che si può ottenere rendendo le Autorità di sistema portuale e logistico italiane capaci di regolare i rispettivi mercati rilevanti con poteri di interlocuzione adeguati alla presenza di operatori lato mare (grandi carrier) e lato terra (grandi operatori logistici), o integrati verticalmente (mare-porto-terra) operanti in regime di concorrenza monopolistica e di oligopolio. Oligopolisti che dominano i mercati dei servizi marittimi contendibili, oceanici (container) e mediterranei (ro-ro), da porti incapaci di fronteggiarli anche per la loro frammentazione.

Tutto il resto viene dopo.

## II. RUOLO E COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA DEI PORTI ITALIANI IN UN MEDITERRANEO IN CONTINUO MUTAMENTO

di Marco Spinedi, SiPoTra e Presidente di Interporto Bologna

*“La Méditerranée est le lieu où  
l'intelligence est soeur de la dure  
lumière”*

Albert Camus

### ASPETTI INTRODUTTIVI

L'iniziativa di SiPoTra sulla riforma dei porti e del loro sistema di *governance* si inserisce in un filone di studio e ricerca che l'associazione ha intrapreso fin dalla sua fondazione.<sup>11</sup> Il mio intervento, così come quello dei colleghi che hanno partecipato a questo seminario, si inserisce quindi in un filone consolidato delle attività di SiPoTra, nella speranza di poter dare un contributo concreto e costruttivo al dibattito in corso nel nostro Paese sull'argomento. Il tema affrontato nel mio intervento parte dal presupposto che non si possa impostare una seria e duratura riforma della *governance* del sistema portuale italiano senza un altrettanto serio ed approfondito inquadramento dell'Italia nell'ambito della regione mediterranea e dei diversi sistemi portuali che vi si affacciano.

Il Mediterraneo è uno spazio geografico, che si estende dallo stretto di Gibilterra, al Mar Nero ed al canale di Suez, forse unico al mondo, caratterizzato da forti contrasti economici, politici e sociali, testimoniate dalle continue e frequenti crisi, conflitti e guerre, attraversato da grandi flussi migratori, spesso purtroppo con drammatiche conseguenze in termini di vite umane. Tensioni caratteristiche di un'area di incontro/scontro tra paesi caratterizzati da forme politiche, religioni, architetture istituzionali e modelli di sviluppo molto diversi fra loro. Scontro-incontro di civiltà che affondano le radici nella storia dell'umanità e di cui hanno scritto e discusso (e continueranno a farlo) autorevolissimi intellettuali, storici, politologi ed esperti di geo-economia e geo-politica.

Diversamente da quanto caratterizza altri spazi geografici relativi a mari “chiusi”, come il Mare del Nord o il Mar Baltico, nel caso del Mediterraneo si fronteggiano sistemi portuali che rispondono a sistemi legislativi e norme molto diverse fra loro. I porti dei paesi che fanno parte della Comunità Europea (Spagna, Francia, Italia, Malta, Cipro, Croazia, Slovenia e Grecia), da un lato, debbono tenere conto di normative comuni dettate da Bruxelles e/o da regole di carattere generale che si rifanno ai principi della democrazia e del libero mercato, oltre che ad obiettivi di carattere ambientale ed energetico definiti sulla base di accordi, protocolli e direttive sottoscritte a livello internazionale (ambiti entro i quali si riconosce anche Israele, in qualità di paese democratico occidentale). Diverso il contesto regolatorio che vige invece in paesi dove i sistemi di *governance* non sono altrettanto “sensibili” alle regole della democrazia e del libero mercato come accade ad esempio in Marocco,

---

<sup>11</sup> Le iniziative di SiPoTra sui temi portuali sono state le seguenti: “Verso un nuovo Piano dei Porti e della Logistica”, Roma, 31/03/2015; “Le politiche dei trasporti in Italia. Traiettorie della logistica e dei sistemi portuali”, Roma, 20/10/2017; “Quale regolazione per i porti italiani”, Roma, 08/06/2018; “Le concessioni in ambito portuale”, Roma, 16/10/21020.



Tunisia, Algeria, Egitto e Turchia, per citare solo i più importanti. La questione assume particolare rilevanza in considerazione del fatto che alcuni di essi, come Marocco, Egitto e Turchia, come vedremo in seguito, hanno acquisito negli ultimi due decenni un peso molto significativo tra i sistemi portuali del Mediterraneo. Ciò è avvenuto non soltanto in virtù della loro posizione geografica particolarmente favorevole e della forza e dinamicità della propria economia, ma anche e forse soprattutto a seguito del perseguimento di politiche molto aggressive ed efficaci nell'attrazione degli investimenti esteri, oltre che a sistemi di *governance* dei singoli sistemi portuali che privilegiano obiettivi economici e di egemonia geo-politica e geografica a regole e principi di altra natura (ambientali, sociali, di *welfare*, ecc.).

In questo complesso quadro di riferimento si inserisce una terza categoria di attori da tenere in particolare considerazione, le grandi compagnie marittime ed i terminalisti portuali privati, riuniti all'interno di grandi "alleanze" caratterizzate da un elevato potere di stampo monopolistico. In molti porti del Mediterraneo sono particolarmente attivi quattro soggetti di grande peso su scala mondiale: MSC, CMA-CGM, Maersk e Cosco Shipping, a cui si aggiungono Hutchinson Ports, PSA, DP World, TIL, APM terminals e Eurogate-Contship in ambito terminalistico.<sup>12</sup> Ciascuno di loro persegue strategie ed obiettivi dettati in primo luogo da logiche imprenditoriali e di profitto, che non necessariamente coincidono con quelli della nazione di appartenenza (ammesso che ve ne sia una) e dei relativi sistemi portuali. Il fatto poi di far parte di alleanze e raggruppamenti su scala mondiale rende ancora più significativo il loro potere oligopolistico, consentendogli un elevato controllo del traffico di merci lungo le rotte che attraversano il Mediterraneo. Di fronte ad un mercato controllato da pochi operatori molto agguerriti, i sistemi portuali nazionali, così come i singoli porti all'interno di uno stesso paese, si trovano a competere fra loro per accaparrarsi quote di traffico, a danno dell'efficienza e della produttività dell'intero sistema portuale mediterraneo. In molti paesi della sponda Sud, la forza economica e finanziaria di alcuni dei soggetti citati gli ha consentito di assurgere al ruolo di interlocutori privilegiati dei governi locali. Come verrà ripreso nei paragrafi seguenti, negli ultimi venti anni la realizzazione di importanti terminal portuali in Egitto, Israele, Malta, Marocco, Spagna e Turchia ha visto come protagoniste alcune delle grandi multinazionali citate in precedenza. Anche paesi apparentemente meno importanti, come l'Algeria, la Giordania, il Libano e la Tunisia, hanno beneficiato di flussi di investimenti diretti finanziati da alcuni di essi.

In questo quadro il nostro Paese corre il rischio di restare un fanalino di coda, rimanendo ai margini di un processo di crescita che soprattutto dall'inizio del nuovo secolo ha riguardato altri. *"Molto rumore per nulla"*, quindi, pensando a quanti convegni si sono fatti ed a quanti documenti ed articoli si sono scritti negli scorsi decenni sulla supposta centralità del sistema portuale italiano nella regione mediterranea. Centralità sicuramente vera in chiave geografica, ma che ha, almeno finora, influito molto poco sulle scelte di investimento e localizzative dei grandi operatori del settore marittimo e portuale per le ragioni che verranno di seguito sinteticamente riportate.

Va infine ricordato che alla base della grande crescita che hanno registrato i flussi di merce via mare nel Mediterraneo ha contribuito non soltanto l'interscambio commerciale dei paesi che vi si affacciano, sia fra di loro, sia con il resto del mondo, ma anche il fatto che il Mar Mediterraneo sia da tempo interessato da un intenso e crescente traffico di attraversamento da Est a Ovest lungo le rotte che

---

<sup>12</sup> Le tre alleanze a livello mondiale sono 2M (in fase però di dissoluzione), *Ocean Alliance* e *The Alliance*.

collegano l'Estremo Oriente all'Europa, all'Africa occidentale ed alle Americhe. Il recente potenziamento infrastrutturale del canale di Suez ha contribuito ad accrescere ulteriormente questo ruolo. I ricorrenti episodi di pirateria che affliggono il Mar Rosso ed il golfo di Aden, i possibili incidenti di navigazione lungo il canale e le gravi tensioni militari e politiche presenti nell'area medio-orientale mettono periodicamente a rischio la piena funzionalità commerciale di questa grande infrastruttura marittima. Quel che però sembra maggiormente contare per la stabilità di lungo periodo del canale, così come per il sistema portuale e logistico che vi gravita intorno, sono soprattutto i grandi interessi economici e politici, di natura pubblica e privata, che girano intorno al business di Suez.

#### IL DINAMISMO DEI SISTEMI PORTUALI MEDITERRANEI ED IL POSIZIONAMENTO DELL'ITALIA

La globalizzazione del commercio internazionale, tuttora in corso nonostante le turbolenze in atto a seguito dei noti eventi bellici e dei postumi della pandemia, ha positivamente condizionato l'evoluzione del sistema della portualità Mediterranea negli ultimi tre decenni. Fin dagli anni '90 il trasporto marittimo delle merci nella regione ha conosciuto ritmi di crescita incomparabili rispetto ai decenni precedenti. La rapidità dei cambiamenti in atto e il complesso intreccio di attività economiche e commerciali che li alimentano rendono difficile distinguere in che misura e quale peso relativo abbiano le funzioni portuali di *transshipment*, più direttamente collegate ai grandi traffici intercontinentali, da quelle di *gateway*, legate alle merci aventi origine e destinazione nei paesi rivieraschi.

Tabella 1 - Traffico portuale nei principali paesi del Mediterraneo (TEU e variaz. %)\*

Paese	Classifica 2022	Classifica 2001	2001	2011	2022	Var % 2022/2001
Spagna**	1	2	5.072.001	9.965.931	13.284.000	+161,91
Turchia	2	4	1.526.576	6.523.059	12.872.000	+743,19
Italia	3	1	7.073.459	9.533.620	11.200.000	+58,34
Marocco	4	10	346.724	3.032.679	8.964.000	+2485,34
Egitto	5	3	1.708.990	6.614.162	7.541.138	+341,26
Grecia	6	5	1.412.286	2.012.413	5.624.637	+298,26
Israele	7	6	1.378.259	2.413.000	3.160.881	+129,34
Malta	8	7	1.205.764	2.365.260	2.890.000	+139,68
Francia**	9	8	742.000	944.047	1.530.000	+106,20
Algeria	10	11	311.111	1.309.432	1.515.831	+387,23
Libano	11	12	299.400	1.034.249	1.229.000	+310,49
Slovenia	12	15	93.187	589.314	1.018.000	+992,43
Giordania	13	14	161.033	705.000	784.804	+387,36
Tunisia	14	13	250.192	437.832	449.000	+79,46
Croazia	15	16	18.218	176.741	445.000	+2342,64
Cipro	16	9	379.767	345.817	417.000	+9,80
<b>Mediterraneo</b>			<b>21.978.967</b>	<b>48.002.556</b>	<b>72.925.291</b>	<b>+231,80</b>
Costanza			119.243	662.796	772.046	+547,46
Odessa***			75.600	453.700	0	-100,00
Novorossisk			38.000	635.000	759.182	1897,85
<b>Totale Mar Nero</b>			<b>232.843</b>	<b>1.751.496</b>	<b>1.531.228</b>	<b>557,62</b>
<b>Mediterraneo e Mar Nero</b>			<b>22.211.810</b>	<b>49.754.052</b>	<b>74.456.519</b>	<b>235,21</b>
<b>Mondo</b>			<b>235.075.458</b>	<b>596.567.044</b>	<b>862.000.000</b>	<b>266,69</b>
<b>Medit e Mar Nero/Mondo (%)</b>			<b>9,45</b>	<b>8,34</b>	<b>8,64</b>	<b>-8,58</b>

\*Per Albania, Libia, Montenegro e Siria i dati non sono disponibili per il periodo di osservazione.

\*\*Per Francia e Spagna, il dato fa riferimento ai soli porti che si affacciano sul Mediterraneo.

\*\*\*Le attività marittime del porto di Odessa sono fortemente ridotte a causa della guerra in corso.

Fonte: Elaborazioni dell'autore su fonti statistiche di Istituzioni Internazionali, Ministeri ed Enti nazionali

La tabella precedente riporta il traffico di contenitori registrato nei porti dei principali paesi che si affacciano sul Mar Mediterraneo nel periodo 2001-2022<sup>13</sup>. Gli ultimi venti anni costituiscono probabilmente il periodo di crescita più dinamico del traffico merci marittimo mondiale e della regione mediterranea in particolare.

Fra le indicazioni che emergono dall'analisi dei dati, gli spunti più interessanti riguardano il fatto che:

- I paesi del Mediterraneo e del Mar Nero perdono peso (-8%) rispetto al resto del mondo, scendendo dal 9,5% all'8,6% del totale dei contenitori movimentati;
- La crescita del traffico containerizzato, già elevata nel suo complesso (+232%), tocca punte elevatissime in Marocco (+2.485%) e in Croazia (+2.343%) e molto elevate in Slovenia (+992%), Turchia (+743%), Giordania (+387%), Algeria (+387%) ed Egitto (+341%);
- Molto più lenta la crescita dei due paesi economicamente più maturi della regione, Francia (+106%) ed Italia (+58%), fanalino di coda Cipro (+10%);
- Il nostro Paese passa dalla prima posizione nel 2001 alla terza nel 2022 dietro a Spagna e Turchia, con il rischio nei prossimi anni di essere ulteriormente superato dal Marocco e dall'Egitto, in considerazione del forte differenziale di crescita a favore di entrambi rispetto all'Italia;
- La tendenza alla polarizzazione del traffico ad Ovest (in Marocco ed in Spagna) e ad Est (in Turchia ed in Egitto in primo luogo, ma anche in Grecia, Giordania e Libano).

Come interpretare fenomeni così dirompenti e dinamici in un arco di tempo relativamente breve, ma soprattutto cosa giustifica la crescita a tre e quattro cifre del traffico in alcuni porti molto poco "centrali" rispetto alla geografia della regione mediterranea?

Prevalgono in primo luogo considerazioni di carattere economico: nel 2022 la regione nel suo complesso ha generato un PIL pari a 8.900 miliardi di US \$ con una popolazione di oltre 500 milioni di abitanti. Da almeno tre decenni la maggior parte dei paesi della sponda meridionale ed orientale del Mediterraneo, pur partendo da livelli di reddito molto bassi in valore assoluto, hanno registrato e continuano a registrare una crescita del PIL doppia, in alcuni periodi tripla, rispetto a quella dei paesi della sponda Nord, alimentata soprattutto dalle esportazioni e dai consumi interni. Unica eccezione a Nord l'economia spagnola, i cui elevati ritmi di crescita si differenziano da quelli di Francia, Italia e Grecia. La distanza in termini di reddito pro-capite fra le due sponde, pur restando sempre molto elevata, è andata quindi progressivamente riducendosi. I 500 milioni di abitanti si concentrano per il 47% circa nel Mediterraneo orientale ed in particolare in Egitto e Turchia, per il 28% nel Mediterraneo occidentale (Spagna, Marocco ed Algeria) e per il restante 25% in quello centrale (Italia e Francia). Le previsioni demografiche indicano inoltre per l'Africa settentrionale un aumento della popolazione da 260 milioni di abitanti nel 2022 a 374 milioni nel 2050 (+44%). Nello stesso periodo di tempo l'Europa meridionale passerà da 152 a 136 milioni (-10,4%). Non c'è da stupirsi quindi se il combinato disposto delle dinamiche economiche e di quelle demografiche abbia contribuito a determinare la direzione dei flussi di investimento dei grandi gruppi multinazionali e delle compagnie marittime in particolare, favorendo il potenziamento infrastrutturale di alcuni porti le cui potenzialità di sviluppo risultavano (e risultano tuttora) più promettenti.

---

<sup>13</sup> I dati riportati in tabella fanno riferimento ai flussi di traffico complessivi dei porti di ciascun paese, non tenendo conto dei doppi conteggi dovuti al transhipment, sovrastimando quindi il traffico commerciale effettivo.

Tabella 2 - Distribuzione del traffico di contenitori (.000 TEU) nei porti per aree geografiche nel periodo 2001-2022

AREE DEL MEDITERRANEO	2022	VARIAZ 2022/2001	NUMERO DI PORTI	DISTRIBUZIONE PER AREE GEOGRAFICHE
OCCIDENTALE	20.881	+312%	4	31%
CENTRALE	13.794	+67%	10	20%
ORIENTALE	33.500	+475%	29	49%
<b>TOTALE</b>	<b>68.175</b>	<b>+256%</b>	<b>43</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborazioni dell'autore su fonti statistiche delle Autorità Portuali, Ministeri ed Enti nazionali.

Ma il quadro socio-economico e demografico dei paesi del Mediterraneo nel suo complesso, se contribuisce a far comprendere le forti dinamiche di crescita dei sistemi portuali di alcuni paesi della sponda Sud e della Spagna, da solo non basta a giustificare quel fenomeno di polarizzazione dei traffici ad Ovest e ad Est a cui si accenna in precedenza.

#### I SISTEMI PORTUALI DEL MEDITERRANEO OCCIDENTALE

Su un totale di oltre 68 milioni di TEU movimentati dai principali porti della regione, l'80% del traffico si concentra in 4 porti del Mediterraneo Occidentale, TangerMed, Algeciras, Valencia e Barcellona ed in 29 porti del Mediterraneo Orientale, i più importanti dei quali sono in Turchia, Egitto e Grecia. Ad occidente, prevale un'evidente strategia di concentrazione del traffico, sostenuta dalle 4 grandi compagnie marittime, Maersk, MSC, CMA CGM e Cosco e dalle società terminalistiche ad esse collegate. Domina il *transshipment*, che rappresenta l'84% del traffico di contenitori a TangerMed, il 90% ad Algeciras ed il 50% a Valencia. I porti di Algeciras e di TangerMed traggono la propria forza nella loro funzione di snodo geografico lungo la rotta tra Estremo Oriente, da un lato, e Gran Bretagna, Europa settentrionale, Africa occidentale ed Americhe, dall'altro. È difficile immaginare che altri sistemi portuali più "centrali" nel Mediterraneo possano riuscire a scalfire in futuro questo vantaggio localizzativo, che le stesse grandi compagnie marittime mondiali hanno contribuito ad alimentare e sviluppare.

I porti di Valencia e Barcellona, pur svolgendo una funzione importante anche come scali di *transshipment* (50% del traffico di contenitori il primo, 30% il secondo) sono soprattutto la principale "porta d'ingresso" della Spagna da Sud, al servizio delle aree industriali più dinamiche di Valencia, della Catalogna, della Castiglia e di Madrid. Dal 2001 al 2022 la Spagna, come ricordato in precedenza, ha registrato una crescita del PIL decisamente superiore a quella delle altre economie dell'Europa Meridionale: +31% contro +26% della Francia e +4% dell'Italia. Grazie ad una politica di programmazione degli investimenti portuali equilibrata e di lungo respiro oggi lo stato iberico concentra nei suoi tre porti del Mediterraneo il 19% di traffico di container in più dell'intero sistema portuale italiano. MSC, presente in uno dei terminal contenitori del porto di Valencia, ha recentemente investito nell'acquisizione dell'impresa ferroviaria merci della RENFE con l'evidente intento di potenziare la propria presenza su un mercato in forte crescita che in futuro ha in programma di rafforzare i collegamenti intermodali verso l'hinterland. L'ultimo indice trimestrale di connessione marittima dell'UNCTAD (LSCI – *Liner Shipping Connettivity Index*) nel 2023 assegna alla Spagna il

secondo posto, dopo gli Stati Uniti, con il punteggio di 95,0. Molto più indietro nella classifica l'Italia con punti 79,1.

#### I SISTEMI PORTUALI DEL MEDITERRANEO ORIENTALE

Molto più complesso il quadro nel Mediterraneo orientale, dove i porti rilevanti sono 29 con una capacità di movimentazione dei container che attualmente si aggira intorno ai 35 milioni di TEU, ma secondo i programmi di espansione previsti per i porti di Damietta, Port Said, Piraeus, Mersin ed Haifa già nel 2027 potrebbe arrivare a 45 milioni di TEU.

Nella regione predominano tre elementi:

- I vantaggi localizzativi legati alla vicinanza al canale di Suez;
- Il crescente ruolo dei porti del Nord Adriatico quali porta di ingresso del continente europeo da Sud;
- La presenza della Turchia, considerata la "Cina del Mediterraneo", per il suo ruolo di potenza regionale economica, politica e militare.

Della vicinanza al canale beneficiano, come ovvio, in modo particolare i porti egiziani, ma anche quelli israeliani, libanesi e giordani, che svolgono importanti funzioni di *hub* regionali, favoriti dall'uscita di scena dei porti siriani a causa della guerra civile. Nella situazione attuale, l'Egitto conta per il 38-40% della capacità dei terminal della regione, la maggior parte della quale è espressa dai porti di East Port Said e di Damietta.

La funzione di *gateway* dell'Europa centro-orientale è invece ricoperta in primo luogo dal porto del Pireo e dai porti dell'Adriatico settentrionale, con Capodistria, Trieste, Rijeca e Venezia. Pur rimanendo ben lontani dai numeri registrati in valore assoluto dai porti del Mediterraneo occidentale, tra il 2001 ed il 2022 sia l'uno che gli altri hanno ottenuto tassi di crescita a tre cifre, avendo attratto in passato notevoli risorse destinate a progetti di investimento per nuove infrastrutture e servizi. Nel Mediterraneo orientale la quota di traffico dedicata al *transshipment* è meno rilevante di quella in occidente. Fanno eccezione quei porti che si avvantaggiano soprattutto di una posizione geografica particolarmente favorevole, come nel caso del Pireo e dei porti di Suez e di Damietta. In particolare, il porto del Pireo svolge funzioni di *transshipment* con connessioni dirette verso i porti turchi (26,8%), italiani (12,5%), egiziani (7,9%), ciprioti (6,1%) e, fuori dal Mediterraneo, di Singapore (6,3%). La distribuzione percentuale delle compagnie che toccano il porto greco vede in prima posizione COSCO con il 24,2%, MSC con il 19,3%, EVERGREEN con il 10,6%, CMA CGM con l'8,7% e Hapag-Lloyd con l'8,3%.

La presenza di una popolazione di oltre 250 milioni di abitanti, di cui tre quarti in Egitto e Turchia, giustifica il numero elevato di porti di *final call*. Nel 2022 in valore assoluto il PIL di Egitto, Grecia, Israele e Turchia è stato maggiore di quello italiano e nelle previsioni del Fondo Monetario Internazionale fino al 2027 l'insieme di queste economie crescerà a ritmo doppio rispetto ai paesi dell'Europa meridionale ed all'Italia in particolare. Non c'è quindi da stupirsi se i dieci principali porti della Turchia totalizzano un numero di TEU superiore a quello dell'Italia, riuscendo efficacemente a svolgere sia il ruolo di scali a sostegno del commercio estero e delle esportazioni del sistema industriale turco, sia quello di *gateway* regionale a vantaggio dei paesi limitrofi. Ed infatti dal 2022 la Turchia è seconda nel Mediterraneo nella classifica dei paesi con maggiore traffico di contenitori dopo la Spagna.

Le compagnie marittime che hanno assunto la leadership nell'alimentare i flussi di traffico dei principali porti della regione sono in primo luogo MSC e Cosco, presenti in modo particolare in Turchia ed Egitto oltre a Trieste, a Venezia e ad Ancona in Italia. Molto minore la presenza di CMA CGM, mentre tra i terminalisti spicca la presenza di DP World ed Eurogate/Contship, ma soprattutto di Yilport, principale operatore turco nel settore.

#### **I SISTEMI PORTUALI DEL MEDITERRANEO CENTRALE**

L'analisi fin qui svolta contribuisce ad alimentare una domanda di particolare importanza per il nostro paese. Perché il Mediterraneo centrale, in realtà, non è centrale o comunque ha progressivamente perso questa prerogativa? Entro lo schema riportato in questo testo, l'area comprende i sistemi portuali della costa meridionale francese, della Tunisia, di Malta e della costa occidentale italiana.<sup>14</sup> La Francia mediterranea presenta un unico porto di rilevanza internazionale, Marsiglia-Fos, i porti della sponda occidentale italiana comprendono 8 scali, da Savona a Gioia Tauro, Malta è presente con il porto di Marsaxlokk. Trascurabile il ruolo dei porti tunisini, che svolgono esclusivamente servizi strettamente collegati alle necessità dell'economia nazionale. Le compagnie marittime più attive nell'area sono rappresentate in primo luogo da MSC, operante in 5 porti italiani e a Marsiglia e da CMA CGM, presente a Malta ed a Marsiglia. L'area rappresenta il 20% del traffico di contenitori del Mediterraneo e negli ultimi venti anni registra il tasso di crescita più basso, complice la sostanziale stagnazione dell'economia italiana (+4% di crescita del PIL tra il 2001 ed il 2022) e la sorprendente incapacità del porto di Marsiglia a svolgere una funzione di *gateway* da Sud per l'intera Francia. I terminal di Fos 1, 2 e 3 sono in grado di esprimere infatti una capacità di oltre 4 milioni di TEU, oggi fortemente sottoutilizzati, visto che il traffico nel 2022 non è andato oltre 1,5 milioni di TEU. Contrariamente a quanto accade nel caso degli scali liguri, il porto di Marsiglia godrebbe inoltre di una migliore capacità di penetrazione nell'hinterland europeo, viste le potenzialità offerte da una rete ferroviaria in grado di operare con treni lunghi un chilometro fino in Germania, senza dover superare ostacoli naturali come le Alpi. Tornando alla domanda iniziale di questo paragrafo, è nei servizi di *transhipment*, che l'area del Mediterraneo centrale ha perso quella centralità (il bisticcio di parole è assolutamente voluto) conquistata a metà degli anni '90, grazie agli investimenti del gruppo Contship a Gioia Tauro, a favore dei due poli occidentale ed orientale descritti in precedenza. Il traffico del porto calabrese resta ancora significativo (3,4 milioni di TEU nel 2022, +36% rispetto al 2001), ma è pericolosamente insidiato dal forte dinamismo del porto di Marsaxlokk a Malta (2,9 milioni di TEU nel 2022, +148% rispetto al 2001) ed è meno della metà di quello di TangerMed.

Il caso maltese rappresenta un esempio molto significativo delle buone pratiche nella politica portuale. Dal 1998 Malta Freeport è stata ridisegnata seguendo un programma di riorganizzazione societaria volto a consolidarne il ruolo di gestore portuale sul piano internazionale. I cambiamenti hanno portato ad una chiara distinzione fra autorità di controllo e gestore delle operazioni. Malta Freeport Corporation Ltd svolge soltanto il ruolo di proprietario dell'infrastruttura ed *authority* sulla *Freeport Zone*, mentre Malta Freeport Terminal Ltd è la sola Società operativa sia dei terminal container sia dei magazzini. Nel 2004 Malta Freeport Terminal è stata privatizzata ed a seguito dell'accordo con il governo maltese, la Società è di proprietà al 50% di Terminal Link, a sua volta controllato al 51% da

---

<sup>14</sup> Nell'analisi resta esclusa la Libia, in considerazione dell'attuale situazione politica e sociale del paese e della conseguente mancanza di qualsiasi fonte statistica affidabile.

CMA CGM ed al 49% da CMPort (China Merchants Port), e per l'altro 50% di Yilport Holding Incorporated (Yildirim Group), uno dei maggiori gruppi industriali globali turchi; la compagine azionaria del principale operatore del porto di Marsaxlokk ha quindi tre presenze societarie estremamente forti nel mercato dello shipping: CMA CGM, terza compagnia mondiale, China Merchants Port Holdings Company Ltd, il più grande operatore terminalista cinese ed il turco Yilport. Un insieme di soggetti in grado di esprimere una grande potenza di fuoco sia dal punto di vista del controllo del traffico marittimo, sia della capacità di finanziare gli investimenti in sviluppo ed aumentare la produttività delle infrastrutture. Dal 2017 Ocean Alliance ha scelto lo scalo maltese come principale porto *hub* del mediterraneo e la concessione è stata ulteriormente allungata di altri 30 anni. I terminal sono stati successivamente potenziati con gru in grado di gestire navi da 23mila TEU e dal 2021 anche MSC ha scelto Marsaxlokk come porto di riferimento in quest'area del Mediterraneo. A seguito di ulteriori investimenti in gru ed altri equipaggiamenti la capacità potenziale dei terminal è arrivata a 4 milioni di TEU.

In questo quadro, il sistema dei porti italiani del Mar Tirreno centro-settentrionale (escludendo quindi Gioia Tauro) svolge soprattutto una funzione di supporto al sistema produttivo ed industriale del nostro paese, garantendo servizi di import/export con i principali mercati extra-UE delle Americhe, dell'Africa occidentale e dell'Europa settentrionale, ma nessuna funzione di *gateway* oltre l'arco alpino al servizio dei mercati dell'Europa centrale ed occidentale, come del resto accade anche per il porto di Marsiglia. I 7 porti presenti lungo l'intera fascia tirrenica da Savona a Salerno nel 2022 hanno movimentato complessivamente 6 milioni di TEU, pari ad una media di 858 mila TEU per scalo. Un sistema diffuso, quindi, che presenta alcuni pregi legati alla maggiore vicinanza di ciascun porto con i rispettivi mercati di sbocco e le aree produttive e di consumo di riferimento, ma anche gravi difetti, come ad esempio la limitata possibilità di sfruttare i vantaggi delle economie di scala che una maggiore concentrazione del traffico in un numero minore di scali consentirebbe. Salvo Genova, Spezia e Napoli, l'indice di connettività (LSCI - *Liner Shipping Connectivity Index*, prodotto dall'UNCTAD) degli altri porti italiani è meno della metà di quello dei porti spagnoli e di TangerMed, e nettamente inferiore a quello del Pireo e di molti porti turchi ed egiziani. Una situazione di cui si avvantaggiano in primo luogo le compagnie marittime che operando in regime di forte oligopolio possono permettersi il lusso di scegliere i porti in cui insediarsi, mettendoli in concorrenza gli uni con gli altri.

#### **SU ALCUNE CONSIDERAZIONI DI SINTESI**

Una prima considerazione di carattere generale riguarda la numerosità del sistema portuale mediterraneo nel suo complesso. 43 porti di caratura internazionale possono essere considerati troppi o pochi, a seconda dei punti di vista. In realtà, molto dipende dal ruolo che riescono a svolgere in relazione ai diversi mercati di riferimento e dal conseguente bilanciamento che si viene a determinare fra funzioni di transhipment e di *final call*. Un equilibrio delicato che inevitabilmente si incrocia con il rapporto fra la capacità di movimentazione di ciascun porto e le dimensioni della domanda reale così come viene espressa dal mercato. Nel 2022 il traffico nel mediterraneo ha superato di poco i 68 milioni di TEU, a fronte di una capacità complessiva stimata attualmente di oltre 80-90 milioni di TEU. Le stime più accreditate ipotizzano per il 2030 una capacità teorica superiore ai 120 milioni di TEU, se la maggior parte dei progetti di investimento in cantiere vedranno la luce. Dal Marocco alla Turchia ed all'Egitto, oltre naturalmente all'Italia, alla Francia, a Malta, alla Grecia e ad Israele, per citare soltanto i paesi più importanti, tutti hanno in programma di aumentare considerevolmente le proprie capacità di

movimentazione di contenitori. L'andamento dei traffici dipenderà, però, in primo luogo dalla crescita economica, già oggi fortemente squilibrata a favore dei paesi della sponda meridionale ed orientale (guerre permettendo...), ma anche dalle politiche di attrazione degli investimenti privati (nazionali ed esteri) e dalle politiche commerciali a favore delle grandi compagnie marittime che ciascun paese sarà in grado di perseguire in un quadro caratterizzato da condizioni di fortissima concorrenza fra i diversi sistemi portuali nazionali e fra i singoli porti al loro interno. In mancanza di forme di coordinamento su scala sovranazionale che guardino al Mediterraneo come unica regione in grado di esprimere una strategia in qualche modo comune, il controllo del traffico rimarrà, come è già ampiamente oggi, nelle mani di quelle quattro o cinque grandi "Multinazionali del Mare" che con notevole preveggenza Sergio Bologna aveva individuato nel suo saggio omonimo più di dieci anni fa.<sup>15</sup>

In attesa che prenda corpo una qualche iniziativa di coordinamento a scala sovranazionale fra le due sponde del Mediterraneo, il quadro di riferimento e la conseguente distribuzione del traffico fra le tre aree del *Mare Nostrum* qui sinteticamente riportato difficilmente registrerà modifiche significative nel prossimo futuro. Troppo forti sembrano essere le ragioni che giustificano l'assetto attuale, supportato ed avvalorato dalla capacità di controllo del traffico che le compagnie marittime ed i terminalisti portuali, spesso emanazione delle prime, dimostrano di saper mettere in campo. Nella situazione attuale le singole autorità portuali, ma spesso anche gli stessi governi nazionali, non hanno strumenti sufficienti per poterne efficacemente contrastare il potere monopolistico, come stanno a dimostrare i casi del Marocco e dell'Egitto, o come è accaduto nel caso della Grecia, dove dietro all'operatore marittimo interessato all'acquisizione del porto del Pireo c'era un paese del calibro della Cina.

---

<sup>15</sup> S. Bologna, "Le Multinazionali del Mare", EGEA, Milano, 2010.



### **III. OLIGOPOLI MARITTIMI: EFFETTI SULLA COMPETITIVITÀ DEI PORTI E DEI LORO SISTEMI LOGISTICI**

*di Pietro Spirito, Universitas Mercatorum e SIPoTra*

#### **VERSO LA CONCENTRAZIONE PROPRIETARIA NELL'INDUSTRIA DELLA MOBILITÀ**

In uno scenario del mercato dei trasporti caratterizzato da una elevata incertezza sulle prospettive, accanto ai fenomeni dominanti della modifica nelle coordinate della globalizzazione ed all'andamento calante della popolazione nelle economie ad industrializzazione matura, l'altro elemento che costituisce un fondamento di trasformazione tale da condizionare l'assetto del mercato è la concentrazione proprietaria dell'industria della mobilità, in particolare nel settore dell'economia marittima.

Questa tendenza incide in modo sostanziale nel contesto contemporaneo, per il contenuto crescente di connessioni che si è generato, a seguito della globalizzazione, nel tessuto produttivo ed organizzativo dell'economia contemporanea. La densità dei collegamenti presente nel valore aggiunto prodotto è cresciuta di peso, dentro una rete di rapporti che avvolge e permea tutto il mondo industriale. La mobilità è diventata il grimaldello che ha spezzato il vecchio modello di produzione. La logistica ne ha alterato le coordinate in modo radicale.

I collegamenti assicurati dalla mobilità determinano sempre di più la gerarchia tra le imprese e tra le nazioni. Per la manifattura, la logistica è diventata, assieme alle innovazioni tecnologiche, la leva principale delle trasformazioni nel modello organizzativo della produzione. E' in corso una riscrittura delle regole del gioco, che incide sui principali profili delle istituzioni e delle organizzazioni.

Si è aperta una fase costituente di quello che ho definito, in un mio recente libro, il nuovo capitalismo della mobilità (Spirito, 2022). Questa determinazione dei rapporti sociali all'interno delle nostre comunità sta generando un ritorno verso gli squilibri che avevano caratterizzato i momenti fondativi della economia delle ciminiere. Si sta chiudendo un cerchio: dai grandi monopoli marittimi di fine ottocento siamo passati ai grandi monopoli marittimi del nostro tempo.

Le radici di questa trasformazione sono state poste in realtà quando è partita la globalizzazione di fine Novecento: è cominciata una delocalizzazione industriale di proporzioni gigantesche, che ha determinato l'esplosione del trasporto marittimo, passato in trenta anni da 4 miliardi di tonnellate a 12 miliardi movimentate.

Le catene globali del valore hanno posto al centro della nuova stagione capitalistica il trasporto marittimo e la logistica. L'industria marittima, ed il trasporto di contenitori in particolare, hanno trasformato i rapporti di forza nella organizzazione del sistema economico internazionale.

Con il progresso della globalizzazione è cominciato un processo di concentrazione che ha riguardato in particolare i vettori marittimi del trasporto di contenitori: tale segmento di mercato, se rappresenta in volume il 16% del traffico globale, costituisce il 66% del valore commerciale.

Nel 2012 le prime dieci compagnie di navigazione concentravano il 62% del mercato complessivo dei container. Nel 2022 tale incidenza è arrivata all'84%. I primi quattro vettori commerciali controllano

oggi più della metà del mercato dei contenitori, mentre le tre grandi Alleanze - che si sono formate nella fase più recente, nel 2017 - superano la percentuale dell'80%.

Gli anni della pandemia hanno ulteriormente accentuato la verticalizzazione del mercato ed è scattata la tipica trappola che sta nella natura degli assetti oligopolistici: i noli si sono impennati in modo radicale. Tra gennaio del 2019 e dicembre del 2021 i prezzi dei noli del container sono aumentati del 447%. I prezzi sono stati coordinati tra le principali compagnie, organizzate già in cartello, per cui il mercato alla fine ha dovuto accettare questo drammatico aumento.

Di conseguenza i profitti dei vettori hanno registrato risultati stratosferici: sempre per le prime dieci compagnie i profitti sono stati pari nel 2021 a 216 miliardi di dollari, ed a 299 miliardi nell'anno successivo. L'industria manifatturiera non ha fiutato, e del resto non poteva fare nulla: le catene globali del valore erano completamente dipendenti dalla rete delle connessioni marittime mondiali.

Nella storia precedente il sistema manifatturiero non aveva mai consentito una crescita dei prezzi dei trasporti in questa dimensione. Incrementi di pochi punti percentuali determinavano nel passato radicali proteste che facevano rientrare immediatamente le ambizioni dei trasportatori. In Italia erano state organizzate anche alcune serrate delle fabbriche per poter far rientrare in breve tempo le pretese dell'autotrasporto, in quel caso dei bisarchisti per il trasporto delle automobili.

Una conseguenza, poco discussa e poco analizzata, è stata la crescita della inflazione derivante dall'incremento dei prezzi dei noli marittimi: secondo una analisi dell'Unctad, la crescita mondiale dei prezzi al consumo è dipesa, per l'1,5%, dalla radicale impennata dei noli dei contenitori, con effetti che poi si sono concatenati successivamente con la crisi della guerra russo ucraina, che ha inciso sui costi delle materie prime, e dell'energia in particolare.

L'oligopolio marittimo si è formato in modo conclamato prima, nel 2017, con la nascita delle Alleanze, che ha consentito di ottimizzare l'utilizzo delle flotte, per poi consolidarsi con il cartello sui prezzi, nonostante che l'affidabilità dei trasporti si sia intanto ridotta dal 78% del 2019 al 35,8% del 2021. Ad oggi le navi portacontainer giramondo viaggiano con un ritardo medio di 7 giorni.

I profitti generati grazie all'oligopolio marittimo dei container hanno dato vita ad una ondata di acquisizioni, determinando un cambio di fase dalla concentrazione verticale, che era già in corso, alla concentrazione orizzontale, soprattutto orientata verso il mondo della logistica, per costruire una catena del valore trasportistico, le cui conseguenze sul funzionamento dei mercati non sono state ancora sufficientemente analizzate.

Il secondo operatore marittimo mondiale nel settore dei contenitori, Maersk, oggi registra un fatturato di 15 miliardi di dollari nelle sole attività logistiche, rispetto ad un totale di fatturato del Gruppo pari ad 80 miliardi di dollari. La parabola della concentrazione verticale - che sta diventando anche concentrazione orizzontale - si è dunque realizzata. Ma quello che è accaduto sul fronte marittimo e portuale corrisponde ad una più generale tendenza che va compresa.

Questo profondo riassetto proprietario, che parte degli enormi profitti degli armatori nel settore del trasporto internazionale dei contenitori per traslare verso processi di concentrazione nel settore dei trasporti e della logistica, sta modificando i modelli organizzativi dell'industria della mobilità, ma anche gli assetti competitivi del sistema manifatturiero ed i modelli di regolazione.

In questo grande gioco, i porti sono uno snodo dei cambiamenti in corso. Le grandi compagnie di navigazione progressivamente hanno accresciuto la loro presenza nella gestione dei terminali portuali e nella acquisizione di operatori specializzati nei servizi portuali, conducendo verso una integrazione ancora più spinta che garantisce un controllo delle operazioni marittime non solo a mare ma anche a terra.

Occorre tornare ai fondamentali per distinguere le componenti fondamentali che stanno alla base dei porti:

- il sedime degli scali;
- le concessioni per la gestione dei terminali;
- le essential facilities che devono garantire a tutti gli operatori condizioni paritarie nell'accesso ai porti.

Per evitare che la riorganizzazione oligopolistica generi barriere all'ingresso e sfruttamenti di posizioni dominanti, con un potere di mercato che poi danneggia l'economia nel suo insieme, il sedime dei porti deve restare un bene pubblico che non può essere affidato ai privati, perché si tratta di un monopolio naturale, le concessioni per la gestione dei terminali devono essere assegnati con criteri competitivi, così come eguale caratteristica deve essere assicurata per l'esercizio delle essential facilities.

Come è accaduto per la liberalizzazione del trasporto aereo e del trasporto ferroviario, la separazione tra infrastruttura e servizi costituisce un pilastro che consente di governare la regolazione in modo pro-competitivo, evitando processi di agglomerazione proprietaria inevitabilmente destinati a determinare curvature monopolistiche con effetti distortivi sul mercato della mobilità e della logistica, che sono diventati fattori strategici per la gerarchia tra Paesi ed industrie.

#### **LA CONCENTRAZIONE PROPRIETARIA NELLA INDUSTRIA LOGISTICA E LA FASE ECONOMICA**

La gerarchizzazione proprietaria della industria della mobilità si è determinata in uno scenario economico fortemente discontinuo. Si è ormai sostanzialmente chiusa una lunga stagione, iniziata negli anni Ottanta del secolo passato, ancorata ai valori del neoliberalismo, caratterizzata da una fede cieca nel mercato e da un continuo discredito verso il funzionamento delle istituzioni pubbliche (Boitani, 2021).

Nei cicli sociali di lungo periodo si succedono stagioni nelle quali prevale la solidarietà e la retribuzione, a fasi nelle quali è l'individualismo ad essere dominante. "La storia dell'esperimento americano nel ventesimo secolo è quella di una lunga ascesa verso la solidarietà, seguita da una forte recessione verso un crescente individualismo. Da io a noi, e, di nuovo a io" (Putnam, p. 27, 2023).

Terminata la stagione keynesiana del secondo dopoguerra, il palcoscenico dei valori è radicalmente mutato. Nella fase pluridecennale del neoliberalismo, a guidare l'interesse economico delle imprese deve essere, secondo il pensiero di Milton Friedman, esclusivamente l'interesse finanziario degli azionisti: tutto ciò che si frappone alla massimizzazione della utilità imprenditoriale deve essere spazzato via. Ogni interesse ed ogni attenzione estranea al perseguimento del profitto costituisce un pericoloso diversivo che deve essere eradicato.

Quella stagione di egemonia culturale del neoliberalismo è entrata a sua volta in difficoltà, nel corso della molteplice serie di crisi che hanno segnato il mondo a partire dal 2007. Tuttavia, restiamo oggi in

un territorio ancora indefinito: una fase si è chiusa ma non emerge ancora una riorganizzazione dei poteri tra Stato e mercato adeguata a definire la nascita di un nuovo ciclo di assetti nella configurazione delle attività economiche. Lo schema neoliberista ha attraversato una serie plurima di sussulti, che ne hanno messo a dura prova la caratteristica vincente, nata sostanzialmente dall'indebolimento delle ricette keynesiane e dai fallimenti dello Stato nella gestione dell'economia.

Non è emerso però ancora uno schema robusto di alternativa capace di chiudere definitivamente la stagione del neoliberismo: siamo ancora in uno stato di sospensione che deve lasciare spazio ad un nuovo modello dominante. In questo momento prevalgono nello scenario varianti dei precedenti assetti. "Una fase del capitalismo è relativamente stabile e duratura se dispone di una narrativa egemone in grado di rispondere ai problemi generati da una crisi sistemica e per i quali la narrativa precedente non riesce a proporre soluzioni efficaci" (Salvati, Dilmore, p. 14, 2021).

L'impresa si è intanto sostituita negli interstizi che si sono determinati tra la crisi del neoliberismo ed il ritorno del potere pubblico. Le grandi multinazionali hanno cominciato a perseguire non soltanto la logica del profitto di breve periodo, ma hanno abbracciato anche cause di interesse generale, sotto la veste della responsabilità sociale di impresa, ma in realtà anche per dimostrare la debolezza dei pubblici poteri e per depotenziare il ruolo della politica (Rhodes, 2023).

L'assolutizzazione della missione aziendale, che oggi include anche il perseguimento di battaglie valoriali, che dovrebbero essere invece nella sfera della decisione pubblica, rischia di diventare la prosecuzione del neoliberismo sotto forma di altra ideologia: "Quando la nostra stessa moralità viene imbrigliata e sfruttata come risorsa aziendale, dietro c'è sempre all'opera l'interesse privato delle imprese" (Rhodes, p. 18, 2023).

Già negli anni Cinquanta si discuteva della responsabilità sociale di impresa, vale a dire la necessità che le aziende prendessero in considerazione le ricadute delle proprie azioni su tutti gli *stakeholders*, mettendo in atto quegli interventi necessari per correggere un indirizzo mirato esclusivamente alla massimizzazione del profitto senza considerare gli impatti sulla comunità. Eravamo in una stagione, il secondo dopoguerra, nella quale la ricerca di un equilibrio per contemperare gli interessi era parte fondativa della ricostruzione post-bellica.

Gradualmente l'ideologia della responsabilità sociale ha mutato segno, per diventare strategie di marketing sociale e politico, meccanismo per consolidare il posizionamento dell'impresa, piuttosto che reale attenzione ai bisogni ed agli interessi delle comunità che incrociano i propri destini con le aziende.

I poteri riemergenti delle multinazionali in formato contemporaneo alzano il tiro e non si limitano solo al controllo della sfera economica, ma ambiscono a trasformare le regole di ingaggio delle istituzioni e della politica. Peter Thiel, fondatore di PayPal ed azionista di Facebook, giunge ad affermare: "Non credo più che libertà e democrazia siano compatibili, Il compito importante dei libertarians è trovare una via di fuga dalla politica e da tutte le sue forme".

Il leader ungherese Viktor Orban, al confronto, resta ancora nel recinto della ortodossia, pur propugnando il concetto della democrazia illiberale, che rappresenta in qualche modo la istituzionalizzazione del pensiero di Thiel. Il capitalismo contemporaneo si impegna per forgiare le istituzioni (Slobodian, 2023).

C'è poi l'altra faccia della medaglia, vale a dire un ritorno prepotente della statalizzazione economica, dopo che il crollo del comunismo ad Est e le privatizzazioni ad Ovest avevano inferto un duro colpo a questo modello. Mentre le multinazionali continuavano a rafforzare la loro presa egemonica sui mercati, su scala internazionale, un altro soggetto tornava al centro della scena, dopo essere stato messo all'angolo dall'ideologia neoliberista.

L'arretramento della mano pubblica che si era determinato con le privatizzazioni ha cominciato ad essere messo in discussione. "La quota tra le prime cinquecento imprese del mondo delle società a controllo o a partecipazione significativa dello Stato è raddoppiata negli ultimi anni e si aggira attorno al 20%" (Florio, p. 74, 2021).

Il neocapitalismo cinese in salsa autoritaria ha contribuito in modo consistente a questa ripresa di statalizzazione dell'economia, che poi si è tornata a diffondere anche nei Paesi del capitalismo tradizionale durante gli anni delle crisi da pandemia e guerra. Insomma una risacca dal privato al pubblico si sta manifestando dopo la prevalenza dominante delle privatizzazioni.

Le multinazionali a guida statale non si sono comportate in modo differente dai gemelli privati, dal punto di vista delle strategie e delle tecniche gestionali. Hanno lavorato per restringere gli spazi di concorrenza, per aumentare i profitti, per utilizzare il vestito della responsabilità sociale quale grimaldello per rafforzare il proprio potere.

Si è dunque saldato un modello aziendale formato da grande proprietà privata e pubblica per dare vita alla stagione del neo-multinazionalismo, ancora in corso: la differenza rispetto al neoliberismo consiste nella strumentalizzazione dei pubblici poteri al fine di restringerne l'operatività, piuttosto che nell'obiettivo di "affamare la Bestia", restringendo la sfera di azione delle istituzioni.

Restano però anche i residui di una stagione di lungo periodo caratterizzata dal dominio dell'individualismo proprietario mentre, nel vuoto di una ristrutturazione dei poteri le forze dominanti del capitalismo della globalizzazione hanno preso ulteriormente il sopravvento le multinazionali, consolidando il potere di mercato in forme caratterizzate dagli oligopoli e dalla concentrazione.

In qualche modo possiamo considerare questa forma di mercato come l'evoluzione astuta della ideologia neoliberista: facendosi Stato, le grandi imprese governano anche i momenti di difficoltà e di crisi, attingendo dal patrimonio delle risorse pubbliche, per indirizzarle laddove è più conveniente per le loro strategie.

Le multinazionali, che erano scomparse per qualche decennio dalla mappa della egemonia industriale e segnavano il passo, sono tornate ad occupare la scena in modo prepotente. "Le multinazionali sono diventate talmente potenti da essere descritte come capaci di raggiungere livelli di sovranità tradizionalmente riservati agli Stati nazionali" (Rhodes, p. 104, 2023).

Il perseguimento di finalità sociali da parte delle aziende viene veicolato come risposta necessaria ad una domanda che viene dalla società. Larry Fink, amministratore delegato del Fondo BlackRock, nella lettera agli azionisti del 2019, ha scritto: "Spaventata dai cambiamenti economici sostanziali e dall'incapacità del governo di fornire soluzioni durature, la società si rivolge sempre più alle aziende, sia pubbliche che private, per trovare soluzione alle questioni sociali ed economiche più urgenti".

Insomma, non sono le aziende a volersi occupare della politica, ma è la pubblica opinione che ne reclama l'intervento. Dice ancora Fink: "La società esige che le imprese, sia pubbliche che private,

abbiano uno scopo sociale". Questo espediente retorico viene poi strumentalizzato dagli operatori economici per rafforzare il proprio potere di mercato, e per rendere subalterne le istituzioni rispetto alle convenienze degli interessi aziendali.

Questo prepotente ritorno al centro della scena, non solo economica ma anche sociale, si misura per la capacità di governo che le multinazionali assumono nell'ambito delle catene del valore, ed anche mediante i tradizionali algoritmi delle performances capitalistiche. "Alphabet, Meta e Microsoft tra gennaio e giugno di quest'anno (2023 ndr) nel loro insieme, hanno fatto registrare 106 miliardi di profitti, ossia nove miliardi di dollari in più rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso, e al contempo le quotazioni di borsa di questi tre gruppi stanno rapidamente raggiungendo i livelli massimi del 2021, mentre il loro fatturato da diversi anni sta crescendo a un tasso del 16% che non ha precedenti nella storia delle multinazionali statunitensi" (Esposito, 2023).

Nei passati decenni, a partire dagli anni Ottanta del secolo passato, l'economia si era ormai strutturata secondo le coordinate dello schema liberista. I poteri economici del mercato si sono fortemente accentrati, ed i poteri pubblici non riescono ancora a contrastare l'accentramento delle ricchezze digitali, industriali e logistiche che si sono intanto consolidate durante lunghi decenni.

Durante i recenti decenni della globalizzazione si sono consolidate reti internazionali di imprese multinazionali che hanno radicato il proprio potere di mercato nei paesi di nuova industrializzazione, per poi rovesciare la capacità di influenza sull'intero sistema delle relazioni economiche.

Ora è in corso un processo di accumulazione anche del potere politico da parte delle multinazionali, condotto non perché pensano ad un capitalismo *woke* (responsabile), ma perché intendono utilizzare tale strumento per condizionare rafforzare il loro potere economico. Viene messo definitivamente alle spalle il pensiero di Milton Friedman, che considerava il profitto l'unica stella polare del sistema economico. Per raggiungere lo stesso obiettivo, il neo-multinazionalismo si traveste da soggetto che cura gli interessi generali.

Al neoliberalismo, nel vuoto di uno schema alternativo che stante ad emergere, si sta sostituendo un neo-multinazionalismo molto più subdolo e pericoloso, in quanto non sbandiera una prospettiva ideologica ma applica un feroce pragmatismo che non intende più restringere la sfera di azione del potere statale e delle istituzioni, quanto piuttosto manovrarlo a proprio vantaggio. La disuguaglianza, già promossa dalla cultura neoliberalista, viene, applicando questo schema, ulteriormente valorizzata, in quanto non si applica più solo ai redditi individuali ma anche alle forme di impresa ed alla organizzazione sociale.

La concentrazione della ricchezza ha raggiunto dimensioni davvero colossali. Nell'ultimo trentennio solo negli Stati Uniti l'1% che si trova in cima alla piramide è diventato più ricco di 21.000 miliardi di dollari mentre il 50% più in basso è diventato più povero di 900 miliardi, e il ceto medio è rimasto fermo (Ross, p. 25).

Siamo entrati nell'era della autocrazia delle multinazionali.

Alla fine degli anni sessanta del secolo passato erano circa 7.000 le multinazionali operative nel mondo. Questo dato passò a 37.000 nei primi anni Novanta. Nel 2008, secondo l'ultimo conteggio delle Nazioni Unite, il numero era arrivato a 82.000, ed oggi probabilmente questo dato è raddoppiato nel frattempo.

In quasi tutti i settori della vita economica i poteri aziendali si concentrano per dare vita a reti conglomerate che governano su scala globale. Gli effetti sono visibili perché gli oligopoli determinano ricadute sulla struttura dei prezzi, sul livello di evasione e di elusione fiscale, sulla restrizione tendenziale della libertà economica attraverso la progressiva riduzione degli spazi competitivi.

La concentrazione proprietaria avviene anche in settori delicati come la sanità e la medicina, persino in segmenti che sono strettamente connessi al mantenimento in vita delle persone. Le maggiori aziende mondiali sono diventate più grandi, più concentrate e più votate al profitto, mentre i governi e gli individui hanno visto evaporare il proprio potere.

Nel 2019 le 500 più grandi imprese degli Stati Uniti generavano un aggregato di 14.200 miliardi di ricavi, di cui circa la metà arrivava dalle 50 più grandi del paese. Quell'anno il prodotto interno lordo degli Stati Uniti è stato di 21.700 miliardi di dollari: le 500 più grandi imprese della nazione equivalevano a due terzi dell'output economico totale.

Quando uscì per la prima volta la classifica "Fortune 500", nel 1955, le 50 imprese più grandi generavano meno del 16% dell'output economico nazionale. Mai dai tempi della Grande depressione così poche aziende hanno controllato tanta ricchezza negli Stati Uniti (Ross, p. 41, 2022).

L'ascesa del capitalismo degli azionisti ha stimolato le imprese a crescere sempre di più. E rafforzando il proprio predominio, le grandi aziende possono rendere quasi impossibile la concorrenza di altre imprese. La concentrazione industriale si è diffusa a macchia d'olio sino a caratterizzare la forma e la sostanza di molti mercati su scala internazionale.

Il mantra della competizione, precedentemente considerato come uno dei pilastri fondamentali del capitalismo, è stato messo nel congelatore, per lasciare spazio alla riconfigurazione dei mercati dentro una gabbia stretta di controllo proprietario da parte di pochi. Il resto delle imprese diventa servo della gleba, sottoposto al rigido controllo dei padroni delle ferriere.

Tra il 1997 ed il 2014 tre quarti delle industrie statunitensi diventavano sempre più concentrate e le maggiori aziende quasi in tutti i settori aumentavano le proprie quote di mercato. Ci sono state 66.847 fusioni e acquisizioni negli USA tra il 1970 ed il 1989, una media di 3.342 all'anno. Tra il 2000 ed il 2019 il numero è salito a 239.895, circa tre volte e mezza in più all'anno. Nel 2019, il totale di queste acquisizioni ha toccato i 1.900 miliardi di dollari.

Negli Stati Uniti il primo 1% possiede 15.860 miliardi di azioni, mentre il 50% in basso solo 160 milioni. "Un gruppo demografico che è un'infima parte di un altro possiede 87 volte quote del mercato azionario dell'altro" (Ross, p. 50, 2022). La ricchezza si è concentrata, ed anche la proprietà del capitalismo ha seguito la stessa traiettoria.

Il capitalismo anglosassone a proprietà diffusa (public company) ha lasciato spazio ai nuovi tycoon delle multinazionali tecnologiche, che non a caso sono conosciute con il nome dei fondatori, così come accadeva al tempo del capitalismo delle aziende ferroviarie e delle ciminiere. Questa mutazione non è irrilevante nella geografia del potere economico, così come comincia ad essere incidente anche nella geografia del potere politico, al punto che alcuni di questi miliardari sono scesi in campo direttamente nell'agone del confronto democratico.

I profitti delle imprese hanno seguito percorsi di finanziarizzazione, e risorse minori sono state dedicate agli investimenti per l'ammodernamento e l'allargamento della base produttiva. Le aziende di S&P 500

hanno investito 4.300 miliardi nei buyback azionari nell'ultimo decennio, cioè oltre la metà dei ricavi netti, con un altro 39% (3.300 miliardi) che andava in dividendi per gli azionisti.

#### **LA PIRAMIDE DELLA MOBILITÀ**

La gerarchizzazione dell'economia di mercato si è riflessa profondamente nella costruzione di un capitalismo fortemente piramidale nel settore della mobilità e della logistica. Nel trasporto aereo, nella logistica e nel trasporto marittimo, in particolare, si sono determinate aggregazioni industriali sempre più dense, tali da assumere una struttura di mercato di natura oligopolistica.

Le infrastrutture, anche quando sono restateso sotto il controllo pubblico, come è il caso dei porti per la buona parte, sono state schiacciate da questa rivoluzione nell'accentramento dei servizi di mobilità, perdendo capacità negoziale nei confronti dei colossi che intanto si erano formati.

Quello che rileva è l'influenza che questa riorganizzazione del sistema industriale della mobilità e della logistica ha già determinato, e determinerà, sul funzionamento del tessuto economico e sociale complessivo. La mobilità, è bene sottolinearlo ancora, è stata madre della globalizzazione, consentendo, con prezzi competitivi e collegamenti densi sulle lunghe distanze, il decentramento produttivo e la nascita delle catene globali del valore.

Il gioco è stato spezzato dalla mossa del cavallo che hanno operato le grandi compagnie armatoriali che operano nel settore del trasporto dei container su scala internazionale: quando ormai era solido il riposizionamento delle fabbriche nei paesi di nuova industrializzazione. A quel punto, in occasione della pandemia, quando non era possibile assumere alcuna risposta, nemmeno difensiva, sul piatto i grandi armatori hanno calato la ossa di uno stratosferico aumento dei noli, potendo contare sul cartello che intanto si era formato sul versante della offerta, e sulle debolezze decisionali sul versante della domanda.

Le aggregazioni e le concentrazioni che si sono determinate stanno trasformando il modello di business, il potere di mercato, la struttura dei prezzi, la gerarchia stessa dei rapporti tra nazioni e sistemi economici. Quali saranno le ricadute nel medio termine di questo processo di trasformazione non è facile ora dire. Comincia ad intravedersi un arretramento della globalizzazione secondo il modello dei decenni precedenti: saranno diverse le traiettoria della internazionalizzazione. Le catene del valore si accorciano, privilegiano i circuiti della regionalizzazione tra blocchi produttivi, favorendo anche il *reshoring* delle fabbriche strategiche.

Gli operatori logistici hanno cominciato i loro processi di aggregazione già negli ultimi decenni del ventesimo secolo, quando alcune funzioni industriali sono state esternalizzate verso fornitori specializzati per generare economie di costo e per focalizzare le fabbriche sulle funzioni di produzione.

Partendo proprio da questa riorganizzazione del capitalismo industriale, gli operatori logistici hanno progressivamente assunto il loro ruolo non solo di struttura distributiva dell'industria ma anche di presidio commerciale di primo livello per raggiungere nuovi mercati e per contribuire alla diffusione della cultura della globalizzazione.

Nel trasporto espresso i primi quattro player governano in Italia il 70% di un mercato che è cresciuto nel 2020 del 12,4% rispetto all'anno precedente, raggiungendo un fatturato di 6,6 miliardi di euro. Nel 2021 si è registrata una ulteriore crescita dell'8,3%. Il mercato degli acquisti online è risultato pari ad oltre i 30 miliardi nel 2021, con un balzo del 18% rispetto all'anno precedente.



Quattro linee aeree, American, Delta, Southwest e United, controllano oggi la stragrande maggioranza dei voli interni negli Stati Uniti. Questo accentramento ha ridotto i servizi e aumentato il costo dei biglietti nelle città medie e piccole e creato monopoli di fatto negli *hub*, dove domina una sola linea (Ross, p. 42, 2022).

Le linee aeree americane hanno beneficiato nel 2020 di enormi salvataggi pubblici nonostante avessero avuto un cash flow di oltre 49 miliardi di dollari nel precedente decennio. Non potevano attingere a quei 49 miliardi una volta finite nei guai non perché avessero investito in nuovi velivoli, migliori servizi o salari per i dipendenti. No: avevano speso 47 dei 49 miliardi in buyback azionari.

Questo drenaggio della liquidità aziendale dovuta agli utili degli anni precedenti sostanzialmente per effettuare operazioni finanziarie, oppure per remunerare gli azionisti, ha determinato la necessità di ricorrere al salvataggio pubblico di ultima istanza durante la crisi pandemica.

Recentemente è diventata di dominio pubblico la proposta di MSC e Lufthansa di acquisire la maggioranza delle azioni di ITA Airways, la società erede della travagliata compagnia di bandiera Alitalia. Questa proposta è stata contrastata successivamente, e con maggiore successo, dal Fondo di investimento Certares, alleato con altre due compagnie e aeree (Air France e KLM). Due grandi cordate multinazionali del trasporto marittimo ed aereo decidono dunque di allearsi e confrontarsi per una operazione intersettoriale nel sistema dei trasporti.

MSC, divenuta da pochi mesi la prima compagnia armatoriale al mondo nel trasporto dei container, è un gruppo che fattura circa 30 miliardi di dollari all'anno con oltre 180mila dipendenti: è presente in tutti i segmenti delle attività marittime e portuali, con filiali in 155 Paesi e 520 porti che compongono la rete delle sue connessioni; di recente il gruppo di Gianluigi Aponte ha cominciato ad operare anche nel settore del trasporto ferroviario delle merci con Medway e nella logistica con Medlog. Grazie ai profitti ottenuti nella movimentazione dei contenitori, MSC si sta proponendo come operatore globale della mobilità.

Dopo la crescita della dimensione e della quota di mercato nelle attività armatoriali, il secondo obiettivo delle multinazionali del mare, e di MCS in particolare, riguarda il consolidamento della presenza nella gestione dei terminali portuali, per cominciare a consolidare un anello strategico della catena del trasporto, dal mare verso la terra.

Recentemente, Msc ha puntato a diventare il secondo azionista della società terminalistica Hhla (che opera anche in Italia, a Trieste).

La città di Amburgo (che detiene oggi il 69% delle quote di Hamburger hafen und logistik aktiengesellschaft) e Mediterranean shipping company (che fa capo alla famiglia Aponte) hanno stipulato un memorandum d'intesa vincolante per una partnership strategica riguardante, appunto, Hhla.

Msc intende acquisire anche tutte le azioni flottanti, di classe A, di Hhla, e annuncia l'intenzione di lanciare un'offerta pubblica di acquisto volontaria a 16,75 euro per azione A (premio del 57% rispetto al prezzo medio ponderato per il volume a 30 giorni). L'offerta valuta l'intero capitale azionario di Hhla 1,7 miliardi di euro.

Hhla sarà, poi, gestita come joint venture strategica, con la città di Amburgo che deterrà una partecipazione del 50,1% e Msc che, alla fine, potrebbe detenere una partecipazione fino al 49,9%. Nel

corso della partnership, Msc si impegna ad aumentare il volume dei container movimentati nei terminal Hhla di Amburgo, a partire dal 2025 e a raggiungere 1 milione di teu (contenitori da 20 piedi) l'anno, dal 2031 in poi.

Lufthansa è la terza compagnia aerea al mondo, con una flotta di 340 aerei e circa 117mila dipendenti nel mondo. Assieme ad Air France, la compagnia aerea tedesca aveva provato nel passato, anche di recente, ad acquisire Alitalia per ampliare la quota di mercato. La pandemia ha profondamente inciso sulle performance del settore aereo: il fatturato di Lufthansa, pari a 36,4 miliardi di euro nel 2019, oggi viaggia attorno ai 14 miliardi nel 2021.

Alla fine il Fondo Certares ha presentato una offerta che in un primo tempo è risultata più convincente per l'azionista pubblico, in quanto ha puntato su una *governance* più condivisa e su un profilo occupazionale meno aggressivo in termini di ristrutturazione.

La scommessa della proposta di acquisizione avanzata da MSC e Lufthansa metteva invece in campo sinergie tra settori complementari della mobilità: pensiamo all'incrocio possibile tra attività crocieristica e voli intercontinentali. Poi Lufthansa ha proseguito nel percorso di acquisizione da sola, anche se ancora oggi una presenza qualificata nell'azionariato di Msc non può essere esclusa, anche per le volontà espresse dal governo italiano in tal senso.

La compagnia ginevrina, che è intanto diventata il più grande armatore al mondo nel settore dei container, prosegue nella strategia di acquisizioni per consolidare la sua posizione di player centrale attraverso concentrazione orizzontale nel settore dei trasporti: lo ha fatto recentemente diventando il principale azionista di Italo, il secondo vettore ferroviario nel sistema italiano di alta velocità.

L'attivismo nelle acquisizioni da parte di MSC non si è limitato solo alla mossa nel settore del trasporto aereo. Nella logistica il gruppo ginevrino ha acquisito a fine marzo del 2022, per un corrispettivo di 6,4 miliardi di euro, il Gruppo Bollorè Afric Logistics, un operatore con una presenza strategica molto robusta nel continente africano, con un fatturato pari nel 2020 a 2,1 miliardi di euro, 20.800 dipendenti, un presidio operativo in 42 porti, 16 terminal container, 7 terminal ro-ro, tre concessioni ferroviarie, magazzini, inland terminal.

Inoltre, MSC ha consolidato la sua presenza nel segmento delle autostrade del mare con l'acquisizione del 25% (poi più recentemente diventato del 49%) della società Moby, in una fase molto critica per questa impresa che ha ereditato la storia del concordato Tirrenia. L'operazione è stata realizzata a pochi giorni dalla scadenza dell'accordo necessario con i creditori esposti con la compagnia. Tra i creditori figura anche lo Stato, che deve incassare ancora 180 milioni di euro, il prezzo non pagato dalla privatizzazione di Tirrenia. MSC si trova ora ad operare nel settore delle autostrade del mare con la controllata GNV e con la partecipata Moby.

Oltre ad aver fondato una compagnia ferroviaria, Medlog, il gruppo ginevrino sta dispiegando una strategia di cooperazione e competizione, anche attraverso le acquisizioni, nel settore ferroviario. Con Mercitalia, la società di Ferrovie dello Stato ha sottoscritto un protocollo di intesa.

Ferrovie dello Stato e il gruppo Mediterranean Shipping Company (Msc) starebbero studiando un'alleanza azionaria nel trasporto ferroviario. Il colosso marittimo controllato da Gianluigi Aponte è in trattativa per rilevare una partecipazione fino al 49% di Tx Logistik, azienda di logistica ferroviaria

tedesca attualmente controllata al 100% da Fs attraverso Mercitalia. Le due aziende, sempre secondo il Corriere, hanno preferito non commentare la notizia.

Il negoziato rientra nel protocollo d'intesa firmato a settembre del 2022 da Fs e Msc e volto a sviluppare l'intermodalità, ossia il passaggio delle merci da nave a rotaia e viceversa. Quel memorandum impegnava i due gruppi a esplorare possibili collaborazioni per rafforzare la catena logistica italiana ed europea.

Fondata nel 1999, Tx Logistik ha sede in Germania ed è attiva in altri sette Paesi dell'Europa centro-settentrionale: Francia, Danimarca, Svezia, Norvegia, Austria, Olanda e Svizzera. Effettua oltre 20.000 treni all'anno, principalmente sull'asse nord-sud, con un fatturato di circa 250 milioni di euro. Consentirebbe a Msc, che opera attraverso Medtrain e Medlog, di mettere piede in mercati dove ancora non è leader, proseguendo la strategia di crescita avviata negli ultimi anni.

L'impresa ferroviaria spagnola Renfe, fino ad oggi interamente in mano pubblica, ha scelto Msc come socio per il rilancio della controllata Renfe Mercancías, braccio operativo dedicato al trasporto merci: verrà trasferito al gruppo della famiglia Aponte almeno il 50% del capitale e il controllo della gestione.

Con questa operazione l'operatore ferroviario spagnolo cede la maggioranza di un'attività che negli ultimi anni aveva accumulato perdite ed era arrivata al limite della sostenibilità dal punto di vista finanziario (38 milioni di perdita nel 2022 che si aggiungono a un rosso di 64 milioni nel 2021 solo per citare gli ultimi due esercizi). Per Msc si tratta di un altro significativo passo in avanti nella strategia di trasformare la più grande compagnia di navigazione al mondo nel trasporto container in un operatore logistico sempre più integrato verticalmente e con una posizione sempre più rilevante nel business del trasporto merci su ferro.

L'importo finanziario della operazione non è stato reso noto ma fonti vicine a Renfe valutano in meno di 200 milioni di euro. Si tratterà di capire come sarà strutturata la nuova Renfe Mercancías. Attualmente le opzioni sul tavolo sembrano essere quella della creazione di una joint venture o il trasferimento degli asset di Renfe Mercancías a Medlog. In ogni caso la società pubblica cesserà di avere il controllo e passerà il testimone al nuovo azionista.

Renfe manterrà il controllo sul traffico militare e su attività che riguardano la sicurezza nazionale, anche se questa operazione significa a tutti gli effetti una privatizzazione della società che dal 2015 compete nel libero mercato a seguito della liberalizzazione del settore.

Il processo di scelta del nuovo partner da parte di Renfe è durata un anno. Nelle prime fasi la società ha ricevuto fino a trenta manifestazioni d'interesse, anche se poi la lista si è ridotta a soli tre candidati: Msc, la compagnia francese Cma Cgm e la danese Maersk. Non è certo un caso che nella short list dei potenziali acquirenti siano state selezionate tre delle grandi compagnie marittime operanti nel settore dei contenitori. Renfe Mercancías è il primo operatore di trasporto merci sui binari spagnoli, davanti a Captrain (Snf), Continental Rail e Transfesa.

Le mosse strategiche compiute da MSC corrispondono ad un più visione più generale tendente a gestire in modo integrato i diversi vettori di trasporto marittimo, ferroviario ed aereo, entrando anche nel controllo di attività logistiche. Il gruppo ginevrino non è il solo grande operatore di armamento che si sta muovendo in questa direzione.

Maersk, il più diretto concorrente di MSC nel settore dei contenitori, ha acquisito, con un investimento di 644 milioni di euro, la compagnia aerea Senator International, che opera 19 voli settimanali nel settore cargo. E' stato poi costituito Maersk Air Cargo, scegliendo il secondo aeroporto danese, Billund, come il proprio hub per avviare le operazioni. La nuova società ha acquisito la compagnia Star Air, La piena operatività è cominciata nella seconda metà del 2022, con l'obiettivo di far convergere almeno un terzo del traffico aereo merci nel perimetro della propria offerta.

Evergreen Marine Corporation settima azienda al mondo nel settore dei contenitori con base a Taiwan, sta entrando nel settore aereo, acquisendo a sua volta EVA, compagnia aerea operativa sia nel settore delle merci sia in quello dei passeggeri, mentre la società marittima francese CGA-CGM possiede già una sua flotta di 9 aerei Airbus, ai quali si aggiungeranno due Boeing B777.

Prosegue dunque l'onda lunga delle concentrazioni nel settore marittimo, senza che le autorità di regolazione alzino neanche le sopracciglia. Gli enormi profitti delle grandi compagnie armatoriali nel settore del trasporto internazionale di contenitori hanno fornito i mezzi finanziari per riscrivere completamente la governance del settore.

Non è bastata solo la concentrazione armatoriale, con il potere di mercato nelle mani delle principali compagnie. Si è passati poi al controllo delle banchine portuali ed all'ingresso in settori complementari del trasporto: dal trasporto su gomma, al trasporto aereo, al settore ferroviario, alla logistica.

Poi si è aperto un altro fronte, se possibile ancora più delicato per quanto riguarda i profili della concorrenza. Settori che, per utilizzare il linguaggio comunitario esano *essential facilities*, vale a dire servizi di interesse generale, stanno diventando oggetto del processo di formazione di oligopoli integrati verticalmente ed orizzontalmente. Si tratta di quella trasformazione verso quello che ho definito in un mio recente libro il capitalismo della mobilità, destinato ad influenzare l'evoluzione dell'economia internazionale nel suo insieme.

Recentemente, ancora una volta, Mediterranean Shipping Company è entrata con una quota rilevante in Boluda Towage. Boluda Towage, il più grande gruppo di rimorchio portuale europeo con una flotta di circa 400 unità e sede a Valencia. L'ingresso di Msc in Boluda avviene tramite la controllata MedTug con una quota di circa il 15 per cento.

Sembra che si tratti più di un'alleanza che di un'operazione di controllo, del valore (non ufficiale però) di circa 1,5 miliardi di euro, andando a creare il più grande gruppo di rimorchio portuale al mondo con una flotta di circa 600 unità, superando la danese Svitzer appartenente al gruppo Maersk, che ne conta circa 440. La nuova alleanza vedrà assieme il primo gruppo rimorchiatore portuale europeo ed il colosso armatoriale Msc, che a ottobre scorso ha acquisito Rimorchiatori Mediterranei, dalla genovese Rimorchiatori Riuniti, per circa un miliardo di euro e 170 mezzi.

Entrando nel dettaglio dell'operazione, Boluda Towage Holding, società nata a novembre scorso con questa finalità, ha ceduto a dicembre scorso il 7,2 per cento della sua quota a SAS Shipping Agencies di Msc. La holding contiene le società di rimorchio Boluda World Tug's, Tug's Services Panama, Remalcadores y Lanchas (attiva in Uruguay) e Remolcadores y Barcasas del Caribe, presente nei porti della Repubblica Dominicana.

Infine, MedTug ha ceduto i suoi rimorchiatori e parte dei suoi crediti a Boluda Towage per un valore complessivo di 240 milioni. In questo modo Msc è entrata con una quota del 15,6 per cento in Boluda

Towage Holding. L'operazione potrebbe anche non finire qui: nel caso in cui Rimorchiatori Mediterranei confluisse in Boluda Towage Holding la quota di partecipazione del gruppo fondato da Gianluigi Aponte nella società spagnola salirebbe ancora.

In sintesi, dovremo fare i conti nei prossimi anni con un incrocio proprietario e gestionale tra trasporto marittimo, trasporto ferroviario e trasporto aereo, condito anche dalle attività logistiche, che solo sino a qualche anno fa sarebbe stato considerato del tutto innaturale e contraddittorio. Gli utili che sono stati generati dal trasporto contenitori durante la pandemia sono stati reinvestiti innanzitutto nelle compagnie aeree, che proprio nella pandemia hanno conosciuto un crollo del fatturato particolarmente rilevante. Ovviamente era il momento giusto per fare acquisizioni a prezzi interessanti.

Porti ed aeroporti, con ogni probabilità saranno infrastrutture destinate a dialogare maggiormente rispetto alla storia che sino ad oggi si è determinata. Ed anche i mercati del trasporto merci e del trasporto passeggeri conosceranno traiettorie evolutive che saranno con ogni probabilità più interconnesse.

#### **LA CONCENTRAZIONE NELL'ECONOMIA MARITTIMA E LE POLITICHE DI REGOLAZIONE**

Dal dominio delle multinazionali industriali e tecnologiche si sta insomma passando all'era dei poteri oligarchici e concentrati nel settore dei trasporti (Spirito, 2022). Il potere di mercato delle multinazionali del mare, soprattutto nel segmento dei contenitori, si sta allagando attraverso acquisizioni, alla logistica portuale e terrestre, con conseguenze rilevanti dal punto di vista della organizzazione del mercato della mobilità, oltre che anche delle tensioni inflazionistiche che si stanno manifestando in modo repentino anche per effetti delle dinamiche sui prezzi del trasporto.

Nel settore armatoriale italiano il 2,2% delle aziende occupa l'80.4% degli addetti. Pochi operatori governano l'offerta, e questo fenomeno si è determinato nel corso dei decenni recenti. In un Paese come l'Italia, caratterizzato dal dominio delle piccole e medie aziende, l'economia del mare ha assunto le caratteristiche di un grado di concentrazione elevato, che poi ha consentito non solo di consolidare la posizione dominante sul core business ma anche poi di allargare la catena del valore verso il sistema del trasporto terrestre, trasformando profondamente le caratteristiche della industria logistica.

“La concentrazione verticale nell'industria del container marittimo pone nuove sfide per la regolamentazione della concorrenza. Le compagnie armatoriali possono utilizzare le eccezioni di cui godono rispetto alle regole della concorrenza in diversi ordinamenti e la liquidità che generano per acquisire vantaggi competitivi in mercati dove competono direttamente con gli operatori del trasporto merci, gestori di banchine portuali o operatori logistici che non dispongono di queste stesse regole di eccezione” (ITF, p. 7, 2022).

I profitti che si sono generati in modo così massiccio nell'industria del settore dei contenitori inducono inevitabilmente ad una serie di considerazioni sulle azioni di politica industriale che devono essere messe in campo per riequilibrare l'assetto del mercato. “Le compagnie marittime dei contenitori hanno registrato eccezionali performance di profitto nel 2020 e nel 2021. Le dieci più grandi compagnie hanno raggiunto un profitto di 17 miliardi di dollari nel 2020 e di 160 miliardi di dollari nel 2021. Sin dalla prima trimestrale del 2020 i margini di profitto operativo hanno raggiunto livelli mai osservati precedentemente” (ITF, p. 42, 2022).

Una delle strade consiste nella diversa ripartizione dei costi di investimento delle infrastrutture portuali, che oggi sono quasi esclusivamente nella sfera della finanza pubblica. “Il grado di copertura dei costi dell’infrastruttura marittima pubblica è molto basso. Nella Unione Europea, i vettori contribuiscono solo per il 4% ai costi di finanziamento e mantenimento delle infrastrutture nei porti e nei canali inter-oceanici. Generalmente, i vettori marittimi pagano solo una frazione di questi costi, meno rispetto agli altri modi di trasporto. I porti causano anche considerevoli costi esterni, per effetto dell’inquinamento generato dalle navi. Per risultati più efficienti di politica pubblica, i governi dovrebbero recuperare una quota più ampia dei costi di infrastruttura mediante corrispettivi delle concessioni ed altri introiti” (ITF, p. 9, 2022).

L’assetto del mercato logistico nel trasporto dei contenitori non si è modificato solo per effetto di un drammatico aumento dei prezzi e di una crescita vorticoso dei profitti delle compagnie. Non si è solo determinato un verticale peggioramento nella qualità e nella affidabilità dei collegamenti.

Si è generata soprattutto una rarefazione della rete delle connessioni globali, che ha modificato anche i rapporti relativi tra le diverse aree geografiche e tra le diverse nazioni. L’Italia è tra i Paesi che pagano il prezzo più alto da questo punto di vista. Una rarefazione dei servizi e minori collegamenti diretti si traducono in ulteriori costi logistici ed in un peggioramento invisibilmente silenzioso della competitività.

Le compagnie armatoriali, attraverso le alleanze che hanno operato razionalizzazioni nelle rotte e negli orari, hanno ridotto l’offerta del 12%: questo elemento si è tradotto inevitabilmente in una pressione sui costi del trasporto, quando la domanda è ripartita a valle della seconda ondata pandemica.

Invece di far funzionare le regole della concorrenza, il trasporto marittimo dei contenitori si è organizzato secondo i meccanismi di funzionamento propri di un cartello, capace di razionalizzare la struttura dei costi di produzione e di scremare il mercato cogliendo l’obiettivo della massimizzazione del profitto. I prezzi sono aumentati, la qualità è diminuita e le connessioni si sono ridotte. Tutti i vantaggi sono andati ai produttori, a danno dei consumatori e del mercato.

“Le linee dirette di connessione marittima sono fortemente diminuite in America Latina , dove 35 Paesi hanno subito un calo delle connessioni dirette), in Europa (con riduzioni in 26 paesi) e nell’Africa subsahariana (riduzioni per 26 Paesi). Francia ed Italia sono tra i Paesi che hanno registrato un drastico ridimensionamento nella connettività diretta. Le regioni che hanno registrato il minore calo nella connettività delle linee dirette sono l’Australasia e l’Oceania” (ITF, p. 24, 2022). Il numero dei Paesi direttamente connessi da collegamenti stabili ha raggiunto il livello più basso dal 2006.

Gli incroci di concentrazione non si stanno limitando solo all’interno delle singole modalità di trasporto, ma cominciano a generare partecipazioni intersettoriali, che cominciano a disegnare una piattaforma integrata di vettori guidati da pochi operatori globali. La logistica costituisce il collante di questo processo di integrazione e di fusione, destinato a trasformare profondamente il panorama dell’offerta, ed anche la struttura del sistema produttivo nel suo insieme.

La concentrazione e le dinamiche che abbiamo verificato nel settore del trasporto aereo, si stanno determinando anche nel caso dei collegamenti marittimi. Mentre nel settore dei passeggeri la ripresa è molto graduale, e richiederà un tempo di assestamento coerente con l’evoluzione del ciclo pandemico,

nel settore del traffico commerciale le aggregazioni industriali sono molto accentuate, e modificano profondamente la struttura del business.

Questo processo di concentrazione si è determinato in presenza di una forte crescita nei volumi di traffico del mercato marittimo, che tra il 1970 ed il 2019 è più che quadruplicato, passando da 2,5 a 11,1 miliardi di tonnellate. Mentre il numero delle navi operative è aumentato del 78%, la capacità di stiva è cresciuta in linea con l'incremento dei volumi del mercato.

“Una Alleanza marittima rappresenta una tipologia di accordo cooperativo tra operatori oceanici. Le Alleanze sono formate per coprire differenti rotte commerciali grazie alla cooperazione di vari membri su scala globale. Una Alleanza è guidata essenzialmente dalla necessità di razionalizzare e ridurre i costi operative, che nel settore marittimo rappresentano il 67% dei costi totali” (Vourouris, p. 18, 2020).

Non è poi detto che le finalità delle Alleanze si fermino solo al conseguimento di economie di scala. In una fase di mercato stagnante o decrescente, tale obiettivo riesce a limitare i danni di un periodo recessivo. Quando poi cambia la fase, e la domanda di trasporto cresce, i comportamenti convergenti di una Alleanza possono cambiare, per non limitarsi a ricerca ottimizzazioni nel modello di offerta.

Nella rete del trasporto marittimo si sono formate, ed ora anche consolidate nel corso degli anni recenti, tre Alleanze globali nel segmento dei container che governano quasi l'80% del traffico mondiale: 2M, The Alliance ed Ocean Alliance. Tali raggruppamenti rappresentano l'80% del traffico mondiale di container, ed operano circa il 95% del totale della capacità di stiva nelle connessioni tra Oriente ed Occidente. A marzo del 2020, la regolamentazione comunitaria n. 906/2009, che consente il funzionamento dei grandi raggruppamenti marittimi, è stata rinnovata per altri quattro anni.

Questa concentrazione è nata nella fase delle grandi crisi economiche dal 2007 al 2013, come una necessità per razionalizzare le rotte, per evitare una caduta incontrollata dei prezzi, per reggere su un mercato che vedeva la caduta della domanda assieme alle consegne di navi che erano state ordinate nella fase precedente. Siamo ormai alla quarta generazione delle Alleanze marittime (Vourouris, 2020).

Quando più di recente il ciclo economico ha mutato segno, nella fase successiva alla seconda ondata della pandemia, l'orizzonte delle Alleanze è mutato profondamente. I prezzi dei noli si sono moltiplicati di diversi ordini di fattori, sono continuate le azioni di concertazione per la razionalizzazione delle rotte di lunga percorrenza, si sono rafforzati i meccanismi di coordinamento tra i componenti delle Alleanze.

La regolamentazione europea, nella prima fase di formazione dei tre raggruppamenti, aveva consentito la concentrazione applicando la *exemption rule*: in quel passaggio era anche comprensibile, perché si trattava di una mossa difensiva al fine di proteggere l'industria marittima da una congiuntura di mercato caratterizzata da una estrema difficoltà.

Tuttavia, anche successivamente, in presenza di una situazione economica ormai mutata di segno, l'Unione Europea per la seconda volta ha dato la propria autorizzazione alle tre Alleanze, in qualche modo evitando di cogliere quali sarebbero state le conseguenze della concentrazione nel momento in cui è cambiato il quadro di riferimento.

Il fenomeno di concentrazione nel settore del trasporto marittimo internazionale di container ha raggiunto un'intensità ed effetti tali che è intervenuta, a fine febbraio 2022, direttamente la Casa Bianca per annunciare la volontà degli Stati Uniti d'America di “abbassare i prezzi e ripristinare eque regole del gioco”, benedecendo uno “storico accordo” fra Federal Maritime Commission (Fmc) e

Department of Justice (Doj) mirato a far sì che “i grandi *ocean carrier* non possano approfittare della loro posizione a danno di imprese e consumatori statunitensi. Oggi tre alleanze globali (2M, The Alliance, Ocean Alliance), composte interamente da compagnie straniere, controllano quasi tutto il trasporto marittimo e, con il potere di aumentare i prezzi per le imprese e i consumatori americani, minacciano la nostra sicurezza nazionale e la competitività economica”.

La nota della Casa Bianca prosegue con una dettagliata disamina di questa premessa. Le tre alleanze, la cui consolidazione si è realizzata negli ultimi 10 anni: secondo Washington controllano l’80% della totale capacità di stiva container e il 95% delle rotte est-ovest. “Dall’inizio della pandemia queste compagnie hanno drammaticamente reso più costosi i trasporti, rincarando noli e tariffe: 100% fra Asia e Usa e 1.000% fra Usa e Asia rispetto a gennaio 2020”, senza dimenticare i rincari alle tariffe di stoccaggio e deposito (“*detention and demurage*”).

“Tutto ciò si è tradotto in prezzi maggiori per i consumatori americani. Secondo la Fed e la Bce l’aumento del costo dei trasporti marittimi impatterà in un aumento dell’1% dei prezzi al consumo. Questo mentre i *liner* registrano ricavi elevati e margini di profitto vertiginosi. Alcune stime parlano di ricavi per 190 miliardi di dollari della *container shipping industry*, con margini di profitto di circa il 56%”.

Secondo la Casa Bianca tali risultati sarebbero stati ottenuti attraverso pratiche commerciali specifiche, dannose per le imprese americane, dalla cancellazione o cambio unilaterale delle prenotazioni all’imposizione di costi aggiuntivi senza preavviso, dal rifiuto dei carichi per accelerare i turnaround alle “*box rules*” imposte agli autotrasportatori.

Un secolo fa, con l’Ocean Shipping Act, il Congresso aveva delineato una regolamentazione dei vettori oceanici calibrata sul concetto di utility, prevedendo l’immunità dalle regole antitrust per gli accordi fra operatori, ma solo laddove tali alleanze fossero strette nel ‘pubblico interesse. Ma il Congresso ha progressivamente deregolamentato l’industria, espandendo l’immunità antitrust e indebolendo gli obblighi dei vettori oceanici di operare con prezzi e tariffe trasparenti e di non discriminare imprese e clienti. Ecco come siamo arrivati al punto in cui tre alleanze possono dominare il mercato del trasporto marittimo e schiacciare le imprese e i consumatori americani.

Da qui la decisione dell’amministrazione Biden-Harris di intervenire per abbassare i prezzi e ripristinare eque regole del gioco. Ecco quindi l’accordo fra Doj e Fmc, col primo che fornirà alla seconda giuristi ed economisti della Divisione Antitrust per contrastare le violazioni dello Shipping Act e delle leggi correlate, mentre Fmc offrirà il supporto e l’esperienza dell’industria marittima per favorire l’applicazione dello Sherman Act e del Clayton Act.

Fmc rafforzerà la vigilanza sul settore e perfezionerà il sistema di sanzioni a carico degli *ocean carrier* per i depositi prolungati dei container sulle banchine, causa principale della congestione dei porti in questi ultimi due anni, forte dei buoni risultati ottenuti a Long Beach e Los Angeles con le analoghe misure sperimentate negli ultimi mesi.

Si stanno insomma attivando dunque reazioni all’eccesso di concentrazione nell’industria marittima, almeno da parte degli Stati Uniti. Oltretutto, l’esenzione europea dalla applicazione delle regole della concorrenza verso i grandi armatori è stata concessa assieme ad uno speciale regime fiscale che fissa l’aliquota al 7%, rispetto - ad esempio - al 23% dei terminalisti portuali ed al 27% degli spedizionieri.



Nel 2021 gli esiti di questa concentrazione nel settore del traffico dei contenitori stanno raggiungendo risultati davvero sorprendenti: le prime dieci compagnie armatoriali mondiali registreranno profitti della gestione che supereranno i 150 miliardi di euro nel 2021.

Questa posizione dominante non strangola solo la concorrenza all'interno del settore, ma condiziona le dinamiche del commercio internazionale, i prezzi delle merci, le strategie internazionali delle imprese manifatturiere, le prospettive della globalizzazione. La principale Alleanza, quella formata da Maersk ed MSC, dispone di 1.233 navi, con una capacità di 8,2 milioni di contenitori. Ocean Alliance, composta da CGA-CGM, Cosco ed Evergreen opera con 1.200 navi ed una capacità di trasporto di 7,3 milioni di container. Infine The Alliance, formata da Hapag-Lloyd, HMM, Yan Ming e ONE gestiscono 643 navi con una capacità di 5,5 milioni di container. L'insieme delle tre Alleanze rappresenta l'85,2% della capacità mondiale di stiva ed il 100% della capacità di stiva verso l'Europa.

Il fenomeno più drastico e di maggiore impatto per il commercio internazionale nello scenario post-pandemico è rappresentato dall'aumento dei noli, che avrà nel medio termine un impatto anche sulla inflazione e sulla configurazione delle rotte internazionali. L'indice medio SCFI (Shanghai Containerized Freight Comprehensive Index) ha registrato, nel terzo trimestre del 2021, un aumento del 255% rispetto allo stesso periodo del 2020: ad ottobre del 2021 ha registrato il suo massimo storico di 4600 punti, per scendere leggermente nel mese di novembre.

L'aumento generalizzato dei noli, che si è manifestato a valle della pandemia, non si è spalmato in modo omogeneo tra le diverse rotte del trasporto internazionale di contenitori. Da Shanghai a Genova, ad esempio, si è registrato un incremento del 500%, a testimonianza che gli operatori del trasporto marittimo hanno spinto la leva del prezzo laddove la domanda aveva caratteristiche maggiormente rigide, e l'offerta ne controllava l'integrità delle capacità trasportate. Questo elemento costituisce uno dei segnali che mettono in evidenza la struttura oligopolistica del mercato, proprio perché la modulazione della crescita dei noli ha seguito la disponibilità a pagare da parte del mercato.

La pandemia ha determinato una frattura nel trasporto marittimo, anche se il risultato è stato meno dannoso rispetto a quanto si è paventato nella fase iniziale. Lo shock vissuto nella prima metà del 2020 ha causato una contrazione del trasporto marittimo pari al 3,8% nel 2020, come è stato certificato dall'Unctad.

Nella seconda metà dell'anno si è registrata una ripresa sia pure asimmetrica, e dal terzo trimestre i volumi di traffico sono tornati a crescere. Nel 2021, in coerenza con la ripresa del commercio internazionale e della produzione mondiale, il traffico marittimo cresce del 4,3%.

La ripresa ha posto in evidenza una serie di colli di bottiglia nella catena dell'offerta logistica. Sono emerse carenze nelle attrezzature e nei container, mentre i porti si sono risultati congestionati determinando rallentamenti delle operazioni. Sono aumentati radicalmente i noli, soprattutto nel segmento dei container, e la profittabilità per gli armatori è andata alle stelle.

Soprattutto la pandemia ha accelerato le tendenze di fondo che erano già in atto; nel lungo termine questo andamento trasformerà il panorama del trasporto marittimo. I trend della digitalizzazione e della sostenibilità ambientale sono diventati centrali nel sistema dell'industria marittima. Il commercio online sta trasformando le abitudini dei consumatori in modo strutturale, e di conseguenza la catena logistica sarà profondamente riorganizzata.

L'aumento dei noli non si è riflettuta solo negli equilibri della industria marittima ma genererà un impatto significativo sui sistemi economici. Secondo le stime dell'Unctad se i prezzi dei trasporti marittimi transoceanici restassero alti nella attuale dimensione, si determinerebbe, solo per effetto dell'aumento dei noli, un impatto inflazionistico stimato pari nel 2023 all'1,5% annuo, che sarà ancora più sostenuto nei paesi in via di sviluppo.

Ma i riflessi dell'aumento nei noli marittimi avranno un impatto non solo sul tasso di inflazione, ma anche sul versante della produzione industriale; l'Unctad stima che un aumento del 10% nei prezzi di trasferimenti internazionali di containers genera un decremento nella produzione industriale negli Stati Uniti e nell'area euro pari a più dell'1%.

Nella crescita dei noli confluiscono molte componenti: il rimbalzo drastico della domanda, i blocchi e la congestione logistica, la mancanza o la scarsità di equipment (a cominciare dai container). Ha contato però anche la scelta operata dagli armatori sulla razionalizzazione dell'offerta e sulla ottimizzazione nel collocamento degli spazi stiva sul mercato.

Le Alleanze marittime hanno gestito la fase con estrema sagacia, guardando prima alla razionalizzazione dei costi, durante la fase di calo della domanda, e poi alla massimizzazione dei profitti, nella fase di mercato crescente, continuando a cancellare tracce già prenotate (*blank sailing*).

La crescita repentina e drastica dei noli marittimi sta determinando una tendenza al consolidamento dei collegamenti ferroviari di lunghissima percorrenza tra la Cina e l'Europa, La società danese DSV, terzo spedizioniere mondiale, sta programmando un forte potenziamento dei treni blocco, in particolare nella relazione Jaozhou (provincia dello Shandong) e Milano. Anche nel settore ferroviario sono pochi i grandi player che possono gestire servizi complessi di lunghissima percorrenza che caratterizzeranno il panorama delle relazioni commerciali e logistiche nel prossimo periodo.

La caratteristica forma di oligopolio che il mercato del trasporto dei container ha assunto contiene implicazioni a doppio taglio. Prendiamo ad esempio l'iniziativa volontaria che le grandi compagnie stanno imprimendo verso una maggiore consapevolezza ecologica sulle emissioni inquinanti, con la conseguente necessità di rinnovare le flotte.

Per un verso si tratta certamente di una spinta positiva per le necessarie azioni verso l'ambiente, mentre per altro verso si consolideranno, mediante tale percorso, le posizioni dominanti, proprio per il volume di investimenti che dovrà essere messo in campo per poter stare dentro i nuovi standard richiesti dal mercato (Alger e altri, 2021).

La posizione dominante che le Alleanze marittime hanno acquisito e consolidato nel traffico mondiale dei container sta determinando non solo una concentrazione orizzontale in questo mercato, ma sta dando vita anche ad una concentrazione verticale nella filiera complessiva del trasporto internazionale di merci.

Il controllo dei principali terminal portuali internazionali nei porti strategici del mondo comincia a stare nelle mani dei colossi del trasporto marittimo dei container, e le stesse compagnie stanno cominciando ad investire nella intera filiera del trasporto, acquisendo una posizione rilevante nell'autotrasporto e nel trasporto ferroviario delle merci.

L'assenza di politiche antitrust, che stavolta possono essere esercitate in modo sostanziale su scala internazionale, rischia di condizionare l'evoluzione di lungo periodo non solo del trasporto marittimo,

ma anche del sistema economico internazionale, perché questi assetti determineranno effetti a cascata in una scacchiera molto più estesa di componenti fondamentali e costitutive della organizzazione industriale.

La concentrazione si sta determinando non solo nelle singole modalità di trasporto, ma anche nella catena delle attività multimodali ed intermodali, ed in particolare nella gestione dei terminali che organizzano la distribuzione delle merci. Nella individuazione del mercato rilevante si possono seguire in questo caso due strade di misurazione: una basata sull'incidenza del costo dei trasporti, l'altra sul bilanciamento tra domanda ed offerta (Saeedi ed altri, 2021).

Seguendo entrambe le tecniche di valutazione "i maggiori terminali intermodali interni in Europa sono fortemente concentrati. Si verifica inoltre che una maggiore concorrenza si registra sui mercati del Nord Europa rispetto alle aree centrali e meridionali del continente europeo" (Saeedi e altri, 2021).

L'accessibilità concorrenziale alle strutture intermodali costituisce uno dei parametri con i quali si può misurare l'organizzazione efficiente dei mercati nel trasporto e nella logistica. I nodi di interscambio rappresentano un fattore strategico nella catena del valore perché, come si sta dimostrando anche durante la crisi pandemica con i porti cinesi, la congestione degli anelli delicati di smistamento condiziona il funzionamento complessivo dei mercati, non limitandosi solo all'impatto logistico ma generando un effetto di diffusione anche sulla rete distributiva dei prodotti finali, e, soprattutto, dei componenti intermedi e delle materie prime.

I terminali sono un delicato imbuto che rischia di accrescere il potere di mercato degli attori oligopolistici del mercato. Nella realizzazione degli investimenti e nella attuazione delle politiche antitrust maggiore attenzione, proprio per questa ragione, dovrebbe essere dedicata all'accesso ed alla disciplina dei sistemi di smistamento e di distribuzione delle merci.

Intanto, la concentrazione, anche proprietaria, tra le infrastrutture prosegue. Negli ultimi decenni, l'integrazione tra porti è diventata un obiettivo politico e strategico di rilevante importanza a livello mondiale derivato dalla competizione globale e dai miglioramenti tecnologici (Lili, Sang-Ho, 2021). In base ai dati della Banca Mondiale, dal 1990 al 2019 più di 70 nazioni hanno organizzato 471 progetti di privatizzazione di porti, con un investimento totale di risorse finanziarie mobilitate pari a 117 milioni di dollari.

#### **LO SCENARIO MEDITERRANEO ED I PROCESSI DI CONCENTRAZIONE**

Il Mediterraneo, che costituisce circa l'1% della superficie marittima mondiale, concentra un quarto del traffico dei contenitori e circa il 30% della movimentazione delle rinfuse liquide (principalmente petrolio). Il Mare Nostrum è tornato ad essere un crocevia strategico di primaria rilevanza, dopo che la rotta atlantica e quella pacifica avevano conquistato il dominio del mondo tra la fine della seconda guerra mondiale e l'inizio della globalizzazione.

La centralità del Mediterraneo negli scenari geopolitici che si stanno aprendo ci interroga sul ruolo che potrebbe ricoprire l'Italia nel futuro dell'economia marittima. Tuttavia, il nostro Paese continua a vivere ancora un provincialismo logistico che è il principale nemico per giocare un ruolo da protagonista.

Non emerge nemmeno una prospettiva internazionale in chiave europea e mediterranea. Questa esigenza non riguarda solo l'Italia, ma l'intera Unione Europea. Nello scacchiere mediterraneo si

muovono potenze economiche e militari interessate a costruire influenze in un'area che concentra i flussi di merce ma anche le strategiche risorse energetiche, sia quelle della vecchia economia sia quelle, in prospettiva, della energia sostenibile di domani, ma anche la connessione dei cavi sottomarini e lo sfruttamento delle risorse naturali.

Oggi - ancor di più - si avverte l'esigenza di un progetto geopolitico e geostrategico che sia in grado di collocare gli investimenti infrastrutturali in un perimetro largo composto dalle politiche industriali e logistiche su scala mondiale. L'economia è guidata dalle catene globali del valore che hanno riarticolato e ridisegnato i processi produttivi e logistici a partire dallo sviluppo e dal consolidamento della globalizzazione. Fuori da questo circuito si resta su un crinale di marginalizzazione, soprattutto quando la stessa globalizzazione sta conoscendo una fase di ridisegno e di riscrittura, dopo la pandemia e la guerra russo ucraina.

Ancora una volta i porti meridionali, che pure movimentano quasi la metà delle merci in arrivo ed in partenza dal nostro Paese, sono ancora rimasti sullo sfondo di una visione tradizionale, ancorata sostanzialmente all'economia italiana di diversi decenni fa, quando il nostro Paese esprimeva capacità competitiva attraverso le grandi industrie settentrionali ed i distretti del nord est. Quel mondo è scomparso, eppure ci aggrappiamo ancora alla rappresentazione di un sistema manifatturiero che si è indebolito, o addirittura non c'è più.

Intanto, lo scenario economico si è radicalmente modificato, e non abbiamo riflettuto sulle modalità attraverso le quali assicurare una continuità competitiva al sistema produttivo nazionale, nel passaggio dal capitalismo dei territori a quello delle piattaforme.

Senza una centralità delle politiche industriali non può mai dipanarsi una politica della logistica. L'esito di questa mancanza di dialogo tra manifattura e connettività si è reso evidente con una colonizzazione logistica del nostro Paese e con un più generale arretramento di competitività, segnalato dalla stagnazione della produttività totale dei fattori.

L'Italia, ed il Mezzogiorno ancor di più, si è sganciata gradualmente dal treno della rivoluzione tecnologica, restando in buona parte estranea alla riorganizzazione del capitalismo digitale, se si esclude il decentramento produttivo di alcune industrie alla ricerca tattica di economie di costo. È mancata una visione strategica della mano pubblica, ed ora se ne vedono le conseguenze, con un orizzonte tutto schiacciato su decisioni di carattere tattico.

Il sistema portuale ha risentito dell'arretramento competitivo della struttura produttiva nazionale, in modo particolare nel Mezzogiorno, dotato di una armatura manifatturiera tradizionalmente debole, e soggetto nella fase più recente al ripiegamento della grande industria pubblica.

Gli scali portuali sono andati in ordine sparso, privi di un disegno di articolazione strategica che ne consentisse la valorizzazione: sono prevalse le spinte verso la competizione interna, più che verso la proiezione su scala internazionale. La portualità meridionale è rimasta al traino di un disegno vecchio, che non corrisponde più alla realtà industriale internazionale del nostro tempo.

In questo modo il nostro Paese non ha colto le opportunità di crescita, mentre si sono sprecati fiumi di inchiostro sull'Italia quale piattaforma logistica del Mediterraneo. Solo l'intuizione di un imprenditore illuminato, quale è stato Angelo Ravano, ha consentito a Gioia Tauro di intercettare parte dello sviluppo mediterraneo del traffico dei contenitori, nel modello del porto di transhipment che ha

catturato i transiti delle navi madre, di dimensione crescente, oggi sino ai 24.000 contenitori per le unità più grandi. Resta questa sinora l'unica vocazione chiara che lascia, per i porti meridionali, una traccia per gli anni futuri.

Ora, in un contesto che rende sempre più solidi i monopoli e gli oligopoli, non solo nell'industria, ma anche nell'economia marittima e nella logistica, stiamo consegnando capisaldi decisivi del nostro sistema infrastrutturale ai pochi soggetti che detteranno le condizioni al mercato. Dal mare gli oligopolisti della vezione sono sbarcati a terra, a controllare i punti nevralgici del sistema portuale per risalire come i salmoni la catena della logistica terrestre.

Nel caso del trasporto marittimo stanno maturando le condizioni per la realizzazione di un oligopolio bilaterale che stringe legami tra vettori marittimi e terminalisti portuali, particolarmente nel settore dei containers. Il Mezzogiorno è in prima fila in tale deriva.

L'industria marittima dei containers, cruciale per la globalizzazione, ha imbrigliato la discussione sul futuro del sistema portuale, mettendo al centro un segmento di mercato che, pur essendo certamente cruciale, non può assorbire l'intera articolazione delle politiche portuali. Restano sinora marginali almeno due settori cruciali che andranno messi al centro della riflessione, come le autostrade del mare e i terminali energetici.

Nel disegno della portualità italiana, proprio a testimonianza di una narrazione dominante che viene dal vecchio mondo delle ciminiere, nel PNRR viene sostanzialmente confermata la vecchia tesi delle due "ascelle" portuali settentrionali, rispettivamente collocate nel Mar Tirreno e nel Mar Adriatico, con i porti di Genova e di Trieste, mentre il resto del sistema è visto sostanzialmente in una funzione ancillare, assegnando a Gioia Tauro il ruolo di scalo di transhipment per i collegamenti transoceanici.

Continua a prevalere la lettura dei territori con lo specchietto retrovisore del passato, che ci può solo restituire l'immagine di ciò che è accaduto, senza indicazioni particolarmente significative per i sentieri in buona parte ignoti che dobbiamo affrontare nel nostro futuro prossimo. Accade persino che le immagini del passato possano essere fuorvianti per le sfide che ci attendono.

Prevale più la concorrenza tra gli scali nazionali che non la capacità di apertura verso il sistema marittimo internazionale. Siamo ripiegati sulle nostre disfide di Barletta, sui conflitti tra guelfi e ghibellini, mentre non esprimiamo ancora un disegno nazionale di architettura logistica che deve essere necessariamente basato sulle gerarchie e sulle specializzazioni tra i sistemi portuali.

Ci pestiamo i piedi in modo invidiabile, favorendo la crescita di altre polarità mediterranee che sottraggono spazio competitivo al nostro potenziale ruolo. Lo scenario continua ad offrire opportunità, sia pure non in eterno. Paradossalmente lo scalo nazionale che ha colto meglio le occasioni è quello di Trieste, perché è in realtà funzionale alla efficienza logistica del centro e dell'Est Europa. In questo modo siamo in realtà piattaforme di altri, più in una logica subordinata che non di affermazione soggettiva.

L'Italia con i suoi 8.000 km di coste e la posizione baricentrica nel Mediterraneo è un Paese potenzialmente a grande vocazione marittima. Tuttavia, per ragioni prevalentemente storiche, non ha mai sviluppato una vera cultura marittima. E' soprattutto la retorica vuota degli slogan che ha impedito la nascita di una coerente cultura marittima nel nostro Paese.

Continuare a ripetere che siamo al centro del Mediterraneo non aggiunge nulla. Siamo tutti al centro del Mediterraneo, che è sempre stato un bacino policentrico, salvo quando non esisteva una realtà politica imperiale come quella romana. Costruire un ruolo marittimo significa mettere mano a tutti gli strumenti della politica economica, infrastrutturale ed industriale.

E' esattamente quello che è mancato nel corso di questi decenni. Soprattutto non siamo riusciti, assieme agli altri Paesi comunitari del Mediterraneo, ad impostare una strategia europea. Dopo la caduta del muro di Berlino, l'Unione ha indirizzato la sua priorità strategica verso Est, seguendo gli interessi prevalenti della Germania. Intanto il Mediterraneo tornava ad acquisire un ruolo rilevante nei commerci internazionali e negli equilibri della geopolitica. Ma l'Europa non ha colto questa opportunità ed anzi ha visto l'ingresso nel Mare Nostrum di Turchia e Russia, che sono state protagoniste delle crisi siriana e libica.

In questo stesso periodo la Cina ha lanciato la *Belt and Road Initiative* (BRI), il progetto strategico infrastrutturale che sinora ha mobilitato investimenti per 962 miliardi di dollari, che ha dispiegato i suoi effetti anche nel bacino del Mediterraneo. Nella sponda meridionale del Mare Nostrum il gigante asiatico ha investito 75 miliardi di dollari, di cui 16 miliardi in Turchia.

Tra le altre azioni strategiche che sono state condotte è il controllo del porto del Pireo in Grecia, diventato nell'arco di pochi anni il terzo porto del Mediterraneo e la porta di ingresso della Cina nel sistema europeo. Paradossalmente, la privatizzazione dei porti e degli aeroporti è stata imposta dalla Troika come necessità per poter concedere i prestiti necessari al salvataggio del sistema greco rispetto al *default*, e la migliore opportunità è stata colta dalla Cina, attraverso la compagnia marittima Cosco, che costituisce la sua *longa manus*.

Insomma, le opportunità della economia marittima nello spazio economico del Mediterraneo non sono state colte per assenza di una visione strategica, non solo italiana ma anche europea. Il Mare Nostrum è stato identificato come il luogo della crisi dei migranti, e non come il sistema attraverso il quale riscrivere l'organizzazione economica dopo la crisi della pandemia e della guerra russo-ucraina.

Il raggio della globalizzazione si sta accorciando dentro i confini delle macroregioni mondiali, e le stesse catene del valore si stanno riscrivendo in modo coerente con questa nuova visione che si sta affermando. Alcuni dati cominciano a renderlo evidente. Nel 2022 per la prima volta il traffico marittimo delle autostrade del mare (ro-ro) ha superato nei porti italiani in volume il traffico dei container: 120,8 milioni di tonnellate rispetto a 119,5 milioni.

La proiezione mediterranea della portualità italiana resta una opzione sinora inespressa, mentre la sponda del Nord Africa sarà certamente uno dei teatri politici ed economici di maggior significato nell'arco dei prossimi decenni. La novità più significativa, aggiunta nella fase conclusiva della redazione del PNRR, riguarda il rilancio delle zone economiche speciali (ZES).

Le zone economiche speciali, che hanno caratterizzato la stagione lunga della globalizzazione internazionale, sono state introdotte nell'ordinamento italiano nel 2017, con l'obiettivo di attrarre investimenti produttivi ponendo i porti meridionali al centro di questo disegno.

Sono state costituite per tale ragione otto ZES, con una normativa oggettivamente meno attrattiva rispetto alle altre esperienze mondiali. Sostanzialmente sono stati messi a disposizione incentivi per gli investimenti, mediante il meccanismo del credito di imposta, e regole per la semplificazione,

inizialmente molto eteree. Ci sono voluti due anni per emanare i decreti di attuazione, e poi è arrivata la pandemia, che ha congelato tutto.

Il Governo di Mario Draghi, per iniziativa del Ministro Mara Carfagna, ha assunto, nell'ambito del Decreto Semplificazioni, l'opportuna iniziativa di varare l'autorizzazione unica per insediare nelle ZES nuovi stabilimenti industriali e logistici: rispetto alle 34 autorizzazioni necessarie si tratta di un rilevante passo in avanti per attrarre investimenti e rilanciare lo sviluppo. Lo strumento della conferenza unificata di servizio, gestita dal commissario della Zes, ha introdotto una positiva discontinuità.

Questo provvedimento si è affiancato ai 630 milioni di euro previsti per rafforzare l'armatura infrastrutturale delle ZES meridionali, portando a circa 4 miliardi il totale delle risorse stanziato per il sistema portuale italiano nel PNRR. Considerato il tempo molto limitato per la realizzazione degli investimenti del PNRR, è assolutamente vitale che si passi dalla fase di concezione a quella attuativa.

Lo strumento delle ZES, che sono oggi più di 5.500 nel mondo, costituisce una nuova chiave di politica industriale che ha rappresentato la formula di successo dei porti di Tanger Med in Marocco o Shenzhen in Cina. Anche qui, però, non si può pensare che le zone economiche speciali abbiano successo se il Paese non sarà in grado di intercettare le catene globali del valore nelle quali si articola l'economia mondiale.

Un solo dato potrebbe aiutare a riflettere: negli anni settanta del secolo passato operavano nel mondo circa 7.000 grandi aziende multinazionali. Ora questo numero è arrivato a superare quota 140.000: l'Italia, invece, continua ad essere caratterizzata da medie e piccole imprese, se si esclude qualche caso di aziende, che però - non casualmente - definiamo "multinazionali tascabili".

La danza del cambiamento è guidata dalle catene globali del valore e dalle imprese di grande dimensione: gli altri soggetti economici sono sostanzialmente vassalli nella struttura delle catene globali del valore, possono riuscire al massimo a collocarsi in posizioni di maggior vantaggio lungo la struttura manifatturiera che genera i prodotti finiti.

Sinora il capitalismo, anche nella sua versione digitale, si è orientato, con la globalizzazione, verso strutture oligopolistiche di organizzazione del mercato, che restituiscono valore in modo robusto solo ai rami alti della catena del valore. Senza un riposizionamento economico del tessuto produttivo, nazionale e meridionale, sarà davvero molto difficile tornare a contare nel disegno della geopolitica internazionale, composta da poteri economici che strutturano i mercati, determinando una gerarchia sempre più piramidale.

Le zone economiche speciali potranno aver successo solo se saranno in grado di intercettare le traiettorie del modello manifatturiero che si è affermato su scala internazionale. Non basta disegnare, come pure è necessario, un pacchetto localizzativo attraente in termini di incentivi fiscali e di misure di semplificazione amministrativa. Serve attrarre soggetti imprenditoriali di dimensione globale che siano in grado di generare ricadute produttive sui territori in termini di filiera e di internazionalizzazione.

Come poi sempre accade in Italia, invece di attuare le riforme, o di migliorarle, si decide di azzerare i percorsi precedenti per ricominciare daccapo, perdendo per strada i concetti fondamentali che sono stati intanto concepiti, elaborati e decisi. Il Ministro Fitto ha deciso di trasformare l'intero Mezzogiorno in una unica Grande Zona Economica Speciale. In questo modo la centralità del sistema portuale

meridionale in questo disegno si è completamente smarrito, e la localizzazione nelle aree portuali dei nuovi insediamenti manifatturieri diventa sempre meno probabile, determinando per questa via la conferma dello sdoppiamento (*decoupling*) tra nodi infrastrutturali e sistema produttivo.

Poiché è ragionevole immaginare che i costi delle aree di insediamento siano molto inferiori nelle aree interne, per questa via si trasferiranno alla logistica ed alla esternalità i costi di una politica industriale indifferenziata che viene confermata con la attuazione della unica Zes meridionale. Non allineare le scelte di insediamento industriale con la maglia della rete logistica determina diseconomie di assetto nella catena del valore che poi si pagheranno in termini di competitività sui mercati internazionali.

Intanto, la gerarchia tra anelli della catena logistica si sono, nel corso della esperienza economica che abbiamo vissuto, radicalmente modificati nel nostro Paese. Occorre comprendere che nella evoluzione recenti degli ultimi decenni la logistica marittima ha perso terreno in Italia rispetto alla logistica terrestre. Fatto 100 nel 1995 il valore aggiunto di ogni segmento delle attività di trasporto e logistica, è rimasto stabile il trasporto terrestre, ed in leggero calo quello postale. Il settore marittimo oggi vale 50 ed il trasporto aereo 20. Le attività di magazzinaggio ed i servizi di supporto logistico sono aumentati invece di quasi il 50% (Randstand, 2023).

La crisi di Alitalia spiega sostanzialmente il crollo del trasporto aereo, mentre la netta caduta del settore marittimo è effetto di uno spiazzamento sempre più accentuato del sistema industriale italiano rispetto alla rete delle connessioni mondiali, tanto è vero che il volume complessivo delle tonnellate in arrivo ed in partenza dai porti italiani è rimasto sostanzialmente stabile nel corso di tutto questo lungo periodo.

Ora si presenta una nuova finestra di opportunità terminata dalla riscrittura della globalizzazione su scala internazionale, con il fenomeno emergente del *reshoring* che tende a riportare le fabbriche strategiche più vicine al cuore delle operazioni. Si tratta di processi che da un lato sono guidati dal mercato ma che dall'altro è indotto anche dalle politiche pubbliche, se vengono messe in campo.

Lo sviluppo delle connessioni sulle distanze medie, più che non sulle distanze transcontinentali, dovrebbe indurre a comprendere che la divisione internazionale del lavoro sta cambiando radicalmente architettura. Dopo la crisi delle forniture determinatasi con la pandemia, e l'interruzione delle catene del valore, i grandi blocchi economici stanno investendo nella dotazione endogena delle risorse strategiche.

Pensiamo alla industria dei *microchips*, nel cui caso l'Europa ha messo sul tavolo incentivi per 43 miliardi di dollari, gli Stati Uniti per 50 miliardi e la Cina sta predisponendo un piano per 143 miliardi. Impiantare nuovi stabilimenti produttivi dedicati a questo settore strategico testimonia la riscrittura della mappa manifatturiera e tecnologica degli ultimi decenni.

Reindustrializzare il nostro Paese, a cominciare dalle regioni meridionali che presentano ancora un deficit di capacità produttiva, è la mossa necessaria per riscrivere anche la rete delle connessioni trasportistiche, che legano i luoghi di produzione con quelli di consumo. Sinora non emerge alcun programma di politica industriale che vada in questa direzione, se si eccettua l'iniziativa della costituzione di otto zone economiche speciali nel Mezzogiorno, recentemente riunificate in una unica ZES che comprende tutto il territorio meridionale.



La portualità meridionale costituisce ancora oggi un asset strategico per il sistema logistico italiano. Nella prospettiva dei prossimi decenni possono essere la piattaforma di dialogo verso l’Africa del Nord, che rappresenta il futuro dello sviluppo economico internazionale. Non è un destino ineluttabile, serve una agenda per determinare tale possibile scenario.

Ma gli scali delle regioni meridionali possono essere anche la risorsa principale per accompagnare la transizione energetica del nostro Paese. Oggi importiamo nei nostri porti petrolio e gas che transita nei nostri porti per alimentare l’industria ed i consumi delle famiglie.

Dobbiamo predisporre gli impianti che serviranno ad alimentare la transizione energetica verso altre fonti meno inquinanti, a cominciare dal gas naturale liquefatto per poi essere pronti a cogliere le altre opportunità di sviluppo tecnologico nelle fonti rinnovabili, nell’elettrico, nell’idrogeno.

La guerra ucraina ha messo ulteriormente in luce la necessità di fare in fretta per renderci autonomi e per evitare un costo dell’energia che sia spiazzante rispetto alla competitività dell’industria nazionale ed alla sostenibilità dei bilanci delle famiglie. Serve dare impulso ai progetti esistenti per la realizzazione di depositi di stoccaggio del gas naturale liquefatto, così come è indispensabile un programma straordinario di investimenti nelle risorse energetiche rinnovabili nelle aree portuali meridionali.

Per la riorganizzazione energetica nei porti è indispensabile che siano considerati gli assetti sul versante della terra assieme a quelli sul versante del mare. I porti sono uno dei gateway fondamentali per l’alimentazione energetica complessiva dei territori. I depositi di stoccaggio di petrolio e di gas presenti nei porti servono aree vaste delle regioni limitrofe agli scali.

Proprio per questa ragione, nella catena di rifornimento energetico gli scali marittimi sono una cerniera strategica della quale non si può fare a meno, nonostante le molte polemiche e le molte proteste che la presenza di queste infrastrutture nelle città determina. Ci troviamo dunque in un passaggio stretto, perché la transizione energetica determina la necessità di trasformare le infrastrutture presenti nei porti, sia per alimentare le città e le industrie sia per garantire il flusso delle energie indispensabili al funzionamento dell’economia marittima.

Da questo punto di vista i porti, intesi come infrastrutture, possono e debbono dare il proprio contributo per rendere adeguati dal punto di vista dell’impatto ambientale e della efficienza energetica anche gli impianti comuni di illuminazione, per operare laddove possibile con interventi per diversificazione delle fonti, promuovendo la diffusione di impianti solari o eolici, laddove convenienti ed ambientalmente compatibili.

La questione delle infrastrutture necessarie per realizzare la transizione energetica è molto sottovalutata nella discussione pubblica. Il punto fondamentale sta nella predisposizione di una rete di stoccaggio e distribuzione delle nuove fonti: dal gas naturale liquefatto all’idrogeno verde. Dentro questo disegno i porti meridionali possono giocare un ruolo di grande rilevanza, anche per la presenza più conveniente rispetto alle fonti attuali di alimentazioni del gas naturale liquefatto.

Senza predisporre queste infrastrutture di stoccaggio e distribuzione, la transizione energetica è uno slogan privo di contenuto. Nei porti italiani il tema muove appena i primi passi, più per qualche singola iniziativa che non per una azione complessiva capace di esprimere una regia nazionale. Esisteva un piano energetico nazionale, ma è stato completamente ignorato nelle scelte concrete di sviluppo.

Seguendo quello schema, il Mezzogiorno avrebbe potuto giocare un ruolo rilevante perché nella rete dei depositi portuali di GNL i porti meridionali avrebbero assunto un ruolo rilevanti. Come abbiamo visto, gli scali marittimi svolgono un ruolo di primo piano nell'assetto dei mercati energetici.

Storicamente per le fonti energetiche fossili, i depositi costieri hanno costituito parte rilevante della articolazione logistica della intera filiera, essendo elemento di congiunzione tra luoghi di produzione e luoghi di consumo. Ora si tratta di definire una strategia di infrastrutturazione per la transizione energetica. Inoltre, i porti stessi possono svolgere un ruolo di ottimizzazione ed efficienza nei consumi energetici della infrastruttura marittima.

La costruzione di una rete di depositi per il gas naturale liquefatto (GNL), a partire dai porti che costituiscono la necessaria porta di ingresso per l'importazione di questa fonte energetica, rappresenta uno degli elementi qualificanti del piano energetico nazionale. Qualche passaggio concreto in questa direzione comincia ad essere realizzato, anche in un Paese, come il nostro, nel quale tutto accade con estrema lentezza.

Oristano e Ravenna sono i primi impianti di stoccaggio ad essere realizzati. Altri tentativi per avviare progetti di investimento in infrastrutture per lo stoccaggio sono programmati, ad esempio a Napoli ed a Brindisi, ma hanno trovato ostacoli nelle istituzioni locali e nei soliti comitato dei no.

Il mutamento del quadro energetico mondiale implica una modernizzazione ed un adeguamento delle infrastrutture portuali tale da poter sostenere una riconversione dei consumi energetici verso una maggiore sostenibilità ambientale. Tale dimensione riguarda sia le infrastrutture a terra sia l'alimentazione delle fonti energetiche per la navigazione. I parametri sull'inquinamento generato dalle navi dovranno ridursi per i nuovi criteri sulle emissioni che sono stati stabiliti dalla International Maritime Organization (IMO).

L'interazione tra infrastrutture a terra e motorizzazione delle navi costituisce l'inevitabile incastro che deve essere tenuto in conto per realizzare progetti di rinnovamento che siano capaci di generare effettivamente un vantaggio strutturale ed un valore aggiunto.

Pensiamo all'annoso tema sulla elettrificazione delle banchine, del quale molto si è discusso e sul quale poco si è fatto. Solo quando si mettono assieme tutte le componenti necessarie a far quadrare il cerchio, si possono poi allineare le volontà per costruire un progetto effettivamente fattibile ed efficace. Restiamo invece nel territorio della retorica e delle chiacchiere. Si tratta esattamente della strada maestra per assegnare definitivamente un ruolo marginale alla portualità meridionale.

#### **IV. L'IMPATTO DELL'UNIONE EUROPEA SUL REGIME DEI PORTI**

*di Francesco Munari\*, Università di Genova, Partner Deloitte Legal e SIPoTra*

Per svolgere in pochi minuti il tema assegnatomi, cercherò di sviluppare alcune riflessioni su aspetti un po' diversi rispetto a quelli trattati nelle relazioni precedenti.

Il mio punto di partenza è quello di ribadire che, in realtà, pur non avendo specifiche competenze - né quindi norme - in materia portuale, l'Unione europea ha fortemente condizionato la disciplina nazionale dei porti. Lo ha fatto, lo ricordiamo tutti, fin dal 1991 con la celeberrima sentenza *Siderurgica Gabrielli c. Merci Convenzionali Porto di Genova*<sup>16</sup>, con la quale è stato profondamente modificato il regime dei porti per come a suo tempo disegnato dal codice della navigazione e dalle leggi speciali che regolavano le diverse «organizzazioni portuali» sparse per l'Italia.

Al fine di rendere la nostra disciplina di settore compatibile con i principi di diritto dell'Unione Europea stabiliti dalla Corte di Giustizia, adottammo la l. n. 84/1994, che è proprio il frutto di quella sentenza, e ha un impianto del tutto coerente con le poche regole unionali sicuramente applicabili alla materia; e cioè, a) la separazione tra attività economiche e attività di regolazione svolte nei porti, e b) la sostanziale privatizzazione delle attività economiche svolte nei medesimi, attraverso gli istituti della cessione della partecipazione delle vecchie società, ove esistenti, che erano controllate dai soppressi enti portuali, e l'assegnazione di porzioni di demanio a società private di nuova costituzione per lo svolgimento appunto delle operazioni portuali. Quanto ai servizi di interesse generale, siano essi quelli così definiti nella l. n. 84/1994 ovvero quelli che, pur rientranti sempre nell'alveo dell'art. 106.2 TFUE, sono qualificati servizi tecnico-nautici, la loro legittimità unionale non è in discussione, essendo comunque erogati con modalità proporzionate e idonee a correggere i "fallimenti del mercato" caratterizzanti tali servizi.

Non vi è dubbio, quindi, che l'impianto sia sicuramente coerente con le norme di diritto dell'Unione europea. Detto questo, a distanza di trent'anni questo impianto non poteva ovviamente tener conto di tutte le evoluzioni che nel frattempo si sono registrate a livello di sistema, così come, del resto sottolineato anche nelle relazioni che mi hanno preceduto.

Infatti, molto è cambiato nella realtà economica dei commerci internazionali, nella globalizzazione, nella struttura dei mercati, tanto dal lato della domanda quanto da quello dell'offerta, ma non solo. Sono anche cambiate, e di ordini di grandezza, le necessità infrastrutturali dei nostri porti, non soltanto per effetto del gigantismo navale, con tutto quello che ne discende in termini di offerta di adeguati corridoi e spazi portuali e retroportuali, ma anche – più recentemente – per esigenze collegate al potenziamento delle reti terrestri della logistica, alla transizione ecologica ed energetica, e ai limiti di finanza pubblica imposti dalla disciplina di bilancio che si accompagnano, fortunatamente, a un parallelo interesse dei privati di investire in infrastrutture, interesse assolutamente da coltivare e potenziare, onde garantire la competitività dei nostri scali e della nostra catena logistica, e anzi, se

---

\* Ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università di Genova. Partner Deloitte Legal.

<sup>16</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), 10 dicembre 1991, C-179/90, *Merchi Convenzionali Porto di Genova SpA c. Siderurgica Gabrielli SpA*, ECLI:EU:C:1991:464. Per una ricostruzione della vicenda, sia consentito il rinvio a: S.M. CARBONE, F. MUNARI, *I porti italiani e l'Europa*, ed. Franco Angeli, 2019, p. 35 ss.

possibile, migliorarla, viste le carenze illustrate anche nelle relazioni di Paolo Costa e Marco Spinedi.

In questa prospettiva, è opportuno ragionare su un aggiornamento del quadro legislativo, ad esempio perché mi pare abbastanza indiscutibile – e comunque largamente condiviso – che, se si immagina una *governance* orizzontale dei nostri porti, il numero di Autorità portuali, non solo per come erano state concepite all’inizio degli anni ’90, ma anche per come ridotte dalla riforma del 2016, appare oggi probabilmente sovrabbondante. Del resto, del tutto superate risultano anche le stesse indicazioni che la Commissione europea fece al momento della riforma del 1994, rispetto all’identificazione di ciascun porto quale mercato, all’interno del quale doveva essere garantita la concorrenza tra imprese.

Si tratta di assunti evidentemente non più attuali, come chiarito anche molto recentemente nella sentenza del Consiglio di Stato nel caso *PSA*<sup>17</sup>, in ordine al vecchio divieto di doppia concessione nello stesso porto; com’è noto, questo divieto era già venuto meno con la novella di cui alla l. n. 118/2022 che ha tra l’altro modificato l’art. 18 della l. n. 84/1994, ma la sentenza del Cons. Stato efficacemente spiega la *ratio* del venir meno di questo divieto, chiarendo che oggi, almeno in alcuni servizi portuali, la concorrenza è ben più ampia del singolo porto, sicché anche l’esistenza di un unico operatore terminalista in un singolo porto difficilmente determina situazioni monopolistiche o potenzialmente abusive.

Ciò premesso, tornando alla riflessione iniziale che facevo, anche dopo oltre trent’anni continuiamo a essere in una situazione nella quale il diritto dell’Unione europea ci fornisce mere indicazioni di principio su come disciplinare i porti, lasciando spazio agli Stati membri di decidere quali modelli adottare in misura largamente discrezionale, e cioè secondo le proprie esigenze e le proprie scelte organizzative.

E infatti, i modelli di *governance* portuale degli Stati membri sono significativamente diversi, e l’Unione non esprime (o non dovrebbe farlo, neppure implicitamente<sup>18</sup>) alcuna preferenza sul modello che gli Stati dovrebbero scegliere. Piuttosto, i condizionamenti che giungono dall’Unione europea riguardano la programmazione in senso più ampio: il riferimento è al regolamento (UE) n. 1315/2013 sulle reti transeuropee di trasporto, il quale fornisce una chiara identificazione dei corridoi logistici e portuali anche nazionali, e che com’è noto è in fase di modifica da parte delle istituzioni dell’Unione<sup>19</sup>. E al riguardo, anzi, con l’occasione è opportuno segnalare l’importanza che l’Italia giochi un ruolo fattivo nella prossima *release* di questo regolamento, onde non trovarsi poi scavalcata da scelte pregiudizievoli adottate a livello unionale sulla nostra rete dei porti e infrastrutture di trasporto.

In questa prospettiva, già oggi è chiaro che, rispetto alle grandi scelte programmatiche fatte a livello di Unione (i porti *cd. core*, i corridoi transeuropei, gli snodi intermodali), gli Stati membri – compresa ovviamente l’Italia – sono tenuti a prestare molta attenzione, anche rispetto a ipotesi di riforma della normativa nazionale sulla *governance* dei nostri porti e interporti, per non essere in controtendenza

---

<sup>17</sup> Cons. Stato, 16 ottobre 2023, n. 9007, in *OneLegale*.

<sup>18</sup> Il riferimento è all’utilizzo delle norme sugli aiuti di Stato che finisce per condizionare anche le scelte di *governance* portuale, come si evince dalle diverse iniziative della Commissione rispetto ai porti europei, e oggi anche a diverse sentenze del Tribunale UE, non sempre apprezzabili, come è il caso della pronuncia del 20 dicembre 2023, T-166/21, *Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale e a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2023:862.

<sup>19</sup> Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, che modifica il regolamento (UE) 2021/1153 e il regolamento (UE) n. 913/2010 e abroga il regolamento (UE) n. 1315/2013, COM(2021)812 final.

rispetto alle scelte pianificatorie europee. Attenzione cioè a valutare bene la fase ascendente del prospettato nuovo regolamento, perché è certo che altri Stati membri proveranno a inserirvi indicazioni a loro più favorevoli, e anche il nostro Paese deve fare la propria parte.

Non solo. La possibile creazione di... *constraints* a livello di legislazione unionale, con effetti importanti anche sui nostri porti, può provenire anche da altre discipline, non necessariamente di settore: ad esempio, tutti i porti, e dunque anche i nostri, saranno sempre di più significativamente incisi dalle tematiche e dalle regole relative al cambiamento climatico, le quali impatteranno anche sulle caratteristiche delle navi, e a valle anche dei porti. Infatti, se, nell'ambito della transizione energetica legata al trasporto marittimo, le scelte sui combustibili meno impattanti dovessero privilegiare, ad esempio, idrogeno o ammoniaca, i relativi impianti a bordo delle navi, che hanno dimensioni rilevanti e sono molto pesanti, comporteranno una significativa diminuzione della capacità di carico delle stesse, stimata intorno al 30%<sup>20</sup>.

È doveroso quindi chiedersi se questa evoluzione determinerà un ulteriore gigantismo navale, con tutto quello che ne discende dal lato infrastrutture portuali, oppure se queste nuove propulsioni determineranno piuttosto un cambio di paradigma non tanto nelle dimensioni delle navi, quanto piuttosto nella stessa modalità di organizzazione dei servizi di trasporto.

La stessa Organizzazione Marittima Internazionale (IMO), dopo una lunghissima quanto giustificata difficoltà a fissare obiettivi vincolanti, parrebbe orientata a intervenire in tal senso entro il 2025; ebbene, credo che su questo argomento dovrà prestarsi la massima attenzione, perché i prossimi standard per la propulsione delle navi e le esigenze di adattamento al cambiamento climatico incideranno in modo cruciale sugli investimenti nei nostri porti e nelle nostre infrastrutture, ben sapendo che, con certezza, avremo a che fare con norme europee.

Al di là di questi scenari molto "alti", se torniamo alla dimensione portuale in senso stretto, dobbiamo rilevare che, ad onta, lo si diceva, di ampi spazi discrezionali posti dalla normativa europea sulle nostre scelte di *governance* portuale, sono stati sovente gli stessi "attori" nazionali, che variamente interloquiscono con le istituzioni europee e segnatamente con la Commissione, a condizionare notevolmente i nostri spazi di intervento.

La normativa portuale, e i delicatissimi collegamenti che essa sviluppa in settori contigui, o rispetto a disciplina trasversali, come la concorrenza, non è, purtroppo, materia molto conosciuta, se non all'interno di un *cluster* piuttosto ristretto. Così, quando la stessa Unione europea ha legiferato in materia, e lo ha fatto col regolamento (UE) n. 352/2017, non solo ha adottato un testo molto poco precettivo, proprio nel quadro delle limitate competenze unionali *in subjecta materia*, ma ha anche esaurito, in quella sede, le proprie competenze nella disciplina specifica. E lo ha fatto, giova sottolineare, con l'adozione del regolamento, non una direttiva, cioè una fonte di diritto derivato «*obbligatoria in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile*» (parafraresi dell'art. 288 TFUE), dunque l'atto legislativo più robusto dell'Unione europea.

A valle di tale disciplina, l'Italia avrebbe potuto, e dovuto, considerare chiusi gli spazi di iniziativa europea in argomento, potendo studiare un aggiornamento della nostra disciplina nazionale in una

---

<sup>20</sup> Cfr. G. HANDL, *Decarbonising the Shipping industry: A Status Report*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2023, p. 1 ss.

situazione di assoluta “tranquillità” rispetto alla UE.

Così, purtroppo, non è stato, per effetto di due elementi.

Il primo riguarda la già accennata decisione della Commissione europea sulle tasse portuali, e la sentenza con cui, il 20 dicembre scorso, il Tribunale ha confermato che la riscossione di canoni sul demanio costituisce attività di impresa, pur evitando accuratamente di trarne alcuna conseguenza sulla natura giuridica delle Autorità di Sistema Portuale<sup>21</sup>. Ora, non è questa la sede per dilungarsi in argomento, al di là della scarsa persuasività di alcuni passaggi della motivazione della sentenza, e della confusione nella quale, purtroppo, anche il Tribunale è caduto, applicando analogicamente alla disciplina dei canoni demaniali precedenti resi a proposito dell’attività di gestione degli aeroporti da parte di società per azioni<sup>22</sup>.

In disparte da quanto sopra, ai fini che qui interessano si deve constatare che la posizione espressa dai soggetti i quali, nell’interesse dell’Italia, hanno interloquuto con la Commissione *prima* dell’adozione della decisione, non appare caratterizzata da una spiccata sensibilità per le specifiche caratteristiche dei nostri porti e della loro *governance* affidata a enti pubblici non economici che per legge hanno il divieto di svolgere alcuna attività di impresa.

E il senso di smarrimento cresce se considera che nel novero di tali enti rientrano anche Autorità che statutariamente hanno competenza nei trasporti, benché - mi sia permessa la precisazione - assai meno nei porti, quanto meno se si vuole garantire coerenza al nostro sistema per come caratterizzato dalla l. n. 84/1994. Sotto questo profilo, così, ha giocato senz’altro *contro* la disciplina italiana, e la possibilità di far comprendere al Tribunale, e prima di lui alla Commissione, la specificità della nostra disciplina, l’aver affermato che i canoni delle concessioni demaniali sono decisi porto per porto; si tratta di un assunto oggettivamente non esatto, visto che in argomento le AdSP applicano decreti ministeriali che stabiliscono a livello nazionale criteri vincolanti per le AdSP, le quali quindi hanno ben poco “spazio imprenditoriale” per fissare il costo dell’occupazione del demanio.

Il secondo caso di... *lost in translation* riguarda la posizione assunta sempre dall’Italia nell’ambito della predisposizione del nostro Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: in particolare, forse equivocando con le concessioni turistico-balneari, o forse credendo tuttora vigente il diritto di insistenza, abrogato invece circa 15 anni fa, il Governo si impegnò a introdurre norme volte a evitare che le concessioni portuali in Italia fossero rinnovate o rilasciate in assenza di alcuna procedura competitiva. Ebbene, nei porti le procedure a evidenza pubblica si applicano come minimo da 30 anni, ma questo... improvvido impegno a stabilire ancora nuove norme, ad onta dei principi di semplificazione, proporzionalità, e divieto di *gold plating*, ha generato un auto-vincolo dello Stato italiano all’interno del nostro PNRR di cui non si sentiva davvero il bisogno. Col risultato che, nell’ambito della Decisione di Esecuzione del Consiglio (*Council Implementing Decision – CID*) che ha approvato il nostro PNRR<sup>23</sup>, si sono introdotte

<sup>21</sup> V. *sopra*, la nota 18.

<sup>22</sup> Il riferimento è in particolare alla pronuncia 24 ottobre 2002, C-82/01 P, *Aéroports de Paris c. Commissione*, ECLI:EU:C:2002:617. Sul punto, si veda anche: F. MUNARI, M. BARBANO, *L’evoluzione del controllo degli aiuti nel settore delle infrastrutture, in Trasformazioni e sviluppo del sistema della mobilità: scenari prospettici, PNRR e strategia europea per una mobilità sostenibile*, Rapporto SIPOTRA, in corso di pubblicazione.

<sup>23</sup> La decisione è del 6 luglio 2021, e il relativo allegato è stato modificato, via via che sono state accettate le richieste dell’Italia di rivedere alcuni aspetti del PNRR (cfr. <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/public-register-search/results/?WordsInSubject=&WordsInText=&DocumentNumber=10160%2F21&InterinstitutionalFiles=&DocumentDat>

ulteriori significative restrizioni agli spazi di manovra dell'Italia rispetto alla gestione degli *asset* portuali. Il riferimento è alle linee guida del 21 aprile 2023 in applicazione del decreto interministeriale n. 202/2022, che ha dato attuazione alla novella dell'art. 18 l. n. 84/1994<sup>24</sup>.

Al di là di qualche perplessità di cui non è possibile dar conto in questa sede, queste linee guida aggravano sostanzialmente la verifica dei programmi di investimento degli aspiranti concessionari, allungando quindi i tempi di istruttorie già molto complesse, e svantaggiando in tal modo anche il nostro Paese nella capacità di attrarre investimenti in un settore cruciale a livello economico e di interesse strategico nazionale. Non solo: la "pedanteria" con la quale le linee guida paiono obbligare le AdSP a valutare i piani di investimento, rischia anche di spostare il *focus* su calcoli matematici o algoritmici rispetto alla necessità di valutazioni ben più alte che le Amministrazioni dedicate a questo settore (che ha valenze geopolitiche e di sicurezza nazionale sconosciute ad altre "infrastrutture" di trasporto) debbono compiere nell'interesse generale.

Detto questo, l'auspicio è quello di un rapido ripensamento su questi profili volto a rafforzare la logica di "risultato" rispetto al rispetto di parametri "economici" più adatti ad altre situazioni, anche perché, se di riforma si vuole (e come detto, probabilmente si deve) parlare, occorre avere molto chiaro – e nuovamente anche su questo mi sembra che vi sia ampio consenso – quello che i porti italiani non possono permettersi è di rimanere ingessati in una pletora di livelli decisionali viepiù poco coordinati tra loro.

Sintetizzando, quindi: quali condizionamenti realmente impone il diritto dell'Unione (alla normativa disciplinante) i nostri porti? E quali autorità di controllo?

Certamente, disciplina della concorrenza e libera circolazione dei servizi costituiscono parametri fondamentali, quanto ampi.

E sotto il profilo dell'*enforcement*, nessuno dubita delle competenze dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che peraltro in ambito portuale ha sviluppato un importante *track-record* fin dai propri esordi. Nella medesima prospettiva, anche la Commissione europea, come guardiana delle norme sugli aiuti di Stato, e di recente anche sulle sovvenzioni estere<sup>25</sup>, con certezza può intervenire nei nostri porti quale autorità con poteri rilevanti di *enforcement*.

Ma al di là delle norme di concorrenza, se si mantiene il profilo di terzietà e la natura di enti pubblici non economici in capo alle AdSP, così come create proprio a valle di fondamentali enunciazioni di principio formulate dalla Corte di Giustizia, riterrei che obiettivamente non vi debbano essere altri soggetti che svolgano funzioni "regolatorie" in necessario adempimento a obblighi scaturenti dal diritto UE.

Altro discorso è quello di valutare se le AdSP come tali siano ancora lo strumento di regolazione

---

eFrom=&DocumentDateTo=&MeetingDateFrom=&MeetingDateTo=&DocumentLanguage=EN&OrderBy=DOCUMENT\_DATE+DESC&ctl00%24ctl00%24cpMain%24cpMain%24btnSubmit=).

<sup>24</sup> Decreto MIT prot. n. 110 del 21 aprile 2023, Linee guida sulle modalità di applicazione del regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 28 dicembre 2022, n. 202, accessibile al seguente indirizzo: <https://www.mit.gov.it/normativa/decreto-ministeriale-n-110-del-21-04-2023>.

<sup>25</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, OJ L 330, 23.12.2022, p. 1–45.

adeguato, o non si debba immaginarne accorpamenti o forme di coordinamento più robuste.

Ma trattasi, all'evidenza, di scelte interne all'ordinamento italiano, per nulla imposte dall'Unione, e che il nostro Paese può e deve fare in un contesto di visione strategica dei nostri porti, che non sono semplici infrastrutture cui garantire accesso, ma costituiscono realtà fondamentali per profili cruciali di interesse nazionale, di sicurezza nazionale, e di complessiva competitività del nostro sistema socio-economico.

Tanto più in totale assenza di analisi controfattuali sulla base delle quali sia lecito presumere l'esistenza di extraprofiti o condotte escludenti da parte delle imprese operanti nei porti italiani per effetto di un'insufficiente regolazione del settore, pare poco persuasiva l'idea di aggiungere altri livelli di regolazione, e in particolare di attribuire all'ART competenze in materia portuale.

Anzi, vi è il duplice rischio (ripeto, per nulla imposto e neppure "suggerito" dall'Unione europea), da un lato, di penalizzare la portualità italiana, appesantendo un sistema che, caratterizzato dalla necessità di scelte pianificatorie ponderate, strategiche e di lungo periodo, non può invece indugiare su profili di estremo dettaglio e misurazione di livelli di performance a livello di singole imprese. Dall'altro lato, si rischia di perdere la prospettiva di reale importanza dei nostri porti quale sopra descritta, pregiudicando così anche la possibilità di compiere, all'interno di un aggiornamento della disciplina, scelte di *governance*... più alte, e idonee a migliorare davvero il nostro sistema portuale e logistico.



## V. IL CONTRIBUTO DELLA CONCORRENZA

di Andrea Pezzoli<sup>26</sup>, AGCM

### PREMESSA

*“Povero amico che narravi oltre trent’anni in poche frasi...ed io in un solo saluto...”*. Verrebbe da iniziare così, parafrasando Guccini<sup>27</sup>, una breve relazione su come la tutela e la promozione della concorrenza possono contribuire alla riforma della portualità italiana.

L’attenzione dell’Autorità antitrust per la portualità ha, infatti, origini lontane, È una “storia lunga”, più che trentennale. A dimostrarlo un codice – AS001 – che sta a testimoniare come il primo utilizzo dei poteri di segnalazione previsti dalla legge n. 287/90, il primo intervento di *advocacy*, risalente al 29 marzo 1991, abbia riguardato proprio i porti, i servizi portuali, per essere più precisi.

Dal marzo del 1991 l’interesse per il contributo che la concorrenza può offrire per l’efficienza e la competitività del sistema portuale italiano è stato pressoché costante, manifestandosi sia attraverso l’attività di *advocacy* sia attraverso l’attività di *enforcement* (i.e. i procedimenti istruttori relativi agli abusi di posizione dominante, i procedimenti relativi alle intese restrittive e il controllo delle concentrazioni).

Ma andiamo con ordine, ricordando innanzitutto l’indagine conoscitiva sul settore portuale, svolta tra il 1992 e il 1994, che ha accompagnato gli inizi del processo di liberalizzazione, ispirando, insieme alla sentenza della Corte di Giustizia *“Siderurgica Gabrielli vs Merci Convenzionali Porto di Genova”*, la riforma del 1994 (i.e. la legge n. 84/1994).

Negli anni a seguire l’Autorità ha poi esercitato più volte i suoi poteri di segnalazione per suggerire modifiche della normativa settoriale in senso pro-concorrenziale. Va detto, tuttavia, che il ricorso all’art. 21 della legge n. 287/90, teso a rimuovere le restrizioni ingiustificatamente restrittive (in gergo, non “proporzionali”) che caratterizzavano la normativa esistente, solo in parte è risultato efficace.

In questa sede non c’è spazio per entrare nel dettaglio dei singoli interventi di *advocacy* o dei procedimenti istruttori che hanno interessato il sistema portuale italiano. Ci si può solo limitare a ricordare le segnalazioni e i pareri più significativi (vedi tabella 1) e i procedimenti di maggior rilievo (vedi tabella 2), sottolineando i temi che in più di un’occasione sono stati oggetto delle preoccupazioni dell’Autorità.

---

<sup>26</sup> AGCM. Le opinioni espresse non coinvolgono necessariamente l’istituzione di appartenenza. Questa breve relazione ha beneficiato dei commenti e dei preziosi suggerimenti di Fabio Massimo Esposito, che ringrazio sinceramente.

<sup>27</sup> Guccini, F. (1972), *Incontro*.

Tabella 1 – Le principali segnalazioni in materia di portualità

AS001	<i>Servizi Portuali - 1991</i>
AS015	<i>Riordino della legislazione in materia portuale - 1993</i>
AS024	<i>Tariffe Pilotaggio Porti - 1994</i>
AS028	<i>Parere sul decreto attuativo legge n. 84/94 - 1994</i>
AS905	<i>Servizi tecnico nautici e determina&lt;ione delle relative tariffe - 2011</i>
AS998; AS1137; AS1730; AS1893	<i>Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge per il mercato e la concorrenza – 2013; 2014; 2021; 2023</i>
AS1550	<i>Concessioni e criticità concorrenziali - 2018</i>
AS1708	<i>Decreto Rilancio: modifiche art. 14, comma 4 della legge n. 84/94 - 2020</i>

Fonte: Bollettini AGCM, anni vari

Tabella 2 – Le istruttorie più (o meno) recenti che interessano il settore portuale

A85	<i>Nuova Italiana Coke/Provveditorato Porto di Venezia - 1995</i>
A185	<i>Compagnia Portuale di Brindisi - 1996</i>
A298	<i>ONI e altri/Cantieri del Mediterraneo – 2001e 2009</i>
I865	<i>Accordo terminalisti Porto di Napoli nei servizi movimentazione merci – in corso</i>
C12495	<i>Hapag Lloyd-Spininvest/Spinelli - 2022</i>
C12514	<i>Csm Italia-Gate/Terminal Darsena Toscana – 2023 operazione ritirata</i>
C12518	<i>Sas Shipping Agencies Services/Rimorchiatori Mediterranei 2023</i>

Fonte: Bollettini AGCM, anni vari.

#### **I SERVIZI DI “INTERESSE GENERALE”, GLI AFFIDAMENTI DELLE CONCESSIONI IN ESCLUSIVA E IL DIRITTO DI AUTOPRODUZIONE**

L’Autorità ha innanzitutto preso atto delle profonde modifiche che hanno caratterizzato la portualità, delle opportunità offerte dal progresso tecnico e del loro impatto sulla struttura dell’offerta dei servizi qualificabili di “interesse generale”, che sempre meno potevano giustificare la concessione di un monopolio legale. Ripetutamente, pertanto, è stato sottolineato come il perimetro degli affidamenti in esclusiva andasse circoscritto alle sole situazioni per le quali i vincoli di natura tecnico-economica impedissero la presenza di una pluralità di operatori. In ogni caso, anche quando ragioni di natura tecnica militassero a favore di una sola concessione, l’Autorità ha sistematicamente tenuto a sottolineare come la possibilità di autoproduzione continui a rappresentare un importante incentivo per l’efficienza del concessionario, una sorta di “minaccia concorrenziale di ultima istanza” che può costringere alla virtù... Pertanto eventuali limiti a tale diritto dovrebbero sempre essere adeguatamente giustificati. In un caso, piuttosto risalente ma significativo, l’Autorità antitrust ha persino considerato gli ostacoli a tale diritto, introdotti da un’Autorità Portuale al fine di proteggere la posizione di rendita dell’*incumbent*, come un abuso di posizione dominante<sup>28</sup>.

Più di recente, in ben tre segnalazioni inviate al Parlamento nel 2020, nel 2021 e nel 2023, l’Autorità ha manifestato le sue perplessità relative alla norma del Decreto Rilancio, per la quale l’armatore può esercitare il diritto all’autoproduzione per lo svolgimento di operazioni portuali solo laddove disponga sulla nave di personale specializzato esclusivamente dedicato a tali operazioni<sup>29</sup>. Sembra superfluo

<sup>28</sup> Cfr. A85 \_ Nuova Italiana Coke/Provveditorato Porto di Venezia, deciso il 4 agosto 1995.

<sup>29</sup> Cfr. art. 16 bis della legge n. 84/94 come riformato dal Decreto Rilancio.

sottolineare in questa sede che il diritto all'autoproduzione non può che andare di pari passo con il rispetto da parte dell'armatore della normativa sul lavoro.

#### **LE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO, LA DURATA E LE PROROGHE DELLE CONCESSIONI**

Analogamente a quanto suggerito per altri settori, l'Autorità ha inoltre auspicato, ogni volta possibile, il ricorso a modalità di affidamento delle concessioni che non fossero ingiustificatamente restrittive della concorrenza, suggerendo metodologie e criteri per garantire un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali e ricordando in particolare che la durata delle concessioni non dovrebbe essere eccessivamente lunga, così da non poter beneficiare dei vantaggi derivanti dall'ingresso di nuovi entranti. La durata ultra-ventennale delle concessioni portuali, pertanto, dovrebbe essere l'eccezione piuttosto che la regola e trovare una sua giustificazione solo nel caso di investimenti per la realizzazione di grandi infrastrutture, di nuovi terminal o per l'ampliamento di quelli esistenti.

In quest'ottica, anche la proroga delle concessioni di cui all'art. 6 del Decreto 202/2022 e all'art. 12 delle Linee Guida del 21 aprile 2023 dovrebbe avere carattere di eccezionalità, categoria nella quale né gli eventi programmati né gli investimenti non ancora ammortizzati sembrano poter rientrare. Tanto più se relativi a concessioni ultra-quarantennali. Per quanto questa possibilità possa dar luogo a comportamenti opportunistici (in ragione dei vantaggi informativi di cui può godere il concessionario uscente) e non sia sempre tecnicamente agevole, va ricordato come il nuovo concessionario può sempre indennizzare il concessionario uscente per gli investimenti autorizzati e non ancora ammortizzati.

#### **LA SEPARAZIONE TRA LE FUNZIONI DI INDIRIZZO E CONTROLLO DELLE AUTORITÀ PORTUALI (OGGI AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE) E LA GESTIONE DELLE ATTIVITÀ PORTUALI**

Fin dai primissimi interventi di segnalazione, l'esigenza di rimuovere i potenziali conflitti di interessi derivanti dalla doppia parte in commedia interpretata dalle Autorità Portuali – al tempo stesso arbitri e giocatori – è stata al centro delle preoccupazioni dell'Autorità antitrust, che ha continuamente sottolineato, fino a poche settimane fa e anche per il lavoro portuale, la necessità di una completa separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo e la gestione delle attività portuali<sup>30</sup>. Il caso relativo al Provveditorato del Porto di Venezia (al quale si è già fatto riferimento) e quello che ha interessato la Compagnia Portuale di Brindisi offrono esempi chiari del rischio che i poteri di controllo propri delle Autorità Portuali potevano essere utilizzati per impedire la concorrenza nei confronti delle società partecipate o, in qualche modo collegate, con le stesse Autorità Portuali<sup>31</sup>.

Va detto che, anche grazie ai suggerimenti dell'Autorità antitrust, la legge 84/94 ha ridotto significativamente tale rischio, limitando di molto la presenza delle Autorità Portuali nelle attività imprenditoriali.

Il dibattito in corso sul riassetto delle Autorità di Sistema Portuale, sul loro numero (invero ancora

---

<sup>30</sup> Cfr. AS015 *Riordino della legislazione in materia portuale*, 1993; AS905 *Servizi tecnico-nautici e determinazione delle relative tariffe nei porti italiani*, 2011; AS988 e AS1137 *Proposte di riforme pro-concorrenziali ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*, 2014 e 2021; AS114 *Regime concessorio presente nel Porto di Livorno*, 2014 e, da ultimo, il *parere reso ai sensi dell'art. 21 bis all'Autorità Portuale del Mar Ionio*, 2023.

<sup>31</sup> Cfr. A85 *Nuova Italiana Coke/Provveditorato Porto di Venezia*, 1995 e A185 *Compagnia Portuale di Brindisi*, 1996.

eccessivo e meritevole di una razionalizzazione) e sulla loro natura giuridica non dovrà dimenticare le implicazioni sulla concorrenza di una insufficiente separazione tra funzioni di controllo e attività imprenditoriale, anche laddove si privilegiasse il modello delle Autorità Portuali/società per azioni, controllate dalle amministrazioni pubbliche, diffuso nella portualità delle economie dell'Europa settentrionale.

La riorganizzazione della *governance* e dei poteri delle Autorità di Sistema Portuale non dovrebbe altresì cedere alla tentazione di ampliare i poteri regolatori alla concorrenza tra operatori portuali e alle condizioni di accesso degli utenti ai servizi e ai beni affidati in concessione. Le Autorità di Sistema Portuale possono e devono svolgere una preziosa attività di monitoraggio, segnalando eventuali condotte restrittive all'Autorità antitrust, e sanzionare episodiche violazioni dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione. La valutazione dell'impatto concorrenziale presenta complessità specifiche per le quali sembra meglio posizionata l'Autorità antitrust. Anche in omaggio alle inefficienze che emergono quando troppi soggetti istituzionali si occupano della stessa questione (*too many cooks spoil the broth*, ricorda un premio Nobel<sup>32</sup>) appare pertanto auspicabile una modifica dell'art. 18 della legge n. 84/94 laddove attribuisce all'Autorità Portuale la valutazione dell'impatto concorrenziale della richiesta di nuove concessioni, senza prevedere neanche la richiesta di un parere all'Autorità antitrust.

#### **IL DECRETO 202/2022 E LE LINEE GUIDA DEL 21 APRILE 2023**

Venendo alle questioni più recenti, va ricordato senz'altro come l'Autorità abbia in buona misura apprezzato sia il decreto ministeriale 202/2022 che le Linee Guida del 21 aprile 2023. Entrambi i provvedimenti, infatti, costituiscono importanti passi in avanti relativamente ai criteri per gli affidamenti delle concessioni portuali previsti dall'art. 18, comma 1 della legge n. 84/94.

Si è già detto delle preoccupazioni concorrenziali relative alla durata ingiustificatamente lunga delle concessioni. Al riguardo le Linee Guida entrano nello specifico e, completando quanto previsto dall'art. 2 del Decreto, indicano i criteri finanziari per valutare la durata minima e massima. Un chiarimento ulteriore in merito alla durata massima appare però ancora auspicabile, con l'esemplificazione delle tipologie di investimento che possono richiedere periodi di ammortamento particolarmente ampi.

Anche sulla proroga delle concessioni si è già detto. In merito alle previsioni dell'art. 6 del Decreto e del punto 12 delle Linee Guida si può aggiungere che residuano sicuramente spazi di miglioramento per chiarire e circoscrivere le limitazioni delle possibilità di proroga, quanto meno spiegandone più chiaramente le motivazioni.

Il Decreto e le Linee Guida, inoltre, articolano meglio le opzioni disponibili per le Autorità di Sistema Portuale nel caso di mancato rispetto da parte dei concessionari degli obiettivi sulla base dei quali è stata affidata la concessione. L'attività di verifica è cruciale per garantire una gestione efficiente dei terminal, coerente con i principi della concorrenza; in altri termini, per assicurare che il processo competitivo di assegnazione delle concessioni generi risultati efficienti.

Rispetto alla precedente normativa (art. 18 della legge n. 84/94), che in caso di mancato rispetto degli obiettivi di fatto prevedeva solo la possibilità di decadenza, le nuove previsioni offrono una gamma più

---

<sup>32</sup> Cfr. Tirole, J. (2022), *Socially Responsible Agencies*, versione estesa dell'intervento del novembre 2022 alla Conferenza della DG Comp "Making Markets Work for the People".

ampia di possibilità (dalle penali alla modifica dei piani di investimento e/o del programma), e questo costituisce un indubbio passo in avanti. Non offrono però chiarimenti in merito a come si articolano le diverse opzioni. In assenza di tali chiarimenti i pur apprezzabili miglioramenti rischiano di perdere di coerenza, ovvero rimanere inapplicati, oppure di lasciare troppo spazio alla discrezionalità delle diverse Autorità di Sistema Portuale, esponendo i concessionari a trattamenti diversificati a seconda del rigore delle diverse Autorità concedenti, minando l'obiettivo di uniformare la disciplina delle concessioni originariamente previsto dalla legge n. 84/94.

Infine – e questo appare oggi uno degli aspetti più significativi sotto il profilo concorrenziale – il Decreto e le Linee Guida presentano ancora una qualche ambiguità nella definizione dei criteri per *“l'individuazione delle modalità volte a garantire il rispetto del principio di concorrenza nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale”* (art. 2 della legge n. 84/94).

Da un lato, il Decreto individua nella capacità di assicurare *“le più ampie condizioni di accesso al terminal portuale per gli utenti e gli operatori interessati”* come un elemento importante per la valutazione delle domande di concessione.

Dall'altro, le Linee Guida sembrano circoscrivere il concetto di accesso alle sole operazioni portuali. Entrambe le previsioni lasciano inevase alcune questioni di non poco rilievo come la definizione di utente (include o no, le compagnie marittime?) ovvero la possibilità del concorrente non concessionario di accedere alla banchina del concessionario con mezzi propri (attrezzature equivalenti a quelle del concessionario? Le gru mobili possono considerarsi tali?).

Interpretando il principio di concorrenza come l'accesso al terminal per tutti gli utenti e gli operatori interessati, l'accesso non potrebbe che essere previsto a condizioni trasparenti eque e non discriminatorie. In questa prospettiva sarebbe auspicabile che le condizioni tariffarie, appunto eque e non discriminatorie, fossero agevolmente accessibili sul sito del concessionario. Un accorgimento per certi aspetti banale, neutrale per i terminalisti “puri”, meno per quelli “integrati” per i quali risulterebbe più complessa l'adozione di strategie di prezzo discriminatorie nei confronti di potenziali concorrenti.

## **L'INTEGRAZIONE**

E qui siamo giunti all'aspetto più delicato e attuale sotto il profilo della concorrenza. L'integrazione verticale, appunto.

È noto che negli ultimi anni il settore portuale e il trasporto marittimo sono stati caratterizzati da importanti processi di concentrazione, spesso a livello sovranazionale. Di fatto, oggi a livello globale sono tre i principali player nel trasporto di container. Altrettanto spesso si è trattato di acquisizioni e fusioni di natura verticale volte a completare la catena logistica, così da offrire alla domanda un servizio logistico completo.

È noto, peraltro, come l'integrazione verticale sotto il profilo concorrenziale sia una fattispecie complessa, oserei dire scorbutica, dove gli aspetti pro-efficienza si intrecciano spesso con i rischi per il processo competitivo, con la possibilità di vincere il confronto concorrenziale non sui meriti ma piuttosto grazie alla possibilità di ostacolare la capacità competitiva degli utenti dell'infrastruttura (nel nostro caso, dei terminal) che poi sono spesso concorrenti in altre fasi della catena logistica. Da un lato, dunque, la possibilità di crescita dimensionale e di aumento della produttività (argomenti più che

sensibili per un sistema produttivo come quello italiano che soffre di nanismo); dall'altro, i rischi connessi all'integrazione verticale e alle crescenti possibilità di *foreclosure*, alla crescita del potere di mercato (anche quello dal lato della domanda, quello derivante da essere il principale acquirente di servizi portuali) e, forse, più in generale, alla dimensione e al potere economico. D'altro canto, l'antitrust non è solo una questione di efficienza statica ma anche e, soprattutto, una questione di potere e di efficienza dinamica<sup>33</sup>. Il mito del monopolista efficiente finalmente si inizia a rileggere in chiave critica<sup>34</sup>.

Di tutto ciò, ovviamente l'Autorità ha mostrato di essere più che consapevole e, in questa prospettiva, sta seguendo con estrema attenzione, per quanto di competenza, i processi di concentrazione in atto.

In particolare, negli ultimi quattro anni sono state valutate diverse acquisizioni che hanno interessato la portualità italiana e che hanno visto come protagonisti i maggiori operatori mondiali di trasporto di container, interessati al controllo di terminal o di operatori portuali. In alcuni casi le operazioni sono state autorizzate in ragione della concorrenza effettiva o potenziale che caratterizzava i mercati rilevanti, in altri in ragione dello specifico contesto regolatorio<sup>35</sup>. In un caso, invece, le preoccupazioni espresse in fase pre-istruttoria relativamente agli effetti dell'operazione sul mercato dei servizi di terminal container e le implicazioni verticali sul mercato del trasporto marittimo di merci, hanno suggerito all'impresa acquirente di ritirare la notifica<sup>36</sup>. Da ultimo, anche grazie a i nuovi poteri relativi alle così dette concentrazioni "sotto-soglia" (i.e. operazioni per le quali non sussiste l'obbligo di notifica), l'Autorità sta valutando l'impatto concorrenziale di un'operazione che, pur non raggiungendo le soglie di fatturato richieste per la notifica, potrebbe avere ricadute di rilievo nel settore del trasporto merci con navi Ro/Ro o Ro/Pax<sup>37</sup>.

#### **GLI ETS (EMISSION TRADING SYSTEM), LA CONCORRENZA E L'AMBIENTE**

Infine, una breve considerazione in merito all'intreccio tra sostenibilità e concorrenza che può impattare significativamente sulle possibilità di sviluppo e sulla competitività della portualità italiana.

Quale che sia la traiettoria di sviluppo della portualità italiana (approfondire la vocazione dei porti italiani come porti *gateway* oppure, per quanto possibile, competere con i grandi porti del Mediterraneo più adatti al *transshipment*) non possono non essere menzionate le possibili ricadute negative derivanti dalla Direttiva EU-ETS, in vigore dal 1° gennaio 2024. Lo scopo della Direttiva è senz'altro condivisibile e coerente con l'ambiziosa riduzione delle emissioni che la UE si è posta come obiettivo. Il meccanismo di calcolo dei diritti di emissione finisce, tuttavia, per favorire i porti extra-UE rispetto a quelli UE. Gli scali intermedi nei porti extra-UE consentono, infatti, di pagare solo il 50% delle emissioni generate mentre un eventuale scalo in un porto UE comporterebbe il pagamento del 100% delle emissioni. Una discriminazione che dovrà trovare una qualche soluzione e che non sembra apportare alcun beneficio in termini ambientali.

---

<sup>33</sup> Cfr. Amato, G. (1997), *Antitrust and the Bounds of Power*, Amato, G. (1998), *Il Potere e l'Antitrust*, Bologna, Il Mulino; Andychuk, O. (a cura di) (2023), *Antitrust and the Bounds of Power. 25 Years On*, Bloomsbury Publishing.

<sup>34</sup> Cfr. Grillo, M. (2023), *Market competition, efficiency and economic liberty*, International Review of Economics, vol. 70, pag. 437-456.

<sup>35</sup> Cfr. C12495 - *Hapag Lloyd-Spininvest/Spinell*, 2022.

<sup>36</sup> Cfr. C12514 - *Csm Italia-Gate/Terminal Darsena Toscana* – 2023 operazione ritirata

<sup>37</sup> Cfr. C12518 - *Sas Shipping Agencies Services/Rimorchiatori Mediterranei*, in corso.

## **UN BREVE RIEPILOGO PIÙ CHE UNA CONCLUSIONE**

Riepilogando. La consapevolezza della rilevanza della portualità, della efficienza dei servizi portuali e più in generale della logistica per la competitività del nostro sistema economico traspare con chiarezza se si osservano gli interventi di *advocacy* e di *enforcement* effettuati durante gli oltre trent'anni di attività dell'Autorità antitrust.

Almeno in parte, i suggerimenti di riforme pro-concorrenziali sono stati raccolti dal legislatore ma molto ancora c'è da fare per poter fronteggiare i profondi cambiamenti in atto nel settore e le opportunità che a tali cambiamenti si accompagnano.

In quest'ottica, i processi di consolidamento in atto vanno monitorati con attenzione e governati affinché non si traducano in posizioni di monopolio che rischiano di condizionare lo sviluppo della portualità italiana e restringere la concorrenza nel trasporto marittimo di merci.

I processi in atto hanno evidentemente una dimensione sovranazionale ma il contributo della concorrenza, anche a livello nazionale, non appare affatto trascurabile.

## **RAPPORTI INTER ISTITUZIONALI E FORME DI RAPPORTO PUBBLICO PRIVATO**

*di Mario Sebastiani, Università di Roma Tor Vergata e SIPoTra*

Come anticipato nella Premessa il seminario organizzato da S.I.Po.Tra. è incentrato sulla riforma portuale attualmente in itinere, della quale non sono allo stato disponibili documenti di fonte governativa. Ci li limita qui a brevi riflessioni su alcune tematiche “divisive”, affrontate (o trascurate) dalle mozioni parlamentari e dagli interventi di stakeholder nelle audizioni della Commissione trasporti della Camera dei deputati.

### **PROFILI DI CONCORRENZA E DI REGOLAZIONE**

Andrea Pezzoli ha rilevato nel suo intervento la natura ibrida delle AdSP: enti pubblici non economici che svolgono contemporaneamente funzioni di regolazione e di vigilanza insieme ad altre di carattere gestionale. Di qui le molte segnalazioni dell’Autorità della concorrenza (AGCM) sulle criticità concorrenziali che ne possono derivare e sulla conseguente necessità di separazione fra le funzioni di indirizzo e controllo, da un lato, e la gestione delle attività portuali, dall’altro, sì da evitare che i poteri di controllo propri delle Autorità portuali rischino di essere utilizzati in direzioni che alterano la concorrenza.

A questa situazione non hanno posto rimedio la legge 84/1994, sebbene abbia drasticamente ridotto presenza delle Autorità portuali nelle attività imprenditoriali, né i provvedimenti attuativi dell’art. 5 della legge 118/2022. Questi ultimi hanno sì introdotto correttivi diretti a garantire trasparenza e concorrenza *per* il mercato nell’affidamento delle concessioni di gestione di aree e banchine, assai meno la concorrenza *nei* e *fra* i porti.

Carenze concorrenziali sono state rilevate da più parti nel corso delle audizioni: *“L’attuale regolazione economica del settore marittimo portuale, come di altri settori del trasporto e della logistica, prevista dalla legislazione e dalla connessa regolamentazione, non è in grado di “prevenire” potenziali comportamenti anticoncorrenziali, impliciti all’assunzione di una posizione dominante acquisita non solo in uno specifico mercato, ma anche nei mercati connessi, propri dei processi di integrazione logistica. Le uniche tutele esistenti si concentrano nel ruolo affidato all’AGCM – la quale agisce non specificamente su trasporto e logistica, ma indistintamente su tutti i settori economici – nel valutare preventivamente processi di acquisizione e di fusione (secondo parametri economici predeterminati) o nell’intervenire ex post, a seguito del verificarsi di comportamenti lesivi della concorrenza”*<sup>38</sup>.

L’AGCM – oltre all’esercizio del potere di advocacy – è talvolta intervenuta per reprimere condotte di operatori controllati da Autorità portuali e vietate ai sensi dell’art. 102 Tfu, senza tuttavia agire direttamente nei confronti delle Autorità stesse la cui veste giuridica è di enti pubblici non economici.

Sul lato della regolazione economica le funzioni che le AdSP ritengono di poter esaurire sono da tempo terreno di scontro con l’Autorità di regolazione dei trasporti (ART), che invece reclama la propria competenza al riguardo.

---

<sup>38</sup> Confetra, audizione del 17.10.2023.



Ad avviso di chi scrive, preconditione affinché si dispieghino compiutamente comportamenti pro-concorrenziali è dirimere la questione relativa alla natura giuridica delle Autorità portuali.

Per la normativa italiana le Autorità portuali sono enti pubblici non economici: così nella legge 84/1994, così nel d.lgs. 169/2016 istitutivo delle AdSP, così nei provvedimenti attuativi della legge 118/2022 (quantomeno poiché che glissano sulla materia), così per la giurisprudenza nazionale, ancorché risaliente<sup>39</sup>. Un relativo cambiamento si è avuto con il d.l. 68/2022 che ha riconosciuto che gli introiti delle AdSP derivanti dalle concessioni demaniali e dalle autorizzazioni all'uso di zone e pertinenze demaniali costituiscono "redditi diversi" da assoggettare per il 50% all'IRES<sup>40</sup>. Per contro, non costituiscono introiti "commerciali" quelli derivanti dalle tasse portuali e dalle autorizzazioni per le attività portuali<sup>41</sup>. Appare verosimile che il cambiamento sia stato indotto dalla controversia in corso con la Commissione europea sull'esonero dal pagamento delle tasse da parte delle AdSP disposto dalla normativa italiana<sup>42</sup>: di qui sembrerebbe derivare la cautela nella denominazione degli introiti derivanti dalle concessioni.

Notevole rilevanza riveste la recente conclusione della controversia in sede UE, la quale rinvia alla natura giuridica delle AdSP: se queste, in quanto enti pubblici non economici svolgano *esclusivamente* il ruolo di organismi pubblici, oppure se parte delle loro funzioni sia assimilabile ad attività economiche e come tali soggette a tassazione del reddito. Con sentenza del 20 dicembre 2023 il Tribunale UE<sup>43</sup> ha parzialmente confermato la decisione della Commissione sancendo che la concessione di aree demaniali contro il pagamento di un canone costituisce attività d'impresa e che dunque l'esenzione fiscale di cui le Autorità godono si configura come aiuto di Stato: conclusione se vogliamo anticipata dal d.l. 68/2022, dove il riferimento a *redditi diversi* sembra finalizzato a cercare di mantenere la questione sul solo piano tributario.

Va invece da sé che il riconoscimento che le AdSP svolgono anche attività economiche ha portata che va oltre la disciplina degli aiuti di Stato e investe il loro assoggettamento al diritto della concorrenza,

---

<sup>39</sup> "Le Autorità Portuali, quali soggetti regolatori e non produttori di servizi portuali, vanno qualificate sul piano sia funzionale, sia finanziario, quali enti pubblici non economici. [...] Per effetto di tale impostazione, deve ritenersi che i canoni percepiti dalle Autorità portuali per la concessione di aree demaniali marittime non sono soggetti né ad IVA, né ad IRES, trattandosi di importi corrisposti per lo svolgimento di attività proprie delle finalità istituzionali di tali enti pubblici non economici" (Cassazione civile, Sez. Unite, 24 luglio 2013, n. 17930. Cfr. anche Cassazione civile, Sez. Trib., 6 ottobre 2021, n.27035, Cass., Sez. Unite., 24 luglio 2013, n. 17930; Cass., Sez. V, 29 maggio 2015, n. 11261; Cass., Sez. V, 27 febbraio 2013, n. 4925, Corte dei Conti, delibera 17 giugno 2010, n. 15).

<sup>40</sup> L'art. 4-bis dispone che nell'art. 6 della legge 84/1995 28 gennaio 1994 sia inserito: "9-quater. I canoni percepiti dalle Autorità di sistema portuale in relazione alle concessioni demaniali [...], nonché alle autorizzazioni all'uso di zone e pertinenze demaniali [...] sono considerati redditi diversi e concorrono a formare il reddito complessivo per l'ammontare percepito nel periodo d'imposta, ridotto del 50 per cento a titolo di deduzione forfettaria delle spese".

<sup>41</sup> "9-ter. Non costituisce esercizio di attività commerciali, in quanto esercizio di funzioni statali da parte di enti pubblici, l'attività di prelievo autoritativa delle tasse di ancoraggio, delle tasse portuali sulle merci sbarcate e imbarcate e delle tasse per il rilascio delle autorizzazioni [per operazioni portuali] di cui all'articolo 16 della presente legge";

<sup>42</sup> Decisione della Commissione 2021/1757 del 4 dicembre 2021(in OJ 06.10.2021) (Tassazione porti italiani). Cfr. anche decisione della Commissione 2019/422 del 20 settembre 2018 (in OJ 23.03.2019) (Cantieri del Mediterraneo, porto di Napoli).

<sup>43</sup> Tribunale dell'Unione europea, causa T-166/21 ("Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale"), sentenza del 20.12.2023, punti 92-95. La sentenza non è giunta inaspettata poiché in più occasioni il Tribunale ha manifestato il medesimo orientamento su analoghi procedimenti avviati dalla Commissione nei confronti di altri Stati membri (Cfr. causa T-160/16, Groningen Seaports NV; causa T-747/17, Union des Ports de France UPF; causa T-674/17, Le Port de Bruxelles e Région de Bruxelles-Capitale).

seppure limitatamente al terreno delle concessioni portuali<sup>44,45</sup>. Ciò porta al rafforzamento dell'azione dell'Autorità della concorrenza, che potrà intervenire direttamente nei confronti delle AdSP, non solo in base all'articolo 21-bis della sua legge ma anche in forza degli articoli 101 e 102 del Tfu. E rappresenta altresì un "assist" importante per la funzione di regolazione pro-concorrenziale in capo all'Art.

Relativamente al ruolo dell'ART negli ultimi tempi vi è stata un'apertura importante da parte del Governo. Si è passati dalle barricate sollevate dal Ministero delle infrastrutture dei trasporti MIT in sede di consultazione su quella che sarebbe diventata la delibera ART 57/2018, alle Linee guida del DM MIT n. 110 del 21.04.2023<sup>46</sup> che invece recepiscono gran parte delle indicazioni lì contenute, sia pure con esclusione delle sue competenze in materia di operazioni portuali (probabilmente considerato che il citato d.l. 68/2022 classifica come non economiche le relative funzioni delle AdSP).

Le Linee guida interpretano in modo estensivo il regolamento 202/2022 che sembra voler limitare il ruolo dell'ART all'indicazione dei criteri di contabilità regolatoria alla parte variabile dei canoni concessori. Con le Linee guida, invece, l'Autorità esercita un ruolo di primaria importanza: stabilisce i format dei PEF che le AdSP debbono seguire per gli affidamenti, i criteri di determinazione dei costi, della remunerazione del capitale, della loro durata; impone alle AdSP di trasmetterle i PEF prima della indizione delle gare (anche se non è chiaro l'ambito del suo intervento); rilascia pareri in merito alle procedure di affidamento e ai procedimenti di rilascio delle concessioni e propone l'eventuale adozione dei provvedimenti di sospensione, decadenza o revoca degli atti di concessione; stabilisce i criteri di determinazione della componente variabile dei canoni, anche in base a benchmark fissati dalla stessa, eventualmente introducendo misure incentivanti; esprime pareri vincolanti sulla coerenza della richiesta di proroghe delle concessioni con i relativi PEF; stabilisce i benchmarks di riferimento per le attività di monitoraggio della performance dei concessionari.

Le Linee guida sono state però alquanto criticate per essere viziate da *gold plating*: ingesserebbero in un unicum realtà diverse che richiederebbero una regolazione differenziata e attribuirebbero all'ART competenze che si sommano a quelle delle AdSP.

Premesso che ad avviso di chi scrive l'ART non va sempre indenne da tentazioni di *over-regulation*, i punti nodali delle attribuzioni che le Linee guida le riservano andrebbero interpretati secondo ragionevolezza e proporzionalità. Sta all'ART fissare criteri generali e comuni (ad esempio i format dei PEF e il ricorso al benchmarking) che però dovrebbero poter essere declinati dalle AdSP in funzione delle specifiche realtà da queste amministrate e degli obiettivi di volta in volta perseguiti. Infatti la norma stabilisce che i PEF elaborati dalle AdSP siano trasmessi all'ART *prima* dell'indizione delle gare,

---

<sup>44</sup> Considerato che nel 2020 i canoni demaniali e le tasse portuali rappresentavano l'88% delle entrate correnti proprie dell'insieme delle AdSP [rispettivamente il 33% e il 55% (Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, Relazione sull'attività delle Autorità di sistema portuale, 2020, p. 15)], la questione non è di poco conto sotto il profilo del peso specifico delle attività supposte economiche.

<sup>45</sup> Il Tribunale UE ha invece rigettato l'interpretazione della Commissione secondo cui anche il rilascio delle autorizzazioni per lo svolgimento delle operazioni portuali costituiscono attività economica, opponendo che *"in considerazione della natura, del metodo di calcolo e dell'importo dei canoni [...] la Commissione non ha dimostrato, in modo giuridicamente adeguato, che i canoni di autorizzazione costituiscano una contropartita per un servizio di natura economica reso dalle AdSP"* (punti 115 e 118).

<sup>46</sup> "Linee Guida sulle modalità di applicazione del Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine approvato con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 28 dicembre 2022, n. 202".

e la finalità sta nel condividere gli adattamenti che le Autorità riterranno di introdurre in funzione delle caratteristiche locali, non di approvare gli esiti delle gare, come talvolta viene strumentalmente eccepito.

Stabilendo un level playing field adattabile a seconda di oggettive e trasparenti specificità, viene salvaguardata la concorrenza per l'accesso alle concessioni demaniali nei porti e fra i porti.

AGCM e ART hanno ripetutamente segnalato l'estendersi dei processi di integrazione verticale a cui si aggiungono concentrazioni di tipo orizzontale, con potenziali conseguenze anticoncorrenziali nei e fra i porti<sup>47</sup>.

Ciononostante la promozione della concorrenza è la grande assente dal regolamento 202/2022 e dalle Linee guida. Il regolamento non si esprime su quanto era a esso delegato dall' art. 5, c. 2, lett. f) della norma in ordine all'individuazione delle modalità volte a garantire il rispetto del principio di concorrenza nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale. Un'assenza che è difficile considerare casuale e tanto più per questo preoccupante. Al tempo stesso l'articolo 5 della legge 118/2022 introduce al comma 9 (dunque fuori dalla materia della delega) un'ulteriore specificazione per la quale *“Nei porti nei quali non vige il divieto di cumulo la valutazione in ordine alla richiesta di ulteriori concessioni è rimessa all’Autorità di sistema portuale, che tiene conto dell’impatto sulle condizioni di concorrenza”*<sup>48</sup>.

La domanda da porsi è se possono le AdSP considerarsi veramente terze. Indipendenti sì, ne sono convinto, rispetto agli operatori portuali; non rispetto agli stakeholders locali, dato l'intreccio porti-territorio, cosicché è inevitabile che le rivendicazioni localistiche si trasmettano e condizionino anch'esse, così come condizionano governi locali e centrale.

I profili di concorrenza diventano viepiù delicati se dal singolo porto l'attenzione si estende a un più ampio mercato rilevante geografico, che per i porti di rilevanza nazionale o internazionale ha dimensione, appunto, nazionale o europea. Qui la terzietà delle singole AdSP viene “istituzionalmente” meno, posto che ciascuna è tenuta a tirare l'acqua al suo mulino territoriale<sup>49</sup>. Senza andare a rispolverare la storia delle guerre fra città portuali, gli ampi margini di autonomia di ciascuna Autorità rischiano di determinare distorsioni della concorrenza fra porti, come notato dall'AGCM.

Vale la pena di citare le considerazioni della richiamata sentenza del Tribunale UE per la quale il fatto che la legislazione italiana conceda un monopolio legale alle AdSP non implica anche l'assenza di un mercato nel quale esse offrono i loro servizi (tale che queste non potrebbero essere considerate

---

<sup>47</sup> Su questo l'ART si è espressa con la delibera 170/2022, argomentando che il suo ruolo è tanto più essenziale poiché si assiste nel settore *“sia a livello nazionale che globale, a una crescente concentrazione delle quote di mercato nelle mani di pochi player, spesso coincidenti coi principali gruppi armatoriali mondiali operanti nel settore cargo. Si profila, quindi, sia una graduale riduzione del numero di soggetti in concorrenza tra loro, anche nell'ambito dello stesso scalo/AdSP, sia una tendenza alla integrazione verticale tra attività armatoriali e terminalistiche”* (Delibera 170/2022, All. A, punto 2.2.6). Preoccupazione sollevata anche dall'Agcm nella segnalazione segnalazione AS1730 del 20.03.21 (*“Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021”*).

<sup>48</sup> Sul punto il regolamento si limita a replicare i criteri di imparzialità e non discriminazione enunciati al c. 1 dell'art. 5 della legge.

<sup>49</sup> Diversamente da altre infrastrutture di trasporto, i porti sono parte integrante delle città, sono un tutt'uno con esse, cosicché le Autorità portuali svolgono funzioni che impattano in misura consistente sulle condizioni economiche e sociali delle città, rispetto alle quali non possono considerarsi terze. Non a caso regioni e città metropolitane hanno voce in capitolo sulla pianificazione e sulla gestione, a cominciare dalla partecipazione alla nomina del presidente e del comitato di gestione del porto.

imprese). Al contrario “[...] come correttamente rilevato dalla Commissione, esiste una concorrenza tra taluni porti italiani, da un lato, e taluni porti di altri Stati membri, dall’altro [...] atteso che gli operatori di servizi portuali possono utilizzare diversi porti per raggiungere il medesimo entroterra [...]”. In aggiunta, per quanto riguarda l’aggiudicazione di concessioni di aree demaniali e di banchine, diversi porti sono in concorrenza per attirare concessionari che possono gestire le loro aree demaniali, atteso che potenziali concessionari possono cercare di offrire servizi portuali anche in altri porti”<sup>50</sup>.

Il combinato disposto delle problematiche evidenziate richiede contrappesi istituzionali esterni agli attori. Organismi con una visione orizzontale che stabilisca criteri e best practices comuni per assicurare efficienza e concorrenza nei porti e fra i porti. Insomma un level playing field.

Concordo infine con le considerazioni di Paolo Costa circa la necessità di ridurre il numero delle attuali AdSP – nella sua ipotesi sei, rispettivamente per l’alto Tirreno e l’alto Adriatico, il basso Tirreno e il basso Adriatico, le due isole – ciascuna a gestire al proprio interno porti con vocazioni diverse, sì da ottimizzare gli investimenti, catturare economie di scala e, insomma, rendersi competitive.

Sarebbe una soluzione che accrescerebbe sia l’indipendenza delle Autorità dai contesti locali, sia il loro *contervailing power* rispetto all’odierno strapotere delle grandi compagnie armatoriali.

#### **PRIVATIZZAZIONI**

La proposta di privatizzare le AdSP *ventilata* da ambienti governativi (perché a questo siamo) è tutt’altro che circostanziata, posto che la nozione di privatizzazione può essere declinata in forme alquanto diverse e che tutte le opzioni sono dense di incognite. Insomma andrebbe fatta una riflessione approfondita sui pros e i cons, considerato che a seguito del pronunciamento del Tribunale UE l’arroccamento sul modello dell’ente pubblico non economico dovrebbe almeno affievolirsi.

Un input in questa direzione sembra intravedersi nel testo unificato delle risoluzioni di maggioranza, pubblicato il 9 novembre 2023, dove si impegna il Governo “a valutare l’opportunità di superare la forma giuridica di ente pubblico non economico delle ADSP, anche considerando le diverse fattispecie previste dall’ordinamento nazionale e dall’Unione europea, fermo restando il mantenimento della proprietà pubblica delle stesse”.

Del resto l’idea è tutt’altro che rivoluzionaria. In giro per il mondo, così come in Europa, troviamo i modelli più vari di governance dei porti: dall’estremo del passaggio in mani private sia della gestione che della proprietà dei beni demaniali, come nel Regno Unito, a quello dell’ente pubblico (più spesso economico), alla costituzione di società di capitali di proprietà o controllate dal settore pubblico, al quale resta anche la proprietà dei beni demaniali; quest’ultimo è il modello applicato per la maggior parte degli enti di gestione dei porti europei. L’applicazione di questo modello in Italia non sarebbe quindi in controtendenza e sgraverebbe la gestione dai tanti gravami delle norme pubblicistiche che comportano lentezze, procedure complesse e potere di interdizione dei tanti stakeholders.

Basta guardare agli effetti – non inerziali ma derivanti da una gestione improntata all’efficienza – della trasformazione in società di capitali dell’Ente Ferrovie dello Stato, dell’ENAV, delle gestioni aeroportuali.

---

<sup>50</sup> Ibid. punti 92-95.

Certo, il mantenimento della proprietà totale in mano pubblica precluderebbe l'obiettivo di fare immediatamente cassa per la finanza pubblica e non coglierebbe i potenziali frutti della contaminazione fra pubblico e privato.

La soluzione forse più equilibrata potrebbe essere il PPPI, la trasformazione delle AdSP in società miste a prevalente partecipazione pubblica (Governo centrale, Regioni e Comuni) dove il socio privato potrebbe avere compiti operativi nella gestione delle attività di impresa.

Questa soluzione potrebbe accrescere l'economicità della gestione, aprire a investimenti privati senza precludere il mantenimento di finanziamenti pubblici per il potenziamento di infrastrutture finalizzate a vantaggio di tutti gli operatori, bilanciare le spinte campaniliste cui sono oggi soggette le AdSP.

Fra i potenziali handicap di soluzioni di questo tipo viene invocata la perdita della sovranità nazionale su un settore cruciale per lo sviluppo e la competitività, così come il venir meno della terzietà propria delle AdSP.

Certo la scelta dei soci andrebbe fatta oculatamente, a evitare di aggiungere verticalizzazioni "a monte" a quelle a valle (dunque escludendo partecipazioni di armatori o di terminalisti) oppure investimenti da parte di operatori di paesi in potenziale conflitto di interesse (vedi il caso Cosco-Pireo). Meglio ricorrere a fondi di investimento che non disdegnano entrare in tanti settori, trasportistici e non.

Per il resto, trattandosi di concessionari le strategie di politica industriale dovrebbero restare fermamente in mano allo Stato, come è per le società prima menzionate.

Inoltre in nessun caso le privatizzazioni dovrebbero condurre alla sdemanializzazione dei sedimi e delle infrastrutture portuali, dunque al trasferimento di proprietà. È un argomento strumentalmente ventilato da quanti sono contrari, posto che le società opererebbero comunque in regime di concessioni pubbliche, cosicché gli asset essenziali e non asportabili (aree, infrastrutture, ecc.) tornerebbero allo Stato a fine concessione, quale che ne sia il regime patrimonial/contabile, come avviene per tutti i casi di infrastrutture in concessione (aeroporti, ferrovie, autostrade, reti elettriche, gasdotti, ecc.).

Infine la privatizzazione non necessariamente comporterebbe la rinuncia delle AdSP a espletare anche funzioni di pubblica autorità. Certo, con la trasformazione non verrebbe meno la natura ibrida delle AdSP e dunque la necessità di quella completa separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo e la gestione delle attività portuali richiamata da Andrea Pezzoli, che solo parzialmente potrebbe realizzarsi riservando i compiti operativi nella gestione delle attività economiche agli eventuali soci privati e le funzioni di vigilanza e controllo a quelli pubblici, magari erigendo *chines walls* a evitare reciproche contaminazioni. Si potrebbe anche pensare all'istituzione di un ente nazionale sul modello dell'ENAC per gli aeroporti che, pur senza esautorare le AdSP dal ruolo di concedenti, svolga sia le funzioni della Conferenza nazionale di coordinamento delle AsSP ex articolo 11-ter della l. 84/1994, mai effettivamente diventata effettivamente operativa, sia funzioni vigilanza sulle Autorità, ferma restando la competenza dell'ART sulla regolazione economica.

## LE PROSPETTIVE DELLA GOVERNANCE DEI PORTI

di Stefano Zunarelli\*, Università di Bologna, Zunarelli e Associati e SIPoTra

Come è noto, la Legge n. 84/1994 incentra la governance dei principali porti italiani sulle autorità di sistema portuale, le cui attribuzioni sono elencate nell'art. 6 comma 4 della legge. Il successivo comma 5 definisce l'autorità di sistema portuale come *“ente pubblico non economico di rilevanza nazionale a ordinamento speciale ed è dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria”*.

In realtà, non può non rilevarsi come la qualificazione dell'autorità di sistema portuale come ente pubblico non economico risulti oggi sostanzialmente superata alla luce del successivo comma 9-bis del medesimo articolo (recentemente inserito dall'art. 4-bis, comma 1, D.L. 16 giugno 2022, n. 68, convertito, con modificazioni, dalla L. 5 agosto 2022, n. 108), in cui si dispone che *“le Autorità di sistema portuale rientrano tra i soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società (IRES) previsti dall'articolo 73, comma 1, lettera c), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917”*. Stabilisce, in particolare, il successivo comma 9-quater che *“i canoni percepiti dalle Autorità di sistema portuale in relazione alle concessioni demaniali, comprese quelle di cui all'articolo 18 della presente legge e di cui all'articolo 36 del codice della navigazione ... sono considerati redditi diversi e concorrono a formare il reddito complessivo per l'ammontare percepito nel periodo d'imposta, ridotto del 50 per cento a titolo di deduzione forfettaria delle spese”*<sup>51</sup>.

Allo stato, in definitiva, quantomeno una parte delle attività di competenza delle autorità di sistema portuale, in particolare quella corrispondente all'affidamento in concessione di banchine e aree portuali ovvero di altri beni demaniali posti all'interno dell'ambito portuale, è qualificata, non solo dall'ordinamento europeo ma anche dalla legge italiana, come attività imprenditoriale<sup>52</sup>. Alla luce di ciò, appare quasi scontato rilevare che l'evoluzione sul piano normativo che si è in precedenza descritta avrà importanti conseguenze sull'assetto finanziario delle autorità di sistema portuale, finendo col rendere pressoché inevitabile un intervento del legislatore quanto all'assetto istituzionale/strutturale delle stesse autorità di sistema portuale. Molti dei protagonisti dell'amministrazione dei porti italiani ritengono, infatti, che le autorità di sistema portuale, come oggi configurate e disciplinate dal legislatore, registrerebbero una grave sofferenza economica laddove fosse consolidato l'attuale livello di pressione fiscale, che diverrebbe del tutto insostenibile nel caso in cui la Commissione Europea formulasse ulteriori richieste al legislatore italiano di inasprimento del regime fiscale delle autorità di

---

\* Ordinario di diritto della navigazione e dei trasporti nell'Università di Bologna. Partner Zunarelli e Associati

<sup>51</sup> Come è noto l'art. 4-bis, comma 1, del D.L. 16 giugno 2022, n. 68, è stato adottato quale risposta del governo italiano alle censure mosse dalla Commissione Europea nei confronti del regime di tassazione delle autorità di sistema portuale italiane con la Decisione del 4 dicembre 2020, relativa al regime di aiuti SA.38399 – 2019/C (ex 2018/E). Tale Decisione è stata oggetto di impugnazione da parte delle autorità di sistema portuale avanti il Tribunale dell'Unione Europea, che ha parzialmente accolto il ricorso (ma non con riferimento alla parte della disposizione menzionata nel testo) con la sentenza in data 20 dicembre 2023 nella causa T 166/21.

<sup>52</sup> La qualificazione come attività d'impresa della realizzazione e della messa a disposizione dei vettori di aree all'interno di infrastrutture (nel caso specifico aeroportuali) è stata enunciata, peraltro, fin dalla decisione della Corte di Giustizia C.E., Sesta Sezione, 24 ottobre 2002, causa C-82/01, *Aéroports de Paris* ed è stata successivamente ribadita più volte (v. per tutte C.G.U.E., 19 dicembre 2012, causa C-288/11, *Leipzig Halle*).

sistema portuale al fine di rendere il regime per le stesse previsto compatibile con l'ordinamento europeo<sup>53</sup>.

Se la necessità di un intervento di revisione dell'assetto istituzionale/strutturale delle autorità di sistema portuale, che peraltro è stato più volte annunciato a livello governativo, sembra sostanzialmente fuori discussione, lo spettro dei suoi possibili contenuti appare, quantomeno in astratto, abbastanza ampio. Si tratta a questo punto di stabilire, alla luce delle considerazioni circa lo scenario economico che sono state formulate dagli economisti, quale possa essere l'assetto istituzionale/strutturale più appropriato per affrontare le sfide che si prospettano per la portualità italiana.

L'attuale quadro economico del settore del trasporto marittimo internazionale ed i suoi scenari futuri (quantomeno di breve/medio periodo) sono stati molto bene delineati dai contributi degli illustri economisti che mi hanno preceduto. In particolare, vi è piena consapevolezza del fatto che lo sviluppo di una parte del traffico (quella del corto raggio) appare direttamente legato all'andamento del complessivo ciclo economico ed al successo delle politiche (nazionali ed europee) di *shift* modale. Tuttavia, un effettivo salto di qualità nel ruolo dei porti italiani (o quantomeno di alcuni di essi) sarà possibile solo concentrando l'attenzione sul traffico marittimo di medio/lungo raggio, in particolare su quello proveniente e destinato all'estremo oriente (in relazione ai volumi del quale, nonostante l'importante evoluzione registratasi negli ultimi anni sul piano geopolitico, non vi sono sintomi di regressione), e sugli elementi che, in ciascun porto, possono incentivarne lo sviluppo. Si tratta di individuare con precisione i fattori su cui occorre intervenire per fare in modo che la quota di tale traffico catturata dai porti italiani possa crescere, recuperando quantomeno parte di quella (notoriamente molto rilevante) che oggi vede il proprio terminale nei porti del Nord Europa.

Nella prospettiva che si è indicata, è importante che i decisori istituzionali in materia (sia a livello nazionale che a livello regionale/locale) manifestino chiaramente quanto prima se questo è l'obiettivo che essi si prefiggono e se vi è la volontà comune di perseguirlo con determinazione e razionalità. Ipotizzando che questo sia il caso, vale la pena di esplorare, con specifico riferimento al tema che mi è stato affidato, quale sia l'assetto di *governance* più adeguato per la realizzazione di questo obiettivo.

E' stato, correttamente, evidenziato che di fronte ad una organizzazione del traffico di medio/lungo raggio ancora prevalentemente basata sul modello *hub and spoke* (di cui non si vedono le condizioni per il superamento, neppure a medio termine) non tutti i porti potranno assumere un ruolo di qualche rilievo in relazione a tale traffico (sia quali porti di *transshipment* che quali porti *gateway*) nella prospettiva che si è individuata. Conseguentemente, sembra possibile affermare che non necessariamente lo stesso modello di *governance* debba ritenersi quello ottimale con riferimento a tutti i porti italiani (neppure a tutti i porti oggi sede di autorità di sistema portuale).

Un porto per cui i decisori istituzionali pubblici si pongano quale obiettivo lo sviluppo quale terminale di un traffico internazionale di medio/lungo raggio si pone in una posizione di diretta concorrenza

---

<sup>53</sup> Alcune richieste in tal senso appaiono evincibili, del resto, già dalla più volte menzionata Decisione della Commissione Europea del 4 dicembre 2020, relativa al regime di aiuti SA.38399 – 2019/C (ex 2018/E).

rispetto ai porti del Nord Europa e con alcuni porti di altri stati membri della UE che si affacciano sul Mediterraneo<sup>54</sup>.

Nella prospettiva che si è indicata, è interessante notare come tutti i principali porti del Nord-Europa (Rotterdam, Anversa, Amburgo e Bremerhaven) abbiano adottato un assetto istituzionale che, pur con alcune varianti anche di non poco conto, appare comunque caratterizzato dalla simultanea presenza dei seguenti elementi:

1. Affidamento della gestione dell'insieme delle aree e delle banchine portuali ad una società di capitali;
2. Composizione azionaria di tale società che vede una partecipazione pubblica totalitaria o comunque prevalente, con una presenza importante delle municipalità e delle entità (variamente denominate) rappresentative delle comunità "regionali", nonché, ma non sempre, dello stato nazionale;
3. Possibilità per tale società di assumere partecipazioni anche in società operative, esercenti attività sia nel settore portuale (in taluni casi anche con riferimento alle operazioni portuali) che al di fuori del porto (in taluni casi anche in settori diversi dal trasporto e dalla logistica);
4. Utilizzazione delle forme del diritto privato (e in primo luogo di quella del contratto di locazione) ai fini della conclusione dei rapporti con le società "terze" per la messa a disposizione delle aree e banchine portuali a favore degli operatori marittimi e della logistica che esercitano le operazioni portuali nelle aree e nelle banchine portuali.

Appare difficile contestare che il modello istituzionale/strutturale che si è sommariamente delineato sembra presentare una indubbia attitudine a valorizzare le capacità concorrenziali del porto. Porre le comunità locali (tramite i soggetti che istituzionalmente le rappresentano e che sono socie della società di gestione del porto) nella condizione di beneficiare direttamente degli utili derivanti dalla messa a disposizione delle aree e banchine portuali e dall'esercizio delle attività portuali può, infatti, rivelarsi molto utile al fine di assicurare l'appoggio delle stesse comunità locali agli investimenti e in generale alle operazioni che siano necessarie per realizzare lo sviluppo dei traffici e delle attività portuali. Accade di frequente, infatti, che tale genere di decisioni (quali, ad esempio, quelle relative alla realizzazione ed al potenziamento di infrastrutture all'interno e al di fuori del porto) possano creare taluni disagi, a volte di non poco conto e su molteplici piani, alle comunità locali interessate. Sembra ragionevole ritenere che una comunità locale sia propensa ad accettare più facilmente, ad esempio, la creazione di un nuovo raccordo stradale di accesso al porto, che pure abbia ripercussioni sulla mobilità locale, qualora sia consapevole che dallo sviluppo dell'uso di quell'area si possano ricavare le risorse necessarie per incrementare il livello dei servizi sociali erogati dalla municipalità. A ciò si aggiungerebbe, inoltre, una maggiore attenzione da parte dei rappresentanti delle comunità locali negli organi della società gestrice delle aree del porto (e nelle società operative partecipate dalla stessa) alle prospettive di redditività delle attività che verranno svolte nelle aree oggetto dei contratti di locazione conclusi dalla stessa società gestrice con imprese terze ed ai risultati operativi dalle stesse conseguite.

---

<sup>54</sup> Ciò è stato affermato con nettezza non solo dalla Commissione Europea nella più volte menzionata Decisione del 4 dicembre 2020, relativa al regime di aiuti SA.38399 – 2019/C (ex 2018/E), ma è stato altresì ribadito dal Tribunale dell'Unione Europea nella sentenza in data 20 dicembre 2023 nella causa T 166/21.



Un ulteriore elemento da prendersi in considerazione appare, poi, la maggiore snellezza e flessibilità operativa che discenderebbe dalla possibilità, pur nel permanere della imprescindibile proprietà demaniale delle aree portuali, di utilizzare gli strumenti giuridici del diritto privato nella conclusione dei rapporti con i terzi, similmente a quanto peraltro anche nel nostro ordinamento già avviene (senza che ciò abbia determinato il sorgere di particolari problematiche) nel settore aeroportuale. Ciò consentirebbe in primo luogo di sfuggire alla rigidità che discende dall'applicazione degli schemi del diritto amministrativo, rendendo possibile adottare con maggiore facilità, nei rapporti con le società esercenti attività nel porto, formule che incentivino il raggiungimento di risultati sul piano operativo che siano in sintonia con gli obiettivi di sviluppo del porto e che quindi siano idonee a premiare, innanzi tutto, le imprese capaci di "portare traffico" al porto. Inoltre, si renderebbe l'investimento nelle infrastrutture italiane maggiormente appetibile per gli investitori stranieri, che non si vedrebbero costretti a confrontarsi con istituti giuridici lontani dalle loro tradizioni e per loro difficilmente comprensibili. A tale proposito non può non ricordarsi il vero e proprio senso di sgomento che talora assale gli investitori stranieri di fronte alla previsione dell'obbligo di restituzione "nel pristino stato" del bene ottenuto in concessione di cui all'art. 49 del codice della navigazione, quando la demolizione delle opere non amovibili realizzate dal concessionario risulta in molti casi più costosa (oltre che complessa sul piano amministrativo) della loro stessa costruzione.

E' evidente, peraltro, che la società (pubblica) gestrice delle aree e delle banchine portuali che si è prospettata ben difficilmente potrebbe mantenere tutte le attribuzioni pubblicistiche attualmente riconosciute alle autorità di sistema portuali, soprattutto laddove alla stessa sia riconosciuta la possibilità di detenere partecipazioni in società operanti nel settore delle operazioni portuali. In tale caso, al fine di evitare conflitti di interesse, appare necessario individuare il soggetto pubblico "terzo", non necessariamente a livello locale, cui affidare i compiti in questione.

Non è detto che l'assetto istituzionale che si è delineato debba essere considerato quello ottimale in tutti i porti attualmente attribuiti alla competenza delle autorità di sistema portuale. Considerazioni alquanto diverse sembrano, infatti, potersi almeno astrattamente proporre con riferimento ai porti per cui non vi siano le condizioni perché gli stessi possano assurgere ad un ruolo di rilievo nel contesto dei traffici marittimi di medio/lungo raggio, sia quali *hub* che quali *gateway* ma la cui attività appaia destinata a rimanere concentrata prevalentemente sul traffico a corto raggio.

In tali porti, il regime fiscale imposto dalla posizione assunta dalla Commissione Europea potrebbe divenire, soprattutto nel medio periodo, del tutto insostenibile non solo per l'autorità di sistema portuale come attualmente strutturata e configurata, ma anche laddove la stessa dovesse essere qualificata come ente pubblico economico o sostituita da una società di capitali cui fosse affidata la gestione del porto.

Se l'obiettivo primario è quello di assicurare il flusso delle risorse finanziarie necessarie a garantire l'espletamento delle funzioni (amministrative e anche economiche, secondo la qualificazione adottata dalla Commissione Europea) ora affidate all'autorità di sistema portuale, nonché quello di raggiungere (ovviamente nel rispetto dei prescritti standard di sicurezza) il massimo livello di efficientamento delle attività portuali (e quindi il massimo contenimento dei costi per l'utenza portuale), appare prospettabile l'adozione di una forma di governance, che conservi l'ispirazione della legislazione attualmente vigente al principio della massima "separazione" tra l'ente titolare delle funzioni amministrative e di controllo nel porto ed i soggetti imprenditoriali che esercitano le attività portuali,

garantendo la massima terzietà del soggetto cui è demandato l'intervento pubblicistico. Addirittura, potrebbe ritenersi che sia più adeguata ad assicurare il perseguimento delle finalità indicate, oltre che la funzionalità e il futuro sviluppo del porto, una forma di *governance* che sia modellata in maniera ancora più radicale sull'applicazione di tale principio, configurando le autorità di sistema portuali quali enti ausiliari dello Stato in senso stretto, che esercitano una serie di funzioni per conto dello Stato, competendo a quest'ultimo tutti gli introiti connessi all'espletamento delle attività indicate. Dovendo essere attribuiti allo Stato (ancorché eventualmente incassati per conto di questi dalle autorità di sistema portuale) tutti i corrispettivi dei servizi indicati dalla Commissione Europea come sintomatici del carattere economico delle attività svolte dalle autorità di sistema portuale, ne risulterebbero superate le contestazioni sollevate dalla stessa Commissione Europea circa la qualificazione come aiuto di stato dell'esenzione delle autorità di sistema portuale dall'applicazione dell'imposta sui redditi delle società. Va da sé che, ove si adottasse l'assetto che si è delineato, le risorse finanziarie di cui le autorità di sistema portuale necessitano per l'espletamento delle attività di loro competenza dovrebbero essere fornite direttamente dallo Stato. Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, attraverso la conclusione di un apposito contratto di servizio con ciascuna autorità, come sovente avviene con gli enti puramente strumentali di altri enti pubblici.

## **RIFORMA PORTUALE ED ESIGENZE DI REGOLAZIONE ECONOMICA**

di Giuseppe Mele\*, Confetra e SIPoTra

Rispetto alle presentazioni precedentemente illustrate, mi limiterò a qualche flash e ad esporre alcune mie sensazioni che ho maturato nel corso del tempo in tema di regolazione e concorrenza in ambito portuale.

Il quadro che ci ha illustrato Marco (Spinedi) è stato molto esauriente e molto incisivo; soprattutto ci ha aperto gli occhi sulle dinamiche, su come sta evolvendo la portualità a livello globale e in particolare nel Mediterraneo.

Il suo intervento lo trovo molto utile e confortante perché, nelle audizioni della Commissione Trasporti della Camera sulla riforma della governance portuale a cui ha partecipato anche Confetra, abbiamo evidenziato proprio la carenza nel dibattito parlamentare di un preliminare approfondimento sulla visione strategica della nostra portualità, che non si limiti alle solite enunciazioni sulla nostra “centralità mediterranea”.

Nella nostra audizione, che per mia mancanza non ho girato a Sipotra in vista di questo workshop, abbiamo toccato un po’ tutti i vari temi che sono stati trattati qui oggi. In questo mio intervento di commento farò, quindi, un sintetico riferimento alle posizioni che abbiamo già illustrato in Parlamento, in particolare su quello della concorrenza, tema particolarmente sensibile per le nostre imprese.

Il dibattito attuale sulla riforma della governance portuale si è molto concentrato sugli assetti, in particolare sulla trasformazione della natura giuridica delle Autorità di sistema portuale (ADSP) e sulla loro ulteriore aggregazione.

Riguardo il primo aspetto, sarebbe innanzitutto opportuno dare ormai per acquisita la loro natura giuridica e mantenerne l’attuale configurazione, cioè di enti pubblici non economici (vigilati dal MIT) e di operatori economici (secondo la ultra consolidata giurisprudenza UE). Sulle ipotesi di privatizzazione, anche parziale, delle ADSP, ritengo che simili operazioni finirebbero per snaturare o annullare la loro funzione pubblica di regolazione, programmazione e gestione della sicurezza nei porti. Anche eventuali richiami ad un “modello spagnolo” o ad altri mi risultano piuttosto riduttivi e buoni per un titolo di giornale, non per avviare una seria riflessione sull’assetto giuridico ed economico e sulle relative implicazioni di un ente particolarmente complesso.

Riguardo invece la proposta di procedere ad ulteriori accorpamenti tra Sistemi portuali, richiamata anche da chi mi ha preceduto (Paolo Costa), credo che sarebbe meglio evitare; pur con le difficoltà generate dall’ultima riforma portuale (D.Lgs. n. 169/2016), i processi di aggregazione sono stati piuttosto faticosi e neanche poi così effettivi, se vogliamo essere onesti, perché certe portualità, soprattutto le più grandi, continuano ad andare ciascuna per conto proprio, per cui procedere ad ulteriori aggregazioni sarebbe sostanzialmente inutile e comunque problematico.

L’assetto derivato dall’ultima riforma portuale sembra ormai assestato e funzionare in modo accettabile, ma più che un nuovo intervento di revisione, mi sembra invece più necessario attuare

---

\* Direttore Generale di Confetra, Confederazione Generale Italiana del Trasporto e della Logistica e Consigliere del Direttivo di SIPOTRA

concretamente la legislazione vigente su diversi aspetti, soprattutto riguardo il rafforzamento del ruolo centrale di coordinamento tra ADSP, che risulta attuato più sul piano formale che sostanziale, con poche riunioni e assenza di qualsiasi confronto su strategie e programmi.

Su questo aspetto, l'ultima riforma portuale è intervenuta in modo piuttosto blando, creando una conferenza delle ADSP, che si è riunita un paio di volte e non ha generato alcun confronto o analisi o approfondimento, a cominciare dalle prospettive strategiche come quelle che ci sono state qui illustrate, da collegare possibilmente a quella che dovrebbe essere una visione del sistema paese.

Praticamente inesistente è stato anche il coinvolgimento a livello centrale, nella Conferenza delle ADSP, degli operatori tramite rappresentanze di categoria, mentre a livello locale i "tavoli di partenariato" hanno rappresentato soprattutto un adempimento procedurale, anziché un contributo concreto alla loro programmazione.

Di quella che era la partecipazione degli stakeholder ai processi di funzionamento delle precedenti autorità portuali, nelle attuali ADSP praticamente non c'è rimasto più nulla.

È vero che il rapporto tra autorità portuali e stakeholder ha sempre creato qualche situazione poco chiara, ma non è che la situazione attuale, con la formale esclusione degli stakeholder dai processi decisionali, sia diventata più trasparente, perché il rapporto fra l'autorità pubblica, l'ente pubblico non economico, così come viene definito, non può restare completamente immune dal rapporto con gli stakeholder.

Qualcosa comunque avviene, ma il problema è se questo avvenga in un contesto aperto, trasparente, dove ci si confronta non sul piano "muscolare", ma dei contenuti. Attualmente, si verificano alcune situazioni anche non proprio apprezzabili, come certe uscite di alcuni operatori marittimi e portuali nei confronti di orientamenti che un'ADSP adotta anche con tutta la necessaria trasparenza e cognizione, nei cui confronti qualcuno si oppone manifestando una sorta di diritto "territoriale" ad occupare e utilizzare certi spazi operativi.

Va anche detto che situazioni del genere molto spesso si verificano e vengono risolte in modo sommerso, qualche volta emergono, generando polemiche e ricorsi giurisdizionali. Come dire, la questione del rapporto fra stakeholder e ADSP va in qualche modo affrontata, perché il rischio che gli stakeholder più forti possano beneficiare di situazioni di favore è reale. Non faccio gossip né cito casi, però sappiamo bene che certi grandi operatori, anche di livello globale, con alcune ADSP hanno dei rapporti, come dire, privilegiati.

Su questo tema, la fotografia che ha fatto Pietro Spirito sul ruolo predominante assunto da alcuni grandi operatori è effettivamente preoccupante, anche se, riguardo agli effetti competitivi, non si può non essere d'accordo con Andrea (Pezzoli). I processi di integrazione verticale e anche orizzontale non sono di per sé fenomeni negativi.

L'integrazione va incontro alle esigenze del mercato; riuscire a fornire servizi integrati fra vari operatori è un risultato positivo, perché possono essere più efficienti e più convenienti. Ma la questione sta non tanto in questo, ma nei comportamenti a rischio che ne possono derivare.

Qualche caso già si è verificato e riguarda in particolare il porto di Napoli, dove i tre terminalisti che fanno movimentazione ai container e che hanno un monopolio condiviso della movimentazione

container, si sono messi d'accordo per imporre agli operatori un aumento tariffario, facendolo in modo aperto, smaccato, quasi arrogante, senza un minimo di confronto preventivo con l'utenza.

Una situazione del genere identifica chiaramente un cartello, tant'è vero che l'Antitrust ha aperto un'istruttoria, alla quale abbiamo chiesto di partecipare come Confetra, per evidenziare quelli che, a nostro giudizio, sono i rischi di assenza o almeno di incompletezza dell'attuale quadro regolatorio.

Questa carenza non è riferibile solamente ai porti, perché i processi di integrazione non avvengono solo nella portualità, ma anche con altre modalità o altri servizi di trasporto e logistica, e riguarda in termini un po' più generali il tema stesso della regolazione economica, il tema trattato da ultimo da Mario (Sebastiani) riguardo il mercato dei servizi del singolo porto o eventualmente collegati e svolti in più porti dagli stessi operatori.

Allora qui bisogna chiarirsi bene su quale sia il ruolo dei diversi attori della regolazione e la relativa competenza, a cominciare dall'autorità di governo a quelle di regolazione settoriale o di controllo e sanzione.

In teoria ed in termini estremamente semplificati, il Parlamento (e il Governo) dovrebbe svolgere un ruolo di regolazione primaria, di cui spesso non sembra esso stesso del tutto cosciente; il regolatore di settore dovrebbe declinarne in termini applicativi l'attuazione e, eventualmente, sanzionare i soggetti che non vi si attengono; infine, il garante della concorrenza, vigila sulla correttezza dei comportamenti degli operatori economici che possono generare criticità competitive.

Nell'attuale assetto della regolazione economica dei porti a me sembra di rilevare dei vuoti, sia di natura legislativa sia di natura funzionale, riguardanti in particolare l'erogazione dei servizi.

Mentre c'è una regolazione sull'accesso al mercato dei servizi portuali, come quella determinata dalla legge-quadro sui porti e, recentemente, attuata dal DM sulle concessioni demaniali, che determina le condizioni preliminari per svolgere le attività di servizio portuale, non altrettanto si riviene a valle nell'offerta di questi servizi a chi li utilizza.

Il concessionario portuale gestisce una quota di infrastruttura, di monopolio "naturale", e ne determina, nell'ambito delle condizioni di affidamento, le modalità di accesso e i relativi prezzi all'utenza. Se quest'ultima non trova conveniente l'offerta del concessionario, può rivolgersi ad un altro che opera nello stesso porto, se esiste, altrimenti può cercare di acquisire i servizi in un altro porto, sempre che ciò risulti conveniente per l'attività che svolge e tecnicamente sostenibile.

L'evoluzione della filiera marittimo-portuale sta comportando situazioni nelle quali queste normali dinamiche produttive possono incontrare serie criticità concorrenziali. I processi di concentrazione "orizzontale" stanno generando la creazione di pochi grandi operatori terminalistici, le cui logiche aziendali di gruppo possono ridurre sensibilmente gli spazi competitivi per l'utenza di servizi portuali. Questo assetto competitivo può essere ulteriormente ristretto dai processi di integrazione "verticale", che associano attività di servizio portuale con quelle di navigazione e di trasferimento modale (su strada e/o su ferrovia) e con quelle ausiliarie e accessorie (spedizione, agenzia, deposito, pilotaggio e rimorchio, ...).

L'utenza di servizi portuali rischia così di essere esposta a situazioni particolarmente critiche per la sua operatività, in quanto essa è spesso determinata dalla sua localizzazione, che può essere condizionata

da operatori che possono dettare condizioni di accesso e di prezzo scarsamente confrontabili da offerte alternative, se non nel caso di dover delocalizzare o chiudere la propria attività.

Criticità concorrenziali di questo tipo, cioè riguardanti le condizioni d'offerta di servizi portuali, non hanno attualmente alcuna base giuridica che ne prevenga la formazione; eppure, la loro esistenza può incidere sulla competitività e l'efficienza non solo della portualità, specifica e complessiva, ma anche del sistema logistico, economico e territoriale di riferimento.

Gli unici strumenti che possono limitarne gli effetti sono quasi esclusivamente ex post e riguardano la legislazione antitrust, cioè nel caso in cui si arrivi alla creazione di una posizione dominante o alla formazione di cartelli. Ex ante non mi pare che ci siano strumenti normativi preventivi di tutela del "funzionamento" del mercato né sembrano reperibili nell'attuale disciplina settoriale di regolazione indipendente.

In tema di riforma portuale sarebbe opportuno, a mio parere, non solo disciplinare l'accesso alla portualità, all'attività e allo svolgimento di attività di servizio portuale, riguardante lo strumento delle concessioni, ma anche di verificare a valle dell'offerta al mercato dei relativi servizi all'utenza quali possano essere i margini per limitare effetti generati soprattutto dalla "forza" della posizione nel mercato acquisita da alcuni operatori "dominanti". Il ricorso ad una maggiore trasparenza delle condizioni di offerta dei concessionari potrebbe essere sufficiente?

Inoltre, riguardo ai processi di integrazione orizzontale e verticale, sarebbe il caso di valutare con più attenzione l'attuale disciplina sulle concentrazioni. La percezione, dal punto di vista delle imprese, comincia a essere un po' preoccupante sotto vari aspetti. Il caso di Napoli credo che possa rappresentare la dimostrazione di quello che può diventare, quasi silenziosamente e anche in modo legittimo, un processo di integrazione che cresce pezzo per pezzo, quota per quota, che poi alla fine diventa effettivamente, come dice Pietro (Spirito), un "cappio al collo" per l'utenza. O almeno rischia di diventare tale.

Sono questioni delicate, sulle quali andrebbe aperta una seria riflessione, sull'opportunità di mettere mano all'attuale disciplina, per chiarire le modalità e le competenze in tema di regolazione dell'offerta dei servizi portuali.

Qualcuno potrebbe eccepire che l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) potrebbe avere la competenza a svolgere questa funzione. Onestamente, non lo so fino a che punto l'ART ne abbia titolo, perché non vedo quale possa essere la base giuridica per affidarle una simile competenza. Già ora, a causa di una normativa istitutiva ambigua e poco chiara, per di più "forzata" da interpretazioni giurisdizionali quantomeno discutibili, il suo ruolo regolatorio risulta tuttora incerto e limitato.

Da questo punto di vista, anche il recente coinvolgimento dell'ART nelle cd. "linee guida" sulle concessioni portuali non sembra dotato di una base giuridica certa. Al di là del giudizio positivo espresso da Mario (Sebastiani) a me sembra che il ruolo affidato all'ART nella procedura di affidamento delle concessioni ne snaturi la competenza, perché rischia di farla diventare un service interno all'amministrazione pubblica per la valutazione delle domande di affidamento in concessione.

Da una Authority autonoma e indipendente ci si aspetta la definizione di modalità, principi, criteri, procedure di valutazione, non di esprimere pareri di merito. In ogni caso, è necessario chiarire bene quello che deve essere il ruolo di un soggetto regolatore autonomo e indipendente.

In ambito portuale, comunque abbiamo una parte di regolazione che andrebbe in qualche modo affrontata. Non so in che misura e con quali modalità. Però, bisogna riflettere sul fatto che non si può intervenire sempre ex post, cioè quando ormai i giochi sono fatti. Ci deve essere una possibilità di definire almeno delle linee o degli indirizzi o delle modalità attraverso le quali si prevengano in qualche modo fenomeni distorsivi della concorrenza, che poi alla fine incidono sulla competitività complessiva di sistema.