

I PORTI ITALIANI: lo stato dell'arte e le prospettive di sviluppo

A cura dell'Avv. Laura Lunghi

I PORTI ITALIANI: lo stato dell'arte e le prospettive di sviluppo

SOMMARIO

1. Le performance del sistema portuale. – Segue - Le performance dei porti italiani: competitività ed innovazione. – Segue - I porti italiani ed il Mediterraneo. 2. La normativa comunitaria e nazionale nel settore portuale. – Segue. Il problema italiano dell'autonomia finanziaria delle Autorità portuali. - 3. Strategie per migliorare il sistema portuale

1. Le performance del sistema portuale.

La competitività di un sistema portuale equivale alla capacità del terminal di supportare i clienti- utenti nel sostenere efficacemente la concorrenza all'interno dei rispettivi mercati.

La competitività di un porto si sostanzia nella capacità dell'insieme dei soggetti (pubblici e privati) che in esso operano di proporre un'offerta qualitativamente elevata di infrastrutture e servizi, che siano effettivamente in grado di rispondere alle esigenze di mercato, sostenendo efficacemente la concorrenza di altri porti presenti nei differenti contesti territoriali, e che possano costituire, anche in assenza di porti-concorrenti, un fattore fondamentale di sviluppo economico locale e nazionale.

E' importante studiare strategie di sviluppo che favoriscano l'attuazione di politiche trasversali di crescita economica, promuovendo il raccordo tra pubblico e privati a livello locale, nazionale e internazionale.

Analizzando il contesto competitivo e concentrando l'attenzione sui principali porti del Sud Italia e del Mediterraneo rileviamo due porti c.d. *direct call*, Napoli e Salerno e tre porti di *transshipment* di rilevanza internazionale, Taranto, Gioia Tauro e Cagliari; l'analisi di competitività si avvale di previsioni di traffico, in sostanza di quello su container che si rivelano necessarie all'elaborazione delle politiche di sviluppo strategico dei sistemi portuali.

La containerizzazione obbliga ad efficientare il sistema di movimentazione delle merci, riducendo costi e tempi della catena logistica, con positivi effetti in termini di prezzi/costi, flussi commerciali ed occupazione. Interessante notare che il rapporto tra la percentuale di traffico *transshipment* nei porti meridionali, circa l'85 % del traffico totale, è in stretta relazione con altre variabili quali il PIL regionale, le importazioni per modo di trasporto marittimo o le esportazioni, fattori che influenzano la domanda di TEU e che confermano come la ricchezza del sistema portuale sia una garanzia per lo sviluppo del territorio di riferimento¹. In parallelo con le variabili significative coesistono le capacità finanziarie che permettono la competitività nel mercato di

¹ In tale quadro, è fondamentale come sottolineato nelle Linee Guida del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica del 2001, in cui si legge: "il valore di una infrastruttura è funzione del servizio che la stessa è in grado di erogare e del servizio che i suoi utenti si attendono venga erogato".

riferimento, ma soprattutto la penetrazione di altri e nuovi mercati. Coesistono le capacità del sistema infrastrutturale portuale di supportare i propri utenti nel sostenere efficacemente la concorrenza all'interno dei rispettivi mercati, quali il mantenimento e lo sviluppo delle infrastrutture, la garanzia della qualità dei servizi pubblici in un sistema giuridico più trasparente possibile. Per la competitività, il porto deve centrarsi come attuatore delle politiche trasversali di crescita economica promuovendo il coordinamento sia per quel che riguarda le infrastrutture stradali e ferroviarie, sia per il coordinamento più generale con la politica dei trasporti.

I porti, dunque, come *gateway* di sistemi territoriali, i porti come nodi di un sistema di trasporto intermodale ed incentivo per nuove realtà, in termini di occupazione, diretta e indiretta, di fatturato prodotto e valore aggiunto; i porti come nodi intermodali di un *network* di trasporto di ambienti produttivi e di consumo complessi che utilizzano anche nuove capacità di trattamento delle informazioni e *marketing territoriale*.

Nell'analisi di competitività riveste un ruolo particolare anche il fattore containerizzazione che ha spinto all'incremento di efficienza delle operazioni di movimentazione delle merci, riducendo i costi e i tempi della catena logistica.

Al riguardo studi della società *Drewry Shipping Consultants*² formulano previsioni riguardanti il *throughput* portuale containerizzato delle diverse macro-aree geografiche mondiali negli ultimi tre anni riportando aumento del PIL ed aumento di container marittimi: il risultato conferma che al 2011 la movimentazione portuale mondiale di contenitori dovrebbe essere pari a circa 681 milioni di TEU (incluso i vuoti e il *transshipment*), con una variazione del 54% rispetto al 2006 e del 40% rispetto al 2007³. L'analisi evidenzia una crescita particolarmente sostenuta del traffico containerizzato nel Mediterraneo, con un incremento del *transshipment* e particolarmente dei porti di capacità medio-grandi e localizzati in posizione baricentrica. L'aumento del *transshipment* risulta particolarmente elevato nell'Europa Atlantica, nella quale si registrano percentuali pari al 231%-326%, e nel Mediterraneo Orientale, per il quale si prevede un incremento del 115-214%. Nella macro-area Sud Europa/Mediterraneo il traffico portuale containerizzato di importazione ed esportazione dovrebbe aumentare, tra il 2005 ed il 2015, dell'86- 114%, raggiungendo un totale di 45,0-51,8 milioni di TEU. Il traffico di *transshipment* dovrebbe invece crescere del 128-174%. Conseguentemente, per il Sud Europa/Mediterraneo è prevista una crescita complessiva del traffico containerizzato in *import, export* e nel periodo 2005-2015.

Con riguardo all'Italia il traffico portuale containerizzato di *import-export* è dato in aumento del 45-72%, mentre la percentuale di incremento del *transshipment* risulterebbe pari al 98-135%. L'area più attiva del Mediterraneo è la occidentale che supera i 30 milioni di TEU, tuttavia anche nel Mediterraneo orientale/Mar Nero, si registrano tassi di crescita del traffico più elevati; in Italia la crescita di capacità dovrebbe attestarsi

² DREWRY SHIPPING CONSULTANTS LTD (2008), The Drewry Annual Container Market Review and Forecast 2008/09

³ In particolare, gli studi della società evidenziano che la crescita del traffico container è scomponibile in quattro tipologie: *crescita organica o strutturale*, generata dalla crescita dei livelli di reddito, produzione, consumo e dai processi di globalizzazione della produzione e di liberalizzazione degli scambi; *crescita sostitutiva*, generata da un incremento del tasso di containerizzazione dei carichi; *crescita indotta*, relativa a precise strategie organizzative dei vettori, quali l'adozione del *transshipment* in luogo dei servizi diretti per servire determinati porti e *range* portuali; *crescita accidentale*, connessa alla variabilità dei tassi di cambio che inducono variazioni nei livelli di *import-export* su una determinata relazione di traffico. Le quattro tipologie sono paragonate alla serie storica dei dati relativi a vari indicatori e prospetta un dato di base ("*Base case*") ed un'ipotesi di crescita prudenzialmente meno sostenuta ("*Low case*"), fondando lo scenario *Base* su potenzialità di crescita economica positive e più probabili, mentre lo scenario *Low* esamina condizioni più prudenziali.

sotto il 100% ed il livello previsto di utilizzo della capacità portuale nel Sud Europa/Mediterraneo dovrebbe essere maggiore di quello previsto per il Nord Europa⁴.

Spostando l'attenzione dal Mediterraneo al Nord Europa, nel periodo 2005-2015 il traffico portuale containerizzato di *import-export* nei porti del Nord Europa dovrebbe aumentare del 66% (*low*) - 88% (*base*), per un totale di 56,9 (*low*) - 64,7 (*base*), milioni di TEU. Il traffico portuale nordeuropeo di *transshipment* avrebbe invece un incremento dell'87% (*low*) - 119% (*base*), e dunque il traffico containerizzato di importazione, esportazione e *transshipment* dovrebbe complessivamente crescere del 70% (*low*) - 95% (*base*), raggiungendo un totale di 76,2-87,2 milioni di TEU nel periodo 2005-2015.

Tornando al sistema portuale del Mediterraneo Centrale, lo sviluppo del traffico marittimo ha fatto registrare una distribuzione geografica tra le principali rotte intercontinentali: Europa – Nord America (costa orientale): rotta transatlantica, Asia – Europa: rotta transindiana – Mar Rosso – Mediterraneo – Mar del Nord ed Asia – Nord America (costa occidentale): rotta transpacifica su cui viaggia il volume maggiore dei traffici, circa il 40%.

Da rilevare che nel corso dell'ultimo decennio, è in atto un trasferimento del fulcro dell'economia internazionale e delle principali fonti di traffico marittimo verso l'area dell'Estremo Oriente, come è dimostrato anche dal fatto che la metà dei venti maggiori gruppi armatoriali del mondo nel trasporto di container e circa la metà dei primi venti porti del mondo nel movimento di container appartengono a tale area.

Infatti, le rotte atlantiche che uniscono l'Europa settentrionale e l'America del Nord, hanno subito una lieve flessione dei traffici, mentre il ruolo del Mediterraneo si è progressivamente rafforzato, soprattutto per la posizione centrale garantita dai passaggi del canale di Suez, rispetto alla rotta Asia-Europa-America, ma anche per la presenza di Paesi come Cina ed India che hanno collaborato ad accrescere il flusso di scambi commerciali. I porti situati lungo la rotta est-ovest (Algesiras, Gioia Tauro, Malta e più recentemente Cagliari e Taranto) hanno reso possibile la creazione di una rete di servizi *feeder* che consentono l'accesso all'Europa del Nord. Nel Mediterraneo c'è una buona presenza di grandi operatori marittimi e gestori di terminal container, di nazionalità asiatica, Nord Europea o Americana ed i porti di *transshipment* e di *direct call*, distribuiti sulle sponde Nord e Sud del Mediterraneo seguono la logica "*hub & spoke*", mutuata dal trasporto aereo. E' chiaro che fenomeni di gigantismo navale hanno modificato le rotte dei traffici e la vocazione dei principali porti della regione mediterranea, definendo nuove gerarchie fra gli scali esistenti e favorendo l'ingresso di nuove entità: attualmente sono presenti nell'area 7 porti di *transshipment* ed almeno 24 porti *direct call* di rilievo internazionale.

Segue. - Le performance dei porti italiani: competitività ed innovazione

In Italia i principali porti di *direct call* classificabili per dimensione dei flussi trattati e secondo criteri di carattere geografico da Nord-Ovest a Nord-Est possono essere classificati per dimensione dei flussi trattati, secondo criteri di carattere geografico, da Nord-Ovest a Nord-Est. Il flusso di contenitori movimentati dall'insieme dei porti del Tirreno Settentrionale ammonta al 98% del totale nazionale ed il restante 2% si attesta su 5 scali a dimensione regionale, di cui il più importante è Ancona, seguita da Civitavecchia, Palermo, Massa Carrara e Brindisi, che registrano un flusso totale di contenitori pari a 190 mila TEU.

Da rilevare che nel Tirreno Settentrionale i due scali principali sono Genova e La Spezia, con circa 2.8 milioni di TEU, Savona, che movimentata 231 mila TEU e si proietta a ricoprire un ruolo fondamentale con il

⁴ Cfr analoghe previsioni di Ocean Shipping Consultants che per il 2010 ed il 2015 registrano tassi di crescita più elevati per i porti del Sud Europa, rispetto a quelli del cosiddetto "Northern Range".

terminale di Vado Ligure, subito dopo Livorno (658 mila TEU), Napoli e Salerno (808 mila TEU) e, nell'Adriatico Orientale, Ravenna, Venezia e Trieste, con 685 mila TEU.

Come detto, peraltro, l'Italia ha tre porti di *transshipment* di rilevanza internazionale: Taranto, Gioia Tauro e Cagliari, che registrano un numero eccessivo di perdite di contenitori perché basano la propria capacità competitiva sulla qualità dei servizi offerti dal sistema portuale "lato mare", ma lasciano i servizi *direct call* in balia della qualità dei servizi terrestri comunque inefficienti.

Le considerazioni sopra effettuate muovono chi scrive a riflettere sulle ragioni del successo del porto di *transshipment* nel bacino del Mediterraneo.

Una prima potrebbe essere l'adeguatezza dei fondali (14/16 metri di profondità), una seconda ancora la qualità delle infrastrutture, una terza l'efficienza del carico/scarico tra le navi, indispensabili per realizzare grandi volumi (dunque economie di scala) in tempi contingentati (in modo che le navi si debbano fermare il meno possibile). L'economia del porto di *transshipment* è, infatti, sostanzialmente rivolta verso il mare e le movimentazioni di *transshipment* non rappresentano "traffico", ma potremmo dire che sono la medesima tecnica con cui sono organizzate le linee di navigazione.

La competitività di un porto di *transshipment* è dipendente dalla capacità di offrire alle Compagnie di navigazione che operano con navi di grandi dimensioni una buona qualità delle infrastrutture in quel contesto geografico tanto favorevole: dunque, fondali, ma anche *layout* di banchine, piazze per utilizzare quanto più il mare per spostare le merci privilegiando le operazioni maremare rispetto a quelle mare-terra.

Nell'indagare le opportunità dei nostri porti di *transshipment* nel Mezzogiorno, uno dei principali obiettivi della pianificazione trasportistica nazionale dovrebbe essere arrivare a considerare il Mezzogiorno, un "territorio ponte" (o di "cerniera") tra Mediterraneo ed Europa sfruttando proprio la posizione geografica. Nell'esigenza di collocare utilmente il Mezzogiorno, efficientando le aree privilegiate per risorse ed opportunità ed assecondando le migliori tendenze naturali ed economiche della macroarea in questione, sarebbe opportuno potenziare collegamenti materiali ed immateriali di nodi e terminali a livello locale con le reti nazionali ed internazionali proprio per agevolare i flussi di merci, informazioni, risorse finanziarie e capitale umano da e verso il Mezzogiorno. Nel primo capitolo si è trattato ampiamente del c.d. gap infrastrutturale e della situazione di grave ritardo delle infrastrutture italiane di trasporto; il ritardo evidentemente caratterizza anche il sistema portuale e nell'indagare le ragioni che frenano la competitività dei nostri porti del Mezzogiorno sono presenti nel loro complesso. L'Italia non utilizza la propria posizione geografica per alcuna infrastruttura di trasporto: la rete autostradale fornisce servizi scadenti creando una fortissima congestione nei centri urbani; la rete ferroviaria, benché estesa, presenta saturazione (ad esempio l'area di Milano), "colli di bottiglia" (ad esempio i varchi alpini e le linee tra i grandi porti e l'*hinterland* o anche per il traffico merci è subordinato a quello passeggeri). La rete di nodi di scambio modale, interporti e centri intermodali insufficiente cioè disposta casualmente e non legata ad esigenze effettive del mercato del trasporto marittimo impedisce anche ai nostri porti di essere caselli delle "Autostrade del mare", mentre realtà portuali come Napoli, Salerno, Taranto, Gioia Tauro, potrebbero davvero costituire uno snodo significativo dei traffici intermodali: ad esempio, si potranno le merci provenienti dal Medio Oriente, dalla Turchia e dal Nord Africa possano godere di condizioni analoghe di spostamento e commercio a quelle delle merci scambiate in altre aree in piena crescita, come quelle nel Pacifico, tra India e Cina. Possono utilizzarsi modelli di sviluppo socio-economico e territoriale-produttivo che vedono proprio nella funzione logistica e trasportistica l'area d'affari su cui puntare, anche per la tradizionale vocazione mercantile e la disponibilità di risorse umane e territoriali del Mezzogiorno ed attivare virtuosismi che daranno significativi risultati in termini di valore aggiunto, occupazione, cultura d'impresa, innovazione e nuove tecnologie⁵. La risultante

⁵ Per gli studi citati v. CONFETRA (2008), Analisi strutturale delle imprese nel settore dei servizi logistici – 2005, Quaderno 1/2008; CONFETRA (2008), La fattura Italia dei servizi logistici e del trasporto merci, Quaderno 2/2008. Sul tema v. POLIDORO G., MUSSO E., MARCUCCI E. (2006), *I trasporti e l'Europa. Politiche, infrastrutture,*

positiva immediata sarebbe il collegamento tra Mezzogiorno e performance dei porti del Nord Europa. Iniziative in questa direzione sono state intraprese.

Nel porto di Taranto la spesa relativa alle opere di grande infrastrutturazione hanno riguardato principalmente l'avanzamento dei lavori di "*Realizzazione del varco d'ingresso al terminal container del Porto di Taranto*", mentre altri interventi programmati nel corso dell'ultimo quinquennio sono: i lavori di realizzazione del varco di accesso al terminal container presso il molo polisettoriale con la costruzione di edifici nei quali saranno ubicati gli uffici per il controllo dei mezzi in entrata ed in uscita dal terminal container e di un sistema di caselli per la gestione degli ingressi; il contratto di concessione, di progettazione, costruzione e gestione della Piattaforma Logistica. Nel porto di Taranto è presente un unico operatore, la taiwanese Evergreen e le società ad essa collegate, che rappresenta comunque un'ulteriore opzione di servizi che arricchisce l'offerta di trasporto nel Mezzogiorno

Nel porto di Gioia Tauro, sempre nel corso dell'ultimo quinquennio, sono stati programmati vari interventi quali l'ampliamento del canale portuale e nella realizzazione delle Opere strategiche di cui alla delibera CIPE 89/03 e sono in corso gli interventi della delibera n. 121/2001 del 21 dicembre 2001 del CIPE con la quale è stato approvato, ai sensi dell' art 1 della legge 443/2001, il programma delle opere strategiche di preminente interesse nazionale, includendovi, "*l'hub interportuale di Gioia Tauro*" con il completamento allacci plurimodali. Sempre nel corso degli ultimi cinque anni sono stati previsti lavori per la costruzione di un ulteriore tratto di banchina di riva (*Nuova banchina nord*), per l' ampliamento del fronte accosto di m. 443 e l'approfondimento dei fondali fino a -17 m. Sono stati previsti anche interventi di ammodernamento infrastrutturale, tra i quali di grande importanza i *dragaggi ed adeguamento strutturale delle banchine di levante* comprendente anche l'approfondimento dei fondali operativi del porto ad una quota di - 16 m; altro intervento rilevante è l'*acquisizione di aree per ampliamento bacino di evoluzione ed implementazione operatività*. Dall'analisi di tali caratteristiche emerge la rilevanza internazionale del porto di Gioia Tauro determinata non soltanto dal numero di TEU movimentati ma piuttosto dalla diversità dei servizi forniti dagli altri due scali dovuta alla diversità dei ruoli ricoperti derivanti, nel caso di Taranto dall'essere un porto dedicato, nel caso di Cagliari dalla posizione decentrata nel Mediterraneo Occidentale. La rilevanza di Gioia Tauro emerge anche dalla sua presenza nella rete degli itinerari delle grandi compagnie di navigazione. Un esempio significativo è dato dal fatto che su 22 itinerari di navi madre che scalano Gioia Tauro, per 9 di essi il Mediterraneo rappresenta un'area di transito (le aree di O/D si trovano fuori dagli Stretti di Suez e Gibilterra), mentre per 14 di essi il Mediterraneo è un'area di inizio/fine itinerario. Tra questi itinerari ve ne sono 2 nei quali Gioia Tauro e Malta risultano gli unici scali nel Mediterraneo. Ciò significa che nelle strategie delle grandi compagnie di navigazione gli scali nei porti di *transhipment* assumono pari importanza e dignità rispetto agli scali diretti nei grandi porti di import-export, in quanto consentono alle compagnie medesime di poter ampliare il proprio raggio di azione anche sui porti più decentrati, in particolare su quelli con volumi di traffico che non giustificerebbero scali diretti.

E' opportuno evidenziare inoltre, come tale circostanza, al di là del significato che riveste sotto il profilo dell'impatto sulla struttura della rete dei trasporti marittimi nel Mediterraneo, rappresenti un significativo supporto alle economie delle aree ancora in ritardo di sviluppo.

Il porto di Napoli ha avviato nel 2005 i lavori di "Potenziamento e razionalizzazione delle infrastrutture intermodali e terminalistiche dell'area commerciale che risultano, allo stato, in corso di ultimazione, mentre tra gli interventi infrastrutturali finanziati, compresi nei programmi di sviluppo 2004-2005 e nel programma

concorrenza, vol. I e II, FrancoAngeli, Milano e ANITA (2008), *Prospettive dell'autotrasporto e della logistica in Italia e in Europa. Indagine previsionale 2008-2010*, Roma.

triennale 2007/2009, rientra l'adeguamento della Nuova Darsena a terminal contenitori, mediante colmata, ed i conseguenti collegamenti.

Un primo confronto tra Napoli e Gioia Tauro può essere fatto analizzando le compagnie di navigazione che operano nei due porti, in particolare sulle direttrici con il Far East, con il Medio Oriente e con la costa atlantica degli Stati Uniti, da cui emerge che: alcune operano esclusivamente in uno dei due porti, ad esempio Cosco e Yang Ming presenti a Napoli, mentre Maersk OOCL e NYK soltanto a Gioia Tauro; altre come MSC, Hanjin/Senator, Hapag Lloyd e K line sono presenti in entrambi gli scali.

L'elevato numero di operatori presenti nei due scali testimonia come non vi siano direttrici di appannaggio di un numero limitato di soggetti e che questi, operando in n nicchie specializzate di mercato, hanno la possibilità di offrire servizi specializzati non alternativi tra loro.

Nel porto di Salerno a completamento dei lavori di approfondimento dei fondali del canale d'ingresso e del bacino d'evoluzione del porto commerciale sono stati eseguiti alcuni interventi nelle darsene per migliorare la funzionalità degli ormeggi. Il porto di Salerno conferma la sua vocazione di porta verso il Nord Europa per le esportazioni dei prodotti tipici dell'area quali le conserve di pomodoro e la pasta mentre le altre aree geografiche, verso le quali i servizi diretti sono limitati, vengono raggiunte avvalendosi dei porti di Napoli e di Gioia Tauro.

Potremmo dire che gli aumenti nell'evoluzione del traffico marittimo *importexport* possono essere agevolmente correlati allo sviluppo del sistema portuale delle singole Regioni del Mezzogiorno ed ai fenomeni di globalizzazione e internazionalizzazione dei mercati nell'area mediterranea. La ragione è ancora una volta la centralità del Mediterraneo che consente di servire in modo efficiente sia l'area orientale sia quella occidentale. Ad esempio, il porto di Gioia Tauro ha prevalso su Malta (pur competitiva perché dotata di un sistema tariffario conveniente operando come porto franco) perché essendo sul Continente è in grado di intercettare i traffici ferroviari come opzione alternativa ai *feeder* ed anche rapportato agli altri porti mediterranei, la posizione più decentrata di questi verso oriente (Damietta e Port Said) o verso occidente (Algeciras) comporta che non siano in competizione diretta con Gioia Tauro, ma trovino la loro validità nell'offerta alle società di navigazione di opportunità alternative nell'utilizzo del *transshipment* per l'organizzazione dei rispettivi itinerari. Dall'analisi di tali caratteristiche emerge la rilevanza internazionale del porto di Gioia Tauro determinata anche dal numero di TEU movimentati, ma soprattutto dalla diversità dei servizi forniti rispetto, ad esempio, al porto di Taranto che resta un porto dedicato o al porto di Cagliari che mantiene una posizione decentrata nel Mediterraneo Occidentale. In proposito, il volume di *container* movimentato nel porto di Cagliari è collegato alla momentanea saturazione di Gioia Tauro, gestito dal medesimo gruppo terminalistico Contship Italia-Eurokai che gestisce il terminal di Cagliari il cui principale competitor il porto di Valencia collegato con l'area mediterranea occidentale senza deviazioni significative dalla rotta base ed in grado di offrire un *hinterland* che è naturalmente un bacino di traffico.

Un primo limite alla competitività sono le diverse scale della pianificazione che riguardano ambiti di differente tipologia: a livello nazionale la governance e la politica del settore hanno generato incoerenze di fondo nell'approccio alla pianificazione logistica con effetti negativi a livello regionale. Una produzione eccessiva di provvedimenti ed interventi non omogenei ha coinvolto un numero eccessivo di operatori sul mercato con i risultati di disorientare l'intero sistema.

Un secondo limite alla competitività è nell'assenza di una visione strategica. L'analisi dei principali strumenti programmatici rivela un'eccessiva attenzione alle singole grandi opere ed il risultato è il proliferare di strutture spesso non rispondenti né ad esigenze né di mercato né strategiche e comunque finanziate con fondi pubblici. Esempio dell'assenza di una visione strategica sono gli strumenti di programmazione adottati, sia a livello nazionale, che regionale, che europeo. Il vecchio *Programma Infrastrutture Strategiche* allegato al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (*Dpef*) concepito come strumento programmatico con l'obiettivo di dare un forte input alla realizzazione delle infrastrutture, finanziando le opere indicate come prioritarie per il Paese e per il Sud, non ha di fatto conseguito i risultati promessi: per le

infrastrutture portuali ed interportuali, sono 21 le opere comprese in tale scenario, delle quali 7 per le Regioni del Mezzogiorno, alle quali sono destinate risorse pari al 22,5% di quelle complessivamente stanziare.

Anche gli strumenti regionali di programmazione dei trasporti non sembrano consentire alle Regioni il pieno sviluppo del pacchetto di competenze affidato dalla legislazione. Gli *Accordi di Programma Quadro* (APQ) evidenziano che gli interventi in ambito portuale ricompresi in APQ tarati sulle infrastrutture di trasporto e viabilità non conseguono i risultati attesi perché sono l'elenco di progetti che evidenziano stati di avanzamento impercettibili.

Riguardo alle politiche dell'Unione Europea, l'attenzione verso il trasporto intermodale viene confermata dall'approvazione del programma *Marco Polo II*, in grado di offrire un input alle relazioni commerciali, iniziativa che, tuttavia, non incide in modo significativo sullo sviluppo del settore.

Il concetto di innovazione nel sistema portuale italiano comprende le attività per sviluppare e introdurre prodotti, servizi o processi produttivi tecnologicamente nuovi. Le innovazioni tecnologiche comprendono tutti i prodotti, servizi o processi introdotti dall'impresa che possono essere considerati nuovi o significativamente migliorati, rispetto a quelli precedentemente disponibili, in termini di caratteristiche tecniche e funzionali, prestazioni, facilità d'uso, ecc.

Le innovazioni nel settore portuale possono riguardare i processi di produzione, i sistemi di logistica ed i metodi di distribuzione o di fornitura all'esterno di prodotti o servizi, altri processi concernenti la gestione degli acquisti, le attività di manutenzione e supporto, la gestione dei sistemi amministrativi e informatici, le attività contabili.

L'analisi per macrosettore portuale conferma, ad esempio, nel caso dell'industria, la relazione diretta tra la spesa per addetto e la dimensione aziendale; è rilevabile, infatti, che le imprese più grandi investono nell'innovazione complessivamente 9.000 euro per addetto contro i 5.000 delle imprese di dimensione media e i 2.400 investiti dalle più piccole. La dimensione aziendale non sembra influire in maniera significativa sull'intensità innovativa con riguardo ai servizi: in particolare, nel settore dei trasporti marittimi, il totale della spesa per l'innovazione ammonta a circa 44 milioni di euro e le imprese innovatrici investono mediamente 3.800 euro per addetto. Nell'ultimo quinquennio, le imprese italiane hanno investito in media annualmente circa 30 milioni di euro in attività innovative e la spesa per innovazione è fortemente concentrata nelle grandi imprese, che mostrano anche i livelli più elevati di spesa per addetto (5.100 euro con riferimento al totale delle imprese e 7.700 euro con riferimento a quelle con attività innovative)⁶.

Tale premessa introduce il concetto di competitività applicato al sistema portuale.

Il concetto di competitività di un porto è legato alla sua minore o maggior vocazione a costituire un anello della catena di distribuzione. La competitività del porto è determinata dalla sua rete di collegamenti con una determinata catena di approvvigionamento ed il rischio per i porti di perdere importanti quote di traffico può pertanto derivare non solo dalla mancanza di connessioni interne e da eventuali carenze infrastrutturali, ma soprattutto da scelte logistiche ed organizzative di clienti che possono anche prediligere altri *hub* portuali.

In tale direzione, il porto deve essere considerato come parte di un processo innovativo, in cui la logistica e gli operatori del trasporto trasferiscono servizi al consumatore ed il valore è reso quando l'operatore portuale fornisce un pacchetto di servizi logistici differenziato in funzione delle esigenze del cliente.

La capacità del porto di rispondere alla domanda dipende da vari fattori, tra i quali la disponibilità di efficienti infrastrutture e collegamenti di trasporto interno, come parte di un sistema integrato o anche la capacità degli operatori della logistica e dei trasporti nel contribuire alla creazione del valore rispondendo

⁶ ASSOCIAZIONE SRM (2006), "Lo sviluppo del sistema portuale meridionale: scenario di un fenomeno complesso", cit.

alle esigenze connesse alla domanda, dunque puntualità ed affidabilità del servizio, disponibilità e sicurezza delle informazioni.

La generalità dei rapporti e delle relazioni intercorrenti tra i vari soggetti all'interno della catena è definito **Supply Chain Management (SCM)** un **sistema che riconosce carattere strategico ed innovativo alla necessità di stabilire un coordinamento stabile e biunivoco tra i differenti partner commerciali**. Le parti coinvolte così integrate sono efficienti se sfruttano tecnologie in grado di aumentare il flusso di informazioni pertinenti fra i partecipanti al processo.

Nel settore portuale la SCM è il sistema di interrelazioni tra il sistema di movimentazione delle merci, sistema di trasporto e logistica dei sistemi, che ha l'obiettivo di misurare anche il livello di valore all'interno della catena di approvvigionamento. In tale logica, il porto deve essere considerato come parte integrante di un gruppo di organizzazioni, in cui diversi attori della logistica e gli operatori del trasporto sono coinvolti nel creare valore al consumatore finale. Il grado di integrazione di un terminal portuale all'interno delle catene di approvvigionamento globali è dato da alcuni parametri: uso della tecnologia per la condivisione di dati, rapporti con le linee di navigazione, servizi a valore aggiunto, integrazione modale, relazioni con i fornitori di trasporto terrestre, integrazione delle attività e delle prestazioni.

Con riguardo all'*uso della tecnologia per la condivisione di dati*, rileviamo che l'integrazione del porto permette di trasmettere e ricevere ordini, fatture e notifiche di spedizione in tempi brevi, contribuendo così ad accelerare l'intero ciclo di trasporto marittimo; con riguardo ai *rapporti con le linee di trasporto marittimo*, l'innovazione sincronizza le varie operatività nella certezza che l'intensità della comunicazione tra porti è condizione essenziale per la competitività del sistema complessivo. Con riguardo al parametro dei *servizi a valore aggiunto* che sono l'assemblaggio, la gestione degli ordini ed al parametro dell'*integrazione modale* rileviamo che essendo i porti sistemi logistici bi-direzionali tramite i quali le merci imbarcate e sbarcate vengono successivamente smistate, richiedono un livello di coordinamento e di interconnettività della rete dei trasporti. I flussi di merci saranno convogliati su rotte a basso costo ed i porti, garantendo un efficiente grado di accessibilità al retroterra creano valore per le compagnie di navigazione, gli operatori del trasporto terrestre e i destinatari nella catena di approvvigionamento. Con riguardo al parametro, *relazioni con i fornitori di trasporto terrestre*, rileviamo che la gestione della catena di approvvigionamento comporta rapporti con i clienti e relazioni con i fornitori che, se efficientati, potrebbero ampliarsi a coinvolgere anche gli altri partner, dunque, Autorità Portuali, Compagnie marittime, società di autotrasporto e con i gestori della rete ferroviaria; in sostanza, il coordinamento e la gestione delle differenti attività insistendo con l'integrazione del terminal all'interno della catena di approvvigionamento migliorerebbe la distribuzione interna e capillare delle merci. Sull'*integrazione delle attività e delle prestazioni*, ogni porto deve organizzare attività, controlli specifici, oltre i confini fisici, per consentire la valutazione delle prestazioni rese; rispetto a tale parametro, l'integrazione del terminal portuale garantisce maggiore competitività, perché punta sul monitoraggio costante dei vari processi in corso al proprio interno.

È così agevole comprendere la connessione tra i vari parametri tenendo presenti le variabili tipiche della valutazione sull'efficienza economica dei sistemi di trasporto innovativi in un'ottica di integrazione e di processo che sono il costo, la personalizzazione, l'affidabilità, la qualità, la reattività, il tempo. Identificare tali variabili permette di pensare in senso strategico a come conseguire un vantaggio competitivo. Il rendimento, così, è misurabile anche tramite un'analisi comparativa delle suddette variabili e guida gli operatori a determinare il grado di integrazione necessario ad implementare l'efficienza della catena di approvvigionamento ed a definire le strategie per migliorare le proprie prestazioni. Le compagnie di navigazione non possono prescindere dall'integrazione delle catene di approvvigionamento perché questa determina una riduzione in termini di costi e tempi ed una maggiore soddisfazione della clientela: si consideri che i costi intermodali rappresentano infatti una parte crescente, che va dal 40 all'80% del costo totale.

Fino ad ora si è illustrato il concetto di porto come componente del sistema dei trasporti.

Il porto, tuttavia, non è soltanto uno dei principali sub-sistemi del più ampio sistema logistico territoriale, perchè consente lo scambio di trasporto multimodale operando come centro logistico per i flussi di merci, infatti, è una delle poche aree delle reti fisiche e tra imprese nelle quali possono confluire molteplici operatori della *supply chain*.

In tal senso, tra le tipologie di flussi l'interazione può riguardare flussi fisici di merci, flussi finanziari, flussi di informazioni e la gestione integrata significa gestione globale della cosiddetta "comunità portuale" che conduce a recuperare efficienza in termini di prezzo/costo, tempo, affidabilità, innovazione e "personalizzazione" nei servizi di terminalizzazione. Per l'intensità e congestione del traffico marittimo è stato necessario separare nell'ambito dei terminali le aree di stoccaggio da quelle di transito. E' chiaro che ogni modalità dovrebbe avere una specifica area del terminal a sua disposizione, così da consentire una fluidificazione dell'operatività di navi, trailer e mezzi di trasporto terrestri.

Per la creazione di un sistema indiretto di *transhipment*, dove ogni modo di trasporto segue una propria gestione, la zona di impilamento del terminale deve operare come deposito di scambio temporaneo tra le operazioni lato-mare e le operazioni di inoltro terrestre per cui lo spazio necessario ai terminal container è sempre più grande. Per agevolare il sistema, anche supportati dalle tecniche di logistica, tali spazi adibiti a deposito temporaneo (*buffer*) presso i terminal, sono stati utilizzati dagli operatori anche come luoghi di magazzinaggio a costo ridotto.

Ecco che i porti, dunque, hanno acquisito nel corso degli ultimi anni sempre più il luogo per il magazzinaggio delle merci. Per tale nuova funzione, i porti dovrebbero porre in prima linea lo sviluppo dei servizi a valore aggiunto per le merci (dunque, operazioni di magazzinaggio, organizzazione di ordini e controlli di qualità, assemblaggi finali) in grado di avere riflessi occupazionali importanti; un esempio concreto sono gli ingenti investimenti in Spagna e nei Paesi Bassi, dove le aree retrostanti i porti sono state destinate a Zone di Attività Logistiche (ZAL) o Distripark.

I flussi di merci containerizzati raggiungono il *gateway* portuale sia tramite il fornitore o per mezzo di un intermediario all'esportazione; in Asia Orientale, ad esempio, i centri di esportazione sono spesso utilizzati come punti di consolidamento per i carichi non containerizzati, ma pretendono anche qui, infrastrutture efficienti. Assemblato il carico, infatti, l'obiettivo è quello di assicurare che i container siano inviati al segmento marittimo dedicato alla gestione della filiera logistica ed una catena di distribuzione è efficiente se il terminale movimentata efficientemente le merci: il terminal deve sapere reagire ai cambiamenti nella gestione della catena di approvvigionamento imponendo restrizioni in termini di tempi e di condizioni di accesso al terminale. L'aumento di flessibilità richiesta al terminal ha favorito la nascita di terminali *inland* che consentono la "regionalizzazione" delle scelte localizzative della catena di approvvigionamento e distribuzione a maggior costo chiaramente.

La tendenza nei *terminal container*, potremmo dire, anche sotto la spinta di una domanda in costante aumento, è di innalzare la capacità produttiva e ricettiva degli impianti intervenendo sull'ampliamento degli spazi operativi e sull'innovazione tecnologica.

La condizione dei porti italiani è comunque critica dal punto di vista localizzativi perché situati a ridosso delle città con la conseguenza di impedire l'ampliamento degli spazi operativi che incontrano limiti nella loro espansione quali la conformazione geografica di molte baie portuali che non consente espansione di superficie, o la pressione che in molte città portuali sussiste rispetto ad aree portuali particolarmente ambite per lo sviluppo insediativo-urbanistico o per la loro particolare sensibilità allo svolgimento di altre funzioni urbane. Per sopperire alla mancanza di spazi, i porti hanno sfruttato innovazioni tecnologiche ed organizzative nelle attività di movimentazione sulle banchine e nelle aree di stoccaggio incluso lo spazio per le gru e per la circolazione retrostante, nell'area di deposito per container pieni, vuoti e speciali (refrigerati, *tank*, ecc.), nell'area per parcheggio mezzi, nelle strade interne, nell'area manutenzione dei mezzi area per la riparazione ed il lavaggio dei container.

Tali considerazioni muovono a confermare che la capacità di un terminal è proprio la sintesi delle singole capacità di più sub-aree di attività la cui produttività può essere espressa da specifiche misure, quali l'indice di capacità delle banchine (TEU per metro lineare di banchina), l'indice di capacità delle superfici di movimentazione (TEU per metro quadrato di piazzale operativo) e l'indice di capacità degli scaricatori di banchina *portarne* (TEU per numero di gru di banchina). Tali indici sono correlati e dipendono dall'espansione delle infrastrutture, necessitano di ingenti investimenti, oppure dipendono dalla dotazione di attrezzature innovative. Inoltre, un terminal portuale è composto dalle seguenti tecnologie avanzate: dal Gate e dalla Banchina (*Quayside*), interfaccia tra il porto ed i traffici esterni; dal Piazzale (*Yard*), che è utilizzato per stoccare i container poi veicolati su tratte autostradali o ferroviarie; dal *Cargo Handling System (Landside)*, che unisce il piazzale ed è composto da una rete di mezzi per spostare i container nel terminal.

L'opportunità, la convenienza, di investire in dotazioni strutturali e tecnologiche da parte dell'operatore terminalista, per aumentare la produttività generale, si può rappresentare prevedendo che l'investimento in espansione delle superfici sia realizzabile fino a quando le medesime siano realmente disponibili e con margini di sostenibilità finanziaria, economica ed ambientale. L'innovazione e la tecnologia possono superare il vincolo infrastrutturale se i costi sono contenuti e si prospettano profitti: infatti, quando si raggiunge il punto critico di "vincolo infrastrutturale", i costi salgono e l'innovazione tecnologica permette incrementi di produttività a parità di dotazione strutturale disponibile a costi minori, pertanto, l'operatore tenderà ad investire in questi termini per ottenere ulteriori incrementi di produttività.

Il livello di sfruttabilità di uno spazio e conseguentemente l'opportunità o meno di investire in tecnologia ed innovazione per ridurre i costi ed ampliarlo compreso il costo per unità di carico di marce lavorata rispetto allo spazio medesimo, è dato dalla capacità di movimentazione in rapporto alla superficie (TEU/mq) ed al tempo (TEU/anno).

Spesso nei siti storici, la disponibilità di suoli è ridotta ed onerosa per cui necessitano molti interventi innovativi ed in tecnologia per incrementare le capacità produttive a costi marginali inferiori. In contesti differenti possono verificarsi situazioni in cui il costo dello spazio è meno costoso ed è realmente conveniente operare per aumentare la capacità produttiva. In diversi contesti territoriali potrebbero verificarsi situazioni in cui il costo dello spazio è meno oneroso ed è più vantaggioso operare in tal senso per incrementare la capacità produttiva.

E' evidente, tuttavia, che l'andamento economico del settore nel Mezzogiorno è in stretta correlazione con la ricchezza nel territorio prodotta dalle attività integrate di "logistica portuale".

L'interesse di chi scrive è **indagare sul grado di correlazione tra la domanda di TEU movimentati e le seguenti variabili, in parte già individuate, quali il PIL regionale, le importazioni ed esportazioni tramite trasporto marittimo ed infine, il valore aggiunto settoriale per addetto**. Studi evidenziano attraverso un modello di regressione multipla (OLS) che nel *cluster* dei porti del Mezzogiorno, vi è una correlazione tra le variabili ed il traffico containerizzato⁷.

L'obiettivo degli studi è rilevare discontinuità in termini di localizzazione ed integrazione modale del sistema portuale del Mezzogiorno rispetto alle reti TEN -T ed ai corridoi europei plurimodali. Da tali studi è emerso che il successo commerciale di un porto è connesso al vantaggio che produce nel carico e movimentazione di merci rispetto ad altre infrastrutture di trasporto e tale vantaggio è dato dallo sfruttamento efficace delle economie di scala e di scopo, dunque anche dei maggiori benefici che il porto crea come valore aggiunto. Non è sufficiente, allora, il mero vantaggio competitivo nei servizi di *cargo-handling*, ma per il successo commerciale occorre anche offrire una gamma completa i servizi a valore aggiunto. Dalla

⁷ BOLOGNA S., D'AGOSTINO Z. (2007), *La Missione della Portualità Italiana dalla Crisi alla Ripresa del 2006*, Paper presentato al congresso Assoporti, Roma e CENSIS, ASSOPORTI (2008), *La portualità come fattore di sviluppo e modernizzazione. Analisi dell'impatto economico e occupazionale dei porti commerciali italiani*.

correlazione tra variabili quali, la condivisione di dati, i servizi a valore aggiunto, l'integrazione modale, il rapporto tra costo e prezzo applicato oltre alla puntualità e garanzia del servizio reso si è dimostrato in precedenza che l'introduzione di innovazioni tecnologiche ed organizzative nelle attività di movimentazione sulle banchine e nelle aree di stoccaggio è in grado di superare il vincolo infrastrutturale. Ne sono testimonianza i porti del *Northern- Range* che hanno realizzato grandi terminal ferroviari portuali (Amburgo, Rotterdam) aumentando così la loro competitività e capacità di inserimento all'interno delle catene di fornitura delle principali imprese industriali e commerciali mondiali.

Segue - I porti italiani ed il Mediterraneo.

L'espansione dei mercati sviluppa i rapporti economici tra Paesi e sposta le rotte marittime dei vettori internazionali che spingono verso una distribuzione su scala internazionale di beni e prodotti finiti tramite il trasporto containerizzato. Il trasporto marittimo è in espansione e registra un volume in aumento del 5,5% su scala mondiale e merci trasportate per circa 8 milioni di tonnellate⁸; l'aumento dal lato della domanda è connesso alla crescita generalizzata dei livelli e di consumo, mentre dal lato dell'offerta è influenzato dall'innovazione tecnologica che spinge verso la messa in esercizio di navi più grandi e dalla ricerca dell'efficienza nell'integrazione modale tra il trasporto marittimo e il trasporto terrestre (intermodalità terra-mare)⁹.

a liberalizzazione dei mercati e l'internazionalizzazione delle imprese attribuiscono a logistica e trasporti importanza sempre più crescente¹⁰.

Un primo fenomeno di evoluzione del mercato in grado di avere effetti rilevanti sul sistema portuale è il c.d. gigantismo navale. L'avvento delle megacontainer *ship obbliga i porti a dotarsi di* fondali e banchine

⁸ Gli studi principali sul settore rilevano che la forte crescita del commercio internazionale e dei sistemi logistici produttivi e distributivi globali è stata favorita dall'introduzione del container; dal periodo di iniziale sviluppo della containerizzazione su tratte intercontinentali ad oggi si è registrato un notevole incremento della movimentazione portuale e dei traffici marittimi di contenitori a livello mondiale. Si pensi che nel 2006 i carichi containerizzati rappresentano il 13% di tutto il traffico marittimo. Sul punto CONFITARMA su dati FMI, WTO e Fearnleys, 2008.

⁹ In tale ambito, devono, tuttavia, distinguersi i porti che operano nel mercato del trasporto tra *porti regionali i cui* volumi di traffico sono direttamente proporzionali alla domanda di servizi di trasporto generata dal suo hinterland ed i porti di *transshipment* che rappresentano il punto in cui le navi oceaniche (*mother*) trasferiscono i contenitori sulle *feeder* per servire un numero più elevato di porti, anche verso aree geografiche in cui il volume di traffico non giustificerebbe lo scalo diretto delle navi madri. Da rilevare, inoltre, che la crescita delle navi (navi con capacità superiore a 7.500 TEU) non comporta, evidentemente, la riduzione del costo unitario di trasporto a causa dell'incremento dei consumi di carburante.

¹⁰ In dottrina, cfr PEPE F. (2007), Relazione tenuta al convegno Logistica e competitività. Infrastrutture e sviluppo del territorio: il Mezzogiorno nel contesto nazionale, europeo e del Mediterraneo, Roma, PERCU G., voce Porto (navigazione marittima), in Enc. del diritto, p. 424 ss. e PIERANTOZZI G., I profili giuridici e normativi del federalismo portuale, in Dir. Mar., 2004, p. 775-793 ss. Tra gli altri, cfr. SAMMARRA M. (2008), *La Logistica Portuale, Letteratura Scientifica sulla Gestione Operativa*, Università della Calabria - Dipartimento di elettronica, informatica e sistemistica, Laboratorio di logistica. V. SIRIANNI G., *I porti marittimi*, in Trattato di diritto amministrativo, a cura di CASSESE S. Milano, 2000, p. 1889 ss..

adeguate, assicurando soste brevi per le operazioni di scarico e ricarico nave (aumento delle dimensioni e del numero di gru di banchina e riduzione dei tempi di ciclo in banchina) collegandosi con le tratte ferroviarie¹¹. Un altro fenomeno che influenza il mercato è la concentrazione dei traffici. L'integrazione tra le principali compagnie¹² e tra gli operatori terminalisti, con gli investimenti in terminal container, è richiesta dall'aumento dei costi del naviglio e delle nuove attrezzature che necessitano hub logistici attrezzati con un uso intensivo degli spazi.

Sia il gigantismo navale, che la concentrazione dei traffici influenza gli scambi europei che registrano un fatturato che supera i 1000 miliardi di euro, pari ad oltre il 10% del reddito europeo, occupando oltre 10 milioni di persone con circa il 40% degli scambi effettuati via mare.

Nel sistema europeo, la crescita maggiore riguarda i porti situati nel Northern Range e il porto di Rotterdam, il principale in Europa movimentando oltre 15 milioni di TEU con un incremento dell'11,5% rispetto all'anno precedente; ponendo a confronto Northern Range e Southern Range, le aree di riferimento per i traffici da e per l'Europa continentale, rileviamo che i porti posizionati lungo l'asse tra Le Havre e Amburgo hanno ancora un ruolo di primo piano: 43,6 milioni di TEU nel 2007 contro i 21,7 movimentati nei porti del Southern Range¹³. In proposito, nonostante i tassi di crescita dell'economia tedesca siano oscillanti tra 1,3 e 1,5% l'anno, i suoi porti segnano, in particolare nel segmento del traffico containerizzato, incrementi notevoli comprovando che il litorale tedesco lungo il Mare del Nord svolga un ruolo di piattaforma logistica per l'area del Baltico, della Scandinavia e della Russia occidentale, come risulta dal forte incremento delle attività di *transshipment* ad Amburgo e Brema, dall'incremento dei servizi ferroviari da quei porti verso destinazioni dell'Europa nordorientale e dagli incrementi di servizi Ro Ro sui porti di Rostock e Lubeca.

Attualmente, è comunque rilevabile che la crescita delle economie asiatiche ed il flusso degli scambi commerciali che da sud e da est si muovono verso il continente europeo, pur frenati dalla crisi economica e finanziaria, hanno riportato strutturalmente il Southern Range e dunque, anche i porti italiani al centro di flussi di traffico merci e passeggeri tra i più importanti del mondo¹⁴. E' opportuno osservare che l'aumento di efficienza dei porti del Southern Range è direttamente proporzionale ad una maggiore integrazione tra interporti, reti ferroviarie, reti autostradali; si tratta della vera opportunità di sviluppo cui anche il nostro Paese potrebbe guardare con realistica previsione di successo in quanto geograficamente, di fatto, già piattaforma logistica di lancio di connessione tra Europa, Mediterraneo e resto del mondo¹⁵.

¹¹ L'aumento delle navi super post *panamax* modificherà anche la flotta delle navi *feeder*, dominata finora da mezzi con capacità non superiore ai 2.000 TEU e le navi utilizzate per il *transshipment* saranno riutilizzate nei collegamenti a corto raggio. Segue che la concorrenza tra porti regionali si baserà perciò sulla capacità di accogliere navi *post-panamax*.

¹² Le principali compagnie sono: la Maersk Line, Gruppo armatoriale danese, primo carrier a livello globale – Managing Director Norman Todd Pigeon; la Gallozzi Group, Gruppo campano di logistica integrata operante a livello globale - Managing Director, Frans Jol; la Grimaldi, Gruppo armatoriale campano, tra i leader globali delle Autostrade del Mare e del trasporto contenitori – Research and External Relations Dept. Manager Paul Kyprianou e il *Port Cost Control Manager*; Gianpaolo Polichetti; la Mediterranean Shipping Company (MSC): Gruppo armatoriale elvetico, secondo carrier a livello globale – Managing Director Franco Zuccarino; la Taranto Container Terminal (TCT), Terminal container partecipato al 50% da Hutchison Port Holdings (Hph), principale terminalista mondiale, e da Evergreen group, quarto operatore al mondo del settore container – Executive Vice President, Giancarlo Russo.

¹³ Dato CONFITARMA, cit.

¹⁴ Dati estratti da UNCTAD, Review of maritime transport 2008, 2008 e CONFITARMA, EUROPEAN COMMUNITY SHIPOWNERS ASSOCIATIONS (1999), *I benefici cit.*

¹⁵ L'area asiatica movimentata attualmente i maggiori volumi e l'area euro-mediterranea acquisisce una nuova centralità nei traffici mondiali caratterizzandosi sempre più per l'elevato dinamismo e le significative prospettive di crescita futura. Infatti, i flussi di merce anche in futuro saranno sempre meno atlantici e sempre più asiatici attraverso Suez ed in

A tale aumento di centralità economica si contrappone un progressivo indebolimento dell'opzione mediterranea in termini politici da parte della Comunità Europea; dopo la Dichiarazione di Barcellona del 1995 che sanciva l'obiettivo di creare per il 2010 la Zona Euromediterranea di Libero Scambio, l'attenzione si è ridotta per lasciare spazio all'allargamento dell'Unione ad Est. Ciononostante, i mutamenti economico-sociali, ma anche geografici degli ultimi tre lustri confermano una nuova centralità del Mediterraneo non soltanto come "terminale" dei flussi di import ed export tra l'Europa ed il resto del mondo, ma anche come area di scambio autonoma.

In tale contesto, i porti italiani hanno acquisito una centralità che non sembrerebbe intaccata da talune stime che profilano una minore incidenza della direttrice di traffico Far East-Occidente per l'aumento degli episodi di pirateria nella regione del Corno d'Africa, per l'accresciuto onere per tasse correlato all'utilizzo del Canale di Suez, per la possibile apertura di nuove rotte a nord ovest a seguito dei cambiamenti climatici e della scelta di alcuni operatori dello *shipping* di riprendere il percorso della circumnavigazione dell'Africa per raggiungere la Cina dal nord Europa.

La portualità italiana, infatti, si trova al crocevia di tre grandi direttrici di collegamento mondiale:

- a) la direttrice transoceanica est/ovest (che continuerà con ogni probabilità ad essere la più significativa in termini di volumi di merci scambiate), che, attraverso il Canale di Suez ed il Mediterraneo, mette in collegamento i Paesi dell'Estremo Oriente con l'Europa occidentale;
- b) la direttrice mediterranea est/ovest, che, in senso inverso, dai Balcani e dall'Europa orientale va verso l'Europa occidentale e la penisola iberica;
- c) la direttrice mediterranea nord/sud, certamente in espansione nello scenario post-crisi, che unisce e collega l'Europa centro-meridionale con i Paesi del nord Africa e del vicino e Medio Oriente.

Nelle tre direttrici, ruolo chiave è assunto dal sistema portuale italiano sito nel Mezzogiorno del Paese.

Infatti, i traffici lungo le rotte marittime che dal canale di Suez raggiungono il continente europeo per trasferire le merci verso i principali mercati dell'Europa centro-settentrionale passano proprio per i nostri porti del Sud Italia, c.d. la "porta del Sud Europa". Si tratta di un ruolo particolarmente rilevante, ma che rischia di essere svuotato per i ritardi rispetto alle altre aree del Paese in termini di raccordi ferroviari e servizi di logistica nelle aree retroportuali e dalla presenza di una sistema costituito da porti diffusi e di piccola dimensione inadeguati alla missione sopra delineata.

I grandi porti del Mezzogiorno italiano sono vocati al *transshipment*, cioè alla movimentazione di merci e container da trasbordare su navi per il cabotaggio sia interno che mediterraneo. Da rilevare, che potrebbero anche non essere considerati soltanto come area di transito nell'ambito delle direttrici che attraversano il globo in senso orizzontale perché dai porti del Mediterraneo sono raggiungibili la gran parte delle aree del globo e ne sono una prova gli investimenti dei più importanti Global Operator. In proposito, sembra opportuno rilevare che il contributo di ciascun porto al movimento dei container e non solo è legato potremmo dire alla sua vocazione, o meglio, all'essere dedicato o meno ad un dato traffico.

In tale direzione, è possibile distinguere e suddividere i porti italiani in gruppi: *porti con prevalente attività di transshipment* (almeno l'80% delle movimentazioni sono per attività di *transshipment*) quali Gioia Tauro, Taranto, Cagliari, collocati nel versante tirrenico/ionico del Mezzogiorno; *porti di grande rilevanza*

crescita anche le movimentazioni nell'Europa dell'Est – Sud Est e nel Nord Africa che renderanno il transit-time degli scali mediterranei ulteriormente vantaggioso rispetto ai porti del Northern Range (area che va dal porto di Le Havre (Francia) a quello di Amburgo (Germania)). In proposito, le rotte marittime per il trasporto di contenitori sono suddivise in tre gruppi: Rotte est-ovest, che girano attorno al mondo nell'Emisfero settentrionale, collegando i maggiori centri industriali del Nord America, dell'Europa occidentale e dell'Asia; Rotte nord-sud, che si sviluppano da/verso i maggiori centri di produzione e consumo dell'Europa, dell'Asia e del Nord America, al fine di collegare questi ultimi ai Paesi in via di sviluppo dell'Emisfero meridionale; Rotte infra-regionali, che riguardano collegamenti a breve raggio effettuati con navi di dimensioni più ridotte rispetto a quelle utilizzate nei due precedenti gruppi di rotte.

nazionale/internazionale con un elevato volume di contenitori movimentati da/per il territorio nazionale (oltre 400.000 TEU, escluso il *transshipment*) e/o con un ampio hinterland di origine/destinazione delle merci, sia terrestre (raggio superiore ai 400-500 Km), sia marittimo (elevato numero di collegamenti diretti intercontinentali) ad esempio Genova, La Spezia e Livorno nell'alto Tirreno; Gioia Tauro, Napoli e Taranto nel versante tirrenico e ionico del Mezzogiorno; *porti di rilevanza nazionale/internazionale* con un volume di contenitori movimentati prevalentemente da/per il territorio nazionale compreso tra i 200.000 e i 400.000 TEU, con un ampio hinterland terrestre (entro un raggio 300-400 Km) e presenza di connessioni marittime internazionali, ma con un numero limitato di servizi diretti intercontinentali, quali Savona nell'alto Tirreno; Venezia e Trieste nell'alto Adriatico; Salerno e Cagliari nel versante tirrenico; *porti di rilevanza locale/interregionale* con un hinterland di origine/destinazione dei contenitori soprattutto a carattere regionale, in cui sono assenti servizi diretti intercontinentali e con movimentazioni inferiori ai 200.000 TEU, ad esempio Ravenna ed Ancona nel medio alto Adriatico, Civitavecchia nel Tirreno, Palermo, Catania, Trapani, Brindisi nel Mezzogiorno.

Raccogliere i porti in gruppi ne definisce il ruolo, dunque l'influenza sull'economia nazionale. La distinzione rispetto alla collocazione geografica, rivela che gran parte dei traffici in contenitori (escluso il *transshipment*) si svolge nei porti del Centro Nord (circa il 70%) perché la concentrazione della domanda, considerando che il 90% dei traffici è nell'alto Tirreno, proprio per il vantaggio della posizione del Mediterraneo Occidentale, rispetto al versante adriatico, come vedremo favorito anche dalle rotte intercontinentali. I porti del Nord Adriatico inoltre, salvo Trieste, sono inadeguati in termini di banchine, fondali per ospitare le grandi navi container, fermo restando che svolgono un'importante funzione per i traffici intra-Mediterranei con origine o destinazione il Medio Oriente, l'Egitto e la Turchia. In sostanza, il traffico rilevante riguarda i porti del Mezzogiorno, particolarmente il versante tirrenico (dunque Napoli, Salerno e Gioia Tauro) e tale constatazione evidenzia ancor più l'urgenza di accelerare sotto il profilo delle infrastrutture e dell'intermodalità, in un Sud il cui patrimonio infrastrutturale è focalizzato più al locale e meno alla manipolazione "a valore" delle merci.

In tale quadro, oltre agli adeguamenti infrastrutturali connessi alla capacità di servizio, emerge anche una criticità legata all'efficienza, che può risultare determinante nelle scelte dei porti da parte dei *player* marittimi internazionali e ciò coinvolge non solo la necessità di una pianificazione maggiormente coerente degli investimenti e delle necessarie risorse, ma soprattutto di un funzionamento dei mercati dei servizi portuali maggiormente basato sulla competitività.

Ai porti del Mezzogiorno, infatti, fanno capo oltre alle reti marittime del traffico container intercontinentale anche le reti delle Autostrade del Mare¹⁶ che proprio negli scali del Sud Italia hanno l'area di maggiore attività: tra Sicilia, Campania e Puglia è concentrato oltre il 75% delle linee marittime delle Autostrade del Mare e la Sardegna è il punto di riferimento nel Mediterraneo per il cabotaggio obbligato¹⁷.

Le autostrade del mare sono considerate come la possibile soluzione alle carenze e alle strozzature della rete trans-europea, aggravate dalle barriere naturali delle Alpi perché con il passaggio da un sistema di "traghettoamento" su navi miste passeggeri e merci ad uno di servizi dedicati alle merci su navi Ro-ro o multipurpose con terminal attrezzati e localizzati in modo da limitare l'impatto del traffico di rotabili.

¹⁶ Le Autostrade del Mare rappresentano una soluzione alternativa e spesso complementare al trasporto stradale e sono finalizzate a far viaggiare camion, container e automezzi sulle navi, valorizzando il trasporto marittimo, particolarmente rilevante in Italia per la sua conformazione geografica. In tal modo si può limitare la congestione delle strade e ottenere benefici effettivi sulle esternalità prodotte dal traffico, tra cui la prevenzione dell'incidentalità e la riduzione dell'inquinamento ambientale. Rete Autostrade Mediterranee, *Dal mare lo sviluppo del Sud: il contributo delle Autostrade del Mare al rilancio del Mezzogiorno*, 2006. Sul tema, SVILUPPO ITALIA (2000), *Le Autostrade del Mare: Principi ed indirizzi progettuali di riferimento*.

¹⁷ ACEN-ANCE (2004), *Infrastrutture di trasporto: un programma di sviluppo per la Campania*, Electa

La rete delle autostrade del mare collega il Sud Italia al centro, al nord, ultimamente anche proseguendo verso l'Europa continentale cui si uniscono le rotte internazionali in particolare verso i Balcani e verso la sponda Nord dell'Africa.

La rete dei servizi di linea container internazionali includente i transiti per il Mediterraneo di carrier globali ed anche servizi feeder ed inframediterranei, costituisce ad oggi un network estremamente articolato e capillare. Potremmo dire che nella gran parte dei porti che operano nel settore container sono presenti terminali multiclente che favoriscono la presenza degli operatori a beneficio della concorrenza. E' chiaro che il vantaggio totale della somma delle due reti per l'utente in termini di collegamenti disponibili, accessibilità al mercato, europeo e mondiale è notevole e può generare ulteriori positività.

Una prima positività è la crescita dell'"industria logistica" nel Mezzogiorno che non dipende dall'uno o dall'altro di questi flussi di trasporto, ma dall'insieme dei due. Il sistema portuale nel suo insieme, quindi, per la sua capacità di realizzare collegamenti sia nazionali, sia internazionali, rappresenta un supporto allo sviluppo di queste attività¹⁸.

Una seconda è l'esigenza di migliorare l'accessibilità dei porti sia sotto il profilo delle infrastrutture adeguate alle necessità delle compagnie, sia delle infrastrutture lato terra con particolare riferimento alle vie di comunicazione stradali e ferroviarie.

Una terza è l'esigenza di incrementare il numero e le dotazioni dei centri logistici intermodali in concorrenza con gli altri principali scali del Mediterraneo. E' necessario potenziare le sinergie logistiche del sistema dei trasporti, operando sull'ammodernamento, il potenziamento delle attrezzature portuali e sulla rete di nodi e infrastrutture lineari per implementare l'intermodalità ottimizzando tempi di movimentazione delle merci e costi.

Il Sud Italia, stretto tra opportunità connesse alla concentrazione nell'area della maggior parte del traffico e ritardi correlati alla difficoltà di movimentazione e stoccaggio della merce nei porti del Sud Italia per il deficit delle infrastrutture destinate all'integrazione logistica e intermodale delle merci, deve confrontarsi con lo sviluppo dei principali porti spagnoli, turchi, egiziani e con la crescita straordinaria di quelli del Mar Nero. E' chiaro che i porti del Nord Europa cercheranno di accentuare il servizio delle aziende e dei consumi del Nord Italia ed i porti di *transshipment* una realtà diffusa da Suez a Gibilterra continueranno la loro forte competizione con Gioia Tauro, Taranto e Cagliari puntando sulla concorrenza ad un costo minore; tuttavia i porti del Sud Italia dovranno insistere nella competizione.

Tra le positività, l'elemento logistica ritorna come una costante ed è evidente che il nodo centrale del futuro della portualità italiana sarà comunque connesso allo sviluppo ed al decollo della logistica.

La posizione geografica dell'Italia, si è detto, è favorevole perché consente al nostro Paese di essere piattaforma logistica per l'Europa centro meridionale; tuttavia, nonostante passare per i nostri porti consente un abbattimento temporale di 6 giorni, il 47% delle merci in arrivo in Italia fa scalo in porti stranieri.

La marginalizzazione dei principali flussi di traffico potrebbe compromettere le occasioni di sviluppo economico per l'Italia, minando la nostra competitività nel settore. La concorrenza agguerrita di porti europei come Barcellona, Valencia e Algeciras e dei porti situati al sud del Mediterraneo quali Port Said e Damietta in Egitto e Tangeri in Marocco (che, peraltro, hanno beneficiato di ingenti investimenti, anche italiani, per la realizzazione di nuove infrastrutture portuali e di aree logistiche con bassi costi di manodopera) comporta anche dinamiche di sviluppo ben più significative di quelle, già rilevanti, dei Paesi del Sud Europa. In Italia, invece, le risorse per investimenti trasferite dallo Stato alle Autorità Portuali hanno

¹⁸ AMBROSETTI (2004), *Il ruolo delle infrastrutture nel Mezzogiorno d'Italia*; CONFINDUSTRIA (2001), *Comitato Centrale per il Mezzogiorno, I porti in rete: un'opportunità per la competitività del Mezzogiorno, a cura di Federtrasporto*

registrato, come vedremo in seguito più approfonditamente, troppe oscillazioni ed una sostanziale diminuzione.

Da rilevare, in proposito, che dall'esame dei Programmi Operativi Regionali per la programmazione 2000-2006, le Regioni del Sud Italia hanno considerato il sistema portuale, una componente fondamentale e strategica per l'economia del territorio. Parametri di tale attenzione al sistema portuale sono l'impegno per la costruzione di un Sistema Logistico Integrato, l'impegno ad effettuare una programmazione strategica in materia portuale, le risorse POR destinate all'Asse comprendente il settore trasporti ed assegnate alla voce di spesa "porti".

Confrontando le Regioni del Mezzogiorno con le Regioni del Nord Italia, rileva che Calabria, Campania, Puglia e Sicilia stanziavano le maggiori risorse pro-capite per il settore trasporti e registrano i maggiori valori pro-capite a favore della portualità, pur scontando l'assenza di programmazione, Campania, Liguria, Marche, Sicilia e Toscana registrano un forte impegno per la realizzazione di un Sistema Logistico Integrato (SLI) e forte interesse per il comparto portuale, pur se con un diverso impegno di risorse pro-capite. Per la Liguria e la Toscana non è prevista nel relativo POR la voce di spesa "porti", mentre Friuli e Veneto - il cui impegno di risorse POR è pari a 2 euro per abitante - dimostrano una minore attenzione per la costruzione di un SLI.

Un contesto geografico favorevole, tuttavia, non sempre ha stimolato iniziative di sviluppo, ammodernamento e riqualificazione delle dotazioni infrastrutturali, peraltro deficitarie rispetto alle esigenze degli attuali traffici marittimi, né ha spinto all'integrazione delle varie realtà portuali nella gestione integrata delle coste che si delinea a livello comunitario¹⁹.

Il nostro Paese vanta un'importante tradizione portuale con i suoi 263 scali commerciali di cui 23 Autorità Portuali e si tratta del 90% della potenzialità ricettiva dell'interno Stato.

I traffici marittimi italiani registrano una fase di crescita sostenuta tanto che con 268,2 milioni di tonnellate il nostro Paese è al primo posto nell'interscambio europeo via mare e se consideriamo il fattore occupazionale che raggiunge le 71.000 unità ed il contributo al PIL per circa 7 miliardi di euro, la performance del settore appare soddisfacente. I possibili cambiamenti degli assetti dello shipping non prevedibili porteranno il settore ad essere un fattore di sviluppo e modernizzazione dell'intera economia nazionale, come dimostrato dagli studi del CENSIS²⁰.

La rilevanza strategica dei nostri porti consiste nel ruolo assunto nella filiera logistica perchè circa il 62% delle merci importate e il 45,2% di quelle esportate dall'Italia viaggia via mare e tale fattore è significativo soprattutto per il sistema Italia che si approvvigiona su mercati internazionali per materie prime e prodotti energetici indispensabili alle attività di trasformazione delle imprese manifatturiere.

A partire dalla fine degli anni Novanta, si conferma un trend decisamente crescente per i nostri traffici marittimi: il volume complessivo delle transazioni internazionali relative al trasporto marittimo di merci e passeggeri è il 40% del totale interscambio di servizi di trasporto e raggiunge circa 14 milioni di euro che rappresentano, in proporzione, una buona percentuale degli altri sistemi di trasporto che è circa 20 milioni di euro.

Come noto, i trasporti interni si concentrano su gomma, dunque l'incremento del trasporto marittimo favorirebbe una riduzione del traffico, incidenti, inquinamento e decisamente un risparmio energetico al sistema complessivo.

¹⁹ FEDERTRASPORTO (2001), *I porti in rete: un'opportunità per la competitività del Mezzogiorno*, Roma; FEDERTRASPORTO (2006), *Indagine congiunturale sul settore dei trasporti*, n. 22, Roma

²⁰ *La portualità come fattore di sviluppo e modernizzazione. Analisi dell'impatto economico e occupazionale dei porti commerciali italiani*, CENSIS, 2008; ma, già prima, la materia aveva formato oggetto dei vari rapporti commissionati al Censis dalla Federazione del Mare, di cui l'ultimo è il *III Rapporto sull'economia del mare. Crescita economica, capitale umano e tutela dell'ambiente nel cluster marittimo italiano*, Franco Angeli, 2006

Un sistema dei trasporti moderno ed efficiente, infatti, si fonda proprio su una equilibrata ripartizione di risorse tra le varie modalità di trasporto.

Un Paese moderno, infatti, è dotato di un territorio ricco ed accessibile collegato al resto del pianeta da relazioni commerciali facilitate dalla presenza di un utilizzo intelligente dei sistemi di trasporto che non possono renderle più complesse, ma semplificarle. La risposta più immediata è creare interconnessioni tra i vari sistemi di trasporto utilizzando per questo anche le cospicue risorse di cui il porto può disporre, ovvero il gettito fiscale dei traffici marittimi che si attestano nei porti italiani, punti di frontiera doganale: si pensi che nel 2010 gli importi di pertinenza delle Autorità Portuali raggiungono circa i 90 milioni di euro di cui 150 milioni affluiscono nelle casse dello Stato, al netto di IVA, accise, dazi, altre imposte e sovrimeposte di consumo a favore dello Stato.

Il legame tra un nodo logistico e il territorio è più articolato di quello che intercorre tra la infrastruttura portuale ed il territorio perché il nodo logistico attiva in misura maggiore lo sviluppo competitivo del territorio, di attività secondarie nonché di terziario rispetto all'infrastruttura. In sostanza, il fatturato che si produce dalla sola movimentazione di un container e quello prodotto qualora il container venga sdoganato e stoccato in una rete adeguata è superiore rispetto al semplice *transshipment* e purtroppo, ben 4,5 milioni di TEUs che transitano con i container nei porti italiani non escono dalla cinta doganale e non sono sdoganati e stoccati a causa della limitatezza di banchine e piattaforme adatte alla movimentazione dei container e la carenza di spazi operativi.

La scarsità di interconnessioni tra sistema marittimo e le altre infrastrutture di trasporto si conferma, dunque, una prima criticità rilevabile ad una prima disamina del settore; vi sono poi altre criticità che si indicano di seguito senza pretesa alcuna di esaustività e che nel corso della XVI Legislatura in parte si è tentato di risolvere.

Una prima criticità rilevabile è la **ridotta capacità intermodale dei grandi nodi di scambio infrastrutturali (porti, aeroporti e interporti)** che ha indotto le Autorità Portuali italiane a cercare soluzioni idonee a consentire la fluidificazione dei flussi e la conseguente riduzione dei costi. Tali iniziative potrebbero unirsi a decisioni politiche relative all'integrazione tra porti vicini, si tratta di iniziative che potrebbero accompagnarsi a decisioni politiche strategiche di lungo periodo attraverso le quali rispondere in modo efficiente alla domanda di mercato. L'integrazione tra porti vicini, infatti, evita la dispersione delle risorse, la duplicazione delle iniziative ed ottimizza l'utilizzo dell'esistente sul territorio di riferimento. In proposito, le Regioni del Sud Italia hanno avviato iniziative tese al potenziamento dei trasporti quali la costituzione dell'Autorità Portuale del Levante, in grado di integrare i porti di Bari, Manfredonia e Monopoli, per l'integrazione anche merceologica che in alcune tipologie di merci ha un aspetto rilevante. Sempre a titolo indicativo anche la Regione Campania utilizza un sistema portuale, costituito da Napoli e Salerno che con l'azione di Logistica, unica agenzia regionale per la promozione della logistica, imposta la strategia per lo sviluppo dei traffici containerizzati e Ro Ro; anche la Regione Sicilia sta avviando l'integrazione tra Catania, Ragusa e Siracusa con l'intento di offrire una rete basata sull'offerta dei principali segmenti dell'attività marittima, dunque, non soltanto il classico commercio, ma anche turistico derivante dal passaggio delle crociere, o dal solo traffico containers, o anche dal cabotaggio e dal diporto.

Una seconda criticità rilevabile, è strutturale ed è ancora più importante in relazione al costante **aumento della domanda di traffico container previsto nei prossimi anni**. In Italia, infatti, lo spazio portuale incontra vincoli come la conformazione geografica di molte baie portuali che non consente espansione di superfici, la pressione che in molte città si presenta nei confronti delle aree portuali che sono location ottimale per lo sviluppo insediativo urbanistico: vi contribuisce innanzitutto la scarsa profondità dei fondali presso molti dei terminal nazionali, che impedisce di accogliere le maggiori navi portacontainer, la scarsità di banchine, la scarsità di zone dove occuparsi dello stoccaggio delle merci. L'inadeguatezza delle infrastrutture di trasporto terrestri che poi induce problematiche di smistamento delle merci condiziona lo sviluppo dei traffici e la realizzazione ed il completamento delle principali linee ferroviarie inserite negli Assi prioritari di

trasporto UE è considerata una condizione necessaria per l'accesso ai mercati centroeuropei anche dai principali operatori navali²¹.

Una terza criticità riguarda la **normativa, insita nell'esigenza di fondo di aggiornare la Legge n. 84 del 1994** e nell'urgenza di norme per la disciplina dei dragaggi fondamentali per l'efficienza degli scali che la normativa italiana continua ad assimilare ai rifiuti; come vedremo, in parte si è posto rimedio a tale criticità con il decreto – legge n. 83/2012 che ha riformato la Legge n. 84/1994 e con la Legge n. 134/2012. Sul tema problematico dei dragaggi, se consideriamo che le navi di capacità superiore ai 7.500 TEU con un pescaggio di 14,5 metri, aumenteranno esponenzialmente, comprendiamo perché i canali di accesso e le banchine dei porti devono avere fondali di circa un metro e mezzo in più cioè fino a circa 16 metri ed in Italia possono arrivare a queste misure solo pochi porti. Connessa a tale criticità vi è senz'altro, la non completa autonomia finanziaria delle Autorità Portuali che implica la necessità di favorire la partecipazione di risorse private congiuntamente ai finanziamenti pubblici per la realizzazione delle opere e quindi per favorire la crescita del Paese. A questo riguardo la consistenza degli investimenti con risorse pubbliche negli scali italiani, rispetto ai Paesi europei concorrenti ma anche ai Paesi del Mar Nero e della Sponda Sud del Mediterraneo, costituiscono un limite alla crescita e alla competitività del sistema portuale nazionale e del sistema logistico in Generale.

Una quarta criticità è probabilmente rilevabile nell'**inefficienza complessiva del sistema che richiederebbe lo sviluppo di servizi logistici internazionali in grado di sostenere le esigenze delle imprese utenti**: ad esempio, alle navi di grande portata occorrerebbe garantire prezzi certi per l'attracco e la movimentazione nei vari porti previste dalle rotte a lungo raggio. Per equilibrare la presenza delle criticità cui si è accennato, deve essere evidenziato che la definizione di sistema portuale non può prescindere dalla rete logistica del Paese in cui ciascuno scalo dovrebbe ricavarci un ruolo funzionale. La complessità di definire la rete logistica è legata alla sua variabilità nell'epoca, appunto, della *new economy*. Le industrie italiane come le altre del mondo spostano e delocalizzano tanto rapidamente i propri insediamenti logistici da comportare una continua ridefinizione delle gerarchie territoriali. Nel corso degli anni Novanta l'Italia ha avuto un aumento dei traffici marittimi, ma proprio l'eccessiva frammentazione degli scali pur rappresentando in astratto un'offerta ampliata ne sconta i limiti in termini di stabilità. Il buon numero di scali marittimi italiani consente di ottenere sensibili economie di scala nella gestione del sistema di logistica, ma la loro limitatezza, unita alla rapida delocalizzazione, ne riduce l'efficacia rispetto ai porti del Nord Europa.

2. La normativa comunitaria e nazionale nel settore portuale.

Alla fine degli anni Ottanta il settore delle infrastrutture di trasporto, in particolare, le infrastrutture portuali, versava in stato di crisi, produceva aggravii di costi ricadenti sull'economia portuale e presentava un surplus di manodopera a causa, fra l'altro, di una forte riduzione dei traffici e dell'introduzione di nuovi sistemi tecnologici per la movimentazione della merce.

²¹ Cfr intervista al global carrier Maersk Line (primo carrier al mondo nel trasporto containerizzato), relativa ai criteri di scelta di un porto da parte di una compagnia di navigazione: *Selection criteria for reference ports. Infrastructural and bureaucratic critical points. When ports represent a limit and when they represent an opportunity?* The most important factors for our organisation when evaluating ports are: - cost structure - berth availability – productivity – draft - catch area - rail/feeder connections – investments. L'intervista è estratta da ASSOCIAZIONE SRM (2006), "Lo sviluppo del sistema portuale meridionale: scenario di un fenomeno complesso", in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 1- 2/2006, SVIMEZ

Per cercare di affrontare tale situazione, fin dal 1989 l'amministrazione ha consentito, in maniera più corposa di quanto non fosse stato fatto fino ad allora, il ricorso alla cosiddetta autonomia funzionale, ovvero all'uso di manodopera propria da parte delle imprese concessionarie per lo svolgimento delle operazioni portuali. L'incompatibilità di questo sistema organizzativo con le regole dell'ordinamento comunitario e la nota **Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 10 dicembre 1991 sul porto di Genova**, che rese patente in particolare l'incompatibilità con la normativa europea della riserva a favore delle Compagnie portuali dello svolgimento delle operazioni portuali, indussero il legislatore italiano, non senza difficoltà e dopo una serie di tentativi, a riformare radicalmente il sistema portuale italiano per allinearli alle disposizioni dell'Unione europea.

Punto di svolta del processo di ammodernamento e di adeguamento alle regole comunitarie, rivelatosi fondamentale per ridare slancio e competitività alla portualità nazionale, fu **l'adozione della legge 28 gennaio 1994, n. 84**.

La legge del '94 soppresse i vecchi organismi portuali (ConSORZI, Provveditorati e Aziende dei Mezzi Meccanici e Magazzini) e istituì le Autorità portuali nei più importanti scali italiani, affidando ad esse il compito di promuovere lo sviluppo delle attività economiche dei porti e disciplinarne il corretto svolgimento nel rispetto delle regole di concorrenza discendenti dal Trattato di Roma.

Principio-cardine dell'organizzazione dei porti scaturita dalla legge è quello della netta separazione tra l'attività di regolazione, indirizzo, programmazione, disciplina e controllo, spettante alle autorità portuali, e le attività economiche e commerciali degli scali, affidate a privati e, perciò, soggette al gioco del libero mercato. Su questo tipo di configurazione è essenzialmente fondata la natura giuridica delle Autorità portuali, che, dopo lunghe e complesse vicende ed alterne pronunce giurisdizionali, vengono ora pacificamente qualificate come enti pubblici non economici dall'espressa previsione normativa dell'articolo 1, comma 993, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

L'applicazione di tale nuovo ordinamento dei porti, negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge n. 84/94, ha incrementato in misura significativa le potenzialità competitive dei porti italiani, che, difatti, hanno visto crescere fortemente i loro traffici, riuscendo a conseguire una posizione competitiva ragguardevole rispetto ai porti concorrenti del nord Europa.

Nel corso del 2012 l'attività parlamentare si è concentrata sulle prospettive di riforma della legge n. 84/1994 nonché sull'individuazione di una nuova disciplina per gli interporti. Specifiche disposizioni, come vedremo, hanno riguardato il potenziamento dell'autonomia finanziaria delle autorità portuali, nonché il riordino delle capitanerie di porto.

L'attività governativa, confortata dai principali studi del settore, ha preso atto che le *performances* dei porti italiani si sono rivelate comparativamente molto meno brillanti e ciò non in ragione dell'assetto istituzionale prescelto dal legislatore del 1994, che resta sostanzialmente valido ed efficace nel suo impianto, quanto per le ragioni in parte già esaminate e per le concause che si vedranno e tra le quali riveste un rilievo particolare l'assetto ordinamentale dato alla portualità nazionale dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84. Il Governo e poi il Parlamento hanno riflettuto su quali strategie vadano adottate per il rilancio delle capacità competitive dei porti e come la politica portuale del nostro Paese si possa rapportare alla politica europea anche con riferimento alla gestione integrata delle coste.

L'assetto ordinamentale della portualità italiana come definito dalla legge 28 gennaio 1994, n.84, come già accennato, è basato essenzialmente sulla radicale distinzione tra la funzione di regolazione, programmazione, indirizzo e controllo proprio delle autorità portuali e lo svolgimento di compiti operativo-commerciali che spettano a soggetti imprenditoriali privati, la cui attività viene espletata in regime di libera concorrenza, sia pure nell'ambito di una regolamentazione di cui l'autorità stessa deve dotarsi conformemente alle indicazioni della legge.

Ispirate prevalentemente al modello delle c.d. "*landlord port authorities*" (ossia ad un modello in cui la gestione delle attività commerciali d'imbarco e sbarco e dei correlati servizi non viene direttamente

effettuata dall'ente responsabile del porto), le Autorità portuali hanno una missione da cui è tassativamente escluso il diretto coinvolgimento nelle operazioni e servizi che si svolgono sulle banchine, nonché la partecipazione azionaria a società che operino in detto campo, con pochissime e limitate eccezioni, relative, per lo più, alla temporanea partecipazione – in misura minoritaria – a società aventi ad oggetto l'erogazione di servizi di interesse generale.

La riforma operata dalla legge n. 84/94 ha avuto, tra l'altro, l'effetto di ridimensionare drasticamente il ruolo sino ad allora svolto dalle Compagnie dei lavoratori portuali, delineando tre mercati, all'interno del porto, che devono restare rigorosamente distinti:

- quello delle operazioni portuali, ossia del carico, scarico, trasbordo deposito e movimentazione in genere delle merci in ambito portuale;
- quello dei servizi portuali, cioè delle prestazioni specialistiche, complementari ed accessorie al ciclo produttivo delle operazioni portuali;
- quello della fornitura di manodopera portuale temporanea per lo svolgimento delle operazioni e dei servizi.

Operazioni e servizi nei porti sono di pertinenza di apposite imprese portuali, soggette ad autorizzazione da rilasciarsi previo esperimento di una gara ad evidenza pubblica, così come va autorizzata, sempre previa selezione mediante pubbliche procedure, l'impresa chiamata a fornire mere prestazioni di manodopera alle anzidette imprese.

Per sgombrare subito il campo da una questione cruciale che negli ultimi anni condiziona e talora inficia ogni avvio di dibattito sulla revisione e sull'aggiornamento della legge n. 84/94, è bene precisare subito che il modello di disciplina e di assetto disegnato dalla legge del 1994, nel suo complesso e, soprattutto, nella sua struttura portante, è da ritenere senz'altro valido e rispondente alle esigenze generali di funzionalità dei porti, oltre ad essere, per come articolato, assolutamente conforme ai dettami dell'ordinamento comunitario; anzi, rispetto alle legislazioni di altri Paesi europei, può considerarsi all'avanguardia in termini di aderenza ai principi ed alle disposizioni del Trattato (non è un caso che altri Paesi guardino con interesse al modello italiano nel costruire o riformare le proprie legislazioni in materia).

Altra e totalmente diversa è la valutazione su come in concreto tale modello ha trovato applicazione nelle varie realtà portuali italiane e su come i porti hanno funzionato e sono stati e sono di fatto gestiti.

Se passiamo ora a considerare più nel dettaglio, anche con riferimento alla concreta attuazione della legge n. 84/94, le criticità che effettivamente impediscono al sistema portuale del nostro Paese di esprimere appieno le proprie capacità competitive, il primo dato che va segnalato è proprio l'incapacità della portualità nazionale di "fare sistema", nel senso di "mettersi in rete" in modo da favorire le sinergie e creare massa critica per affrontare la competizione internazionale.

Una considerazione così perentoria nasce dall'esperienza operativa dell'ultimo decennio, che ha dimostrato come la maggior parte dei porti italiani si sia essenzialmente concentrata sull'obiettivo di valorizzare un po' tutte le proprie vocazioni, sviluppando, quindi, una non sempre sufficiente propensione alla specializzazione e ciò con l'intento, in parte comprensibile, di non perdere alcuna occasione "di mercato" e di mantenere la flessibilità necessaria ad adattarsi ai rapidi mutamenti dello *shipping*. Ciò non toglie però che questa concezione dell'autonomia dell'autorità portuale, di per sé coerente con il dato normativo (ma non del tutto, come si vedrà fra poco), finisce per moltiplicare iniziative di infrastrutturazione nelle varie realtà portuali che si sviluppano al di fuori di una strategia globale dei trasporti e della portualità e possono creare, laddove non vi siano presupposti certi di mercato che giustifichino una pluralità di interventi dello stesso tipo, forme improprie ed inopportune di concorrenza tra gli stessi porti italiani, situazione che, con tutta evidenza, si pone agli antipodi di una politica sinergica che consenta ai porti nazionali di porsi in competizione con quelli di altri Paesi.

Il fenomeno è stato spesso stigmatizzato anche dall'amministrazione di settore, che, pur riconoscendo le prerogative di autonomia degli enti in esame, ha frequentemente incoraggiato le autorità portuali a cercare

soluzioni idonee a far sì che i porti sede di autorità facessero “sistema” almeno con i porti minori più vicini, in modo da valorizzare la funzione (e gli ulteriori spazi) di questi ultimi e creare le condizioni per accrescere la massa critica dei nostri scali marittimi; le iniziative di sistema che in alcuni casi sono state proposte hanno sempre visto il consenso e l’approvazione del ministero, che ha infatti provveduto ad emanare i relativi provvedimenti di estensione della circoscrizione territoriale delle autorità portuali: ciò è avvenuto, ad esempio, nel caso-pilota di Civitavecchia, che ha “aggregato” i porti di Fiumicino e Gaeta, poi hanno fatto seguito le situazioni analoghe di Gioia Tauro con Crotone e Corigliano, Olbia-Golfo Aranci con Porto Torres, Palermo con Termini Imerese, Messina con Milazzo e Tremestieri, Bari con Monopoli e Barletta, Napoli con Castellammare di Stabia.

Naturalmente, l’estensione ai porti rientranti in uno stesso *cluster* è solo un primo passo verso un assetto sistematico della portualità italiana e non rappresenta una soluzione al problema sopra identificato, che riguarda i porti-capofila e, più in generale, tutti gli scali nei quali, ai sensi della legge n. 84/94, è stata istituita un’autorità portuale: in altri termini, l’evidenziata concorrenza tra porti italiani concerne proprio e prevalentemente i rapporti tra i maggiori scali nazionali e non basta fare sistema con porti vicini e minori per cancellare o correggere, almeno in parte, l’attitudine delle singole autorità portuali a perseguire politiche di sviluppo infrastrutturale limitate allo specifico porto e, quindi, disarticolate e non sempre rispondenti ad un disegno unitario e coerente con la strategia complessiva di sviluppo dell’intera portualità nazionale contenuta negli strumenti di pianificazione nazionale dei trasporti e della logistica.

Un passo in avanti nella direzione auspicabile del superamento della frammentazione del c.d. sistema portuale italiano, che peraltro non ha poi avuto seguito, è stato rappresentato dal comma 989-*bis* dell’articolo 1 della legge n. 296/2006, come riformulato dall’articolo 16 del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81, convertito dalla legge 3 agosto 2007, n. 127, che ha previsto l’adozione di un regolamento volto a rivedere i criteri per l’istituzione delle autorità portuali e la verifica del possesso dei requisiti per la conferma o la loro eventuale soppressione: tale strumento si riproponeva, nella sostanza, di razionalizzare gli enti in questione, in un’ottica di riduzione del loro numero complessivo, anche attraverso la loro fusione o soppressione. In una logica ancora più puntuale, quantunque riferita a tutti gli enti pubblici non economici, avrebbe dovuto operare l’articolo 26 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha disposto la soppressione di tali enti (e tra questi non potrebbero non rientrare le autorità portuali) per i quali non siano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi dell’articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244: la disposizione, concepita genericamente con riferimento ad enti aventi ciascuno un proprio specifico statuto (o legge istitutiva) avrebbe potuto essere applicata alle autorità portuali solo attraverso un riordino complessivo ed una razionalizzazione dell’insieme delle autorità portuali (e, quindi, mediante fusioni o soppressioni), dato che la legge n. 84/94 ha dettato per esse una disciplina uniforme e di portata speciale, con la previsione di delicatissimi equilibri tra gli organi dell’ente ed all’interno del comitato portuale, tale insomma da escludere un riordino differenziato per ciascuna di esse. Questa indicazione normativa non ha trovato seguito nei termini che sembravano ad essa più congeniali e che si sarebbero rivelati coerenti con l’obiettivo di configurare un sistema più snello ed efficace e meno frammentato.

Il carattere asistemico della portualità nazionale, almeno per quanto attiene alla programmazione e realizzazione delle opere infrastrutturali, è un indice significativo dello scostamento che si è venuto a determinare tra la realtà operativa dei nuovi enti preposti alla regolazione dei porti e la finalità della legge n. 84/94, la quale dichiaratamente all’articolo 1 fa riferimento al riordino dell’ordinamento portuale per adeguarlo “agli obiettivi del piano generale dei trasporti”, chiamando altresì in causa i principi attinenti i relativi strumenti di attuazione ed i piani regionali dei trasporti.

Se, da un lato, questo fenomeno di non perfetto allineamento delle scelte delle autorità portuali alle dichiarate finalità della legge si ricollega, in una certa misura, alla carenza o, quanto meno, non univocità ed esaustività della pianificazione strategica nazionale, di cui si dirà in seguito, è, dall’altro, certo che le scelte in questione sono quasi sempre la conseguenza di un rapporto con il territorio in cui ciascuna realtà portuale

è collocata, che tende a produrre iniziative non coordinate con la pianificazione nazionale perché motivate dalla tendenza di ciascun ambito territoriale locale di essere esso solo il protagonista di progetti di sviluppo destinati ad avere un impatto sul territorio di riferimento (e su questo aspetto possono innestarsi complesse problematiche e conflitti di competenza correlati all'attuale assetto costituzionale, che sancisce, in materia di porti, la regola della competenza concorrente dello Stato e delle Regioni). In base alle sollecitazioni del territorio in cui il porto è situato sono prevalentemente definite, di fatto, le strategie che vanno a confluire nei piani operativi triennali delle autorità portuali previsti dalla legge, ai quali tuttavia non viene ricollegata dalla legge alcuna funzione di valutazione e controllo da parte dell'amministrazione, che sarebbe invece opportuna per assicurare l'allineamento delle scelte di sviluppo infrastrutturale di ciascuna autorità rispetto agli obiettivi del piano dei trasporti e di quello della logistica.

Occorre, al riguardo, tener conto che il confronto con la portualità, pur efficiente, di altri Paesi europei, non può tuttavia essere invocato per far propendere l'ago della bilancia verso ipotesi di riforma che pretendano di "mutuare" esperienze estreme, come, ad esempio, quella municipalista del porto di Amburgo, per la semplice ed evidente ragione che i porti italiani non sono i porti tedeschi, né hanno affinità alcuna con tutti gli altri porti del nord Europa né sotto il profilo fisico-morfologico, né sotto il profilo istituzionale, né, ancor meno, in termini di peso e significato all'interno della realtà economica nazionale (i Paesi nordeuropei hanno uno o due porti, a differenza dell'Italia, solo per citare uno degli elementi rilevanti del quadro di riferimento). Per tali motivi rimane fondamentale, ma va opportunamente rivista per produrre appieno ed in maniera effettiva i suoi risultati, la centralità della pianificazione strategica nazionale come parametro di riferimento per tutti gli interventi da adottarsi nei singoli porti. Tale è stata, per esempio, la soluzione adottata dalla Spagna, Paese più affine al nostro per quanto riguarda la portualità, che ha enfatizzato l'autonomia delle proprie autorità portuali, ma ha nel contempo istituito un'entità statale (Puertos del Estado), sostanzialmente emanazione del ministero di riferimento, che ha il compito di coordinare gli investimenti, garantendo la loro coerenza strategica con le linee e gli indirizzi della pianificazione nazionale.

Un'ulteriore criticità del sistema portuale nazionale si intreccia ed interferisce con i profili che sono stati poco prima esaminati, in quanto attiene alla carenza di una specifica, completa ed esaustiva pianificazione nazionale di settore. La legge n. 84/94, come si è evidenziato, è finalizzata ad assicurare il coordinamento della legislazione in materia di porti con il piano nazionale dei trasporti. In che cosa si sia concretamente sostanziato questo adeguamento è alquanto difficile dirlo, tenuto conto che, nei fatti, non è stato dato un particolare seguito alla enunciazione di principio contenuta nell'articolo 1 delle legge, perché ancora oggi, a distanza di sedici anni dalla sua entrata in vigore, non si è stabilito alcun nesso significativo fra le indicazioni strategiche del piano generale dei trasporti e della logistica e l'adozione dei piani operativi triennali delle autorità portuali. E la questione si pone sia nelle relazioni dall'alto verso il basso, ossia nella capacità degli indirizzi strategici nazionali di permeare in termini determinanti le scelte programmatiche formulate dalle autorità portuali, sia talvolta nella direzione opposta, ossia dal basso verso l'alto, come capacità del sistema di favorire la collocazione delle opportunità offerte dalle specifiche realtà portuali nell'ambito della formulazione e della definizione dei necessari aggiornamenti della pianificazione nazionale.

D'altro canto, se esaminiamo il piano generale dei trasporti e della logistica, che risale ormai al gennaio 2001 ed il successivo piano generale della logistica del 2006, ci si può rendere agevolmente conto che tali strumenti, estremamente validi per guidare i processi complessivi di sviluppo del sistema trasportistico nazionale nelle sue varie componenti, non sono dettagliati fino al punto di fornire una compiuta definizione degli specifici indirizzi cui devono ispirarsi la pianificazione, prima, e la programmazione, dopo, degli interventi (e delle aree di intervento) da privilegiare nel comparto portuale al fine di dare la necessaria priorità alle iniziative dotate di più elevata valenza strategica.

Il piano del 2001 si distingue per il fatto di avere incluso i porti nel contesto di quello che viene definito come sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT), ma, nel merito, dopo essersi brevemente soffermato a

delineare alcune delle principali caratteristiche del settore portuale, individua poi comunque un numero significativo di porti (21) quale insieme “minimo” del sistema e, sul piano più squisitamente progettuale, si limita a segnalare poche, scarse, indicazioni con riferimento ai porti *hub* di Gioia Tauro e di Taranto .

Non molto più significativo è il contributo offerto, nello specifico campo, dal piano generale della logistica, che, dopo aver anch'esso evidenziato alcune delle criticità che condizionano, dal lato dell'offerta, lo sviluppo della portualità nazionale ed aver analizzato sinteticamente struttura e composizione dei traffici marittimi e su strada, non entra nel merito di un articolato approccio strategico, capace di identificare interventi idonei a migliorare, qualificare e razionalizzare la componente portuale della rete di trasporto del Paese.

La sostanziale carenza o, quanto meno, la genericità degli indirizzi scaturenti dagli atti di pianificazione citati ha contribuito, da un lato, a far sì che ogni Autorità portuale sviluppasse una propria isolata strategia programmatica avulsa dal contesto e rispondente per lo più alle già evidenziate spinte localistiche e, dall'altro, non ha consentito all'amministrazione di avvalersi di indicazioni sufficienti per imporre una logica di priorità (e di sistema) nella formulazione dei programmi d'investimento finanziati con risorse pubbliche; di talché la programmazione nazionale delle opere di ammodernamento, riqualificazione e sviluppo delle infrastrutture portuali è stata prevalentemente impostata assecondando le richieste provenienti dal territorio piuttosto che valutando l'effettiva idoneità dei singoli progetti a rispondere agli indirizzi strategici della pianificazione nazionale: Il fenomeno ha riguardato l'insieme dei programmi messi a punto negli ultimi anni sia sotto forma di programmazione ordinaria delle opere marittime sia a titolo di interventi di natura straordinaria, come quelli previsti dalla legge n. 413/1998 e successivi rifinanziamenti e dalla legge n. 166/2002.

Più di recente (2007-2008) si è tornati a metter mano ad un nuovo piano generale della mobilità, che, nelle intenzioni, avrebbe dovuto riformulare in termini nuovi e più aggiornati gli strumenti di pianificazione nazionale dei trasporti; il tentativo non è però andato oltre la formulazione delle linee-guida del piano, nelle quali non è dato rinvenire alcun riferimento specifico ai porti.

Le circostanze sin qui descritte depongono tutte in favore di un approccio più incisivo al problema, che dovrebbe consistere nell'adozione di un piano di settore per la portualità, diretto a disegnare, in un'ottica flessibile ma comunque improntata a scelte strategiche ben definite e selettive, un organico progetto di sviluppo dei porti italiani, tenendo debitamente conto delle loro potenzialità, ma anche del loro posizionamento rispetto alle grandi reti di trasporto transeuropee.

In tal senso la legge n. 296/2006, al comma 1005 dell'articolo 1, ha previsto la messa a punto, da parte di un apposito comitato interministeriale integrato dai presidenti delle Regioni, di un piano di sviluppo e di potenziamento dei sistemi portuali di interesse nazionale, finalizzato, appunto, a definire una strategia organica di riassetto del comparto mediante l'assegnazione mirata delle risorse pubbliche da destinare a ciascun *cluster* portuale, prefigurando, quindi, una razionalizzazione ed una messa in rete dei principali porti, se del caso, attraverso fusioni ed integrazioni tra porti, con l'obiettivo di superare l'attuale frammentarietà del “sistema”. Alla previsione normativa non è stato, peraltro, dato seguito, anche in ragione dell'entrata in vigore delle disposizioni della stessa legge che, nell'avviare l'autonomia finanziaria delle autorità portuali, hanno determinato l'azzeramento degli stanziamenti del programma ordinario delle opere marittime. Si tratta di una importante occasione perduta, in quanto l'adozione di un piano di settore come quello ivi previsto, insieme con l'applicazione del comma 989-*bis* prima menzionato, avrebbe permesso di ottenere una “messa a sistema” della portualità nazionale, dando vita ad un processo virtuoso di non trascurabile valenza: a monte, l'amministrazione centrale nelle sue più qualificate componenti ed i rappresentanti delle Regioni avrebbero definito una più puntuale pianificazione settoriale degli interventi; le autorità portuali, opportunamente riconfigurate nel loro numero complessivo, avrebbero formulato i loro piani operativi triennali autonomamente, ma rispettando le scelte di fondo del piano di settore ed al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sarebbe spettata la verifica della coerenza strategica degli investimenti programmati dalle autorità, in termini analoghi a quanto avviene nell'esperienza spagnola.

Nell'ambito delle iniziative di revisione della legge n. 84/94 di cui sotto, un modello di questo genere sarebbe il più idoneo a porre rimedio alla lamentata frammentazione del settore ed alla dispersione delle risorse.

Da rilevare che anche il rapporto *Elementi per una revisione della spesa pubblica* presentato, nell'ambito della c.d. *Spending Review*, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento il 30 aprile 2012 prospetta la necessità della riduzione del numero e della riqualificazione delle Autorità portuali, nonché l'opportunità di una riflessione "sull'incremento degli spazi di autonomia ed iniziativa imprenditoriale delle più importanti autorità portuali nella prospettiva di consentire l'autofinanziamento degli investimenti".

Un progetto di legge di riforma della legislazione portuale italiana di cui alla legge n. 84/1994 è stato approvato dal Senato il 12 settembre 2012 [T. U. S.263, S.754, S.2403 (Gov.)] ed è attualmente all'esame in sede referente della IX Commissione (Trasporti) della Camera dei deputati (A.C. 5453).

Il 12 aprile 2012 la Camera ha inoltre approvato in prima lettura una proposta di **legge-quadro in materia di interporti e di piattaforme territoriali logistiche, ora all'esame del Senato (S. 3257)**. Per interporti si intendono le strutture finalizzate allo scambio di merci tra le diverse modalità di trasporto, comprendenti uno scalo ferroviario idoneo a formare e ricevere treni e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione, nonché aree coperte e scoperte utilizzate a fini di logistica, sosta e servizi. L'articolo 1 della proposta di legge definisce gli "interporti" come "il complesso organico di infrastrutture e di servizi integrati di rilevanza nazionale gestito da un soggetto imprenditoriale che opera al fine di favorire la mobilità delle merci tra diverse modalità di trasporto, con l'obiettivo di accrescere l'intermodalità e l'efficienza dei flussi logistici".

Segue. - Il problema italiano dell'autonomia finanziaria delle Autorità portuali.

Come in parte rilevato, un altro problema affrontato nel corso della XVI Legislatura è stato il pieno riconoscimento dell'autonomia finanziaria delle autorità portuali.

Si tratta di una problematica che assume una notevole rilevanza ai fini della funzionalità dei porti italiani in quanto connessa, come si è avuto modo di osservare, alla capacità degli stessi di riacquistare competitività mediante il potenziamento e l'ammodernamento delle proprie dotazioni infrastrutturali.

Di autonomia finanziaria delle autorità portuali si parla da tempo, fino ad arrivare all'entrata in vigore della **legge n. 296/2006**, che abbiamo visto, nell'ambito di un pacchetto di disposizioni finalizzate alla valorizzazione della portualità nazionale, ha previsto due specifiche norme, una diretta ad avviare il processo di riconoscimento dell'autonomia finanziaria, l'altra intesa a favorirne il completamento, con l'obiettivo finale di rendere le autorità portuali non solo finanziariamente autosufficienti in termini di funzionamento, ma anche capaci di dar corso autonomamente alla realizzazione delle necessarie opere di infrastrutturazione: il comma 982 dell'articolo 1 dell'anzidetta legge ha infatti disposto la devoluzione alle autorità - con effetto dal 1° gennaio 2007 ed in relazione alle operazioni commerciali che vengono svolte nelle rispettive circoscrizioni territoriali di competenza - della tassa di ancoraggio e della tassa erariale d'imbarco e sbarco di cui rispettivamente alla legge n. 82/1963 ed alla legge n. 117/1974, con conferma della spettanza alle autorità della c.d. tassa portuale in virtù dell'espressa disposizione del comma 985 della citata legge; il successivo comma 990, al dichiarato fine del "*completamento del processo di autonomia finanziaria*" ha previsto che, con decreto interministeriale, dovesse essere determinata la quota dei tributi diversi dalle tasse e diritti portuali (sostanzialmente, IVA e accise) da devolvere a ciascuna autorità portuale per la realizzazione delle opere programmate nei rispettivi piani operativi triennali.

La prima delle due disposizioni, di fatto rivolta ad assicurare l'autosufficienza finanziaria delle autorità portuali in materia di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni in ambito portuale, è

divenuta operativa in coincidenza con l'entrata in vigore della norma e, quindi, dal 1° gennaio 2007, accompagnata dalla contestuale previsione della ripartizione annuale dell'apposito fondo perequativo istituito dal comma 983 della legge in esame, il cui scopo è quello di ridurre il divario talora marcato che si può verificare (e si è verificato) tra le entrate delle tasse devolute alle varie autorità. La seconda ha avuto invece un'applicazione, mediata dal previsto decreto interministeriale, che sostanzialmente ha disatteso il contenuto della norma, creando un meccanismo complesso e articolato, concretamente rimasto privo di effetti, basato non sulla devoluzione alle autorità portuali di quote effettive del gettito dell'IVA e delle accise, ma sull'utilizzo di un eventuale gettito incrementale dei due tributi (c.d. extragettito) generato dalle opere da realizzare nei porti, rilevabile e reso disponibile solo a condizione che il complessivo gettito nazionale dei due tributi in questione abbia fatto registrare un aumento rispetto alle previsioni della relazione previsionale e programmatica del Governo. Tale inefficace soluzione è stata resa inevitabile dall'indisponibilità delle autorità finanziarie a creare un precedente nella destinazione del gettito IVA, che avrebbe potuto dare adito a numerose altre richieste settoriali dello stesso genere.

Contemporaneamente, peraltro, nell'assunto che l'autonomia finanziaria dovesse ormai considerarsi cosa fatta, sono stati azzerati dalla stessa legge tutti i finanziamenti del programma ordinario delle opere marittime.

Con la **legge finanziaria dell'anno successivo (legge n. 244/2007)** il meccanismo prima delineato, posto in essere con provvedimento interministeriale, ha trovato una più precisa e generalizzata formulazione, relativa questa volta al gettito dell'IVA e delle accise determinato dalle operazioni e servizi portuali e collocata più correttamente nella normativa di rango primario, ma i risultati sono stati parimenti nulli, in quanto il necessario decreto applicativo non ha nemmeno visto la luce per la mancata controfirma del ministro dell'economia e delle finanze. In particolare, interessati sono i commi da 247 a 250 dell'articolo 1 della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), segnatamente: il comma 247 prevedeva l'attribuzione alle regioni e alle province autonome dell'incremento delle riscossioni derivanti da IVA ed accise riscosse nei porti e negli interporti per il finanziamento del potenziamento della rete infrastrutturale e dei servizi nei porti; il comma 248 precisava che l'incremento doveva verificarsi rispetto all'ammontare del gettito da IVA ed accise riscosse nei porti e negli interporti e risultante dal consuntivo dell'anno precedente; si sarebbe inoltre provveduto al riparto dell'incremento a condizione che il gettito complessivo derivante da IVA ed accise nell'anno di riferimento risultasse almeno pari a quanto previsto nella relazione previsionale e programmatica presentata contestualmente ai disegni di legge finanziaria e di bilancio previsionale riferiti al medesimo anno; il comma 249 istituiva un fondo alimentato con gli incrementi del gettito da IVA ed accise riscosse nei porti e negli interporti, al netto delle somme da destinare, ai sensi dell'articolo 1, comma 990, della legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006), al riparto tra le autorità portuali della quota dei tributi diversi dai diritti portuali, anch'esse finalizzate ad interventi infrastrutturali. Il medesimo comma prevedeva che al riparto si provvedesse con decreto del Ministro dei trasporti, in modo che a ciascuna regione spettasse comunque l'80 per cento dell'incremento delle riscossioni nei porti nel territorio regionale. Il comma 250 prevedeva che con decreto del Ministro dei trasporti si provvedesse anche le modalità attuative della partecipazione alla riscossione dei tributi in questione, i criteri per la destinazione delle risorse e per il monitoraggio degli interventi.

Il settore interessato, dal canto suo, ha ripetutamente evidenziato la difficile praticabilità di un meccanismo di tal genere, tanto nel caso in cui esso sia riferito alle opere, poiché esse andrebbero a produrre gettito solo dopo la loro realizzazione ed entrata in funzione e le autorità portuali dovrebbero nel frattempo sostenere l'onere di mutui costosissimi, in un contesto, oltretutto, di marcata incertezza, quanto nell'ipotesi che esso possa essere riferito alle operazioni commerciali dei porti, perché comunque la pregiudiziale di base per l'attivazione delle risorse resta legata all'effettivo avverarsi della condizione c.d. "macroeconomica" di un incremento del gettito nazionale ed il procedimento previsto resta in ogni caso macchinoso e dai risvolti incerti.

L'unica soluzione efficace in materia resta, pertanto, quella prefigurata in origine dal comma 990 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006, che prevede la devoluzione, diretta o indiretta, alle autorità portuali di una quota determinata dei tributi in questione, con la quale far fronte alle esigenze di sviluppo infrastrutturale dei porti da esse gestiti, in analogia con quanto già fatto per la tassa erariale e la tassa d'ancoraggio mediante il menzionato comma 982 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006. Qualora si optasse per una devoluzione diretta, con esclusione dell'allocazione delle relative risorse su di un apposito fondo ministeriale da ripartire in base ad una programmazione centralizzata delle singole opere, occorrerebbe ovviamente attribuire al ministero la funzione di approvazione dei piani operativi triennali delle autorità portuali, al fine di garantire la coerenza strategica dei loro investimenti rispetto ad una pianificazione che, come già auspicato, dovrebbe necessariamente essere di settore. Una opzione di tale tipo si ritiene possa rispondere all'esigenza di coniugare correttamente ed efficacemente l'autonomia finanziaria delle autorità portuali con la necessità di un ottimale e selettivo utilizzo delle risorse, riproducendo in tal modo un modello analogo a quello attualmente vigente in Spagna.

Uno degli aspetti di criticità che non può essere sottaciuto in una disamina a tutto campo della portualità che voglia essere obiettiva e scevra da impostazioni di parte è la rilevata scarsa capacità di spesa delle autorità portuali in materia di realizzazione di opere infrastrutturali, a fronte, invece, di una spesa corrente che in molti casi cresce in misura consistente. In altri termini, anche scontando i non pochi elementi ostativi che hanno frenato, per così dire, "dall'esterno" un'azione incisiva per dar corso alle gare finalizzate all'affidamento dei lavori di ammodernamento e sviluppo dei porti, di cui faremo in seguito cenno, non è contestabile che, nel corso degli anni, gli interventi infrastrutturali concretamente passati alla fase realizzativa e conclusi con successo siano meno numerosi di quanto l'entità delle risorse destinate al settore lasci immaginare.

Nonostante l'insistenza con la quale ci si sofferma, in questa sede, sul tema dell'esecuzione delle opere, c'è anche da far rilevare, preliminarmente, come i compiti relativi all'affidamento della realizzazione di opere portuali, diversamente da quelli più propri della loro programmazione, non siano elementi essenziali della missione delle autorità portuali come definita dalla legge n. 84/94: le sue disposizioni, infatti, non mettono al centro della funzione istituzionale di tali enti i compiti in esame (anche se evidentemente non li escludono), in quanto pongono invece in rilievo in maniera espressa ed inequivocabile le più puntuali e specifiche funzioni di programmazione e regolazione delle autorità e si limitano, in ordine alle opere, a precisare che sono di spettanza dello Stato quelle da realizzare nei porti nazionali (quali sono indiscutibilmente e pacificamente i porti amministrati dalle autorità portuali) e che Regioni, Comuni e la stessa autorità portuale possano "*intervenire con proprie risorse*", anche in sostituzione dello Stato, per la sola realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione ivi definite; in altri termini non si rinviene nella legge alcuna espressa norma attributiva alle autorità portuali del ruolo di stazione appaltante ed è anzi da presumere che, nelle intenzioni del legislatore del 1994, preoccupato di configurare un ordinamento dei porti in linea con il Trattato di Roma, nemmeno vi fosse una precisa consapevolezza circa l'opportunità o meno di attribuire ad esse un tale ruolo. Questa considerazione non implica in alcun modo un giudizio, né negativo né positivo, sullo svolgimento delle funzioni in questione, ma vuol essere una doverosa constatazione della ulteriore divaricazione venutasi a creare, sul piano applicativo, tra il dettato normativo e l'attività concretamente svolta dalle autorità portuali, che oggi è, più di ieri, significativamente incentrata sull'affidamento delle opere oltre che su quello di programmazione delle stesse e di regolazione e di garanzia del corretto funzionamento dei tre mercati che caratterizzano la vita di un porto, che deve invece essere il fulcro della missione istituzionale dell'ente.

Da qui prende le mosse la successiva considerazione concernente la sostanziale incoerenza tra la scelta, volontaria ancorché quasi necessitata, delle autorità portuali di diventare gli artefici diretti dello sviluppo infrastrutturale del porto, organizzando in maniera consequenziale anche l'articolazione funzionale dei propri organici, ed i risultati conseguiti in termini di dimensioni, entità ed importanza delle opere effettivamente

portate a compimento. Naturalmente, come si è accennato, non necessariamente e non sempre l'assenza o la limitatezza dei risultati può essere imputata a carenze di natura manageriale, essendo indubitabile che numerosi ostacoli si sono frapposti alla reale cantierabilità ed alla successiva realizzazione dei progetti infrastrutturali indispensabili alla crescita ed alla riqualificazione dell'offerta portuale: hanno contribuito a fare da freno la farraginosità, complessità ed eccessiva durata delle procedure attinenti l'approvazione dei piani regolatori portuali e delle loro varianti, i contenziosi originati dalle gare d'appalto delle opere, l'applicazione di procedimenti di valutazione ambientale dei lavori non sempre lineari e spediti in un contesto di incertezza circa le regole in materia e in qualche caso addirittura l'arbitrarietà di talune prescrizioni sul piano amministrativo, l'imposizione di disposizioni di blocco della spesa e, più in generale, il susseguirsi di norme che hanno prescritto severi vincoli di finanza pubblica non del tutto coerenti con la missione istituzionale delle autorità portuali (nel senso ampio prima delineato), le complessità progettuali e la carenza e difficoltà di reperimento di spazi operativi.

Resta, tuttavia, il fatto incontrovertibile, stigmatizzato oltretutto a più riprese dalla Corte dei Conti, che ingenti risorse accordate alle autorità portuali da avvedute leggi, anche di carattere straordinario, a favore del settore²² sono risultate per lungo tempo inutilizzate, pur a fronte della loro assegnazione mediante la contrazione di mutui pubblici, i cui oneri in molti casi gravano, con i relativi interessi, sul bilancio pubblico o, comunque, mantengono vincolati fondi cui potrebbe essere data altra destinazione. Tale circostanza ha messo in luce in più occasioni l'opportunità di un completo ed articolato sistema di monitoraggio degli interventi, cui far seguire, a fronte di gravi, reiterate e prolungate inadempienze, gli appropriati meccanismi di revoca dei finanziamenti statali, con contestuale recupero e riprogrammazione delle risorse per nuove, ulteriori iniziative nei porti.

Sul piano delle spese correnti di funzionamento, per altro verso, si registra, nel corso degli ultimi anni, un miglioramento degli indici di efficienza delle autorità portuali e del settore portuale nazionale nel suo complesso: detti indici sono ottenuti rapportando le entrate correnti proprie delle autorità con le spese di parte corrente da esse sostenute. Una attenta disamina di tali dati mostra che, in detto ambito, le autorità portuali hanno conseguito i loro obiettivi di utilizzo delle risorse, con un incremento progressivo della loro capacità di spesa, sia pure con differenze talora non irrilevanti tra una realtà portuale e l'altra: significativo è il fatto che alcune autorità portuali, nel periodo di osservazione 2004-2008, hanno mantenuto un valore non elevato, ma costante, dell'indice di efficienza, registrando, nell'ultimo anno, un incremento notevole della capacità di spesa, altre hanno visto crescere la propria efficienza di spesa in termini progressivi nel quinquennio con valori più consistenti, facendo rilevare anch'esse un balzo in avanti dell'indice nel 2008, qualcuna ha mantenuto valori relativamente bassi nell'arco dell'intero quinquennio.

In termini complessivi, il settore portuale nazionale, ossia l'intero comparto delle autorità portuali, ha ottenuto indici di efficienza nell'impiego delle risorse correnti pari a 1,17 nell'anno 2004, 1,19 nel 2005, 1,48 nel 2006, 2,26 nel 2007 e 3,39 nel 2008, con una media nel quinquennio pari ad 1,90. Ora, se è evidente che l'esame degli indici in questione ha una funzione prevalentemente comparativa, nel senso che permette di raffrontare la *performance* di ciascuna autorità rispetto alle altre e che, quindi, esso consente di definire il quadro delle "virtuosità" del sistema, la constatazione del costante incremento della capacità di spesa corrente degli enti in argomento indica anche un'attenzione notevole delle autorità portuali per la componente delle spese di funzionamento attinenti la gestione del proprio apparato, elemento che stride con la meno brillante *performance* nel campo della realizzazione degli interventi infrastrutturali e dimostra quanto rilevante sia, per i responsabili delle autorità, l'assetto della struttura e dell'organico dell'ente, fino ad arrivare a situazioni che rischiano di apparire quanto meno autoreferenziali, come confermato dalla ripetuta insistenza di molte di esse in ordine alla richiesta di autorizzazione all'ampliamento dei propri organici.

²² L. 3 novembre 1998, n. 413; l. 23 dicembre 1999, n. 488; l. 23 dicembre 2000, n. 388; l. 1° agosto 2002, n. 166.

Nel novero delle criticità vere del sistema portuale italiano si possono poi citare una serie di altri elementi sui quali non si ritiene utile soffermarsi, ma che costituiscono anch'essi punti di rilievo, come le problematiche doganali, connesse alla mancata corrispondenza tra la tempistica del ciclo produttivo portuale e delle relative funzioni pubbliche, la regolamentazione carente o disomogenea in ordine alle attività del porto e, quindi, l'assenza, ad esempio, della predeterminazione di criteri in materia di concessioni e disciplina delle operazioni e servizi portuali.

Con riguardo, alle operazioni portuali, deve essere effettuata qualche considerazione sull'importanza crescenti specializzazione delle attività portuali e anche in relazione alla costanza che si estrinsecano nel carico, scarico, trasbordo, deposito e movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale.

I servizi portuali, dunque scarico, deposito, trasbordo, sono complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali e sono stanno, per contro, assumendo un'importanza via via crescente. In particolare, la categoria dei servizi comprende sia prestazioni fornite a determinati soggetti e, quindi, dirette al mero soddisfacimento dell'utilità specifica degli utenti portuali che si avvalgono di tali prestazioni, sia servizi che si connotano per la loro idoneità a promuovere e tutelare interessi più generali e di contenuto non strettamente economico, quali la sicurezza del porto e delle acque portuali e, talora, la tutela dell'ambiente.

Per quanto attiene ai servizi portuali da rendere a specifici operatori, è da evidenziare che, poiché le operazioni portuali sono svolte da imprese terminaliste che operano in aree portuali ad esse concesse in via esclusiva ai sensi dell'art. 18 della legge e che, nella maggioranza dei porti, la quasi totalità delle aree è assentita ad imprese terminaliste (ciò determina, tra l'altro, un effetto di "saturazione" che di per sé è un ostacolo all'innovazione ed alla concorrenza), il mercato di tali servizi ha finito per connotarsi attraverso tipi di prestazioni che, quantunque correlate o almeno correlabili al ciclo delle operazioni portuali, possono più in generale essere espletate senza l'ausilio di attrezzature fisse di banchina: in tal senso le imprese erogatrici di detti servizi si sono specializzate nella fornitura di attività concernenti specifici segmenti del ciclo, prestate nell'insieme dell'ambito del porto a favore di più soggetti²³.

I servizi sono individuati dalle autorità portuali o marittime in base a specifica regolamentazione locale, ma in conformità di criteri vincolanti a suo tempo fissati con il decreto del ministero dei trasporti e della navigazione del 6 febbraio 2001, n. 132.

Le imprese autorizzate per operazioni e servizi portuali sono iscritte in appositi registri e soggette, ai sensi dell'art. 16, comma 3, della legge, al pagamento di un canone annuo ed alla prestazione di apposita cauzione. Prima dell'espressa previsione normativa della categoria peculiare dei servizi (legge 30 giugno 2000, n.186), con decreto ministeriale n. 585 del 31 marzo 1995, erano stati determinati, in ottemperanza di quanto previsto al comma 4 dello stesso articolo, i requisiti soggettivi e tecnico-professionali dei soggetti da autorizzare allo svolgimento delle operazioni portuali, i criteri, le modalità ed i termini per il rilascio e la revoca delle autorizzazioni, i criteri per il rilascio di specifiche autorizzazioni riguardanti operazioni da effettuarsi all'arrivo e alla partenza di navi dotate di propri mezzi meccanici e proprio personale a ciò specializzato, nonché i *"parametri per definire i limiti minimi e massimi dei canoni annui e della cauzione in relazione alla durata ed alla specificità dell'autorizzazione, tenuti presenti il volume degli investimenti e le attività da espletare"*.

Il numero massimo delle imprese da autorizzare è determinato dall'autorità portuale o marittima in base alle esigenze di funzionalità del porto e del traffico, assicurando, comunque, il massimo della concorrenza nel settore.

Le imprese erogatrici dei "servizi portuali" sono soggette alle prescrizioni del citato d.m. n. 132 del 6 febbraio 2001, che enfatizza, tra l'altro, la particolare competenza tecnica del fornitore, rappresentata anche dalla disponibilità di attrezzature e/o macchinari: trattasi di attività distinte da quelle facenti parte del ciclo

23 V. S.M. CARBONE, F. MUNARI, *op. cit.*, p. 220.

delle operazioni portuali, ma comunque funzionali al suo proficuo svolgimento ed idonee a migliorare la sua qualità e celerità: più che “esterne” al ciclo produttivo, tali prestazioni si connotano per il fatto di essere autonome e ben identificate ed i relativi soggetti vengono ad essere identificati quali responsabili delle attività svolte²⁴.

Anche per questa categoria di prestazioni, come per quella delle operazioni portuali, è prevista la corresponsione di un canone annuale e di una cauzione.

La disciplina del canone ai sensi dei decreti ministeriali n. 585/1995 e n. 132/2001 prevede che il canone (così come la cauzione) sia commisurato al fatturato dell'impresa richiedente.

Per le operazioni portuali, il decreto n. 585/1995 precisa altresì che la determinazione del canone va rapportata, oltretutto al fatturato, anche ai programmi operativi presentati, nonché all'eventuale spazio in uso per l'espletamento delle operazioni ed al grado di pericolosità delle merci trattate, mentre, per i servizi portuali, il d.m. n. 132/2001 mette in rilievo la circostanza che canone e cauzione vanno determinati dall'autorità competente “*secondo modalità preventivamente individuate*”.

Le indicazioni fornite dalla vigente normativa in materia di canoni per operazioni e servizi portuali sono, perciò, alquanto scarse e lasciano un margine piuttosto ampio di discrezionalità all'autorità decidente.

A tale riguardo è stato osservato che appare scarsamente utile per una ricostruzione sul piano normativo delle modalità di determinazione del canone, ed in parte superato, il disposto dell'art. 60 del regolamento di esecuzione al codice della navigazione, che, intanto si riferisce ai soli “*servizi portuali che richiedono impiego di navi e galleggianti*”, stabilendo poi il solo principio dell'affidamento mediante lo strumento concessorio e richiamando a tal fine l'applicazione degli articoli da 5 a 39 del regolamento stesso, ossia le norme sul rilascio delle concessioni di beni del demanio marittimo. I servizi in esame hanno, invece, connotazioni tali da non poter essere disciplinati – proprio per diversità dell'oggetto – da tale *corpus normativo*²⁵.

Nella prassi si ritrova, pertanto, una varietà di soluzioni piuttosto diversificate, che, tuttavia, si riconducono essenzialmente, nella loro versione più corretta, alla determinazione del canone sotto forma di una percentuale del fatturato.

Nel caso in cui l'attività (soprattutto per lo svolgimento di operazioni portuali) debba essere svolta tramite l'utilizzo di uno spazio in area portuale, il canone (*rectius*, corrispettivo del servizio) sarà necessariamente la risultante di due componenti: l'una, fissa, relativa alle aree demaniali affidate in concessione e calcolata secondo le ordinarie modalità proprie della concessione di beni demaniali marittimi; l'altra, variabile, espressa in una convenuta percentuale del fatturato.

Di grande rilievo, anche per le sue implicazioni sul piano comunitario, è inoltre la categoria dei servizi di interesse generale prestati nei porti, che rispondono, come si è detto, a finalità più ampie che si ricollegano a rilevanti interessi pubblici e che, come *genus* più ampio, trovano giustificazione ed espresso riconoscimento nell'articolo 86, secondo comma, del Trattato dell'Unione europea.

I servizi di interesse generale dei porti sono disciplinati nelle loro linee essenziali dalla legge n. 84/94, con riferimento ai profili regolatori che qui di seguito andremo sinteticamente ad esaminare.

Sotto un primo profilo, l'art. 6, comma 1, lett. c), nel dettare l'elencazione dei compiti istituzionali delle autorità portuali, si premura di collocare tra questi anche “*l'affidamento ed il controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali ... individuati con decreto del ministro...*”.

L'espresso inserimento di tale funzione tra quelle proprie delle autorità portuali, comprensivo di una puntualizzazione testuale della definizione dei suddetti servizi, si pone in perfetta coerenza con la *ratio*

24 V. in proposito le considerazioni svolte da S.M. CARBONE, F. MUNARI, *op. cit.*, p. 230, sull'esatta configurazione dei servizi portuali nell'attuale realtà dei porti italiani.

25 V., più in generale, le argomentazioni sul punto sviluppate da S.M. CARBONE, F. MUNARI, *op. cit.*, p. 215 ss..

liberalizzatrice della legge e con la missione da essa assegnata alle autorità portuali, che deve essere limitata, come si è ripetutamente rimarcato, a funzioni di regolazione, controllo ed indirizzo delle attività esercitate nei porti; va poi sottolineato come il comma 6 dello stesso articolo vieti espressamente l'esercizio, anche indiretto, di operazioni e servizi portuali da parte dell'ente.

L'affidamento dei servizi di interesse generale deve avvenire in esito all'esperimento di gara pubblica, così come prescritto dall'articolo 1, comma 5, della legge; tale disposizione è diretta ad allineare la normativa nazionale in materia ai principi ed alle norme dell'ordinamento comunitario, ma, soprattutto, su di un piano sostanziale, si ripropone di garantire appieno il principio di trasparenza e, quindi, di assicurare, come esigenza primaria ed essenziale, che lo svolgimento dei servizi stessi avvenga, anche nel mercato della fornitura di servizi pubblici all'interno del porto, in conformità con le regole della libera concorrenza poste dal Trattato.

Nel contesto dei medesimi principi, allo scopo di evitare la possibile costituzione di situazioni di monopolio, è corretto ed usuale ritenere, anche se non espressamente prescritto dalle disposizioni dell'articolo 16 della legge, che lo stesso servizio possa essere fornito agli utenti da più soggetti erogatori, il cui numero massimo sia appunto predeterminato dall'autorità portuale in base alla tipologia del servizio, alle dimensioni del porto, all'entità dei traffici ed alle esigenze di funzionalità, in analogia con quanto previsto per il rilascio di autorizzazioni allo svolgimento di operazioni portuali e di quanto avviene in altri settori che rispondono alle connotazioni proprie del servizio pubblico, nei quali la concorrenza tra diversi gestori ha prodotto un miglioramento delle prestazioni e una riduzione dei costi.

Quanto alla concreta individuazione dei servizi in parola, la legge n. 84/94 ha rimesso all'amministrazione i relativi adempimenti: l'allora Ministero dei trasporti e della navigazione ha così emanato il decreto ministeriale 14 novembre 1994 che ne ha indicato 7: a) servizi di illuminazione; b) servizi di pulizia e raccolta rifiuti; c) servizio idrico; d) servizi di manutenzione e riparazione; e) stazioni marittime passeggeri; f) servizi informatici e telematici; g) servizi comuni al settore industriale e al settore commerciale del porto.

A questi servizi di interesse generale il successivo d.m. 4 aprile 1996 ne ha aggiunto un ottavo: il servizio ferroviario svolto nell'ambito dei porti. L'elenco è ritenuto tassativo e sicuramente a tutti questi servizi si applica la procedura dell'art. 6, comma 1. Deve peraltro farsi notare che i servizi di interesse generale non si esauriscono nell'elenco determinato dai due suddetti provvedimenti: sono infatti certamente riconducibili in linea teorica alla medesima categoria, ad esempio, anche i servizi c.d. "tecnico-nautici" sulla base dell'espressa previsione della stessa legge n. 84/94, che, all'art. 14, definisce i servizi tecnico-nautici di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio quali servizi di interesse generale atti a garantire nei porti, ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo.

Questa particolare categoria di servizi, tuttavia, viene sottratta all'obbligo di affidamento con gara, prescritto per gli 8 servizi elencati, in quanto ai servizi tecnico-nautici è riservato uno speciale trattamento, che fa leva su altri principi del Trattato, e dà vita ad una forma di monopolio "regolato", con consequenziale esclusione della pluralità di operatori, prevedendo altresì la possibilità di imporre l'obbligatorietà del servizio a tutela del bene primario della sicurezza dei porti e della navigazione²⁶.

Anche nel campo dei servizi di interesse generale né le norme di rango primario, né quelle di attuazione prevedono una disciplina particolare in materia di determinazione del canone, per cui anche per essi valgono le considerazioni svolte a proposito dei servizi portuali in generale, che vedono una discrezionalità alquanto ampia dell'autorità nella sua determinazione, con il solo limite dato dalla circostanza che, se tali servizi vengono svolti avvalendosi strumentalmente di aree demaniali portuali (es. stazioni marittime) troveranno applicazione le disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime, cui si aggiunge, di solito, una parametrizzazione al fatturato in termini normalmente percentuali, non potendosi, peraltro, del tutto escludere il ricorso ad altre metodologie di calcolo più articolate o diversificate.

26 V. S.M. CARBONE, F. MUNARI, *op. cit.*, p. 284.

Per quanto concerne le prestazioni di lavoro temporaneo offerte alle imprese portuali autorizzate per l'espletamento delle operazioni e dei servizi nei porti, solo di recente si è completato del tutto il quadro organizzativo previsto dalla legge n. 84/94, con l'affidamento di tali prestazioni ad apposite imprese o agenzie la cui attività deve essere esclusivamente rivolta alla fornitura di lavoro temporaneo, secondo le articolate disposizioni dell'art. 17: detti soggetti, per espressa previsione normativa, non costituiscono imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale.

Infine, in materia di concessioni di aree in ambito portuale, le autorità portuali (e le autorità marittime, ove le prime non siano presenti) amministrano il demanio con le modalità previste dall'art. 18 della legge a favore delle imprese autorizzate ai sensi dell'art. 16, secondo criteri che avrebbero dovuto essere determinati con apposito decreto ministeriale, a tutt'oggi non emanato; il risultato di questa parziale disapplicazione della norma è che le autorità portuali hanno attuato le relative disposizioni con un elevato grado di disomogeneità, ma con una costante rappresentata dal dato di fatto dell'ormai quasi totale saturazione delle banchine e delle aree assentite in concessione per lunghi periodi, in difformità rispetto ad un sano principio di "ricambio concorrenziale".

Come premesso, **nel corso della XVI Legislatura la legge del 1994 è stata profondamente riformata dal decreto – legge n. 83/2012 in parte convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 7 agosto 2012, n. 134, in particolare dagli articoli 14 e 15.**

L'articolo 14 della Legge n. 134/2012 ha previsto la destinazione su base annua, nel limite di 70 milioni di euro annui, dell'1 % del gettito dell'IVA relativa all'importazione di merci introdotte nel territorio nazionale per il tramite di ciascun porto rientrante nelle circoscrizioni delle autorità portuali.

Testualmente, l'art. 14 rubricato "Autonomia finanziaria dei porti" nel comma 1, inserisce nella legge 28 gennaio 1994, n. 84, dopo l'articolo 18 l'art. 18-bis rubricato "Autonomia finanziaria delle autorità portuali e finanziamento della realizzazione di opere nei porti" che prevede - *1. Al fine di agevolare la realizzazione delle opere previste nei rispettivi piani regolatori portuali e nei piani operativi triennali e per il potenziamento della rete infrastrutturale e dei servizi nei porti e nei collegamenti stradali e ferroviari nei porti, è istituito, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un fondo per il finanziamento degli interventi di adeguamento dei porti alimentato su base annua, in misura pari all'1 per cento dell'imposta sul valore aggiunto dovuta sull'importazione delle merci introdotte nel territorio nazionale per il tramite di ciascun porto, nel limite di 70 milioni di euro annui.*

2. Entro il 30 aprile di ciascun esercizio finanziario, il Ministero dell'economia e delle finanze quantifica l'ammontare dell'imposta sul valore aggiunto dovuta sull'importazione delle merci introdotte nel territorio nazionale per il tramite di ciascun porto, nonché la quota da iscrivere nel fondo.

3. Le autorità portuali trasmettono al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la documentazione relativa alla realizzazione delle infrastrutture portuali in attuazione del presente articolo.

4. Il fondo di cui al comma 1 è ripartito con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, attribuendo a ciascun porto l'ottanta per cento della quota dell'imposta sul valore aggiunto dovuta sull'importazione delle merci introdotte nel territorio nazionale per suo tramite e ripartendo il restante venti per cento tra i porti, con finalità perequative, tenendo altresì conto delle previsioni dei rispettivi piani operativi triennali e piani regolatori portuali.

5. Per la realizzazione delle opere e degli interventi di cui al comma 1, le autorità portuali possono, in ogni caso, fare ricorso a forme di compartecipazione del capitale privato, secondo la disciplina della tecnica di finanza di progetto di cui all'articolo 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive

modifiche ed integrazioni, stipulando contratti di finanziamento a medio e lungo termine con istituti di credito nazionali ed internazionali abilitati, inclusa la Cassa depositi e prestiti S.p.A.

6. Sono abrogati i commi da 247 a 250 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.».

2. All'onere derivante dall'attuazione del comma 1, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 13, comma 12, della legge 11 marzo 1988, n. 67.

Tale disposizione, istituisce nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture un fondo per interventi infrastrutturali nei porti e nei collegamenti stradali e ferroviari nei porti alimentato, nel limite di 70 milioni di euro annui, con la destinazione, su base annua, dell'1 % del gettito dell'IVA relativa all'importazione di merci introdotte nel territorio nazionale per il tramite di ciascun porto.

Il fondo è finalizzato: ad agevolare la realizzazione delle opere previste nei rispettivi piani regolatori portuali e nei piani operativi triennali; al potenziamento della rete infrastrutturale e dei servizi nei porti e nei collegamenti stradali e ferroviari nei porti. L'articolo in esame, conseguentemente, abroga sia l'articolo 1, commi 247-250 della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) nonché dall'articolo 1, comma 990 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007).

I nuovi commi 2, 3 e 4 dell'articolo 18-*bis* intervengono in materia di ripartizione del Fondo istituito dal comma 1. In particolare il comma 2 prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze quantifichi entro il 30 aprile di ciascun esercizio finanziario l'ammontare dell'imposta sul valore aggiunto dovuta sull'importazione delle merci introdotte nel territorio nazionale per il tramite di ciascun porto, nonché la quota da iscrivere nel fondo. Il comma 3 prevede l'invio da parte delle Autorità portuali al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti della documentazione relativa alla realizzazione delle infrastrutture portuali in attuazione del presente articolo. Il comma 4 prevede che il fondo sia ripartito con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-regioni, seguendo questi criteri: a ciascun porto dovrà essere attribuito un importo pari all'80 % della quota dell'IVA dovuta sull'importazione delle merci introdotte nel territorio nazionale per suo tramite; il restante venti per cento del fondo complessivo dovrà essere ripartito tra i porti con finalità perequative, tenendo anche conto delle previsioni dei rispettivi piani operativi triennali e piani regolatori portuali (e quindi, sembra intendersi, dei programmi di investimento prospettati in tali documenti).

Il comma 5, permette alle Autorità portuali di fare ricorso a forme di compartecipazione del capitale privato, per la realizzazione delle opere e degli interventi di cui al comma 1, utilizzando la tecnica della finanza di progetto di cui all'articolo 153 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 163/2006 stipulando contratti di finanziamento a medio e lungo termine con istituti di credito nazionali ed internazionali abilitati, inclusa la Cassa depositi e prestiti S.p.A. Il comma 6 dispone l'abrogazione delle disposizioni che sulla medesima materia erano contenute nei commi da 247 a 250 dell'articolo 1 della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008).

Il comma 2 dell'articolo 14 contiene la copertura finanziaria prevedendo che all'onere derivante dal nuovo articolo 18-*bis* della legge n. 84/1994, introdotto dal comma 1, onere che si deve intendere pari a 70 milioni di euro annui, considerato il limite di spesa di cui al comma 1 di tale articolo, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa finalizzata, ai sensi dell'articolo 13, comma 12 della legge n. 67/1988, all'ammortamento dei mutui che le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa sono autorizzate a contrarre per la realizzazione di investimenti infrastrutturali.

L'articolo 15 destina ulteriori risorse agli interventi infrastrutturali nel settore portuale e prevede testualmente *“1. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 2, comma 2-novies, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, la disposizione di cui all'ultimo periodo del comma 2-undecies dello stesso articolo 2, si applica ai fondi trasferiti ed imputati ad opere i cui*

bandi di gara sono stati pubblicati alla data di entrata in vigore del presente decreto. I finanziamenti non rientranti nella predetta fattispecie sono revocati e le relative risorse sono destinate alle finalità stabilite dal medesimo articolo 2, comma 2-novies, con priorità per gli investimenti di cui alla lettera a) nonché per gli investimenti finalizzati allo sviluppo dei traffici con uso di container, anche sulla base degli accordi di programma già sottoscritti, e comunque per il perfezionamento degli interventi già avviati per i quali non siano state ancora completate le procedure autorizzative, secondo le modalità e procedure di cui all'articolo 2, commi da 2-novies a 2-undecies, del predetto decreto-legge n. 225 del 2010. Eventuali risorse disponibili una volta soddisfatte le priorità di cui alla citata lettera a) del comma 2-novies dell'articolo 2 del decreto-legge n. 225 del 2010 dovranno essere destinate agli investimenti finalizzati allo sviluppo dei traffici con uso di container, anche sulla base degli accordi di programma già sottoscritti, e comunque al perfezionamento degli interventi già avviati per i quali non siano state ancora completate le procedure di autorizzazione.

L'obiettivo dell'articolo 15 è includere tra le risorse per interventi infrastrutturali da revocare alle autorità portuali in assenza di avvio delle procedure di gara, al fine della riassegnazione ad altri progetti infrastrutturali nel medesimo settore, anche le risorse destinate ad interventi delle Autorità portuali che operino in siti di bonifica di interesse nazionale nei casi in cui i relativi bandi di gara non siano pubblicati alla data di pubblicazione del decreto-legge.

La disposizione interviene sulla revoca dei fondi statali trasferiti o assegnati alle Autorità portuali per la realizzazione di opere infrastrutturali, a fronte della mancata pubblicazione del bando di gara per l'assegnazione dei lavori entro il quinto anno dal trasferimento o dall'assegnazione, e sulla loro destinazione ad interventi infrastrutturali nel settore portuale, misure entrambe disposte dall'articolo 2, comma 2-novies del D.L. 225/2010 e da attuarsi, in base a tale disposizione, entro il 15 marzo 2011. Alla disposizione sopra richiamata è stata data attuazione con il decreto del Ministro delle infrastrutture n. 357 del 13 ottobre 2011. Tale decreto ha individuato in 131.359.740,72 euro le risorse complessive revocate. Oggetto di revoca sono state somme (i relativi importi sono indicati tra parentesi) destinate alle autorità portuali di: Bari (21.182.049,70 euro revocati e riversati al bilancio dello Stato; 51.500.000 euro quote di finanziamento di mutuo ancora disponibili presso il soggetto finanziatore e cedute ai nuovi soggetti finanziati); Genova (8.699.808 euro revocati e riversati al bilancio dello Stato; 43.681.075 euro quote di finanziamento di mutuo ancora disponibili presso il soggetto finanziatore e cedute ai nuovi soggetti finanziati); Gioia Tauro (50.060,29 euro revocati e riversati al bilancio dello Stato); Salerno (3.157,04 euro revocati e riversati al bilancio dello Stato); Savona (117.226,68 euro revocati e riversati al bilancio dello Stato); Catania (1.300.407,46 euro quote di finanziamento di mutuo ancora disponibili presso il soggetto finanziatore e cedute ai nuovi soggetti finanziati); Piombino (4.825.956,55 euro quote di finanziamento di mutuo ancora disponibili presso il soggetto finanziatore e cedute ai nuovi soggetti finanziati).

Le somme rese così disponibili (sia quelle riversate nel bilancio dello Stato sia quelle derivanti da quote di mutuo cedute) sono state assegnate: all'Autorità portuale di Savona (68.909.740,72 euro) per il cofinanziamento del progetto di realizzazione del terminal contenitori di Vado Ligure; all'Autorità portuale di Cagliari (1.250.000 euro) per il sostegno alle attività di *transshipment*; all'Autorità portuale di Gioia Tauro (5.200.000 euro) per il sostegno alle attività di *transshipment*; all'Autorità portuale di Taranto (6.000.000 euro) per il sostegno alle attività di *transshipment*; all'Autorità portuale di Genova (50.000.000 euro) per il progetto di banchinamento e riempimento dello specchio acqueo a levante del pontile Delta del porto petroli di Multedo.

L'articolo 15 opera unicamente per le opere i cui bandi di gara risultino pubblicati alla data di entrata in vigore del decreto per cui le somme non rientranti in tali fattispecie sono destinate alle medesime finalità individuate, nel rispetto di un limite complessivo fissato per l'anno 2011 a 250 milioni di euro, per le altre somme oggetto di revoca e descritte dalle lettere a), b) e c) del richiamato articolo 2, comma 2-novies della D.L. 225/2010 e vale a dire: a) realizzazione di grandi infrastrutture portuali rientranti nella legge-obiettivo

(legge n. 443/1988; nel limite di 150 milioni di euro nel 2011); b) finanziamento delle Autorità portuali i cui porti siano prevalentemente interessati da attività di *transshipment* (nel limite di 20 milioni di euro nel 2011; c) il finanziamento delle Autorità portuali che presentino progetti cantierabili (nel limite, per il 2011, della quota residua e cioè di 70 milioni di euro).

3. Strategie per migliorare il sistema portuale

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, la revisione dell'ordinamento portuale come configurato dalla legge n.84/94 approvata dal Senato il 12 settembre 2012 [T. U. S.263, S.754, S.2403 (Gov.)] ed attualmente all'esame in sede referente della IX Commissione (Trasporti) della Camera dei deputati (A.C. 5453), sembra muoversi nella direzione ottimale. In generale, senza entrare nel dettaglio del disegno di legge, può dirsi che il progetto di legge sembra contemplare in linea di massima, le seguenti esigenze:

- l'adeguamento della normativa alle modifiche del Titolo V della Costituzione, con la finalità di riconoscere, ma anche ben dettagliare e circoscrivere, il ruolo delle Regioni e degli enti locali con riferimento ai porti di interesse nazionale, dettando contestualmente i principi cui deve attenersi la legislazione regionale in materia di porti di interesse regionale;
- una più incisiva attenzione alla pianificazione di settore, con la previsione espressa di un piano nazionale per la portualità cui debbano conformarsi, sia pure con la necessaria flessibilità, le autorità portuali nell'elaborazione dei propri piani operativi triennali, da sottoporre ad approvazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che dovrebbe valutarne i predetti profili di conformità;
- il completamento del processo di autonomia finanziaria delle autorità portuali, strettamente connesso all'approccio strategico scaturente dalla pianificazione di settore e diretto ad accelerare il processo di infrastrutturazione portuale;
- un rafforzamento del ruolo manageriale dei presidenti delle autorità, inteso non tanto nel senso di attribuire ad essi maggiori prerogative in termini decisionali, ma soprattutto come fondamento effettivo ed indefettibile dell'attribuzione dell'incarico a persone prescelte unicamente in ragione della loro capacità di promuovere lo sviluppo del porto e dei suoi traffici (ed in tale contesto va inserita la revisione del procedimento di nomina dei presidenti al fine di renderlo più spedito e lineare);
- il consolidamento della liberalizzazione del settore anche e soprattutto in relazione al modello organizzativo delle imprese portuali e delle prestazioni di lavoro temporaneo nei porti;
- la rivisitazione del regime delle concessioni in ambito portuale, sia per garantire che gli organi dell'autorità possano esplicare al meglio i compiti di regolazione e controllo in un quadro di regole predeterminate, certe ed omogenee, sia per favorire gli investimenti dei soggetti privati nelle infrastrutture portuali;
- una decisa semplificazione delle procedure di approvazione dei piani regolatori portuali e delle loro varianti;
- una nuova e diversa attenzione alle tematiche ambientali, sia nel senso di assicurare che anche i porti partecipino attivamente ad un processo di sviluppo economico sostenibile, sia, per altro verso, per garantire che la normativa ad essi applicabile non sia ingiustificatamente di ostacolo o ritardo alla realizzazione delle opere infrastrutturali strategicamente indispensabili;

Per un esame più completo del tema oggetto del presente articolo, deve essere osservato che, oltre al sistema normativo, rileva senz'altro la cura dei rapporti tra portualità e tutela dell'ambiente nel contesto comunitario che per i prossimi decenni si rivela prioritario soprattutto con Kyoto.

Le relazioni tra i porti e la disciplina ambientale sono tradizionalmente basate su elementi potenzialmente conflittuali, tenuto conto che, in maggior misura nell'epoca attuale, la costruzione e l'ampliamento di un porto comportano comunque una qualche forma di *vulnus* all'assetto costiero, anche allorché il porto sia collocato nell'ambito di insenature naturali e la realizzazione di manufatti artificiali si venga quindi a collocare in un contesto contraddistinto da un minore impatto sulle risorse ambientali. Attualmente la crescente attenzione per le tematiche ambientali a livello mondiale, europeo e nazionale ha fatto emergere anche la necessità di applicare regole rigorose in materia, tanto più in quelle circostanze in cui i lavori da effettuare nei porti comportino dragaggi, escavi e, quindi, la movimentazione, il trasporto ed il reflimento o destinazione a discarica dei sedimenti rimossi. La normativa in materia, come si è già avuto modo di osservare, trova base in regolamentazioni comunitarie, ma risulta, di fatto, in gran parte mutuata dalle disposizioni inerenti la realizzazione delle opere a terra, evidentemente inadeguate ad essere trapiantate *sic et simpliciter* nel contesto portuale-marittimo, che si caratterizza per le sue peculiarità e che meriterebbe, invece, un'articolata serie di disposizioni specifiche. Di fatto l'esperienza di questi ultimi anni ha condotto alla messa a punto di prassi e comportamenti tipizzati, fondati sulla anzidetta normativa comunitaria e nazionale di riferimento, che hanno, peraltro, lasciato spazio a forme di discrezionalità amministrativa rivelatesi talora eccessive e penalizzanti per la portualità italiana, soprattutto se confrontate a quelle riscontrabili nella prassi di altri Paesi, anche comunitari. Il fenomeno, d'altro canto, trova base nella più volte lamentata assenza di un'organica e completa normativa di settore, che porrebbe i responsabili della tutela ambientale in condizione di svolgere in maniera più agevole le loro delicate e complesse funzioni.

In realtà la soluzione ottimale delle criticità connesse all'applicazione di disposizioni di natura ambientale non può che essere conseguita coniugando opportunamente due esigenze che per principio appaiono con tutta evidenza antitetico, ossia quella di una rapida realizzazione delle opere infrastrutturali, ed in particolare dei dragaggi in ambito portuale, e quella di garantire che tutti i lavori svolti e da svolgere in tale contesto non abbiano ad arrecare danni all'ecosistema. Evidentemente non è possibile immaginare, neppure in un Paese come l'Italia le cui coste hanno una valenza ambientale e turistica di tutto rispetto, che si possa rinunciare ai porti oppure che possano essere adottate drastiche limitazioni al potenziamento delle loro dotazioni infrastrutturali: il comparto portuale ha un'importanza strategica per l'economia nazionale di dimensioni tali da non consentire un'opzione del genere. Per queste ragioni il punto di equilibrio tra opposte esigenze va necessariamente ricercato, oltre che nella predisposizione di norme tecniche *ad hoc* per i porti (un primo nucleo può essere identificato nelle disposizioni dell'articolo 1, comma 996 della legge n. 296/2006 sui dragaggi), soprattutto nella più volte auspicata elaborazione di strumenti di indirizzo strategico e pianificazione sempre più articolati ed onnicomprensivi, capaci cioè di farsi portatori, nei termini più corretti possibili alla luce degli strumenti internazionali e sovranazionali, della multiforme varietà degli interessi pubblici in gioco.

In tal senso gli strumenti comunitari che si sono occupati di sviluppo economico sostenibile²⁷ ed in particolare, per ciò che può più direttamente interessare gli ambiti portuali, la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002 relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa, nel porsi tra i principali obiettivi quello di tutelare l'integrità delle coste come risorsa da utilizzare in un contesto di sostenibilità, ma certamente senza trascurare la loro potenziale valenza economica, ha precisato che una gestione integrata delle zone costiere "*richiede azioni strategiche, coordinate e concertate a livello locale e regionale, che vanno tuttavia indirizzate e sostenute da un apposito quadro di riferimento a livello nazionale*": il Parlamento ed il Consiglio europeo raccomandano quindi fortemente un approccio strategico di tutela dei beni naturali costieri, da collocare all'interno degli atti pianificatori nazionali anche tramite il ricorso a strumenti intesi a favorire "*la coerenza tra gli obiettivi delle*

27 Cfr. N. GRECO, *Costituzione e Regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Il Mulino, 2007, che nel Cap. V espone un'ampia disamina degli atti comunitari sull'argomento.

politiche settoriali e tra pianificazione e gestione". Inoltre la Raccomandazione invita gli Stati membri ad effettuare una costante ed approfondita valutazione nazionale allo scopo di "individuare quali soggetti principali, leggi e istituzioni influenzano la gestione delle rispettive zone costiere", con speciale riferimento ai vari settori, tra cui quello dei trasporti, ed ai vari interessi coinvolti. Un tale approccio ci riporta alle varie osservazioni e valutazioni svolte in tema di pianificazione nazionale di settore, che non può evidentemente essere disgiunta da una preventiva ed accorta disamina delle scelte da effettuarsi in relazione ad una gestione ecocompatibile della costa, e ci induce ad evidenziare come esso comporta l'enorme vantaggio di far sì che gli indirizzi di fondo che devono presiedere alla destinazione delle aree costiere, anche per gli usi di carattere spiccatamente economico, possano essere determinati una volta per tutte a monte del processo di definizione delle linee di sviluppo di ciascuna area e, più nello specifico, di ciascuna realtà portuale.

Con un siffatto approccio, fatta salva comunque la revisione periodica degli elementi della pianificazione in sede di aggiornamento della prevista valutazione nazionale, si perverrebbe ad un radicale capovolgimento dell'attuale *modus operandi*: non più una pianificazione generica, aspecifica ed avulsa da un'esaustiva disamina di tutte le componenti del sistema (sviluppo della rete dei trasporti, dell'economia, dell'occupazione e relativa determinazione dei limiti ambientalmente accettabili), che porta come conseguenza l'andare successivamente a scontrarsi, all'atto della programmazione e realizzazione di specifiche opere, con vincoli di natura ambientali che vengono poi percepiti come un ostacolo allo sviluppo dell'economia portuale e di quella dell'intero Paese, ma invece una pianificazione nazionale di settore che decida in via preventiva le linee di fondo dell'uso delle coste, tenendo conto in maniera onnicomprensiva dell'intero spettro degli interessi chiamati in causa, cui consegue l'innegabile ed apprezzabile vantaggio di predisporre un percorso "tutto in discesa" allorché si tratti di porre mano ai programmi infrastrutturali ed alla loro attuazione.

Si tratta di un approccio costruttivo ed idoneo a rispondere alle esigenze del nostro tempo, che eviterebbe le tendenze autoreferenziali e localistiche che l'attuale ordinamento dei porti ha finito, sia pure involontariamente, per generare e che salvaguarderebbe nel contempo il principio di una gestione delle coste, se non propriamente integrata, quanto meno il più possibile rispettosa dell'ambiente.

Naturalmente la contestuale, necessaria, elaborazione ed adozione di una disciplina ambientale speciale di natura tecnica per i porti dovrebbe ampiamente ispirarsi ai principi contenuti nei predetti strumenti di pianificazione, che ne costituiscono il *pruus* logico ed il fondamento, divenendo, peraltro, a loro volta, l'elemento di riferimento, basato sull'esperienza, per le successive modifiche da apportare agli atti pianificatori.

8. Le attuali iniziative ambientali per la sostenibilità ed integrabilità del sistema portuale

Se è vero che, sotto il profilo della sostenibilità ed integrabilità ambientale, la portualità italiana non si trova attualmente nella situazione ottimale che potrebbe essere conseguita sulla base dell'approccio sopra auspicato e ciò, da un lato, a motivo della necessità strategica di mantenere un sistema portuale polifunzionale al servizio delle varie esigenze economiche del Paese e, dall'altro, in conseguenza di una pianificazione nazionale non del tutto incisiva, e se è altrettanto vero che un ordinamento opportunamente riformato nel senso indicato potrebbe giovare all'integrazione dei porti italiani nel più ampio contesto della citata Raccomandazione comunitaria, pure va precisato, peraltro, che la portualità del nostro Paese non si trova certamente all'anno zero in materia di attenzione per le problematiche di una corretta gestione ambientale delle zone di interesse portuale.

A parte il ruolo attivo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dei competenti servizi regionali nella quasi totalità degli interventi che riguardano l'utilizzo e gestione delle zone costiere ed ancor più di quelle che vengono a configurarsi come aree portuali, non si può non tenere conto di iniziative concernenti singole realtà portuali, né, a maggior ragione, dell'evoluzione internazionale e comunitaria della

materia in ordine alle regole imposte alle navi a tutela dell'ambiente, che hanno non trascurabili riflessi anche sugli ambiti portuali.

In relazione alla prima categoria di iniziative, non sembrano doversi ritenere di scarsa rilevanza gli interventi, attuati ed in corso di attuazione in alcuni scali italiani, concernenti la valorizzazione urbanistica ed ambientale delle aree più a contatto con la città, che vanno sotto il nome di *waterfront* portuale: si tratta di interventi di riqualificazione tesi a recuperare aree in degrado ed a ristabilire un rapporto equilibrato tra la città ed il suo porto, assicurando ai cittadini la fruibilità delle aree in esame, la cui funzione strettamente portuale è ormai da escludersi. Va tenuto conto in proposito del fatto che le caratteristiche degli attuali traffici via mare hanno incisivamente modificato anche la struttura degli ambiti portuali, i quali sono chiamati a ricevere navi di dimensioni sempre crescenti, con attività di banchina che richiedono spazi sempre più ampi ed attrezzature di notevoli proporzioni, per cui si rende inevitabile spostare verso mare lo sviluppo dei porti, consentendo la costruzione di banchine, accosti e terminali sempre meglio strutturati ed organizzati; questa circostanza tende così a lasciare libera dagli usi più marcatamente operativi quella parte del porto prossima al contesto urbano, come si è detto per lo più degradata, che ben si presta a forme di trasformazione e riqualificazione urbana come quella attuata, per esempio, nel porto antico di Genova, che ha rivitalizzato l'area interessata facendola diventare polo di attrazione di molteplici attività turistico-ricreative e culturali e naturale sbocco sul mare della parte storica della città; operazioni del genere, così come quelle rivolte ad un utilizzo di tale tipo di aree per le esigenze della nautica da diporto, tenderanno inevitabilmente ad estendersi a gran parte dei porti storici che vivono un rapporto conflittuale con l'agglomerato urbano a causa della contestualità del porto con il territorio della città e ciò in quanto l'obiettivo non potrà che essere quello di migliorare la qualità del complessivo contesto territoriale. In tal senso, benché dette operazioni suscitino anche delle riserve per le modalità con cui vengono prefigurate e realizzate e per i risultati di fatto conseguiti, non c'è dubbio che rappresentano importanti momenti di riqualificazione della costa e, quindi, sono di per sé iniziative, ancorché al momento sporadiche, da considerare coerenti con gli atti di indirizzo comunitari inerenti una corretta gestione delle risorse costiere.

L'altra tipologia di interventi che sta emergendo con sempre maggiore consistenza attiene alla materia delle prescrizioni scaturenti dalle disposizioni internazionali e dell'Unione europea in materia di trasporto marittimo. In tale contesto rientrano le misure imposte alle navi dalla Convenzione Marpol 73/78 e dai suoi successivi emendamenti ed in particolare dall'Annesso VI a detta Convenzione, avente ad oggetto la protezione dall'inquinamento atmosferico causato dalla navigazione marittima, che impone limiti alle emissioni gassose delle navi, con particolare riguardo al tenore di zolfo dei carburanti, alle emissioni (assolutamente vietate) di sostanze dannose all'ozonosfera, come quelle di gas halon e di clorofluorocarburi, e che, per la navi cisterna, prescrive la disponibilità di sistemi di raccolta dei vapori dei composti organici volatili da impiegare durante le fasi di carico nei porti e nei terminali dedicati, la cui lista deve essere notificata all'IMO. Nel recepire i contenuti sostanziali dell'Allegato VI della Convenzione Marpol 73/78, l'Unione europea, con la direttiva 2005/33/CE ha posto limiti significativi al tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo, sia con riferimento alle navi di bandiera di ciascuno Stato membro, sia con riferimento a qualsiasi nave che sia in sosta nei relativi porti; Essa, inoltre, ha imposto l'obbligo di garantire che, con effetto dal 1° gennaio 2010, le navi ormeggiate nei porti, così come quelle adibite alla navigazione interna, non utilizzino combustibili per uso marittimo se il loro tenore di zolfo è superiore allo 0,1% in massa (disposizione, quest'ultima, recepita ulteriormente in Italia con il decreto legislativo n. 205 del 6 novembre 2007); sulle emissioni di anidride carbonica, non previste dalla Convenzione Marpol, il Comitato per l'ambiente marino dell'IMO e l'Unione europea si stanno adoperando per pervenire ad un obbligo di ridurre le relative emissioni (anche nei porti) del 20% entro il 2020; a livello nazionale e locale, inoltre, vengono da

tempo monitorate le emissioni in atmosfera di vari gas e composti provocati da navi, tramite un inventario attualmente curato dall'ISPRA²⁸.

Va poi ricordato che, sempre in relazione agli obblighi scaturenti dai predetti strumenti internazionali ed europei, si stanno sperimentando varie tecnologie innovative per ridurre le emissioni in atmosfera da navi, soprattutto per quelle ferme in banchina: una di queste, sicuramente di grande interesse, è il sistema di alimentazione delle navi in sosta nei porti mediante collegamento alla rete elettrica terrestre, che consente lo spegnimento dei motori in area portuale. Tale sistema, meglio conosciuto con il termine di cold ironing, è stato di recente perfezionato nel porto di Los Angeles e si è imposto all'attenzione di molti Paesi, tra i quali la Germania, che lo ha adottato per il porto di Lubeca, e la Svezia, che nel porto di Gotheborg ha dotato di questa tecnologia fin dal 1989 uno dei terminali dedicati al traffico traghetti e lo ha esteso nel 2003 ad un altro terminale. In Italia l'autorità portuale di Civitavecchia ha fatto investimenti di notevole portata per l'implementazione del cold ironing, con un progetto relativo alla creazione di un accosto elettrificato per navi da crociera, collegato a pannelli fotovoltaici e ad un impianto eolico a mare, e per il porto di Genova si progetta un impianto simile, che parimenti dovrebbe cumulare i vantaggi ecologici dell'alimentazione delle navi da terra con la produzione di energia da fonti rinnovabili, proprio alla luce della circostanza che la normativa nazionale di cui al decreto legislativo n.205/2007 prevede la non applicabilità del divieto di uso di combustibili per mezzi navali che superino la soglia di accettabilità dello 0,1% di zolfo nel caso di navi ormeggiate nei porti che abbiano i motori spenti e siano collegate ad un sistema di alimentazione di energia elettrica situato sulla costa; sistemi di tal genere, in fase di studio anche a Venezia, sono idonei a produrre riduzioni fino al 90% delle emissioni nocive da navi in area portuale.

Non mancano poi ulteriori ricerche tese ad attivare altre innovazioni tecnologiche, come l'impiego di tipologie alternative di combustibili e la costruzione di motori di nuova concezione che, a monte, riducano l'impatto ambientale dei mezzi nautici, ma si tratta di ricerche ancora lontane dalla fase propriamente industriale di utilizzo.

Più rilevante è invece la portata applicativa concreta dell'Allegato I della Convenzione Marpol 73/78, che, nel vietare, con alcuni distinguo, la scarica in mare di idrocarburi e di miscele provenienti dalle cisterne delle navi petroliere, prevede precisi e severi obblighi di conferimento di sostanze nocive e residui in appositi impianti di raccolta dei rifiuti di cui i porti sono tenuti a dotarsi. La direttiva 2000/59/CE, ispirandosi alla Convenzione, ha disposto l'assoggettamento a tale regime sia dei residui del carico, delle acque di zavorra e delle acque di lavaggio, sia delle varie specie di rifiuti prodotti dalle navi, come le acque reflue e le acque di sentina. Non solo, ma con successiva direttiva 2005/35/CE, l'Unione europea ha introdotto un regime sanzionatorio per le violazioni della normativa internazionale in materia di inquinamento da navi; nel contempo, già con il decreto legislativo n.182/2003, a livello nazionale è stato disposto l'obbligo, per le autorità portuali o marittime, di dotare tutti i porti di impianti per la raccolta di rifiuti e residui prodotti dalle navi (c.d. reception facilities) e, per i vettori marittimi, di conferire detti rifiuti e residui negli appositi impianti prima di lasciare il porto. A tale riguardo le autorità portuali sono tenute altresì ad elaborare un piano di raccolta dei rifiuti, che va sottoposto alla competente Regione per l'approvazione. L'applicazione della normativa in esame è avvenuta nei porti italiani in ritardo, tanto che l'Italia, insieme a vari altri Paesi membri, è stata condannata per il mancato adempimento degli obblighi della direttiva comunitaria 2000/59/CE.

Va, comunque, evidenziato che nei porti sede di autorità portuale gli impianti di raccolta risultano ormai realizzati, così come, nell'ambito dei piani di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi, sono state realizzate in 27 porti italiani 50 "isole ecologiche" per il recupero di rifiuti particolari, quali batterie al piombo esauste ed oli esausti.

²⁸ V. ISPRA, *Traffico marittimo e gestione ambientale nelle principali aree portuali nazionali*, ISPRA, 2009.

Varie altre iniziative, alcune delle quali assunte su base volontaria, come il codice delle pratiche ambientali dell'ESPO (Environmental Sea Ports Organisation) e come quelle della fondazione "Ecoports", insieme alle certificazioni ambientali di settore, completano il quadro dell'attuale sistema ed incentivano le "best practices" inerenti la gestione ambientale dei porti.

Quantunque sia innegabile che le iniziative qui brevemente citate sono per lo più allo stadio di discontinui e non sempre omogenei interventi di tutela ambientale del patrimonio naturale costiero, certamente non esaustivi rispetto all'ampio orizzonte che una complessiva gestione integrata delle coste può dischiudere, pure va dato atto che sono piccoli, importanti passi nella giusta direzione e possono costituire punti di partenza per alcune delle componenti di una nuova politica di utilizzo delle coste, che, pur nel rispetto delle priorità commerciali che sono alla base dell'attuale sfida competitiva della portualità, possa sempre meglio raccordarsi alle esigenze discendenti dalla normativa comunitaria in materia di trasporto ecosostenibile e di snodi infrastrutturali, da incardinare in un contesto il più possibile rispettoso dell'ambiente. Spetta, naturalmente, in primo luogo alla politica dare al riguardo le risposte più appropriate.

Le analisi e le elaborazioni svolte sin ora, i fattori di competitività evidenziati e le conclusioni formulate conducono chi scrive all'individuazione di problematiche, sulle quali possono essere elaborati alcuni suggerimenti che potrebbero contribuire al superamento delle criticità riscontrate e, quindi, al rafforzamento del sistema portuale nazionale.

Le proposte, come precisato, devono passare per l'agenda politica e possono riassumersi in estrema sintesi nei punti di seguito esposti.

E' fondamentale indirizzare gli investimenti verso il consolidamento delle infrastrutture esistenti.

L'attuale disponibilità di risorse, pubbliche e private, da destinare al finanziamento delle infrastrutture suggerisce di non prevedere o programmare altre nuove opere, ma piuttosto di canalizzare i fondi disponibili verso le infrastrutture che hanno saputo dimostrare nel tempo una significatività ed una qualità logistica, nonostante le diseconomie territoriali, soprattutto nel Sud.

L'obiettivo è perseguibile elaborando un programma con opere prioritarie da realizzare, anche complementari di minore impatto economico, in grado comunque di consolidare il traffico in questo periodo di crisi. L'analisi dei Piani Operativi Triennali potrebbe essere utilizzata come piattaforma per redigere una "Legge Obiettivo Portuale" in cui definire con certezza di tempi e di costi le infrastrutture su cui indirizzare le risorse disponibili in ragione degli obiettivi che ciascun porto auspica di raggiungere.

E', altresì, fondamentale attribuire alle Autorità portuali maggiore autonomia finanziaria.

La legge attuale che l'ha formalmente riconosciuta, non consente però al settore di avere una chiara idea di quali possano annualmente essere le entrate ad essa collegate per cui le Autorità Portuali si trovano nella condizione di programmare opere ed infrastrutture essenziali a consolidare e/o rafforzare i traffici in base alle risorse comunitarie o nazionali che di volta in volta sono stanziare; ciò emerge fortemente dall'indagine strategico-territoriale.

Occorre, inoltre, procedere ad una definizione più codificata delle tariffe portuali istituendo un quadro organico delle tariffe applicate dalle Autorità Portuali per i servizi offerti, in quanto la disomogeneità riscontrata nel corso della ricerca contribuisce verosimilmente a creare una prospettiva non chiara per gli operatori che intendono investire nel sistema portuale italiano. Si ritiene infatti che le condizioni economiche di accesso possano essere utilizzate, talvolta più dei servizi e delle opere, come leva per indurre la convenienza localizzativa in area portuale.

E' necessario perseguire politiche di sviluppo che favoriscano le relazioni internazionali e le sinergie tra porti perché le relazioni internazionali possono influire significativamente nelle strategie complessive di crescita commerciale dei porti. E' stato, a tal proposito, evidenziato il ruolo crescente del pubblico nel settore dei trasporti globali per provare come le strategie settoriali più intelligenti degli ultimi anni siano nate soprattutto da soggetti pubblici anche se purtroppo l'Italia da questo punto di vista si trova un passo indietro perché il settore pubblico non gode di grandi disponibilità finanziarie.

Il nostro Paese potrebbe però comunque sostenere le strategie logistiche delineando politiche di sviluppo finalizzate a favorire progetti di sinergie tra operatori privati e pubblici, di integrazioni tra nodi logistici, di rafforzamento delle relazioni internazionali.

E' imprescindibile, creare un sistema di agevolazioni che favorisca l'integrazione logistica e la creazione di sistemi tra i porti

Ne sono esempio i porti di Rotterdam, Amsterdam ed Anversa), che presentano in realtà sicuramente più evolute ed organizzate di quella italiana, che puntano sull'integrazione tra nodi logistici come soluzione strutturata e non di emergenza per la gestione di flussi rilevanti di merci sui porti commerciali.

In particolare i porti italiani risentono strutturalmente della mancanza di spazio che richiede oggi soluzioni innovative e al rinnovato interesse per i retroporti corrisponde un riconoscimento della necessità di trasferire il più possibile la merce su ferrovia con servizi di navettamento ad alta frequenza.

Il messaggio che con forza si intende portare avanti è che i porti devono essere considerati tra le priorità strategiche per lo sviluppo competitivo del nostro Paese per cui si evidenzia l'urgenza con la quale individuare azioni da porre in essere non solo per migliorare ma anche per salvaguardare la competitività del sistema portuale nazionale.

Nel breve periodo è possibile procedere all'adeguamento del quadro normativo, semplificando e velocizzando a costo zero i controlli (riducendo i tempi necessari per la preparazione dei documenti, per i controlli sulla merce che spesso subisce ispezioni differenti per la dogana, per le ispezioni sanitarie, fitopatologiche, di security, ecc.), rendendo scorrevoli i flussi, come già avviene negli altri paesi europei.

E' altresì possibile, come precisato dare completa attuazione dell'autonomia finanziaria delle Autorità Portuali come incentivare la partecipazione di risorse private

L'apporto del capitale privato allo sviluppo del sistema portuale non è solo un auspicio, ma con l'art. 14 della Legge n. 134/2013 può divenire una realtà. D'altra parte, proprio la legge 84/94, che ha reso l'operatore terminalista e le imprese autorizzate pienamente responsabili delle attività operative, ha creato le condizioni per l'investimento di detti operatori ed imprese. Infatti vi sono stati investimenti privati anche consistenti, anzitutto in sovrastrutture ed attrezzature (con le ovvie positive ricadute in termini di crescita dei traffici).

Come esposto, alcune norme contenute nella "legge finanziaria per il 2007" – la L. n. 296/2006 – rafforzano la possibilità di tale intervento anche per opere infrastrutturali, pur in un ambito, il porto, per sua natura demaniale. Vero è però che l'apporto del capitale privato può supportare la realizzazione solo di quelle opere suscettibili di produrre un reddito per il concessionario. In un momento storico caratterizzato dalle limitate risorse pubbliche da destinare alla realizzazione delle infrastrutture, si auspica un intervento normativo finalizzato ad incentivare anche la partecipazione di capitali privati, soprattutto garantendo tempi e costi di realizzazione delle opere.

Nel medio –lungo periodo è possibile superare il gap infrastrutturale dell'Italia con la realizzazione di opere e attrezzature di avanguardia, efficienza, produttività ed economicità che consentano all'Italia e al Mezzogiorno in particolare di poter sfruttare a pieno la posizione baricentrica nel Mediterraneo e rafforzare la propria capacità competitiva.

E' possibile, realizzare il piano di sviluppo del sistema portuale italiano, procedendo con la definizione di un Piano di sviluppo del sistema portuale italiano in cui ridisegnare lo scenario dei porti del Paese attuando scelte di sistema; ovvero individuare, identificando l'Italia come un unico sistema portuale, le specializzazioni degli scali che ne devono far parte definendo ruolo e mission di ognuno e razionalizzare tutti gli interventi finalizzati al loro sviluppo infrastrutturale.

La specializzazione dei porti potrà fornire un ulteriore strumento per operare una distribuzione razionale delle risorse, che eviti la realizzazione di inutili duplicazioni infrastrutturali ed un sistema di finanziamenti a pioggia. Sulla base di tale disegno occorre identificare poi i fondi e spingere molto sul project financing. Nella scelta dei porti da inserire nel Piano, oltre alla valutazione delle loro rispettive vocazioni, sarà

necessario considerare quelli che consentono più agevolmente lo scambio intermodale per la presenza delle connessioni intermodali, partendo da una mappatura delle infrastrutture esistenti con l'obiettivo di metterle in rete.

E', infine, necessario pensare al porto come attore principale del distretto logistico in quanto consente di concentrare in punti precisi grandi quantità merci che costituiscono una massa critica interessante per la ferrovia.

Classificando i porti e concentrando i traffici dei vettori in entrata per i mercati di consumo e di produzione si possono creare aree nelle quali si concentrano una serie di attività specializzate attualmente sparse sul territorio che in temi di competitività danno economicità, efficienza, velocità, sicurezza.

Per conseguire tale fine è poi necessario affrontare in modo chiaro il problema della definizione delle competenze concorrenti tra Stato e Regioni in materia portuale, provocato dalla riforma del titolo V della Costituzione. Senz'altro, il dualismo Stato- Regioni potrebbe portare ad una concorrenza tra porti nazionali che potrebbe indebolire la competitività dell'intero sistema portuale italiano.

BIBLIOGRAFIA

AMBROSETTI (2004), *Il ruolo delle infrastrutture nel Mezzogiorno d'Italia*; CONFINDUSTRIA (2001), *Comitato Centrale per il Mezzogiorno, I porti in rete: un'opportunità per la competitività del Mezzogiorno, a cura di Federtrasporto*

BOLOGNA S., D'AGOSTINO Z. (2007), *La Missione della Portualità Italiana dalla Crisi alla Ripresa del 2006*,

CARBONE E MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè, 2006.

N. GRECO, *Costituzione e Regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Il Mulino, 2007

PEPE F. (2007), *Relazione tenuta al convegno Logistica e competitività. Infrastrutture e sviluppo del territorio: il Mezzogiorno nel contesto nazionale, europeo e del Mediterraneo*, Roma,

PERCU G., voce Porto (navigazione marittima), in Enc. del diritto, p. 424 ss. e

PIERANTOZZI G., *I profili giuridici e normativi del federalismo portuale*, in *Dir. Mar.*, 2004, p. 775-793 ss. Tra gli altri, cfr.

SAMMARRA M. (2008), *La Logistica Portuale, Letteratura Scientifica sulla Gestione Operativa*, Università della Calabria - Dipartimento di elettronica, informatica e sistemistica, Laboratorio di logistica. V. SIRIANNI G., *I porti marittimi*, in Trattato di diritto amministrativo, a cura di CASSESE S. Milano, 2000, p. 1889 ss..

ACEN-ANCE (2004), *Infrastrutture di trasporto: un programma di sviluppo per la Campania*, Electa

ASSOPORTI (2008), *La portualità come fattore di sviluppo e modernizzazione. Analisi dell'impatto economico e occupazionale dei porti commerciali italiani* CONFITARMA su dati FMI, WTO e Fearnleys, 2008.

CENSIS, 2008; ma, già prima, la materia aveva formato oggetto dei vari rapporti commissionati dal Censis dalla Federazione del Mare, di cui l'ultimo è il *III Rapporto sull'economia del mare. Crescita economica, capitale umano e tutela dell'ambiente nel cluster marittimo italiano*, Franco Angeli, 2006

CONFETRA (2008), *Analisi strutturale delle imprese nel settore dei servizi logistici – 2005*, Quaderno 1/2008; CONFETRA (2008), *La fattura Italia dei servizi logistici e del trasporto merci*, Quaderno 2/2008.

Sul tema v. POLIDORO G., MUSSO E., MARCUCCI E. (2006), *I trasporti e l'Europa. Politiche, infrastrutture, concorrenza*, vol. I e II, FrancoAngeli, Milano e ANITA (2008), *Prospettive dell'autotrasporto e della logistica in Italia e in Europa. Indagine previsionale 2008-2010*, Roma.

FEDERTRASPORTO (2001), *I porti in rete: un'opportunità per la competitività del Mezzogiorno*, Roma;

FEDERTRASPORTO (2006), *Indagine congiunturale sul settore dei trasporti*, n. 22, Roma

ASSOCIAZIONE SRM (2006), "Lo sviluppo del sistema portuale meridionale: scenario di un fenomeno complesso", in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 1- 2/2006, SVIMEZ

DREWRY SHIPPING CONSULTANTS LTD (2008), *The Drewry Annual Container Market Review and Forecast 2008/09*

ISPRA, *Traffico marittimo e gestione ambientale nelle principali aree portuali nazionali*, ISPRA, 2009.

UNCTAD, *Review of maritime transport 2008*, 2008 e CONFITARMA, EUROPEAN COMMUNITY SHIPOWNERS ASSOCIATIONS (1999), *I benefici cit.*

SVILUPPO ITALIA (2000), *Le Autostrade del Mare: Principi ed indirizzi progettuali di riferimento*