

La portualità del Mezzogiorno:
evoluzione normativa e funzionale

**La presente ricerca è un estratto del Quinto Rapporto Annuale
"Italian Maritime Economy" pubblicato nel giugno 2018
nell'ambito dell'Osservatorio di SRM
sui Trasporti Marittimi e la Logistica**

Lo studio è stato realizzato da Sergio PRETE,
Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ionio e
Professore presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

**Per maggiori informazioni visita:
www.srm-maritimeconomy.com**

Le analisi contenute nella ricerca non impegnano né rappresentano in alcun modo il pensiero e l'opinione dei Soci fondatori ed ordinari di SRM.

Lo studio ha finalità esclusivamente conoscitiva ed informativa, e non costituisce, ad alcun effetto, un parere, un suggerimento di investimento, un giudizio su aziende o persone citate.

Le illustrazioni e le infografiche presenti nello studio sono da intendersi come immagini e non come mappe, per cui l'equivalenza delle aree e dei confini potrebbe non essere rispettata.

La pubblicazione non può essere copiata, riprodotta, trasferita, distribuita, noleggiata o utilizzata in alcun modo ad eccezione di quanto è stato specificatamente autorizzato da SRM, ai termini e alle condizioni a cui è stato acquistato. Qualsiasi distribuzione o fruizione non autorizzata di questo testo, così come l'alterazione delle informazioni elettroniche costituisce una violazione dei diritti dell'autore.

Non potrà in alcun modo essere oggetto di scambio, commercio, prestito, rivendita, acquisto rateale o altrimenti diffuso senza il preventivo consenso di SRM. In caso di consenso, lo studio non potrà avere alcuna forma diversa da quella in cui l'opera è stata pubblicata e le condizioni incluse alla presente dovranno essere imposte anche al fruitore successivo.

La riproduzione del testo anche parziale, non può quindi essere effettuata senza l'autorizzazione di SRM. È consentito il riferimento ai dati, purché se ne citi la fonte.

Cover design e progetto grafico: Marina RIPOLI

INDICE

I principali trend di sviluppo 5

Un riposizionamento strategico che parte dal mare 6

Dove si gioca la competitività dei sistemi portuali 7

La vista da Bruxelles della portualità europea e italiana 7

La programmazione strategica nazionale dei porti in Italia 9

La nuova governance e le Autorità di sistema portuale 10

L'andamento dei traffici post riforma portuale 12

La portualità del Mezzogiorno può giocare un ruolo di protagonista? 15

Lo sviluppo dei traffici è e rimane obiettivo primario 16

**Le Aree Logistiche Integrate come sintesi di progettualità
e strategie di sviluppo 18**

**Le Zone Economiche Speciali rilanciano competitività e
attrattività dei porti del Sud 19**

I principali trend di sviluppo

Il Mediterraneo ricopre sempre più spesso, nello scenario marittimo internazionale, un ruolo strategico che si è andato ulteriormente consolidando e sviluppando negli ultimi anni per una serie di fattori di carattere economico, politico e sociale: sul piano geo-economico, il Mediterraneo interfaccia il grande mercato atlantico e nord europeo da un lato e quello asiatico e africano dall'altro mentre a livello di prospettiva di sviluppo assume particolare rilevanza il rapporto con la direzione lungo la quale si sviluppano le strategie di crescita delle principali economie mondiali.

Questi aspetti, uniti all'impulso legato all'ammodernamento del Canale di Suez che ha contribuito (e continua a farlo) a restituire centralità al bacino del Mediterraneo negli scenari internazionali¹, consentono al Mare Nostrum di poter contare su forti fattori di attrattività per investimenti pubblici e privati nel settore dei trasporti e della logistica, che continuano a crescere pur in presenza di situazioni di instabilità di carattere sociale e politica. È, infatti, un dato consolidato quello che individua nella direttrice Suez-Gibilterra una via privilegiata di transito per i traffici containerizzati – sulla quale si concentra circa il 25% dei servizi di linea mondiali – e nell'area mediterranea in genere un ambiente di business molto significativo anche per i traffici a corto raggio in direzione Nord-Sud, in particolare in modalità Ro-Ro.

Tale ritrovata centralità è confermata dai flussi di navi container lungo le maggiori rotte Est-Ovest a livello globale: siamo passati dal dato del 1995 in cui la “Trans-Pacific” pesava per un 53% dei transiti globali a fronte del 27% della Asia-Europa (via Suez e Mediterraneo) al dato del 2015 in cui le due rotte si sono quasi equiparate (45% la prima e 42% la seconda).

Anche guardando in generale alla *performance* dei porti del Mediterraneo, il trend è confermato: la loro quota di mercato nel settore della movimentazione container è passata dal 33,5% del 1994 al 43,8% nel 2017. Analogo andamento per i porti UE del Mediterraneo sono passati da 6,3 milioni di TEU del 1994 ai 33,7 milioni di TEU del 2017 con un incremento del 433% laddove i porti del “northern range”, sempre in termini assoluti, sono passati da 12,6 milioni di TEU del 1994 ai 43,3 milioni di TEU del 2017 con un incremento del 334%: ciò dimostra un recupero di competitività e la vitalità dei porti Mediterranei, evidenzia inoltre il loro ruolo quali “gateway” da/per i territori dell'Unione europea.

¹ Gli investimenti realizzati e la generale ripresa del trasporto marittimo hanno mostrato i loro effetti sul traffico di Suez che dal 2001 al 2016 ha registrato +120% delle merci in transito e circa il 75% di queste sono riconducibili alle rotte Far East-Europe.

Un riposizionamento strategico che parte dal mare

L'aumento dei traffici, delle rotte e, di conseguenza, della rilevanza strategica del bacino del Mediterraneo nell'ambito dei trasporti e della logistica marittima, hanno avuto un effetto diretto nei confronti dei paesi che si affacciano sulle sue sponde e delle relative politiche di sviluppo del proprio sistema portuale, ora al centro dell'agenda politica ed economica in ragione di una rinnovata coscienza del peso che queste politiche hanno per l'economia, per lo sviluppo e per la proiezione all'estero dell'intera area. In particolare, si registra una crescita molto sostenuta dei porti lungo le sponde Sud ed Est del Mediterraneo e del Mar Nero.

I porti – da sempre una delle componenti più importanti nel sistema di trasporto di un paese – giocano oggi una partita in cui rivestono un ruolo non solo di congiunzione tra trasporto marittimo e terrestre, ma spesso anche come di vero e proprio centro vitale di attività logistiche e imprenditoriali. D'altro canto, la globalizzazione delle attività produttive e l'espansione del commercio mondiale richiedono ai porti di sviluppare la loro anima intermodale per far fronte alla crescente necessità di un sistema di trasporti integrato in grado di sfruttare completamente le specificità e le convenienze dei vari mezzi di trasporto.

In tale contesto, rilevare la *performance* di un porto in termini di movimentazione terra-mare non è più sufficiente a descrivere un sistema portuale competitivo, in quanto occorre sempre di più poter disporre di collegamenti efficaci con l'*hinterland*.

Lo sviluppo della concorrenza tra i porti, pertanto, evidenzia tra gli elementi di maggiore competitività la contesa degli *hinterland*, passando dal concetto "captive" a quello "contestable".

L'infrastruttura e le attività portuali, così, devono essere inserite nelle catene logistiche e diventarne centro di regia dell'intermodalità, contribuendo attivamente alla creazione del valore logistico attraverso una serie di fattori quali l'offerta di diverse modalità di trasporto, l'efficienza delle operazioni portuali, la conoscibilità delle informazioni, etc.

Dove si gioca la competitività dei sistemi portuali

La crisi economica e finanziaria dell'Unione europea da qualche anno sta limitando la capacità di mantenere la competitività in vari settori, e quello dei trasporti non è immune da tale rischio: i porti del Sud-Est Med guadagnano mercato per le loro condizioni commerciali favorevoli, inoltre, il trasbordo delle merci destinate al mercato comunitario tende sempre più a spostarsi verso porti extra UE o verso porti controllati da operatori extra UE (vd. Pireo), il tutto in un contesto in cui si registra, come riportano vari studi, una previsione in crescita dei traffici nel Mediterraneo, anche grazie al citato ampliamento del Canale di Suez, e, quindi, una crescita della domanda potenziale a cui deve corrispondere un incremento della competitività dei porti italiani. Negli ultimi anni si è evidenziata una difficoltà per i porti nazionali *hub* che hanno perso traffico, mentre è invece cresciuto, anche a tassi importanti, nei porti *gateway*. I porti del Mezzogiorno d'Italia, in particolare proprio dove sono situati gli *hub*, scontano generalmente delle carenze infrastrutturali e logistiche, presentano livelli di saturazione più bassi e subiscono la concorrenza dei porti della parte meridionale e orientale del Mediterraneo, i quali ultimi offrono condizioni commerciali e fiscali molto più convenienti.

La vista da Bruxelles della portualità europea e italiana

La recente programmazione comunitaria e nazionale, però, riconosce a tutti i porti, compresi quelli del Sud Italia, un ruolo importante. Essi vengono considerati come vere e proprie porte di accesso/uscita delle merci e/o delle persone collegate con i corridoi europei.

Il Regolamento n. 1315/2013 prevede che la rete trans-europea dei trasporti si articoli in una struttura «a doppio strato», comprendente una rete globale (*Comprehensive network*) e una rete centrale (*Core network*).

La rete globale costituisce lo strato di base della Trans-European Transport Network (TEN-T) e il suo completamento dovrà avvenire entro il 2050, mentre lo scenario temporale per la realizzazione della rete centrale è fissato al 2030.

Il primo livello (Rete TEN-T Comprehensive) svolge una prevalente funzione di coesione territoriale all'interno dei singoli Stati Membri, in quanto è costituita dalla rete

stradale, ferroviaria, portuale, aeroportuale e di centri intermodali che, a livello nazionale, assolve la funzione di coesione sociale ed economica, contribuendo ad eliminare le disuguaglianze nelle dotazioni di infrastrutture dei territori.

Per contro, alla Rete TEN-T Core è affidato il compito di collegare i 28 paesi dell'Unione e, questi, ai paesi confinanti e costituisce, dal punto di vista delle infrastrutture di trasporto, il presupposto indispensabile per il raggiungimento dell'obiettivo del mercato unico.

La Rete centrale multimodale (TEN-T) con i suoi corridoi contribuirà alla coesione tra i vari Stati della UE e al rafforzamento del mercato interno. Si prevede, inoltre, un aumento della competitività con conseguenziale crescita economica e occupazionale.

La Rete TEN-T permetterà un considerevole trasferimento modale da gomma a ferro, con positive ripercussioni sul decongestionamento delle strade, riduzione delle emissioni nocive e aumento della sicurezza.

I porti sono considerati *gateway* vitali che collegano i corridoi con il resto del mondo. Il 74% dell'import-export europeo transita via mare. Inoltre, essi hanno un ruolo strategico per lo scambio delle merci nel mercato interno e nel collegare zone periferiche o insulari con la terraferma.

Il territorio italiano è attraversato da quattro corridoi:

- *Scandinavo-mediterraneo*, un asse nord-sud cruciale che attraversa il Mar Baltico dalla Finlandia e dalla Svezia e passando attraverso la Germania, le Alpi e l'Italia;
- *Baltico-adriatico*, che collega il Mar Baltico al Mare Adriatico attraversando zone industrializzate che vanno dalla Polonia meridionale a Vienna e Bratislava, alla Regione delle Alpi orientali e all'Italia settentrionale;
- *Reno-alpino*, che collega i porti del Mare del Nord di Rotterdam e Anversa con il Mar Mediterraneo a Genova attraversando la Svizzera;
- *Mediterraneo*, quello della Torino-Lione, che collega la Penisola iberica con il confine ungherese-ucraino costeggiando il litorale mediterraneo della Spagna e della Francia per poi attraversare le Alpi nell'Italia settentrionale in direzione est, toccando la costa adriatica in Slovenia e Croazia, e proseguire verso l'Ungheria.

Il Mezzogiorno è, quindi, interessato da uno dei 9 corridoi principali della rete Ten-T previsti dalla Commissione UE, denominato Scandinavo-Mediterraneo, che per la parte italiana unisce, sull'asse del Brennero, Nord e Sud Italia passando per Verona, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Reggio Calabria, per poi passare in Sicilia e terminare a Malta. A Napoli si diparte uno dei rami collaterali che porta verso Bari e Taranto (gli altri vanno da Bologna, verso Ancona e da Firenze verso Livorno), con collegamento marittimo anche da quest'ultimo porto verso Malta.

Il tracciato di tale corridoio è il risultato di una lunga trattativa politica tra la Commissione Europea ed i paesi interessati che ha inevitabilmente comportato una soluzione di compromesso, che chiaramente e legittimamente non soddisfa le diverse realtà locali e regionali da esso attraversate.

Un segnale importante in tal senso è giunto comunque nel 2015 dal Parlamento europeo, che ha approvato un emendamento al documento finale della “Strategia UE per la regione adriatico-ionica” che include il prolungamento dell’intera dorsale ionico-adriatica nell’ambito del completamento del corridoio Baltico-Adriatico, andando a coprire una “dimenticanza” difficilmente comprensibile, relativa alla tratta che collega Ancona ai porti pugliesi.

La programmazione strategica nazionale dei porti in Italia

Passando alla programmazione e pianificazione strategica nazionale, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con la predisposizione del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL) ha inteso intervenire con un approccio sistemico e integrato a favore della promozione della crescita economica del Paese attraverso il rafforzamento della competitività del sistema portuale e logistico italiano: è stata quindi delineata una strategia integrata, con azioni da compiere sia nei porti sia sulla loro accessibilità – da mare e da terra – al fine di potenziare il ruolo dell’Italia nel Mediterraneo e negli scambi internazionali.

Tra gli strumenti individuati per la definizione di un Sistema Mare efficace e per l’incremento dei traffici delle merci e della navigazione di passeggeri vi sono numerose azioni per la semplificazione amministrativa, l’efficienza dei controlli e delle procedure di sdoganamento, la promozione dell’intermodalità e dei collegamenti di ultimo miglio, l’attrazione di nuovi investimenti per la modernizzazione delle infrastrutture portuali. Si tratta di obiettivi da raggiungere anche mediante un maggior coordinamento nazionale e una razionalizzazione delle politiche marittime.

Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica pone l’attenzione su aspetti che fanno ben sperare sul futuro della portualità italiana dove afferma che il sistema portuale e logistico può e deve essere: a) un fondamentale contributore alla ripresa economica del Paese; b) uno strumento attivo di politica euro-mediterranea; c) un architrave della politica di coesione e della crescita del Mezzogiorno; d) garanzia e motore della promozione della sostenibilità.

Esso, inoltre, pone attenzione e priorità: a tutti i segmenti del traffico portuale in ragione della loro capacità di contribuire alla crescita economica e sociale; alla manutenzione e messa in sicurezza di un patrimonio infrastrutturale spesso obsoleto; all'innovazione ed allo sviluppo tecnologico.

Infine il PSNPL offre una “vision” per il settore portuale e logistico in 10 obiettivi:

1. Semplificazione e snellimento delle procedure e dei controlli.
2. Efficientamento dei servizi portuali e l'aumento della competitività degli operatori.
3. Miglioramento dei servizi di trasporto e migliorare l'accessibilità ai porti;
4. Incentivazione dell'integrazione delle catene logistiche.
5. Potenziamento infrastrutturale dei porti e dei loro collegamenti terrestri.
6. Incentivazione dell'innovazione tecnologica della portualità nazionale.
7. Efficientamento energetico e sostenibilità ambientale dei porti.
8. Finanziamento della gestione e degli investimenti dei Sistemi Portuali.
9. Coordinamento, programmazione e promozione nazionale del Sistema Mare.
10. Adeguamento della *governance* dei porti (attuato con D.L. 169/2016).

Il Piano, quindi, ha previsto la definizione di un percorso istituzionale e normativo che consenta di corrispondere alle istituzioni comunitarie in materia di revisione della politica delle Reti Trans-Europee di Trasporto, per sostenere progetti infrastrutturali di interesse comune nel settore, valorizzando il ruolo dell'Italia nella costruzione di una rete di trasporto euro-mediterranea e favorendo il recupero dei traffici commerciali tra Europa e Oriente.

La nuova governance e le Autorità di sistema portuale

I 57 i porti di rilevanza nazionale sono stati, quindi, riorganizzati nelle nuove 15 Autorità di Sistema Portuale, centri decisionali strategici con sedi nelle realtà maggiori, ovvero nei porti definiti 'core' dall'Unione europea.

Le Autorità di Sistema Portuale sono relative agli ambiti:

- Mar Ligure Occidentale (Porti di Genova, Savona e Vado Ligure);
- Mar Ligure Orientale (Porti di La Spezia e Marina di Carrara);

- Mar Tirreno Settentrionale (Porti di Livorno, Capraia, Piombino, Portoferraio, Rio Marina e Cavo);
- Mar Tirreno Centro-Settentrionale (Porti di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta);
- Mar Tirreno Centrale (Porti di Napoli, Salerno e Castellamare di Stabia);
- Mar Tirreno Meridionale Jonio e dello Stretto (Porti di Gioia Tauro, Crotona, Corigliano Calabro, Taureana di Palmi, Villa San Giovanni, Messina, Milazzo, Tremestieri, Vibo Valentia e Reggio Calabria);
- Mare di Sardegna (Porti di Cagliari, Foxi-Sarroch, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme e Santa Teresa di Gallura);
- Mare di Sicilia Occidentale (Porti di Palermo, Termini Imerese, Porto Empedocle e Trapani);
- Mare di Sicilia Orientale (Porti di Augusta e Catania);
- Mare Adriatico Meridionale (Porti di Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta e Monopoli);
- Mar Ionio (Porto di Taranto);
- Mare Adriatico Centrale (Porti di Ancona, Falconara, Pescara, Pesaro, San Benedetto del Tronto e Ortona);
- Mar Adriatico Centro Settentrionale (Porto di Ravenna);
- Mare Adriatico Settentrionale (Porti di Venezia e Chioggia);
- Mare Adriatico Orientale (Porto di Trieste).

Alle 15 Autorità di Sistema Portuale è stato affidato un ruolo strategico di indirizzo, programmazione e coordinamento del sistema dei porti della propria area. Esse hanno funzioni di attrazione degli investimenti sui diversi scali e di raccordo delle amministrazioni pubbliche.

Stretta la relazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in particolare per il Piano Regolatore di Sistema Portuale e i programmi infrastrutturali con contributi nazionali o comunitari.

L'Autorità di Sistema Portuale è guidata da un *board* snello, ristretto a poche persone, il "Comitato di gestione" con il ruolo di decisore pubblico istituzionale. Il Comitato di gestione è guidato da un presidente manager, di comprovata esperienza nell'economia dei trasporti e portuale e con ampi poteri decisionali. Viene scelto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti d'intesa con la Regione o le Regioni interessate dall'Autorità di sistema.

I rappresentanti degli operatori e delle imprese, invece, fanno parte degli "Organismi di Partenariato della Risorsa Mare" con funzioni consultive.

Per garantire la coerenza con la strategia nazionale è stata istituita una “Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale”, istituzionalizzata e presieduta dal Ministro, con un ruolo importante sulla programmazione nazionale sulle scelte strategiche e infrastrutturali.

La recente riforma della legge n. 84 del 1994 prevede, tra le varie rilevanti novità, l’istituzione di due sportelli che abbasseranno drasticamente i tempi di attesa: lo Sportello Unico Doganale per il Controllo sulla merce – che già si avvale delle semplificazioni attuate dall’Agenzia delle Dogane – e lo Sportello Unico Amministrativo per tutti gli altri procedimenti e per le altre attività produttive in porto non esclusivamente commerciali.

L’andamento dei traffici post riforma portuale

Nel 2017 le movimentazioni portuali nei porti amministrati dalle Autorità di Sistema Portuale, e dalle Autorità Portuali di Gioia Tauro e Messina, sono state pari a 500.320.226 e costituite per circa il: 37,5% da rinfuse liquide; 13,9% da rinfuse solide; 23% da merci in contenitore; 21,2 % da merci Ro-Ro; 4,2% da altre merci varie.

Il sistema portuale spagnolo rappresenta attualmente il nostro principale concorrente della sponda settentrionale del Mediterraneo. Il complesso delle movimentazioni di merce ha raggiunto il totale di oltre 532 milioni di tonnellate registrando nel 2017 un +7,4%. Il 2017, quindi, ha visto il sorpasso del sistema portuale spagnolo su quello italiano.

Movimenti portuali (2017)

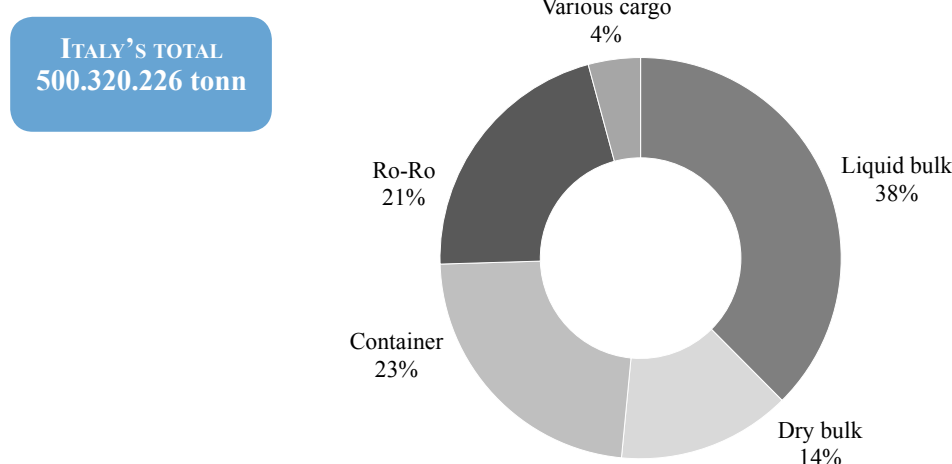


Grafico 1 - Fonte: AdSP del Mar Ionio su dati Assoport, 2017

Certamente una delle ragioni di questo sorpasso può essere individuata nel fatto che dal 2000 al 2016 il sistema portuale spagnolo ha beneficiato di finanziamenti pubblici per oltre 12 miliardi di euro. Nel medesimo periodo, in particolare: Algeciras circa 900 milioni di euro, Barcellona circa 2 miliardi di euro e Valencia circa 1,5 miliardi di euro. A ciò si aggiungono gli investimenti effettuati dalle Autorità Portuali spagnole con risorse proprie derivanti da tasse, canoni e servizi.

Andando poi ad analizzare i dati dal 1994 al 2017, riferiti al confronto tra i porti del Northern range e i porti italiani, emerge che questi ultimi hanno mantenuto nel periodo una quota tra il 17,3% e il 26,7%. Il 2017 presenta una quota di mercato pari al 19,7%, in riduzione rispetto al 2016.

I recenti dati statistici, quindi, evidenziano una buona vitalità della portualità nazionale, ancora lontana, però, dal recuperare le condizioni pre-crisi. I porti italiani continuano a servire principalmente il mercato italiano di produzione/consumo. Pertanto, sin quando non si consoliderà la crescita del mercato interno e, soprattutto, non vi sarà la capacità di penetrare altri mercati esteri con servizi logistici efficienti e politiche di marketing aggressive, simili a quelle praticate dai porti del Northern range, la situazione rimarrà condizionata dalla situazione economica interna.

Inoltre, i dati testimoniano la necessità di rilanciare la portualità nazionale con piani di investimento in interventi strategici in grado di consentire un recupero del gap infrastrutturale e logistico che questo Paese registra nei confronti dei propri concorrenti.

Opere infrastrutturali e immateriali, come ad esempio l'innovazione e digitalizzazione dei processi e delle operazioni portuali, consentirebbero un ammodernamento e un efficientamento complessivo del sistema.

Incidenza Movimentazioni merci del Mezzogiorno (2017)

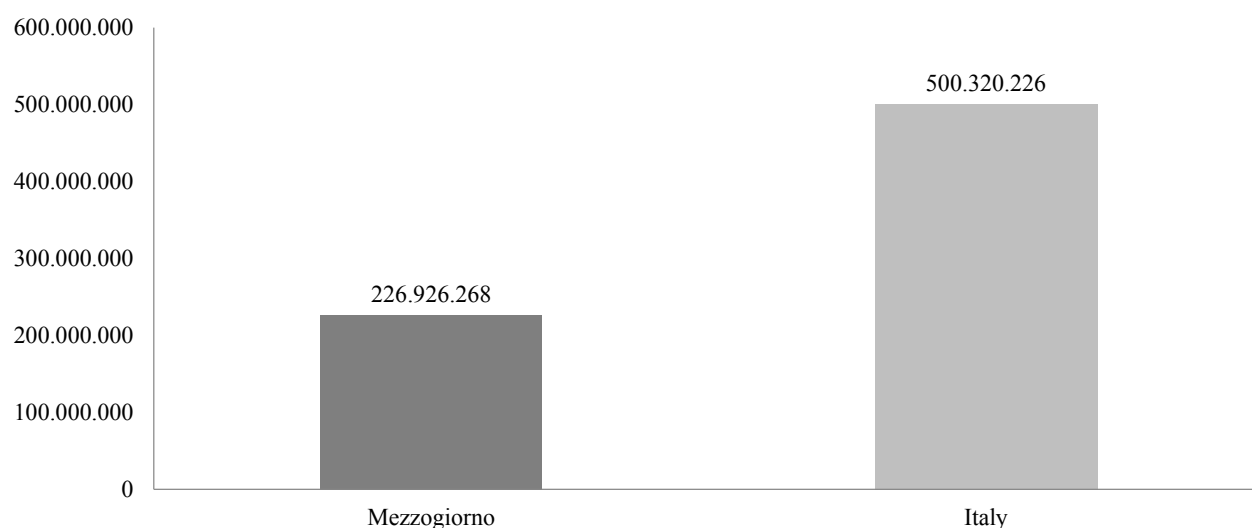


Grafico 2 - Fonte: AdSP del Mar Ionio su dati Assoporti, 2017

Movimenti Passeggeri (2017)

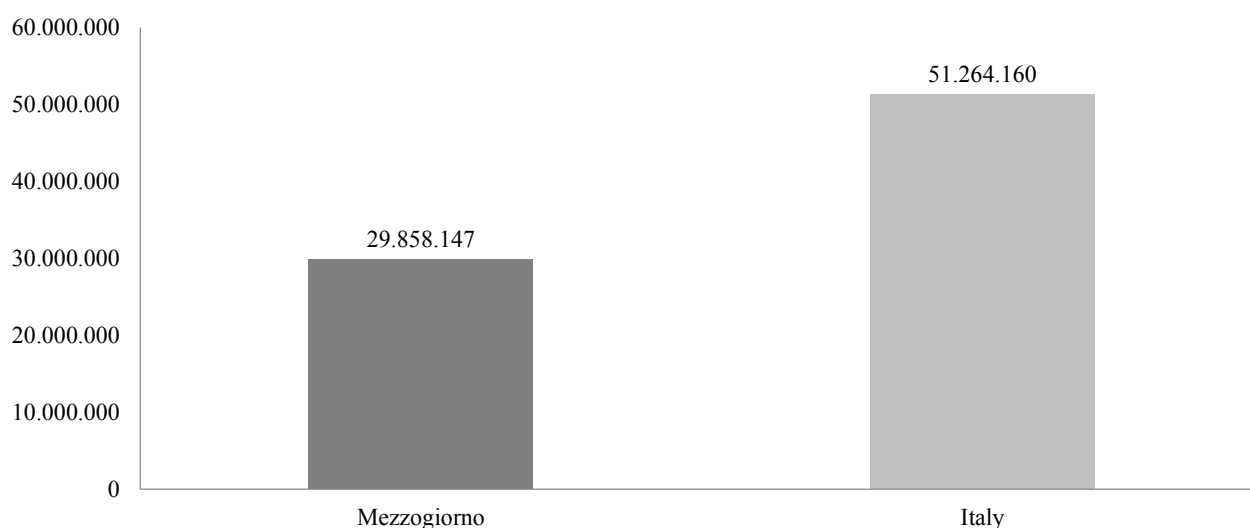


Grafico 3 - Fonte: AdSP del Mar Ionio su dati Assoporti, 2017

L'analisi dei dati statistici del 2017 pone in evidenza una situazione della portualità del Mezzogiorno in chiaroscuro ma che, comunque, rappresenta il 45,3% del complesso nazionale per il settore "merci" e il 58,2 per i "passeggeri".

La quasi perfetta parità tra i dati portuali del Sud Italia rispetto a quelli del Centro-Nord presenta due rilevanti eccezioni con riferimento al traffico contenitori e a quello crocieristico (rispettivamente 37,5% e 30,4%). Con riguardo alla prima tipologia, va ulteriormente precisato che al Nord si concentra la maggiore percentuale di traffico *gateway*, mentre al Sud trattasi prevalentemente di transhipment a causa della distanza dai principali mercati di produzione e consumo e alle debolezze infrastrutturali e/o logistiche.

Relativamente alle crociere, invece, continua ad essere determinante la innegabile concentrazione nel Centro-Nord di un numero maggiore di città e attrazioni universalmente conosciute e, quindi, preferite dagli operatori e passeggeri, oltre alla perdita di traffico del versante Sud Orientale del Mediterraneo certificata dai recentissimi studi del settore.

Incidenza del traffico merci del Mezzogiorno (2017)

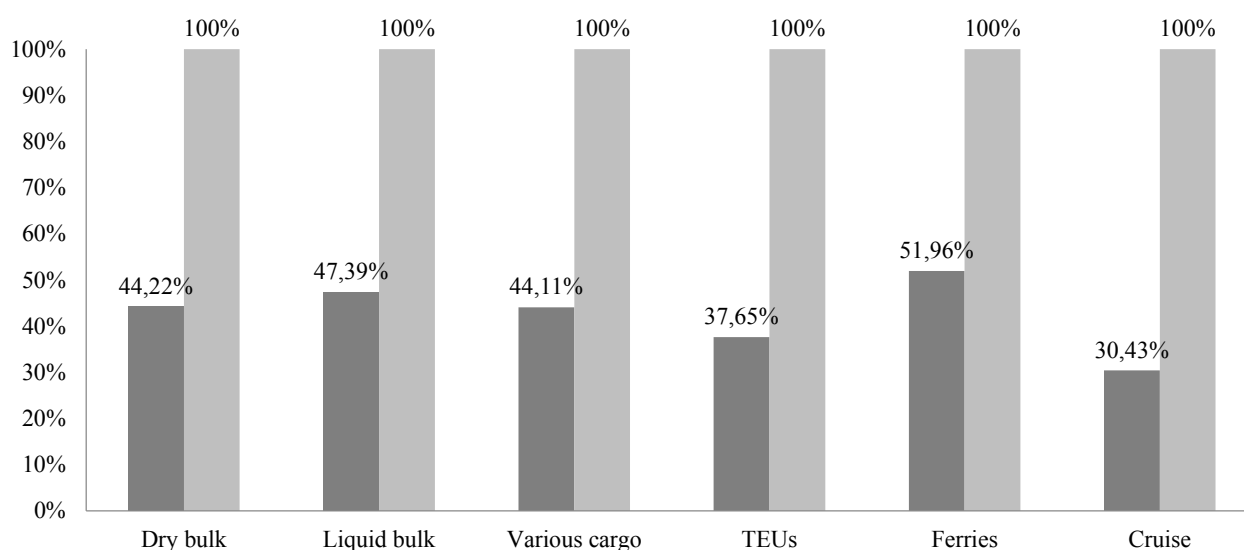


Grafico 4 - Fonte: AdSP del Mar Ionio su dati Assoporti, 2017

La portualità del Mezzogiorno può giocare un ruolo di protagonista?

Il Mezzogiorno ha una posizione geografica molto vantaggiosa all'interno del bacino del Mediterraneo, tornato nuovamente al centro degli scambi commerciali mondiali. È l'anello di connessione tra Suez e l'Europa e una potenziale piattaforma logistica portuale al servizio dell'industria del territorio meridionale. I suoi porti devono sempre più assumere il ruolo di facilitatori della proiezione internazionale del Paese. Occorre, però, investire maggiormente e meglio sulla intermodalità e su una logistica portuale integrata ai processi industriali.

I porti del Sud Italia avrebbero anch'essi la possibilità di ricoprire il ruolo di *gateway* dell'Europa, rappresentando la porta di ingresso più prossima di alcune grandi direttrici di collegamento, in particolare dei traffici lungo le rotte marittime che dal Canale di Suez raggiungono il continente europeo.

Questa convenienza, valutata dagli operatori marittimi e logistici internazionali in circa 6/7 giorni di percorrenza in meno rispetto ai principali porti del Nord Europa, ha contribuito – sino a qualche anno fa – alla incontestabile crescita della domanda di traffico marittimo di contenitori nell'area.

Infatti, questi porti sono quelli più vicini alle rotte marittime principali che attraversano il Mediterraneo e, sebbene il transhipment è fortemente conteso e indirizzato

maggiormente verso altri porti dell'area Med, occorre creare le condizioni per poter assolvere al ruolo di hub logistici ed intermodali, anche grazie agli enormi spazi portuali e retroportuali di cui alcuni di essi sono dotati.

Del resto, l'esempio della crescita del porto del Pireo e della sua strategia di sviluppo, fondata su una visione simile a quella invocata da alcuni porti del Sud Italia, deve far riflettere.

Oltre al potenziamento delle infrastrutture portuali – volte all'incremento dei traffici marittimi prevalentemente di transhipment – il porto greco è stato individuato come piattaforma logistica per la distribuzione in Europa e nel Mediterraneo delle merci –soprattutto con provenienza cinese, ma non solo – attraverso il miglioramento del trasporto stradale e ferroviario di non facile realizzazione vista la necessità di attraversare vari Stati.

Se da un lato la dotazione infrastrutturale presente e i risultati dei flussi di traffici sottolineano un ruolo di primo piano del Mezzogiorno, dall'altro l'analisi della capacità operativa evidenzia spesso un ritardo rispetto alle altre aree del Paese in termini di raccordi ferroviari e soprattutto di servizi di logistica nelle aree retro portuali. Questa differenza nella valutazione dell'infrastrutturazione portuale e logistica del Mezzogiorno, a seconda che si consideri la dotazione generale e l'offerta di servizi marittimi o la capacità operativa degli accosti, è dovuta al fatto che i porti non valorizzano pienamente le potenzialità del traffico merci. In sostanza il patrimonio infrastrutturale del Sud Italia risulta dedicato prevalentemente al transhipment o al locale ma poco alla manipolazione e al valore delle merci. Se i porti del Nord Italia sono i "gate" di accesso ai mercati del Centro Europa, quelli meridionali, con la loro configurazione variegata che abbraccia tutto l'arco marittimo, adriatico-ionico-tirrenico, sono la naturale porta di accesso che può servire il sistema industriale italiano.

Lo sviluppo dei traffici è e rimane obiettivo primario

Nonostante le problematiche esaminate lo sviluppo del traffico marittimo è la chiave sulla quale lavorare per garantire una crescita anche economica dell'area, in quanto – consentendo il raggiungimento dei grandi mercati internazionali – permette di superare la posizione periferica rispetto al continente europeo. La partita si gioca sulla parte terrestre – logistica e intermodale, e cioè sui servizi a terra più che marittimi.

Occorre continuare ad investire in un sistema che garantisca questi collegamenti verso l'interno.

Basti pensare che i noli marittimi tra i principali porti europei e i maggiori porti di destinazione nel mondo sono diventati molto simili: spedire un container via mare da vari porti europei per Shanghai o New York ha praticamente lo stesso costo. La differenza di costo è legata alla distanza terrestre tra l'azienda che esporta e il porto di imbarco. Le navi stanno scalando sempre di più aree ad alta concentrazione di distretti produttivi e di mercati di consumo e questo rende ancor più importante migliorare il sistema delle connessioni interne strada-ferro-mare.

Una buona infrastruttura – ossia migliore accessibilità – non è condizione necessaria e sufficiente per una buona logistica e, quindi per una maggiore competitività. Pesano, nei criteri di scelta di un porto da scalare o di un servizio intermodale da utilizzare da parte dei caricatori e degli operatori internazionali della logistica, non solo il prezzo di erogazione dei servizi ma la qualità degli stessi con riferimento ai tempi e alla affidabilità dei termini di resa.

Per il Mezzogiorno, così come per altre regioni europee, a queste problematiche si sommano gli effetti negativi legati alla sua collocazione geografica “periferica” rispetto alle regioni “centrali” per livelli di attività economica, reddito pro-capite, occupazione, etc. Una condizione penalizzante, aggravata da elevati tempi di percorrenza, dalla frequenza e dalla qualità dei servizi, in ultima istanza da una minore accessibilità rispetto alle altre aree del Paese. Il Mezzogiorno, ma non solo, sconta pertanto la debolezza della struttura organizzativa delle PMI industriali e, quindi, di quelle impegnate nei settori della logistica e dei trasporti e delle loro difficoltà a confrontarsi con il mercato e i concorrenti. Inoltre, fattori culturali spesso impediscono soluzioni di tipo collaborativo che potrebbero avere effetti positivi nell'accrescere efficienza ed economie di scala.

L'importanza del Mediterraneo per il nostro Paese evidenzia la necessità di non guardare solo ai legami con l'Europa continentale, ma di volgere lo sguardo a Sud verso i paesi mediterranei, balcanici e medio-orientali.

Ai porti del Mezzogiorno fanno capo, oltre alle reti marittime del traffico container intercontinentale, anche le reti delle Autostrade del Mare che proprio negli scali del Sud Italia hanno l'aria di maggiore attività. Al netto del traffico di transhipment, il traffico Ro-Ro è di gran lunga la principale modalità nel segmento delle merci varie e, in termini generali, tra le più consistenti nel complesso dei transiti. Quando si ipotizza l'opportunità per il Paese di assumere il ruolo di piattaforma logistica del Mediterraneo, non si deve fare riferimento solo alla movimentazione di contenitori nei porti italiani, dimenticando di considerare che le aziende di autotrasporto comunitarie ed extracomunitarie già da anni utilizzano i porti nazionali come vie di accesso ai mercati del Sud Est Europeo, del Medio Oriente, del Nord Africa e dell'estremità occidentale del Mediterraneo.

Si può sottolineare che mentre per le AdM di cabotaggio, entrambi i bacini (Tirreno e Adriatico) possono rappresentare due valide opzioni di trasporto, nel caso dell'ampliamento delle AdM alla dimensione europea e alla integrazione al vettore ferroviario, anche per diminuire tempi di viaggio e distanze percorse su strada, nei lunghi spostamenti nell'area Euro Mediterranea, l'offerta dei due bacini non è ancora omogenea in quanto occorre superare le difficoltà di attraversamento ferroviario per il trasporto di rotabili su treni dai porti del Mar Tirreno verso il Centro e Nord Europa mentre per la dorsale adriatica le criticità sono ormai quasi del tutto superate.

Le Aree Logistiche Integrate come sintesi di progettualità e strategie di sviluppo

Un importante apporto al rilancio del Mezzogiorno possono essere considerate le Aree Logistiche Integrate, strumento nato dalla necessità di migliorare la spesa nell'ambito della programmazione comunitaria destinata ai porti e alle aree logistiche, in quanto contesti regionali caratterizzati da una pluralità di attori e da diversi livelli di gestione amministrativa e di produzione normativa. Con l'accordo di partenariato del 2014 si è avvertita l'esigenza di creare le ALI nelle cinque Regioni in ritardo di sviluppo del Sud Italia come condizione preliminare di attivazione della spesa del PON Infrastrutture e Reti. Tali ALI devono comprendere necessariamente i porti commerciali del territorio, gli interporti o le aree logistiche di riferimento, le connessioni stradali e ferroviarie tra essi e la rete nazionale.

Ma nella visione delle ALI vi è l'obiettivo molto più alto ed importante di guardare ad un concetto di sviluppo e programmazione del territorio sistemico. E il concetto di fare sistema è sempre alla base di piani strategici del ministero come azione necessaria per la crescita e lo sviluppo del territorio.

Nelle politiche del Ministero tra gli obiettivi e gli strumenti per una strategia di crescita dei trasporti, integrata ed efficace, le aree logistiche integrate sono un modello per la programmazione degli interventi a valere sui programmi operativi finanziati dalla UE nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia. Gli accordi sottoscritti hanno creato per ciascuna area logistica integrata un tavolo tecnico locale che ha il compito di avanzare proposte di investimento e di condividere un modello di marketing congiunto. Recentissimamente il piano "Connettere l'Italia" ha destinato 49,5 miliardi di euro al rilancio del sistema logistico del Mezzogiorno di cui 21,0 miliardi (12,1 disponibili) sono per il settore ferroviario, 14,1 miliardi (12,1) per le città metropolitane, 11,9 miliardi (9,7) per il settore stradale e autostradale, 1,5 miliardi (1,5) per gli aeroporti e 957 milioni

(862 milioni) per i porti. Con tale iniziativa si vuole cercare di recuperare il gap accumulato nei decenni precedenti.

Molto importanti sono gli investimenti migliorativi sui due assi ferroviari Nord-Sud. Lo sviluppo del traffico Ro-Ro in particolare porta come conseguenza immediata un aumento dei veicoli commerciali sul sistema stradale e autostradale, a cominciare dalle città portuali di transito. È importante riuscire a ridurre tale incidenza trasferendo una percentuale significativa di semirimorchi su vagoni ferroviari. Questa è la finalità del progetto RFI per il miglioramento dell'asse Nord-Sud per consentire il passaggio di trailer e contenitori High Cube lungo l'intera dorsale adriatica.

Le Zone Economiche Speciali rilanciano competitività e attrattività dei porti del Sud

Il rilancio della competitività dei porti delle regioni del Mezzogiorno passa anche dalla Zona Economica Speciale con regime fiscale semplificato, burocrazia zero e servizi logistici efficaci garantiti.

In altre aree (Tangeri, Spagna, Egitto, etc.) la istituzione di Zone Economiche Speciali o Free Zone ha attratto rilevanti investimenti ed insediamenti produttivi logistici ed incrementato i traffici. Infine, l'auspicata ed attesa pacificazione del Nord Africa potrebbe costituire una grande opportunità di scambi commerciali con quello che tutti gli esperti definiscono il mercato del futuro.

I porti del Mezzogiorno possono svolgere invece un'importante funzione a sostegno diretto dell'import/export dei sistemi produttivi e dei distretti industriali del Mezzogiorno ed a supporto della logistica di distribuzione nazionale.

Proprio per meglio assecondare la predetta funzione e per consentire alla portualità del Mezzogiorno di recuperare competitività nello scenario mediterraneo ed internazionale, la Legge 03.08.2017, n. 123 – di conversione con modificazioni, del Decreto Legge 20.06.2017, n. 91, recante “Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno” – ha previsto la possibilità di istituire Zone Economiche Speciali.

La zona economica speciale è definita come un'area geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e comprendente almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo (come precisato nel corso dell'esame al Senato) della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T).

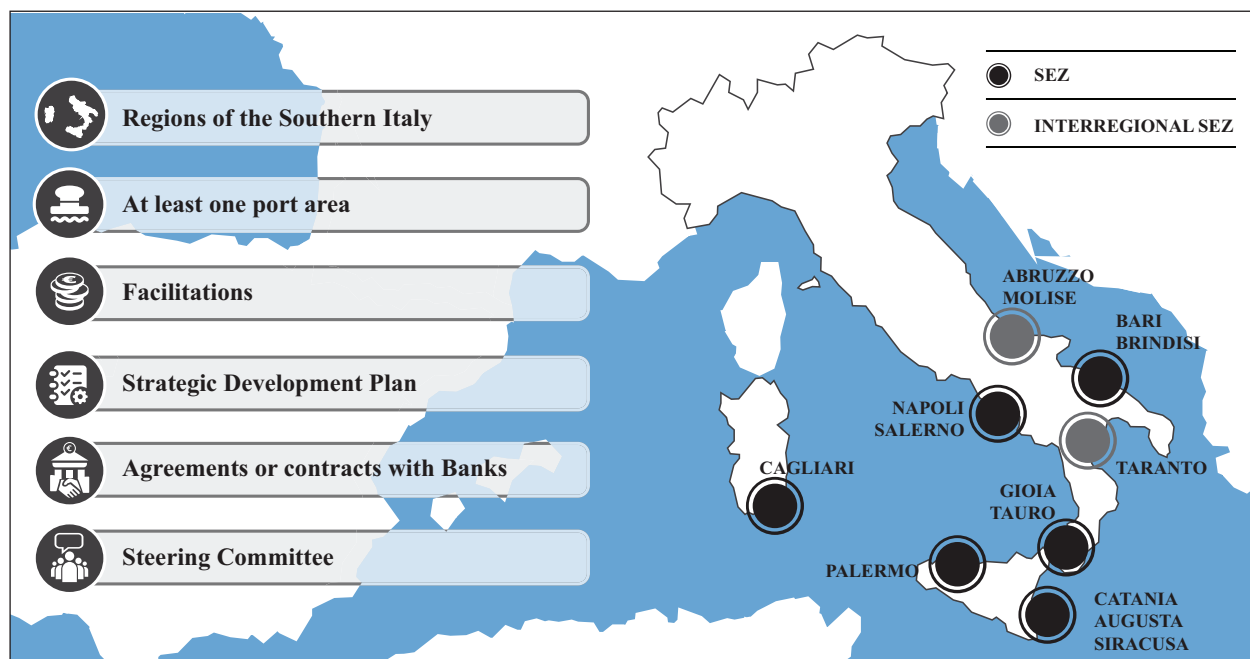


Figura 1 - Fonte: SRM

La stessa norma nazionale disciplina i benefici fiscali e le altre agevolazioni che sono riconosciute alle imprese già esistenti e alle nuove che si insediano e che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti nella Zona Economica Speciale - ZES. In particolare, le imprese che effettuano investimenti all'interno delle ZES possono utilizzare il credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi nel Mezzogiorno nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 50 milioni di euro. Inoltre l'agevolazione per tali zone è estesa fino al 31 dicembre 2020. Le agevolazioni sono revocate se le imprese non mantengono la loro attività nella ZES per almeno sette anni (termine elevato dalla Commissione in sede referente rispetto ai cinque anni originari) dopo il completamento dell'investimento.

Le imprese che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nella ZES, possono usufruire di procedure semplificate e regimi procedimentali speciali, che riducono i termini procedimentali e semplificano gli adempimenti rispetto alla normativa vigente. Le procedure semplificate possono essere individuate anche a mezzo di protocolli e convenzioni tra le amministrazioni locali e statali interessate, mentre i regimi procedimentali speciali sono individuati sulla base di criteri derogatori e di modalità definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno (se nominato), previa delibera del Consiglio dei ministri. Si prevede, inoltre, che le imprese possano avere accesso alle infrastrutture esistenti e previste nel Piano di sviluppo strategico della ZES, alle condizioni definite

dal soggetto per l'amministrazione (ossia dal Comitato di indirizzo, di cui all'articolo 4), ai sensi delle norme in materia portuale contenute nella legge 28 gennaio 1994, n. 84 e successive modificazioni, nel rispetto della normativa europea e delle norme vigenti in materia di sicurezza, nonché delle disposizioni vigenti in materia di semplificazione previste dagli articoli 18 e 20 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169.

Tale disposizione amplia, in relazione agli investimenti effettuati nella ZES, la portata del credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive nelle zone assistite ubicate nelle regioni del Mezzogiorno, previsto dalla legge di stabilità 2016. In primo luogo, per gli investimenti nella ZES è prorogata di un anno, fino al 31 dicembre 2020, la possibilità di usufruire di tale agevolazione. In secondo luogo, è elevato a 50 milioni di euro l'ammontare massimo di ciascun progetto di investimento al quale è commisurato il credito d'imposta.

Le imprese devono mantenere le attività nella ZES per almeno sette anni successivi al completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni, pena la revoca dei benefici concessi e goduti; inoltre le imprese stesse non devono essere in stato di liquidazione o di scioglimento. L'agevolazione concernente il credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi è concessa nel rispetto di tutte le condizioni previste dalla disciplina UE sugli aiuti di stato compatibili con il mercato interno, contenuta nel Regolamento (UE) della Commissione n. 651/2014 del 17 giugno 2014 e, in particolare, di quanto disposto dall'articolo 14 del medesimo regolamento con riferimento agli aiuti agli investimenti a finalità regionale. Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato per la coesione territoriale e il Mezzogiorno devono trasmettere alla Commissione le informazioni sintetiche sulla misura di aiuto introdotta entro venti giorni lavorativi dalla sua entrata in vigore, oltre ad una relazione annuale (ai sensi dell'articolo 11 del Regolamento).

Il Decreto del Presidente del Consiglio 25 gennaio 2018, n. 12, ha definito le modalità per l'istituzione di una ZES, la sua durata, i criteri generali per l'identificazione e la delimitazione dell'area, i criteri che ne disciplinano l'accesso e le condizioni speciali, nonché il coordinamento generale degli obiettivi di sviluppo.

La normativa precitata stabilisce che la *governance* dell'area ZES sia affidata al Soggetto per l'amministrazione, identificato in un Comitato di indirizzo composto dal Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale (che lo presiede) da un rappresentante della Regione, o delle Regioni nel caso di ZES interregionale, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri e da un rappresentante del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Il Comitato di indirizzo si avvale del Segretario Generale dell'Autorità di Sistema Portuale per l'esercizio delle funzioni amministrative gestionali.

Egli può stipulare, previa autorizzazione del Comitato di indirizzo, accordi o convenzioni quadro con banche ed intermediari finanziari.

Il porto assume ruolo centrale nella ZES per due ordini di motivi: innanzitutto poiché la ZES è «...una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale...» e poiché la *governance* è affidata al Comitato di indirizzo presieduto dal Presidente dell'AdSP affiancato dal Segretario Generale.

Detto ruolo è fondamentale attesa la mission propria dell'istituto ovvero favorire la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi che consentano lo sviluppo delle imprese già operanti, nonché l'insediamento di nuove imprese in dette aree, promuovere gli investimenti esteri, di riqualificare aree urbane e rurali economicamente degradate e, più in generale, per aumentare l'efficienza delle operazioni commerciali e la competitività del territorio.

Difatti ai sensi della L. 84/94 di Riordino della legislazione in materia portuale, recentemente modificata dal D.Lgs. 169/2016, richiamata dall'art. 5 della L. 123/2017, presso l'AdSP opera lo Sportello Unico Amministrativo (SUA) che, per tutti i procedimenti amministrativi ed autorizzativi concernenti le attività economiche, ad eccezione di quelli concernenti lo Sportello unico doganale e dei controlli e la sicurezza, svolge funzione unica di front office rispetto ai soggetti deputati ad operare in porto. Inoltre il Presidente dell'AdSP provvede al coordinamento delle attività svolte nel porto dalle Pubbliche Amministrazioni, fatto salvo quanto previsto dalle disposizioni in materia di sportello unico doganale e dei controlli nonché al coordinamento e al controllo delle attività soggette ad autorizzazione e concessione, e dei servizi portuali. In particolare, per il raccordo delle funzioni e la velocizzazione delle procedure, promuove iniziative di reciproco avvalimento fra organi amministrativi operanti nei porti e nel sistema di riferimento; amministra le aree e i beni del demanio marittimo, ricadenti nella circoscrizione territoriale di competenza.

La funzione di raccordo demandata dalla normativa all'AdSP è fondamentale stante i benefici di cui potranno usufruire le imprese che operano o che opereranno nell'area: procedure semplificate, individuate anche a mezzo di protocolli e convenzioni tra le amministrazioni locali e statali interessate, e regimi procedimentali speciali, recanti accelerazione dei termini procedimentali e adempimenti semplificati rispetto a procedure e regimi previsti dalla normativa regolamentare ordinariamente applicabile, sulla base di criteri derogatori e modalità individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, se nominato, previa delibera del Consiglio dei ministri nonché l'accesso alle infrastrutture esistenti e previste nel Piano di sviluppo strategico della ZES.

Conclusivamente, le suesposte considerazioni mostrano come la portualità del Mezzogiorno, nonostante la significativa incidenza sul dato complessivo dei traffici del sistema portuale italiano, non abbia ancora potuto esprimere tutta la sua potenzialità nel mercato fortemente competitivo del Mediterraneo prevalentemente a causa del gap infrastrutturale e logistico, nonché per la prolungata assenza di una efficace e moderna politica dei trasporti.

I recenti interventi normativi e di programmazione hanno finalmente previsto di avviare numerose azioni tese a dotare i porti del Sud Italia di quelli strumenti necessari per superare le criticità che incidono negativamente sulla crescita: infrastrutture, rivisitazione logistica, nuova *governance*, coordinamento, zone economiche speciali, digitalizzazione, etc.

La graduale realizzazione di queste importanti iniziative dovrà, però, essere accompagnata da una vision organica ed obiettiva del Mezzogiorno e dei suoi porti. Vision che, inevitabilmente, occorre che parta proprio da questi ultimi e che venga poi supportata e promossa dai vari livelli istituzionali.

maritime
economy