



PIANO STRATEGICO NAZIONALE DELLA PORTUALITÀ E DELLA LOGISTICA



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Indice generale

Indice generale.....	II
Introduzione.....	- 5 -
Perché un Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica?.....	- 5 -
1. Una <i>vision</i> per il settore portuale e logistico italiano.....	- 9 -
1.1 Il settore in Italia tra segnali di crisi ed opportunità mancate.....	- 9 -
1.2 Il contributo del sistema portuale-logistico alla ripresa economica del Paese.....	- 13 -
1.3 Il sistema portuale-logistico come strumento attivo di politica Euro-Mediterranea	- 15 -
1.4 Il sistema portuale e logistico per lo sviluppo e la coesione del Mezzogiorno	- 17 -
1.5 Il sistema portuale e logistico come elemento di promozione della sostenibilità.....	- 20 -
2. Lo stato attuale del settore portuale e logistico	- 24 -
2.1 Il sistema portuale e logistico nella programmazione europea	- 24 -
2.1.1 <i>Il Reg. (UE) n. 1315/2013 ed i Work Plan di corridoio.....</i>	- 26 -
2.1.2 <i>Il Reg. (UE) 1316/2013 - Il Meccanismo per collegare l'Europa.....</i>	- 30 -
2.1.3 <i>Il Piano di azione per i trasporti per la regione del Mediterraneo 2014-2020 (RTAP).....</i>	- 30 -
2.1.4 <i>La Rete di Trasporto Trans-Mediterranea – TMT.....</i>	- 32 -
2.1.5 <i>I corridoi merci ferroviari, il Reg 913/2010</i>	- 36 -
2.2 Il sistema portuale e logistico nella programmazione nazionale.....	- 39 -
2.3 Il ruolo ed il posizionamento dell'Italia nel mercato portuale e logistico..	- 42 -
2.4 La portualità come gate del turismo italiano	- 46 -

2.5	Evoluzione del trasporto marittimo internazionale di merci.....	- 49 -
2.6	L’evoluzione della domanda a livello globale: i fattori principali	- 52 -
2.7	L’analisi della domanda portuale per l’Italia	- 58 -
2.7.1	<i>Le caratteristiche della domanda</i>	- 58 -
2.7.2	<i>La domanda per segmenti</i>	- 62 -
2.8	L’offerta portuale	- 78 -
2.8.1	<i>Le infrastrutture portuali lato mare</i>	- 80 -
2.8.2	<i>La capacità di movimentazione</i>	- 83 -
2.8.3	<i>Collegamenti ultimo miglio</i>	- 84 -
2.8.4	<i>Le piattaforme logistiche</i>	- 86 -
2.8.5	<i>L’offerta tecnologica</i>	- 90 -
2.8.6	<i>I servizi in porto</i>	- 92 -
2.9	Il modello gestionale ed organizzativo corrente.....	- 97 -
2.9.1	<i>I Modelli di Governance nei Porti Europei</i>	- 97 -
2.9.2	<i>L’attuale modello di Governance Italiano</i>	- 101 -
2.10	I progetti proposti e le principali opere in corso nel sistema italiano ...	- 110 -
2.11	L’analisi SWOT dell’intero sistema portuale nazionale	- 115 -
3.	Prospettive e impostazione strategica	- 121 -
3.1	Premessa.....	- 121 -
3.1.1	<i>Scenario macroeconomico di riferimento: proiezioni PIL</i>	- 124 -
3.1.2	<i>Tendenze nei traffici marittimi al 2020</i>	- 127 -
3.2	Gli obiettivi strategici del Piano: il “Sistema Mare”	- 136 -
4.	Proposta di azioni strategiche	- 143 -
5.	Proposta di <i>Governance</i>	- 165 -
5.1	Ipotesi di un nuovo modello di governance dei porti di rilevanza Nazionale ed Internazionale.....	- 165 -
5.1.1	<i>Semplificazione dei procedimenti e concentrazione delle competenze</i>	- 168 -

5.1.2	<i>Profili di legittimità costituzionale del modello prospettato</i>	- 170 -
6.	Bibliografia	- 172 -
6.1	Fonti normative.....	- 172 -
6.1.1	<i>Atti Nazionali</i>	- 172 -
6.1.2	<i>Atti dell'Unione Europea</i>	- 173 -
6.2	Note amministrative e documenti istituzionali.....	- 174 -
6.3	Articoli.....	- 175 -
6.4	Studi.....	- 175 -
6.5	Contributi al Piano Strategico Nazionale Portualità e Logistica.....	- 180 -
7.	Appendice I – I criteri per la selezione delle opere infrastrutturali	- 182 -
8.	Appendice II – Glossario sintetico della terminologia in uso nel documento	- 189 -
	Elenco delle abbreviazioni.....	- 191 -

Introduzione

Perché un Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica?

L'adozione del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL) è prevista dall'art. 29 comma 1 della Legge 164 dell'11 novembre 2014, di conversione del Decreto Legge n. 133 dell'11 settembre 2014 "Sblocca Italia" al fine di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità Portuali esistenti.

La previsione dello "Sblocca Italia" nasce dalla consapevolezza dell'urgenza della promozione a livello nazionale di un approccio dinamico verso i temi marittimi e verso la vasta gamma di opportunità di crescita e sviluppo del Sistema Paese a esso correlati. Un'esigenza confermata, di recente, anche dagli esiti del Global Competitiveness Index pubblicati dal World Economic Forum; l'Italia risulta al 49esimo posto nel *rank* globale e 26esima per la qualità e l'efficienza delle infrastrutture, superata da tutti i Paesi dell'area Mediterranea (Francia, 8 posto, Spagna, 9 posto, Portogallo 17esimo), ad eccezione della Grecia (36esimo posto)¹. In generale, il Paese sconta un ritardo diffuso su tutti i pillars analizzati dall'Index ("Institutions, Infrastructures, Macroeconomic Environment, Health and Primary Education), ma ancora più eclatante è il dato di dettaglio relativo alla qualità dell'infrastruttura portuale, rispetto a cui l'Italia si posiziona al 55esimo posto, dopo, tra gli altri, Spagna (9) Grecia (49), Marocco (43), Croazia (51), Francia (32), Irlanda (29), Portogallo (23).

Questi risultati non sorprendono se si pensa al fatto che l'Italia, pur sostenendo la strategia sulla nuova Politica Marittima integrata europea, lanciata dall'UE nel 2007, contribuendo alla stesura del Libro verde e Libro Blu, non aveva definito a livello nazionale una politica marittima integrata, mentre la portualità e la logistica marittima possono e devono contribuire in maniera determinante a rispondere alle sfide in termini di efficienza, coesione e competitività che il sistema Paese deve affrontare.

¹ Global Competitiveness Report 2014-2015, World Economic Forum, 2014

L'obiettivo che il Piano si propone non è solo quello di garantire un rilancio del settore portuale e logistico massimizzando il valore aggiunto che la "risorsa mare" può garantire allo stesso in termini di aumento dei traffici, bensì quello di fare sì che la "risorsa mare" arrivi ad esplicare il suo immenso potenziale come leva di valore aggiunto per il sistema Paese.

Un "Sistema Mare" che funziona al meglio delle sue capacità effettive e future è il frutto di una catena del valore che funziona:

- ▶ nel porto;
- ▶ nel territorio circostante;
- ▶ nel territorio nazionale;
- ▶ nelle relazioni dell'Italia con il Mediterraneo;
- ▶ nelle relazioni dell'Italia, come attore *leader* del Mediterraneo, con il resto del mondo.

La crescita del Sistema Mare, attraverso un sistema di coinvolgimento del *cluster* marittimo nella politica euromediterranea, e con il rafforzamento di *partnership* strategiche verso l'interno e verso l'esterno, potrà garantire una posizione più preminente del Paese, con ricadute positive non solo nel settore della portualità e della logistica.

In questo senso, il Piano, tenuta in considerazione la situazione attuale della portualità e della logistica marittima, nonché le analisi prospettive di evoluzione della domanda, si pone il raggiungimento di obiettivi strategici, che dovranno essere aggiunti attraverso l'implementazione di azioni strategiche, la cui attuazione dovrà essere condotta attraverso azioni normative e/o amministrative mirate secondo le linee guida strategiche fornite.

La creazione del "Sistema Mare" è in linea con la strategia *Horizon 2020* dell'Unione Europea, ed è legata a quattro pilastri:

1. La valorizzazione della posizione geografica competitiva nel Mediterraneo e la presenza sul territorio italiano dei quattro corridoi europei;
2. La necessità di favorire la coesione economica, sociale e territoriale delle diverse aree del Paese;
3. L'esigenza di superamento del "municipalismo portuale", attraverso politiche di razionalizzazione, semplificazione, efficientamento e di riduzione degli "*administrative burdens*";

4. Il coordinamento e l'analisi rigorosa di priorità nell'individuazione e selezione di investimenti integrati.

La creazione di questi pilastri è legata a 10 obiettivi strategici, il cui perseguimento è legato ad altrettante proposte di azioni.

In un ottica di riforma profonda del Sistema Mare, il Piano fornisce anche Linee Guida di *governance* rispetto alle quali dovrà essere, sotto il profilo legislativo e organizzativo, rivisto l'assetto formale del settore, a valle della approvazione del Piano stesso.

In prospettiva, il Piano costituirà uno dei piani di settore che andranno a confluire in un documento programmatico più ampio, plurisettoriale e plurimodale, e, segnatamente, nel Documento di Programmazione Pluriennale che quest'Amministrazione intende redigere ed approvare entro la fine del corrente anno 2015, secondo il disposto del decreto legislativo n. 228/2011, e nella cornice del Piano Strategico Nazionale dei Trasporti e della Logistica.

Il Documento di Programmazione Pluriennale punterà ad andare a razionalizzare gli atti strategici e di indirizzo vigenti, avviandoli verso le più opportune e disponibili fonti di finanziamento, in armonia con una logica di valorizzazione, addizionalità e riuso, e garantendo la valorizzazione, la messa in sicurezza ed una adeguata manutenzione del consistente patrimonio infrastrutturale esistente, evitando sprechi, duplicazioni ed ulteriore aggravio della situazione di *overcapacity* presente in molte realtà portuali.

Mai come in questo particolare momento storico risulta evidente quanto sia necessario definire una *Governance* più forte e più integrata degli affari marittimi, indispensabile per realizzare un maggiore coordinamento anche transfrontaliero, che consenta lo scambio delle migliori pratiche e una più stretta cooperazione fra Stati membri in settori chiave quali l'ambiente marino, la sicurezza e la sorveglianza degli spazi marittimi europei, nonché la ricerca marina e marittima, per garantire che quella del Sistema mare sia non solo una sfida, ma anche un'opportunità, per la crescita dell'Italia. Roma, 15 maggio 2015

PIANO STRATEGICO NAZIONALE DELLA PORTUALITÀ E DELLA LOGISTICA		
<p>VISION</p> <p>Il sistema portuale e logistico:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Per la ripresa economica del Paese ▶ Come strumento attivo di politica Euro-Mediterranea ▶ Per lo sviluppo e la coesione del Mezzogiorno ▶ Per la promozione della sostenibilità 	<p>Obiettivo 1 Coordinamento Nazionale, condivisione e confronto partenariale</p>	<p>Azione 1 Avvio di un processo di monitoraggio, pianificazione e promozione della portualità e della logistica italiana</p>
	<p>Obiettivo 2 Semplificazione e snellimento</p>	<p>Azione 2 Misure per la Semplificazione e la velocizzazione delle procedure, dei controlli e degli interventi sui Porti di interesse nazionale</p>
	<p>Obiettivo 3 Concorrenza, trasparenza e <i>upgrading</i> dei servizi</p>	<p>Azione 3 Misure per l'efficientamento dei servizi portuali e l'aumento della competitività degli operatori</p>
	<p>Obiettivo 4 Miglioramento delle prestazioni infrastrutturali</p>	<p>Azione 4 Misure per il potenziamento infrastrutturale dei porti e dei loro collegamenti terrestri</p>
	<p>Obiettivo 5 Miglioramento accessibilità e collegamenti marittimi e terrestri</p>	<p>Azione 5 Misure per migliorare i servizi di trasporto ed aumentare l'accessibilità dei porti via mare e via terra</p>
	<p>Obiettivo 6 Innovazione</p>	<p>Azione 6 Misure per incentivare la ricerca, lo sviluppo e la innovazione tecnologica nella portualità italiana</p>
	<p>Obiettivo 7 Sostenibilità</p>	<p>Azione 7 Misure per l'efficientamento energetico e la sostenibilità ambientale dei porti</p>
	<p>Obiettivo 8 Integrazione del Sistema Logistico</p>	<p>Azione 8 Misure per incentivare l'integrazione delle catene logistiche e delle attività manifatturiere e logistiche</p>
	<p>Obiettivo 9 Certezza e programmabilità delle risorse finanziarie</p>	<p>Azione 9 Misure per il finanziamento della gestione e degli investimenti dei Sistemi Portuali</p>
	<p>Obiettivo 10 Attualizzazione della <i>governance</i> del Sistema Mare</p>	<p>Azione 10 Misure per adeguare la Governance dei Porti alla missione della Portualità italiana</p>

Figura 1 - Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica: Vision, Obiettivi strategici, Azioni

1. Una *vision* per il settore portuale e logistico italiano

1.1 Il settore in Italia tra segnali di crisi ed opportunità mancate

Il Piano trova una delle sue motivazioni principali, come richiamato in premessa, nella necessità di definire azioni di *policy* a carattere nazionale, sia settoriali che di più ampio respiro (politiche industriali, estere, ecc.) che contribuiscano a far recuperare al comparto marittimo-portuale margini importanti di produttività ed efficienza, a beneficio in primo luogo del sistema industriale e produttivo italiano. Nel caso dell'Italia, tale iniziativa è tanto più necessaria, in quanto si colloca in una fase particolarmente dinamica del trasporto marittimo internazionale, caratterizzata da profondi cambiamenti di carattere strutturale, accompagnati da importanti opportunità di crescita, ma anche da serie minacce di arretramento, con conseguente perdita di quote di mercato.

Altri Paesi a noi vicini, come Francia e Spagna, l'hanno compreso in anticipo e vi hanno posto rimedio, introducendo importanti cambiamenti nel proprio assetto organizzativo ed istituzionale (la Francia) o concentrando risorse finanziarie per investimenti ed utilizzando in modo efficiente ed efficace i fondi europei disponibili per le infrastrutture di trasporto (la Spagna).

In entrambi i casi, il governo centrale ha assunto la piena regia dei processi di riforma, dando impulso agli investimenti, nella convinzione che il settore costituisca un elemento strategico di competitività per l'economia dei rispettivi Paesi. Sostegno logistico alle esportazioni ed efficientamento della catena logistica dal lato delle importazioni, ma anche affidabilità e sicurezza nell'approvvigionamento delle risorse energetiche, sono tra gli elementi trainanti, alla base delle scelte di *policy* dei governi.

Anche fra i maggiori Paesi emergenti, il settore marittimo-portuale è considerato strategico, per la sua funzione chiave nel favorire la competitività del sistema manifatturiero sui mercati internazionali. Cina, Marocco ed Egitto, solo per citare alcuni fra i Paesi che per diverse ragioni sono fra più significativi nell'interscambio commerciale extra-UE con l'Italia, perseguono "modelli di sviluppo" che, in quanto trainati dalle esportazioni, fanno decisamente perno sui sistemi marittimo-portuali e sulla logistica.

Nel caso italiano, ad una dinamica dei flussi fisici delle merci in transito nei nostri porti che rispecchia un trend di lungo periodo sostanzialmente positivo, fanno riscontro alcuni preoccupanti sintomi di debolezza che caratterizzano il sistema portuale italiano e che la lunga crisi di questi ultimi anni ha contribuito ad aggravare. Sei questioni emergono più di altre:

- ▶ Competitività del sistema portuale italiano sul piano dei costi e dell'efficienza/funzionalità di sistema per carenza di infrastrutture fisiche, arretrate rispetto agli standard europei, ma anche per inefficienze e mancanze dei servizi portuali nelle loro diverse accezioni. Le conseguenze negative sono importanti, riguardando la competitività delle nostre imprese manifatturiere proprio in una fase storica in cui le esportazioni hanno assunto il ruolo di pressoché unico motore di crescita dell'economia. Esportazioni sempre più indirizzate soprattutto verso i Paesi emergenti, o comunque extra-UE, e che perciò utilizzano nella maggior parte dei casi la modalità marittima ed, in misura molto minore, aerea. In un mondo globalizzato, porti ed aeroporti sono infatti sempre più diventati il "biglietto da visita" dei Paesi che intendono competere con successo a livello globale.
- ▶ Perdita di competitività del sistema portuale italiano nel segmento del *transshipment* rispetto a quello di altri Paesi del Mediterraneo, dal Marocco a Malta e più recentemente alla Grecia, con conseguente calo del traffico dei porti di riferimento del settore, a vantaggio di altri scali concorrenti; una perdita tanto più "bruciante", in quanto si manifesta a danno di porti, come quelli di Gioia Tauro e di Taranto, che hanno toccato, negli anni precedenti la crisi, punte di traffico molto significative. Dopo un lungo periodo di crescita costante, tra il 2007 ed il 2014 Gioia Tauro ha registrato, come noto, una fase altalenante, con una perdita di traffico di oltre il 13%, mentre per Taranto si è assistito ad un autentico crollo, di oltre l'80%. Unica *performance* positiva quella di Cagliari, ma ancora al di sotto dei livelli raggiunti nel 2009.
- ▶ Presenza di una programmazione locale spesso priva di riferimento con le vere esigenze del mercato e de-responsabilizzata sul piano degli effettivi ritorni degli investimenti, che ha contribuito ad alimentare quel sistema di distribuzione delle risorse per investimenti "a pioggia", spesso citato come una delle cause principali della situazione di arretratezza

del settore; i POT, Piani Operativi Triennali, che ogni porto deve per legge redigere con scadenza, appunto, triennale, sono stati spesso l'occasione per lunghe liste di interventi non adeguatamente giustificati da valutazioni tecnico-economiche oggettive e di livello adeguato.

- ▶ Contemporaneamente, a livello nazionale, è altresì mancata una sufficiente determinazione orientata a portare a termine in tempi e costi ragionevoli il potenziamento di un selezionato numero di sistemi portuali, necessità che i noti fenomeni in atto del gigantismo navale e conseguente concentrazione dei traffici da tempo segnalavano. Il gigantismo navale, in particolare, ha determinato un "effetto a cascata" che riguarda non soltanto i porti *gateway* e/o di *transshipment*, ma anche quelli regionali con traffico *feeder*, aumentando la dimensione media delle navi per entrambi i comparti.
- ▶ Incremento delle quote di mercato dei sistemi portuali del Nord Europa sui traffici tra Paesi extra-UE ed Italia, che avrebbero potuto utilizzare più convenientemente in termini di tempo e di costo i porti italiani; si tratta, in questo caso, di libere scelte nell'organizzazione della catena del trasporto da parte di operatori logistici, spedizionieri e fornitori di servizi logistici, fino ai grandi caricatori dell'industria e della distribuzione, dettate da logiche industriali che guardano soprattutto all'efficienza complessiva della catena del trasporto, all'affidabilità nei tempi di consegna e solo in ultima istanza ai costi ed alla distanza percorsa dalla merce. Secondo quanto riportato in diversi studi empirici ed approfondimenti di settore, molti operatori sarebbero disponibili a ridisegnare l'organizzazione della propria filiera logistica, riposizionandosi sul sistema portuale italiano, a condizione che il "sistema Italia" della portualità e della logistica dimostri in modo affidabile e duraturo di aver "cambiato pagina" rispetto al passato.
- ▶ La contemporanea presenza di decisori pubblici e privati negli organismi gestionali delle singole AP ha contribuito, infine, ad alimentare il rischio di sovrapposizione tra interessi, pur legittimi, di natura privata e/o aziendale ed obiettivi pubblici, rendendo più difficile e meno trasparente la definizione di un unico disegno strategico di respiro nazionale.

In sintesi, le questioni sopra descritte sono da considerarsi fra i principali motivi della mancata realizzazione di quell'idea di Italia, *Pontile d'Europa nel Mediterraneo*, che molti osservatori economici auspicavano da almeno due decenni. Già il Piano Generale dei

Trasporti e della Logistica del 1999-2000 conteneva precise indicazioni in tal senso, poi disattese nei fatti dai Piani successivi.

Ai sintomi di debolezza citati vanno anche aggiunti due importanti opportunità finora non colte o colte solo parzialmente:

1. La possibilità, cioè, di costituire un nuovo *gateway* di ingresso da Sud per le merci con origine/destinazione i Paesi/regioni dell'Europa continentale, dalla Svizzera all'Austria ed alla Baviera, fino ai Paesi *landlocked* dell'Europa orientale (Sud della Polonia, Ungheria, Slovacchia e Repubblica Ceca in primo luogo) e dei Balcani. Non solo contribuendo in tal modo a ridurre le emissioni inquinanti delle navi, che seguirebbero una rotta Asia-Europa molto più corta di quella attuale, ma soprattutto ponendo le basi per una più equilibrata distribuzione dei flussi di traffico tra il cuore dell'Europa industriale, sempre più spostata ad Est, ed i principali porti *gateway* del continente. Ciò costituirebbe l'occasione per i porti del Nord Europa di assumere con maggior forza quel ruolo di porta verso l'America settentrionale, già svolto in passato per almeno due secoli e che l'approvazione dell'accordo di libero scambio con gli USA (TTIP – *Transatlantic Trade and Investment Partnership*) e l'allargamento del canale di Panama ormai alle porte, contribuirebbero a rilanciare. Per i porti del “nuovo” *Southern Range*, da Valencia a Capodistria, si aprirebbero ulteriori spazi nel ruolo di principale *gate* europeo da/per il continente asiatico e quello africano. Aprire il “fronte Sud” per il sistema portuale italiano è una sfida che implica in primo luogo una stretta alleanza tra porti, ferrovie ed interporti, lungo i corridoi che dal Mezzogiorno portano nel cuore dell'EuropaCentro-Orientale. La stessa strategia viene perseguita dalla Francia a sostegno del porto di Marsiglia, dalla Slovenia a favore dell'unico porto di Capodistria, dalla Croazia per quanto riguarda Rijeka e dalla Spagna con Barcellona per il traffico Ro-Ro e Valencia ed altri per i contenitori.
2. Le opportunità che le economie in forte crescita della sponda Sud-Occidentale ed Orientale del Mediterraneo hanno offerto e continuano ad offrire in termini commerciali e quindi anche trasportistici e logistici. Nonostante le tensioni sociali e politiche innescate dalle cosiddette “primavere arabe”, le economie di Algeria, Egitto, Marocco e Tunisia continuano a presentare interessanti opportunità di investimento

per il nostro sistema di imprese manifatturiere e di servizi. A ciò non ha corrisposto, però, un'altrettanto attiva presenza delle nostre imprese di trasporto e logistica, e dei nostri sistemi portuali in generale, con il risultato che i principali corridoi di transito delle merci tra la sponda Sud del Mediterraneo ed i mercati di destinazione finale in Europa hanno finito con il passare soprattutto attraverso i sistemi portuali spagnoli e francesi ad Ovest o attraverso quelli sloveni e croati ad Est, utilizzando i porti italiani in misura minore. A questa opportunità è strettamente collegato lo sviluppo del traffico di *Short Sea Shipping* in modalità Ro-Ro e Ro-Pax. Una ragione in più per sottolinearne l'importanza, almeno per quanto riguarda le relazioni commerciali, in forte crescita e con interessanti prospettive per il futuro, tra l'Italia ed i Paesi partner del Mediterraneo.

1.2 Il contributo del sistema portuale-logistico alla ripresa economica del Paese

Nell'ottica descritta nel precedente paragrafo, l'azione di governo del settore che questo Piano si propone di disegnare è destinata ad andare anche oltre l'ambito strettamente portuale, per arrivare a svolgere una funzione trainante e di stimolo nei confronti dell'intero sistema produttivo nazionale, soprattutto a favore delle Regioni del Mezzogiorno, definendo importanti sinergie sia con la politica economica ed industriale, sia con quella estera, verso l'Europa e verso il Mediterraneo.

Il recupero di efficienza dei porti ha conseguenze importanti sul sistema produttivo italiano da diversi punti di vista, che non riguardano soltanto la mera riduzione dei tempi e dei costi di trasporto né la crescita meramente quantitativa dei volumi di traffico servito per le diverse tipologie, ma che hanno come obiettivo la creazione di valore aggiunto strategico per il sistema produttivo nazionale. Come noto, l'Italia è un'economia di trasformazione ad alta specializzazione industriale, che importa materie prime e semilavorati industriali, per trasformarli in prodotti finiti e distribuirli sul mercato interno, e/o per venderli all'estero utilizzando le catene logistico-distributive dei grandi *player* del settore. Il Paese importa anche molti beni finiti dal resto del mondo, in misura crescente dai Paesi emergenti. Il trend è in forte crescita soprattutto per quei comparti che riguardano l'importazione e la distribuzione di beni di largo consumo a basso valore aggiunto (abbigliamento, calzature, prodotti per la casa, ecc.) provenienti prevalentemente dalla Cina e dall'Asia. Va ricordato,

infine, che l'Italia è un importatore netto di prodotti energetici raffinati e da raffinare (sebbene sempre meno, in quest'ultimo caso), che servono da input per alimentare i nostri consumi energetici ad uso industriale, domestico e per i trasporti. Dal punto di vista meramente quantitativo il 47,9% in peso e il 31,9% in valore delle esportazioni italiane avviene via mare; mentre le importazioni tramite il vettore marittimo sono pari al 67,7% in peso e al 38,5% in valore².

A ciascuno di questi mercati fa riferimento una complessa organizzazione logistica e del trasporto di cui i porti sono uno dei nodi principali. È bene ricordare brevemente alcune delle principali funzioni dei maggiori sistemi portuali italiani, dedicando poi a quelli del Mezzogiorno un paragrafo a parte.

Nell'Italia settentrionale, cuore nevralgico del sistema produttivo nazionale, convivono due sistemi portuali: tirrenico (da Savona a Genova e La Spezia) ed adriatico (Trieste, Venezia e Ravenna). Il quadro economico-industriale di tali sistemi è molto complesso per due motivi: 1) la presenza di radici storico-economiche ed industriali profonde, che risalgono a secoli fa, e che comportano forti legami con i propri territori di appartenenza, ma anche con altre aree e regioni in Italia ed all'estero (si pensi ad esempio al ruolo storico di Trieste nei confronti dell'Austria, dell'Ungheria e della Germania meridionale); 2) la presenza di mercati di riferimento fortemente sovrapposti e che si intrecciano con il sistema degli interporti e delle piattaforme logistiche presenti nelle diverse regioni (l'interporto di Bologna ha relazioni con i porti della Spezia e di Livorno; il porto di Ravenna ha relazioni con l'interporto di Padova, ecc.). Questi porti giocano e/o potranno giocare in futuro un ruolo fondamentale sulla competitività del sistema logistico-produttivo non solo centro-settentrionale, ma nazionale ed internazionale su tre fronti:

- ▶ offrendo servizi a molte filiere italiane a forte tasso di internazionalizzazione dei propri processi produttivi dal lato delle importazioni di materie prime e semilavorati e dal lato delle esportazioni verso il Mediterraneo e gli altri continenti extra-europei;

² Elaborazione Banca D'Italia 2014 su dati Istat, Alps Crossing, Eurostat, ENAC 2012

- ▶ riconvertendo insediamenti ed attività industriali ormai superate dall'evoluzione del mercato a favore di iniziative innovative in altri comparti logistico-manifatturieri (vi sono numerosi esempi in tal senso che provengono soprattutto da quei porti, come ad esempio quello di Venezia-Marghera, che hanno avuto in passato un'importante ruolo di natura industriale).
- ▶ costituendo nodi di transito per flussi di merci da e per l'Europa continentale, obiettivo come noto non raggiunto in passato, ma che assume una dimensione strategica in questo Piano e che oggi viene svolto da un numero molto limitato di scali, tutti nel Settentrione.

Ad essi si aggiungono gli scali dell'Italia centrale tirrenica ed adriatica, che rappresentano importanti esempi di porti commerciali a carattere regionale ed inter-regionale che ricoprono significativi spazi di "nicchia", svolgendo una funzione significativa a supporto dei sistemi produttivi e dei distretti industriali della Toscana e di parte dell'Emilia Romagna e del Lazio, così come delle Marche, dell'Umbria e dell'Abruzzo. L'offerta di servizi Ro-Ro e container di tali sistemi portuali è ben differenziata per aree geografiche, coprendo molte destinazioni sia nel Mediterraneo occidentale, sia verso i Balcani, la Grecia ed il Mediterraneo orientale. Quello di Civitavecchia si distingue inoltre per la sua forte specializzazione nel settore delle crociere.

1.3 Il sistema portuale-logistico come strumento attivo di politica Euro-Mediterranea

L'importanza della regione mediterranea per l'Italia e per l'Europa può essere supportata da molti indicatori socio-economici di carattere qualitativo e quantitativo. In questa sede, sarebbe forse sufficiente ricordare che nel Mediterraneo passa circa il 20% dell'intero traffico marittimo mondiale e che tale percentuale potrebbe ulteriormente crescere, in funzione degli effetti dell'allargamento in corso del canale di Suez e di quello che ciò comporterà sulle strategie in continua evoluzione dello *shipping* mondiale. A ciò si aggiungono però altri aspetti che riguardano in modo particolare gli scambi infra-Med e che trovano giustificazione nella dinamica economica dei Paesi presenti nella regione, assumendo quindi un'importanza forse maggiore di quella relativa al solo traffico di transito. Secondo l'ultimo *World Economic Outlook* del FMI (aprile 2015), infatti, il differenziale di crescita del PIL tra Italia, Francia e Spagna (l'Europa "ricca e matura") ed i Paesi della sponda

Sud ed Orientale ammonta a 3-3,5 volte, con punte di 4 volte per alcuni Paesi. Tale differenziale si manterrà probabilmente costante almeno fino al 2020. Per capirne la dinamica in termini temporali, basti ricordare che nel 2008 l'insieme dei cinque maggiori Paesi della sponda Sud, Algeria, Egitto, Marocco, Tunisia e Turchia, rappresentavano il 47% del PIL italiano, nel 2013 quel dato ha raggiunto il 70%. L'economia della sola Turchia, ad esempio, equivale oggi alla somma del PIL di Lombardia, Piemonte, Veneto e Trentino-Alto Adige ed è confrontabile, per dimensione, ad alcune economie ad alto reddito dell'Europa centro-settentrionale. Ciò dà la misura del potenziale economico e produttivo che l'Italia ed il suo Mezzogiorno, ma anche l'Europa nel suo insieme, hanno di fronte a Sud e sul quale si innescano le funzioni che potrebbero svolgere in primo luogo proprio i sistemi portuali italiani.

Secondo le stime più recenti per il 2014, le esportazioni italiane dovrebbero aggirarsi intorno ai 400 miliardi di euro. Di esse, oltre il 10% sono dirette verso l'area MENA (Mediterraneo e Medio Oriente), la percentuale più alta dopo quella relativa al resto dell'Europa e di gran lunga superiore a quella relativa alla Cina ed agli Stati Uniti. Dal 2000, il trend di lungo periodo di tali flussi è positivo e le proiezioni per i prossimi anni sono incoraggianti, scontando una progressiva stabilizzazione della situazione politico-sociale dei Paesi maggiori. L'intero interscambio commerciale tra Italia e l'area MENA è aumentato del 64% dal 2001 al 2013 e si svolge per oltre il 75% per via marittima riguardando, oltre ai prodotti energetici, molte categorie merceologiche che crescono a ritmi molto sostenuti. Hanno un peso importante il comparto agro-industriale, quello metallurgico, della gomma e della plastica e dell'*automotive*. Ciò che è più significativo per il sistema portuale italiano e del Mezzogiorno, è che la filiera logistico-produttiva di alcune di esse si estende oltre i confini nazionali, comprendendo vari insediamenti produttivi di piccole e medie imprese italiane presenti nei Paesi dell'area, come Tunisia, Egitto, Algeria e Turchia (complessivamente, si stimano oltre 2000 imprese manifatturiere e di servizi di proprietà italiana o mista). Tale elevato livello di integrazione non riguarda soltanto, come ci si potrebbe aspettare, i sistemi produttivi delle regioni settentrionali, ma anche numerose imprese e distretti industriali del Mezzogiorno. E' intorno a questa complessa e dinamica realtà industriale che il nostro sistema portuale e logistico dovrebbe estendere e rafforzare la propria presenza, a beneficio dell'intera area.

Fatto salvo naturalmente le ovvie differenze di scala, il fenomeno di integrazione economica in atto nel Mediterraneo potrebbe presentare interessanti analogie con quanto accaduto negli anni '70 ed '80 nel *Far East* tra le economie di Giappone, Indonesia, Malesia, Singapore e Thailandia e che ha dato vita al miracolo economico asiatico che ben conosciamo.

In questo quadro, un Piano che preveda un sostanziale miglioramento dei servizi e delle infrastrutture del comparto portuale, accompagnato da un salto di qualità dei servizi di trasporto e logistici alle imprese manifatturiere, soprattutto se PMI, contribuirebbe fortemente a migliorare la competitività dell'intero sistema industriale italiano, e di quello del Mezzogiorno in particolare, su mercati che acquisteranno una dimensione sempre più strategica nei prossimi anni.

A questo risultato è necessario concorrano, però, non soltanto gli interventi di politica dei trasporti ed industriale, ma anche una nuova strategia di politica estera. Si auspica in tal senso che l'Italia possa fare "da sponda" fra Bruxelles e le capitali del Maghreb, del Mashreq, della Turchia e di Israele, prendendo spunto proprio dai temi del trasporto marittimo e della logistica. Come riportato nel successivo cap. 3, in forte sviluppo sono anche i traffici del Mediterraneo con il Mar Nero e le aree circostanti; rispetto ai Paesi del bacino Med, l'Italia detiene il primato degli scambi realizzati nel 2013-2014, pari al 33,2% del totale.

1.4 Il sistema portuale e logistico per lo sviluppo e la coesione del Mezzogiorno

Due fattori giocano a favore dell'idea che il sistema portuale e logistico del Mezzogiorno possa giocare un rinnovato ruolo di traino non soltanto per la ripresa economica e lo sviluppo di quest'area del Paese, ma anche per il processo di coesione con il resto d'Italia e con l'Europa. Il primo riguarda quanto già ricordato nei paragrafi precedenti circa la centralità del Mezzogiorno nel contesto mediterraneo.

Il secondo fattore, relativo allo sviluppo ed alla coesione interna, trova giustificazione nell'elevato grado di integrazione che molti dei comparti produttivi del Nord e del Sud d'Italia hanno raggiunto e nelle implicazioni che tale integrazione ha sui processi di internazionalizzazione di impresa e di conseguenza sui sistemi portuali e sulla logistica ad essi collegata. Diversi osservatori hanno sottolineato come tale integrazione possa aprire

importanti prospettive per diversi comparti del sistema industriale meridionale, almeno là dove sono presenti maggiori segnali di dinamismo e capacità di competere sui mercati internazionali. Oggi nel Mezzogiorno sussistono tre sistemi portuali principali, a cui guardare con particolare attenzione nell'ipotesi che essi possano rappresentare importanti punti di aggregazione a favore dello sviluppo economico dell'area:

- ▶ il sistema Napoli-Salerno, un unico grande porto *multi-purpose*, giustificato in primo luogo da un grande bacino demografico ad alta densità di popolazione e quindi di consumi, ma anche dalla presenza di importanti poli produttivi composti da alcune grandi aziende e da sistemi di piccole e medie imprese che si estendono in Campania ed in alcune aree della Basilicata, della Puglia e del basso Lazio. I due sistemi portuali operano sia nel mercato dei contenitori, che in quello di alcuni settori *general cargo*, come ad esempio la filiera dell'auto, vista la vicinanza con importanti impianti di produzione ed assemblaggio dell'auto in Campania ed in Basilicata; ad essi fanno capo le due maggiori piattaforme logistiche ed interportuali di Nola e Marcianise, da cui le merci possono essere rilanciate da e per il Nord ed in prospettiva verso l'Europa centrale. La posizione geografica centrale rispetto ai maggiori mercati di consumo italiani (nel solo agglomerato Roma-Napoli-Salerno si concentra il 14% della popolazione italiana), oltre alla presenza di mete turistico-culturali di importanza mondiale ne fanno inoltre un nodo importante per il traffico Ro-Ro e per quello crocieristico.
- ▶ Il sistema calabro e di Gioia Tauro in particolare, che ha resistito alla crisi e dà importanti segnali di ripresa nonostante la fortissima pressione dei competitor mediterranei a Malta, in Grecia (Pireo) ed in Marocco (TangerMed); per poter consolidare la propria posizione, il porto di Gioia Tauro deve però creare attività alternative e complementari al solo *transhipment*, visti i fortissimi rischi di instabilità, dovuti al fatto di dipendere quasi totalmente dal volere dei terminalisti e/o delle compagnie marittime a cui le prime fanno capo. Per quanto riguarda il traffico dei contenitori, Malta rappresenta la vicina più temibile sul piano concorrenziale (porto all'avanguardia sul piano tecnologico, si parla l'inglese come lingua ufficiale, unico porto del Paese, efficiente nello spendere le risorse europee, ecc.), insieme al futuro porto di acque profonde di Enfidha in Tunisia, che comunque è ben lontano dall'essere realizzato. Per uscire dalla "trappola" del solo

transshipment, due strategie parallele: 1) la Zona Economica Speciale (ZES); 2) il collegamento ferroviario lungo la direttrice tirrenica ed adriatica per consolidare i possibili flussi di merci verso i bacini di consumo del Mezzogiorno e del Centro-Nord; per quanto riguarda il traffico non containerizzato, attività specifiche possono essere sviluppate nei porti del sistema calabro che si affacciano sulla costa Ionica della Calabria, e che costituiscono basi ideali per i Ro-Ro lungo le direttrici dal Maghreb alla Turchia ed alla Siria ed i Balcani;

- ▶ Il sistema portuale siciliano: nel territorio siciliano, il traffico contenitori è attualmente molto modesto; le prospettive riguardano soprattutto il traffico Ro-Ro petrolifero/energetico di Augusta. I mercati di riferimento sono soprattutto 2: 1) Il cabotaggio nazionale (es.: il Ravenna–Catania, le linee sul Tirreno ed i collegamenti con le isole); 2) Il cabotaggio internazionale entro l'UE (es.: direttrici Livorno–Genova–Marsiglia–Barcellona riproponibili sul corridoio adriatico tra Italia, Grecia, Croazia e Slovenia). I mercati *target* che presentano le migliori opportunità sono in tal senso, la Tunisia, il Marocco e l'Algeria; ad est, i Paesi dell'ex Jugoslavia, Egitto, Israele e soprattutto Turchia ed i Paesi che si affacciano sul Mar Nero e sul golfo persico..
- ▶ Il sistema portuale pugliese: è parimenti caratterizzato da un modesto traffico container, mentre si distingue per le direttrici legate al cabotaggio nazionale e internazionale, nonché per mercati legati alla Turchia, al Mar Nero e a Grecia e Croazia. Un caso a parte è rappresentato dal porto di Taranto nella sua duplice natura di porto industriale e di porto di *transshipment* per i contenitori. La crisi dell'ILVA, da un lato, ed il già citato crollo del traffico dei contenitori, dall'altro, giustificano un approfondimento atto a definire possibili strategie di rilancio.

Per rafforzare i processi di coesione tra porti del Mezzogiorno e regioni centro–setteentrionali svolgono infine un ruolo di particolare importanza l'accessibilità ed i collegamenti lato terra, in particolare l'integrazione con la rete ferroviaria. Le relazioni di traffico a cui fare riferimento non riguardano soltanto l'interscambio commerciale tra i porti del Mezzogiorno ed i sistemi produttivi del Nord, ma anche i flussi di beni in esportazione che dal Mezzogiorno debbono raggiungere i mercati di destinazione extra-UE in modo efficiente e tempestivo. In numerose filiere industriali nei settori dell'*automotive*, aeronautico, farmaceutico, abbigliamento & moda ed agro-alimentare, solo per citarne alcune, la capacità

di esportazione delle imprese meridionali dipende in modo cruciale da un'adeguata accessibilità ai sistemi portuali, sia nel Mezzogiorno che nel centro-Nord, in funzione delle diverse specializzazioni geografiche.

Come emerge dalla casistica internazionale, l'utilizzo della ferrovia nei porti trova giustificazione proprio là dove la distanza fra la banchina portuale ed i mercati di destinazione finale è elevata. Con riferimento ai principali sistemi portuali meridionali in grado di esprimere sufficienti livelli di traffico da giustificarne l'investimento, ciò implica la necessità di creare le condizioni per:

- ▶ Il transito sulla rete di treni porta-*container* da 750 metri in su, per i porti di Gioia Tauro, Taranto (se le prospettive di mercato lo consentiranno), Napoli/Salerno via Nola/Marcianise lungo la direttrice Nord-Sud e lungo le direttrici del Brennero a Nord e di Villa Opicina/Tarvisio ad Est;
- ▶ Il transito sulla rete di treni con carri specializzati nel trasporto di materie prime solide e liquide, in particolare per i prodotti pericolosi, in collegamento con i maggiori porti specializzati nelle materie prime energetiche e chimiche, particolarmente presenti nel Sud (servizi giustificati da motivazioni ambientali e di sicurezza).

1.5 Il sistema portuale e logistico come elemento di promozione della sostenibilità

Uno degli obiettivi ai quali si ispirano le scelte del presente Piano è che al processo di sviluppo logistico e al crescente uso del mare come via di comunicazione e trasporto più sostenibile rispetto al trasporto terrestre, si accompagni la tutela dell'ambiente delle aree portuali da varie fonti di inquinamento nonché la minimizzazione dell'impatto ambientale delle infrastrutture sul territorio circostante e la riduzione dei consumi energetici legata alle attività portuali. Obiettivi pienamente compatibili con gli orientamenti mondiali ed Europei in materia di tutela dell'ambiente e riduzione dei gas ad effetto serra.

L'esigenza di coniugare tutela dell'ambiente e sviluppo del sistema portuale e logistico è stata primariamente affermata nella *Conferenza delle Nazioni Unite sullo Stato dell'Ambiente e sullo Sviluppo (UNCED, 1992)* in cui si dichiarava che "La gestione dei porti deve essere orientata a modelli di sviluppo sostenibile", concetto ribadito in un parere del *Comitato economico e sociale europeo sulla politica portuale comunitaria (2007/C 168/12)* in cui si

afferma: *“la politica portuale comune nell’UE deve assicurare lo sviluppo sostenibile della capacità dei porti e delle strutture connesse”*.

Più di recente, il 7° Programma Generale di azione dell’Unione in materia di Ambiente fino al 31 dicembre 2020 (*Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013*), presuppone che considerazioni di carattere ambientale trovino piena integrazione nell’ambito delle diverse politiche, ivi incluse le politiche legate ai trasporti, al fine di garantire l’evoluzione verso un’economia a basse emissioni di carbonio.

Quest’approccio è ben evidente, inoltre, nell’espresso richiamo fatto nel *Libro Bianco dei trasporti - Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile (COM(2011) 144)*, che costituisce uno dei documenti strategici cardine su cui gli Stati Membri devono basare le proprie scelte nel promuovere sistemi di trasporto sostenibili.

Il Libro Bianco riconosce, infatti, il contributo degli obiettivi riferiti al trasporto marittimo e ai connessi sistemi logistici, nel perseguimento della generale finalità di ottimizzare l’efficacia delle catene logistiche multimodali e di incrementare l’uso di modi di trasporto più efficienti sotto il profilo energetico.

Lo stesso Accordo di Partenariato per l’impiego dei fondi strutturali a livello europeo si pone in linea con tali obiettivi sostenendo attraverso l’Obiettivo tematico 7 lo sviluppo ed il miglioramento dei sistemi di trasporto sostenibili dal punto di vista dell’ambiente ed a bassa emissione di carbonio, inclusi vie navigabili interne e trasporti marittimi, porti, collegamenti multimodali e infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile, mediante il perseguimento dell’obiettivo specifico di aumentare la competitività del sistema portuale e interportuale.

Riconoscere il contributo del sistema portuale e dell’ottimizzazione della catena logistica (collegamenti con l’entroterra e multimodali) alla sostenibilità non significa, tuttavia, sottovalutare gli impatti ambientali correlati al trasporto marittimo che, come ribadito anche nella *“Guida Verde: verso l’eccellenza nella gestione e nella sostenibilità ambientale dei porti”* dell’Environmental Sea Ports Organisation“ (ESPO), sono essenzialmente riconducibili

a: inquinamento dell'aria, del suolo e delle acque, conservazione dell'energia e cambiamento climatico, inquinamento acustico e produzione di rifiuti.

A fronte di tale constatazione è, tuttavia, opportuno mettere in evidenza gli innumerevoli interventi e le iniziative - sperimentate con successo anche in Italia - finalizzate a garantire: una riduzione delle emissioni di gas serra; il conseguimento di un *“buono stato ambientale”* delle acque marine; un rafforzamento della legislazione in materia di impianti portuali di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui delle navi mercantili; il miglioramento del sistema regolamentare legato alla demolizione delle navi; la riduzione delle emissioni di ossidi di zolfo e ossidi di azoto prodotte dalle navi (cui si ricollega la Direttiva 2012/33/UE relativa al tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo); l'utilizzo di fonti alternative ai combustibili nei porti, compresa l'elettificazione delle banchine (*cold ironing*); la riduzione del rumore causato, nella maggior parte dei casi, dai motori ausiliari per la generazione autonoma dell'energia elettrica, la promozione e applicazione di un sistema europeo di gestione ambientale per i trasporti marittimi.

Tali considerazioni si pongono in continuità con quanto previsto nella Comunicazione *Obiettivi strategici e raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018 (COM(2009) 8)*, dove si specifica che per una navigazione di qualità, elemento cardine per l'acquisizione di un vantaggio competitivo, sia necessario puntare al miglioramento delle prestazioni ambientali.

Perché ciò sia possibile è fondamentale adottare un approccio integrato ed una politica di sviluppo effettivamente sostenibile in grado di garantire una maggiore integrazione degli obiettivi e requisiti ambientali nelle attività portuali, e nei pertinenti strumenti di pianificazione, nonché la creazione di nuovi partenariati tra i soggetti coinvolti nelle complesse catene logistiche. Ad oggi i temi del bilancio energetico e della innovazione tecnologica applicata alla riduzione delle emissioni inquinanti è poco presente nella portualità italiana, nonostante alcune recenti innovazioni legate a protocolli di Intesa firmati nel primo trimestre 2015 tra Enel e i Porti di La Spezia, Venezia e Civitavecchia, contenenti,

fra le misure più significative, il rifornimento elettrico delle navi in sosta, grazie alle banchine elettrificate, con l'adozione di un sistema che consentirà alle navi di spegnere i generatori ausiliari durante la permanenza in porto, azzerandone così l'inquinamento acustico e riducendone di oltre il 30% le emissioni di CO₂ e di oltre il 95% quelle di particolato e di ossidi di azoto, secondo le stime di impatto formulate da OECD ³.

³ OECD (2011), *Environmental Impacts of International Shipping: The Role of Ports*, OECD Publishing.

2. Lo stato attuale del settore portuale e logistico

2.1 Il sistema portuale e logistico nella programmazione europea

Il Piano Strategico Nazionale dei Porti e della Logistica, rappresentando uno strumento servente a esigenze nazionali di programmazione strategica, si colloca in ogni caso all'interno di un quadro programmatico di livello comunitario, come strumento nazionale attraverso cui l'Italia contribuisce alla realizzazione dello *spazio unico europeo dei trasporti*.

Il ruolo dei Porti all'interno delle politiche comunitarie di sviluppo è definito da una serie di atti comunitari di varia natura, che dal **Libro Bianco sui trasporti**⁴ del **2001**, dalla sua revisione intermedia⁵ e dal **Nuovo Libro Bianco**⁶, arrivano fino ai documenti relativi alla **Rete TEN-T** e al **CEF** e si integrano con la **Strategia Europa 2020**⁷, che promuove nei diversi settori una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. L'insieme di queste politiche costruisce un ritratto dei **porti al centro dello sviluppo economico, porte di accesso** al mercato interno e alla rete logistica e di transito per *l'export*, **nodi dove sperimentare efficienza e innalzare la competitività**, centri di un'economia sostenibile.

⁴ CE, COM(2001) 370, Bruxelles, 12 settembre 2001 - Libro Bianco "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte".

⁵ CE, COM(2006) 314 definitivo, Mantenere l'Europa in movimento - una mobilità sostenibile per il nostro continente Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea.

⁶ CE, COM(2011) 144 definitivo, Bruxelles, 28.3.2011 - "Libro Bianco - Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile".

⁷ COM(2010) 2020, EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

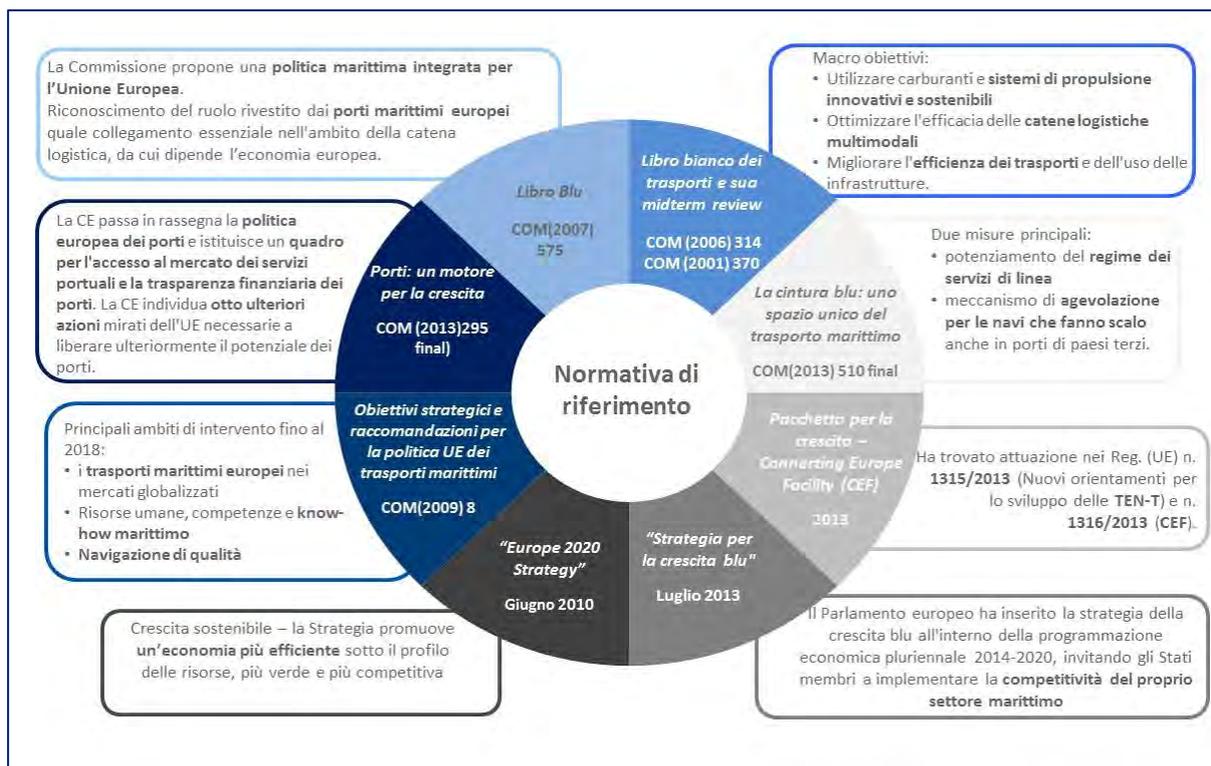


Figura 2 - Documenti comunitari di riferimento

Il Piano punta a contribuire alla declinazione su base nazionale, secondo scelte di governance e di indirizzo, delle linee di *policy* definite a più riprese nei documenti citati.

In particolare, si prendono le mosse dai fondamentali assunti del Libro Bianco del 2011, che ribadisce l'importanza di investire su **modalità sostenibili**, sul **completamento delle reti** e sull'**efficientamento dei sistemi di trasporto e logistici** soprattutto **con le nuove tecnologie** e individua alcuni macro obiettivi (*Mettere a punto e utilizzare carburanti e sistemi di propulsione innovativi e sostenibili, Ottimizzare l'efficacia delle catene logistiche multimodali, incrementando tra l'altro l'uso di modi di trasporto più efficienti sotto il profilo energetico e Migliorare l'efficienza dei trasporti e dell'uso delle infrastrutture mediante sistemi d'informazione e incentivi di mercato*), che ha trovato attuazione nell'adozione dei seguenti strumenti regolatori ed operativi:

- ▶ il Regolamento (UE) n. 1315/2013, che stabilisce gli Orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della Rete Trans-europea dei Trasporti;
- ▶ i *Work Plan* di corridoio, redatti in attuazione dell'art. 47 del Reg. 1315/2013;
- ▶ il Regolamento (UE) n. 1316/2013, che istituisce un Meccanismo per Collegare l'Europa.

- ▶ il Piano di azione per i trasporti per la regione del Mediterraneo 2014-2020 (RTAP).

L'importanza del percorso che ha condotto all'adozione degli Orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della Rete Trans-europea dei Trasporti e alla istituzione di un Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*) risiede nel fatto di **avere posto le basi per la definizione di priorità e per l'adozione di scelte che costituiscono la Pianificazione europea dei Trasporti, vero e proprio *framework* di riferimento per le pianificazioni nazionali.**

Al quadro normativo di riferimento sopra delineato si somma il **Piano di azione per i trasporti per la regione del Mediterraneo 2014-2020 (RTAP)** che, oltre a rappresentare un elemento di ulteriore integrazione tra l'Unione Europea ed i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, valorizza il ruolo dell'Italia nella costruzione di una **rete di trasporto Euro-Mediterranea.**

2.1.1 Il Reg. (UE) n. 1315/2013 ed i Work Plan di corridoio

- ▶ Il **Reg. (UE) n. 1315/2013** dell'11 dicembre 2013, che stabilisce gli **Orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della Rete Trans-europea dei Trasporti**, rappresenta l'atto conclusivo del percorso di revisione della politica in materia di TEN-T, avviata nel febbraio 2009. La pianificazione, lo sviluppo e il funzionamento delle **Reti Trans-europee di trasporto** (Reti TEN-T) **perseguono obiettivi di buon funzionamento del mercato interno e di rafforzamento della coesione economica/sociale/territoriale** attraverso la promozione di interconnessioni e interoperabilità tra reti di trasporto nazionali in modo efficiente e sostenibile, il tutto attraverso un'integrazione modale in tutta la rete, a livello di infrastrutture, di flussi informativi, di servizi e di procedure.

Il Regolamento assume un **modello di struttura a doppio strato**, costituita da:

- ▶ una **rete globale (*comprehensive network*)**, che dovrebbe configurarsi come una rete di trasporti estesa all'intero territorio dell'UE in grado di garantire accessibilità e connettività a tutte le regioni dell'Unione;
- ▶ una **rete centrale (*core network*)**, che rappresenta la "spina dorsale" strategica dello sviluppo di una rete di trasporto multimodale sostenibile di stimolo allo sviluppo dell'intera rete *globale*, e di cui fanno parte quegli elementi della rete globale che

rivestono la più alta importanza strategica ai fini del conseguimento degli obiettivi per lo sviluppo dell'intera rete TEN-T.

Il Regolamento individua altresì – per Aeroporti, Porti, Porti Interni e Terminali Ferroviari Stradali – i nodi appartenenti alla rete *globale* o *centrale*. Con tale scelta l'Unione Europea, per la prima volta, ha definito un assetto pianificatorio capillare e con forte rilevanza strategica e con l'adozione di una logica di "rete": una logica di forte riduzione e concentrazione dei corridoi, limitati a quegli assi in grado di interagire con i gangli urbani e logistici dell'intero sistema comunitario; i nuovi corridoi collegano realtà urbane, nodi portuali, interportuali e aeroportuali ottimizzando al massimo tutte le forme di interscambio tra i nodi della produzione⁸. Per l'Italia, i porti che rientrano nelle rete *centrale* – e, quindi, ritenuti *strategici* ai fini del conseguimento degli obiettivi della rete trans-europea dei trasporti, nonché rispondenti all'evoluzione della domanda di traffico e alla necessità del trasporto multimodale, – sono: Ancona, Augusta, Bari, Cagliari, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Napoli, Palermo, Ravenna, Taranto, Trieste e Venezia⁹. Grande rilievo viene dato ai vari tipi di infrastruttura di trasporto che contribuiscono alla costruzione della rete: *ferroviaria*, *per vie navigabili*, *stradale*, *marittima e autostrade del mare* (che rappresentano la "dimensione marittima delle reti trans-europee di trasporto"), *aerea* e *multimodale*: per ognuna di esse viene fornito il requisito minimo dell'infrastruttura e le priorità di sviluppo.

Gli Stati Membri interessati dai Corridoi (e l'Italia tra questi) dovrebbero assicurare l'adozione di misure appropriate affinché i progetti di interesse comune siano conclusi entro il 2030 (per la rete *centrale*) e completare la rete *globale* entro il 2050. Per garantire l'integrazione modale sono stati definiti anche specifici requisiti (per le varie modalità di trasporto) sotto il profilo dell'infrastruttura, delle applicazioni telematiche, delle attrezzature e dei servizi.

⁸ Cfr. Allegato infrastrutture al DEF.

⁹ Il Regolamento individua anche 25 porti della rete *globale*: Brindisi, Carloforte, Chioggia, Civitavecchia (per la quale tuttavia è in corso un percorso per il riconoscimento della qualità di porto *centrale*), Fiumicino, Gaeta, Gela, Golfo Aranci, La Maddalena, Marina di Carrara, Messina, Milazzo, Monfalcone, Olbia, Palau, Piombino, Porto Levante, Porto Torres, Portoferraio, Portovesme, Reggio Calabria, Salerno, Savona-Vado, Siracusa, Trapani. Anche per quanto riguarda i *porti interni*, sono individuati porti della rete *centrale* (Cremona, Mantova, Ravenna, Trieste, Venezia) e porti appartenenti alla rete *globale* (Chioggia, Milano, Monfalcone, Porto Levante, Porto Nogaro, Rovigo).

Il quadro che ne risulta è una strategia comunitaria (frutto di un serrato negoziato con gli Stati Membri) che definisce i Corridoi, le infrastrutture da realizzare, le priorità ed i tempi.

L'Italia è interessata da quattro Corridoi:

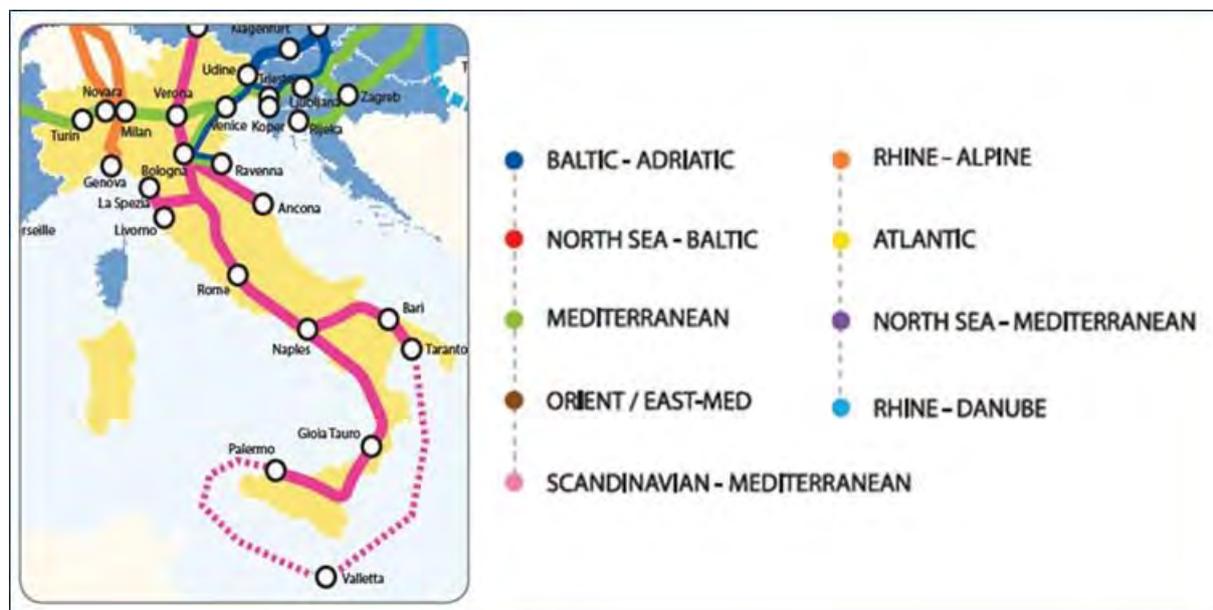


Figura 3 - Corridoi europei transitanti per l'Italia

- ▶ **Baltico-Adriatico:** si estende dai porti polacchi di Gdansk, Gdynia, Szczecin e *Swinoujście* e, passando attraverso la Repubblica Ceca o la Slovacchia e l'Austria orientale, raggiunge il porto sloveno di Capodistria ed i **porti italiani di Trieste, Venezia e Ravenna**. Il corridoio comprende ferrovie, strade, aeroporti, porti e terminali ferroviario - stradali (RRT);
- ▶ **Scandinavo-Mediterraneo:** si estende dal confine russo-finlandese a Stoccolma e attraversa la Svezia meridionale, la Danimarca, la Germania, l'Austria occidentale, l'Italia (collegamenti con i **porti della Spezia, Livorno, Ancona, Bari, Taranto, Napoli Gioia Tauro e Palermo**) e raggiunge Malta. Il corridoio comprende ferrovie, strade, aeroporti, porti, terminali ferroviario-stradali (RRT) e sezioni di "Autostrade del Mare";
- ▶ **Mediterraneo:** collega i porti della Penisola Iberica con l'Ungheria ed il confine ucraino, passando per il Sud della Francia, Lione, l'Italia settentrionale e la Slovenia, con una sezione in Croazia. Il corridoio comprende ferrovie, strade, aeroporti, porti e terminali ferroviario-stradali e, nell'Italia settentrionale, la via navigabile interna costituita dal fiume Po;

- ▶ **Reno-Alpi:** collega i porti del Mare del Nord di Anversa, Rotterdam e Amsterdam e il porto italiano di Genova attraversando la valle del Reno, la Svizzera e, nel Nord Italia, Milano. Il corridoio comprende ferrovie, strade, aeroporti, porti, terminali ferroviario-stradali ed il Reno come via navigabile interna.

In tale contesto, l'apertura dei corridoi all'Area Mediterranea rappresenta, in particolare, un ulteriore elemento di valorizzazione dell'Italia nelle dinamiche dei traffici merci e passeggeri nel Mediterraneo e, più in generale, in Europa.

In relazione ai corridoi europei, infine, risulta di particolare interesse la modalità di gestione dei *Work Plan*. Con l'adozione dei *Work Plan* di Corridoio (dicembre 2014), la strategia comunitaria si è dotata di uno strumento di attuazione progettato e calato sui singoli Corridoi, con un indirizzo preciso rispetto alle strategie a livello di singolo Stato Membro. Per ogni Corridoio è stato identificato un coordinatore – nominato dalla Commissione al fine di facilitare la realizzazione coordinata della rete centrale, del sistema ERTMS e delle Autostrade del mare – assistito da un segretariato e da un forum consultivo che include gli Stati Membri interessati e gli stakeholder. Agendo in nome della Commissione Europea, il coordinatore di ciascun corridoio ha il mandato di redigere il relativo *Work Plan*, di monitorarne l'implementazione, di rilevare le criticità ed i rimedi possibili, di effettuare raccomandazioni agli Stati Membri in merito allo sviluppo dei trasporti lungo i corridoi o l'accesso a fonti di finanziamento, di riferire annualmente al Parlamento Europeo, al Consiglio, alla Commissione ed agli Stati Membri interessati sullo stato di avanzamento del *Work Plan*. Per ciascuno dei corridoi, il *Work Plan* dovrà contenere un'indicazione strategica relativa all'infrastrutturazione nel breve e nel medio termine, con un orizzonte temporale al 2030, coerentemente con la strategia di completamento della rete centrale. L'obiettivo dei *Work Plan* consiste nell'integrare gli obiettivi e le priorità stabilite per il periodo di programmazione 2014-2020, producendo il disegno di un quadro complessivo di investimenti nelle infrastrutture di trasporto. A tal fine, ciascun *Work Plan*, redatto dal coordinatore, deve essere sottoposto all'approvazione degli Stati Membri direttamente interessati, e quindi al Parlamento Europeo, al Consiglio ed alla Commissione. Nel capitolo del Piano dedicato alla *governance* si andrà a declinare le modalità di interrelazione tra il

coordinatore di Corridoio e le strutture dedicate alla gestione ed alla candidatura delle progettualità in cui saranno ricomprese le Autorità Portuali esistenti.

2.1.2 Il Reg. (UE) 1316/2013 - Il Meccanismo per collegare l'Europa

Il Reg. (UE) N. 1316/2013, che istituisce un **Meccanismo per Collegare l'Europa** (*Connecting Europe Facility – CEF*), stabilisce le condizioni, i metodi e le procedure per la concessione di un'assistenza finanziaria dell'Unione alle reti trans-europee al fine di sostenere progetti infrastrutturali di interesse comune nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia e di sfruttare le potenziali sinergie tra di essi. Il Regolamento rappresenta un'importante leva finanziaria dedicata alla realizzazione dei corridoi, definendo la dotazione finanziaria per il periodo 2014-2020 in misura di circa 33,2 miliardi di euro, dei quali circa 26,2 miliardi per il settore dei trasporti, di cui 11,3 trasferiti dal Fondo di coesione e da investire esclusivamente negli Stati membri ammissibili al finanziamento per tale Fondo. Il Regolamento definisce condizioni, metodi e procedure per la concessione di un'assistenza finanziaria dell'Unione alle reti trans-europee al fine di sostenere progetti infrastrutturali di interesse comune.

2.1.3 Il Piano di azione per i trasporti per la regione del Mediterraneo 2014-2020 (RTAP)

L'UE a partire dal trattato di Maastricht (1991) punta ad una rete comune per i trasporti. Nello stesso 1991 l'UE propone di estendere la rete verso i Paesi dell'Est. Verso Sud il processo inizia a Barcellona nel 1995, ma è con la prima Conferenza Euro-Mediterranea dei Trasporti tenutasi a Marrakech nel 2005 che si è avviato un processo di intensa cooperazione tra i Paesi delle due sponde del Mediterraneo nel settore dei trasporti. Un passaggio cruciale è stato rappresentato dall'approvazione di un Piano d'Azione per i Trasporti per la regione del Mediterraneo per il periodo 2007-2013, i cui risultati sono stati oggetto di una valutazione approvata durante l'incontro dei Ministri dei Trasporti dell'Unione per il Mediterraneo (UpM) in occasione della Conferenza Euro-Mediterranea di Bruxelles del 14 novembre 2013. Nella stessa Conferenza è stata adottata una Dichiarazione che ribadisce la centralità della **cooperazione Euro-Mediterranea in ambito di trasporti**, basata su due pilastri:

- a) **riforma regolatoria e convergenza** nei diversi segmenti del Trasporto;
- b) implementazione della futura **Rete di Trasporto Trans-Mediterranea (TMN-T)**, che dovrà essere collegata alla rete TEN-T. (cfr. paragrafo seguente, ad essa dedicato.)

Nel corso del 13° Forum del Trasporto Euromediterraneo (Bruxelles, 25 marzo 2015), è stato quindi approvato il nuovo RTAP per il periodo 2014-2020. Nel Piano, che ribadisce gli obiettivi del precedente periodo di programmazione, si definisce un quadro di riferimento che dà coerenza a tutte le iniziative, siano esse di livello bilaterale, sub-regionale, regionale ed internazionale, che interessano il settore dei trasporti nel contesto Mediterraneo. Ai fini del raggiungimento degli obiettivi del Piano, sono previste 23 azioni, suddivise in quattro ambiti di intervento:

- ▶ Trasporto marittimo
- ▶ Trasporto di terra (strada, ferrovia, trasporto urbano)
- ▶ Trasporto aereo
- ▶ Rete Euro-Mediterranea integrata di trasporto multimodale
- ▶ L'implementazione del RTAP sarà coordinata e monitorata dallo **strumento per il dialogo Euromed** istituito in seno all'Unione per il Mediterraneo e coordinato dalla Commissione Europea con il supporto del Segretariato dell'UpM ed il coinvolgimento di tutti gli Stati membri sia a livello ministeriale sia attraverso gruppi di lavoro tematici.
- ▶ Le azioni per il trasporto marittimo e quelle per l'integrazione della rete multimodale sono di specifico interesse per il PSNPL, e pertanto si intendono specificamente richiamate.
- ▶ In particolare per i trasporti marittimi: l'azione 1 volta all'efficienza ed alla trasparenza nei porti; l'azione 2 e la 3 volte alla *safety* ed alla *security*; la 4 all'ambiente; la 5 per il training e la certificazione; la 6 per le autostrade del mare trans-mediterranee; la 7 per i diritti dei passeggeri nei trasporti marittimi.
- ▶ Per le integrazioni delle reti: la 19 è l'azione specifica per la connessione TMN T con TEN T; la 20 per il supporto finanziario; la 21 per gli strumenti tecnici; la 22 per lo sviluppo della logistica; la 23 per l'estensione della TMN T. Per quest'ultimo punto si rinvia al paragrafo specifico delle TMN T.

IL PSNPL si pone in raccordo diretto con il RTAP 2014-2020, e a tal fine si avvierà un percorso di piena integrazione, come desumibile anche dalle azioni di cui al cap. 4 del presente Piano.

2.1.4 La Rete di Trasporto Trans-Mediterranea – TMT

Il Mediterraneo, negli ultimi anni, ha riaffermato la sua posizione strategica con l'incremento delle relazioni tra i Paesi delle due sponde, e con la riacquisita centralità nelle relazioni fra l'UE ed il resto del mondo tramite esso.

Ad oggi, è possibile affermare come non esista un sistema definito per il trasporto nel Mediterraneo, ma solo un insieme scoordinato di rami e nodi, senza alcuna organizzazione a rete.

L'UE a partire dal trattato di Maastricht si è data come obiettivo centrale lo sviluppo di una rete comune tra i 15 Paesi membri.

Nello stesso 1991 si è svolta la Conferenza Paneuropea di Praga per verificare le condizioni per estendere verso Est i progetti intra-UE. A Creta (1994) sono stati identificati i corridoi extra-UE, e a Helsinki (1997) i corridoi (TINA) nei Paesi dell'Est sono finanziati dall'UE. In sei anni (91-97) è definito un nuovo gruppo di progetti verso Est che è finanziato, pur non essendo quei Paesi, allora, parte integrante dell'UE.

Verso Sud il processo inizia a Barcellona nel 1995, dopo 10 anni si svolge la prima conferenza Euro-Mediterranea dei Trasporti (Marrakech 2005) e dopo altri 8 la seconda (Bruxelles 2013), in cui si decide di realizzare una rete Euro-Mediterranea dei Trasporti.

La rete dei trasporti del Mediterraneo

Il 14 novembre 2013 si è svolta a Bruxelles la Conferenza sui trasporti nel Mediterraneo. Hanno partecipato i ministri dei trasporti di tutti i Paesi che compongono l'Unione per il Mediterraneo (UfM, Union for the Mediterranean), sotto la Co-presidenza dell'Unione Europea e del Regno Hascemita di Giordania. Dell'UfM fanno parte i 28 Paesi UE, la Commissione Europea e 15 Paesi della sponda Sud del Mediterraneo.

Nella dichiarazione finale di Bruxelles sono richiamati i passi svolti da Marrakech in avanti, nell'ambito del Processo di Barcellona.

I ministri hanno affermato: la necessità di un sistema di trasporto sicuro, sostenibile ed efficiente; il ruolo chiave che ha una rete dei trasporti Euro-Mediterranea integrata e multimodale, per rafforzare gli scambi tra gli Stati UE ed i Partner Mediterranei e tra gli stessi Partner Mediterranei; l'importanza della cooperazione Euro mediterranea fondata sulla

convergenza delle normative nelle varie modalità di trasporto e sull'esigenza di realizzare una Rete Trans-Mediterranea dei Trasporti (TMN T) che sia connessa alla rete europea dei trasporti (TEN T).

I Ministri hanno dato mandato al Forum Euro-Mediterraneo dei Trasporti, di definire una mappa indicativa della rete TMN T, di identificare una lista di progetti prioritari nella TMN-T, insieme con le azioni rilevanti di supporto; di esplorare gli scenari di possibili connessioni tra la rete TMN T e la rete TEN T.

Gli scambi nel Mediterraneo tra i Paesi del gruppo 5+5

I ministri, nella Conferenza di Bruxelles, hanno richiamato l'importante cooperazione avuta con il gruppo dei Paesi 5+5, il cui segretariato è gestito dal CETMO (Centre d'Etudes des Transports pour la Méditerranée Occidentale). I Paesi della sponda Nord sono: Francia, Italia, Malta, Portogallo, Spagna. I Paesi della sponda Sud sono: Algeria, Libia, Mauritania, Marocco, Tunisia. I ministri dei trasporti del gruppo 5+5 hanno svolto 8 conferenze, l'ultima a Lisbona nell'Ottobre 2014.

Nelle Tabelle 1 e 2 sono riportati i dati sintetici CETMO relativi al 2010; i dati sono gli ultimi disponibili per le relazioni 5+5, che considerano già la crisi. Senza voler svolgere un'analisi sistematica dei flussi commerciali che viene svolta nelle altre sezioni del Capitolo 2, è comunque possibile trarre alcuni elementi di sintesi utili per evidenziare l'impatto che ha sull'Italia, la rete dei trasporti nel Mediterraneo.

(Mln €)	ALGERIA	MAROCCO	LIBIA	TUNISIA	MAURITANIA	5+5	RESTO DEL MONDO	TOTALE
ITALIA	2.862	1.422	2.696	3.417	17	10.414	305.732	316.146
FRANCIA	5.230	3.984	980	3.388	198	13.779	367.357	381.136
SPAGNA	2.037	3.448	259	896	80	6.719	176.475	183.195
MALTA	7	4	85	8	0	104	2.754	2.859
PORTOGALLO	210	301	43	141	8	702	33.411	34.113
5+5	10.346	9.158	4.063	7.849	303			

(Mln €)	ALGERIA	MAROCCO	LIBIA	TUNISIA	MAURITANIA	5+5	RESTO DEL MONDO	TOTALE
RESTO DEL MONDO	20.640	18.023	10.705	9.507	1.272		0	0
TOTALE	30.986	27.182	14.768	17.355	1.575		0	0

Tabella 1 - Scambi nel Mediterraneo tra i Paesi del gruppo 5+5 (A)

(Mln €)	ITALIA	FRANCIA	SPAGNA	MALTA	PORTO GALLO	5+5	RESTO DEL MONDO	TOTALE
ALGERIA	8.058	2.318	4.550	2	269	15.198	28.027	43.225
MAROCCO	525	2.835	2.744	7	109	6.220	7.564	13.784
LIBIA	12.275	4.724	3.352	52	737	21.140	13.139	34.279
TUNISIA	2.330	3.532	628	6	112	6.608	6.375	12.982
MAURITANIA	119	174	101	0	1	396	1.375	1.771
5+5	23.308	13.583	11.375	67	1.228			
RESTO DEL MONDO	340.788	428.144	225.583	4.223	55.761		0	0
TOTALE	364.096	441.728	236.958	4.290	56.989		0	0

Tabella 2 - Scambi nel Mediterraneo tra i Paesi del gruppo 5+5 (B)

- L'Italia acquista dai 5 Paesi del Sud merci per 23.4 miliardi di euro, e vende per 10.4; complessivamente il volume degli scambi è quindi di 33.8 miliardi con una differenza, in rosso, di 13 miliardi.
- La Francia ha un volume complessivo di 27,4 miliardi, in pieno equilibrio tra acquisti e vendite.
- La Spagna ha un volume di 18 miliardi, il Portogallo di 2 miliardi, Malta di 0,17.
- Inoltre, l'Italia, da sola, acquista il 50% delle merci acquistate dai 5 Paesi del Nord nei 5 Paesi del Sud.

Da questi dati sintetici emerge che l'Italia è il primo Paese per interscambi nel Mediterraneo, ed è il primo contribuente netto, a differenza degli altri Paesi che hanno una bilancia commerciale in equilibrio, o muovono risorse modeste.

È utile sottolineare che i dati considerati sono la traduzione in valore di merci materiali, e non di servizi immateriali, è quindi evidente che gli scambi si basano sulla qualità del sistema dei trasporti utilizzato, e le merci possono essere tanto più esportate (anche solo coprendo il rosso di cui sopra) quanto più la rete dei trasporti è efficiente ed efficace.

L'Italia e la programmazione della TMN T

Per la rete del Mediterraneo è necessaria una strategia unitaria in relazione al dibattito internazionale in corso presso il Forum.

Il ruolo dell'Italia è importante, per le decisioni relative a tutta l'UE ed al Mediterraneo, sia per la localizzazione geografica che per lo scenario economico-commerciale, come definito nel capitolo 1: dalle poche cifre sopra riportate, emerge che i trasporti nel Mediterraneo impegnano miliardi di euro ma evolvono con una programmazione blanda, di cui l'Italia può e deve diventare motore centrale. Per attivare una politica propositiva dell'Italia, vengono definite specifiche attività nell'ambito delle azioni previste dal PSNPL.

Le scadenze decisionali

Il processo a livello europeo sta andando avanti, ed insieme alla rete TMN T, si sta lavorando al Piano di azione per i trasporti nel Mediterraneo (par. 2.1.3).

Il 10 dicembre 2014 si è tenuta in Italia, a Civitavecchia, la conferenza per il finanziamento delle reti del Mediterraneo TMN T. La Conferenza di Alto-Livello UfM ha visto la partecipazione di tutti i Paesi Partner Euro-Mediterranei e più di altri 120 soggetti titolati: principali istituzioni finanziarie Europee ed internazionali, compagnie private. La Conferenza ha offerto un'importante occasione di dialogo tra i promotori dei progetti ed i beneficiari, per approfondire come mobilitare e coordinare tutti i potenziali partner verso l'effettiva implementazione della TMN T, ed i suoi progetti prioritari in relazione alla TEN T. Nella Conferenza sono stati proposti strumenti innovativi e modi alternativi per il finanziamento considerando il ruolo importante che il settore privato può assumere. In particolare sono

stati analizzati gli strumenti accessibili per facilitare il finanziamento dei progetti TMN T, per mezzo di Assistenza Tecnica, PPP, ed altro; è stata sottolineata l'importanza di promuovere il coordinamento tra i differenti attori.

Entro il 2016 si svolgerà la Conferenza dei ministri dei Trasporti dei Paesi del Mediterraneo, in cui si decideranno le linee guida fondamentali per la definizione della rete TMN T.

Come già detto, e alla luce di tutti gli elementi sopra rappresentati, il Piano costituisce quindi una tappa decisiva per il rilancio italiano nelle politiche del Mediterraneo. Su questa base le azioni del PSNPL (cfr. cap. 4) disegnano una nuova prospettiva, nell'ambito del processo di Barcellona e degli *avanzamenti* dell'Unione per il Mediterraneo.

2.1.5 I corridoi merci ferroviari, il Reg 913/2010

L'UE, sin da Maastricht, ha posto l'obiettivo della realizzazione di un sistema condiviso e integrato dei trasporti che connetta tutti i Paesi dell'Unione.

Il sistema portuale, senza un'integrazione profonda con il sistema ferroviario e stradale, non può esplicitare le potenzialità che il posizionamento geografico ed economico dell'Italia offre: l'integrazione terrestre, ferroviaria sulle lunghe distanze e stradale sulle brevi e medie, costituisce fattore necessario per la costituzione di un sistema portuale nazionale.

La Rete TEN T e i corridoi infrastrutturali ferroviari

L'Italia è interessata da 4 corridoi infrastrutturali ferroviari TEN T.

- Baltico-Adriatico: da Ravenna/Trieste a Danzica.
- Scandinavo-Mediterraneo: da Helsinki a Valletta.
- Mediterraneo: da Algeiras a Budapest (comprende la Torino-Lione)
- Reno-Alpi: da Genova a Rotterdam.

I Corridoi TEN T sono presentati e discussi nel paragrafo 2.1.1, vengono qui richiamati perché costituiscono riferimento finale della integrazione a sistema della portualità italiana, e quindi costituiscono invarianti per le decisionalità dei singoli porti.

Situazione attuale della rete ferroviaria UE

L'UE, oltre a porre l'obiettivo di un sistema integrato futuro (TEN T), si pone il problema della situazione attuale.

Nei fatti la situazione attuale dei sistemi ferroviari dei Paesi UE ha una molteplicità di caratteristiche tecniche, che implicano una sconnesione tra i vari Paesi; tale situazione determina un grave ostacolo al perseguimento delle strategie UE.

Le principali differenze nelle caratteristiche tecniche riguardano:

- distanza tra i binari (scartamento) che non è identica in tutti i Paesi;
- alimentazione elettrica;
- dispositivi di segnalamento
- lunghezza massima del treno che può circolare;
- peso massimo del treno;
- sagome delle gallerie e quindi dimensioni (altezze) dei carri ferroviari che possono transitare.

Interoperabilità ferroviaria tecnica e corridoi ERTMS

L'UE introduce l'interoperabilità per il segnalamento e mette a punto un sistema comune per la gestione del traffico detto ERTMS (*European Rail Traffic Management System*), a cui l'Italia si adeguerà secondo un Deployment Plan concordato con la DG Move.

Nel 2009 vengono individuati 6 corridoi da attrezzare con ERTMS, e viene definito un calendario di completamento.

L'Italia è interessata da tre corridoi:

- Corridoio A: Rotterdam - Genova, entro il 2015;
- Corridoio B: Stoccolma - Napoli, fino a Verona entro il 2015, a Napoli entro il 2020;
- Corridoio D: Valencia - Budapest, entro il 2015.

Interoperabilità ferroviaria commerciale e corridoi merci

I corridoi ERTMS avviano a soluzione uno dei problemi tecnici prima evidenziati. Accanto ai problemi tecnici rimangono aperti problemi di disconnessione commerciale, di rilievo ancora maggiore: gli operatori che effettuano un servizio internazionale tra due Paesi, attraversandone un terzo, devono contrattualizzare tre proprietari di rete, concordare i

prezzi, concordare gli orari, e quindi trovare una soluzione alle specifiche tecniche di reti diverse.

Nel 2010 (Reg 913), l'UE, nell'ambito delle strategie per la crescita e l'occupazione, individua come elemento essenziale per una mobilità sostenibile, l'attivazione di corridoi merci ferroviari (***Rail Freight Corridor, RFC***) internazionali.

Un corridoio merci RFC è formato dall'insieme delle linee ferroviarie, comprese le linee ferrovia-traghetto, nel territorio degli Stati membri e, ove opportuno, Paesi terzi europei, che collegano due o più terminali lungo un tracciato principale. Il corridoio fornisce uno sportello unico a tutti gli operatori che attivano treni merci internazionali lungo le linee appartenenti al corridoio.

Nel 2013 i corridoi merci sono stati aggiornati, rispetto ai nuovi corridoi infrastrutturali TEN T, e sono state definite le date per l'istituzione di ognuno. L'Italia è interessata da 4 corridoi:

- RFC 1: da Genova a Rotterdam ed Anversa, novembre 2013.
- RFC 3: da Stoccolma ad Augusta e Palermo, novembre 2015.
- RFC 5: da Trieste a Danzica, novembre 2015.
- RFC 6: da Algeciras a Budapest, novembre 2013.

I corridoi RFC 1 e RFC 5

Il corridoio RFC 1 è stato attivato ed ha sede in Germania, il corridoio RFC 5 è in corso di attivazione ed ha sede in Polonia.

I due corridoi sono strategici per l'Italia perché costituiscono la base di partenza dai due grandi archi portuali italiani est ed ovest verso l'UE. Il corridoio RFC 1, Reno-Alpino, raccorda il sistema Nord-Tirrenico con il Mare del Nord. Il corridoio RFC 5, Baltico-Adriatico, raccorda il sistema Nord-Adriatico con il Baltico.

Il corridoio RFC 3

Il corridoio RFC 3 è in via di attivazione, e deve essere ufficialmente operativo a fine 2015. È stato già sviluppato il primo studio sulla domanda (*Transport Market Study TMS*), in cui sono

state analizzate le caratteristiche tecniche attuali del corridoio rispetto alle richieste degli operatori ed ai principali colli di bottiglia.

Il corridoio Scandinavo-Mediterraneo attraversa tutta l'Italia e collega i porti del Mezzogiorno con le aree economiche più forti dell'UE.

Nello studio di domanda si segnala che il corridoio RFC 3 potrebbe costituire dall'Italia per la Germania del Sud una valida alternativa ai corridoi RFC 1 Reno-Alpino e RFC 8 Mar del Nord-Baltico.

Il corridoio RFC 6

Il corridoio RFC 6 è stato attivato, ed ha la sede operativa in Italia, è il corridoio che attraversa tutta la Pianura Padana ed il Triveneto, dalla Spagna e la Francia verso la Slovenia e l'Ungheria. Il corridoio attraversa questi 5 Paesi europei. Considerando solo la caratteristica lunghezza treno, si nota che in Francia possono circolare su tutto il territorio treni fino a 750 metri, mentre in Italia ci sono tratti in cui passano al più treni da 550 metri.

La lunghezza del treno merci è una caratteristica tecnica, ma ha risvolti commerciali particolarmente importanti perché con essa cresce anche il vantaggio di portare merci perché il costo per vagone si riduce. Più corto è il treno minore è il vantaggio.

RFC 6 ha informato, nell'aprile 2015, che la prenotazione delle tracce per il 2016 ha avuto un incremento del 100% rispetto al 2015.

2.2 Il sistema portuale e logistico nella programmazione nazionale

Per offrire un quadro del sistema portuale e logistico nella programmazione nazionale è necessario effettuare una disamina dell'approccio ai trasporti ed alle infrastrutture nelle politiche di Coesione, partendo dal *Position paper* della Commissione Europea relativo al periodo di Programmazione 2014-2020, documento analitico della CE da cui hanno preso le mosse le attività negoziali che hanno condotto alla stipula dell'Accordo di Partenariato nell'ottobre 2014.

Nel suo Position paper¹⁰ del dicembre 2012, la Commissione Europea – nel porre l'accento sulla necessità di Ammodernare e integrare le infrastrutture di rete per il trasporto ferroviario e marittimo nelle aree meno sviluppate – sottolinea, tra le altre cose, la necessità che "l'Italia sfrutti maggiormente il proprio potenziale a livello di trasporto marittimo, anche nel più ampio contesto transnazionale, unitamente al miglioramento dei collegamenti ferroviari con l'entroterra. È necessario che l'Italia si basi su una **strategia inerente al ruolo e alla posizione dei vari porti in un contesto generale atto a creare piattaforme e corridoi logistici integrati efficienti**. I progetti collegati alla rete TEN-T dovrebbero essere inclusi in un unico programma nazionale per le Regioni meno sviluppate, con programmi regionali concentrati esclusivamente sulle infrastrutture a carattere regionale o locale".

A fronte di tale posizione, l'Italia – nel negoziare nell'ambito dell'Accordo di Partenariato¹¹ la propria strategia per l'individuazione degli ambiti di intervento della programmazione 2014/2020 – ha specificato le modalità di attuazione dell'Obiettivo tematico 7 denominato "*Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete*", che riguarda le sole Regioni meno sviluppate (Campania, Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata). Nell'Accordo viene ribadito che gli investimenti saranno destinati in via prioritaria ad interventi che insistono sui corridoi TEN-T che attraversano l'Italia o che sono funzionalmente complementari a migliorare l'accesso a tali corridoi.

Tra i risultati attesi degli obiettivi di ri-orientamento modale e miglioramento dei servizi in questa sede rilevano il potenziamento della modalità ferroviaria a livello nazionale e il miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale. Con riferimento a quest'ultimo, l'Accordo specifica che:

¹⁰ Rif. Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012. "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020.

¹¹ Per "Accordo di Partenariato" si intende "un documento preparato da uno Stato membro con il coinvolgimento dei *partner* in linea con l'approccio della *Governance* a più livelli, che definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi SIE al fine di perseguire la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e approvato dalla Commissione in seguito a valutazione e dialogo con lo Stato membro interessato" - Cfr. Reg. (UE) N. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

- ▶ la programmazione dovrà avvenire per “aree logistiche integrate”, che includono un sistema portuale, eventuali retroporti, interporti o piattaforme logistiche correlate a tale sistema e le connessioni rispettive ai corridoi multimodali della rete TEN;
- ▶ la strategia dovrà tenere in conto il “gigantismo navale”, concentrando i relativi servizi su un numero ristretto di scali della rete centrale TEN-T, rafforzati attraverso adeguate connessioni ferroviarie con i corridoi multimodali della rete centrale e valorizzati da un potenziamento dalla logistica retroportuale e/o interportuale;
- ▶ la competitività degli altri porti verrà sostenuta con interventi a supporto delle autostrade del mare, della logistica retroportuale e con interventi per le infrastrutture intermodali, *in primis* ferroviarie;
- ▶ tutti gli interventi saranno conformi ai Piani Regolatori Portuali in vigore;
- ▶ si dovrà perseguire l’ottimizzazione della filiera procedurale, anche attraverso l’interoperabilità tra i sistemi/piattaforme telematiche in via di sviluppo (Sportello Unico Doganale, Sportello marittimo, ecc.), in logica *single window/one stop shop* (doganale, ma non solo);
- ▶ lo sviluppo di un impianto integrato di comunicazione a servizio dello scambio di merci al consumo potrà, inoltre, essere supportato tramite la piattaforma UIRNET ed, eventualmente, da altre di interesse generale.

Queste indicazioni programmatiche a livello di Paese sono recepite all’interno del Programma Operativo Nazionale Infrastrutture e Reti 2014/2020 (attualmente in fase avanzata di negoziato con la Commissione Europea) che riprende non solo i risultati attesi ma anche e soprattutto la modalità di *governance*, che viene individuata nelle “aree logistiche integrate”.

Del resto già nel 2001 il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica stabiliva un deciso indirizzo a favore dello sviluppo di un sistema di reti fortemente interconnesso, attraverso lo strumento c.d. di “Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT)”, inteso come insieme integrato di infrastrutture sulle quali si effettuano servizi di interesse nazionale ed internazionale che sarebbero dovuti andare a creare la dorsale del sistema italiano di offerta di mobilità delle persone e delle merci.

Anche il Piano Nazionale della Logistica del 2010, in qualità di documento di settore, andava correttamente a riconoscere il valore strategico dei porti, indicando la necessità di efficientare il sistema portuale e logistico agendo come fattore abilitante per addivenire realmente a fare dell'Italia la "piattaforma logistica naturale nel mezzo del Mediterraneo", adeguando le infrastrutture stradali e ferroviarie per efficientare le connessioni, in una logica di rete.

Più di recente, quanto alla collocazione nell'ambito della Programmazione Nazionale delle Opere pubbliche, la versione di aprile 2015 dell'Allegato Infrastrutture al DEF 2014 (documento ufficiale per il soddisfacimento della condizionalità ex ante in materia di infrastrutture e trasporti) ha sancito un cambio di rotta nella finalità dell'Allegato stesso verso un ruolo di Quadro generale nazionale per gli investimenti in materia di infrastrutture e trasporti in cui, a tendere, si tenga conto del riferimento strategico comunitario come base pianificatoria obbligata; lo stesso Allegato specifica che la direzione è ora quella caratterizzata dai nodi, urbani, portuali, logistici, della mobilità, telematici, quali punti di intersezione delle reti, ad alta efficienza tecnologica e organizzativa e vere sedi di produzione di valore. I contenuti dell'Allegato, arricchiti attualmente da un'analisi SWOT in versione light, andranno anch'essi a confluire nell'unico Documento di Programmazione Pluriennale, citato nella premessa del presente Piano.

2.3 Il ruolo ed il posizionamento dell'Italia nel mercato portuale e logistico

La definizione delle strategie del Piano, delle conseguenti azioni, e della stima degli impatti attesi prende le mosse dall'inquadramento della rilevanza del settore della portualità e della logistica, fornendo una visione d'insieme dell'attuale posizionamento dell'Italia, relativamente al trasporto di merci (classificabile secondo la geografia degli scambi tra traffico relativo all'*import-export* di un Paese, trasporto di *cabotaggio*, e *flussi in transito*) ed al trasporto di passeggeri (che comprende il traffico passeggeri per fini turistici, il trasporto legato alla continuità territoriale nonché il traffico crocieristico).

Il *cluster* portuale¹², sia merci che passeggeri, genera nel complesso - con effetti diretti e indiretti – circa il 2,6% del PIL italiano, registrando oltre 11.000 imprese nel settore e 90.000 addetti impiegati. L'effetto moltiplicativo come definito nel medesimo rapporto, e confermato dal CENSIS in studi precedenti risulta essere tra i più elevati, pari a 2,9 a livello di fatturato (media italiana) 2,4 a livello di occupati.

Complessivamente sono interessati dall'**interscambio commerciale marittimo oltre 230 miliardi di Euro** (ISTAT, Coeweb, 2014), che rappresentano oltre il 15% del PIL nazionale (2013).

Il **cluster della logistica** nel suo insieme, invece, **incide per il 14% sul PIL italiano**, registrando **150.000 imprese** nel settore e **un milione di addetti** (corrispondente a circa il 5% dell'occupazione complessiva).

A titolo di confronto il solo porto di Rotterdam ha un impatto sul PIL olandese pari al 2,1% con impiego diretto di manodopera di 90.000 addetti (oltre a 50.000 indiretti). Il settore della logistica in Germania occupa oltre 2,5 milioni di persone, dimostrando la centralità della logistica per le scelte strategiche del Paese.

Il *cluster* portuale rappresenta un settore strategico di primaria importanza nel sistema internazionale dei trasporti. In Europa viaggia via mare oltre il 75% della merce importata ed esportata da Paesi *extra-UE*. I flussi marittimi sono concentrati su determinate rotte intercontinentali e prediligono alcuni Paesi che per posizione geografica, caratteristiche e qualità dei servizi e/o dotazioni infrastrutturali rappresentano un canale d'accesso da e per il mercato europeo. Basti pensare che il 75% dei traffici marittimi europei si concentra in soli 7 Stati, tra cui l'Italia che, con una percentuale di traffico del 13%, occupa il terzo posto dopo Olanda (15%) e Regno Unito (13,5%) e seguita da Spagna (11,7%), Germania (8,1%), Francia (7,9%), e Belgio (6,1%).

¹² Unioncamere, Terzo Rapporto sull'Economia del Mare, 2014.

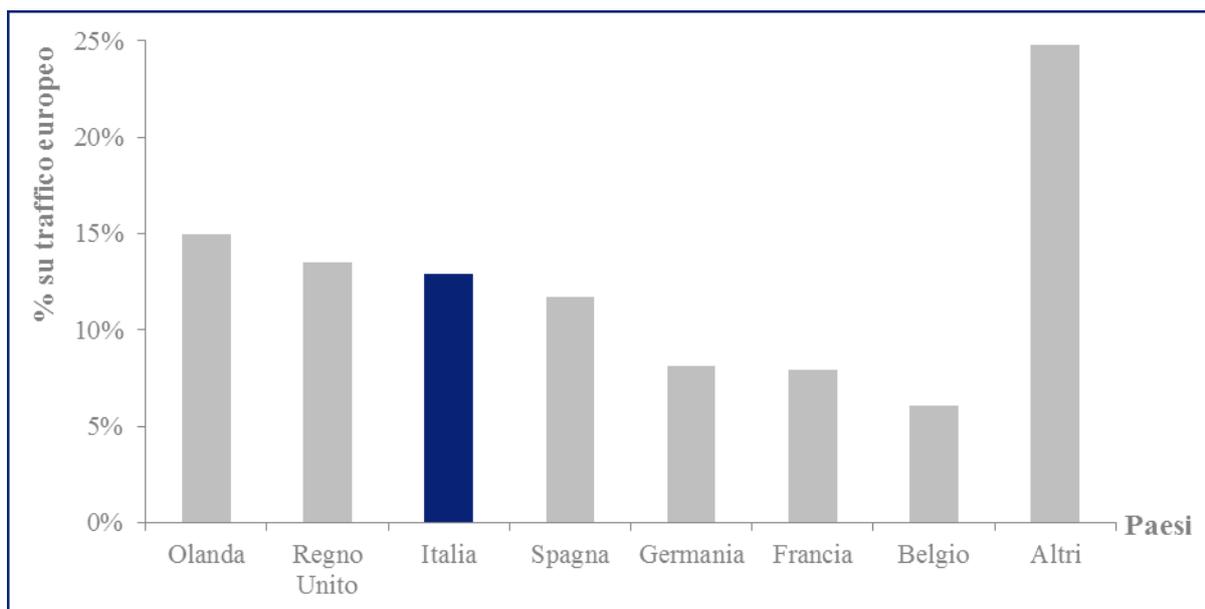


Figura 2 - Market share traffico marittimo merci europeo - Fonte: Eurostat 2012

Nello scenario euro-mediterraneo, la centralità dell'Italia è testimoniata dagli alti volumi intercettati dai porti italiani (più del 30% dei flussi che passano attraverso il Mediterraneo). Alcune elaborazioni su dati EUROSTAT (SRM, 2013) indicano inoltre che l'Italia è leader in ambito EU27 per merci trasportate in Short Sea *Shipping* nel Mediterraneo con 204,4 mln di tonnellate (37,5% del totale); l'Italia detiene il primato anche nel Mar Nero con 43,1 mln di tonnellate, pari al 33,2% del totale. Ciò riflette, ovviamente, anche il ruolo di primo partner commerciale che l'Italia ha verso molti dei Paesi di quest'area. Il ruolo dei porti italiani è visibile in particolare sia in relazione al traffico marittimo dei *container*, nel quale hanno raggiunto i maggiori volumi nel 2007, con una movimentazione di superiore ai 10 milioni di TEU/anno (incluso anche il *transshipment* e il doppio conteggio relativo al feederaggio nazionale).

Il posizionamento dei porti italiani in ambito UE in termini di market share di ciascun segmento rispetto ai corrispondenti valori in ambito UE è riportato nella seguente Figura 3. Nell'analizzare i dati relativi ai traffici containerizzati, occorre distinguere due funzioni principali svolte dai porti (e dai cluster portuali) nella struttura del trasporto marittimo:

- ▶ una funzione *gateway* a servizio dei traffici import/export:

PIANO STRATEGICO NAZIONALE DELLA PORTUALITÀ E DELLA LOGISTICA

- locale o *regional*, se di diretta pertinenza del cluster portuale, normalmente servita via gomma (più raramente con la ferrovia o con le vie di navigazione interna);
 - di servizio a mercati “lontani”, potenzialmente servita preferibilmente via ferrovia o per vie navigabili interne, ulteriormente suddividibile in *gateway* nazionale e internazionale;
- una funzione di *transshipment*, legata a spostamenti nave-nave e dunque non direttamente collegata al territorio di riferimento del porto.

	Share in % of total cargo handled in main ports						Total cargo handled in main ports (million tonnes)	Total cargo handled in all ports (million tonnes)
	Liquid bulk goods	Dry bulk goods	Large containers	Ro-Ro Mobile Units	Other cargo, nes	Unknown		
EU-28	38	23	20	12	6	1	3 642.7	3 718.0
BELGIUM (BE)	30	14	40	9	7	0	226.9	228.1
BULGARIA (BG)	42	40	7	1	10	0	28.8	28.8
DENMARK (DK)	27	34	7	27	5	0	79.4	87.8
GERMANY (DE)	16	23	44	12	5	0	297.3	297.3
ESTONIA (EE)	65	12	5	9	9	0	39.5	42.9
IRELAND (IE)	25	34	14	26	1	0	45.9	46.7
GREECE (EL)	38	19	28	13	3	0	140.2	161.0
SPAIN (ES)	38	21	31	4	6	0	403.2	403.7
FRANCE (FR) ⁽³⁾	43	19	12	10	4	12	300.3	304.2
CROATIA (HR)	46	28	8	4	13	0	15.2	19.4
ITALY (IT)	43	14	18	19	6	0	446.8	457.1
CYPRUS (CY)	40	32	24	2	3	0	7.2	7.2
LATVIA (LV)	34	50	6	4	5	0	65.8	67.1
LITHUANIA (LT)	45	35	9	7	4	0	39.8	39.8
MALTA (MT)	40	15	28	15	3	0	3.1	5.5
NETHERLANDS (NL)	48	25	17	3	7	0	548.4	548.4
POLAND (PL)	23	42	20	10	5	0	63.8	64.3
PORTUGAL (PT)	41	22	28	0	9	0	76.5	78.2
ROMANIA (RO)	23	50	12	1	14	0	42.5	43.6
SLOVENIA (SI)	17	40	29	4	10	0	17.2	17.2
FINLAND (FI)	35	28	10	16	12	0	102.2	105.1
SWEDEN (SE)	36	16	8	27	13	0	161.6	161.6
UNITED KINGDOM (UK)	40	25	12	19	4	0	491.4	503.0
ICELAND (IS)	:	:	:	:	:	:	:	:
NORWAY (NO)	46	39	3	5	6	0	187.3	209.3
MONTENEGRO (ME)	:	:	:	:	:	:	:	1.3
TURKEY (TR)	30	40	21	2	6	0	379.4	379.4

(1) According to Directive 2009/42, “main ports”, in terms of transport of goods, are ports handling more than 1 million tonnes of goods annually (see also methodological notes).

(2) Liquid bulk: liquefied gas, crude oil, oil products, other liquid bulk goods

Dry bulk: ores, coal, agricultural products (e.g. grain, soya, tapioca), other dry bulk goods

Large containers: 20 ft freight units, 40 ft freight units, freight units > 20 ft and < 40 ft, freight units > 40 ft

Ro-Ro mobile units: a) Mobile self-propelled units: road goods vehicles and accompanying trailers, passenger cars, motorcycles and accompanying trailers/caravans, passenger buses, trade vehicles (including import/export motor vehicles), live animals on the hoof, other mobile self-propelled units.

b) Mobile non-self-propelled units: unaccompanied road goods trailers and semi-trailers, unaccompanied caravans and other road, agricultural and industrial vehicles, rail wagons, shipborne port-to-port trailers and shipborne barges engaged in goods transport, other mobile non-self-propelled units

Other cargo, not elsewhere specified (nes): forestry products, iron and steel products, other general cargo.

(3) Data by type of cargo have been estimated by Eurostat based on partial data.

Figura 3 - *Market share* tipologie traffico merci - Fonte: Eurostat 2015 (dati di traffico somma dei flussi import+export relativi al 2013.)

2.4 La portualità come gate del turismo italiano

I porti italiani sono caratterizzati anche da una forte presenza del traffico **passengeri**. Nel settore passeggeri l'Italia, pur risentendo negli ultimi anni di un andamento del traffico da stabile a negativo, con una quota vicina al 20% della domanda complessiva, è per numero di passeggeri seconda solo alla Grecia. Per quanto riguarda il traffico di passeggeri crocieristici, l'Italia si colloca saldamente al primo posto, anche in qualità di *home port*.

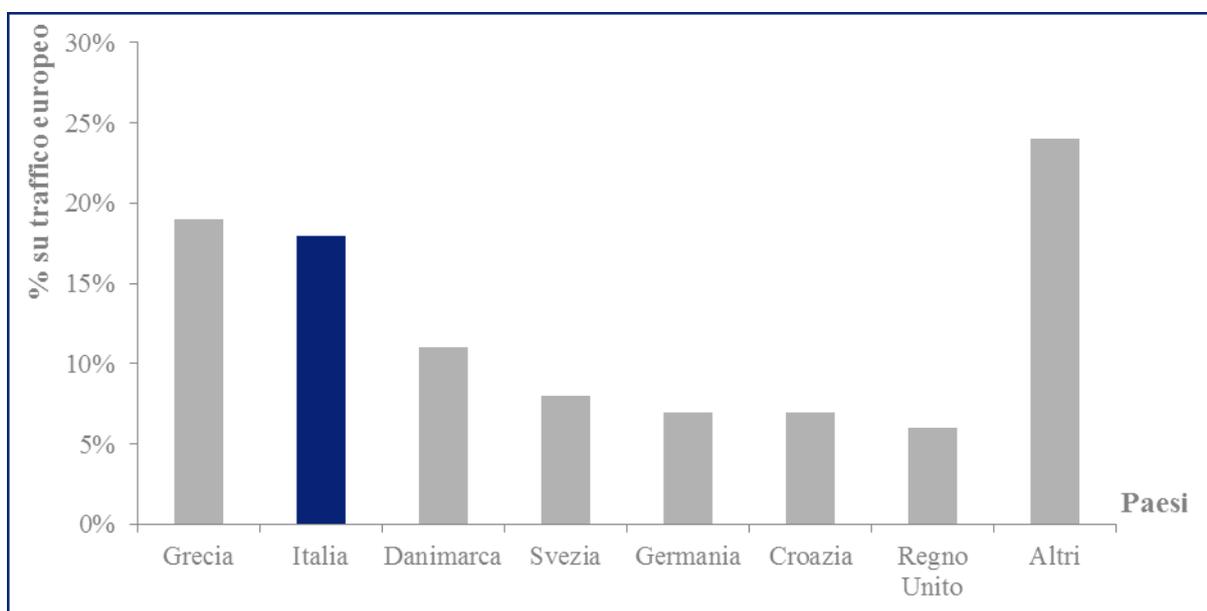


Figura 4 - *Market share* traffico marittimo passeggeri europeo - Fonte: Eurostat 2012

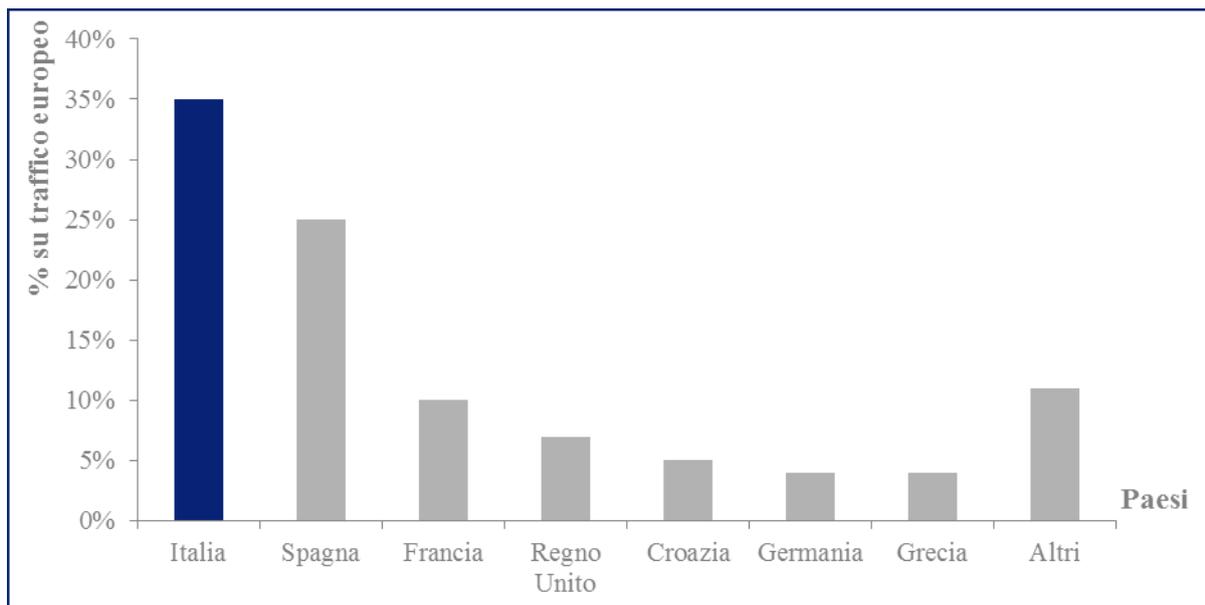


Figura 5 - *Market share* traffico marittimo crocieristico europeo - Fonte: Eurostat 2012

In generale si evidenzia un traffico maggiore sul Tirreno derivante dall'importanza degli scambi con le isole maggiori e dei servizi di continuità territoriale. Non solo i volumi attuali sono già considerevoli, ma l'ottica del Piano presente non può prescindere dalla volontà di incentivare ed efficientare il traffico crocieristico come porta di ingresso per il Paese, al fine dell'aumento del settore turistico italiano.

In questo senso, il rilancio del settore turistico, attraverso azioni governative che sono andate convergendo anche in vista dell'Expo di Milano 2015, potrebbe essere incentivato maggiormente anche attraverso i gate costituiti dagli ampi porti turistici mediterranei, al fine di:

- Valorizzare le aree del Paese che per caratteristiche di dotazione di risorse (culturali, ambientali) possano divenire destinatarie di flussi turistici.
- Promuovere la conoscenza a livello internazionale delle risorse territoriali delle Regioni.
- Indurre effetti rilevanti in termini di competitività dei territori e dei sistemi produttivi e innescare processi di sviluppo e crescita basati sulla valorizzazione delle loro risorse.
- Valorizzare ed efficientare le realtà legate al settore del diporto;
- Aumentare la presenza di turisti internazionali nelle zone meno conosciute d'Italia e l'export di prodotti italiani nel mondo.

Tale azione naturalmente andrebbe condotta in forte sinergia con le Regioni, le Province Autonome e i Dicasteri competenti *ratione materiae* (Politiche agricole, alimentari e forestali; Beni e attività culturali e turismo; Affari esteri e cooperazione internazionale; Istruzione, università e ricerca; Ambiente, tutela del territorio e del mare) che hanno già avviato, in Italia e all'estero, iniziative collaterali di promozione, interscambio culturale, animazione e formazione.

Per quanto riguarda il traffico **crocieristico**, i poli principali sono facilmente riconoscibili in Civitavecchia, Venezia, Napoli e Genova, legati all'attrattività turistica ed alla capacità di fornire servizi a terra alle navi ed ai passeggeri. Tuttavia, emerge domanda diffusa su altri porti, con rilevanza in crescita in tutti gli scali (porti siculi, porti toscani, porti pugliesi, ecc.), a dimostrazione della necessità di ampliare la capacità delle realtà meridionali di aumentare l'attrattività per il turismo legato alle crociere.

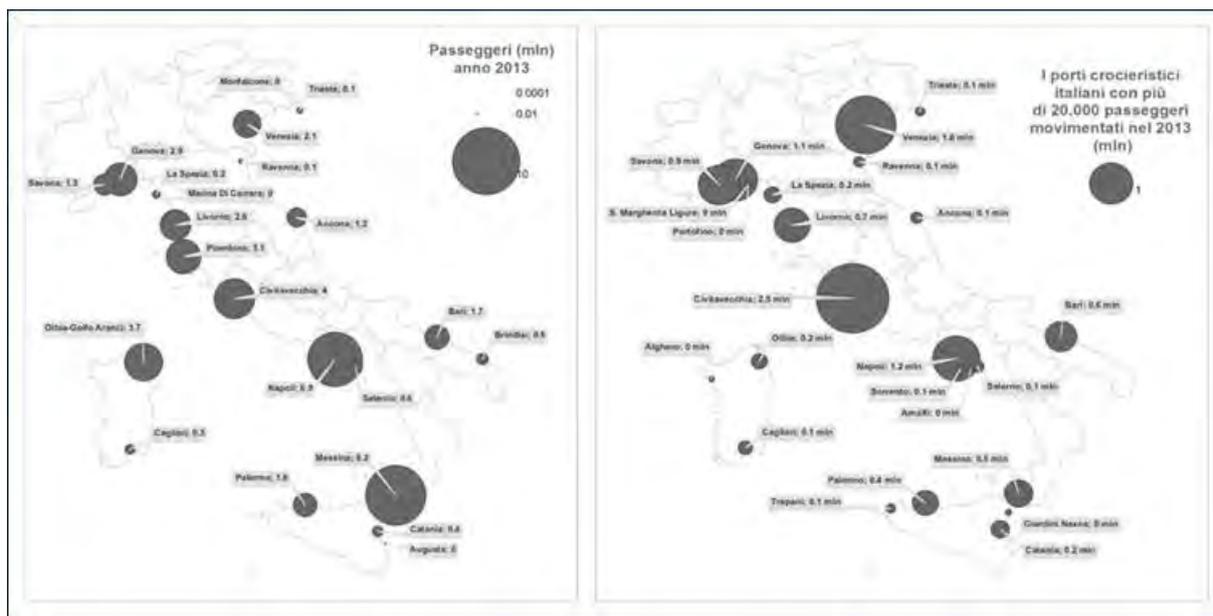


Figura 6 - Traffico passeggeri per tipologia di traffico 2013

PORTI	Traffico Passeggeri	Crociere Imbarchi-sbarchi	Crociere Transiti	Crociere Totale	Totale
Savona-Vado	1.286.371	670.031	269.007	939.038	2.225.409
Genova	2.899.193	649.282	400.803	1.050.085	3.949.278
La Spezia	213.858	1.507	204.133	205.640	419.498
Marina di Carrara	1.237	-	-	-	1.237
Livorno	2.557.826	4.991	731.525	736.516	3.294.342
Piombino	3.079.480	-	-	-	3.079.480
Civitavecchia	4.033.783	989.999	1.548.259	2.538.258	6.572.041
Napoli	6.931.856	110.689	1.064.329	1.175.018	8.106.874
Salerno	601.175	12.997	108.922	121.919	723.094
Gioia Tauro	-	-	-	-	-
Taranto	-	-	-	-	-
Brindisi	474.600	-	-	-	474.600
Bari	1.700.591	165.031	439.750	604.781	2.305.372
Ancona	1.174.054	42.128	67.364	109.492	1.283.546
Ravenna	101.819	16.827	80.214	97.041	198.860
Venezia	2.072.642	1.512.596	303.227	1.815.823	3.888.465
Monfalcone	-	-	-	-	-
Trieste	147.414	52.297	17.947	70.244	217.658
Messina-Milazzo	8.175.725	36.190	465.126	501.316	8.677.041
Catania	390.457	35.313	196.452	231.765	622.222
Augusta	20.232	-	-	-	20.232
Palermo	1.632.320	42.869	368.130	410.999	2.043.319
Cagliari-Sarroch	343.418	5.731	140.272	146.003	489.421
Olbia-Golfo Aranci	3.660.136	-	189.702	189.702	3.849.838
TOTALE	41.498.187	4.348.478	6.595.162	10.943.640	52.441.827

Tabella 3 - Traffico marittimo italiano passeggeri

2.5 Evoluzione del trasporto marittimo internazionale di merci

Le *caratteristiche delle merci trasportate* e la *geografica degli scambi* a livello internazionale offrono uno sguardo che consente di collocare l'Italia in un panorama più ampio.

Il trasporto marittimo internazionale di merce ha avuto, a livello mondiale, un andamento sempre crescente ad un tasso storico di circa il 2,2% annuo (fig. 1), con lievi cali registrati solo due volte negli ultimi 30 anni (nel 1985 e nel 2009). Il traffico internazionale di merci caricate ha raggiunto 9.548 milioni di tonnellate nel 2013.

Tale crescita (Figura 7) ha riguardato soprattutto le merci secche ed il *general cargo*, settore all'interno del quale il peso del container è cresciuto enormemente. Il *trade* di rinfuse liquide è invece rimasto abbastanza stabile nel lungo periodo.

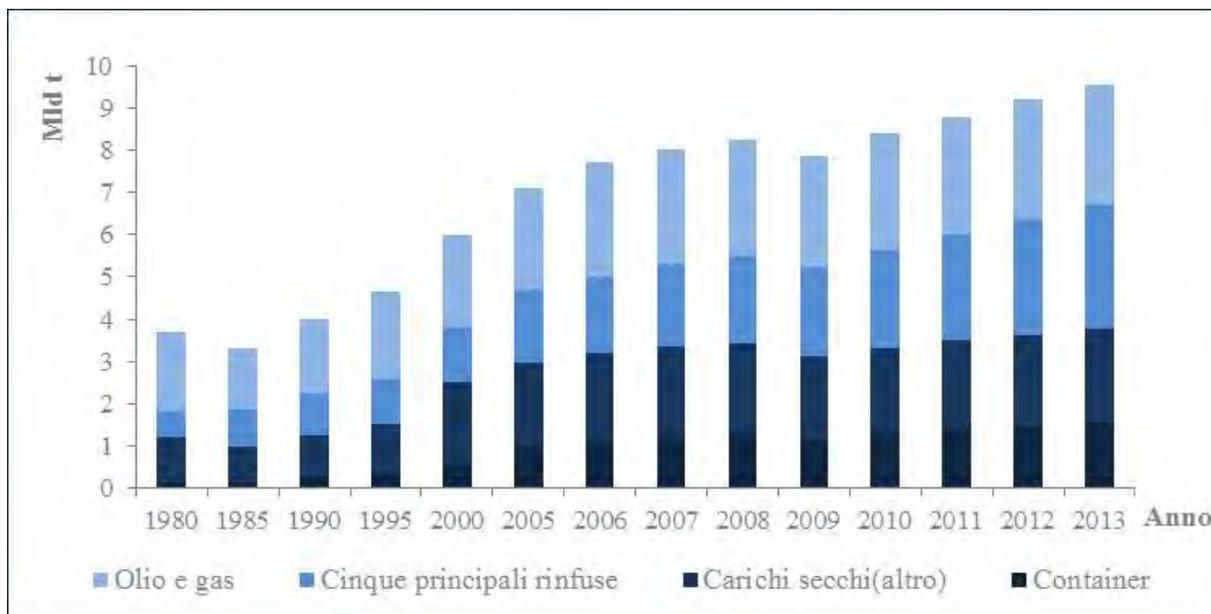


Figura 7 - Traffico marittimo internazionale 1980-2013 (Mld Ton/anno) - Fonte: UNCTAD, 2014.

La crescita degli scambi globali via mare ha sempre visto tassi di crescita superiori a quelli dell'economia misurata attraverso il PIL e alle dinamiche della produzione industriale.

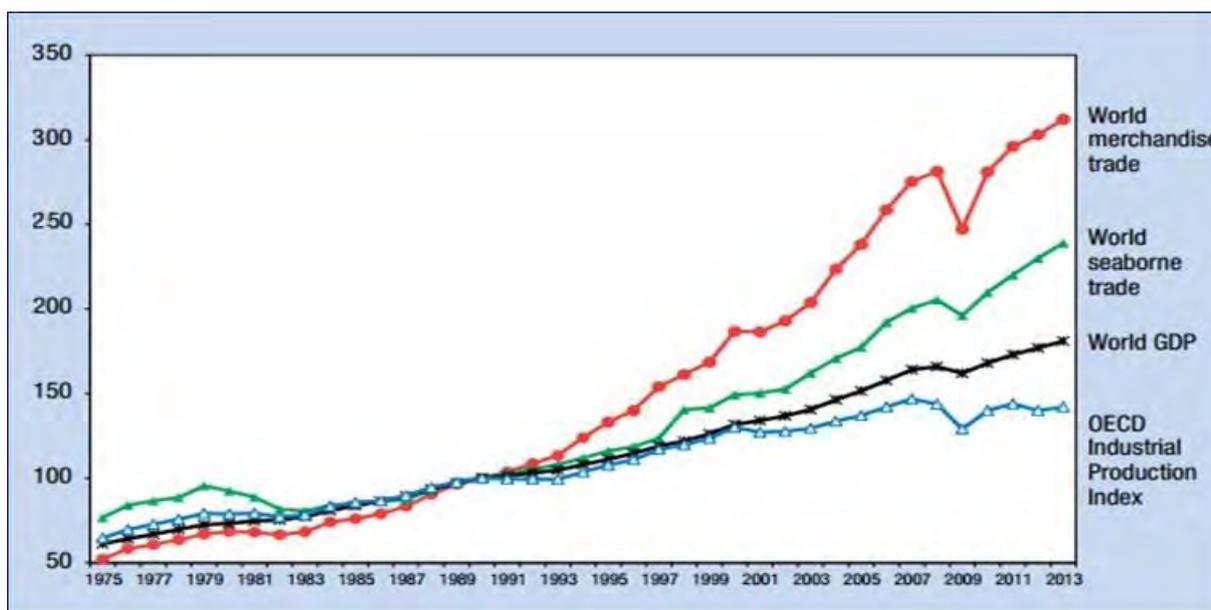


Figura 8 - Andamento di commercio internazionale complessivo, via mare, PIL e produzione industriale (1975-2013) - Fonte: UNCTAD, 2014.

A livello globale, se si osserva il movimento complessivo delle merci del 2013 per area geografica, si registra una forte *polarizzazione* degli scambi sull'Asia, seguita, con valori più ridotti, da Africa e Oceania, aree per le quali prevalgono gli imbarchi, in quanto fornitrici di materie prime. Il peso maggiore sui movimenti complessivi di merce è infatti da attribuire al trasporto di *rinfuse liquide* (oli, prodotti derivati e gas liquefatti) e *rinfuse secche* (granaglie, carboni, minerali, ecc.): da questo punto di vista sia Europa che Asia sono aree in cui prevalgono le importazioni.

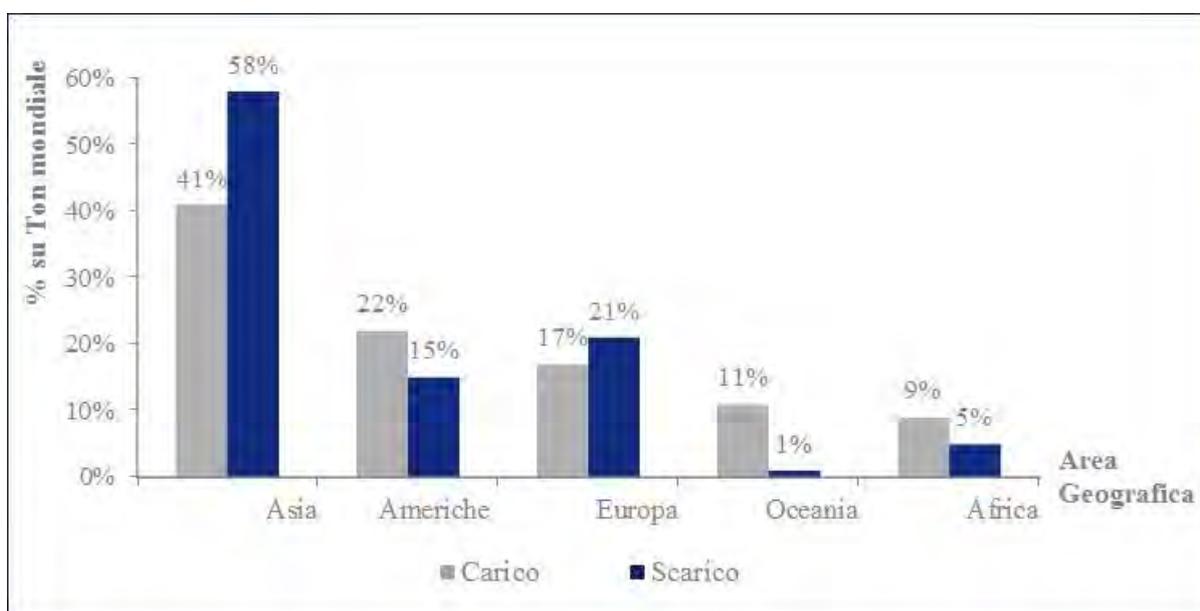


Figura 9 - Traffico marittimo carico/scarico merci per Area Geografica (anno 2013) - Fonte: UNCTAD, 2014.

Per quanto riguarda i flussi *container*, più legati alla globalizzazione dei mercati, una mappatura delle rotte principali evidenzia la crescita della rotta Europa Asia e viceversa, che dal 2009 al 2011 ha superato la rotta transpacificca, per poi rallentare negli anni successivi, crescendo comunque di più di quella transatlantica.



Figura 10 - Traffico marittimo container: andamento storico principali rotte 1995-2013 (Min TEU), Fonte: UNCTAD, 2014.

Questi trend evidenziano un traffico in crescita sulla rotta del Mediterraneo, elemento di interesse per il sistema portuale. In generale, le quote di mercato dei porti del *Northern Range* e quelli del Mediterraneo rispetto al totale dei traffici europei si sono attestate dal 1998 attorno ad una media del 55% e del 30% rispettivamente, con piccole fluttuazioni nei trend storici¹³. Tra l'altro, l'ultimo grande significativo incremento dei terminal container mediterranei si è avuto a metà degli anni novanta con la nascita di alcuni grandi porti di *transhipment*. La crisi del 2008-2009, che ha prodotto a livello Europeo una contrazione del mercato container di circa 15 milioni di TEU, ha visto i porti del Northern Range contrarsi maggiormente, salvo poi riprendere più velocemente rispetto ai porti del Southern Range; allo stato attuale, anche sui trend di crescita non si osservano differenze significative.

2.6 L'evoluzione della domanda a livello globale: i fattori principali

I fattori che caratterizzano l'evoluzione della domanda a livello globale, da prendere in considerazione per definire lo scenario evolutivo che potrà interessare il sistema portuale italiano nei prossimi anni, sono molteplici e complessi, con dinamiche evolutive in corso di articolata e difficile comprensione.

¹³ Si veda ad es. Notteboom (2012).

Il primo fattore rilevante, come si argomenterà nel Paragrafo 3.1, è rappresentato dall'andamento dell'economia, in ragione della sua correlazione con la domanda, con evidenza delle aree che avranno maggiore attrazione/generazione di traffico nei prossimi anni. Risulta pertanto importante tener conto non solo di quanto la domanda varierà in funzione dell'andamento degli aggregati macroeconomici, ma anche di dove il baricentro e le direttrici di tali flussi di domanda saranno prevalentemente localizzati.

Il **footprint manifatturiero** rappresenta un altro elemento rilevante in quanto ha una forte interrelazione con lo sviluppo del *cluster* marittimo. In tal senso, nonostante la forte spinta delocalizzatrice alla quale si è assistito negli ultimi 15-20 anni, l'Europa continua a rappresentare un polo di produzione manifatturiero, con intensi scambi sia in importazione che in esportazione sia con economie mature che con i Paesi emergenti.

La rappresentazione delle attività economiche (Figura 11) sulla base del numero di addetti manifatturieri illustra chiaramente, a livello continentale, la dimensione delle aree produttive nell'Europa Orientale, ed a livello nazionale il peso del centro - Nord rispetto alle altre aree del Paese¹⁴.

Va poi osservato che il sistema produttivo ha potenziale di interazione molto articolato con le realtà portuali, dove si osservano in alcuni esempi iniziative di riutilizzo e riconversione di aree industriali nel (o in prossimità del) sedime portuale in un progetto di sistema, in cui i servizi marittimi giocano un ruolo importante.

¹⁴ Si richiama per approfondimenti anche il capitolo 3 della bozza di Piano Nazionale della Logistica 2012-2020.

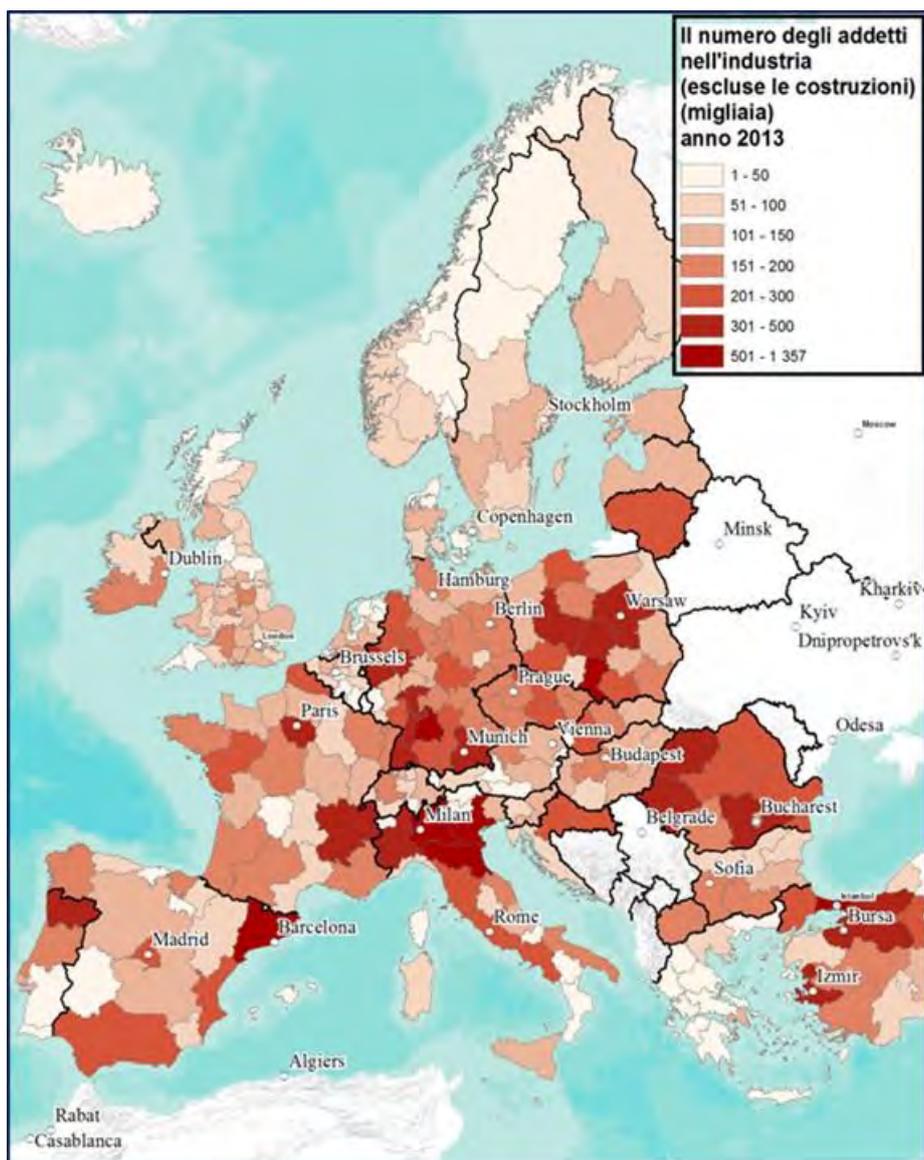


Figura 11 - Addetti manifatturieri per regione NUTS 2 - Fonte: Eurostat.

Parallelamente alle attività manifatturiere, occorre anche considerare che le attività di logistica contribuiscono a generare e attrarre traffici marittimi: ne sono esempio le attività di logistica di alto valore aggiunto e di distribuzione a livello europeo, tipiche delle aree in prossimità dei porti del *Northern Range*¹⁵, o le attività svolte in regimi speciali (zone economiche speciali, aree in regime di esenzione doganale, ...) in numerosi porti. Sempre più spesso, dunque, lo sviluppo dei traffici portuali è legato anche alle caratteristiche del sistema

¹⁵ Si veda ad es. l'analisi di Notteboom (2012) sulla polarizzazione logistica e sulle aree logistiche nelle regioni multi-portuali *gateway* del Northern Range.

logistico nazionale, rispetto al quale l'Italia sconta sia un gap di posizionamento delle sue imprese di logistica rispetto ai grandi *player* stranieri, sia un ruolo prevalentemente "periferico" delle reti di logistica distributiva nazionale. Ha pesato e continua a pesare in particolare la piccola e media dimensione della maggior parte delle imprese del settore, e la conseguente dispersione sul territorio delle unità produttive, mentre il resto d'Europa registra una tendenza opposta alla concentrazione mediante accorpamenti, acquisizioni e fusioni di imprese, ecc, soprattutto intorno alle grandi città ed alle aree metropolitane.

Il terzo fenomeno globale di forte impatto sul settore marittimo, di cui in particolare il settore portuale deve tener conto nell'organizzare la propria offerta, è rappresentato dall'evoluzione del settore dello *shipping*. Gli elementi rilevanti sono fondamentalmente due:

- ▶ la tendenza alla *concentrazione del mercato* (sia nel settore container sia in quello Ro-Ro) testimoniata negli anni dall'elevato numero e dalla dimensione di fusioni e acquisizioni nonché da alleanze ed **aggregazioni di *big player*** per operare lungo le rotte più importanti in condizioni di maggiore efficienza (riempimento navi, ottimizzazione carichi e rotte). Tale concentrazione pone le compagnie in una posizione di maggiore forza negoziale nei confronti dei porti, in quanto in grado di influenzare i flussi di merci. Nel caso del trasporto container, la concentrazione del mercato riguarda anche i terminal *operator*: i primi dieci operatori terminalisti coprono il 65% del mercato, mentre per le *shipping companies* l'analogo parametro è pari al 59%¹⁶. Le alleanze 2M (Maersk e MSC) e O3 (CMA CGM – CSCL – UASC) potranno arrivare a gestire più del 50% della capacità di traffico sulle rotte tra Asia e Nord Europa e Mediterraneo (Figura 12).

¹⁶ Isfort su dati Notteboom e Alphaliner

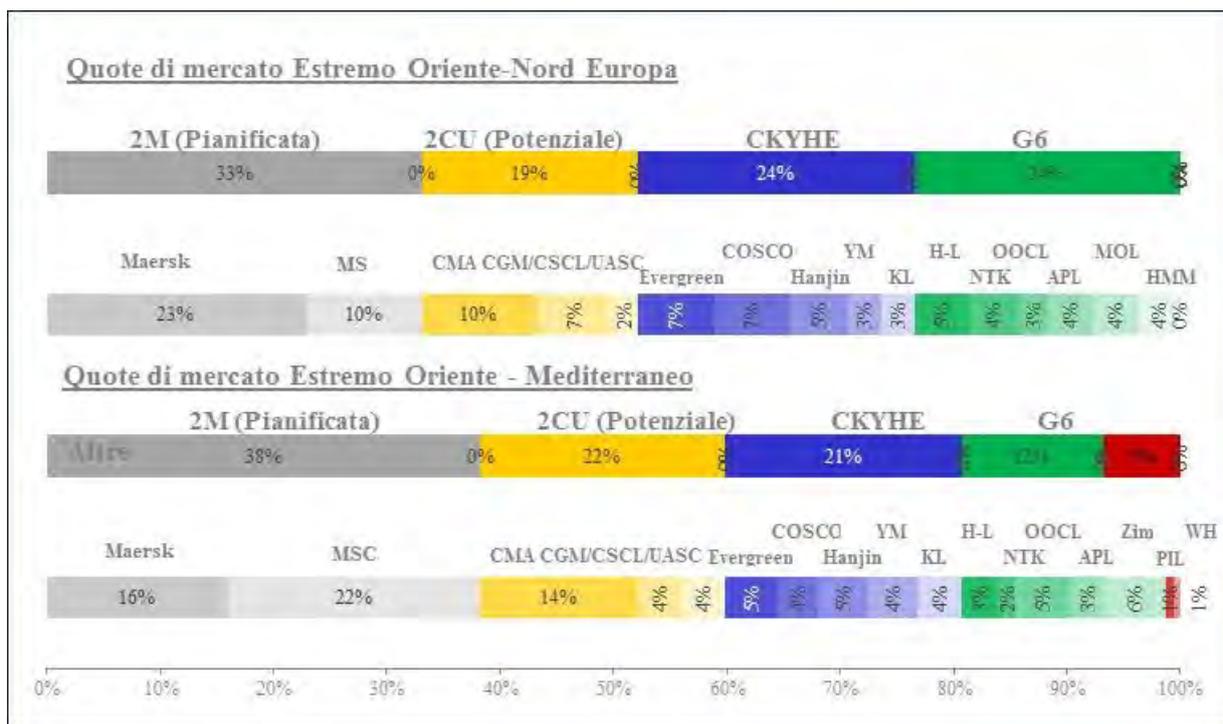


Figura 12 - Alleanze delle compagnie marittime sulle rotte Transatlantiche, Transpacifiche e Estremo Oriente-Europa –
 Fonte: Alphaliner, 2014.

- la tendenza alla *crescita dimensionale delle navi*, che garantisce forti economie di scala agli operatori mentre pone invece sfide alla capacità di accoglimento delle navi da parte dei porti. L'*orderbook* delle prime 100 compagnie di navigazione al mondo prevede la produzione di 419 unità con capacità media di 8.000 TEU e ben 100 unità con capacità superiore ai 10.000 TEU che richiedono fondali tra i 16-16,5 metri. La crescita dimensionale delle navi ha già determinato in parte e determinerà ancora in futuro importanti variazioni nella struttura delle rotte, e dunque delle call nei porti. Ad esempio, da un lato le navi più grandi tendono a ridurre al minimo il numero di call per ciascuna area geografica servita, spingendo fortemente alla concentrazione dei traffici in pochissimi grandi hub, mentre dall'altro vi sono maggiori possibilità di collegamenti diretti con servizi *deep-sea* effettuati con naviglio di taglia "media". Va altresì ricordato che il carico/scarico delle *megacarrier* richiede anche adeguate prestazioni nei terminal, sia in termini di *equipment* sia in termini di pressione sulle reti di trasporto per l'inoltro terrestre nel caso di traffici *gateway*. Pertanto, l'approfondimento dei fondali va inquadrato in un disegno complessivo in cui si definiscano priorità ed esigenze, ed in cui

si tenga conto anche dell'intera *performance* del porto o del sistema portuale di riferimento.

L'evoluzione del settore dello *shipping* assume particolare rilevanza anche in altri settori, con compagnie marittime italiane a giocare ruoli rilevanti nel traffico bulk e nel Ro-Ro, quest'ultimo caratterizzato da una leadership a livello mondiale (Figura 13).

	Paesi/Countries	Bandiera nazionale National Flag		Bandiera estera Foreign Flag		Totale Total	
		N.	000 GT	N.	000 GT	N.	000 GT
1	ITALIA/Italy	132	2.072	25	628	157	2.700
2	Cina/China	94	993	20	212	114	1.205
3	Grecia/Greece	92	880	22	244	114	1.124
4	Svezia/Sweden	17	406	23	647	40	1.053
5	Giappone/Japan	120	880	9	158	129	1.037
6	Francia/France	38	740	14	227	52	967
7	Estonia	13	252	14	486	27	738
8	Norvegia/Norway	122	575	10	120	132	696
9	Regno Unito/UK	41	460	15	231	56	691
10	Danimarca/Denmark	32	331	14	333	46	663
11	Spagna/Spain	32	467	7	81	39	549
12	Germania/Germany	21	230	15	226	36	456
13	Canada	56	377	2	6	58	383
14	Finlandia/Finland	9	223	6	132	15	355
15	Corea del Sud/Korea Rep. of	18	162	8	174	26	336
16	Indonesia	77	312	3	10	80	322
17	USA	55	239	6	71	61	310
18	Filippine/Philippines	51	213	2	14	53	227
19	Turchia/Turkey	53	176	3	12	56	188
20	Irlanda/Ireland	0	0	7	183	7	183
	Altri/Others	195	1.399	63	700	258	2.099
	TOTALE TOTAL	1.268	11.387	288	4.895	1.556	16.282

Navi di almeno 1.000 gt per nazionalità dell'armatore *Ships of 1,000 gt and over by nationality of owner.*
 Include/Included Passenger/Ferry, Passenger ro-ro cargo, Passenger ro-ro/Cargo Ferry and ro-ro freight/passenger ships

Figura 13 - Principali flotte mondiali di navi Ro-Ro – Fonte: elaborazione Confitarma su dati ISL Brema basati su Clarkson Research Services Limited.

Altro elemento di forte impatto sui flussi marittimi è rappresentato dalle **politiche energetiche**. I traffici marittimi, infatti, risultano fortemente condizionati dalla domanda relativa alle materie prime per produzione energetica e dai costi del carburante, entrambi fattori legati alle politiche industriali ed alle strategie energetiche dei Paesi interessati. In tal senso, si osservano già i prodromi di trend di lungo periodo, con previsioni di aumento del fabbisogno energetico mondiale del 35% nel 2040, come conseguenza, principalmente, del raddoppiato fabbisogno di Cina e India. D'altra parte, anche il mix energetico dei singoli

Paesi sta subendo variazioni potenzialmente rilevanti per il trasporto marittimo (ad es. gli USA non sono più prevalenti importatori di gas metano, ma esportatori). Inoltre, nel settore petrolifero la tendenza in atto è quella di trasportare maggiormente prodotto raffinato (*refinery capacity shift*), e si registrerà una crescita di domanda per il LNG (*Liquified Natural Gas*) a causa della diversificazione degli approvvigionamenti e al suo utilizzo come carburante (per la navigazione e per autotrazione).

2.7 L'analisi della domanda portuale per l'Italia

2.7.1 Le caratteristiche della domanda

Come accennato in precedenza, l'importanza del settore marittimo italiano emerge quando si considera che sulla totalità delle merci scambiate con l'estero, avvengono via mare circa il **70% delle importazioni** in quantità (corrispondente al 38% in valore) ed il **50% delle esportazioni** (corrispondente al 31% in valore).

I dati storici riferiti all'*import-export* italiano via mare evidenziano quantitativi crescenti in *export*, e cali diffusi all'*import* legati principalmente alla riduzione di approvvigionamenti di materie prime. L'unica area dalla quale sono cresciute fortemente le importazioni a partire dal 2000 è l'Asia, area dalla quale appare importante evidenziare il calo registrato negli ultimi 3 anni che ha portato i volumi a valori lontani dai massimi registrati nel 2007.

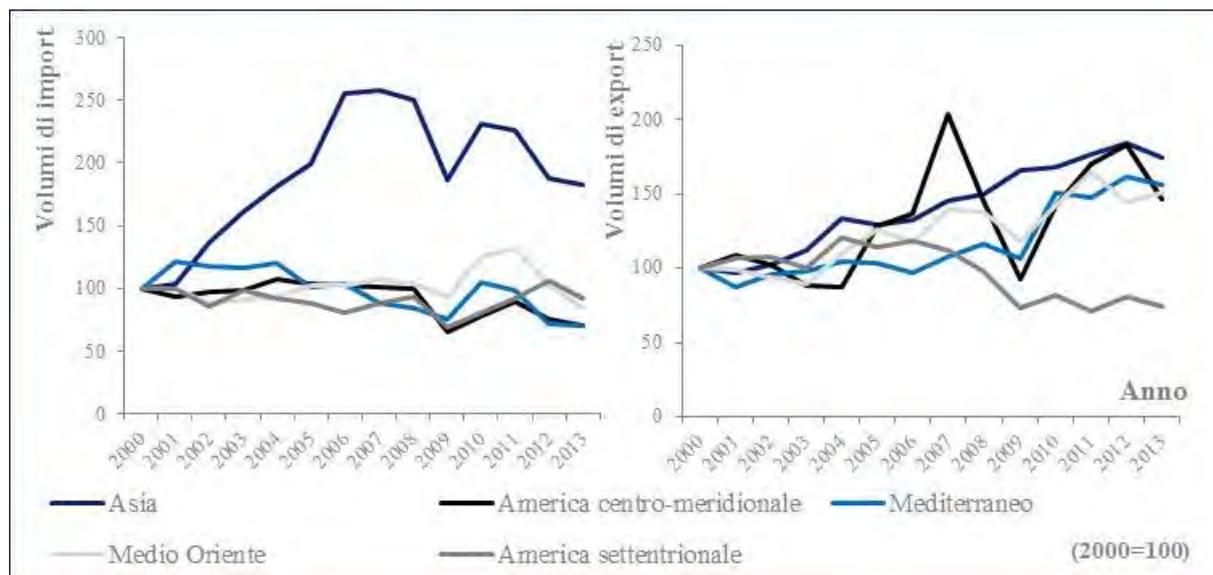


Figura 14 - Andamento di importazioni ed esportazioni via mare in quantità (2000=100) – Fonte dati: Coeweb, ISTAT.

Limitando l'analisi alla merce varia, quella potenzialmente trasportabile in container, il commercio estero italiano via mare per area geografica evidenzia sul periodo osservato all'*export* la crescita delle esportazioni verso i principali mercati: Asia, Mediterraneo, Medio Oriente, America. L'*import* evidenzia un aumento di medio periodo dall'area asiatica, tuttavia ben lontano dai massimi del 2007.

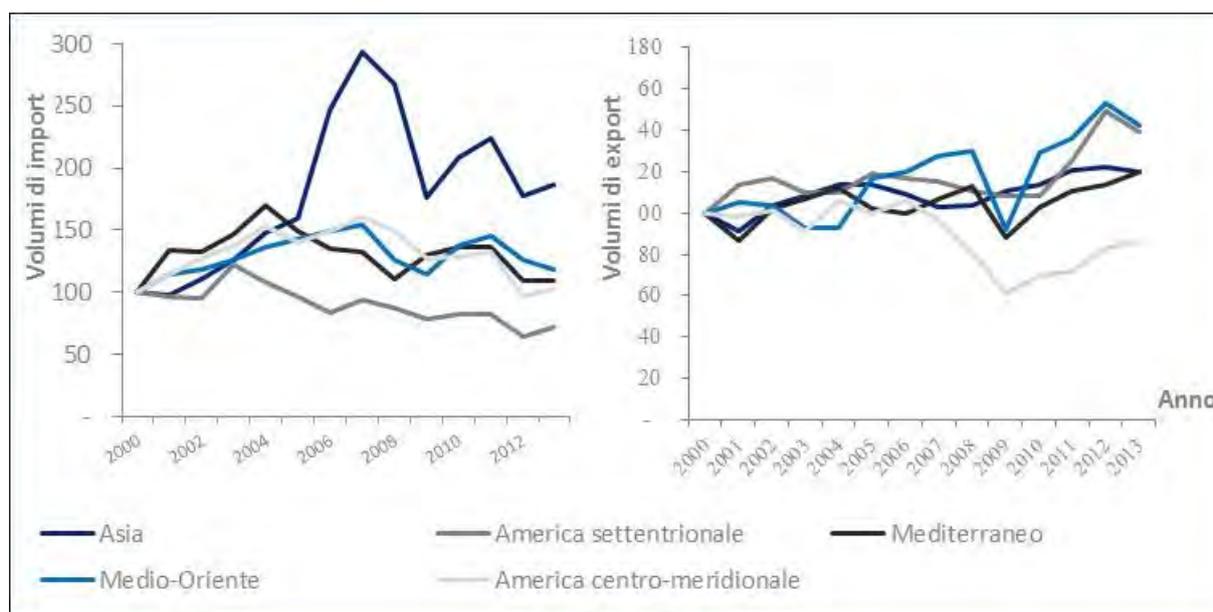


Figura 15 - Andamento di importazioni ed esportazioni di merce varia via mare in quantità (2000=100) – Fonte dati: Coeweb, ISTAT.

Complessivamente nel corso degli ultimi anni il traffico portuale ha subito gli effetti negativi del decremento di alcune variabili macroeconomiche chiave:

- ▶ in primo luogo il **PIL**, il cui valore 2013 è pari al livello del 2000, con un forte calo registrato a partire dal 2007;
- ▶ **produzione industriale** italiana calata del 25% dal 2007 al 2013/2014;
- ▶ calo della **domanda interna** (-1,1% annuo medio dal 2005 al 2013) ed in particolare della **domanda energetica** e dell'utilizzo della **capacità di raffinazione nazionale**, con conseguente **calo dell'import di materie prime** (rinfuse secche e liquide) e delle **importazioni** (in quantità) negli ultimi anni.

L'andamento incerto del ciclo macroeconomico ha infatti determinato:

- ▶ una diminuzione delle **importazioni** (*al netto delle materie prime*) in misura di circa il **30%** rispetto al **picco del 2007**;

► una dinamica più espansiva per le **esportazioni** che hanno ripreso a **crescere** dopo il forte calo del 2009. Nello specifico, come messo in luce anche dal rapporto ICE 2014, si evidenziano cambiamenti in:

- settori: incremento delle esportazioni per i settori di punta del *made in Italy* (macchinari, beni di consumo e prodotti agricoli, in particolare beni di lusso e vino).
- mercati di destinazione: calata in parte la domanda dei partner UE, in crescita l'importanza dei mercati asiatici e latino-americani (non solo grazie a Cina e Brasile - BRICS - ma anche ad altri mercati emergenti).

La combinazione di questi effetti consente da un lato di interpretare gli andamenti recenti della domanda, dall'altro di comprendere come questa possa evolvere nel prossimo futuro, come descritto per ciascun segmento considerato nella sezione 2.7.2. I primi dati provvisori del 2015 evidenziano, tra l'altro, l'ulteriore effetto positivo sulle esportazioni derivante dal rafforzamento del dollaro statunitense rispetto alla valuta comunitaria

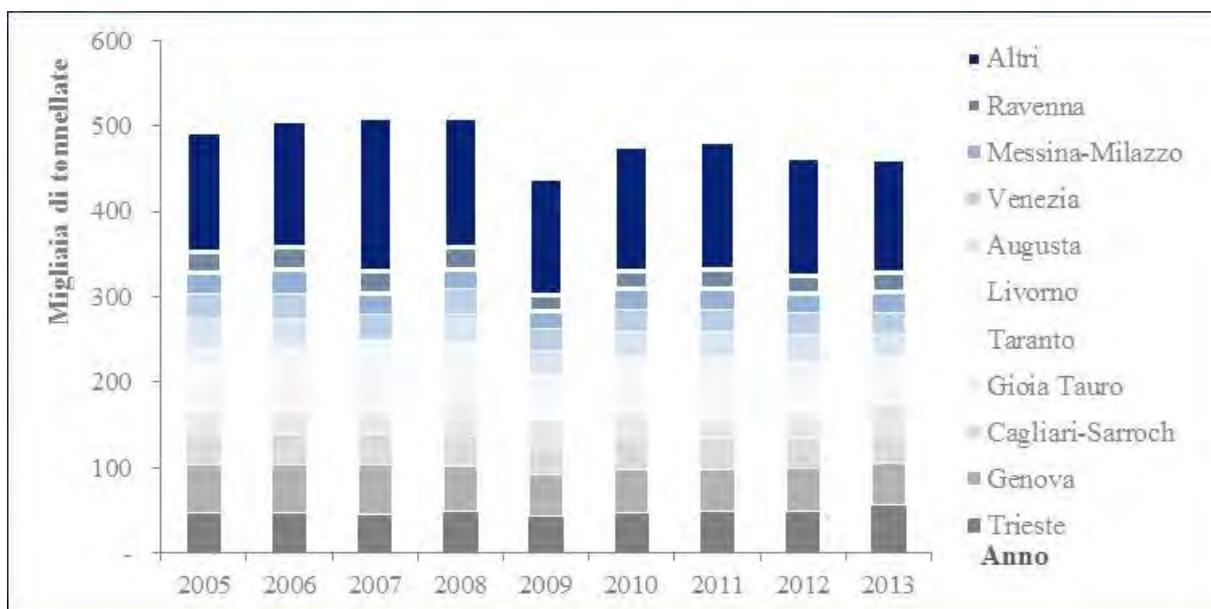


Figura 16 - Andamento traffico complessivo porti italiani 2005-2013 (tonnellate.)

PIANO STRATEGICO NAZIONALE DELLA PORTUALITÀ E DELLA LOGISTICA

PORTI	Rinfuse liquide	Rinfuse solide	Merci in container	Ro-Ro	Altre merci varie	Totale merci
Savona-Vado	6.4	3.4	0.7	2.0	0.9	13.4
Genova	16.9	4.0	19.4	7.8	0.5	48.5
La Spezia	0.8	1.4	12.9	-	0.5	15.5
Marina di Carrara	-	0.4	0.0	-	1.4	1.8
Livorno	8.4	0.8	6.6	10.0	2.2	28.0
Piombino	0.0	4.0	-	0.7	0.6	5.2
Civitavecchia	1.1	5.2	0.5	4.0	0.0	10.7
Napoli	5.9	4.1	5.0	5.4	-	20.4
Salerno	-	0.1	3.3	6.6	0.9	11.0
Gioia Tauro	0.6	0.0	32.8	0.3	-	33.8
Taranto	4.2	16.7	1.7	-	5.9	28.5
Brindisi	2.6	5.6	0.4	1.8	0.0	10.4
Bari	-	1.4	0.3	2.5	0.0	4.2
Ancona	3.3	0.6	1.1	2.1	-	7.0
Ravenna	4.4	9.8	2.5	1.2	4.6	22.5
Venezia	9.9	6.5	4.3	1.2	2.4	24.4
Monfalcone	-	2.7	-	0.2	1.1	4.0
Trieste	42.0	1.0	6.0	6.8	0.7	56.6
Messina-Milazzo	17.2	0.2	-	5.8	-	23.2
Catania	0.0	0.2	0.3	5.1	0.2	5.8
Augusta	25.3	1.1	0.0	0.4	0.1	26.9
Palermo	0.7	0.2	0.2	5.4	-	6.5
Cagliari-Sarroch	24.3	0.6	10.2	0.5	0.0	35.6
Olbia-Golfo Aranci	0.6	1.6	-	5.0	-	7.2
TOTALE	179.6	74.0	108.1	74.9	24.3	460.8

Tabella 4- Traffico marittimo italiano per porto e tipo di carico

I porti italiani sono caratterizzati prevalentemente da traffico *multi-purpose* con basso livello di specializzazione, funzionali ai traffici dei relativi bacini di gravitazione, come evidenziato nella seguente figura. Solo quattro porti hanno flussi superiori a 30 milioni di tonnellate.

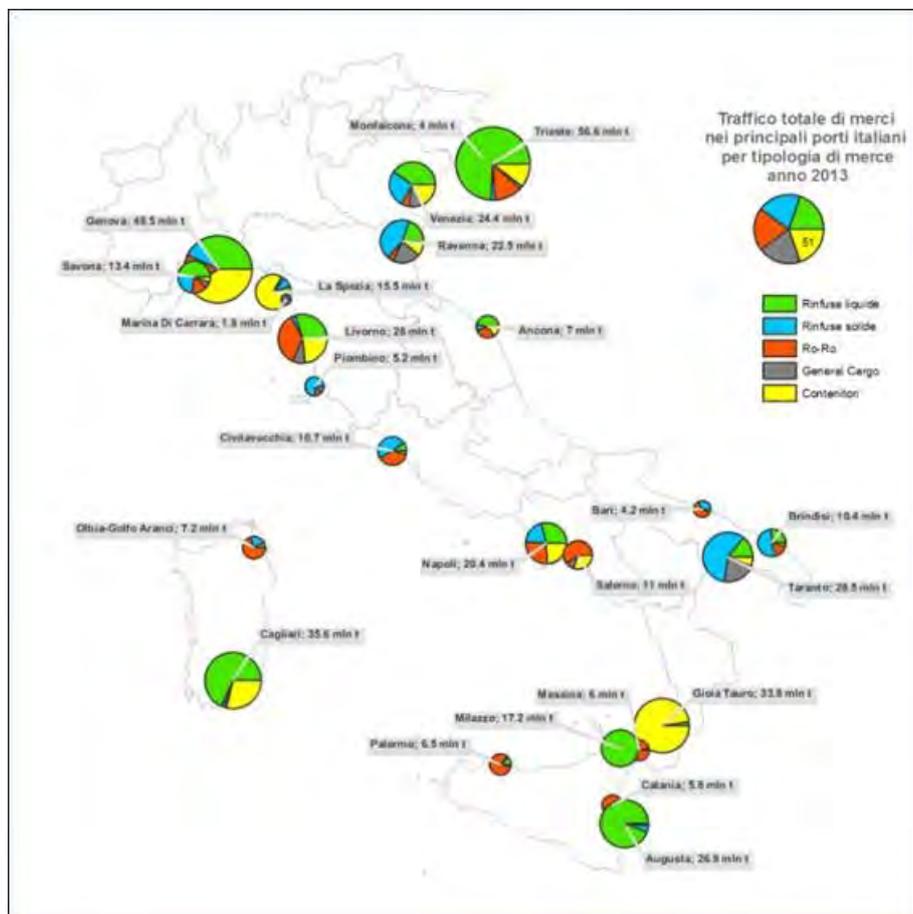


Figura 17 - Traffico porti per tipologia di traffico 2013 (tonnellate) - Elaborazione MIT su dati Assoporti.

2.7.2 La domanda per segmenti

Di seguito per ciascun segmento vengono analizzati gli andamenti recenti specifici ed evidenziati i *driver* principali che potrebbero condizionare l'andamento nei prossimi anni.

2.7.2.1 Ro-Ro

Il traffico Ro-Ro è di grande importanza per lo *shipping* e l'economia italiana e strategico per la centralità del Paese rispetto a partner commerciali privilegiati nel Mediterraneo e, in prospettiva, per un allargamento ad Est. Nonostante il generale rallentamento dell'economia negli ultimi anni, con conseguente calo dei traffici transoceanici e dello *Short Sea*, le direttrici di trasporto Ro-Ro hanno saputo mantenere comunque livelli di traffico sostenuti,

soprattutto grazie alla flessibilità dei servizi offerti ed alla loro veloce capacità adattiva rispetto ai flussi di carico.

L'ultimo decennio ha visto intense variazioni nella struttura della domanda e dell'offerta, con reciproche influenze: complessivamente, il calo del traffico internazionale su alcune relazioni "storiche" (ad es. Italia-Grecia e, per alcuni anni, Italia-Spagna) è stato bilanciato dall'incremento, specializzazione e stabilizzazione di nuovi servizi che coprono importanti relazioni del Mediterraneo, con particolare proiezione verso la sponda nord dell'Africa, la Turchia e il Mar Nero. Spesso, tali linee Ro-Ro internazionali, soprattutto quelle attestate nell'area settentrionale del Paese, hanno una connotazione prevalente di collegamenti per il transito delle merci, pertanto consentono una ulteriore propensione internazionale grazie al collegamento offerto con gli altri bacini serviti¹⁷.

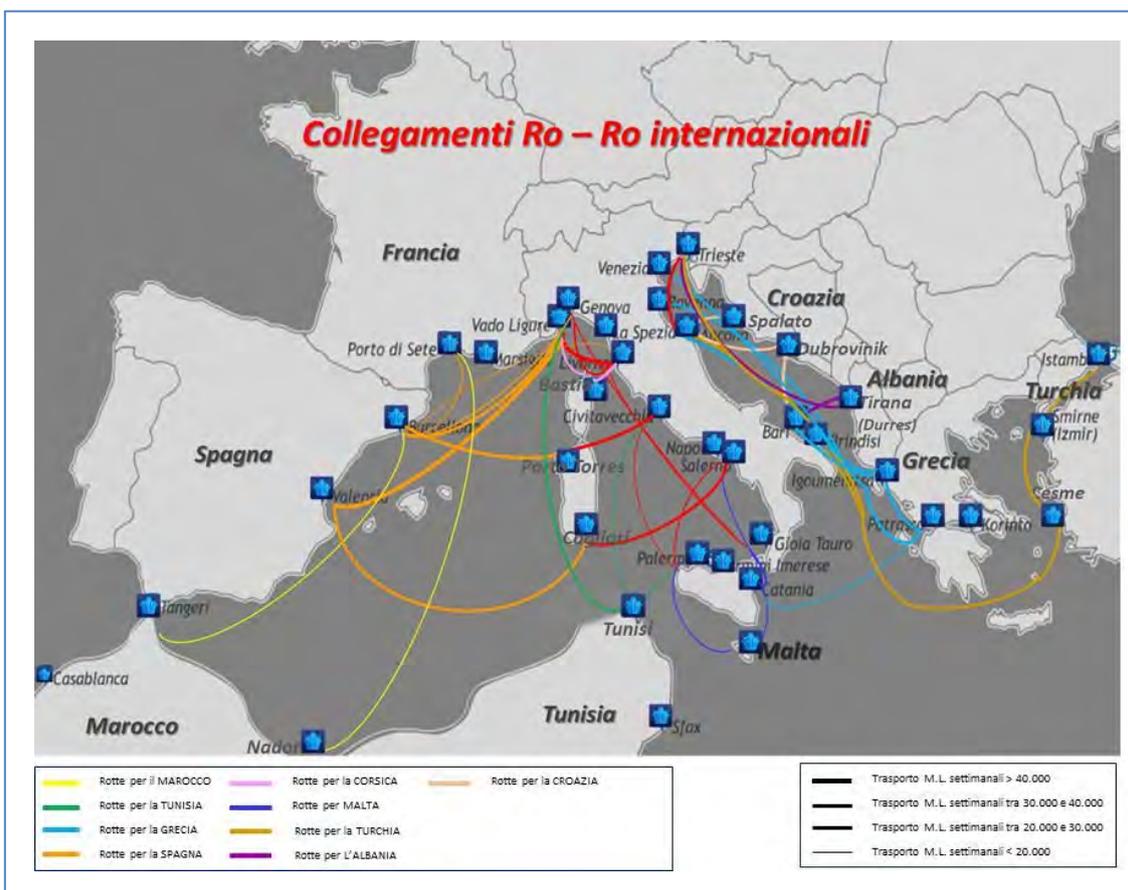


Figura 18 - Collegamenti Ro-Ro Internazionali nel Mediterraneo – Fonte Rete Autostrade del Mediterraneo

¹⁷ Si veda ad es. l'analisi delle direttrici Ancona-Grecia (autorità portuale di Ancona, 2013) e di quelle attestate al porto di Trieste.

La competizione relativa tra i porti italiani è elevata, e va interpretata sia alla luce della composizione della domanda interna di trasporto che delle dotazioni infrastrutturali dei porti stessi (ad es. rilevante è il problema della localizzazione degli impianti di bunkeraggio); inoltre, particolari accordi commerciali bilaterali contribuiscono ad alimentare la diffusione degli scali coinvolti secondo un modello policentrico sostanzialmente allineato con l'evoluzione del tessuto produttivo e logistico nazionale. D'altra parte, va riconosciuto che il segmento di mercato Ro-Ro si rivolge prevalentemente al mercato dell'autotrasporto che, in virtù della sua storica frammentazione, non riesce spesso ad esprimere prospettive di sviluppo e di interazione fattive con le compagnie di navigazione.

Una componente strategica del traffico Ro-Ro è costituita dalle cosiddette "Autostrade del Mare", progetto inserito già dal 2004 nell'ambito della programmazione comunitaria delle reti TEN/T per promuovere l'intermodalità strada-mare laddove sussiste una alternativa ai percorsi stradali. Su tali direttrici l'azione congiunta della progettualità al livello europeo e di iniziative nazionali (il cosiddetto "Ecobonus") hanno consentito, congiuntamente agli ingenti investimenti privati attivati da parte degli operatori, di conseguire importanti sviluppi della rete di collegamenti e dei traffici movimentati, in particolare per le aree centrali e settentrionali del versante tirrenico. Con i conseguenti benefici in termini di risparmi energetici e di riduzione delle esternalità ambientali alimentate da tale *shift* modale.

Il rallentamento nei traffici Ro-Ro registrato negli ultimi anni¹⁸ (Figura 19**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**) è spiegabile soprattutto per effetto di dinamiche strutturali specifiche, in particolare la già citata incidenza della crisi del mercato greco, nonché alcune difficoltà burocratiche soprattutto nei traffici extra-EU.

¹⁸ Va peraltro detto che nel settore vi è una strutturale scarsità di informazioni dettagliate e aggiornate sulla domanda e sull'offerta, quesitone che sarà affrontata specificamente nelle azioni di piano (capitolo 4).

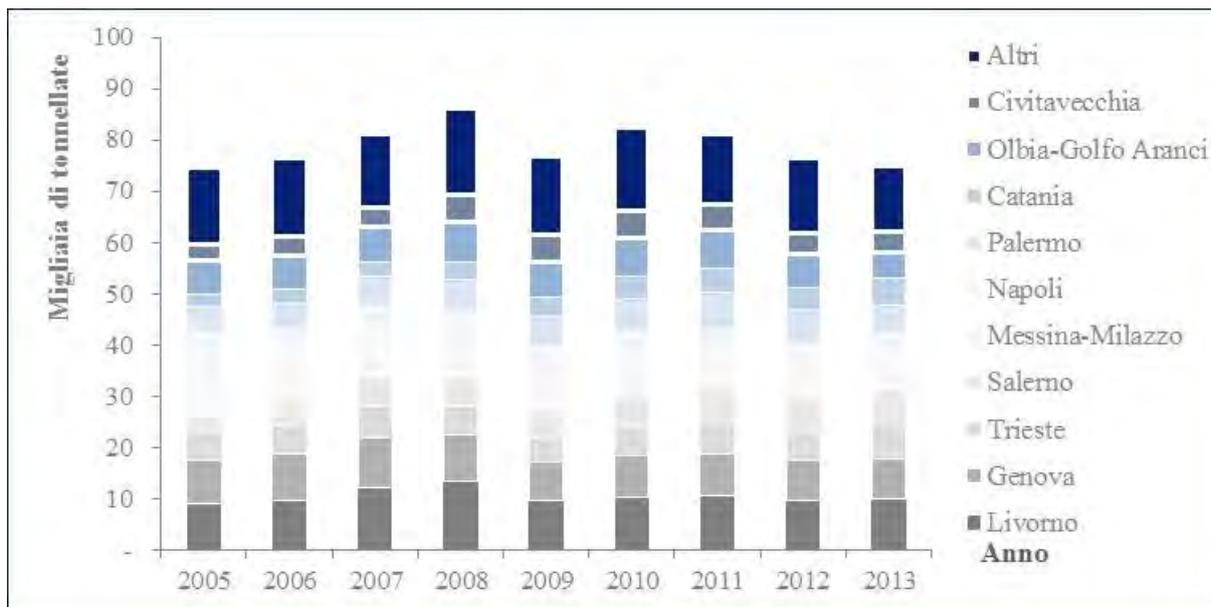


Figura 19 - Andamento Ro-Ro (Migliaia di Tons/anno) – Fonte: Assoportori.

Allo stato attuale (ISFORT, 2014), si stima che delle circa 75,7 milioni di tonnellate/anno di traffici Ro-Ro complessivi dei porti italiani, circa 48,8 siano di cabotaggio e traffici nazionali, 13,6 tra i porti del Tirreno e il bacino mediterraneo occidentale e 13,3 dai porti adriatici verso il Mediterraneo orientale. È opportuno anche ricordare la rilevante presenza in alcuni porti di importanti flussi relativi al settore *automotive*, rispetto ai quali in alcuni casi le compagnie di navigazione svolgono un ruolo di integratori di sistema nell’intera catena di trasporto. Uno studio dell’ISTAT dell’aprile del 2014¹⁹ ha consentito di rilevare la progressiva minore incidenza del servizio nazionale di trasporto merci su strada rispetto al servizio di trasporto marittimo in cabotaggio e che l’incremento del servizio di trasporto merci via mare è consistente per le relazioni di traffico con percorrenza chilometrica più elevata, mettendo in luce altresì come, nonostante il citato sviluppo dei servizi e dei traffici, persistano potenzialità di ulteriore spostamento di flussi di traffico su strada verso le Autostrade del Mare.

Il settore è comunque molto dinamico, e l’esperienza positiva dell’incentivo “Ecobonus”, portato come *Best Practice* al livello europeo, unitamente alle eccellenze imprenditoriali

¹⁹ “Trasporto marittimo e trasporto su strada: un’analisi integrata per lo studio dello shift modale”, D. Berna e V. Stancati, 2014

italiane nel settore, all'elevata propensione all'innovazione con esempi di nuovi terminal Ro-Ro che favoriscono anche l'intermodalità ferroviaria e, non da ultimo, alla specifica attenzione dedicatagli dai programmi di finanziamento comunitari, sono tutti fattori che contribuiscono ad accrescerne la rilevanza strategica per l'Italia nel Mediterraneo.

Da segnalare, infine, che vi sono anche esempi recenti di progetti "industriali" in cui lo sviluppo di linee Ro-Ro appare funzionale e sinergico a progetti di produzione e commercializzazione (ad es. nel settore agroalimentare), il che rappresenta una prospettiva di ulteriore interesse economico ed occupazionale ai fini dello sviluppo di questo segmento di traffici.

2.7.2.2 *Container*

In generale, guardando all'andamento complessivo dei traffici containerizzati nazionali negli ultimi anni, in seguito alla forte flessione registrata nel 2009 i porti italiani hanno ripreso a crescere ritornando nel 2014 sui valori prossimi ai massimi del 2007: tale aumento è dovuto principalmente alla crescita di recupero nel complesso del traffico di destinazione (traffico *gateway*) rispetto al settore *transshipment* che ha visto invece un calo di rilevanza all'interno del Mediterraneo nonostante la tenuta di un importante porto quale Gioia Tauro.

In dettaglio, il traffico ***gateway***²⁰, dopo la flessione nel 2009 ha registrato una ripresa dal 2010, fino a raggiungere nel 2013 il volume di traffico più alto degli ultimi anni (poco più di 6 mln di TEU, includendo anche i vuoti). Tra il 2005 ed il 2013 si è pertanto registrato un incremento di 1 MTEU con un CAGR pari a circa il 2,1%. I dati preliminari relativi al 2014 indicano un'ulteriore crescita rispetto ai valori 2013, guidata dal risultato di Genova. Secondo i dati prodotti dall'Agenzia delle Dogane gli scambi *import export* nel 2014 sono

²⁰ La domanda di trasporto *gateway* dipende, come detto, in primo luogo dall'andamento di *import-export* intercontinentale per il settore manifatturiero del bacino geografico di gravitazione dei porti e dal mercato di consumo. Tale andamento negli anni è stato influenzato dall'evoluzione della struttura produttiva e da fattori specifici (es.: delocalizzazione produttiva, evoluzione delle catene logistiche e delle loro modalità di gestione, evoluzione dei modelli di produzione e consumo, reddito disponibile, ecc.). Essa dipende anche, per quanto detto in precedenza, anche dalle strategie delle compagnie di navigazione e dai soggetti in carico di organizzare il trasporto door-to-door (le compagnie stesse per le quote di traffici in "carrier haulage", oppure MTO e spedizionieri). La domanda soddisfatta dal sistema portuale e logistico è pertanto una domanda derivata sia dalla forza del tessuto produttivo retrostante i porti che dal livello di consumo del bacino di gravitazione.

cresciuti del 4,6% in tonnellate. Anche il confronto con gli altri sistemi portuali (*Northern range* e altri porti Med europei) evidenzia che il traffico *gateway* dei porti italiani è cresciuto meno rispetto al Nord Europa ma più che nel resto dei porti Med.

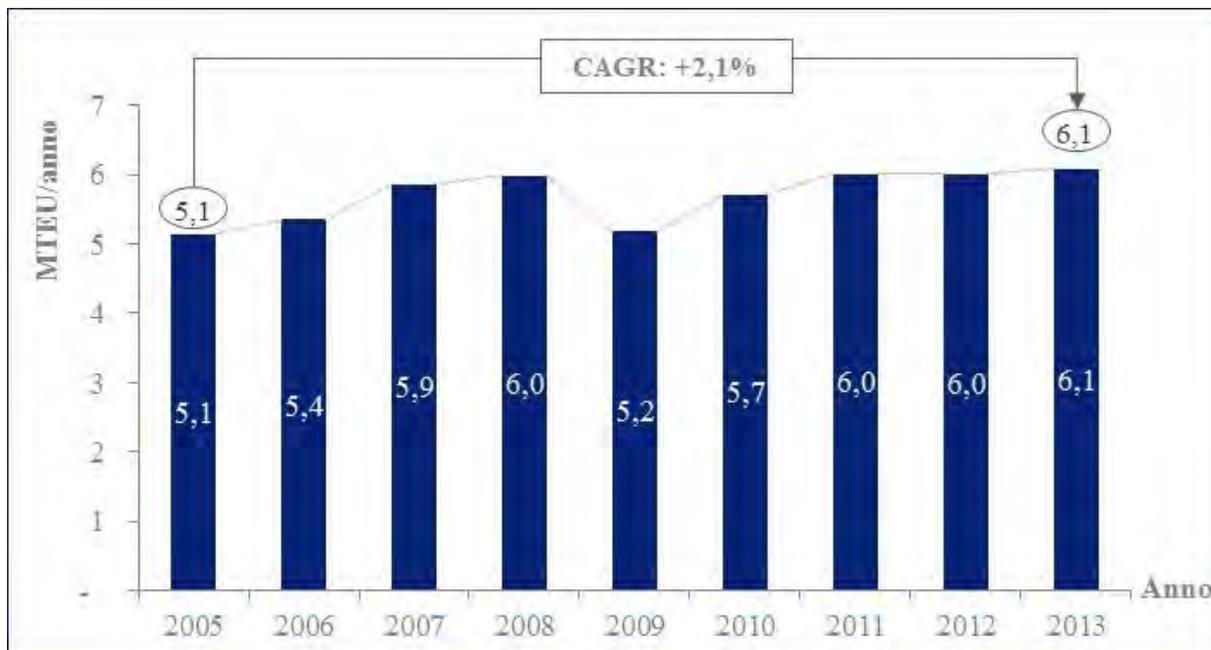


Figura 20 - Volumi Container gateway 2005-2013 (MTEU/anno) – Elaborazione su dati Assoport.

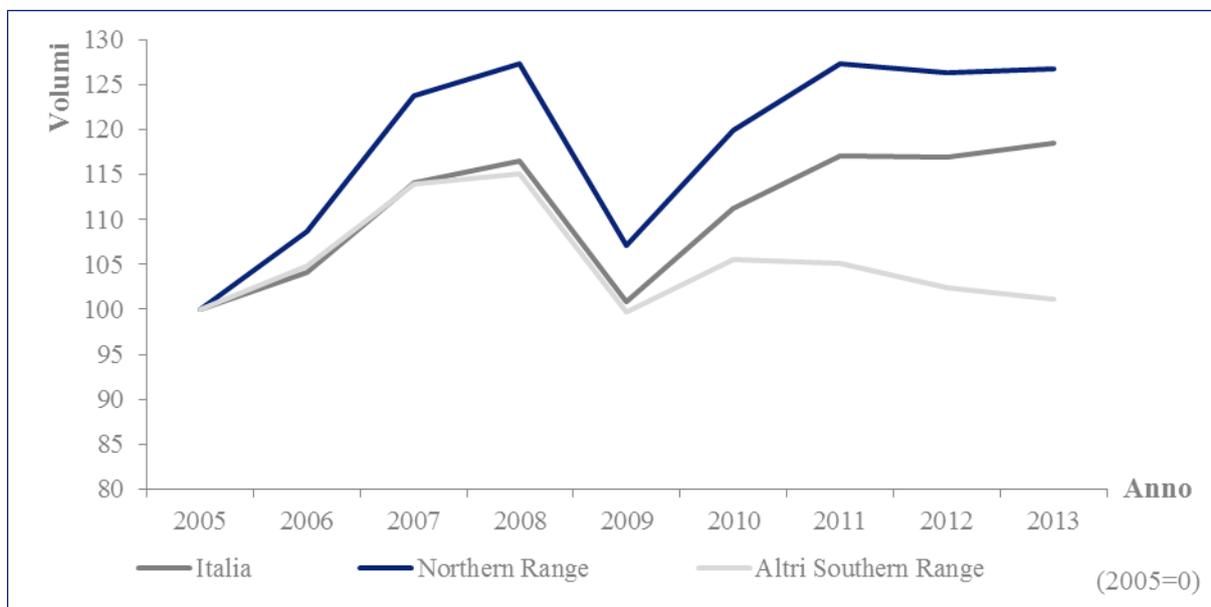


Figura 21 - Andamento comparato per sistemi portuali (traffico container escluso *transhipment* indicizzato, 2005=100.)

I dati Agenzia delle Dogane evidenziano altresì una prevalenza dei flussi in esportazione rispetto a quelli in importazione, in particolare nei principali porti *gateway* del Nord Italia. Il grafico illustra, su dati Banca d'Italia, l'andamento di esportazioni ed importazioni da cui

emerge negli ultimi anni un disaccoppiamento: un calo delle importazioni a fronte di una crescita dell'*export*.

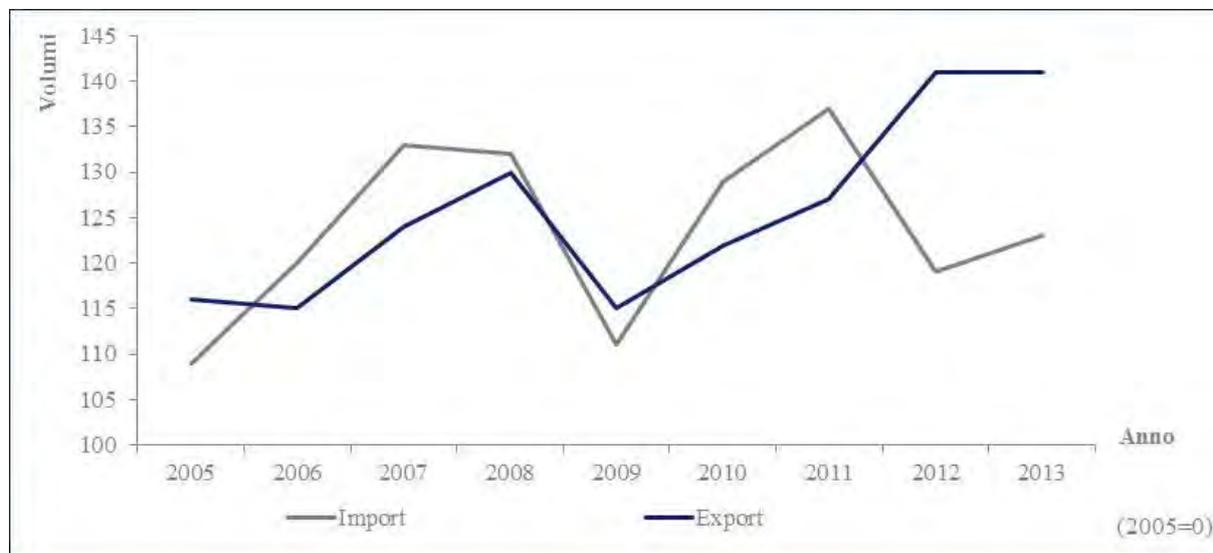


Figura 22 - Andamento *Import ed Export* via container (2001=100) - Elaborazione su dati Banca d'Italia.

La Figura 23 riporta la distribuzione dei flussi per sistemi portuali, mentre la dinamica di crescita recente del traffico (Figura 24) sembra premiare maggiormente il *cluster* Nord Adriatico (da Ravenna a Trieste) in termini relativi); in termini assoluti, tali differenze sono molto più piccole, la crescita 2005-2013 è pari a 400.000 TEU per il Nord Tirreno, 500.000 TEU per il Nord Adriatico e 100.000 TEU per gli altri porti.

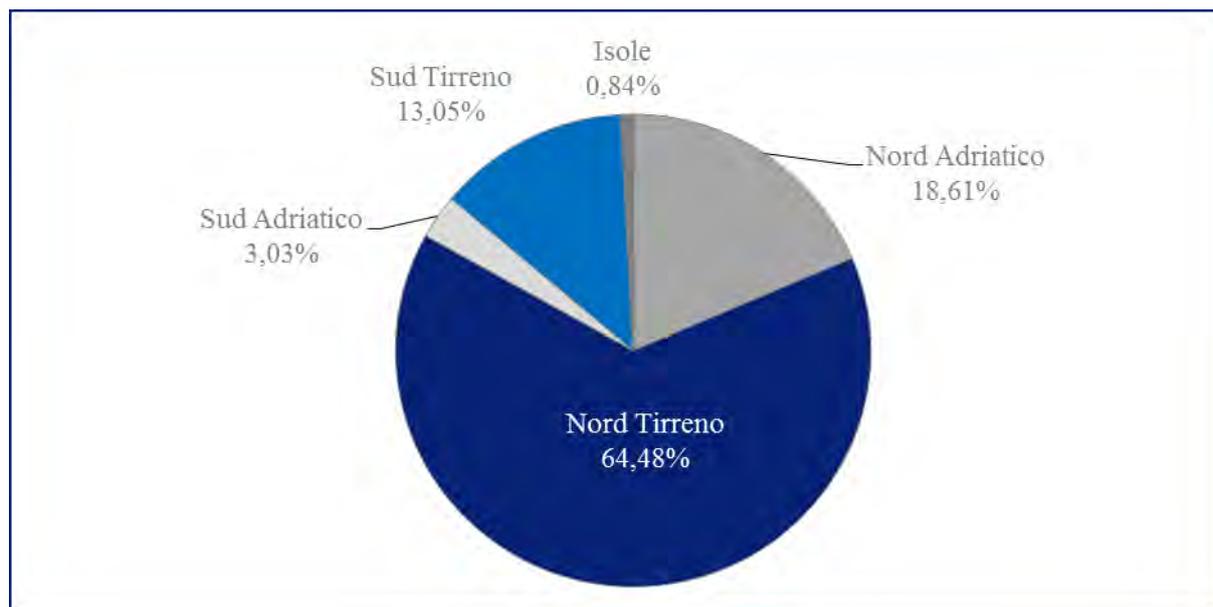


Figura 23 - Traffico *gateway* per *cluster* portuale (anno 2013) – Elaborazione su dati Assoporti.

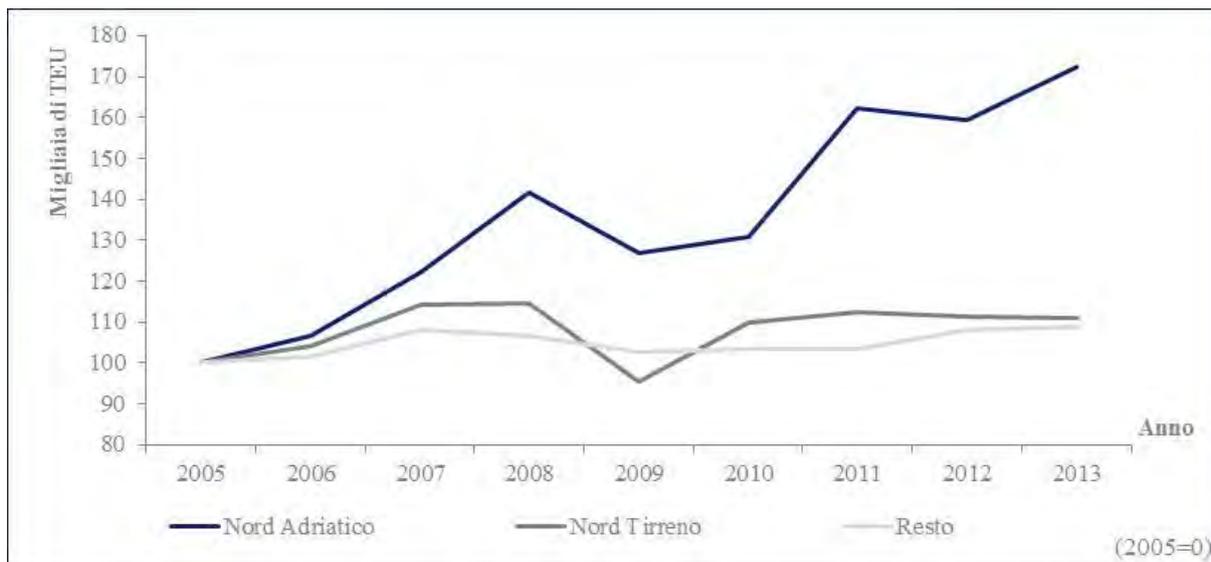


Figura 24 - Andamento flussi per cluster portuale (2005-2013) – Elaborazione su dati Assoport.

La domanda del segmento *transhipment* è da ricondurre al bacino di riferimento dei grandi hub portuali, che a sua volta è funzione primaria²¹ dell'organizzazione del *network* delle grandi compagnie di *shipping*. Per questi motivi, può registrare un andamento fortemente divergente da quello del PIL del paese di riferimento, come accaduto sia per l'Italia che per la Spagna e per la Grecia, dove negli anni passati, a fronte di una forte crescita della movimentazione dei container, il PIL registrava dati fortemente negativi.

Gli scali di *transhipment* sono cresciuti lungo la rotta principale di attraversamento del Mediterraneo e sono oggi quelli con più elevati traffici nell'area (pur determinati dall'effetto del doppio conteggio derivante dal carico/scarico nave madre/nave *feeder*).

L'attività di *transhipment* puro ha registrato negli ultimi anni un calo del traffico gestito dai porti italiani (Gioia Tauro, Cagliari e Taranto), come riportato in Tabella 5. **L'origine riferimento non è stata trovata.**, determinato soprattutto dal calo del traffico di Taranto e dalla forte competizione di infrastrutture portuali localizzate in altri Paesi mediterranei: Grecia, Spagna, Malta e Nord Africa (in particolare gli scali di Port Said e di Tangeri). Come conseguenza, nell'arco temporale 2005-2013 in cui il traffico nel Mediterraneo è cresciuto con un tasso annuo (CAGR) del 6,5%, gli scali italiani di Gioia Tauro, Cagliari e Taranto hanno visto la *market share* calare dal 32% nel 2005 al 17% nel 2013.

²¹ In tal senso, va detto che i porti del Northern Range non si caratterizzano per una funzione "pura" di *transhipment*, potendo spesso contare su una rilevante commistione tra traffici di trasbordo e traffici *gateway*.

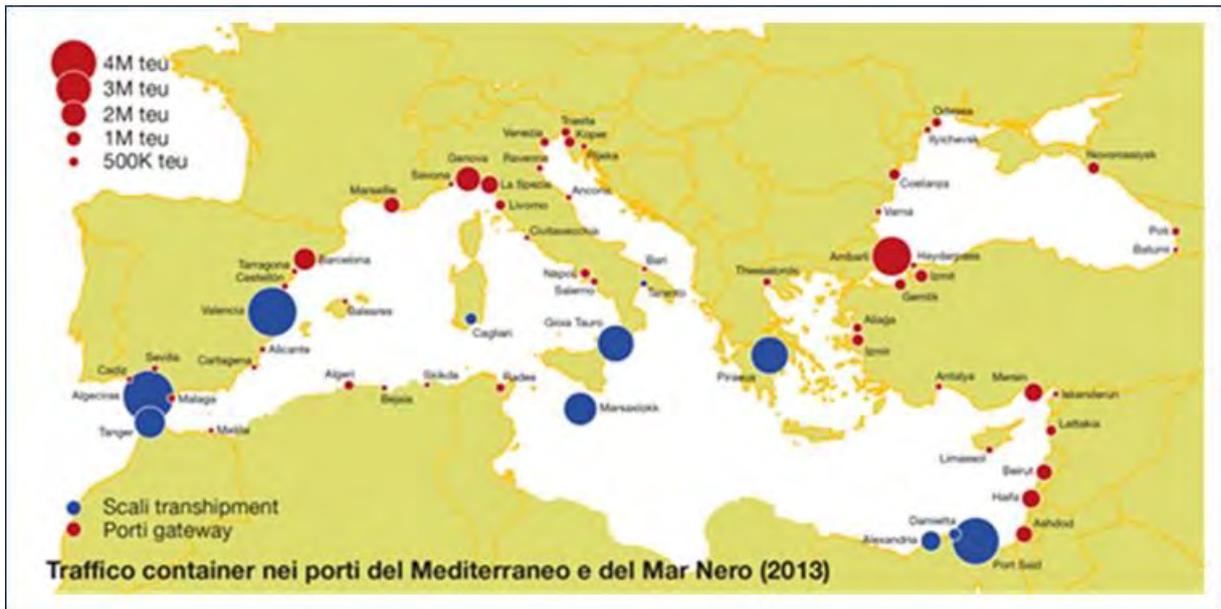


Figura 25 - Volumi traffico container porti Mediterraneo e Mar Nero - Fonte: TRT, 2015.

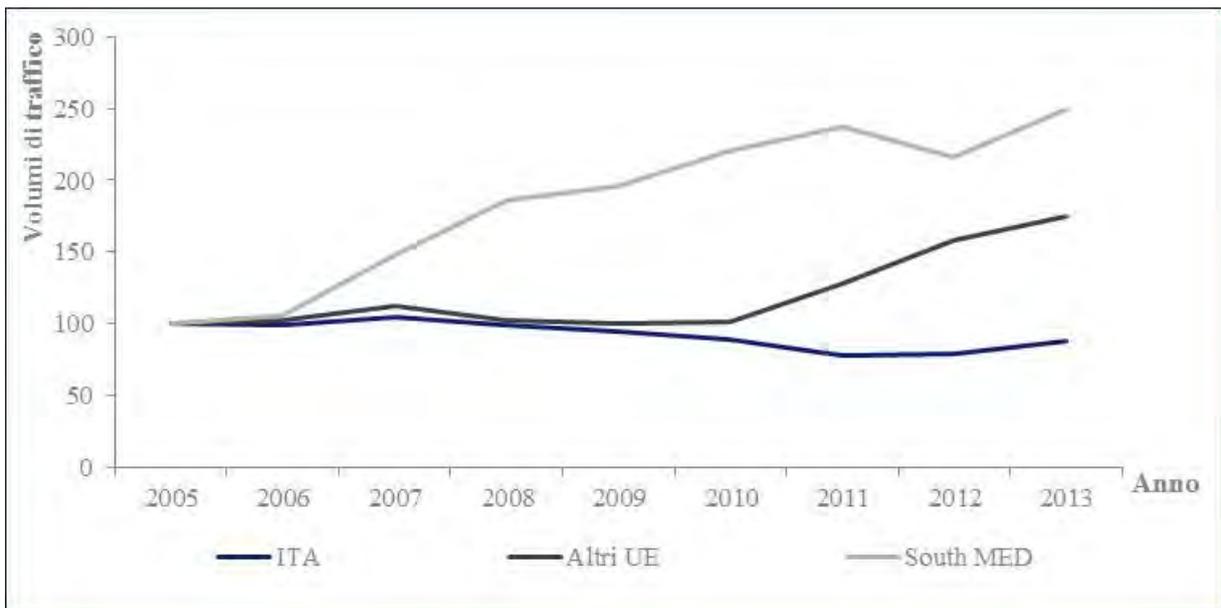


Figura 26 - Andamento traffico *transhipment* MED

Porti	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014/2007 Variaz. %
Cagliari	547	308	737	629	603	628	702	656*	+20,0
Gioia Tauro	3445	2468	2857	2852	2305	2721	3094	2970*	-13,7
Taranto	756	787	741	582	604	263	197	149	-80,3

***Stime non ufficiali**

Tabella 5 - Andamento del traffico nei porti di *Transshipment* italiano (migliaia di TEU) - Fonte: Banca dati Assoport, anni vari

2.7.2.3 Rinfuse Liquide

Le Rinfuse Liquide sono un settore, ancorché in calo, molto rilevante in termini di volumi e pertanto molto strategico (elevati introiti per le attività portuali) Allo stato attuale, con netta prevalenza dell'*import*, si movimentano circa 175 milioni di tonnellate, principalmente correlate alla domanda di raffinazione dei prodotti petroliferi e alla domanda energetica da soddisfare. Il mercato è prevalentemente caratterizzato da grossi volumi di merce gestiti da un numero contenuto di caricatori, con una geografia localizzata nei punti di origine dei flussi di estrazione/raffinazione delle materie prime e dei flussi di approvvigionamento ad impianti di raffinazione e depositi costieri.

I traffici marittimi di rinfuse liquide negli ultimi anni sono calati per effetto di un calo della domanda energetica nazionale, che secondo alcuni studi è da ritenersi strutturale in quanto derivante dalla riduzione della produzione industriale, dalle politiche di efficienza e diversificazione energetica, dalla riduzione dei consumi e dalla riduzione della dipendenza dalle importazioni. Peraltro, come argomentato in precedenza, la crescita della domanda di LNG, sia per rigassificazione e immissione nella rete gas nazionale, sia per il settore dello *shipping* e in prospettiva per autotrazione, potrebbe modificare la struttura della domanda e bilanciare questa tendenza.

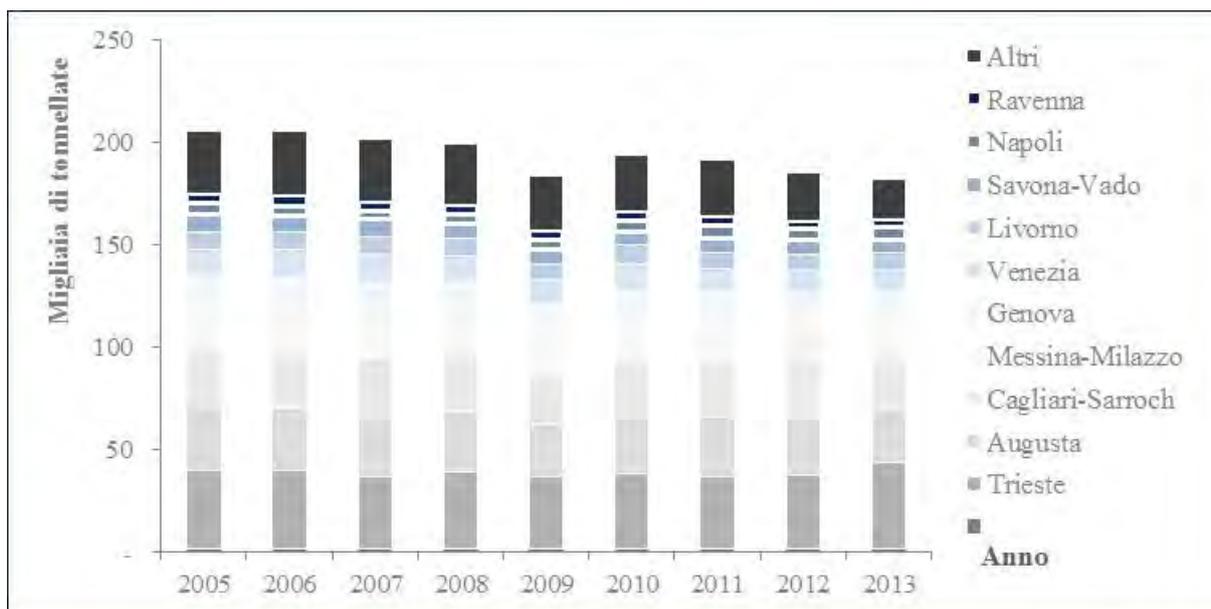


Figura 27 - Andamento rinfuse liquide (Migliaia di Tons/anno).

2.7.2.4 Rinfuse Solide

Le Rinfuse Solide alimentano diverse filiere industriali, che negli ultimi anni hanno registrato un calo, in linea con l'andamento della produzione industriale (-20% dal 2005 al 2013), arrivando a volumi movimentati di circa 71 milioni nel 2013. La maggior parte del traffico afferisce a scali di tipo industriale, per i quali la domanda deriva direttamente dalla produzione in loco (vedi ad esempio l'ILVA di Taranto) e la tendenza in atto dipende principalmente dal grado di utilizzo degli impianti. Il calo più o meno costante della domanda, accanto al calo della produzione industriale può essere spiegato in parte anche per effetto della ridotta propensione all'innovazione in termini di assetti proprietari sulla gestione dei terminal e sui mezzi di movimentazione, oltre che per effetto della ridotta dimensione di molti terminal commerciali. Come nel caso delle rinfuse liquide, anche la domanda attuale e potenziale di rinfuse solide è caratterizzata da grossi volumi di merce gestiti in prevalenza da pochi grandi caricatori legati a specifiche attività (centrali elettriche, impianti siderurgici, filiera del grano, ecc.). A questo si affiancano tanti flussi di rinfuse cosiddette minori, che in genere sono gestite da terminal specializzati.

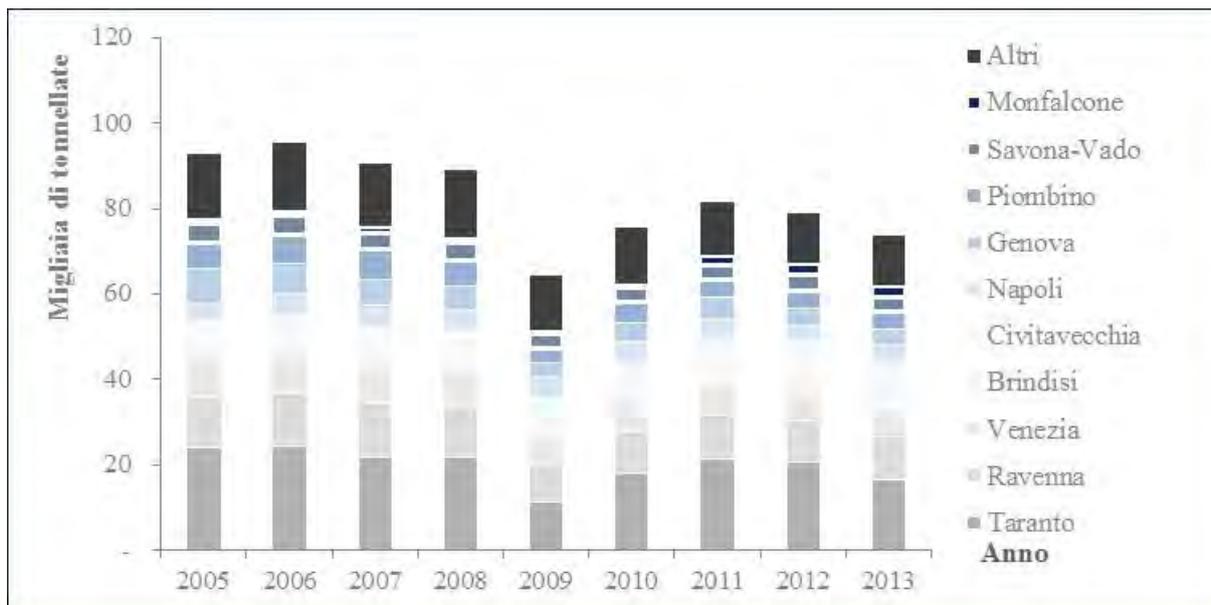


Figura 28 - Andamento rinfuse solide (Migliaia di Tons/anno)

2.7.2.5 General Cargo

Le merci varie non containerizzate (*general cargo*) tendono nel tempo a diventare residuali ma rimangono vitali per la *supply chain* di vari distretti industriali. In questa categoria rientra ad esempio il *project cargo* nel quale l'Italia ha una posizione di assoluto rilievo nel panorama internazionale, con una forte evoluzione legata all'esportazione di tecnologia, *know-how* e specializzazione di operatori.

La domanda *general cargo*, quantificabile in 22 milioni di tonnellate nel 2013, per sua natura risulta molto varia per tipologie di merce ed origini/destinazioni ed è di fatto funzionale ad inoltri con altre modalità di trasporto e come tale meno contendibile e spesso legata a filiere industriali di diretta afferenza del porto. Mediamente si riscontra un basso grado di specializzazione.

L'andamento della domanda complessiva è risultato fortemente correlato all'andamento del PIL e come aggregato è difficile ipotizzare un'elevata crescita della domanda in questo settore. Tuttavia, proprio per la varietà delle merci caricate offre opportunità differenziate nei singoli sotto-segmenti e andamenti differenziati per porto.

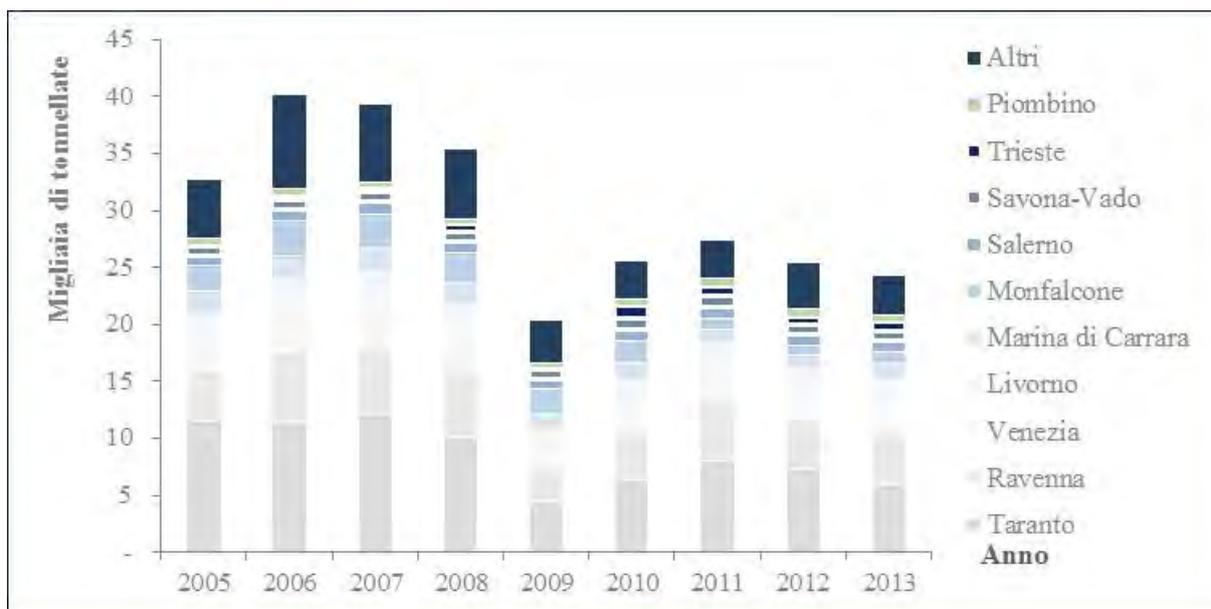


Figura 29 - Andamento General Cargo (Migliaia di Tons/anno).

2.7.2.6 Traffico Passeggeri

La domanda del trasporto marittimo passeggeri è legata principalmente alla continuità territoriale ed alla domanda turistica ed è caratterizzata da elevata stagionalità, con incrementi consistenti nei periodi estivi.

Occorre differenziare la domanda rispetto alle caratteristiche proprie di ciascun collegamento e comparto: alcuni porti presentano quote a volte anche rilevanti di traffico pendolare (es. su navi veloci) o dovute a servizi di continuità territoriale (es. Stretto di Messina, Isola d'Elba), mentre per altri risultano prevalenti i traffici internazionali ed il comparto crocieristico.

Il traffico marittimo passeggeri italiano rappresenta una quota modesta della movimentazione passeggeri complessiva su tutti i modi, è stimato in circa il 4% del trasporto totale di viaggiatori, ma rilevante per determinati porti ed in particolare per il settore crociere.

La navigazione di cabotaggio (solo traffico passeggeri interno italiano) prevale nettamente sul totale (93%) dei passeggeri movimentati. Complessivamente, il traffico passeggeri è calato del 1,8% all'anno rispetto al 2005 (Figura 30).

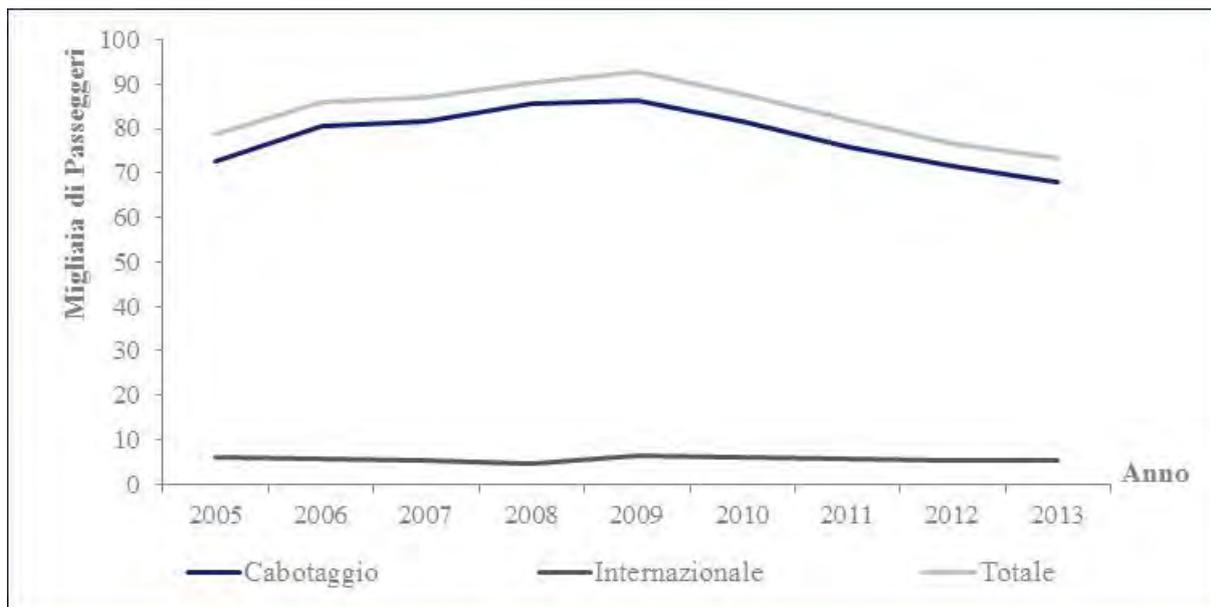


Figura 30 - Andamento traffico passeggeri imbarcati e sbarcati in Italia.

2.7.2.7 Navigazione fluviale

Seppur caratterizzato da volumi modesti, merita di essere menzionato anche il sistema idroviario per la navigazione fluviale. In particolare, il sistema Padano-Veneto è composto sia dall'alveo del fiume Po che dall'idrovia Fissero Tartaro e Canal Bianco, dai canali navigabili della Laguna di Venezia nonché, per mezzo della navigazione costiera, dai porti nord adriatici.

Detto sistema fluviomarittimo è stato inserito nella nuova rete prioritaria Ten-T. Sono stati riconosciuti porti "core fluviali" sia i porti interni di Mantova e Cremona, sia i porti marittimi di Venezia, Trieste e Ravenna; col secondo regolamento del "Connecting Europe Facilities" è stata riconosciuta l'intera connessione Fluvio-marittima che da Milano (in prospettiva) raggiunge l'Adriatico come sezione del Corridoio Prioritario Mediterraneo.

L'idrovia Fissero Tartaro Canal Bianco Po di Levante collega Mantova alla Laguna di Venezia e al mare con un percorso di circa 135 km attraversando il territorio delle province di Mantova, Verona, Rovigo e Venezia.

La navigazione è consentita 365 giorni/anno a chiatte di classe V europea ovvero con dimensioni massime pari a mt 110x 11,40 con portate prossime alle 1.800 tonnellate.

Ad ausilio e monitoraggio della navigazione è stato recentemente realizzato, con il co-finanziamento TEN-T dell'Unione Europea, un apposito sistema RIS (River Information Services).

Sull'idrovia si evidenziano in particolare i porti fluviali di Rovigo e Valdarò (Mn) mentre, considerando la tratta sul corso del fiume Po, è raggiungibile anche il Porto di Cremona per circa 235 giorni/anno conseguentemente a limitazioni idrografiche.

Il sistema dovrà essere implementato estendendo le condizioni di piena navigabilità 365 giorni/anno fino a Cremona e, in successiva fase fino a Milano, nonché con la definizione di specifiche regole che armonizzino la navigazione costiera e la navigazione interno.

Da segnalarsi inoltre è l'ormai ormai consolidato l'utilizzo di questa modalità per il trasporto di carichi eccezionali (project cargo) destinati all'imbarco su navi heavy-lift in partenza dal Porto di Venezia.

Il trasporto fluviale su questa direttrice, consente pertanto di collegare il tessuto produttivo lombardo, ovvero una delle regioni manifatturieri più importanti d'Europa con l'offerta di collegamenti marittimi del Porto di Venezia, presentando i seguenti vantaggi rispetto le altre modalità:

- ▶ Ridotti consumi energetici: rispetto al trasporto su strada e rispetto al trasporto ferroviario;
- ▶ Riduzione delle emissioni inquinanti e complessivamente dei costi esterni rispetto le modalità tradizionali;
- ▶ Elevato livello di sicurezza per il trasporto di merce pericolosa;
- ▶ Trasportabilità di colli con ingombri non altrimenti trasportabili

2.7.2.8 *Crociere*

La domanda per il traffico passeggeri crocieristico è legata all'andamento ed ai cambiamenti del comparto turistico ed alle dinamiche di offerta (incremento delle rotte e programmazione dei diversi itinerari, immissione in servizio di nuove navi, ma anche miglioramento dell'offerta portuale in termini anche di servizi dedicati).

La domanda è solo in parte correlata al PIL italiano: pur essendo consistente la presenza di passeggeri italiani sul totale dei cittadini europei imbarcati (13,7% nel 2013), è comunque rilevante la presenza di passeggeri provenienti da altri Paesi (in testa Gran Bretagna e Germania). Questo dato è significativo considerando anche la *leadership* europea dell'Italia rispetto al numero di passeggeri imbarcati (35,2% nel 2013).

Il bilanciamento tra capacità e domanda è fortemente legato alle politiche di prezzo adottate dalle compagnie: il consistente abbassamento del prezzo medio di una crociera non è solo legato a questioni dimensionali (mercato delle *megaship*) ma anche a politiche commerciali anticongiunturali adottate dalle compagnie (offerte stagionali).

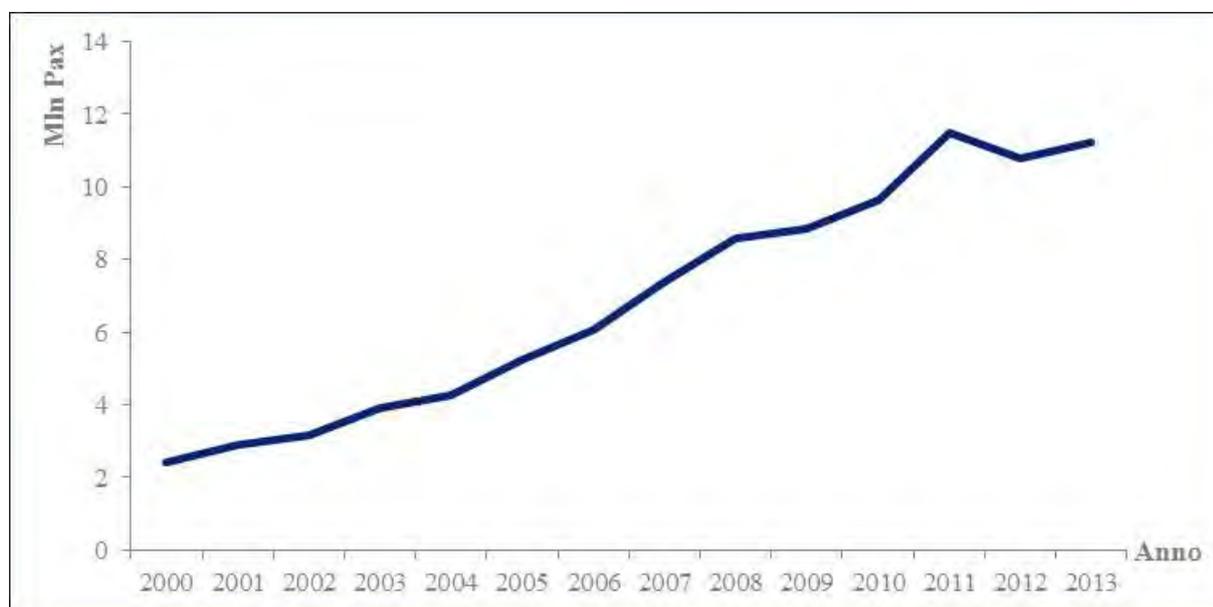


Figura 31 - Passeggeri imbarcati e sbarcati da navi da crociera nei porti italiani.

Trend principali del segmento Navi da Crociera:

- ▶ tassi di crescita molto elevati per il settore nel complesso e per il Mediterraneo;
- ▶ ulteriore influenza derivante dall'offerta con *orderbook* di nuovo naviglio e un corrispondente aumento di capacità fino al 2017;
- ▶ dinamismo aggiuntivo derivante da un probabile "effetto travaso" da altri prodotti turistici;
- ▶ nel 2014 si è registrato un calo dei traffici (passeggeri e navi), ma l'*outlook* per il 2015 è positivo.

2.8 L'offerta portuale

Il presente paragrafo si propone di offrire una disamina dello stato corrente dell'offerta portuale e logistica del territorio italiano, andando ad analizzare:

- ▶ in primo luogo elementi che diano una misura della **disponibilità quantitativa** delle infrastrutture;
- ▶ in secondo luogo elementi che diano una misura del **grado di utilizzo** attuale delle infrastrutture;
- ▶ in ultimo indicazioni su **funzionalità ed efficienza** delle infrastrutture.

Tale dato di analisi di partenza diventa imprescindibile per un'azione pianificatoria che agisca nell'ottica dell'efficientamento dell'armatura esistente da un lato, e dell'altro garantisca la selezione di interventi materiali ed immateriali serventi alla realizzazione della strategia nazionale declinata nelle azioni riportate al capitolo 4, da raggiungersi attraverso un nuovo assetto di governance così come riportato al capitolo 5.

L'offerta portuale e di piattaforme logistiche disponibile non sempre tiene debitamente in conto gli attuali livelli e caratteristiche della domanda, e presenta, in particolare nel settore degli interporti, vari casi di capacità non utilizzata e sovradimensionamento degli impianti realizzati. Sotto altri profili, invece, la più recente evoluzione della domanda ha evidenziato andamenti differenziati dei vari segmenti e a dispetto di un contesto generalmente debole, per alcuni di essi si è reso necessario effettuare investimenti rilevanti.

Sono in particolare il settore container e quello delle crociere quelli sui quali è stata forte l'attenzione da un lato degli operatori e dall'altro delle Autorità Portuali. Gli investimenti in corso e previsti dagli enti preposti alla pianificazione degli interventi guardano soprattutto ai container, in quanto in crescita ed in quanto l'evoluzione tecnologica pone requisiti precisi chiaramente identificabili (le dimensioni delle navi da gestire e/o la crescita dei flussi più rilevanti e concentrati lato terra), ed alle crociere in quanto trainate da una forte crescita della domanda, che genera in parallelo un forte impatto economico e occupazionale. Peraltro, si ritiene che tale fenomeno vada inquadrato e bilanciato nell'ottica di una prospettiva di centralità del sistema portuale italiano rispetto non solo ai traffici container,

ma anche agli altri segmenti di domanda (Ro-Ro, rinfuse, general cargo non unitizzato), come accade già in alcune realtà nazionali²².

Inoltre, vi sono numerosi fenomeni emergenti con i quali l'offerta infrastrutturale e di servizi portuale in senso lato dovrà confrontarsi nel medio periodo. In particolare, vale la pena citare che le importanti e radicali evoluzioni tecnologiche nel settore marittimo stanno rapidamente facendo emergere il tema dell'obsolescenza di alcune dotazioni infrastrutturali e di servizio portuali italiane, prima ancora che della loro congestione. Inoltre, vi sono segnali di una inversione di tendenza nella "de-industrializzazione" delle aree portuali, per effetto sia del recupero/riconversione di impianti produttivi sia della crescente spinta al "re-shoring" e al conseguente riaccorciamento delle catene logistiche, che sembra essere un fenomeno rilevante in prospettiva.

L'analisi della dotazione effettiva corrente del sistema logistico e portuale non dipende solo da una visione dell'armatura infrastruttura, ma anche da altri elementi:

- ▶ la qualità delle reti di trasporto principali, stradale e ferroviaria. A questo proposito la pianificazione infrastrutturale europea, incentrata sui nove corridoi centrali (dei quali quattro di interesse per l'Italia, cfr. sezione precedente dedicata) garantisce che nel medio periodo i porti principali siano collegati con infrastrutture di elevata qualità e capacità;
- ▶ le infrastrutture immateriali, tecnologiche in particolare, quali elementi fondanti e fattore abilitante della competitività del sistema in misura uguale se non superiore all'infrastruttura fisica;
- ▶ la gestione delle infrastrutture, intesa come l'offerta di servizi, in particolare ferroviari ma anche doganali e terminalistici, fondamentali per la gestione di flussi concentrati lato terra;
- ▶ le piattaforme logistiche e gli interporti, distribuiti sul territorio e che necessitano di maggiore integrazione con le realtà portuali al fine di sfruttare a pieno la capacità disponibile.

Di seguito si fornisce una visione as-is del sistema italiano, con riferimento a:

²² Si veda ad es il recente terminal Ro-Ro inaugurato a Fusina (Venezia).

- ▶ dotazione infrastrutturale lato mare;
- ▶ capacità di movimentazione;
- ▶ collegamenti ultimo miglio;
- ▶ piattaforme logistiche;
- ▶ offerta tecnologica;
- ▶ servizi in porto.

2.8.1 Le infrastrutture portuali lato mare

I fondali e le banchine sono gli elementi principali legati all'accessibilità lato mare per i quali l'offerta portuale deve seguire i requisiti della domanda. Le grandi navi container richiedono da un lato l'approfondimento dei fondali, dall'altro l'allungamento delle banchine (per consentire accosti di navi più lunghe e accosti contemporanei di navi).

Il confronto con i porti esteri evidenzia che i più importanti porti del Nord Europa hanno profondità almeno pari a 16 m, mentre diversi porti italiani con rilevanti flussi container sono al di sotto di tale soglia (Napoli, Livorno, Ravenna, Venezia, Genova e La Spezia).

Le profondità dei principali porti italiani – comprese in un *range* tra i 9,8 e i 18 metri – consentono comunque complessivamente di ospitare l'armamento attuale, per tutti i segmenti considerati.

Gioia Tauro e Trieste sono allo stato attuale i porti nei quali è possibile ospitare le navi più grandi, affiancati dal nuovo terminal di Savona-Vado in costruzione.

Interventi di dragaggio sono già pianificati in otto porti italiani fino a 16 m di profondità e consentirebbero di accogliere tutte le nuove grandi navi.

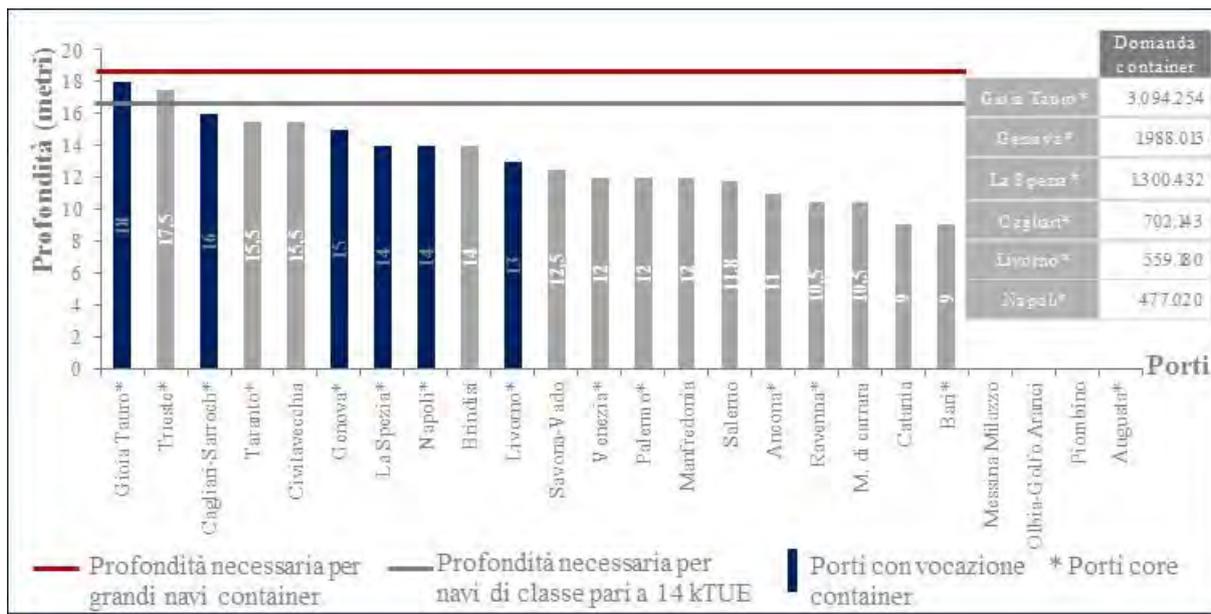


Figura 32 - Profondità fondali nei principali porti italiani (dati di traffico in TEU al 2013)

Nel segmento container il traffico è relativamente più concentrato e presenta un tasso di utilizzo delle banchine più intenso. L'incremento dimensionale delle navi, oltre a richiedere un adeguamento dei mezzi di movimentazione della merce, presuppone soste più lunghe delle navi in porto (per il maggior numero di operazioni da effettuare) e un conseguente aggravio per quanto riguarda l'intensità di utilizzo delle banchine.

Per questo motivo i porti candidati ad ospitare navi di maggiori dimensioni devono poter adeguare l'offerta relativa, se pur in misura commisurata ai dati previsionali sul segmento. Confronta a tal proposito par. 3.1.

Per gli altri segmenti di domanda considerati di fatto non esistono problemi di disponibilità di banchina da un lato in quanto il traffico in termini di numero di navi è stabile o in calo dall'altro perché non si assiste a modifiche sostanziali nelle dimensioni del naviglio utilizzato.

Per le rinfuse liquide e per le rinfuse secche tutti i porti specializzati sono dotati di banchine adatte ad accogliere navi di classe fino a 85.000 DWT.

Sul versante passeggeri, le dinamiche evolutive della flotta crocieristica richiedono adeguamenti delle banchine (lunghezza degli accosti). Tuttavia 13 porti sono oggi in grado di ospitare navi con lunghezza superiore a 300m.

Una debolezza strutturale dei porti italiani è relativa alle dimensioni complessive delle aree portuali, vincolo che ne limita fortemente le possibilità di ampliamento. In particolare nel confronto con i principali porti europei, emerge come la superficie complessiva dei dieci porti italiani più grandi sia dell'ordine di grandezza della superficie del solo porto di Anversa, Le Havre o Rotterdam.

Negli scali esteri vengono spesso comprese anche grandi aree utilizzate per attività logistiche, che rappresentano spazi per la creazione di valore aggiunto; questo fatto sottolinea in misura ancora più evidente come l'integrazione tra porti ed aree logistiche e retroportuali sia un indirizzo strategico da perseguire.

Per quanto le differenze tra gli spazi portuali disponibili dipendano in gran parte dalla morfologia dei territori costieri, questo è anche un indice delle scelte fatte in passato sullo sviluppo di grandi scali.

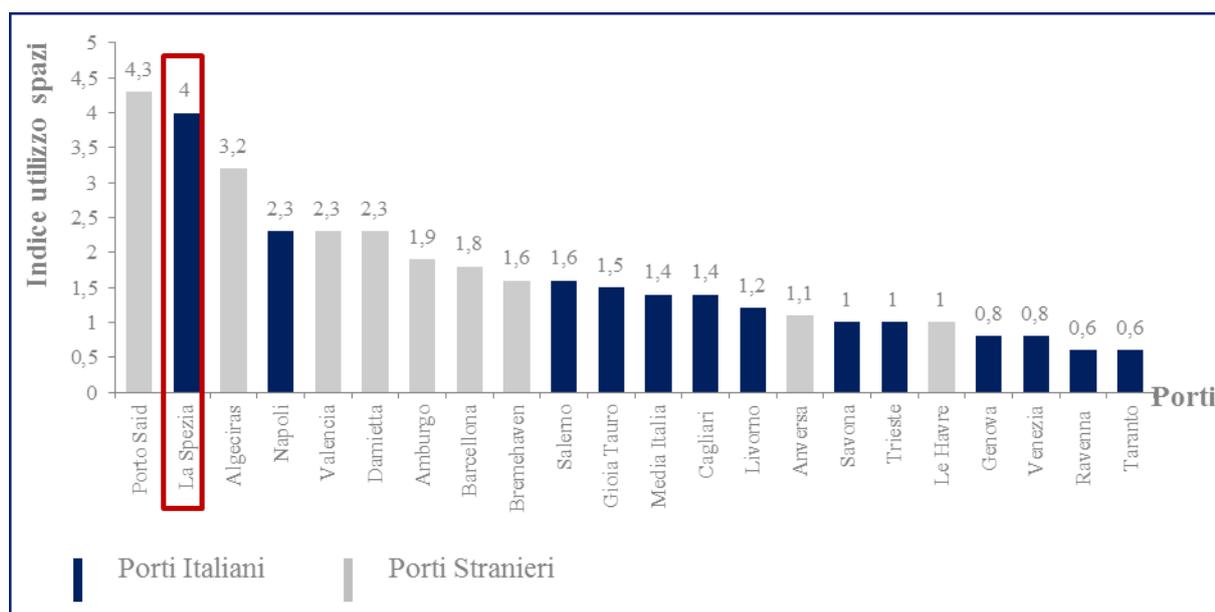


Figura 33 - Indice utilizzo spazi nei terminal container italiani, europei e mediterranei.

Ne consegue che, guardando al traffico container che presenta un uso intensivo del suolo, la dotazione in termini di piazzali, funzionali alle operazioni di sbarco, imbarco e spedizione dei beni trasportati dalle navi non è comparabile, per questioni di scala, con quella internazionale nettamente superiore.

È peraltro opportuno segnalare che uno studio recente (Polo e Ricci, 2015), nello stimare la capacità dei porti lato mare sulla base della morfologia del bacino e della localizzazione dei terminali, delle regole di sicurezza della navigazione, e della utilizzazione di riferimento (attuale e futura) dei terminali da parte delle navi, ha evidenziato che circa il 60% dei porti italiani ha un funzionamento definito “regolare”, mentre per altri si evidenziano fenomeni di *bottleneck*, particolarmente concentrati nell’Adriatico e nel Tirreno centrale.

2.8.2 La capacità di movimentazione

L’attuale capacità italiana di movimentazione di container, sulla base dei dati comunicati dalle AP, è pari a 15,3 Mln TEU, corrispondente ad un livello di utilizzo del 66% (con traffici complessivi pari a 10,2 Mln TEU). In considerazione degli interventi in corso ed in fase avanzata di progettazione (cfr. al riguardo il paragrafo 2.10), la capacità complessiva andrà aumentando, sebbene non tutta la capacità sia in grado di servire tutta la domanda. Possibili economie di scala potrebbero essere, invece, ingenerate attraverso l’aggregazione della gestione di porti diversi, anche nel caso di aumento dei traffici superiori alle previsioni (cfr. par. 3.1.) Valutazioni ulteriori riguardano la corrispondenza tra domanda e offerta per singolo scalo: si osserva un livello di utilizzo prossimo alla capacità complessiva nel porto di La Spezia ed un livello di saturazione elevato a Genova (80%), Trieste (76%), Ancona (85%), Ravenna (76%).

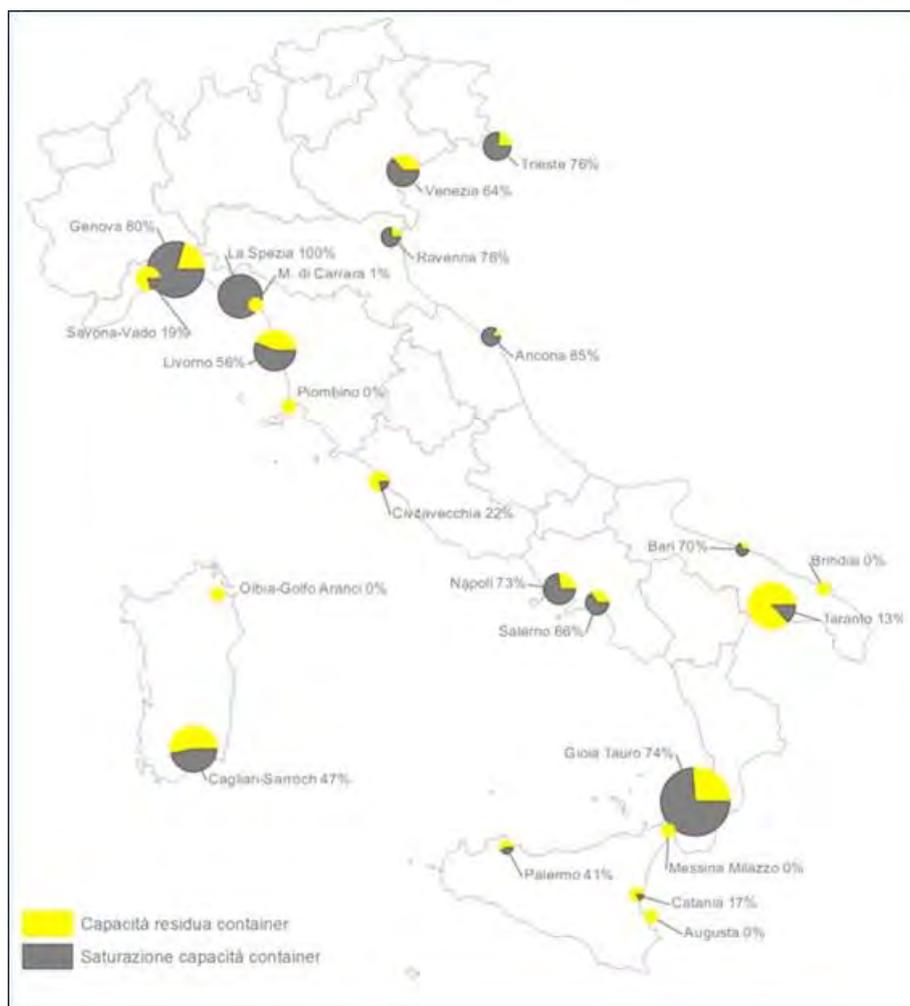


Figura 34 - Utilizzo capacità movimentazione container.

Per quanto riguarda gli scali *transhipment*, i livelli di utilizzo sono fortemente differenziati da porto a porto (47% di saturazione a Cagliari, 74% a Gioia Tauro, e 13% a Taranto).

2.8.3 Collegamenti ultimo miglio

Esistenza e qualità dei collegamenti *ultimo miglio* dovrebbero essere tratti distintivi della qualità dell'offerta portuale. La crescita dimensionale delle navi, guidata dalla ricerca di economie di scala crescenti, pone sfide analoghe sul lato terra. Per questo motivo, è fondamentale che i porti siano collegati in maniera efficiente alle reti ferroviaria e stradale.

Per la rete ferroviaria le variabili chiave, oltre alla disponibilità in sé del collegamento, sono la lunghezza massima dei treni operabili in porto, il *layout* dei binari asserviti (che ne condiziona l'operatività), le modalità di effettuazione delle manovre (spesso fattore di scarsa competitività del trasporto ferroviario rispetto a quello stradale).

I binari raccordati a servizio dei terminal dove avvengono le operazioni di carico/scarico sono talvolta di lunghezza insufficiente e/o distanti dalle banchine: tale assetto comporta la necessità di un maggior numero di manovre per la formazione del treno e percorsi dei container su mezzi gommati più lunghi.

Inoltre, come anzidetto, la gestione di picchi di traffico in corrispondenza con gli arrivi delle grandi navi richiede una disponibilità di binari elevata ed una capacità di gestione dei convogli molto efficiente, anche allo scopo di realizzare collegamenti frequenti con aree retroportuali.

Il coordinamento con gli standard ferroviari adottati sui corridoi TEN è un altro fattore condizionante gli sviluppi dell'offerta: la competizione con altri scali si gioca soprattutto sull'efficienza dei collegamenti di terra e i costi ferroviari sono fortemente decrescenti con la dimensione dei convogli. Oggi la maggior parte della rete italiana non consente di far transitare treni con una lunghezza superiore ai 550 m. Inoltre, i vincoli sulle sagome ammissibili spesso limitano il transito a convogli intermodali con carico di container *High Cube* (il cui utilizzo è oggi pari al 15% del traffico container, in rapida crescita) e semirimorchi stradali.

Su tali *bottleneck* sono stati improntati programmi di investimento infrastrutturali di RFI nel medio periodo, che:

- ▶ con interventi sulle linee, abiliterebbero il transito di treni con moduli da 750m nella zona Nord e di treni con moduli da 650 nella zona Centro-Sud;
- ▶ con interventi sulle sagome, porterebbero ad una copertura molto ampia della rete ferroviaria nazionale con sagome P/C 45 (vincolo per il transito *High cube*) e P/C 80 (vincolo per il transito semirimorchi h=4m su carri P, autoarticolati e autotreni h=4m su carri ultrabassi).

Genova, La Spezia, Livorno e Venezia sono i porti che nel tempo hanno portato avanti investimenti più importanti di infrastrutturazione ferroviaria.

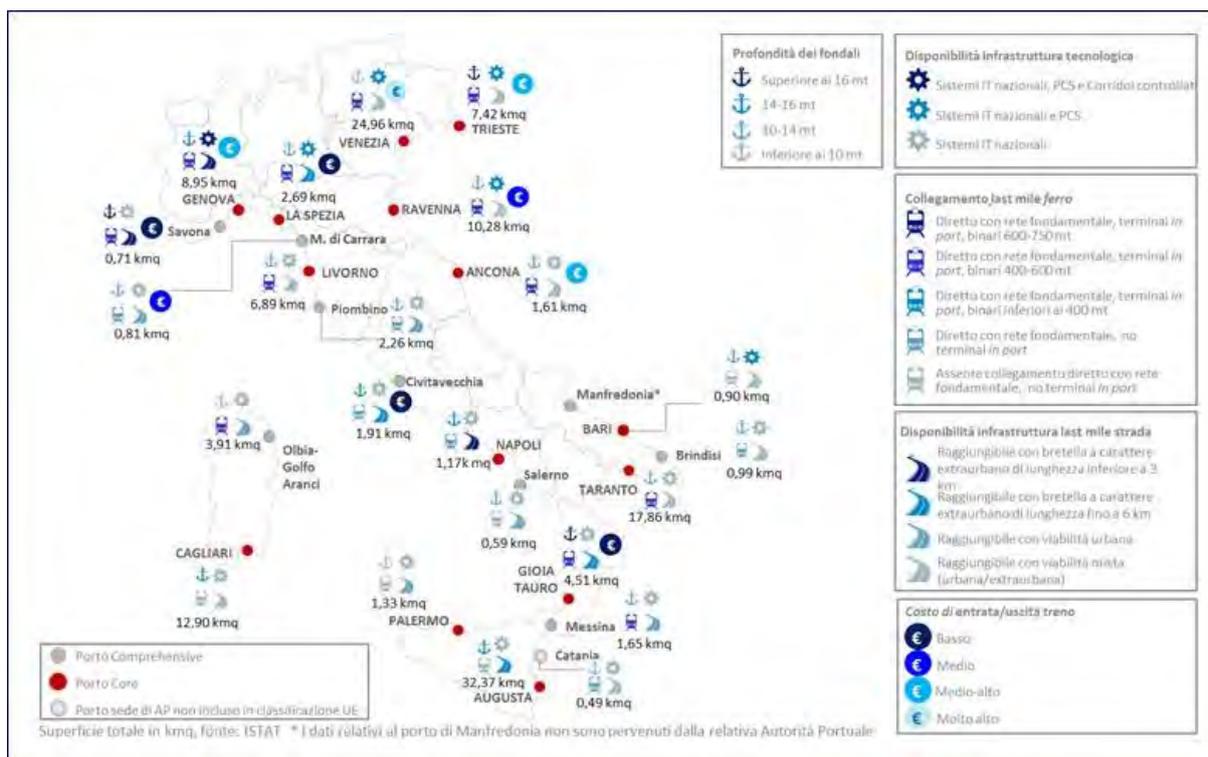


Figura 35 - Offerta infrastrutturale italiana – Elaborazione dati DIPE, ISTAT, Rete Ferroviaria Italiana, Trenitalia, Agenzia delle Dogane.

2.8.4 Le piattaforme logistiche

In Italia i principali nodi intermodali, oltre ai porti, sono gli interporti ed i terminal intermodali.

Gli interporti sono infrastrutture dedicate allo scambio modale e all'interconnessione fra le reti. Più in particolare, un interporto può essere definito come un complesso di infrastrutture e servizi finalizzati allo scambio di merci tra diverse modalità di trasporto.

Si tratta, dunque, di strutture complesse, che si collocano al centro della *supply-chain* e che sono in grado di accogliere non solo imprese di trasporto e logistica, ma anche aziende specializzate in lavorazioni differenti (imballaggi, assemblaggi, etichettature ecc.).

Accanto agli interporti, che integrano le attività connesse al transito delle merci con quelle relative alla lavorazione e al *warehousing*, esistono altre tipologie di infrastrutture logistiche specializzate in alcune di tali attività. Queste sono in gran parte gestite da operatori privati che fanno riferimento a scali ferroviari esistenti o che si collocano su aree interamente

private, adeguatamente infrastrutturate. Si può trattare di centri intermodali, centri merci, autoporti o piattaforme logistiche in senso lato.

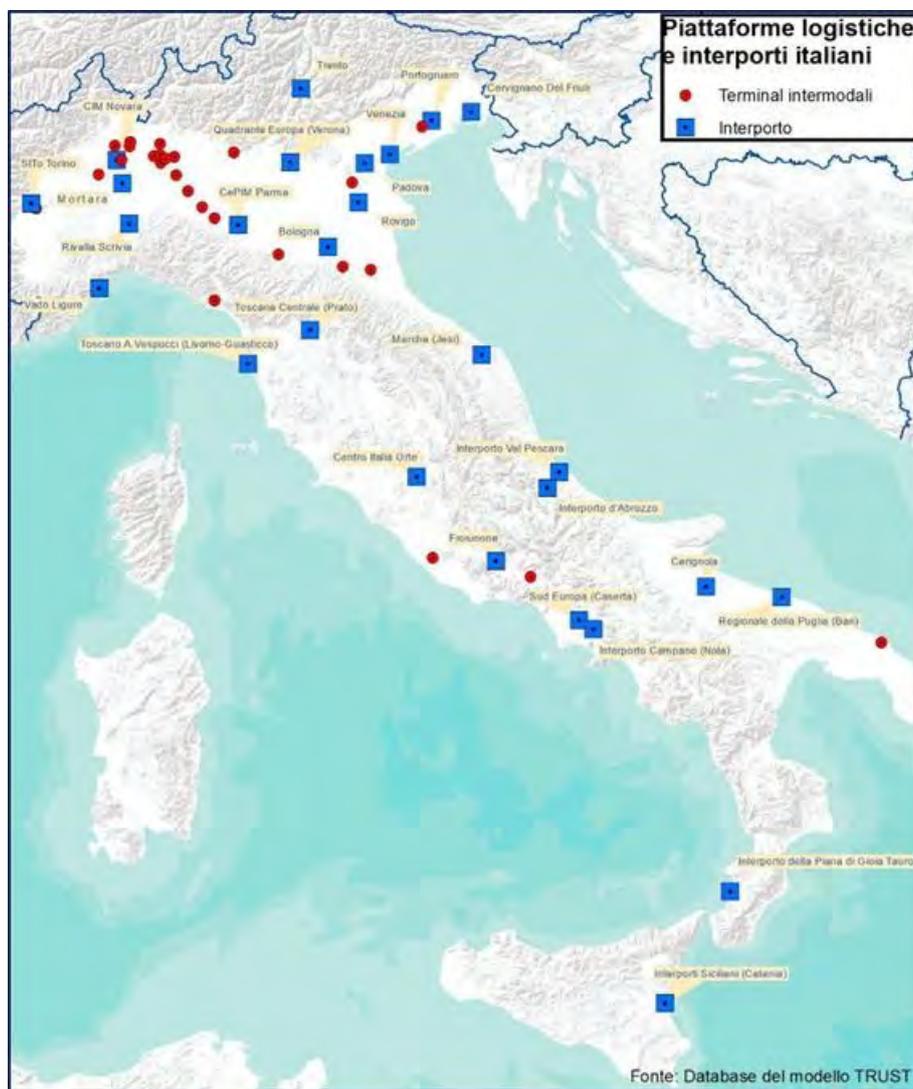


Figura 36 - Localizzazione interporti e piattaforme logistiche italiane - Elaborazione su dati di varie fonti.

Guardando più in particolare agli interporti, si segnala come in molti casi la corrente distribuzione sul territorio sia in parte «superata», rispetto all’attuale struttura del tessuto produttivo italiano, al punto che di rado si rileva una logica di “contiguità territoriali” che le aree produttive a cui i singoli interporti sono serventi, con conseguenti diseconomie. I collegamenti alle reti principali stradale e ferroviaria perlopiù sono buoni, anche grazie alla localizzazione in corrispondenza dei corridoi TEN.

In genere dispongono di infrastrutture per la gestione di treni più lunghi rispetto a quelli dei porti, con tre infrastrutture attrezzate per la formazione di treni da 750m (Bologna, Rivalta Scrivia e Cervignano del Friuli).

Gli interporti offrono una capacità di espansione delle proprie aree di ulteriori 10 mln di mq nel medio-breve periodo (+47% rispetto all'attuale) ed oltre nel medio-lungo periodo (+74%) rappresentativa di una potenzialità di offerta interportuale ancora inespressa (rapporto UIR, 2012).

La domanda soddisfatta oggi segnala che:

- ▶ solo in pochi casi i flussi merci hanno volumi soddisfacenti;
- ▶ gran parte dei volumi gestiti sono riferibili a logistica di terra, in quanto i flussi ferroviari prevalenti generati dal sistema economico nazionale sono orientati agli scambi continentali intraeuropei. Tali flussi sono molto rilevanti e vengono effettuati soprattutto con casse mobili e semirimorchi, unità di carico tipiche del trasporto intermodale;
- ▶ c'è scarsa integrazione con le realtà portuali nazionali. Le brevi distanze e la relativa frammentazione della domanda sono gli elementi storici sfavorevoli all'effettuazione di servizi ferroviari da/per i porti. Una maggiore integrazione è possibile solamente intravedendo una funzione retroportuale, che presuppone che vengano trasferiti negli interporti una serie di servizi attraverso pratiche quali i corridoi doganali, servizi ferroviari dedicati (navetta) e che venga garantita un'interoperabilità delle piattaforme tecnologiche utilizzate;
- ▶ sono frequenti i collegamenti ferroviari con aree portuali estere (Nord europee), a testimonianza della dimensione del fenomeno di utilizzo di porti esteri da parte di merci destinate al mercato italiano. Va tuttavia segnalato che l'utilizzo di questi servizi è misto rispetto alle unità di carico (container, casse mobili, semi-rimorchi), evidenziando flussi di origine diversa (marittima, terrestre o da combinato marittimo/ servizi *short sea*).

La figura di seguito sintetizza le principali caratteristiche dei collegamenti degli interporti alle reti stradale e ferroviaria.

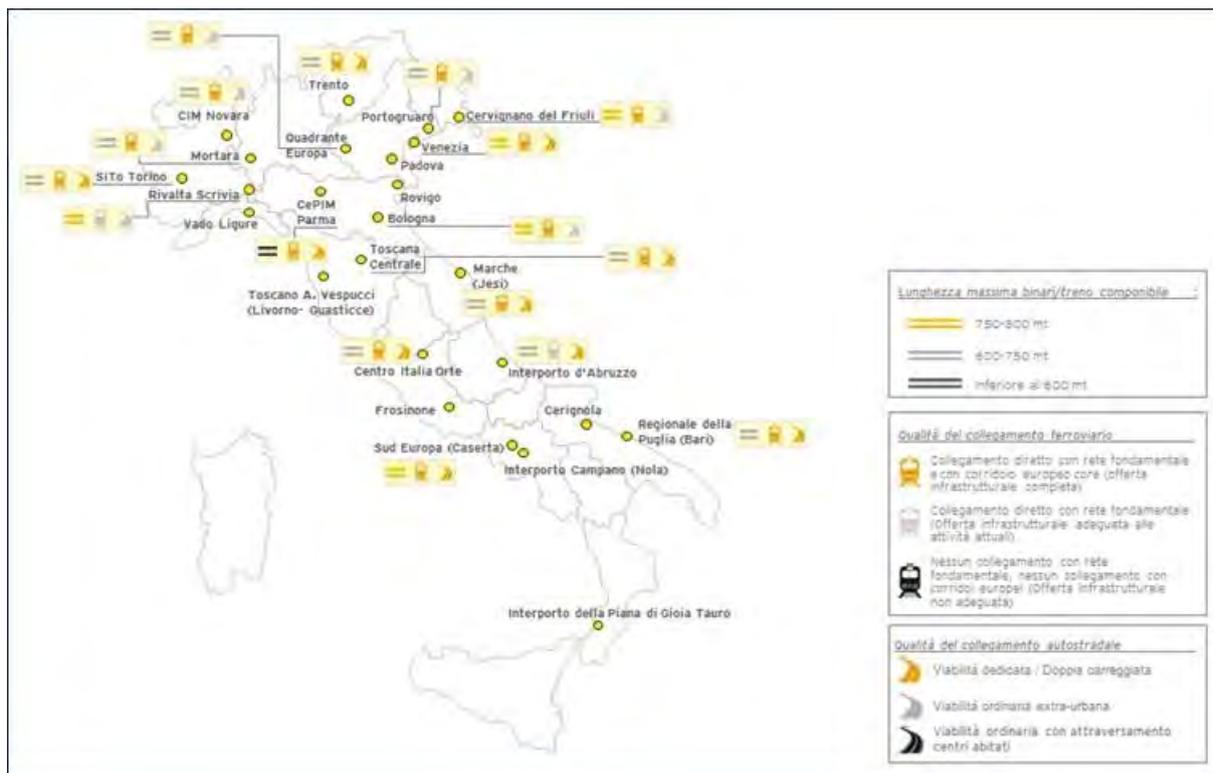


Figura 37 - Dotazione infrastrutturale interporti (lunghezza massima binari, qualità del collegamento su ferro e su gomma) – Elaborazione dati UIR.

La rete core dei corridoi europei individua 15 *Rail Road Terminal* (RRT), in parte corrispondenti a interporti, in parte a scali ferroviari di altra natura (Milano Smistamento, Pomezia) ed ignorando infrastrutture molto importanti quali i terminal privati Hupac di Busto Arsizio o Sogemar di Melzo che effettuano un numero di servizi ferroviari molto elevato o interporti che come detto hanno relazioni importanti (Rivalta Scrivia, Trento).

I 15 nodi core sono i seguenti:

- ▶ Jesi – Interporto Marche;
- ▶ Interporto di Bari;
- ▶ Interporto di Bologna;
- ▶ Interporto di Cervignano;
- ▶ Interporto di Prato;
- ▶ Interporto di Vado Ligure;
- ▶ Interporto di Guasticce;
- ▶ Scalo di Milano Smistamento;
- ▶ Interporto di Nola;

- ▶ Interporto di Marcianise;
- ▶ Interporto di Novara;
- ▶ Interporto di Padova;
- ▶ Scalo di Pomezia;
- ▶ Interporto di Torino;
- ▶ Interporto di Verona.

In figura sono evidenziate le piattaforme con più intenso traffico intermodale, da cui si evidenziano (in grigio) le piattaforme che non sono formalmente classificate come interporti.

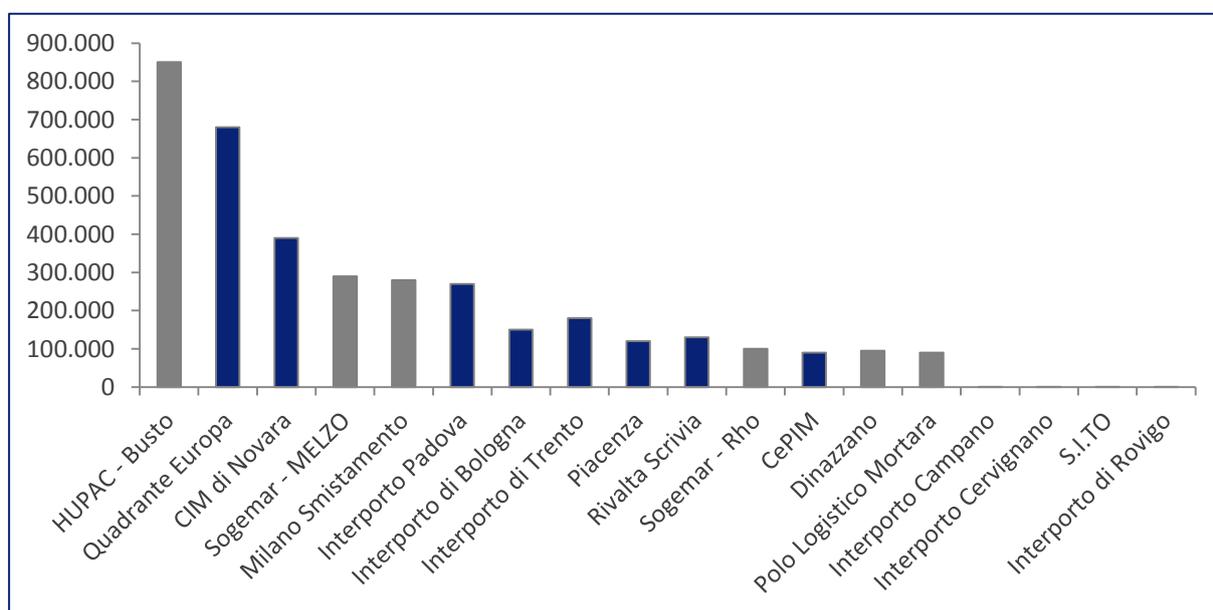


Figura 38 – Traffico intermodale nelle principali piattaforme logistiche (TEU/anno).

2.8.5 L'offerta tecnologica

Il sistema dell'offerta tecnologica e informatica (utilizzo delle tecnologie informatiche, condivisioni di reti, piattaforme uniche per la gestione di adempimenti amministrativi nei porti e nei sistemi logistici), pur avendo nell'ultimo biennio fatto considerevoli passi in avanti, offre un grande potenziale di miglioramento. Si tratta di interventi dal costo in alcuni casi nullo, in altri molto contenuto rispetto a quello delle opere infrastrutturali, ma che possono contribuire in misura importante ad accrescere la capacità produttiva degli scali, velocizzando – nel breve-medio periodo – i cicli operativi e accelerando lo svuotamento dei piazzali. In questo modo, tra l'altro, si contengono anche i costi complessivi per gli utenti

finali, costi che hanno una relazione di proporzionalità con la durata dell'intero ciclo di trasporto.

Il sistema della portualità e della logistica è supportato, per la gestione dell'operatività e dei colloqui tra i diversi attori coinvolti nella catena logistica, da una molteplicità di sistemi informatici (PMIS, Sportello Unico Doganale, PCS, PIC e PIL del gruppo Ferrovie, PNL di UIRNet s.p.a.) che:

- ▶ hanno in taluni casi un livello di utilizzo ancora limitato per inerzie e burocrazie locali (vedi PMIS e Sportello Unico Doganale);
- ▶ per gli adempimenti amministrativi hanno un grado di interoperabilità con le amministrazioni coinvolte ancora molto limitato ad un numero ristretto di processi/procedure;
- ▶ seguono uno sviluppo indipendente senza una *roadmap* condivisa;
- ▶ in particolare, i *Port Community System* (PCS) sono presenti solo in alcune realtà portuali, e laddove presenti hanno un grado di maturità disomogeneo sul territorio nazionale (e comunque concentrato sul trasporto containerizzato), in quanto ciascuna realtà ha implementato processi e servizi secondo le esigenze specifiche della comunità singola, senza una logica di opportuna centralizzazione, che deve essere garantita dal Ministero ed in una logica di supporto funzionale centralizzato attraverso la Piattaforma Logistica Nazionale.
- ▶ non sono, nei fatti, sviluppati nell'ambito dell'architettura europea per gli ITS KAREN ed italiana ARTIST.

Guardando ai livelli di applicazione ed agli esempi operativi:

- ▶ Il "corridoio Doganale" realizzato presso il porto di Genova consente agli operatori di presentare le dichiarazioni doganali dei container trasportati in modo più rapido ed efficace, rendendo maggiormente efficiente e veloce il passaggio da una modalità di trasporto all'altra;
- ▶ Il "*Fast Corridor Ferroviario*", stipulato nel corrente maggio 2015 tra l'Agenzia delle Dogane e Ferrovie dello Stato, in sperimentazione solo su alcuni poli, ha l'obiettivo di "parallelizzare" tempi e le procedure di espletamento delle pratiche doganali e di

trasporto delle merci per favorire la crescita del trasporto combinato ferroviario nei flussi in import;

- ▶ È in corso lo sviluppo della *National Single Window* in ottemperanza a quanto previsto dalla Direttiva 65/2010.

2.8.6 I servizi in porto

Tipologia e qualità dei servizi offerti in porto rappresentano parte fondamentale della valutazione dell'offerta portuale e logistica del Paese.

La varietà di servizi dà una misura della complessità da un lato della gestione portuale, dall'altro della capacità di garantire che i vari anelli della filiera siano tutti adeguatamente soddisfatti.

Si possono distinguere:

- ▶ servizi alle navi, principalmente quelli riferibili ai cosiddetti servizi tecnico nautici, ma anche quelli ambientali (gestione reflui, rifiuti, acque di zavorra ecc.),
- ▶ servizi alle merci distinguibili in:
 - controlli doganali e altri adempimenti formali;
 - *handling*, stoccaggio e movimentazione merci;
 - inoltre merce lato terra a destinazione finale.

2.8.6.1 Servizi alle navi

I servizi tecnico nautici comunemente considerati sono: **pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio**.

Da un approfondimento si riscontrano **disomogeneità** ed **elevati oneri** delle **tariffe** applicate sui **Servizi Tecnico Nautici (STN)**, che svolgono non solo funzioni commerciali ma anche di sicurezza. In alcuni casi si riscontrano effetti di sovradimensionamento del servizio in alcuni scali.

	Servizio Tecnico Nautico		
	Pilotaggio	Ormeggio	Rimorchio
Disciplina generale del servizio	Codice della Navigazione	Regolamento della Navigazione Marittima	Codice della Navigazione
Obbligatorietà del servizio	Obbligatorio (da Ordinanze AM o DPR) – eccetto per navi di minor tonnellaggio	Obbligatorio (da Ordinanze AM)	Facoltativo
Modello di affidamento del servizio	Servizio affidato in esclusiva dall'AM	Servizio affidato in esclusiva	In concessione con gara europea
Fornitori del servizio	Corporazione Piloti (a cui si accede per titoli ed esami)	“Gruppo di Ormeggiatori” – Cooperativa (a cui si accede con concorso per titoli ed esami)	1 Impresa Privata per porto
Regolamento operativo del servizio	Regolamento locale di pilotaggio	Regolamento locale di ormeggio	Regolamento locale di rimorchio (eventuale)
Attori coinvolti nella definizione del regolamento operativo	AM d'intesa con AP e sentite le associazioni di categoria	AM d'intesa con AP	AM d'intesa con AP (nella prassi con approvazione del MIT)
Dimensionamento	Numero dei Piloti in ciascun porto è determinato in base alle esigenze locali	Numero di Ormeggiatori di ciascun gruppo di Ormeggiatori è determinato in base alle esigenze locali	Numero e caratteristiche di rimorchiatori disciplinato dal regolamento locale
Definizione Tariffa	Istruttoria nazionale Coge, Assoporti, utenza portuale, erogatori del servizio (Federpiloti) con approvazione finale del MIT. Prassi: valutazione biennale del MIT sulla base di un modello matematico, della proposta di Federpiloti	Criteri stabiliti da istruttoria nazionale Coge, AP, utenza portuale, erogatori e fruitori del servizio con approvazione MIT. Tariffe istituite con provvedimento dell'AM.	Tariffe stabilite da AM di concerto con AP

	Servizio Tecnico Nautico		
	Pilotaggio	Ormeaggio	Rimorchio
Vigilanza e controllo del servizio	-	AM	-
Vincoli e limitazioni	Non è possibile l'autoproduzione del servizio	-	-

Tabella 6 - Servizi Tecnico-Nautici

In particolare, il **servizio di rimorchio**, dato in concessione per una durata massima di 15 anni (tenuto conto degli elevati investimenti necessari per l'erogazione del servizio) è affidato ad un unico operatore in porto. Per tale servizio non esiste separazione tra la funzione pubblica di *safety* e quella commerciale. Ad oggi, quindi **l'intero costo è pagato dagli utilizzatori** del servizio di rimorchio **commerciale**.

Le criticità maggiori sono riscontrabili per il servizio di rimorchio in quanto molto differenziato secondo le caratteristiche del porto e le tipologie di nave, ed il cui costo in alcuni casi è considerato eccessivo e discriminante per la scelta del porto. Anche il pilotaggio è spesso indicato come poco concorrenziale visto il ruolo di corporazione dei piloti.

Tra gli elementi che caratterizzano l'offerta portuale diventano sempre più rilevanti la gestione ambientale e la riduzione dell'inquinamento. A questi sono associati servizi specifici e strutture dedicate (ad esempio ricezione reflui e rifiuti prodotti dalle navi).

Key requirements derivano da:

- ▶ convenzioni Internazionali (in particolare MARPOL e in misura minore la SOLAS su *safety* e *security*);
- ▶ Direttive Europee (gestione rifiuti, gestione rumore ambientale).

2.8.6.2 Servizi alle merci

a) Controlli e adempimenti formali

Dal punto di vista dei controlli doganali, l'elevata numerosità di procedimenti prodromici e contestuali necessari per export e import distribuiti su 23 Uffici di competenza differenti non

sempre coordinati, genera inefficienze sul sistema (elevati tempi e costi), e frequenti ridondanze informative.

A questo si affiancano onerosità ed eterogeneità degli adempimenti, percepite dagli operatori a livello nazionale (su quota di merce ispezionata, analiticità delle verifiche, tempi effettivi e scarsa prevedibilità).

In particolare, un documento strategico di Ambrosetti su dati World Bank (2012) indica che, pur essendo tra i Paesi a più elevato Logistics Performance Index (LPI) – in particolare 22ma con un LPI=3.64 in una scala da 0 a 5 – “ [...] *l'Italia si colloca al penultimo posto nell'efficienza del processo di sdoganamento e in quart'ultima posizione sia per quanto riguarda la capacità di tracing e tracking delle spedizioni, sia per quanto riguarda la frequenza con la quale le spedizioni raggiungono i destinatari entro i tempi prestabiliti, all'11mo posto in ambito europeo per performance di sdoganamento*”.

b) Handling

I costi dei servizi di movimentazione dipendono in larga misura dalla tipologia di merce considerata e sono territorialmente disomogenei in quanto fissati in maniera differenziata tra porto e porto (risultano molto correlati anche alle vocazioni dei singoli porti).

I costi sono influenzati da un lato da quello della manodopera, fattore penalizzante in alcuni segmenti specifici (es. container nei porti *transshipment* del Sud rispetto a *competitor* mediterranei, o in Adriatico rispetto a porti sloveni e croati), dall'altro dall'attrezzatura disponibile e della produttività.

c) Collegamenti porto-*hinterland*

I collegamenti lato terra verso *l'hinterland* sono frequentemente indicati come deficitari. Tale considerazione è da attribuire principalmente ai collegamenti via ferro, modalità di trasporto per la quale l'Italia presenta numeri inferiori ai principali partner europei.

La bassa qualità dell'offerta di servizi porto-*hinterland* via ferro è attribuibile:

- ▶ alla bassa qualità delle infrastrutture che spesso non consentono il transito di convogli di dimensione economicamente adeguata (*cf* paragrafo 2.8.3 precedente);

- ▶ alla frammentazione della catena, alle modalità di gestione delle manovre (primaria e secondaria) in porto che determinano costi eccessivi e limitano la possibilità di effettuare servizi di medio lungo raggio;
- ▶ dalla morfologia del territorio e degli scambi, strutturalmente più adatta al trasporto su strada (frammentazione, dimensione clienti e trasportatori, distanze medie percorse).

2.9 Il modello gestionale ed organizzativo corrente

La definizione di una strategia nazionale per il sistema della portualità e della logistica deve tener conto oltre che dell'offerta infrastrutturale e di servizi, anche degli aspetti di *Governance* del sistema, che ne affiancano lo sviluppo.

È in primo luogo, quindi, utile un approfondimento comparativo per identificare le caratteristiche di differenti modelli, le linee comuni e quelle distintive, individuando aspetti che, mutuati nel contesto italiano, potrebbero facilitare lo sviluppo della strategia nazionale sulla portualità e la logistica. È quindi utile partire da un'analisi della particolare forma di *governance* delle Autorità Portuali italiane, messa a confronto con altri modelli vigenti nell'ambito dell'Unione Europea. I risvolti di tale analisi sono rilevanti soprattutto per la messa a fuoco di fattori (legati alla natura giuridica, al tipo di responsabilità, nonché all'organizzazione) che possono avere un impatto sull'efficienza dell'intero sistema portuale e logistico. Il rilievo di questa prospettiva di analisi risiede nel fatto che la competitività e l'attrattività (rispetto a merci e passeggeri), nonché la capacità dei sistemi portuali di attrarre investimenti privati dipendono sì dal livello di infrastrutturazione lato mare/ terra, ma anche – se non soprattutto – dall'efficienza del sistema di *governance*, o comunque da un allineamento del sistema di *governance* al modello strategico di portualità che si desidera perseguire.

2.9.1 I Modelli di Governance nei Porti Europei

I modelli di *Governance* presenti a livello europeo²³, che si possono ricondurre a cinque macro aree geografiche omogenee (regione anseatica, regione neo-anseatica, regione anglosassone, regione latina e regione neo-latina), sono il risultato di una composizione di vari elementi caratterizzanti (rapporto tra AP e vari livelli di governo, modello organizzativo²⁴, obiettivi industriali²⁵, disponibilità di spazi, responsabilità degli investimenti²⁶ e autonomia finanziaria²⁷).

²³ Per questa parte, *cfr* "Il rilancio della portualità e della logistica italiana come leva strategica per la crescita e la competitività del Paese", The European House – Ambrosetti.

²⁴ Tipologie di modello organizzativo: Public service ports, Tool ports, Landlord ports e Fully privatised ports.

²⁵ Obiettivi industriali: profitto, massimizzazione dei volumi e valore aggiunto.

²⁶ Responsabilità degli investimenti, effettuando la distinzione delle Autorità Portuali sulla base della responsabilità finanziaria relativa:



Figura 39 - Distribuzione geografica dei modelli di *Governance* dei porti europei.

-
- agli investimenti in conto capitale;
 - all'amministrazione;
 - alla gestione operativa;
 - alla manutenzione.

²⁷Autonomia finanziaria, classificando le Autorità Portuali in base al grado di autonomia finanziaria, di responsabilità sugli investimenti e di effettive capacità di controllo sulle entrate.

BOX n.1 - Principali modelli organizzativi:

- ▶ *public service ports*, porti a carattere pubblico e gestiti da Autorità Portuali, cui fanno capo tutte le funzioni e le attività, comprese le operazioni portuali, senza alcun intervento da parte di soggetti privati. Si tratta di un assetto gestionale ormai ampiamente superato;
- ▶ *tool ports*, porti a carattere prevalentemente pubblico, in cui le Autorità Portuali possiedono e sviluppano le infrastrutture portuali e prestano alcuni servizi. Altre imprese effettuano, a titolo privato e senza concessione, servizi quali, ad esempio, la movimentazione delle merci sulle navi e sulle banchine;
- ▶ *landlord ports*, porti a carattere pubblico-privato in cui le Autorità Portuali si occupano della regolamentazione e sono proprietarie degli spazi portuali e delle infrastrutture. Le imprese private sono concessionarie ed effettuano la maggior parte dei servizi portuali. Si tratta del modello più diffuso fra i porti di media e grande dimensione;
- ▶ *fully privatised ports*, porti in cui gli spazi portuali sono di proprietà privata e, in alcuni casi (come ad esempio nel Regno Unito), anche la funzione di regolamentazione viene lasciata agli attori del comparto (autoregolamentazione).

Lo schema a matrice (Tabella 7) mostra come – **a livello europeo** – (a parte il modello britannico) ci sia una sorta di **omogeneità, sotto il profilo del modello organizzativo (il *landlord port model*) e del tipo di responsabilità sugli investimenti.**

L'unico modello che si discosta significativamente è, appunto, quello anglosassone, caratterizzato da un modello organizzativo che tende al *fully privatised ports*, in cui l'Autorità Portuale è assente o con poteri marginali e non esiste nessuna separazione fra la responsabilità dell'Autorità Portuale e dei privati.

Il quadro europeo prevalente, è quindi di porti regolamentati e infrastrutturati dal Pubblico e concessi a privati per le attività commerciali.

MODELLI DI GOVERNANCE

	Anseatica	Neo-Anseatica	Latina	Neo-Latina	Anglosassone
Personalità giuridica dell'AP e rapporto con i livelli di governo	AP Pubblica. Stretto legame con il governo locale	AP Pubblica. Stretto legame con il governo locale	AP Pubblica. Stretto legame con il governo centrale	AP Pubblica. Stretto legame con il governo centrale	AP assente o con funzioni marginali
Modello organizzativo	Tendenza verso il <i>Landlord port model</i>	Fully privatised <i>ports</i> Scarsa influenza dell'AP e autodisciplina			
Obiettivi Industriali	Massimizzazione del valore aggiunto delle attività portuali	Massimizzazione dei volumi movimentati	Massimizzazione del valore aggiunto delle attività portuali	Massimizzazione dei volumi movimentati	Forte orientamento a obiettivi di redditività in termini di profitto
Disponibilità degli spazi portuali per l'AP	Piena proprietà delle aree e facoltà di cessione	Piena proprietà delle aree e facoltà di cessione	Parziale proprietà delle aree e nessuna facoltà di cessione	Parziale proprietà delle aree e nessuna facoltà di cessione	Piena proprietà delle aree e facoltà di cessione
Responsabilità sugli investimenti	AP: investimenti in conto capitale, amministrazione, gestione operativa e manutenzione Privati: gestione terminali e servizi portuali	AP: investimenti in conto capitale, amministrazione, gestione operativa e manutenzione Privati: gestione terminali e servizi portuali	AP: investimenti in conto capitale, amministrazione, gestione operativa e manutenzione Privati: gestione terminali e servizi portuali	AP: investimenti in conto capitale, amministrazione, gestione operativa e manutenzione Privati: gestione terminali e servizi portuali	Nessuna separazione fra responsabilità dell'AP e dei privati
Autonomia finanziaria	Elevata autonomia finanziaria dell'AP	Elevata autonomia finanziaria AP	Scarsa autonomia finanziaria dell'AP	Scarsa autonomia finanziaria dell'AP	Totale autonomia del soggetto responsabile della gestione del porto

ASSI DI VALUTAZIONE

Tabella 7 - Modelli di Governance dei porti europei

2.9.2 *L'attuale modello di Governance Italiano*

Approfondendo il modello di *Governance* italiano, la legge 84/94, ad oggi in vigore, ne rappresenta il punto di riferimento. Risultato di un primo processo di liberalizzazione ed innovazione rispetto alla situazione precedente, la legge 84/94 modificò, il modello di *Governance* da *Public Service* a *Landlord Port Model* producendo un profondo mutamento sugli assetti istituzionali ed operativi nei porti italiani:

- ▶ con l'affidamento della gestione dei *terminal* a soggetti privati;
- ▶ con l'istituzione di 24 Autorità Portuali dotate di autonomia organizzativa, di bilancio e finanziaria (parzialmente).

Il risultato di tale riforma è stato un sistema portuale caratterizzato da una molteplicità di funzioni e attori che devono interagire tra loro per la gestione e lo svolgimento dell'intero ciclo portuale.

In particolare, le funzioni connesse alla *Governance* del porto, da una rilettura della legge 84/94, possono essere classificate in cinque categorie:

- ▶ regolazione e vigilanza, in capo al Ministero²⁸;
- ▶ indirizzo e coordinamento gestionale, attribuiti alle AP²⁹;
- ▶ gestione operativa, attribuita principalmente a operatori privati³⁰;
- ▶ programmazione strategica, pianificazione e gestione degli investimenti³¹;
- ▶ regolazione e gestione dei controlli³².

²⁸ Regolazione delle concessioni di aree e banchine portuali (non esercitata), Regolazione delle Autorizzazioni e Vigilanza sulle Autorità Portuali.

²⁹ Rilascio concessioni delle aree e banchine portuali, rilascio di un numero limitato di Autorizzazioni alle imprese aventi obbligo di pubblicazione delle tariffe; indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo operazioni portuali, promozione dei traffici;

³⁰ Fornitura a titolo oneroso di alcuni servizi di interesse per gli operatori commerciali, non strettamente connessi alle operazioni portuali; manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, compreso il mantenimento dei fondali; imbarco, sbarco, stoccaggio e immagazzinaggio merci; fornitura di servizi alle navi; altre attività economiche.

³¹ Proposta del Piano Regolatore Portuale (PRP); proposta del Piano Operativo Triennale (POT); adozione del Piano Regolatore Portuale (PRP); adozione del Piano Operativo Triennale (POT); rapporti con stakeholder istituzionali/pubblici per allineamento alle strategie portuali; programmazione strategica infrastrutturale; finanziamento delle opere; realizzazione delle opere.

³² Regolazione dei controlli; esecuzione dei controlli; coordinamento funzionale dei controlli.

È utile analizzare come si distribuisce – nell’attuale modello di *Governance* italiano – la titolarità dello svolgimento di ciascuna componente delle cinque macro-funzioni, e in particolare:

- ▶ MIT o un soggetto pubblico sotto il diretto controllo del MIT a livello locale;
- ▶ ente pubblico diverso dal MIT;
- ▶ soggetto Privato.

Nella Tabella che segue è evidenziato come l’attuale modello di *Governance* tenda ad attribuire lo svolgimento delle differenti funzioni principalmente ad un soggetto pubblico locale sotto il diretto controllo del MIT, ovvero le Autorità Portuali.

FUNZIONI		MODELLO ATTUALE			
		PUBBLICO MIT		ALTRI ENTI PUBBLICI	PRIVATO
		LOCALE	CENTRALE		
REGOLAZIONE E VIGILANZA	Regolazione delle Concessioni di aree e banchine portuali (DM assente)	✓			
	Regolazione delle Autorizzazioni		✓		
	Vigilanza sulle AAPP/Bacini/Uffici Territoriali	-	-	-	-
INDIRIZZO E COORDINAMENTO GESTIONALE	Rilascio concessioni della aree e banchine portuali	✓			
	Rilascio di un numero limitato di Autorizzazioni alle imprese aventi obbligo di pubblicazione delle tariffe	✓			
	Indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo operazioni portuali	✓			
	Promozione dei traffici	✓			
GESTIONE OPERATIVA	Fornitura a titolo oneroso di alcuni servizi di interesse per gli operatori commerciali, non strettamente connessi alle operazioni portuali	✓			
	Manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell’ambito portuale, compresa il mantenimento dei fondali	✓			
	Imbarco, sbarco, stoccaggio e immagazzinaggio merci				✓
	Fornitura di servizi alle navi				✓
	Altre attività economiche				✓

FUNZIONI		MODELLO ATTUALE			
		PUBBLICO MIT		ALTRI ENTI PUBBLICI	PRIVATO
		LOCALE	CENTRALE		
PROGRAMMAZIONE STRATEGICA, PIANIFICAZIONE E GESTIONE INVESTIMENTI	Proposta del Piano Regolatore Portuale (PRP)	✓			
	Proposta del Piano Operativo Triennale (POT)	✓			
	Adozione del Piano Regolatore Portuale (PRP)	✓		✓	
	Adozione del Piano Operativo Triennale (POT)	✓		✓	
	Rapporti con stakeholder istituzionali/pubblici per allineamento alle strategie portuali		✓		
	Programmazione strategica infrastrutturale	-	-	-	-
	Finanziamento delle Opere		✓		
	Realizzazione delle Opere	✓			
REGOLAZIONE E GESTIONE CONTROLLI	Regolazione dei controlli			✓	
	Esecuzione dei controlli			✓	
	Coordinamento funzionale dei controlli	-	-	-	-

Tabella 8 - Modello di Governance

Andando ad analizzare nel dettaglio le funzioni e le relative caratteristiche che compongono l'attuale modello di *Governance* italiano è possibile evidenziare come il MIT possieda centralmente la **funzione di regolazione** delle autorizzazioni mentre la regolazione delle concessioni, in virtù del mancato decreto attuativo ministeriale, è di fatto nella prassi, stabilita a livello locale dalle Autorità Portuali.

In relazione alla **funzione di indirizzo e coordinamento gestionale** è possibile rilevare che le Autorità Portuali amministrano in modo diretto le aree ed i beni del demanio marittimo mediante concessioni e autorizzazioni, mentre le imprese private ed i concessionari delle aree portuali, individuati con procedure non discriminatorie ed aperte ad imprese nazionali ed estere, svolgono le attività portuali in senso stretto ed i servizi portuali.

Analizzando la funzione di **Gestione operativa** emerge che le Autorità Portuali possono costituire o partecipare a società esercenti attività accessorie e strumentali rispetto ai predetti compiti istituzionali, fermo restando, comunque, il divieto di esercitare, sia direttamente che tramite partecipazioni societarie, le operazioni portuali e quelle ad esse strettamente connesse.

Relativamente alla **Programmazione strategica ed alla pianificazione e gestione degli investimenti** è importante evidenziare che nell'attuale modello la pianificazione e realizzazione degli investimenti portuali è svolta a livello locale con l'utilizzo di tre strumenti:

- ▶ il **Piano Regolatore Portuale (PRP)** che consente la definizione del perimetro e dell'assetto delle aree portuali e l'individuazione delle connessioni stradali e ferroviarie. La procedura di autorizzazione del PRP risulta eccessivamente complessa a causa della numerosità degli enti coinvolti (Consiglio superiore dei Lavori Pubblici, Regione, Provincia, Comuni interessati, Camera di Commercio, sindacati e rappresentanze imprenditoriali) e per l'iter di approvazione molto lungo (adozione da parte del Comitato Portuale, intesa con i Comuni interessati, parere tecnico del Consiglio Superiore dei Lavoratori Pubblici, nullaosta in materia di compatibilità ambientale, approvazione finale da parte della Regione). Le tempistiche di autorizzazione, che variano sensibilmente da Comune a Comune, presentano in generale, un elevato grado di indeterminatezza;
- ▶ il **Piano Operativo Triennale (POT)** attraverso il quale vengono definite le strategie di sviluppo delle attività portuali e degli interventi (infrastrutturali e non) funzionali agli obiettivi del PRP. La procedura di autorizzazione del POT risulta eccessivamente complessa a causa della numerosità degli enti coinvolti (Regione, Provincia, Comuni interessati, Camera di Commercio, sindacati e rappresentanze imprenditoriali) e per l'iter di approvazione molto lungo (Definizione del documento sulla base degli indirizzi emersi dal Comitato Portuale, Partecipazione al processo delle Amministrazioni statali e locali e degli operatori economici interessati);
- ▶ le **Gare pubbliche** utilizzate per la selezione dei fornitori per l'esecuzione delle opere di investimento.

Per quanto riguarda le **funzioni di regolazione e gestione dei controlli sulla merce** emerge che attualmente tutti i controlli svolti dagli Enti preposti a tale attività non risultano coordinati tra loro, ma espletati separatamente da 23 attori istituzionali/pubblici producendo elevati effetti di ridondanza e impatti sull'efficienza operativa. Le regole (tipologia, numero e modalità dei controlli), nonostante siano notevolmente impattanti sulle tempistiche di svolgimento del ciclo di *import-export* portuale, sono di esclusiva competenza

dei singoli Enti sui quali l’Autorità Portuale non ha, di fatto, potere di controllo né di gestione.

Il modello di *Governance* finora descritto dovrebbe garantire l’efficace mantenimento e sviluppo della dotazione infrastrutturale e l’espletamento, corretto (in conformità a leggi nazionali e comunitarie) ed efficiente (tempi di attraversamento brevi), dell’intero ciclo logistico portuale. Il raggiungimento di tali finalità in Italia, risulta particolarmente complesso per una elevata presenza di differenti attori sia istituzionali/pubblici che privati nella gestione operativa (come mostrato in figura) e infrastrutturale.

Infatti, in aggiunta alle Autorità Portuali con le funzioni descritte, alle imprese di servizio/ compagnie portuali/agenzie portuali affidatarie dello svolgimento dei servizi portuali e agli Enti responsabili dei controlli (tra i principali per numerosità di controlli: Agenzie delle Dogane, Sanità Marittima, Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, ...), ci sono molteplici ulteriori attori coinvolti nell’espletamento operativo del ciclo logistico portuale, tra cui i principali:

- ▶ **Piloti, Ormeggiatori e Rimorchiatori** incaricati dello svolgimento dei Servizi Tecnico Nautici;
- ▶ **Imprese ferroviarie** deputate alla fornitura del servizio di trasporto ferroviario;
- ▶ **Gestori di manovre ferroviarie** (talvolta gestiti da società differenti dal Gestore Infrastruttura o Impresa ferroviaria, con impatti in termini di efficienza della catena logistica);
- ▶ Operatori dell’autotrasporto;
- ▶ Spedizionieri.



Figura 40 - Attori del modello di Governance italiano - Elaborazione su Ambrosetti.

In conclusione, l'elevata complessità del ciclo portuale sia nella fase di realizzazione/gestione operativa che nella fase di programmazione degli interventi è causata dall'obbligatorietà di sottoporre al vaglio di un consistente numero di attori le decisioni di indirizzo delle Autorità Portuali.

Partendo dalle funzioni del modello di Governance e considerando gli aspetti derivanti dalla gestione operativa del ciclo logistico portuale e dalla programmazione e gestione di opere di investimento infrastrutturale delle aree portuali, è stato elaborato uno **schema di modello operativo sintetico** (vedi figura seguente).

Dall'analisi del modello operativo italiano si evidenzia come l'Autorità Portuale gestisca con concessioni e autorizzazioni le attività portuali a livello locale, sebbene con **modalità concessorie non uniformi e non proprie di un libero mercato** (per effetto combinato di molteplici fattori: assenza del Decreto ministeriale attuativo, mancanza di regolamentazione del fine concessione che incrementa il *lock in* verso i Terminalisti storici, ...) e un **assetto organizzativo del lavoro portuale articolato e non completamente liberalizzato** in quanto ancora ancorato a schemi passati (Imprese di servizio, Consorzi/Agenzie). Si evidenzia, inoltre, che sebbene l'Autorità Portuale debba coordinare le operazioni portuali e gli attori

che operano nel porto, di fatto **non sono disciplinati rapporti funzionali o di scopo** tra i diversi enti che operano sia centralmente che sul territorio **per la gestione dei controlli** (e quindi degli Enti di competenza). **Non sono disciplinati** neanche **modus operandi funzionali per la gestione efficace degli scambi intermodali, del decongestionamento dei piazzali e della gestione degli spazi** (che riguardano gli altri attori coinvolti nel ciclo portuale). Infine sul versante degli investimenti, **sono disciplinati gli iter autorizzativi dei PRP e POT per i confronti con gli Enti locali, ma non è istituito un modello operativo per una programmazione organica portuale, ferroviaria, autostradale e interportuale** tra i diversi enti e società che operano sia centralmente che sul territorio.

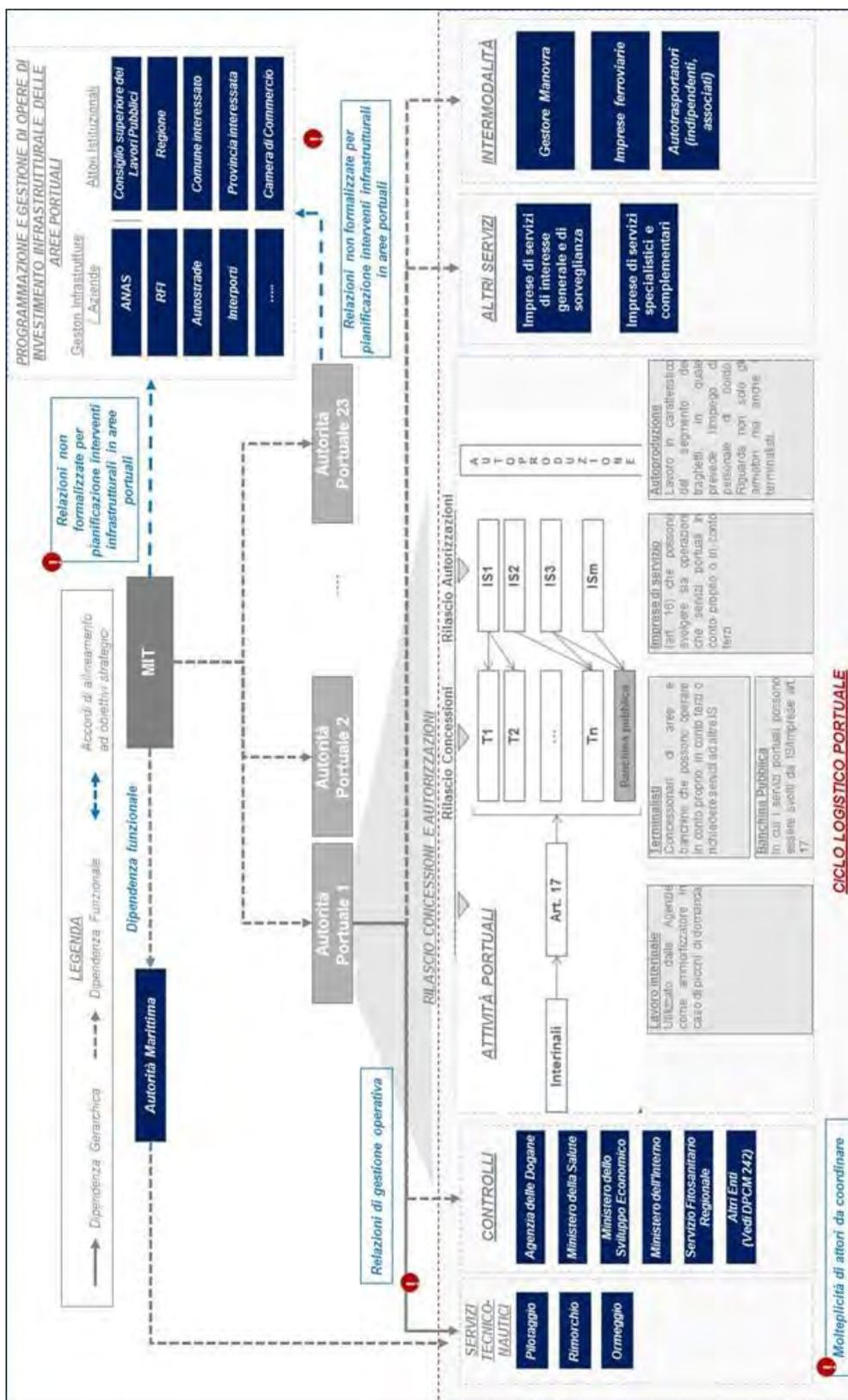


Figura 41 - Modello Operativo Italiano per la gestione della Portualità.

Complessivamente dalla disamina effettuata i vantaggi dell'attuale modello di *Governance* possono essere definiti in:

- ▶ **applicazione di logiche di mercato seppur regolato** (mediante Concessioni e Autorizzazioni) con l'affidamento delle aree e della gestione dei servizi portuali rispettivamente a Terminalisti (Art. 18 Legge 84/94) e Imprese Portuali (Art.16 Legge 84/94);
- ▶ facilitazione nei rapporti con gli enti locali, grazie alla presenza territoriale;
- ▶ conoscenza/proattività nella gestione delle problematiche di carattere locale operativo, grazie alla presenza territoriale;

I principali svantaggi sono invece connessi a:

- ▶ elevata frammentazione e scarso coordinamento degli operatori portuali;
- ▶ limitata autonomia funzionale data alle Autorità Portuali, dovuta principalmente a:
 - il processo decisionale influenzato dalla partecipazione di numerosi soggetti rende più complesso comporre interessi spesso contrastanti (con impatti sui tempi di approvazione dei Piani Regolatori Portuali);
 - la complessità del processo di nomina dei presidenti delle Autorità Portuali;
 - la difficoltà, in presenza di altri soggetti con funzioni autonome, di esercitare il ruolo di coordinamento attribuito alle Autorità Portuali dalla legge 84/1994;
- ▶ limitata autonomia finanziaria data alle Autorità Portuali;
- ▶ assenza di regolamentazione del "fine concessione", con conseguenti richieste di rinnovi anticipati/blocco degli investimenti (con impatti sull'efficienza operativa) da parte dei Terminalisti affidatari;
- ▶ difficoltà di creare e gestire dal basso progetti di investimento integrati, non disponendo di funzioni giuridiche e strumenti per promuovere efficacemente ed effettuare una programmazione integrata multimodale trainando gli altri soggetti interessati (gestore infrastruttura ferroviaria, stradale, ...).

2.10 I progetti proposti e le principali opere in corso nel sistema italiano

Gli ordini di grandezza degli investimenti programmati dalle Autorità Portuali giustificano l'esigenza di un coordinamento forte dell'attività programmatica di settore a livello nazionale, che abbia anche il compito di rappresentare il sistema Paese nelle sedi internazionali.

A tal fine il Piano intende valorizzare gli investimenti in corso di realizzazione, riconducendoli all'interno di una cornice di programmazione strategica nazionale che indirizzi i futuri finanziamenti su interventi organicamente ad essi funzionali, ma soprattutto coerenti con scenari attendibili della domanda.

Tale esigenza è di fatto giustificata dalle stesse previsioni di traffico formulate dalle Autorità Portuali spesso non realistiche, con conseguenti effetti sia sulla programmazione di rilevanti investimenti infrastrutturali, sia sulla variazione dei piani regolatori portuali.

Quasi tutte le AP italiane, infatti, puntano a realizzare opere infrastrutturali molto ambiziose, soprattutto al fine di intercettare la crescita dei flussi di importazioni di merci containerizzate provenienti dall'Asia, sulla base di aspettative molto ottimistiche.

Tali grandi opere infrastrutturali sono spesso finalizzate a diversificare o potenziare l'offerta di servizi di un determinato porto (vedi il caso di Gioia Tauro, di Augusta o di Civitavecchia), talvolta in competizione con porti italiani limitrofi e senza verificare concretamente le reali potenzialità di crescita delle movimentazioni merci e lo sviluppo dei collegamenti ferroviari o stradali che sottendono tali progetti³³.

Dall'analisi dei Programmi triennali 2015-2017, inviati dalle AP nel rispetto dell'adempimento previsto dall'articolo 128 del decreto legislativo 163/2006, risultano

³³ Il fenomeno della competizione tra porti vicini (c.d. *municipalismo portuale*), basato su ingenti investimenti ad esempio per la costruzione di nuovi terminal container, è peraltro di stampo europeo. Esempio classico è il Northern Range, nel quale la capacità infrastrutturale per accogliere traffici container è cresciuta a dismisura anche in porti molto vicini (es. Anversa e Rotterdam), producendo fenomeni secondari rilevanti (*overcapacity* strutturale, abbassamento delle tariffe portuali per catturare traffici ecc...). Tra l'altro, di questi fattori e fenomeni si dovrebbe tener compiutamente conto nei progetti di sviluppo infrastrutturale italiano, da un lato nel promuovere una concentrazione degli investimenti in pochi porti e dall'altro nel valutare attentamente la competizione con il Northern Range sulla base delle tariffe e della capacità che possono già offrire oggi sul mercato.

complessivamente previsti circa 6,3 miliardi di investimenti nel triennio, di cui oltre 1,5 miliardi nel 2015, 1,9 nel 2016 e circa 2,8 miliardi nel 2017.

I quattro maggiori porti per quantità di investimenti previsti nel triennio in esame sono Civitavecchia (1,5 miliardi circa), Napoli (636 milioni), Augusta (348 milioni) e La Spezia (346 milioni).

Le coperture finanziarie ipotizzate per questi massicci investimenti sono state indicate in maniera molto diversa a seconda dell'AP e non è possibile ricostruire un quadro omogeneo confrontabile. Vengono indicati principalmente fondi propri dell'AP, fondi del Ministero infrastrutture e trasporti, fondi PON o POR-FESR, fondo perequativo (ex legge 296/2006), trasferimenti regionali, mutui (l. 388/2000 o l. 166/2002), gettito da alienazioni e contributi privati.

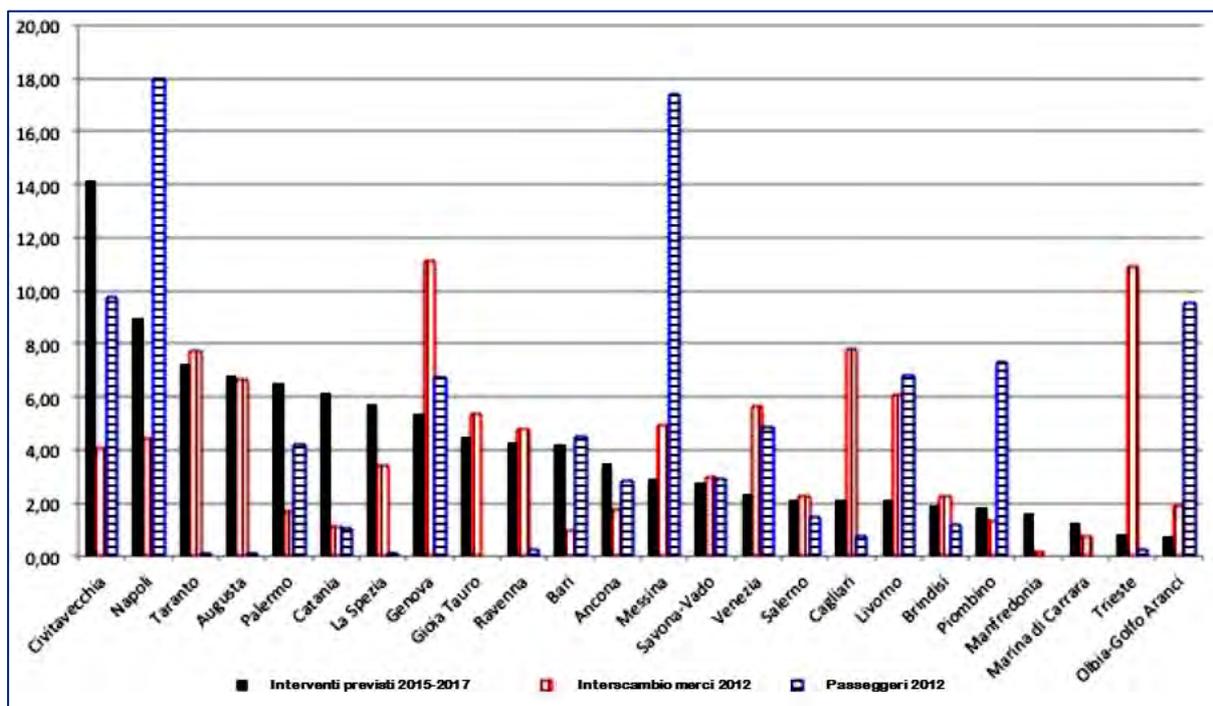


Figura 42 -Peso % degli investimenti previsti nel 2015-2017 dalle Autorità portuali rispetto alla quota % dell'interscambio di merci e del traffico passeggeri – Fonte MIT.

La maggior parte degli investimenti sono volti alle nuove costruzioni (74%), con una distribuzione nel triennio che raddoppia nell'ultimo anno rispetto ai primi due. La quota destinata alle demolizioni e al recupero sono pari rispettivamente al 11% e al 10%; residuali quelle di ristrutturazione e restauro.

TIPOLOGIA	2015	2016	2017	TOTALE
Nuova costruzione	1.116.418.837,43	143.118.348,67	2.131.091.285,00	4.684.628.471,10
Ristrutturazione	6.890.000,00	500.000,00	3.500.000,00	10.890.000,00
Manutenzione	79.727.432,28	39.144.000,00	115.950.000,00	234.821.432,00
Recupero	167.450.000,00	250.229.677,00	222.307.000,00	639.986.677,00
Restauro	1.007.430,00	10.300.000,00	16.500.000,00	27.807.430,00
Demolizione	199.725.695,07	191.965.100,00	313.619.250,00	705.310.045,07

Tabella 9 - Stima del valore complessivo degli interventi inclusi nei Programmi triennali delle opere pubbliche delle autorità portuali (2015-2017) per tipologia – fonte MIT -.

Nei porti di rilevanza nazionale e internazionale sono generalmente mantenuti in capo allo Stato gli oneri per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione.

Di seguito si riporta un elenco, esemplificativo e non esaustivo, delle principali opere in corso e/o in fase di ultimazione nei porti sede di Autorità portuale.

- ▶ **Ancona:** Realizzazione di nuova piattaforma logistica nell'area ex-"Marotti" (I stralcio)
- ▶ **Ancona:** Prolungamento della nuova banchina rettilinea lunghezza della banchina 273,0 m; profondità di progetto del fondale marino antistante - 14,00 m; superficie del piazzale retrostante la banchina mq 35100 circa; carico d'esercizio 50,0 KN/mq
- ▶ **Augusta:** Adeguamento di un tratto di banchina del porto commerciale per l'attracco di mega navi container e attrezzaggio con gru a portale.
- ▶ **Augusta:** Realizzazione di un terminal attrezzato per traffici containerizzati - progetto unificato del I stralcio ad esclusione dell'area ex MM e II stralcio).
- ▶ **Bari:** Lavori di completamento delle strutture portuali nell'area Pizzoli Marisabella (ampliamento e manutenzione)
- ▶ **Brindisi:** Costruzione di una nuova banchina di collegamento tra le esistenti Punto Franco e Montecatini e rettifica del dente di attracco alla banchina S. Apollinare;
- ▶ **Cagliari:** manutenzione fondali del porto vecchio e delle banchine Ichnusa, Garau e Rinascita, approfondimento a -7,50 m fondali antistanti banchina Garau e testata molo Ichnusa, pulizia fondale ai piedi della banchina Ichnusa, consolidamento piede delle

banchine Capitaneria, della radice dei moli Rinascita e Sabauda, interventi generalizzati sui muri di banchina degli stessi moli con ripristino del paramento verticale in pietra, in alcuni casi ripristino del coronamento in granito;

- ▶ **Catania:** Realizzazione di una darsena con 1.100 m.l. di banchine, cinque approdi, 120 mila m.q. di piazzali operativi per decongestionare la parte storica del porto dalla movimentazione di trailer e container;
- ▶ **Civitavecchia:** “Opere Strategiche I Lotto Funzionale Prolungamento Antemurale C. Colombo, Darsena Servizi e Darsena Traghetti”, con realizzazione di terminal container;
- ▶ **Civitavecchia:** Opere di completamento del porto commerciale di Gaeta
- ▶ **Genova:** nuovo terminal contenitori di Calata Bettolo, che porterà ad un aumento della capacità di ulteriori 300.000 TEU (totale 2 milioni di TEU);
- ▶ **Genova:** ampliamento delle aree contenitori del compendio Ronco-Canepa con capacità totale 400.000 TEU;
- ▶ **Gioia Tauro:** Lavori di approfondimento, (a - 17 m s.l.m. per 650 ml banchina; e -14 m s.l.m. per 450 ml banchina) e consolidamento dei fondali del canale portuale. Adeguamento strutturale elementi banchina di levante tratto D e realizzazione della terza via di corsa;
- ▶ **Gioia Tauro:** Nuovo terminal intermodale nuova costruzione ferroviaria e servizi ferroviari;
- ▶ **La Spezia:** ampliamento che porterà ad un aumento della capacità di ulteriori 300.000 TEU (totale 2 milioni di TEU);
- ▶ **La Spezia:** Potenziamento impianti ferroviari della Spezia Marittima;
- ▶ **Livorno:** Piattaforma Europa: Realizzazione del collegamento ferroviario diretto della Darsena Toscana con la linea tirrenica lato Nord, funzionale alla Piattaforma Europa, e della nuova stazione elettrificata presso la Darsena Toscana, detta "Livorno Darsena", che sarà collocata in Darsena Toscana (Sponda Ovest), contigua alla stazione di Livorno Calambrone, e costituita da uno scalo di 3 binari della lunghezza di circa 750 m;
- ▶ **Massa Carrara:** Dragaggio dei fondali del porto;
- ▶ **Messina:** Lavori di completamento delle banchine e pontili interni al bacino portuale (con oltre 400m ml di nuovi accosti) ed escavazione fondali operativi;

- ▶ **Napoli:** Nuova Darsena a terminal contenitori, mediante colmata e collegamenti. Realizzazione parte infrastrutturale del terminal costituita dalla cassa di colmata per recapito finale di sedimenti da dragaggio 1.100.000 mc. Piazzale da 250.000 mq e un incremento traffico containers di 1.000.000 TEUS/anno;
- ▶ **Olbia:** Porto Torres - Lavori di prolungamento dell'Antemurale di ponente e resecazione della banchina Alto Fondale;
- ▶ **Piombino:** Interventi infrastrutturali in attuazione nuovo PRP per il rilancio della competitività industriale e portuale;
- ▶ **Ravenna:** Approfondimento Canale Piombone, dragaggio e nuova protezione sponda;
- ▶ **Ravenna:** Adeguamento delle banchine operative - Il stralcio - San Vitale II e III lotto potenziamento;
- ▶ **Salerno:** Hub portuale di Salerno Porta Ovest: realizzazione del collegamento del Porto con l'autostrada A3, prevalentemente in galleria, distinto da quello per il collegamento della parte alta del Centro storico;
- ▶ **Salerno:** Prolungamento di 180 del Molo Manfredi e consolidamento della testata del Molo 3 Gennaio, al fine di conseguire un ormeggio di navi da crociera di lunghezza complessiva pari a 350 m;
- ▶ **Salerno:** Consolidamento molo Trapezio ponente e testata;
- ▶ **Salerno:** Nuove briccole al Molo Ponente. Realizzazione di un sistema di accosto ed ormeggio per l'attracco di navi Ro-Ro e Ro/Pax al molo di sottoflutto al posto di ormeggio n. 26. La realizzazione di tale ulteriore ormeggio consentirà di attivare nuove linee Ro-Ro e Ro/Pax e di migliorare l'efficienza di tali collegamenti;
- ▶ **Savona:** Piattaforma *multipurpose* di Vado Ligure. Costruzione di un'espansione a mare nella rada di Vado, tra il terminal Ro-Ro Forship e la foce del Torrente Segno, destinata ad accogliere un terminal container per navi sopra i 14.000 TEU, con capacità di movimentazione annua, a regime, di almeno 720.000 TEU e gli impianti delle attività rinfusiere;
- ▶ **Taranto:** Piastra portuale del porto di Taranto, Il progetto è costituito dai seguenti interventi a. Strada dei moli e impianti, b. Ampliamento del IV sporgente, c. Darsena a Ovest del IV sporgente, d. Piattaforma logistica, e. Vasca di colmata (opera connessa);

- ▶ **Trieste:** Primo stralcio della Piattaforma logistica tra lo Scalo legnami ed il Punto Franco Oli minerali, che consentirà l'acquisizione di un nuovo accosto attrezzato per navi Ro-Ro, la creazione di nuovi accosti per merci e containers, nonché la possibilità di utilizzare le retrostanti aree per le operazioni portuali e/o l'accatastamento e la movimentazione di container e deposito merci;
- ▶ **Venezia:** Terminal container Montesyndial 1° stralcio 610 m di banchina e 124.000 mq di piazzali (inclusa demolizione impianti industriali e bonifica dell'area);
- ▶ **Venezia:** Terminal Autostrada del Mare di Fusina (inclusa demolizione impianti industriali e bonifica dell'area);
- ▶ **Venezia:** in procinto di essere avviata la realizzazione della piattaforma Offshore si compone di una diga foranea lunga 4.2 chilometri al cui interno troveranno spazio un terminal petrolifero e un terminal container in grado di ospitare contemporaneamente tre navi portacontainer di ultima generazione.

E' comunque illuminante osservare che, tra le tante opere previste o ipotizzate, pochissime sono quelle effettivamente in corso e/o in fase di ultimazione. Gran parte delle altre iniziative relative alle grandi opere infrastrutturali portuali non hanno ancora visto l'avvio dei lavori. Tale situazione di stallo è determinata, tra le altre, anche da una programmazione senza stringenti vincoli finanziari, in cui le richieste di finanziamento risultano sistematicamente superiori alle disponibilità reali, quasi sempre in assenza di compartecipazione di capitali privati.

2.11 L'analisi SWOT dell'intero sistema portuale nazionale

Di seguito, a valle della disamina eseguita sulla situazione corrente del settore, si riporta un quadro interpretativo che individua le criticità ed i vincoli attuali del sistema, ma anche le sue potenzialità e/o gli elementi concorrenziali.

E' stata formulata un'analisi **SWOT** sia **trasversale** (relativamente a tutti gli ambiti portuali) sia **per segmenti** (analizzando i differenti comparti di domanda), che evidenzia i punti di forza e di debolezza così come le opportunità e le minacce del sistema portuale nazionale.

- ▶ Per quanto riguarda il **sistema portuale e logistico** nel suo complesso, il principale *punto di forza* risiede nella sua posizione geografica al centro del Mediterraneo, che colloca

l'Italia strategicamente lungo importanti rotte di traffico merci (Asia - Europa³⁴ o Nord Africa – Europa che, come è stato evidenziato in fase di analisi, mostrano un trend in crescita) e crocieristico.

- ▶ I *punti di debolezza* si caratterizzano principalmente in termini di **inefficienza**, con un impatto considerevole su costi e tempi di transito: tale inefficienza è direttamente collegata al cosiddetto *ultimo miglio* lato terra (soprattutto ferroviario), alla numerosità e variabilità degli interlocutori necessari ai processi di *import/export*, nonché agli elevati costi dei servizi di supporto alle navi (in particolare i servizi tecnico nautici).
- ▶ L'assenza di *big player* italiani (operatori con importanti quote di mercato in Italia e all'estero) è tra gli elementi chiave di debolezza sistemica che hanno provocato una fuga di flussi di trasporto merci dai porti nazionali a favore di porti Nordeuropei.

D'altro canto, tuttavia, il sistema portuale e logistico italiano può avvantaggiarsi di grandi *opportunità*, derivanti principalmente dalla crescita generalizzata dei traffici marittimi nel Mediterraneo e dal numero relativamente elevato di corridoi europei transitanti per l'Italia, che ne fanno potenziale leader a livello europeo, nonché un ricettore di ampio budget di fondi derivanti dalla Connecting Europe Facility, che consentiranno interventi importanti e di impatto per incrementare la qualità dei servizi e ridurre i costi logistici, agendo non solo e non principalmente sull'armatura infrastrutturale, spesso, come sopra segnalato, in *over capacity*, ma anche su interventi immateriali legati ai sistemi informativi e telematici, rapidamente realizzabili e con costi relativamente ridotti rispetto a quelli delle infrastrutture tradizionali "hard".

Infine, l'analisi delle caratteristiche della domanda globale, europea e nazionale, incrociata con i dati relativi all'offerta portuale italiana, evidenzia un elemento preoccupante, che rappresenta una minaccia per il sistema portuale e logistico nazionale: la presenza di un elevato numero di competitor sui settori con maggiori trend di crescita, che traggono vantaggio da catene logistiche più integrate ed efficienti, da costi dei servizi più competitivi, da politiche marittime integrate gestite come priorità nazionali.

³⁴ 21 milioni di TEU secondo World Shipping Council.

Il segmento **container gateway** vede fra i suoi punti di forza e opportunità di ulteriore crescita la rilevanza del bacino produttivo industriale e di consumo del Nord Italia ed una buona vicinanza alla cosiddetta “*catchment area* europea³⁵”, altrettanto significativa dal punto di vista produttivo e dei consumi. In particolare, la Svizzera, i Länder meridionali della Germania, l’Austria, la Repubblica Ceca ed il Sud della Polonia rappresentano già realtà forti e consolidate, mentre altre aree centrali europee più ad Est (Ungheria, Slovacchia, Serbia, ecc) rappresentano realtà in evoluzione e prossima crescita. Relativamente ai punti di debolezza il settore presenta una carenza di spazi per ulteriori ampliamenti della superficie dei terminal portuali, non compensata da un efficiente ricorso all’intermodalità ferroviaria in grado di liberare le aree lato mare attraverso la movimentazione di quote di traffico significative.

Fra le minacce potenziali si segnalano invece le politiche restrittive ai transiti alpini (dedicate soprattutto alla gomma) e una *fierce competition* da parte dei porti del Nord, legata anche ad una loro obiettiva *overcapacity*.

Sul traffico **container di transhipment** il grande vantaggio nazionale è relativo all’assenza di vincoli di capacità infrastrutturali, con potenzialità adeguate per ricevere il naviglio di maggiori dimensioni. Anche per questo segmento di domanda può svilupparsi l’opportunità di servire indirettamente la *catchment area* europea, ampliando il bacino di gravitazione. Fra i punti deboli va ricordato l’alto costo del lavoro rispetto a competitor internazionali in particolare nel Nord Africa, mentre minacce sono possibili da evoluzioni strategiche del trasporto internazionale, ancora non del tutto definite nel loro processo, legate all’apertura di nuove rotte (raddoppio di Panama, rotta artica ma anche, in misura minore, collegamenti via terra Europa - Asia) e da *partnership* strategiche tra porti esteri che escludano l’Italia (alleanze orizzontali).

Sulle **rinfuse secche** i punti di forza sono rappresentati dalla molteplice presenza di filiere industriali alimentari, distribuite sul territorio nazionale, mentre la debolezza risulta dalla

³⁵Per mercato contendibile si intende un’area nella quale il differenziale di costo di trasporto sostenuto movimentando le merci via Nord o via Sud sia inferiore al 25%. Su questa porzione di mercato, che si colloca a cavallo dell’arco alpino e comprende alcune tra le aree economiche più vivaci, si gioca la ridefinizione degli equilibri a livello europeo (CDP, 2011).

frammentazione dell'offerta terminalistica, eccetto che per pochi grandi impianti e per le centrali elettriche.

Infine, crescita selettiva su specifiche filiere (grano, soia, ...) e riduzione della domanda interna di materie prime rappresentano rispettivamente le principali opportunità e minacce.

Per le **rinfuse liquide**, è importante sottolineare l'elevato *know-how* in presenza stabile di impianti di origine/destinazione di prodotti raffinati, mentre le procedure di attivazione di nuove opportunità di riconversione risultano lente e di difficile applicabilità.

Vi è una forte opportunità di crescita nel mercato **LNG**, legata da un lato agli investimenti per la rigassificazione e conseguente immissione nella rete gas nazionale (investimenti di maggiore entità), dall'altro alla creazione di una diffusa rete di distribuzione e deposito/stoccaggio di LNG (le opportunità oggi riguardano il settore dello *shipping* come risposte alle direttive europee in materia ma in futuro potrebbero riguardare il settore dell'autotrazione). Nel settore *oil*, si conferma la tendenza al calo dell'attività di raffinazione nazionale determinata dalla bassa redditività e dallo spostamento di tale attività verso i Paesi produttori.

Per quanto riguarda il traffico **Ro-Ro**, la sua forza è rappresentata dalla forte presenza di operatori nazionali, oltre che dalla facilità di attivazione dei servizi in un contesto di opportunità distribuite sul territorio per scambi domestici e internazionali.

La crescita dei traffici intra-mediterranei e le politiche comunitarie per l'incentivazione dello sviluppo delle Autostrade del Mare rappresentano importanti opportunità nel settore. Un ulteriore fattore incentivante è la possibile acquisizione di quota parte di tale traffico (semirimorchi) da parte della ferrovia a valle dell'adeguamento delle sagome lungo i corridoi TEN-T. Rischi sono collegati alla competizione modale (incertezza delle politiche incentivanti, controlli sul rispetto delle regole). In diversi casi va segnalata inoltre una carenza di collegamenti efficienti con la rete autostradale.

Il **traffico passeggeri** presenta un'elevata domanda su alcune relazioni consolidate (stretto di Messina, collegamenti con la Sardegna) ma una necessità di miglioramento nei servizi di terra e nei collegamenti con altre modalità di trasporto (ferrovia/aereo). Le opportunità sono date dall'aumento della domanda del settore turistico, e dalla tendenza di crescita

generale del settore crocieristico, mentre le minacce dipendono dallo sviluppo di settori concorrenti ed in particolare del *low cost* aeronautico.

Per le **crociere** è molto importante la numerosità di destinazioni ad alto livello di attrattività turistica, ideali per le crociere mediterranee, seconde nel mercato solo a quelle caraibiche, in un contesto di complessiva crescita della domanda.

Si registra, tuttavia, una scarsa capacità commerciale nei confronti delle compagnie armatoriali, che decidono anche in larga autonomia le rotte e le strategie da percorrere, oltre ad una limitata intermodalità, che rimane da consolidare sia relativamente alla ferrovia che all'aereo (*fly & cruise*).

In conclusione, l'analisi SWOT prodotta, combinata con le analisi di dettaglio di domanda e offerta portuale e logistica evidenzia alcuni aspetti critici che in qualche modo rappresentano le *ratio* per la quale è richiesto il Piano. Emerge anche dalle consultazioni degli ultimi mesi, dai lavori del Comitato, dagli Stati Generali, dai dati messi a disposizione dall'Agenzia delle Dogane, che il sistema portuale e logistico sconta un *gap* di competitività nei confronti dei sistemi concorrenti, testimoniato dal debole andamento dei traffici gestiti negli ultimi anni. Questo rischia di tradursi in una marginalità del sistema Italia rispetto ad altre economie europee, rischio che necessita un'azione forte di contrasto. Non ultimo, il sistema dei controlli e delle procedure necessita di uno snellimento, specie per favorire le esportazioni che di fatto incrementano il valore aggiunto della produzione nazionale e di conseguenza il PIL, ma anche per evitare il fenomeno della fuga della merce importata e dell'utilizzo di altri scali concorrenti, legato soprattutto ad aspetti fiscali e di diversa applicazione di regolamenti comuni, ma anche all'organizzazione logistica ed alle scelte degli operatori, che preferiscono sistemi che offrono maggiori garanzie (per qualità dei servizi, costi, tempi, modalità di trasporto disponibile, capacità di movimentazione).

Emergono d'altro canto grandi opportunità, generate dai traffici container che attraversano il Mediterraneo, dagli scambi intra-Med, dai flussi turistici, dall'attenzione alle tematiche ambientali e dalla necessità di rispondere offrendo servizi di qualità.

Il principio ispiratore del Piano diviene quindi quello di agganciarsi ai settori a maggiore potenziale, adottando un approccio logistico integrato, che elimini i *bottleneck* locali e di

sistema, infrastrutturali e procedurali, lato mare e lato terra, che sia in grado di garantire regole certe e tempi certi, provvedendo contemporaneamente al riassetto del sistema di *governance* portuale, ed al perseguimento di un maggiore coordinamento degli investimenti strategici.

In questo modo è raggiungibile l'obiettivo di porre l'intero **sistema portuale e logistico nazionale al servizio di una crescita diffusa del Paese**, che non può che passare per la ripresa delle attività produttive, la riduzione delle diseguaglianze territoriali, lo sviluppo e la coesione del Mezzogiorno, la tutela del patrimonio naturalistico del Paese e la promozione di un ruolo centrale per l'Italia nella politica Euro-Mediterranea.



Figura 43 - Analisi SWOT

3. Prospettive e impostazione strategica

3.1 Premessa

La definizione degli scenari tendenziali di domanda è un tema di centrale interesse per il piano, la cui complessità discende dalla necessità di quantificare una serie di fenomeni rilevanti per la stima dei flussi nel sistema portuale italiano, tra cui è opportuno richiamare i seguenti:

- ▶ *scenari macroeconomici*. Il periodo di crisi economica a partire dal 2007 ha reso incerte e poco affidabili le previsioni di domanda, nel passato tradizionalmente ancorate alle previsioni di aggregati macroeconomici stabili negli andamenti tendenziali³⁶. Il ciclo di parziale ripresa dei traffici, descritto nel Capitolo 2, mostra inoltre la presenza di fenomeni di isteresi e di riduzione dei tassi di crescita rispetto ai periodi pre-crisi. Inoltre, la diversa velocità di crescita delle aree geografiche del mondo ha creato nuove opportunità di traffico, di fatto definite in termini di direttrici (es. Paesi del BRICS, Est Europa, sponda Sud del Mediterraneo) ma dalla quantificazione non semplice oltre che di non facile “cattura” da parte dei porti italiani. Si osserva anche una sovrapposizione di effetti macroeconomici a diversa velocità di impatto, ad es. l’andamento dei rapporti di cambio tra le valute – che può innescare fenomeni di crescita dell’export in intervalli di tempo abbastanza ristretti – si sovrappone a modifiche strutturali sostanziali del tessuto industriale del Paese, con importanti chiusure e depotenziamenti di stabilimenti e impianti produttivi, con effetti più duraturi e di lungo termine sui traffici. In aggiunta, vanno anche ricordati gli effetti di azioni di politica industriale e di sostegno all’internazionalizzazione, che possono determinare effetti positivi sui flussi merci.
- ▶ *scenari geopolitici e sociali*. Ad esempio, la quantificazione dei segmenti di domanda potenziali derivanti dal potenziamento e dallo sviluppo delle relazioni con la sponda Sud del Mediterraneo, elemento rilevante per alcune scelte di piano, pur disponibile da studi

³⁶ Vi sono recenti casi notevoli di errori nelle previsioni di domanda, ad es. la Port Authority di Los Angeles ha rivisto al ribasso le previsioni di domanda alla base dei suoi investimenti futuri: in particolare, il superamento della soglia dei 20 milioni di TEU/anno movimentati, previsto nel 2010 secondo le previsioni di traffico pre-crisi del 2007, è ora previsto non prima del 2019.

e ricerche condotte nel passato, è fortemente condizionata dall'evoluzione degli scenari geopolitici dell'area. Anche gli andamenti demografici possono avere effetti non trascurabili nel medio-lungo periodo.

- ▶ *strategie e posizionamento di mercato degli attori di settore.* In molti casi, le grandi variazioni di flussi di traffico nei nodi portuali e su numerose direttrici dipendono in buona parte dalle scelte e dalle strategie degli operatori di settore (compagnie marittime, terminalisti, autorità portuali). Pertanto, prevedere ad esempio le variazioni di traffici containerizzati di *transshipment* per effetto della competizione tra i grandi hub del Mediterraneo (ad es. Malta, Gioia Tauro, TangerMed, Pireo), o valutare la competitività relativa nel servire aree contendibili, vuol dire di fatto prevedere le strategie delle compagnie di navigazione container, piuttosto che basarsi solo su correlazioni tra andamento macroeconomico e traffici portuali. Se ciò è vero a livello nazionale, è ancor più vero a livello di analisi dei singoli cluster portuali: è infatti possibile richiamare numerosi esempi di spostamenti anche significativi di traffici tra porti "vicini" (ad es. nel Nord Tirreno, nel Nord Adriatico, nel sistema campano, nel sistema pugliese) in vari segmenti di domanda (container, Ro-Ro, crociere, ...) derivanti principalmente da scelte di mercato di terminalisti, compagnie marittime, autorità portuali. Va infine ricordato che, seppur con numerosi slittamenti, l'allargamento del canale di Panama, inaugurazione prevista nel 2016 alla data di stesura del Piano, potrebbe produrre nuovi significativi cambiamenti nella geografia delle rotte container a livello mondiale³⁷, con effetti diretti sui flussi nel Mediterraneo.
- ▶ *struttura delle supply chain e delle reti distributive.* Specularmente a quanto accade lato mare, anche lato terra le scelte industriali e logistiche degli operatori di settore contribuiscono in misura non trascurabile a determinare i traffici portuali: di ciò deve tenersi conto compiutamente nella definizione delle previsioni di domanda. Ad esempio, nella definizione dei flussi di traffico containerizzato "recuperabili" dal sistema portuale italiano rispetto ai porti del *Northern Range*, va tenuto conto della struttura delle reti di distribuzione europea dei grandi *player* di mercato, che molto spesso sono già attestate

³⁷ La rinnovata centralità della rotta transatlantica, in questo scenario, potrebbe essere ulteriormente favorita dal perdurare della debolezza dell'Euro rispetto al Dollaro USA.

nel Nord Europa e, pertanto, strutturalmente orientate a dialogare con i porti del *Northern Range* anche se la destinazione finale è italiana. Inoltre, iniziano ad avere un ruolo non trascurabile i fenomeni di *re-shoring* inteso non soltanto come rientro degli investimenti in Italia, ma riavvicinamento dalla Cina al Mediterraneo e/o all'Europa dell'Est con conseguente cambiamento dell'organizzazione delle filiere logistiche e trasportistiche;

- ▶ *effetti derivanti dalla competitività materiale e immateriale dei porti.* La distribuzione dei flussi tra cluster portuali e, all'interno di questi, tra singoli porti dipende anche dalla qualità e dall'adeguatezza delle dotazioni infrastrutturali e dalle *performance* in termini di tempi e costi, lato mare e lato terra. Negli scenari futuri occorre quindi definire propriamente e accuratamente le ipotesi di sviluppo delle infrastrutture e dei servizi tra tutti i porti italiani ed esteri rilevanti per il piano. È importante sottolineare che in generale gli incrementi di *performance* devono essere garantiti anche in termini di affidabilità, che molto spesso nel settore della logistica e del trasporto merci conta quanto ed anche più dei tempi e costi assoluti di resa.

La effettiva quantificazione di tali fenomeni e la conseguente stima di previsioni affidabili e robuste negli scenari futuri, almeno di medio periodo al 2020, è ad oggi resa estremamente difficoltosa innanzitutto dalla carenza, dalla parzialità e dalla disomogeneità dei dati disponibili. D'altra parte, si riscontrano in non rari casi nella letteratura e negli studi di settore eterogeneità e discordanza nelle previsioni di domanda, sia per le difficoltà prima citate sia, in alcuni casi, perché funzionali a supportare specifici progetti infrastrutturali. Va quindi riconosciuto che, allo stato attuale, non si è in grado di tener quantitativamente ed efficacemente conto di tutti gli aspetti prima citati.

Da un lato, ciò richiede e giustifica, in primo luogo, la definizione di un'azione di Piano specificamente finalizzata a dotare il Ministero di una competenza stabile e aggiornata nel tempo per il monitoraggio e la pianificazione, che sia in grado di supportare, verificare e validare le previsioni di domanda alla base dei singoli investimenti infrastrutturali di competenza, in un'ottica di sistema e con cadenza annuale. Si rimanda a tale riguardo alla previsione di cui all'Azione 1.2 del capitolo 4.

Dall'altro lato, con riferimento alle previsioni di domanda del piano, l'approccio seguito è quello, in questa fase e con le conoscenze attuali, di identificare scenari tendenziali di variazione dei traffici marittimi per segmento, espressi in termini di intervallo, con cui ragionevolmente il sistema portuale italiano si confronterà nei prossimi anni. A tal fine, si ritiene inoltre ragionevole non proiettare alcuna previsione ad un orizzonte successivo al 2020, pur richiamando in alcuni casi proiezioni di altri studi legati ad orizzonti temporali più lontani, rimandando alla già citata azione 1.2 per un aggiornamento e un sostanziale approfondimento delle analisi di domanda.

Il paragrafo approfondisce quindi alcune tendenze generali sullo scenario macroeconomico di riferimento (par. 3.1.1) e successivamente sulle ipotesi di variazione dei traffici per segmento di traffico marittimo (par. 3.1.2).

3.1.1 Scenario macroeconomico di riferimento: proiezioni PIL

Le previsioni del Fondo Monetario Internazionale del 2015 relativamente alla crescita attesa al 2020 (Figura 44) mostrano che le economie emergenti asiatiche continueranno ad avere tassi di crescita sostenuti. . Va tuttavia sottolineato il significativo rallentamento della crescita economica della Cina, il cui tasso cala significativamente rispetto ai due decenni precedenti, pur rimanendo ancora a livelli molto elevati in valore assoluto. Raggiungeranno forti tassi di crescita anche il continente africano ed i Paesi dell'Europa Orientale, aree geografiche che rappresentano opportunità di crescita per la portualità italiana.

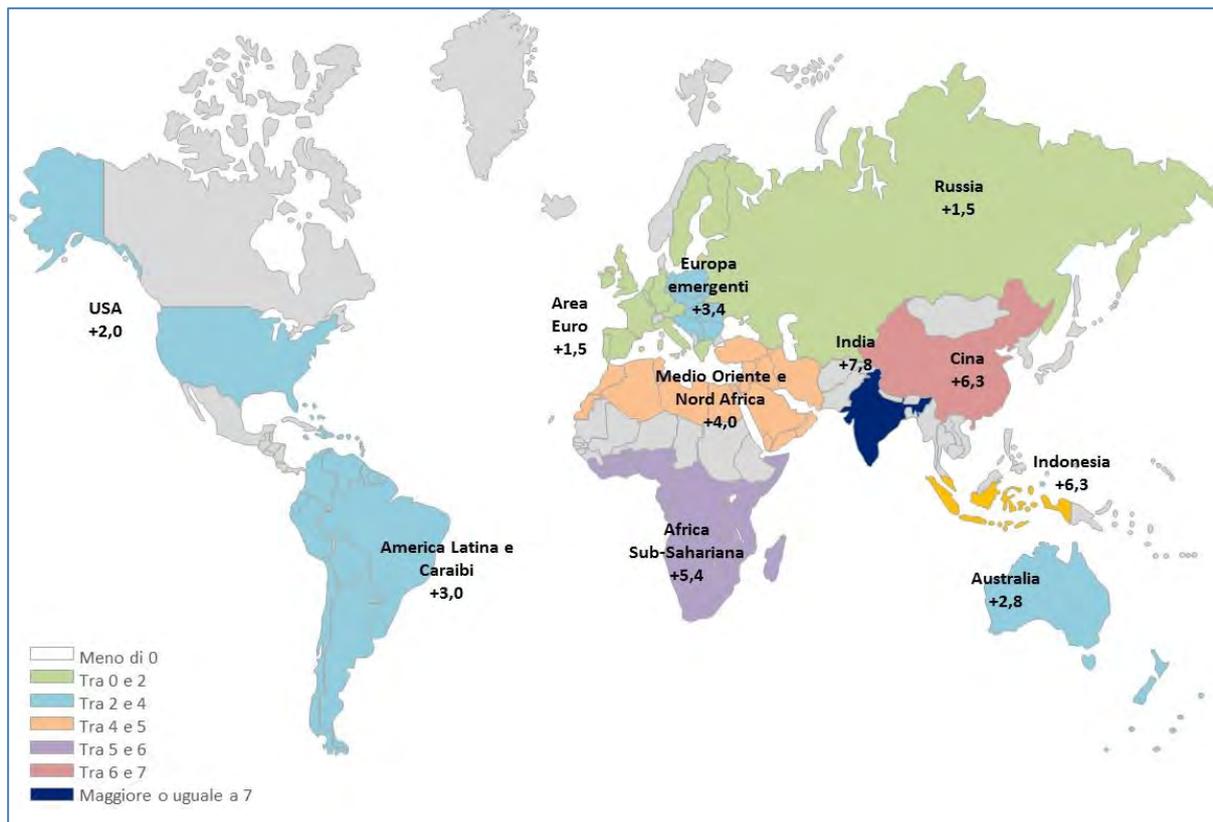


Figura 44 - Tasso di crescita annuale del PIL (outlook al 2020) per le principali aree geografiche mondiali, Fonte: IMF Database, elaborazioni degli autori, Aprile 2015.

In particolare, per l'Italia e per il Mediterraneo saranno sempre più rilevanti gli scambi con l'area asiatica, e la rotta Asia-Europa si conferma uno degli assi portanti del traffico merci internazionale. Il cambiamento di strategia della politica di sviluppo economico della Cina, volta a far crescere i consumi interni di beni e servizi, oltre che le esportazioni, potrebbe comportare interessanti risvolti nell'ambito del trasporto marittimo (maggior riequilibrio dei carichi *inbound* ed *outbound*, e della logistica (creazione di reti distributive interne, upgrading della logistica distributiva, ecc.). Pur riconoscendone tale ruolo chiave, sarebbe comunque limitante guardare alla sola componente di traffici con il *Far East* quale elemento cardine dello sviluppo portuale nazionale: in particolare, risultano di primario interesse (anche prospettico) i traffici all'interno del bacino del Mediterraneo, quelli verso l'area dell'Est Europa, dei Balcani e della Turchia e quelli verso l'America, incluse le economie emergenti del Sud, segmenti rispetto ai quali i porti italiani possono svolgere un ruolo centrale e concorrente rispetto ad altri Paesi europei. A sostegno di questa tesi, basta far

referimento ai tassi di crescita del PIL attuali e prospettici per i principali Paesi del Mediterraneo, riportati nella seguente Tabella 10.

Paese	PIL 2015 (mld US\$)	2015	2016	2020
Italia	1.843	+0,5	+1,0	+1,0
Francia	2.470	+1,2	+1,5	+1,9
Grecia	207	+2,5	+3,7	+2,6
Portogallo	201	+1,6	+1,5	+1,2
Spagna	1.230	+2,5	+2,0	+1,7
Area Euro	11.680	+1,5	+1,6	+1,5
Algeria	187	+2,6	+3,9	+3,6
Egitto	297	+4,0	+4,3	+5,0
Giordania	38	+3,8	+4,5	+4,5
Israele	307	+3,5	+3,3	+2,9
Marocco	102	+4,4	+5,0	+5,4
Tunisia	45	+3,0	+3,8	+4,7
Turchia	753	+3,1	+3,6	+3,5
Tot. N. Africa Israele e Medio Oriente	2.882	+2,7	+3,7	+4,0

Tabella 10 - Dimensione assoluta e tassi di crescita del PIL per i principali Paesi del Mediterraneo (valori reali) - Fonte: FMI, WEO, Aprile 2015

In parallelo alla crescita economica, i mercati emergenti rappresentano aree in cui i consumi cresceranno in misura molto più sostenuta rispetto ad Europa ed Italia, offrendo opportunità come mercati di sbocco per l'*export*. In particolare, i consumi dei mercati emergenti dovrebbero mostrare una crescita rilevante, fino a raggiungere un'incidenza sul PIL mondiale pari a quello dei Paesi occidentali; i Paesi BRICS genereranno la metà della spesa e del consumo mondiale nel 2050.

Per quanto riguarda in dettaglio l'Italia, in uno scenario congiunturale così complesso ed incerto, con previsioni di PIL costantemente riviste pur nella presenza negli ultimi mesi di segnali di ripresa, appare estremamente difficile azzardare previsioni al 2020. Nelle analisi

successive si è fatto riferimento agli ultimi dati del Fondo Monetario Internazionale³⁸, che indicano per il nostro Paese una crescita del PIL dello 0.5% nel 2015 e una crescita media dell'1% fino al 2020.

3.1.2 Tendenze nei traffici marittimi al 2020

Riprendendo l'analisi dello stato attuale dei traffici, brevemente delineata nel Capitolo 2, risulta evidente che i traffici totali in tonnellate/anno espressi dalla portualità italiana sono sostanzialmente stagnanti da più di un decennio, con un bilancio complessivo nullo nei seppur diversi andamenti per segmento. A tal proposito, una recente analisi basata su una correlazione aggregata tra andamento del PIL e traffici marittimi italiani³⁹ mostra come, in base agli andamenti macroeconomici riportati nel paragrafo precedente e tenendo conto anche delle previsioni del DEF 2015, i traffici marittimi totali saranno tendenzialmente nel 2020 di poco superiori ai valori del 2003, corrispondenti in particolare ad un incremento delle tonnellate effettive (cioè al netto del *transshipment* e delle rinfuse liquide inoltrate via condotta dal porto di Trieste) di circa il 9% rispetto ai valori del 2014. Tale scenario tendenziale, interpretabile come linea di proiezione tendenziale di uno scenario *as is* in assenza di interventi, va ovviamente interpretato alla luce delle azioni di piano e dell'effetto che ci si attende da queste ultime sui traffici stessi.

Si è quindi ritenuto opportuno procedere anche con approfondimenti tendenziali per i segmenti di domanda relativi al Ro-Ro (par. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**), al traffico container (par. 0) ed al traffico crocieristico (par. 3.1.2.3).

Per quanto riguarda le rinfuse liquide e solide, le previsioni di traffico risentono necessariamente dell'andamento tendenziale negli ultimi anni, con una contrazione delle movimentazioni già prima della crisi del 2009, sostanzialmente proseguita anche dopo la ripresa dei traffici nel 2010. D'altronde, le dinamiche evolutive di settore indicano prospettive di cambiamenti strutturali, con l'abbandono di traffici e merceologie tradizionali a favore di nuovi mercati potenziali, come riportato nel Capitolo 2. Risulta pertanto non ragionevole proporre previsioni tendenziali basate su proiezioni di trend passati, dipendendo

³⁸ World Economic Outlook, FMI, aprile 2015.

³⁹ Si veda Antonellini (2015).

le evoluzioni della domanda essenzialmente da scelte strutturali di sviluppo industriale dei porti e del loro tessuto produttivo di riferimento.

3.1.2.1 Ro-Ro

Per quanto riguarda i traffici Ro-Ro, è opportuno differenziare i due *target* prevalenti di domanda relativi a questo segmento, rappresentati rispettivamente dal cabotaggio nazionale e dai traffici internazionali, a loro volta suddivisi per ambiti territoriali (Mediterraneo occidentale, sponda Sud del Mediterraneo, Mediterraneo orientale e Mar Nero).

La tendenza al 2020 va tracciata tenendo conto che ci si attende una crescita della domanda in virtù del positivo andamento degli scambi Italia-Mediterraneo (soprattutto *export*) e dei tassi di crescita attesi in Turchia e in Est Europa; a livello nazionale, alcuni studi evidenziano ancora margini inespressi in particolare sulla direttrice Nord-Sud. D'altra parte, il potenziale inespresso per effetto dei vincoli infrastrutturali e burocratici di cui si è detto nel Capitolo 2, e le spinte derivanti dalle azioni di piano che attribuisce centralità al Mediterraneo e ai traffici Ro-Ro, potranno ragionevolmente incidere in modo positivo sui volumi trasportati. In generale, sulla base delle analisi di recenti studi di settore – ad esempio MDS Transmodal (2013) – si può assumere un tasso di crescita annuo medio per il segmento Ro-Ro intraeuropeo nel Mediterraneo compreso tra il 2% e il 3%, mentre per i traffici non intraeuropei ci si può riferire ad un tasso di crescita leggermente superiore, compreso tra il 2.5 e il 3.5% annuo, applicabili anche per il segmento *car carrier*.

Complessivamente, dunque, partendo dai valori di riferimento per il 2014 riportati nel capitolo 2, si può ipotizzare una crescita che porterebbe a **un traffico Ro-Ro al 2020 compreso tra 85.7 e 90.8 milioni di tonnellate/anno, con una variazione tra +10.8 e +16 milioni di tonnellate/anno rispetto allo scenario 2014.**

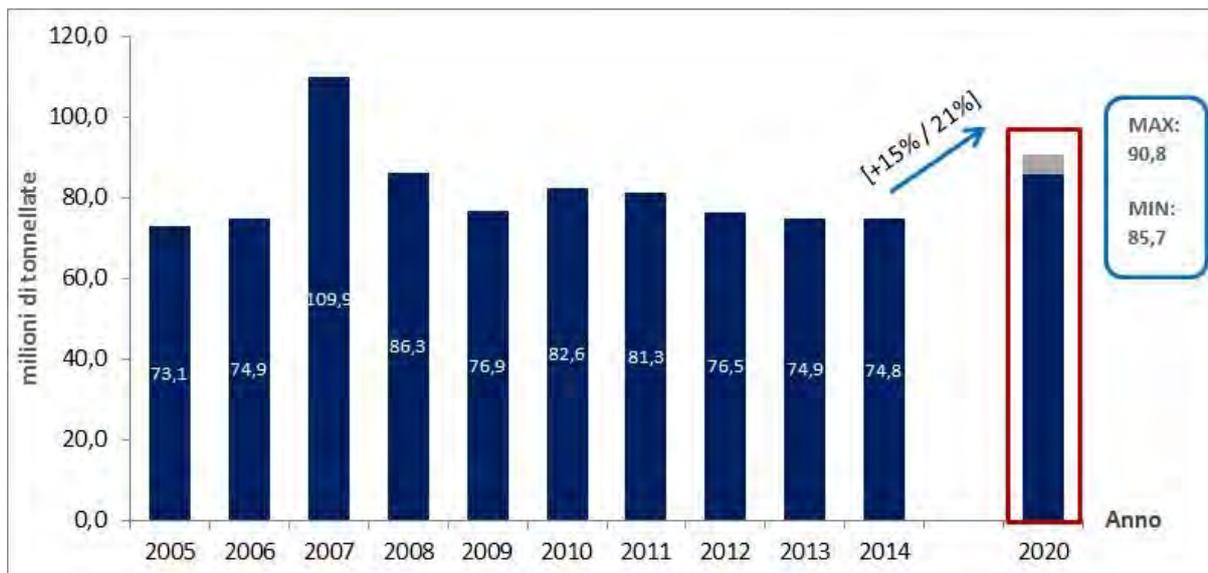


Figura 45 - Crescita previsionale traffico Ro-Ro nei porti italiani al 2020 (min e max, milioni di tonnellate.)

In termini di ripartizione dell'incremento di traffico tra i principali bacini portuali italiani, per quanto riguarda i traffici internazionali, basandosi sulle aree di influenza storiche di ciascun porto, ci si attende una crescita per i porti dell'adriatico, sia per recupero di traffici diminuiti per effetto della crisi economica, sia per dinamismo negli investimenti di alcuni porti di riferimento nell'area. D'altra parte, in accordo con le azioni di piano, saranno premiati i porti che meglio saranno in grado di integrarsi in progetti "di filiera" e che sapranno far fronte per primi alle carenze infrastrutturali di settore. In tal senso, è opportuno ricordare che ad oggi l'accessibilità marittima del centro-Nord ai mercati della sponda Sud del Mediterraneo è di gran lunga superiore a quella dei porti del Sud.

3.1.2.2 Container

La domanda container a livello mondiale e continentale è vista proseguire in crescita dai più accreditati istituti di ricerca, con incrementi percentuali annui variabili in funzione delle rotte e dei mercati di riferimento, come mostrato nella seguente Figura 46. Come argomentato in precedenza, la geografia dei traffici è funzione di numerosi fattori, lato offerta e lato domanda, e gli studi di settore non sono concordi nell'identificare traiettorie evolutive, dividendosi di fatto tra un'ulteriore prospettiva di sviluppo della rotta Europa-Far East ed un possibile recupero di centralità della rotta transatlantica.

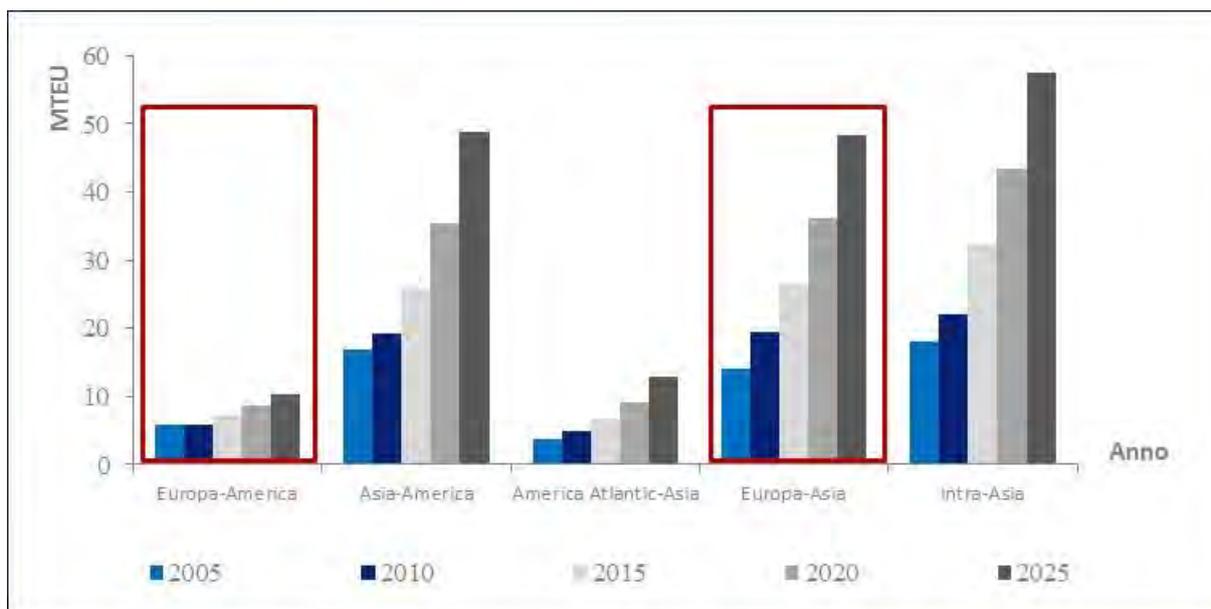


Figura 46 - Andamento domanda container sulle principali rotte – Fonte dati: UNCTAD, 2014.

Al fine di delineare scenari di tendenza per i traffici containerizzati a livello nazionale, si tratteranno trattando separatamente le aliquote *gateway* e *transshipment*.

I driver di domanda che agiscono nel modificare i flussi containerizzati *gateway* riguardano, da un lato, la variazione della domanda legata alle attività import/export delle aziende nazionali ad oggi già soddisfatta dai porti nazionali e, dall'altro, la variazione del saldo tra la quota di traffici non nazionali catturata dai porti italiani e quella che invece i porti stranieri guadagnano nel servire traffici import/export con destinazione nazionale. Pertanto, il volume effettivo del traffico *gateway* andrebbe determinato come sovrapposizione di tre aliquote:

- **variazione della domanda import/export dell'Italia soddisfatta dai porti italiani.** Essa è stimabile tendenzialmente a partire da aggregati macroeconomici del Paese, con elasticità possibilmente e potenzialmente diverse per flussi in import ed export; si dovrebbe anche tener conto dell'incidenza del traffico *gateway* rappresentato dai contenitori vuoti rispetto al totale⁴⁰.

⁴⁰ Va anche detto che numerosi studi iniziano a osservare un decoupling tra andamento del PIL e corrispondente andamento dei traffici marittimi, con una tendenza meritevole di ulteriori approfondimenti futuri.

- ▶ **recupero di domanda import/export dell'Italia che oggi transita attraverso altri sistemi portuali.** Sulla quantificazione di questa aliquota gli studi esistenti sono in molti casi sostanzialmente discordanti. In particolare, le stime più ottimistiche disponibili (che in alcuni casi parlano di quote superiori ai 1.5 milioni di TEU/anno) sono condizionate dall'inclusione di traffici dal Nord Europa verso l'Italia che comunque non costituirebbero volumi recuperabili per il segmento container, essendo molto più efficacemente serviti da altre catene multimodali di trasporto⁴¹. Altre stime, basate su dati elaborati dall'Agenzia delle Dogane che segnalano una elevata quota di importazioni intracomunitarie di merce di origine *extra-UE*, valutano tale aliquota tra 0.4 e 1.2 milioni di TEU/anno. In tal senso, bisogna comunque sempre ricordare che a volte sono le strutture delle *supply chain* e il posizionamento dei centri di distribuzione europei (baricentrici rispetto al *Northern Range*), a determinare un transito attraverso il *Northern Range*. Nel complesso, dunque, si può ritenere che azioni mirate nel periodo fino al 2020 possano ragionevolmente determinare un recupero non superiore agli 0,6 milioni di TEU/anno.
- ▶ **variazione della domanda servita dai porti italiani verso aree contendibili estere.** In particolare, si tratta di aree *landlocked* prevalentemente concentrate nella Regione Alpina ed in Europa Centro Orientale (Figura 47), ovvero quelle aree continentali in cui le prestazioni complessive (tempi, costi) delle catene di trasporto intermodali possono rendere il *Northern Range* e il *Southern Range* egualmente competitivi. In tal senso, la competizione si gioca sulla capacità dei porti di garantire ottimale accessibilità lato mare, adeguate infrastrutture e *performance* nei terminal e, soprattutto, rilevanti dotazioni di servizi di inoltro terrestre e di adeguata capacità infrastrutturale e capacità di inserirsi in una proposta credibile di offerta logistica door-to-door rispetto ai clienti caricatori. Come rilevato anche da Cassa Depositi e Prestiti nel 2012, emerge in particolare una interessante capacità di espansione prospettica del bacino Nord-Adriatico verso l'area

⁴¹ Ciò vale in particolare per i traffici dalla Gran Bretagna, dall'Irlanda e dai Paesi Scandinavi, che trovano maggior convenienza nel raggiungere l'Italia con una soluzione multimodale/intermodale con tratta marittima fino ad un porto del *Northern Range* e di qui preferibilmente via ferrovia verso il nostro Paese, e per le quali un'alternativa tutto mare verso i porti italiani sarebbe non competitiva.

dell'Est Europa, che ci si attende crescerà a tassi maggiori rispetto alla media continentale.

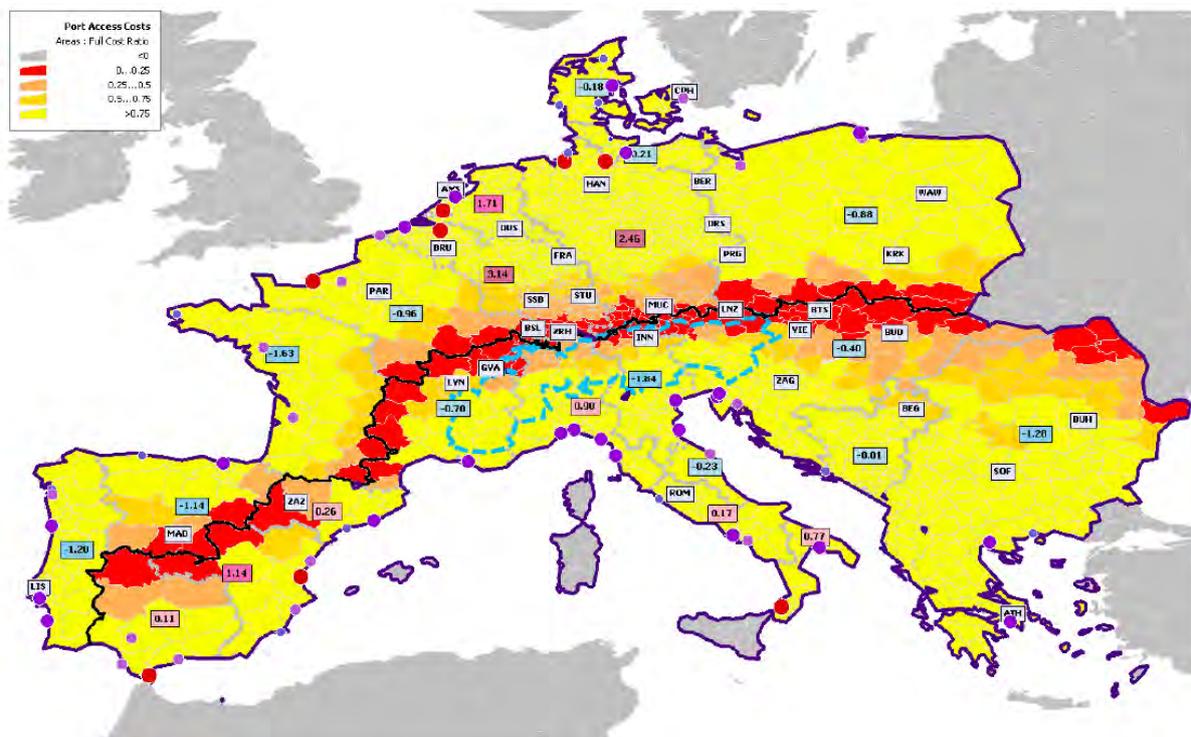


Figura 47 – Aree contendibili del mercato continentale europeo (NEA, 2011).

Complessivamente – coerentemente con i limiti attuali riportati in premessa, che non permettono di valutare quantitativamente in maniera realistica ciascuna delle predette aliquote – una semplice proiezione del totale del traffico container *gateway* può essere basata su un'analisi dell'andamento dei valori aggregati riportato nella Figura 20 del Capitolo 2. In essa si osservano in particolare tassi di crescita superiori al 4% annuo nel periodo pre-crisi, un periodo di contrazione e recupero dei volumi di traffico tra il 2008 e il 2011, ed una lenta ripresa ad un tasso inferiore all'1% annuo dal 2011 in poi, con una ripresa che appare più significativa solo nel 2014, con tassi di crescita⁴² nuovamente nell'ordine del 3%.

⁴² Alcuni dati preliminari per i primi mesi del 2015 mostrano per alcuni porti una crescita notevole, anche a doppia cifra percentuale, che andrà interpretato una volta resi disponibili i dati complessivi per tutti i porti italiani e una volta tracciato un quadro consolidato sulle dimensioni della tipologia di naviglio impiegato e sulla struttura delle rotte. D'altra parte, è prematuro interpolare dati relativi ad un arco temporale così breve per tracciare linee di tendenza nel futuro, visti i cambiamenti strutturali prodotti dal lungo periodo di recessione economica.

Considerando le proiezioni di PIL riportate in Figura 10, e tenendo conto che alcuni porti italiani potrebbero beneficiare della maggior crescita delle economie di alcuni Paesi dell'area Euro-Mediterranea, si ritiene ragionevole ipotizzare uno scenario tendenziale di crescita annua del traffico container *gateway* compreso tra un tasso minimo del 2% ed uno ottimistico attorno al 3.5%, corrispondenti ad una forchetta di **traffico container *gateway* al 2020 compresa tra 7.2 milioni di TEU e 8 milioni di TEU**. Rimandando ai necessari studi ed approfondimenti identificati anche nelle azioni di piano per una valutazione compiuta e quantitativamente basata sulla definizione di tutte le componenti di domanda predette, si ritiene quindi che in media il **traffico *gateway* dei porti italiani al 2020 crescerà in un intervallo compreso tra +0.8 e +1.6 milioni di TEU rispetto al 2014**⁴³.

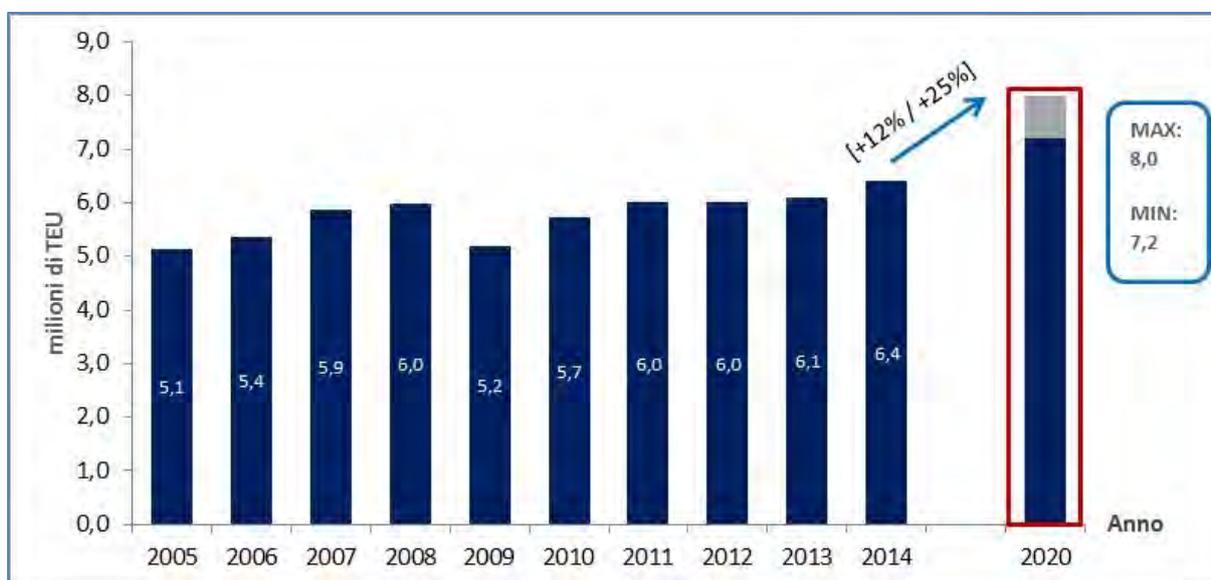


Figura 48 - Crescita previsionale traffico container *gateway* nei porti italiani al 2020 (min e max, milioni di TEU).

Una disaggregazione dei traffici *gateway* per i tre macro-bacini nazionali (Nord Tirreno, Nord Adriatico, resto d'Italia) può essere fatta tenendo conto che numerosi studi di letteratura indicano, in coerenza con le tendenze macroeconomiche a scala Euro-Mediterranea, che la

⁴³ Per confronto, lo studio sulla portualità Nord-adriatica condotto nel 2012 da MDS Transmodal (2014) con il suo *European Container Port Demand Model*, studio riportato anche in alcuni dei *Core network corridor studies* della UE del dicembre 2014, stima al 2030 un flusso di circa 12.4 milioni di TEU per i soli traffici gateway dei porti del Nord tirreno e del NAPA (includendo quindi anche Koper e Rijeka), nelle ipotesi di massima competitività di tali cluster. Ciò corrisponde a un tasso annuo di crescita del 4.7% medio (rispetto ai 5,4 MTEU del 2012), con una crescita più marcata per il Nord adriatico rispetto all'arco tirrenico. Se, per ipotesi, le condizioni ideali di cui sopra si realizzassero da subito, secondo tale studio si arriverebbe quindi a 8.4 milioni di TEU di traffico gateway al 2020.

crescita tendenziale percentuale del bacino Nord Adriatico potrà essere superiore a quella del Nord Tirreno, con un trend di tale tipo già osservato in passato⁴⁴. In termini assoluti, queste differenze sono molto contenute e dipendono da un numero di fattori a priori complessi da quantificare, ossia: capacità disponibile nei vari scali, rotazioni dei servizi nelle strategie degli armatori, tipologia di servizi (diretti/*feeder*); in aggiunta, nel caso del Nord Adriatico, occorre anche tener conto di possibili spostamenti di flussi tra porti italiani e stranieri (Koper, Rijeka). Complessivamente, si stima che il bacino del Nord Tirreno possa ambire ad una tendenza ottimistica di traffici attestata a circa 4.9 milioni di TEU/anno e il bacino del Nord Adriatico circa 1.9 milioni di TEU/anno. Più contenute appaiono invece le prospettive di sviluppo degli altri porti rispetto ai traffici *gateway*, attestati attorno a circa 1.3 milioni di TEU/anno.

Per quanto riguarda il segmento *transshipment*, non esiste innanzitutto una correlazione significativa tra flussi di *transshipment* nei porti a livello Paese e aggregati macroeconomici. Inoltre, in accordo con quanto argomentato nel Capitolo 2, le scelte strategiche e operative delle compagnie di navigazione e gli accordi con i potenziali grandi hub portuali del Mediterraneo sono gli elementi che determinano di fatto gli andamenti del mercato, in un contesto in cui i *big players* si riducono e la competizione si è fatta così forte da determinare effetti già negativi sui porti italiani negli ultimi anni.⁴⁵ Non avendo quindi senso azzardare previsioni, ci si limita ad osservare che applicando lo stesso scenario tendenziale del traffico *gateway* si passerebbe dai 3.8 MTEU del 2014 a una forchetta compresa tra 4.2 e 4.7 MTEU/anno al 2020, portando quindi complessivamente il traffico container dei porti italiani dai 10.2 MTEU/anno del 2014 ad un valore compreso tra 11.2 MTEU e 12.58 MTEU al 2020. Tali valori, lo si ribadisce, non possono essere giustificativi di alcun investimento o iniziativa di sviluppo non concertata con i *player* di mercato. Va comunque detto che la tendenza degli ultimi anni vede un aumento complessivo dei flussi di *transshipment* nel Mediterraneo (anche se i porti italiani non ne hanno beneficiato), e l'ulteriore decisa spinta al gigantismo navale fa

⁴⁴ Si vedano ad es. gli studi di MDS Transmodal (2014, su dati 2012) e lo studio di NEA (2011) ripreso dalla Cassa Depositi e Prestiti (2012).

⁴⁵ Si veda ad es. il recente caso del porto del Pireo, divenuto di fatto uno dei principali hub del Mediterraneo in pochi mesi per scelte specifiche di compagnie di navigazione, in un contesto macroeconomico fortemente negativo e deteriorato.

pensare che, almeno nel medio periodo, il segmento *transshipment* continuerà ad esprimere numeri in crescita.

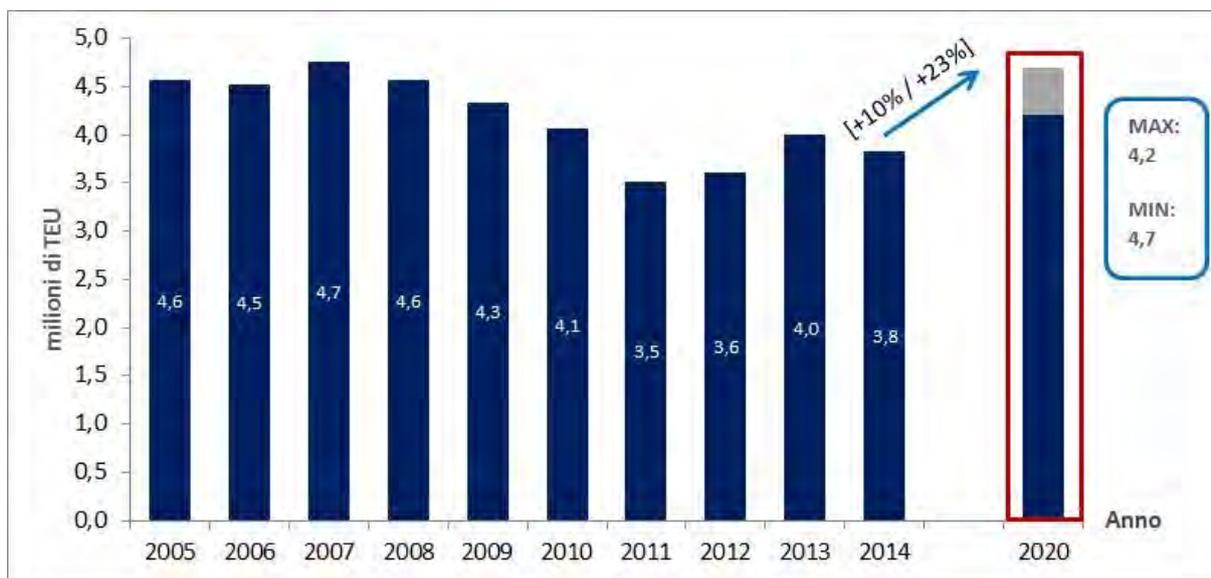


Figura 49 - Crescita previsionale traffico container *transshipment* nei porti italiani al 2020 (min e max, milioni di TEU).

3.1.2.3 Crociere

La tendenza evolutiva dei traffici crocieristici è tracciata ipotizzando una prosecuzione della crescita in linea con le previsioni di espansione del settore a livello internazionale ed in particolare nel Mediterraneo. Tenendo conto della relativa maturità del settore, si può ipotizzare una crescita solida ma a tassi inferiori a quelli storici, pervenendo ad un valore *target* di traffico complessivo di **+4.6 milioni di passeggeri al 2020**, formulato anche nell'ipotesi del superamento di alcuni dei vincoli di cui si è detto nel Capitolo 2. In termini di bacini di traffico, si ritiene innanzitutto importante consolidare il ruolo e il contributo dei cosiddetti *home port* e delle destinazioni a più forte valenza turistica⁴⁶.

⁴⁶ Attualmente i porti più importanti sono Civitavecchia, Venezia, Napoli, Genova e Savona e secondariamente La Spezia, Livorno, Palermo, Messina e Bari.

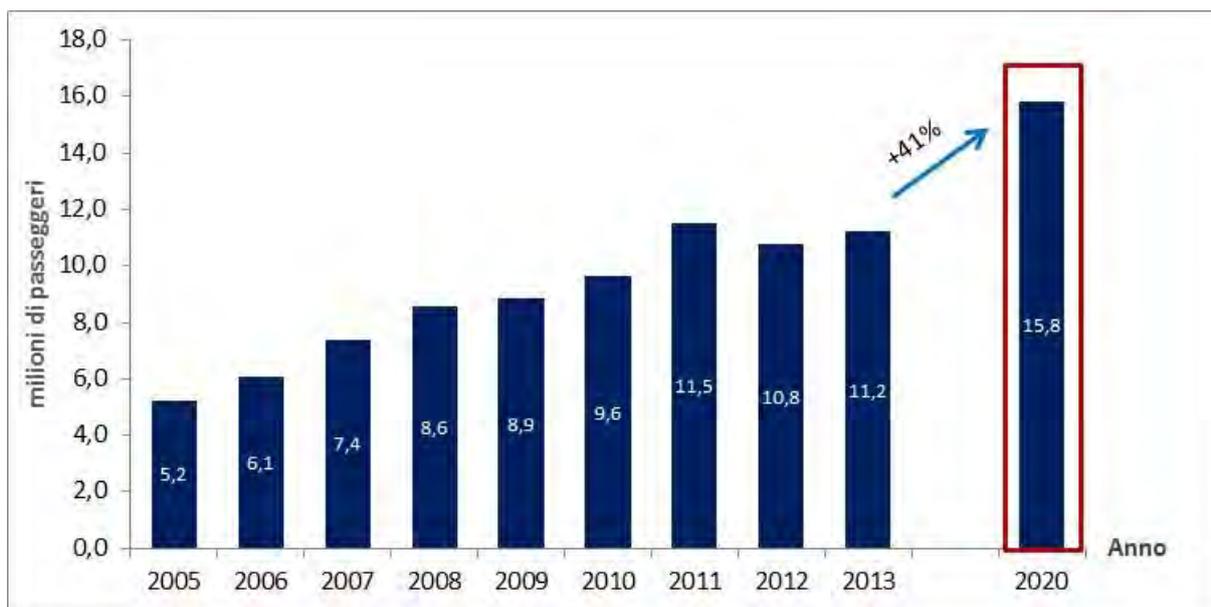


Figura 50 - Crescita previsionale traffico crociere nei porti italiani al 2020 (milioni di passeggeri).

Peraltro, si ritiene auspicabile il lancio di nuovi itinerari crocieristici che valorizzino oltre alle città d'arte anche le principali mete balneari del Sud Italia (Puglia e Calabria) e delle Isole, il che può rappresentare elemento ulteriore di crescita dei traffici. La forte rilevanza del settore per le principali località turistiche (Roma, Venezia, Firenze in primis) richiede che vengano adottate misure per l'accoglimento delle navi negli scali portuali di riferimento.

3.2 Gli obiettivi strategici del Piano: il "Sistema Mare"

Come dichiarato nell'Introduzione, l'obiettivo che il Piano si propone è quello di massimizzare il valore aggiunto della risorsa mare, non solo per il cluster marittimo, portuale e logistico stesso, ma per l'intero sistema Paese.

L'idea di fondo è che esista una catena del valore del Sistema Mare, che si esplicita nel porto;

- ▶ nel territorio circostante;
- ▶ nel territorio nazionale;
- ▶ nelle relazioni dell'Italia con il Mediterraneo;
- ▶ nelle relazioni dell'Italia, come attore *leader* del Mediterraneo, con il resto del mondo.

Il Piano, tenuta in considerazione **la situazione attuale** della portualità e della logistica marittima, così come descritte al cap. 2, nonché **le analisi prospettiche** di evoluzione di cui al

par. 3.1, si pone il raggiungimento di **obiettivi strategici**, che dovranno essere aggiunti attraverso l'implementazione di azioni, per le quali si rimanda al capitolo 4, e la cui attuazione dovrà essere condotta attraverso azioni normative e/o amministrative mirate secondo le linee guida strategiche fornite dal presente Documento.

Di seguito vengono descritti i dieci obiettivi individuati per il Sistema Mare.

Obiettivo 1 - Coordinamento Nazionale, condivisione e confronto partenariale

Un coordinamento nazionale forte ed efficace e la condivisione sono due esigenze imprescindibili per garantire la realizzazione di una *vision* integrata per il settore della logistica e della portualità, che si auspica possa rafforzarsi attraverso il coinvolgimento armonico, in raccordo strutturato con il sistema delle Regioni, anche di quelle realtà portuali di importanza regionale in cui si svolgono importanti attività dal punto di vista del trasporto merci e passeggeri. Il livello nazionale, sia nel momento dell'assunzione delle decisioni, sia nel momento del controllo sulla loro attuazione, è infatti garanzia di approccio omogeneo e di azione geopolitica integrata per la proiezione internazionale delle sfide e delle potenzialità del Sistema Mare per l'intero Paese.

Per fare questo, è necessario ampliare le funzioni della Direzione Centrale del Ministero dedicata, che diverrà la Direzione Generale della Portualità e della Logistica, e che si occuperà, da un lato, di pianificare gli investimenti, ma anche di coinvolgere gli *stakeholder* del cluster marittimo e logistico in modo strutturato e continuo, dall'altro, consentendo il giusto grado di coinvolgimento di coloro che oggi operano in uno scenario frammentato.

Inoltre, tutte le scelte centralizzate dovranno essere trasparenti sia verso le istituzioni italiane ed europee, sia verso le imprese e gli operatori del settore. Esse devono quindi essere supportate da evidenze scientifiche ed analisi di scenario costantemente aggiornate: pertanto quello del Monitoraggio centralizzato e con cadenze prefissate della domanda dei diversi mercati collegati alla portualità e alla logistica marittima, oltre che e dell'armatura infrastrutturale, sarà un tema centrale per il raggiungimento di questo primo obiettivo generale.

Obiettivo 2 – Semplificazione e snellimento

Per essere competitivi, e costituire la scelta più giusta per gli operatori, il nostro Sistema Mare dovrà essere organizzato in modo tale da ridurre tempi e costi di transito delle merci. Bisognerà anche agire per ottimizzare le procedure approvative delle opere e le tempistiche di realizzazione degli interventi sui Porti, con forte incidenza sui costi degli stessi, per andare a convergere verso la media europea.

Obiettivo 3 – Concorrenza, trasparenza e *upgrading* dei servizi

Migliorare l'efficienza e l'efficacia dei Servizi Tecnico-Nautici; uniformare le condizioni di accesso alle concessioni demaniali; favorire efficienza e uniformità del lavoro portuale; creare le condizioni per mercati più concorrenziali e trasparenti nei porti italiani.

Obiettivo 4 – Miglioramento delle prestazioni infrastrutturali

È necessario puntare ad un miglioramento complessivo delle prestazioni dei porti italiani per le diverse tipologie di traffico anche attraverso la rimozione dei limiti infrastrutturali, evitando sprechi di risorse pubbliche e massimizzando il coinvolgimento di capitali privati, attraverso l'incentivo del ricorso, tra gli altri, allo strumento del *project financing* e delle forme di sostegno garantite dalla Banca Europea degli Investimenti. Al fine di migliorare le prestazioni del Sistema Mare, è necessario agire sul recupero e ammodernamento del capitale infrastrutturale esistente relativo alle opere di protezione, banchine, terminali, sistemi ausiliari, adeguamento mirato di fondali e banchine alle dimensioni del naviglio, sui colli di bottiglia dei collegamenti ferroviari e stradali per l'accessibilità di breve e lungo raggio ai porti. Esistenza e qualità dei collegamenti *ultimo miglio* debbono divenire tratti distintivi dell'offerta portuale italiana.

Obiettivo 5 – Miglioramento dell'accessibilità e dei collegamenti marittimi e terrestri

Parallelamente agli interventi infrastrutturali, è urgente migliorare l'accessibilità lato terra e lato mare dei porti, potenziando i servizi ferroviari di inoltro terrestre delle merci dai porti e promuovendo nuovi servizi e collegamenti marittimi a supporto di mercati e di filiere logistiche con il maggiore potenziale di crescita e creazione di valore aggiunto.

Obiettivo 6 - Innovazione

Favorire l'innovazione tecnologica ed in particolare la diffusione di *Intelligent Transport Systems* per la gestione delle operazioni portuali. L'innovazione deve essere non solo *market driven*, ma deve anche coincidere con investimenti nazionali dedicati alla ricerca nel settore, incentivando i collegamenti delle università e dei centri di ricerca con il territorio e con il tessuto industriale collegato alla portualità e alla logistica, nell'ottica di circolo virtuoso stesa dalla stessa Unione Europea con la strategia *Horizon 2020*.

Obiettivo 7 - Sostenibilità

La crescita del Sistema Mare e la massimizzazione del suo valore aggiunto deve avvenire nel rispetto del principio della sostenibilità; pertanto, è necessario ridurre l'impatto dei porti sull'ambiente in termini globali (gas serra) e locali. A tal fine si intende promuovere l'utilizzo intelligente dell'energia attraverso adozione di misure orientate al risparmio ed efficienza energetica, integrate alle tecnologie di produzione e sfruttamento⁴⁷ delle fonti rinnovabili.

Ci si propone inoltre di incentivare iniziative volte alla minimizzazione dell'impatto ambientale dei sistemi portuali nel loro complesso, anche attraverso l'uso razionale delle risorse a disposizione e l'avvio di circoli virtuosi di riutilizzo delle stesse (*"from cradle to cradle"*).

È inoltre necessario sviluppare un *framework* di strumenti orientati alla misura, *benchmarking*, controllo, monitoraggio e valutazione delle iniziative a piano, in ottica di miglioramento continuo dei risultati attesi⁴⁸.

Anche nel settore della progettazione degli investimenti, risulta necessario innovare il modo con cui concepire e disegnare l'infrastruttura portuale e come essa si relaziona con i propri utenti, attraverso l'integrazione con elementi di innovazione tecnologica⁴⁹.

Obiettivo 8: Integrazione del Sistema Logistico

⁴⁷ Si vedano ad esempio le iniziative in ambito *storage* dell'energia elettrica da rinnovabile

⁴⁸ Cfr. l'utilizzo del *Environmental Ship Index* nell'ambito della *World Ports Climate Initiative* (<http://wpci.iaphworldports.org/>)

⁴⁹ Ad esempio *smart grid*, *internet of things*, dematerializzazione dei processi operativi.

Il Sistema Mare può accrescere e migliorare la qualità e la competitività dei servizi logistici forniti dentro e fuori il porto attraverso un approccio di sinergia e coordinamento, che garantisca l'integrazione funzionale e gestionale dei sistemi portuali con gli interporti e con le piattaforme logistiche, nell'ottica non solo di valorizzare la contiguità territoriale, ma anche le omogeneità strategiche, anche tra realtà territorialmente non adiacenti, ma che abbiano già mostrato la capacità di fare positivamente business congiunto.

Obiettivo 9: Certezza e programmabilità delle risorse finanziarie

Attraverso una pianificazione centralizzata e pluriennale delle risorse finanziarie per le infrastrutture, da garantirsi attraverso il redigendo Documento di Programmazione Pluriennale, si intende fornire certezza e continuità delle risorse necessarie per gli investimenti dei sistemi portuali.

Tale obiettivo potrà essere raggiunto attraverso una messa a sistema delle fonti esistenti (ad esempio, FESR, Fondo di Sviluppo e Coesione, Piano Juncker, etc.), al fine di individuare la fonte più corretta da imputare a ciascuna categoria di investimento, in ragione del grado di maturità dello stesso, dei suoi obiettivi specifici, della analisi costi benefici condotta e delle previsioni circa le sue tempistiche realizzative.

Le risorse per la gestione dei servizi di interesse comune ed il co-finanziamento degli investimenti potranno essere generate dalla riscossione di canoni e tariffe, oltre che da una quota dell'IVA generata, da assegnare alle diverse Autorità Portuali sulla base di criteri premiali definiti a livello nazionale

Obiettivo 10: Attualizzazione della *governance* del Sistema Mare

La nuova missione affidata dal Piano al Sistema Mare richiede un *governance* adeguata, un sistema che consenta un coordinamento forte, perché l'azione del Sistema come un attore unico e strutturato è uno dei fattori abilitanti principali per poter agire con successo in un contesto europeo ed internazionale particolarmente competitivi.

Un maggiore coordinamento nazionale, ma non solo: un vero e proprio ripensamento della struttura di ripartizione del territorio nazionale, che consenta semplificazione e riduzione dei

costi, ma soprattutto che garantisca di superare quel “municipalismo portuale” che ha causato molte criticità allo sviluppo del settore nel passato.

Agire attraverso una logica di accorpamento, del resto, oltre che rispondere ad una chiara indicazione della Legge 164/ 2014, costituisce una *chance* unica di superare un fattore oggettivo che ha sempre penalizzato la portualità italiana: l’assenza o la limitatezza di aree di espansione territoriale per i nostri porti, con un’obiettiva situazione di *land locking* che non ha possibilità di essere mutato se non, appunto, attraverso una logica di sistema. Accorpate realtà territorialmente contigue è lo strumento per creare aree di espansione territoriale dei nostri porti, senza espanderli fisicamente. Espansione reciproca attraverso la fusione delle proprie aree, ottimizzando l’utilizzo degli spazi, degli investimenti in atto, del personale, dei rapporti con gli operatori del cluster e dei rapporti con il tessuto sociale, economico e produttivo, nonché con le università e con i centri di ricerca.

Un approccio di centralizzazione che garantisce condizioni decisionali adeguate alle necessità dei mercati internazionali dello *shipping*.

Per il perseguimento di questi 10 obiettivi, sono state individuate altrettante azioni strategiche, declinate in specifiche attività, che vengono descritte al cap. 4 del presente Piano.

PIANO STRATEGICO NAZIONALE DELLA PORTUALITÀ E DELLA LOGISTICA		
<p>VISION</p> <p>Il sistema portuale e logistico:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Per la ripresa economica del Paese ▶ Come strumento attivo di politica Euro-Mediterranea ▶ Per lo sviluppo e la coesione del Mezzogiorno ▶ Per la promozione della sostenibilità 	<p>Obiettivo 1 Coordinamento Nazionale, condivisione e confronto partenariale</p>	<p>Azione 1 Avvio di un processo di monitoraggio, pianificazione e promozione della portualità e della logistica italiana</p>
	<p>Obiettivo 2 Semplificazione e snellimento</p>	<p>Azione 2 Misure per la Semplificazione e la velocizzazione delle procedure, dei controlli e degli interventi sui Porti di interesse nazionale</p>
	<p>Obiettivo 3 Concorrenza, trasparenza e <i>upgrading</i> dei servizi</p>	<p>Azione 3 Misure per l'efficientamento dei servizi portuali e l'aumento della competitività degli operatori</p>
	<p>Obiettivo 4 Miglioramento delle prestazioni infrastrutturali</p>	<p>Azione 4 Misure per il potenziamento infrastrutturale dei porti e dei loro collegamenti terrestri</p>
	<p>Obiettivo 5 Miglioramento accessibilità e collegamenti marittimi e terrestri</p>	<p>Azione 5 Misure per migliorare i servizi di trasporto ed aumentare l'accessibilità dei porti via mare e via terra</p>
	<p>Obiettivo 6 Innovazione</p>	<p>Azione 6 Misure per incentivare la ricerca, lo sviluppo e la innovazione tecnologica nella portualità italiana</p>
	<p>Obiettivo 7 Sostenibilità</p>	<p>Azione 7 Misure per l'efficientamento energetico e la sostenibilità ambientale dei porti</p>
	<p>Obiettivo 8 Integrazione del Sistema Logistico</p>	<p>Azione 8 Misure per incentivare l'integrazione delle catene logistiche e delle attività manifatturiere e logistiche</p>
	<p>Obiettivo 9 Certezza e programmabilità delle risorse finanziarie</p>	<p>Azione 9 Misure per il finanziamento della gestione e degli investimenti dei Sistemi Portuali</p>
	<p>Obiettivo 10 Attualizzazione della <i>governance</i> del Sistema Mare</p>	<p>Azione 10 Misure per adeguare la Governance dei Porti alla missione della Portualità italiana</p>

Figura 51 - Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica: Vision, Obiettivi strategici, Azioni

4. Proposta di azioni strategiche

Il presente capitolo intende fornire proposte di azioni, direttamente connesse agli obiettivi strategici di cui al par. 3.2, ciascuna declinata secondo specifiche attività, che sono il corredo attuativo del presente Piano, il cui obiettivo consiste nel fornire elementi di indirizzo strategico del settore della portualità e della logistica marittima, piuttosto che definire azioni direttamente implementabili.

Pertanto, quelle declinate di seguito sono azioni legate ad una visione programmatica di alto livello, la cui effettiva messa in atto dovrà essere demandata agli strumenti correttamente applicabili caso per caso, ovvero:

- ▶ Eventuali modifiche o integrazioni delle normativa vigente, in armonia con orientamenti e disposizioni comunitarie eventualmente in vigore;
- ▶ Proposte per modifiche o integrazioni della normativa europea vigente;
- ▶ Regolamenti attuativi o altri atti amministrativi specifici in capo alle Amministrazioni competenti *ratione materiae*;
- ▶ Futuri Piani Attuativi di Settore;
- ▶ Il redigendo Documento di Programmazione Pluriennale, per garantire uniformità nell'approccio alla pianificazione strategica degli investimenti infrastrutturali;
- ▶ Contratti di Programma con i Concessionari;
- ▶ Accordi di Rete, Accordi di Programma Quadro, Protocolli di Intesa e *Memorandum of Understanding* per attori cross-nazionali.

La figura alla pagina successiva riassume le azioni legate agli obiettivi strategici, declinate per attività

Attività	Azione	Attività
<p>rganizzazione della Direzione Generale della Portualità e della Logistica del MIT con funzioni di sorveglianza dei traffici marittimi</p> <p>plementazione di un sistema per il monitoraggio e la pianificazione del sistema nazionale delle portualità, logistica e del trasporto marittimo</p> <p>ituzionalizzazione di un Forum del partenariato logistico e portuale</p> <p>visione ed armonizzazione delle norme sulla programmazione dei porti e delle perimetrazioni dell'ADSP</p> <p>romozione del marketing strategico del sistema portuale e logistico italiano</p> <p>ifinizione delle norme quadro per la predisposizione dei Piani regolatori e dei POT</p>	<p>Misure per incentivare la ricerca, lo sviluppo e la innovazione tecnologica nella portualità italiana</p>	<p>I. Digitalizzazione della catena logistica</p> <p>II. Collaborazioni strutturate di ricerca fra le ADSP ed Università</p> <p>III. Promozione e finanziamento di programmi di alta formazione</p> <p>IV. Misure legislative atte a consolidare la diffusione della Piatt</p>
<p>ompletamento dello sportello unico dei controlli</p> <p>mpificazione delle procedure di approvazione dei progetti infrastrutturali</p> <p>mpificazione delle procedure per il draga</p> <p>cepimento delle direttive di integrazione e semplificazione delle procedure da accordi internazionali</p> <p>ntoraggio dei fondali</p>	<p>Misure per l'efficiamento energetico e la sostenibilità ambientale dei porti</p>	<p>I. ipotesi di d.l. che introduca l'obbligo di redazione dei Piani di Istituzione di un fondo nazionale GREENPORTS di co-finanziamenti</p>
<p>irizzi nazionali e modalità di assegnazione dei servizi tecnico nautici</p> <p>opolamentazione delle concessioni demaniali e promozione della concorrenza e degli investimenti</p> <p>governamentazione delle concessioni demaniali e promozione della concorrenza e degli investimenti</p> <p>tenziane i controlli fitosanitari sui prodotti vegetali nei punti di ingresso alle frontiere dei porti</p>	<p>Misure per incentivare l'integrazione delle catene logistiche e delle attività manifatturiere e logistiche</p>	<p>I. Istituzione delle Aree Logistiche integrate nelle Regioni in rit</p> <p>II. Promozione di "Accordi di Partenariato di Filiera" tra sistemi</p> <p>III. Misure per l'incentivazione della localizzazione di attività m nelle Aree Logistiche integrate del mezzogiorno</p>
<p>inizione dei criteri di selezione e priorità delle proposte di finanziamento pubblico per gli investimenti</p> <p>osti dalla ADSP. Inserire nuova azione su manutenzione dell'esistente, prioritaria rispetto agli interventi</p> <p>ntivi</p> <p>inizione di progetti sulle reti stradali e ferroviarie nazionali per aumentare la accessibilità nazionale ed nazionale dei porti italiani</p> <p>stituzione di un osservatorio per la analisi dei costi e dei tempi di realizzazione degli investimenti</p> <p>cupero di servizi militari e aree militari demaniali abbandonate, dismesse o sottoutilizzate</p>	<p>Misure per il finanziamento della gestione e degli investimenti dei Sistemi Portuali</p>	<p>I. Sistema bilanciato con riferimento all'allocatione delle risorse Sistema</p>
<p>mpificazione delle manovre ferroviarie nei porti</p> <p>ensione dei corridoi ferroviari merci (RFC) europei, attivati e in corso di attivazione, sino all'interno dei gateway internazionali</p> <p>roduzione del Fast Corridor Ferroviario in scali merci con dotazione e volumi di traffico adeguati</p> <p>sure per la promozione dei collegamenti via mare con accesso ai terminali nazionali strategici per i traffici verso i porti del Mediterraneo</p> <p>sure per la promozione dello sviluppo dei traffici Ro-Ro e delle Autostrade del Mare</p>	<p>Misure per adeguare la Governance dei Porti alla missione della Portualità italiana</p>	<p>I. Proposta di un nuovo modello di Governance</p>

Figura 52 - Azioni ed Attività di Piano

Avvio di un processo di monitoraggio, pianificazione e promozione della portualità e della logistica italiana

OBIETTIVO	ATTIVITÀ
<p>Obiettivo 1</p> <p>Coordinamento Nazionale, condivisione e confronto partenariale</p>	<p>1.1. Riorganizzazione della Direzione Generale della Portualità e della Logistica del MIT con funzioni di monitoraggio dei traffici marittimi e relative catene multimodali, produzione e aggiornamento previsioni di domanda per segmento, di monitoraggio degli stati di approvazione e realizzazione dei progetti infrastrutturali di pianificazione, di approvazione dei Piani Regolatori di Sistema, di approvazione, anche ai fini della valutazione della loro compatibilità con il PSNPL, dei provvedimenti relativi ad investimenti infrastrutturali che comportino finanziamenti statali, comunitari o di istituzioni internazionali, nonché dei provvedimenti di incentivazione dello sviluppo dei traffici marittimi e multimodali; di indirizzo, vigilanza e controllo sull'attività delle Autorità di Sistema Portuale; di partecipazione agli organismi internazionali di programmazione e regolamentazione relativi ai trasporti marittimi.</p>
	<p>1.2. Implementazione di un sistema per il monitoraggio e la pianificazione del sistema nazionale delle portualità, della logistica e del trasporto marittimo. Questa attività è specificamente finalizzata a dotare il Ministero di una competenza stabile e aggiornata nel tempo per il monitoraggio e la pianificazione del sistema nazionale delle portualità, della logistica e del trasporto marittimo, che sia in grado da un lato di supportare, verificare e validare le previsioni di domanda alla base dei singoli investimenti infrastrutturali di competenza, in un'ottica di sistema e con cadenza annuale, e dall'altro monitorare con funzione di osservatorio l'evoluzione del mercato di settore. In termini di dati, il sistema dovrà agire quale osservatorio permanente sull'offerta e sulla domanda di trasporto e logistica rilevante per la portualità italiana, nonché sul sistema industriale e macroeconomico di contesto, alimentato da: (a) dati forniti dagli attori di sistema, raccolti in modo stabile e sistematico, beneficiando possibilmente anche dei processi di sviluppo infotelematico descritti in altre azioni di intervento (b) dati disponibili e acquisibili da</p>

	<p>fonti pubbliche e/o da studi e società di settore. I dati dovranno essere processati ed integrati opportunamente, in modo da fornire un cruscotto informativo delle tendenze e delle criticità di sistema, essenziale per orientare l'azione di pianificazione. In termini di modelli, il sistema dovrà avere una capacità previsionale relativamente ai traffici marittimi dei porti italiani nel contesto internazionale, e dovrà in primo luogo essere in grado di stimare i flussi produzione-consumo e origine-destinazione sia nello scenario attuale sia in scenari futuri. I modelli dovranno inoltre essere integrabili con il SIMPT già a disposizione del Ministero e con analoghi strumenti modellistici disponibili a livello Euro-Mediterraneo, così da fornire opportuno supporto quantitativo alle scelte di pianificazione.</p>
	<p>1.3. Istituzionalizzazione di un Forum del partenariato logistico e portuale che avrà la funzione di avviare e mantenere – in fase di implementazione nonché in occasione della revisione annuale del Piano – un canale di collaborazione diretta con gli <i>stakeholder</i> del sistema portuale e logistico, anche al fine di garantire la partecipazione ed il dialogo e promuovendo logiche di inclusione sociale, condivisione delle informazioni, sorveglianza sui processi e scambio di buone prassi. In particolare – mutuando un approccio proprio del Codice europeo di condotta sul partenariato per i Fondi Strutturali e per gli altri fondi di investimento europei – i componenti del forum verranno identificati in base al criterio della <i>rappresentatività</i> al fine di dare la più ampia apertura ai contributi degli stakeholder e gli ambiti di confronto riguarderanno l'analisi e l'esplicitazione delle esigenze alla base del piano, la valutazione dell'efficacia delle azioni, nonché la condivisione dei momenti di revisione della strategia e di ridefinizione/fine tuning degli obiettivi. Il Forum, che sarà presieduto dalla Direzione Generale della Portualità e della Logistica e avrà una <i>componente istituzionale</i> e una <i>componente partenariale</i> (la cui composizione sarà definita a Piano avviato ma che comprenderà in generale rappresentanze del mondo delle associazioni e degli operatori).</p>

	<p>Le modalità operative del Forum prevedono un incontro in plenaria (con cadenza almeno annuale) e una forma di dialogo on line, in cui verranno avviate forme di consultazione diretta su tematiche di specifico interesse e/o urgenza.</p>
	<p>1.4. Revisione ed armonizzazione delle norme sulla programmazione dei porti e delle perimetrazioni dell'AdSP: i) Perimetrazione dell'ambito di competenza di ciascuna AdSP, comprendendovi tutte le aree di proprietà pubblica direttamente funzionali alle attività portuali e di logistica connesse al porto, mediante deliberazione della Direzione Generale del MIT; ii) Attribuzione al PRdS, adottato dalla AdSP (previo parere del Comune e della Regione) e approvato dalla DGSPSSL; iii) garanzia di tempi certi (e sufficientemente brevi) per ciascuno dei passaggi della procedura in questione</p>

	<p>1.5. Promozione del marketing strategico del sistema portuale e logistico italiano attraverso l'implementazione di azioni volte a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Incentivare accordi di collaborazione tra PMI operanti nel settore manifatturiero, anche a livello internazionale, attraverso il supporto delle Camere di Commercio e dell'ICE; ▪ Ampliamento del confronto partenariale all'interno delle Autorità di Sistema Portuale (cfr. azione 10 sulla governance) anche con il coinvolgimento delle Associazioni di settore per attività produttive e di servizi, incluso il settore turistico; ▪ Incentivare accordi di collaborazione, joint venture, operazioni di acquisizione & fusione, ecc. tra operatori dell'autotrasporto di Paesi terzi del Mediterraneo, con l'obiettivo di favorire la nascita di reti di imprese e/o medie-grandi imprese singole multi-Paese (Italo-tunisine, Italo-Marocchine, ecc.), operanti lungo le catene logistiche e distributive della regione; ▪ Disegnare programmi/progetti promozionali integrati comprendenti sia autorità portuali sia operatori privati (compagnie marittime, autotrasportatori, MTO, caricatori industriali, ecc.) focalizzati su mercati nuovi e difficili da aggredire (India, Indonesia, Brasile, Argentina, ecc.). <p>1.6. Definizione delle norme quadro per la predisposizione dei Piani regolatori e dei POT, in linea con le procedure internazionali di formulazione di progetti di intervento con metodologie di tipo Logical Framework Approach (LFA); in linea con queste norme emanazione di apposite linee guida per la redazione dei piani regolatori e dei POT. Tramite le metodologie LFA, e l'uso di adeguati strumenti quantitativi, deve essere verificato il raggiungimento degli obiettivi generali del Piano Nazionale, e di quelli specifici del Sistema Portuale titolare del Piano regolatore o del POT</p>
--	--

AZIONE 1. Misure per la Semplificazione e la velocizzazione delle procedure, dei controlli e degli interventi sui Porti di interesse nazionale

OBIETTIVO	ATTIVITÀ
<p style="text-align: center;">Obiettivo 2</p> <p>Semplificazione e snellimento</p>	<p>2.1. Completamento dello sportello unico dei controlli in capo all’Agenzia delle Dogane con obiettivi quantitativi di riduzione dei tempi predefiniti e progressivi, che agirà in coordinamento con la AdSP, secondo quanto previsto dalla riforma della <i>governance</i>.</p>
	<p>2.2. Semplificazione delle procedure di approvazione dei progetti infrastrutturali mediante: i - ulteriore valorizzazione dello strumento della conferenza dei servizi; ii - eventuale trasformazione dell’intervento di talune amministrazioni da vincolante a consultivo; iii – eventuale ulteriore valorizzazione, in determinati ambiti, dello strumento del silenzio-assenso; iv – applicazione per le opere comprese nei programmi approvati dalle AdSP conformemente al PSNPL della procedura di VIA speciale prevista dagli articoli 182 e ss. del D. Lgs. n. 163/2006, anticipandola alla fase della progettazione preliminare; v - fissazione di tempi certi per ciascuno degli atti del procedimento; vi – assoggettamento di tutte le controversie amministrative in materia portuale alle regole processuali previste per i contenziosi in materia di appalti pubblici.</p>
	<p>2.3. Semplificazione delle procedure per il dragaggio dei fondali mediante: i - completamento dell’iter del Decreto in corso di approvazione da parte del MATTM per la semplificazione delle attività di immersione in mare dei materiali di escavo (erroneamente definiti in generale rifiuti); ii – revisione della disciplina della gestione dei sedimenti nelle aree marine ricadenti nei SIN-SIR, finalizzata al raggiungimento di una coerenza giuridica e tecnica della stessa e accompagnata dalla individuazione di nuovi criteri per la definizione di area marina “contaminata”, sulla base dell’analisi dell’effettiva pericolosità ambientale e delle migliori tecniche di intervento possibili a costi sostenibili; iii – consenso al consolidamento e alla destinazione a fini produttivi</p>

	delle vasche di colmata; iv -indicazione di una tempistica certa per l'approvazione dei progetti di dragaggio e possibilità di effettuare contestualmente le operazioni di bonifica e di dragaggio.
	2.4. Recepimento delle direttive di integrazione e semplificazione delle procedure da accordi internazionali (es. <i>Single Window</i>).

AZIONE 2. Misure per l'efficientamento dei servizi portuali e l'aumento della competitività degli operatori

OBIETTIVO	ATTIVITÀ
<p>Obiettivo 3</p> <p>Concorrenza, trasparenza e upgrading dei servizi</p>	<p>3.1. Indirizzi nazionali e modalità di assegnazione dei servizi tecnico nautici</p> <p>Introduzione di un sistema che prenda le mosse dalla individuazione degli obblighi di servizio pubblico (comprensivi del dimensionamento organizzativo), distinguendosi tra gli o.s.p. connessi alle esigenze di sicurezza della navigazione nelle acque portuali, di competenza della Capitaneria di Porto, e quelli connessi alle esigenze di sviluppo commerciale del porto, di competenza della AdSP. A queste ultime competerà altresì l'affidamento del servizio. Tale affidamento potrà avvenire mediante meccanismi di gara europea (servizi di rimorchio) per ambiti suscettibili di comprendere anche più porti (ove ciò consenta economie di scala e sia conforme all'interesse pubblico). In altri casi (pilotaggio e ormeggio), nelle more della emanazione di una disciplina della materia a livello europeo, si potrà mantenere l'attuale sistema di affidamento del servizio a entità espressione della collettività degli operatori professionali locali, in ogni caso prevedendosi la definizione a livello centrale degli elementi rilevanti ai fini della definizione (da parte della AdSP con riferimento a ciascun porto) delle tariffe del servizio, per pervenire ad una congrua riduzione delle stesse.</p>
	<p>3.2. Regolamentazione delle concessioni demaniali e promozione della concorrenza e degli investimenti,</p>

	<p>emanazione di un decreto ministeriale (già previsto dall'art. 18 della L. n.84/94) che renda omogenee e conformi ai principi dell'ordinamento comunitario le procedure per il rilascio delle concessioni alle imprese terminaliste. Al fine di aumentare la trasparenza e favorire gli investimenti privati, si prospetta l'esigenza di un aggiornamento del regime delle concessioni quanto a durata (da rapportarsi all'entità degli investimenti da effettuarsi, a partire dalla valutazione periodica dei Piani di impresa e dei livelli occupazionali che il concessionario si impegna a raggiungere), disciplina del procedimento di scelta del concessionario e obblighi del concessionario (anche quanto alla tempistica degli investimenti ed ai risultati operativi da conseguire, con l'introduzione di adeguati meccanismi premiali e sanzionatori). Appare inoltre opportuno prevedere il superamento della attuale normativa relativa all'incameramento delle opere realizzate dal concessionario durante la concessione, prevedendosi l'introduzione, nei bandi per riassegnare le concessioni in scadenza, dell'obbligo della corresponsione, a carico del concessionario subentrante, di un indennizzo corrispondente al valore commerciale o del costo di rimpiazzo dei beni.</p>
	<p>3.3. Incremento della competitività del lavoro portuale in ottica di efficientamento della gestione, di semplificazione e di flessibilità, con attribuzione di sufficienti poteri alle costituenti Autorità di Sistema portuale (cfr. azione 10) per la gestione dei carichi di contingenti di manodopera.</p>
	<p>3.4. Potenziare i controlli fitosanitari sui prodotti vegetali nei punti di ingresso alle frontiere dei porti armonizzandoli in conformità ai protocolli tecnici definiti dall'European and Mediterranean Plant Protection Organization, allo scopo di evitare l'introduzione di patogeni e parassiti invasivi pericolosi per le colture agrarie e gli ecosistemi naturali.</p> <p>Particolare attenzione va dedicata ai prodotti confliggenti con le produzioni nazionali, sia per evitare l'introduzione di patogeni e parassiti distruttivi per gli impianti italiani sia per garantire il rispetto di standard qualitativi richiesti dalla</p>

normativa italiana.

AZIONE 3. Misure per il potenziamento infrastrutturale dei porti e dei loro collegamenti terrestri

OBIETTIVO	ATTIVITÀ
<p>Obiettivo 4</p> <p>Miglioramento delle prestazioni infrastrutturali</p>	<p>4.1. Definizione dei criteri di selezione e priorità delle proposte di finanziamento pubblico per gli investimenti proposti dalla AdSP, con priorità assegnata alle opere di manutenzione straordinaria e valorizzazione delle infrastrutture portuali esistenti, tenendo conto delle opere di nuova costruzione (opere di protezione, banchine, fondali, terminali pax e merci, raccordi ferroviari e stradali interni, impianti di bunkeraggio), di tutti i segmenti di trasporto rilevanti, sulla base di studi di fattibilità tecnico economica ai sensi del DL 228/2011 e secondo la rispondenza alla strategie del settore definite nel PSNPL sulla base di una analisi multicriteriale. I criteri saranno definiti dalla Direzione Generale della Portualità e della Logistica.</p>
	<p>4.2. Definizione di progetti sulle reti stradali e ferroviarie nazionali per aumentare la accessibilità nazionale ed internazionale dei porti italiani. I progetti saranno sviluppati attraverso studi di fattibilità tecnico-economica dai gestori delle reti nazionali su proposta delle AdSP e della cabina di partenariato e, laddove convenienti, inseriti nella programmazione nazionale delle infrastrutture e/o proposti agli organismi di programmazione dei corridoi europei.</p>
	<p>4.3. Costituzione di un osservatorio per la analisi dei costi e dei tempi di realizzazione degli investimenti presso la DG del MIT anche al fine di consentire il <i>benchmarking</i> delle condizioni di realizzazione, promuovere la soluzione dei problemi locali e la diffusione delle migliore pratiche, la promozione di un approccio progettuale Lean che ottimizzi l'utilizzazione delle risorse pubbliche.</p>

	<p>4.4. Recupero di servitù militari e aree militari demaniali abbandonate, dismesse o sottoutilizzate, per aumentare le aree retroportuali minimizzando il consumo di suolo</p>
--	---

AZIONE 4. Misure per migliorare i servizi di trasporto ed aumentare l'accessibilità dei porti via mare e via terra

OBIETTIVO	ATTIVITÀ
<p>Obiettivo 5</p> <p>Miglioramento dell'accessibilità e dei collegamenti marittimi e terrestri</p>	<p>5.1. Misure per la semplificazione delle manovre ferroviarie nei porti, al fine di snellire ed integrare i processi nei Terminal Container Ferroviari del Gruppo e nelle aree portuali, valorizzando ed estendendo il ricorso anche a sistemi esistenti, come la Piattaforma PIL.</p> <p>Si punterà alla definizione di nuovi scenari per la gestione della manovra da parte delle imprese ferroviarie, in particolare con il superamento della divisione tra manovra primaria e secondaria, favorendo lo sviluppo dell'intermodalità nell'ottica di:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Favorire il mercato, utilizzando logiche concorrenziali per l'assegnazione delle concessioni dei servizi di manovra da parte delle AdSP; ▪ Supportare la standardizzazione delle operazioni di manovra nei nodi logistici ferroviari presenti nel territorio nazionale, in genere caratterizzati da specifici ▪ Aspetti e fattori (caratteristiche strutturali e funzionali dell'impianto, numero e tipo di soggetti che vi operano); ▪ Semplificare l'accesso ai servizi infrastrutturali per favorire un utilizzo ottimale della capacità dei nodi logistici; ▪ Migliorare la qualità dei servizi offerti alle imprese ferroviarie mediante ▪ Introduzione di modalità di gestione dei processi di manovra innovative e sicure attraverso le potenzialità messe a disposizione dalle tecnologie ICT;

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Favorire lo scambio delle informazioni logistiche durante tutte le fasi del processo di manovra rafforzando in questo modo le connessioni tra gli attori coinvolti nel trasporto ferroviario. <p>5.2. Estensione dei corridoi ferroviari merci (RFC) europei, attivati e in corso di attivazione, sino all'interno dei porti gateway internazionali, con:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pieno coordinamento tra Gestori dell'Infrastruttura ferroviaria e Amministrazioni Portuali (Autorità di Sistema e Direzioni Portuali); ▪ Interfacciamento dei sistemi di prenotazione delle tracce internazionali offerte dal corridoio (RFC) ai sistemi informativi delle infrastrutture portuali; ▪ Garanzia da parte delle Amministrazioni portuali (AdS e DP) di garantire una pianificazione di allocazione delle tracce secondo i calendari internazionali di prenotazione tracce (per i porti gateway internazionali interessati dell'AdS). ▪ I corridoi hanno una pianificazione a lungo termine (12 mesi prima della partenza dell'orario di servizio) e una pianificazione a corto termine (molto limitata in volume) 21 giorni prima della partenza del treno. ▪ Su questa base le aree portuali gateway ferroviari internazionali dovranno avere una pianificazione di massima di lungo termine, da concordare con il corridoio RFC di riferimento, ed una pianificazione a breve e medio termine esecutiva in accordo con il corridoio RFC. <p>L'estensione del servizio RFC, one stop shopping, sarà condizione necessaria per i gateway ferroviari internazionali dell'Italia.</p>
--	--

	<p>5.3. Introduzione del <i>Fast Corridor</i> Ferroviario in scali merci con dotazione e volumi di traffico adeguati. La soluzione consente di movimentare i container non ancora dichiarati e non soggetti a controlli dal porto di sbarco ad un'area di temporanea custodia presso il nodo logistico di destinazione attraverso un corridoio controllato ferroviario; tale soluzione prevede l'integrazione informativa (si veda anche attività 6.1) dei diversi soggetti logistici coinvolti nel "Fast Corridor Ferroviario" (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Autorità di Sistema Portuale, Direzioni Portuali, UIRNet s.p.a., Terminal Ferroviari e Portuali, Spedizionieri, Agenti Marittimi e MTO).</p>
	<p>5.4. Misure per la promozione dei collegamenti via mare con accesso ai terminali nazionali strategici per i traffici da e verso i porti del Mediterraneo (anche in ottica di prosecuzione verso la sponda atlantica dell'Africa) e del Mar Nero, attraverso l'elaborazione ed il finanziamento di progetti integrati "di filiera" che vedano coinvolto un raggruppamento di autotrasportatori, armatori, filiere produttive, AdS e Università/centri di ricerca sulla base di studi di fattibilità e criteri di selezione proposti dalla Direzione Centrale, valorizzando eventuali sinergie con altre fonti di finanziamento di carattere comunitario.</p>
	<p>5.5. Misure per la promozione dello sviluppo dei traffici Ro-Ro e delle Autostrade del Mare attraverso l'aggregazione e l'incentivazione della domanda di trasporto merci, anche attraverso l'elaborazione ed il finanziamento di progetti di logistica integrata di area e di reti a carattere locale.</p>

AZIONE 5. Misure per incentivare la ricerca , lo sviluppo e la innovazione tecnologica nella portualità italiana

OBIETTIVO	ATTIVITÀ
<p>Obiettivo 6</p> <p>Innovazione</p>	<p>6.1. Digitalizzazione della catena logistica attraverso:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ definizione di misure e di un tavolo di coordinamento presso il MIT per definire la governance e migliorare significativamente integrazione, interazione e interoperabilità tra i molteplici sistemi informativi istituzionali già operanti e ad oggi non completamente integrati (es. PMIS, AIDA, i PCS, PNL, PIC, PIL, Sistri, PAT), e per migliorare efficacia e penetrazione dell’offerta tecnologica dedicata alla Business Community a supporto dell’intera catena del trasporto e della logistica. ▪ realizzazione di un’architettura modulare cooperativa che permetta di integrare informazioni e servizi relativi al trasporto su gomma e intermodalità (PLN - UIRNet), alla gestione e controllo dei rifiuti (SISTRI - MATT), al trasporto ferroviario di merci (PIL/PIC - FS Italiane), al trasporto sulle vie del mare (PMIS – Comunità Portuali), alla gestione dei nodi (PLN, PCS, PIL) e al trasporto aereo (DG-Trasp. Aereo), con l’obiettivo di disporre di un network di servizi integrati secondo il principio della co-modalità e dell’intermodalità, nonché di coordinare misure d’intervento attraverso il monitoraggio e la valutazione degli effetti sui trasporti, sull’ambiente, sulla sicurezza e sull’efficienza del sistema logistico. ▪ sostegno alla integrazione dei sistemi, incrementando nelle successive versioni i sistemi o le parti di essi che rispondano ai requisiti dell’Architettura europea Karen o italiana, messa a punto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ARTIST. ▪ promozione e investimenti in iniziative (anche sulla scorta delle applicazioni in corso e delle azioni pilota già in essere in alcune realtà italiane) che supportino e, in alcuni casi abilitino, lo snellimento burocratico delle

	<p>procedure amministrative connesse al trasporto e alla logistica;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ implementazione di sistemi per il monitoraggio delle merci pericolose e dei rifiuti speciali e dell'accesso dei passeggeri, con varchi per regolamentarne l'accesso e sistemi di <i>counting</i>.
	<p>6.2. Promozione di collaborazioni strutturate di ricerca fra le AdSP ed Università e Centri di Ricerca, aventi qualificazione scientifica di "eccellenza" nei settori di riferimento per le tematiche oggetto del presente Piano. Ai programmi di ricerca potranno partecipare università e centri di ricerca stranieri, tramite ricercatori di elevato ranking internazionale. I Programmi di collaborazione strutturata potranno riguardare: ricerca di base, ricerca industriale, ricerca pre-competitiva, sviluppo start up e spin off.</p>
	<p>6.3. Promozione e finanziamento di programmi di alta formazione a livello nazionale, finalizzati al raggiungimento di obiettivi di massima competenza, da parte del personale delle AdSP, nelle aree tecniche, economiche ed amministrative di riferimento per il presente Piano, ed in particolare delle applicazioni delle più recenti tecnologie dell'informazione. I programmi dovranno essere svolti con Dipartimenti universitari aventi qualificazione di "eccellenza" nel settore di ricerca di riferimento, secondo i criteri di valutazione adottati dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR).. Saranno relativi ad esempio a: lauree magistrali, corsi di dottorato, master di primo e secondo livello.</p>
	<p>6.4. Al fine di incentivare un approccio uniforme nel settore dell'informatizzazione della logistica, saranno poste in essere misure legislative atte a consolidare la diffusione della Piattaforma Logistica Nazionale, che, a tal fine, dovrà essere data in concessione gratuita per 2 anni e dovrà essere pertanto utilizzata da tutte le Autorità di Sistema Portuale. In considerazione della gratuità prevista per il primo biennio, ed a garanzia del Gestore della PLN – da individuarsi con gara-, per garantire i costi di gestione, di manutenzione e di efficientamento tecnologico della Piattaforma</p>

	<p>stessa, il Ministero si impegnerà al reperimento di fonti di finanziamento alternative (ordinarie e/o comunitarie) per quel biennio, anche al fine di assicurare la sostenibilità del Piano Economico e Finanziario dell'individuando Gestore della PLN.</p>
--	---

AZIONE 6. Misure per l'efficiamento energetico e la sostenibilità ambientale dei porti

OBIETTIVO	ATTIVITÀ
<p>Obiettivo 7 Sostenibilità</p>	<p>7.1. Ipotesi di d.l. che introduca l'obbligo di redazione dei Piani Energetici e Ambientali da parte delle AdSP con indicazione di azioni per il contenimento delle emissioni secondo linee guida emanate dal MIT e dal MATTM, stese al fine di:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Incrementare la dotazione infrastrutturale dei porti dal punto di vista energetico (es. elettrificazione, collegamento a rete gas, introduzione generazione distribuita e autoconsumo, impianti di produzione ai più alto livelli di efficienza e da fonte rinnovabile; b. Garantire il rispetto dei livelli di emissione sempre più ridotti e compatibili anche del naviglio, dei motori, dei carburanti c. Attrezzaggio dei porti alla fornitura di energia coerentemente con gli obiettivi sulle emissioni (es. dotazione di potenze elettriche adeguate, punti di riconsegna gas ove compatibile con questioni di sicurezza) d. Realizzare infrastrutture per lo stoccaggio e la distribuzione per LNG (tra le soluzioni più praticabili per riduzione tenore zolfo in carburanti), in parallelo a possibili strumenti di incentivazione al revamping dei motori di bordo come possibili target di efficientamento energetico e riduzione impatto ambientale. e. Attrezzare l'infrastruttura portuale con

	<p>illuminazione efficiente (es. lampade a led, regolazione del flusso luminoso, ...)</p> <p>f. Realizzare infrastrutture per l'ottenimento di titoli di efficienza energetica (es. inceneritori o attrezzatura portuale per l'importazione/esportazione dei rifiuti.)</p> <p>g. Realizzare interventi per la riqualificazione ed efficientamento degli edifici e delle infrastrutture esistenti (Es. sostituzione dei tetti dei cantieri con tetti fotovoltaici, ammodernamento sistemi di condizionamento, revisione coibentazioni interne ecc.)</p> <p>h. Realizzare interventi rivolti al recupero e alla salvaguardia dei fondali.</p> <p>i. Avviare programmi di monitoraggio di eventuali siti protetti vicini ai porti.</p>
	<p>7.2. Istituzione di un fondo nazionale GREENPORTS di co-finanziamento iniziative coerenti con i PEA dei Porti da assegnare sulla base di criteri di priorità e premialità</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Realizzare bandi di gara per l'assegnazione di finanziamento di interventi es quelli definiti nelle azioni tenendo conto dei seguenti driver: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Potenziale di sviluppo territoriale ▪ Incremento dell'occupazione territoriale ▪ Coerenza con linee di sviluppo strategico italiane ▪ Situazione territoriale rispetto a standard (es. dare una priorità maggiore a zone meno sviluppate) ▪ Sostenibilità economico-finanziaria dell'intervento ▪ Inserimento dell'intervento all'interno di un piano pluriennale di sviluppo ▶ Supportare le Autorità di Sistema Portuale ad identificare i criteri di valutazione per definizione di Piani di finanziamento nel medio e breve termine che tengano conto delle specificità territoriali e degli impatti potenziali

	<p>delle diverse misure implementabili (ad esempio tramite ottimizzazione delle risorse naturali a disposizione attraverso la persecuzione di obiettivi di ottimizzazione dell'efficienza nella fase di allocazione delle risorse):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Identificare potenziali punti di convergenza con iniziative di finanziamento poste in essere a livello comunitario (ad esempio programmi quali Horizon 2020), con il duplice obiettivo di: <ul style="list-style-type: none"> ▪ velocizzare il processo di reperimento delle risorse e implementazione dei piani di investimento; ▪ costruire metodologie di valutazione dei progetti di intervento sulle aree portuali attraverso una attività di <i>benchmarking</i> delle esperienze e dei programmi già esistenti.
--	---

AZIONE 7. Misure per incentivare l'integrazione delle catene logistiche e delle attività manifatturiere e logistiche

OBIETTIVO	ATTIVITÀ
<p>Obiettivo 8 Integrazione del Sistema Logistico</p>	<p>8.1. Istituzione delle Aree Logistiche Integrate nelle Regioni in ritardo di sviluppo, nel duplice ruolo di interlocutore di qualità del sistema e soggetto titolato alla promozione di interventi integrati di sviluppo, attuabili anche attraverso meccanismi di co-finanziamento sui fondi strutturali, per i quali le AdSP saranno il soggetto promotore capofila. Il meccanismo di <i>governance</i> delle ALI sarà declinato attraverso Accordi di Programma Quadro rafforzato o Accordi di Rete.</p> <p>8.2. Promozione di "Accordi di Partenariato di Filiera" fra sistemi portuali, gestori di piattaforme logistiche ed eventualmente di servizi di collegamento attraverso premialità nella ripartizione delle risorse nazionali per gli investimenti e nella allocazione delle risorse generate localmente.</p>

	8.3. Misure per l’incentivazione della localizzazione di attività manifatturiere e logistiche nelle aree portuali e nelle Aree Logistiche Integrate del mezzogiorno.
--	---

AZIONE 8. Misure per il finanziamento della gestione e degli investimenti dei Sistemi Portuali

OBIETTIVO	ATTIVITÀ
<p>Obiettivo 9</p> <p>Certezza e programmabilità delle risorse finanziarie</p>	<p>9.1. Introduzione di un sistema di azioni che, attraverso la definizione di criteri equi e trasparenti, contribuisca a creare un sistema bilanciato con riferimento all’allocazione delle risorse economiche generate all’interno dei porti del Sistema. In particolare, previa definizione di apposite politiche di copertura economica, le entrate pubbliche derivanti da e.g., tasse, diritti, canoni e, limitatamente ad una quota da definire, dell’Imposta sul Valore Aggiunto, potrebbero essere destinate - in una misura minima da determinare - al singolo ambito portuale nel quale tali risorse sono state generate. I criteri di definizione della quota da allocare alla singola unità portuale dovranno essere definiti mediante provvedimento dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell’Economia, sentite le AdSP e le regioni interessate.</p>

AZIONE 9. Misure per adeguare la Governance dei Porti alla missione della Portualità italiana

OBIETTIVO	ATTIVITÀ
<p>Obiettivo 10</p> <p>Attualizzazione della governance del Sistema Mare</p>	<p>10.1. Definizione della proposta di un nuovo modello di Governance (si rimanda integralmente al cap. 5 del presente Piano).</p>

Di seguito, si riportano:

- ▶ Rappresentazione con *Harvey balls* del grado di incidenza di ciascuna azione per i segmenti considerati (Figura 53);
- ▶ Matrice di prioritizzazione delle azioni (Figura 54) secondo due dimensioni, ossia fattibilità e rilevanza, declinate per i seguenti driver:

FATTIBILITÀ:

- Non necessità di modifiche della normativa esistente;
- Esistenza di sperimentazioni analoghe già in corso;
- Implementabilità entro fine del 2016;

RILEVANZA:

- *Compliance* con i dettami dell'Unione Europea;
- Supporto a logiche di coesione territoriale;
- Ricaduta su diversi segmenti del settore portuale e logistico.

AZIONE	IMPATTO						Pax
	Container Gateway	Container Transshipment	Rinfuse Liquide	Rinfuse Solide	General cargo	Ro-Ro	
Processo di monitoraggio, e promozione della portualità italiana	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐
Empificazione e la delle procedure, dei controlli sui Porti di interesse	●	●	◐	◐	◐	○	○
Efficientamento dei servizi e miglioramento della competitività	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐
Potenziamento infrastrutturale e collegamenti terrestri	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐
Migliorare i servizi di trasporto e l'accessibilità dei porti via	●	●	◐	◐	◐	◐	◐
Attivare la ricerca, lo sviluppo e tecnologica nella portualità	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐
Efficientamento energetico e ambientale dei porti	●	●	●	●	●	●	●
Attivare l'integrazione delle attività e logistiche	◐	○	◐	◐	◐	○	○
Finanziamento della gestione e dei Sistemi Portuali	●	●	●	●	●	◐	○
Regolare la Governance dei Porti e della Portualità italiana	●	●	●	●	●	●	●

LIVELLO DI IMPATTO
 ● Alto
 ◐ Medio
 ○ Basso

Figura 53 - Impatto delle Azioni di Piano sui singoli segmenti di trasporto marittimo.

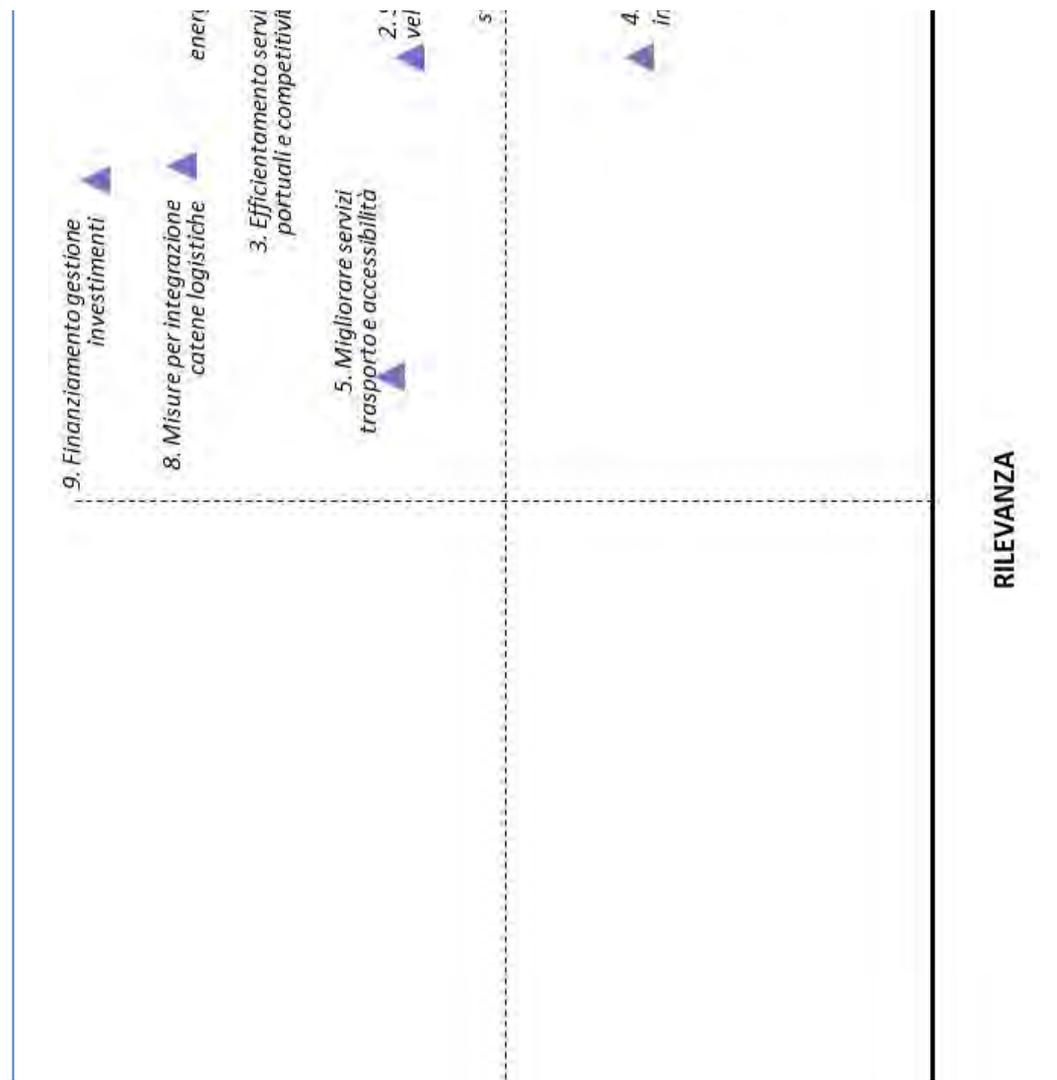


Figura 54 - Matrice di prioritizzazione delle azioni (Fattibilità-Rilevanza).

5. Proposta di Governance

5.1 Ipotesi di un nuovo modello di governance dei porti di rilevanza Nazionale ed Internazionale

Un settore così strategico per lo sviluppo del Paese come quello della portualità e della logistica determina la necessità di porre le scelte di pianificazione e gestionali nelle mani di un soggetto pubblico che:

- ▶ abbia il controllo delle risorse finanziarie e/o possa efficacemente ed efficientemente mettere in piedi accordi di partnership pubblico-privati finalizzati a reperire/integrare le risorse necessarie;
- ▶ sia adeguatamente autonomo rispetto ai possibili condizionamenti di portatori di interessi locali (siano essi soggetti politici o economici), superando la debolezza e il localismo di molte delle attuali Autorità Portuali;
- ▶ si possa porre quale interlocutore unico degli utenti (lato terra e lato mare) del porto, essendo titolare di tutte le competenze amministrative, nonché in possesso delle capacità professionali e manageriali necessarie.

A tal fine, alla luce delle analisi svolte sullo stato corrente del settore e dei suoi sviluppi futuri, si intende proporre un nuovo modello di governance, da realizzarsi attraverso atti legislativi successivi, in ossequio al disposto dell'art. 29 dl 12 settembre 2014, n. 133, cd. "Sblocca Italia", che pone tra gli strumenti serventi alla realizzazione degli obiettivi del Piano *la razionalizzazione, il riassetto e l'accorpamento delle Autorità portuali esistenti.*

Pertanto, secondo il modello ipotizzato, potranno essere istituite le seguenti **8 Autorità di Sistema Portuale (AdSP)**, in cui si indicano come ricompresi i soli porti già sede, attualmente, di Autorità Portuale costituita:

1. **AdSP Nord Tirrenica:** Genova, La Spezia, Savona e Massa Carrara;
2. **AdSP Nord Adriatica:** Venezia, Trieste, Ravenna e Ancona
3. **AdSP Tirrenica Centrale:** Livorno, Piombino e Civitavecchia;
4. **AdSP Sarda:** Cagliari-Sarroch e Olbia-Golfo Aranci;
5. **AdSP Campana:** Napoli e Salerno

6. **AdSP Pugliese:** Bari, Brindisi, Taranto e Manfredonia
7. **AdSP Calabria e dello Stretto:** Gioia Tauro e Messina
8. **AdSP Siciliana:** Palermo, Catania ed Augusta

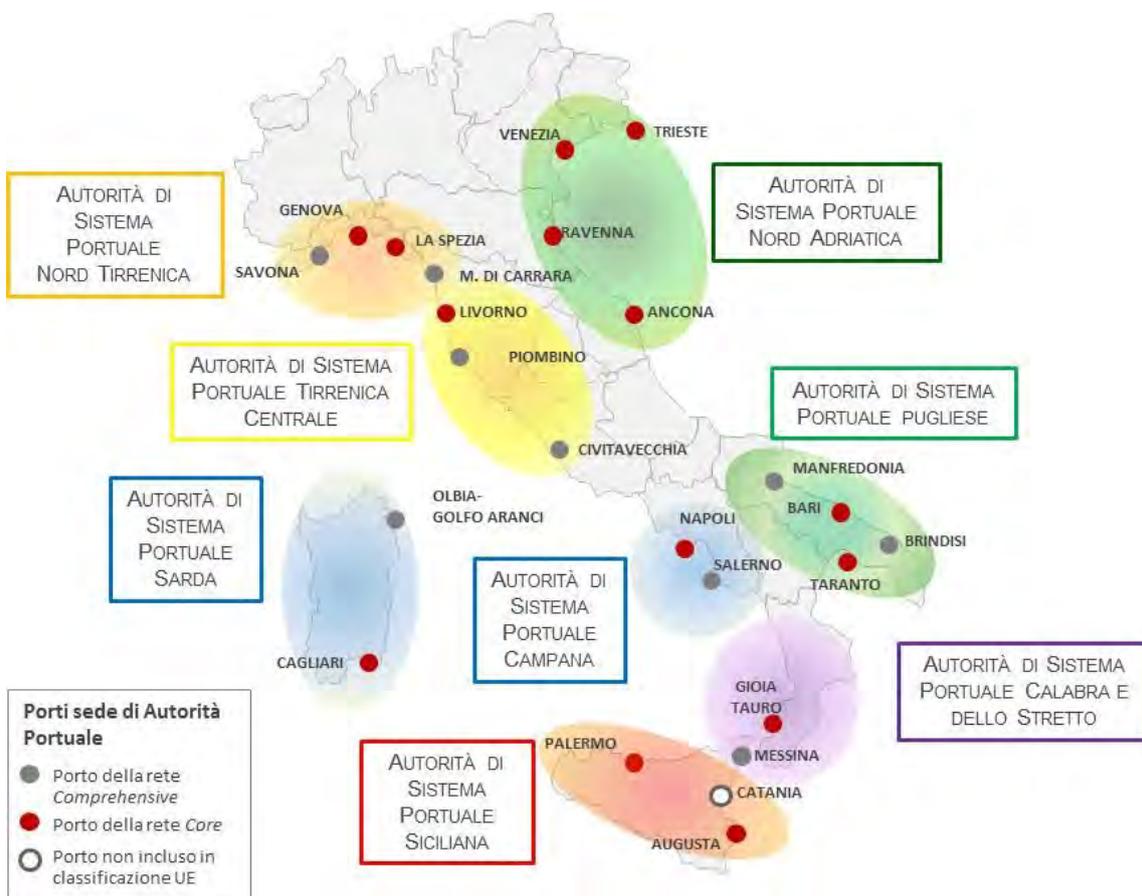


Figura 55 - Mappa delle Autorità di Sistema Portuale (AdSP)

In tali soggetti potranno essere concentrate tutte le principali funzioni di promozione, pianificazione, gestione e controllo oggi attribuite alle Autorità Portuali. In particolare, tutte quelle previste in capo all' "Ente di gestione del porto" dalla proposta di Regolamento UE in materia di servizi portuali (COM 2013/296 final), con evidenti economie di scala, oltre che di un sicuro recupero di efficacia, per alcune di esse (attività di promozione; attività di pianificazione; attività di carattere tecnico).

Le priorità degli investimenti da finanziarsi mediante risorse pubbliche, necessariamente coerenti con le previsioni del PSNPL, saranno identificate dall'AdSP attraverso un'adeguata analisi costi-benefici e attraverso l'uso di adeguati criteri di selezione, con preferenza

attribuita per quelle che assicurano un adeguato co-finanziamento da parte dei privati. La loro approvazione, così come quella del Piano Regolatore di Sistema Portuale (PRSP), sarà deliberata a livello centrale da una Direzione Generale della Portualità e della Logistica rafforzata all'interno del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

A livello di singolo porto attualmente sede di AP, si prevede l'esistenza di un ufficio territoriale dell'AdSP, con compiti istruttori ai fini dell'adozione delle deliberazioni di competenza dell'AdSP, di proposta con riferimento a materie di rilievo locale ma in relazione alle quali la competenza permane all'AdSP e compiti amministrativi propri con riferimento a materie di rilievo secondario e puramente locale, nonché di vigilanza e di controllo, sotto la direzione (con poteri sostitutivi) dell'AdSP.

I soggetti da ultimo indicati saranno istituiti in tutti i porti attualmente sedi di Autorità Portuali ed assumeranno la denominazione di "Direzioni Portuali" (DP).

I rapporti degli organi delle AdSP con le associazioni di categoria, i sindacati e le associazioni economiche, le associazioni non governative e di promozione dell'inclusione sociale -da considerarsi a diverso titolo come *stakeholder* del sistema portuale e logistico- saranno gestiti in armonia con il disposto del vigente Codice Europeo di Condotta sul Partenariato (l.74 n.1 del 14 marzo 2014); ciò al fine di garantire la partecipazione ed il dialogo promuovendo logiche di inclusione sociale, condivisione delle informazioni, sorveglianza sui processi e scambio di buone prassi.

Per le sole Regioni "in ritardo di sviluppo", e beneficiarie dei finanziamenti del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), le AdSP saranno il soggetto promotore capofila di Accordi di Rete all'interno dei quali saranno regolamentate modalità gestionali e di candidatura di opere in seno alle aree logistiche integrate così come individuate nei Programmi Operativi.

Di seguito si riporta l'organigramma previsto per il presente modello, esemplificativo di una singola AdSP:

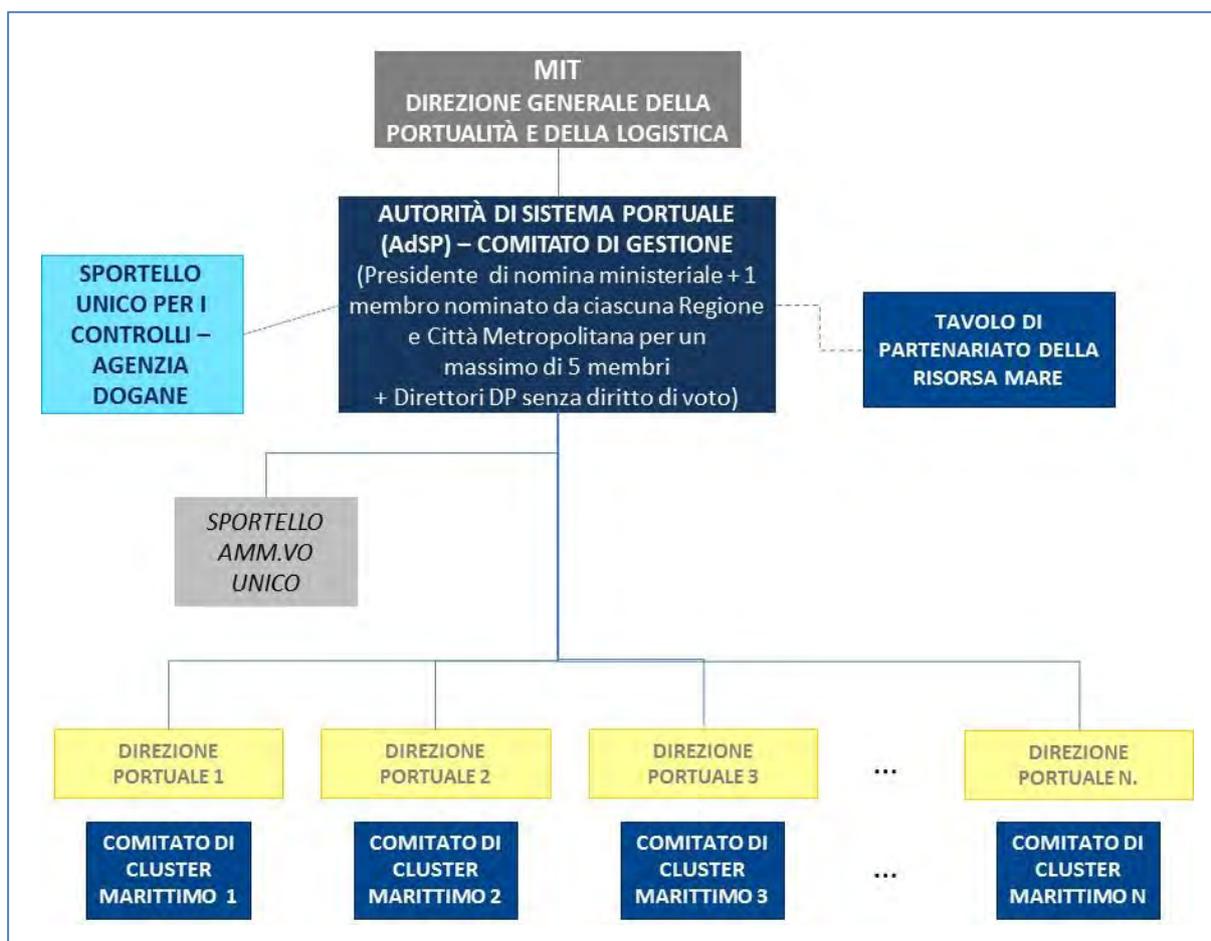


Figura 56 - Organigramma del modello di governance proposto.

5.1.1 *Semplificazione dei procedimenti e concentrazione delle competenze*

Il recupero di efficienza/competitività dei sistemi portuali italiani passa necessariamente attraverso una semplificazione degli adempimenti amministrativi connessi allo svolgimento delle attività portuali. Questa, a sua volta, non può prescindere da una concentrazione delle competenze attualmente frammentate in un numero eccessivo di soggetti, che provoca aggravamento dei costi e maggiore lentezza nei processi decisionali (e, in ultima analisi, nell'esercizio delle operazioni e delle altre attività portuali).

Al riguardo, si potrebbe prevedere:

- a) L'identificazione di un Centro Amministrativo Unico, identificato nella nuova Autorità di Sistema Portuale, che talora operi (nei limiti sopra descritti) avvalendosi delle Direzioni Portuali (con poteri sostitutivi), dipendendo dall'Organo Centrale del MIT per la sola

approvazione (su proposta della AdSP) dei programmi di investimento infrastrutturale che prevedano contributi, dello Stato o di soggetti pubblici nazionali o comunitari) e del Piano Regolatore di Sistema Portuale. La AdSP potrebbe avere poteri di direzione o di raccordo (specie sul piano organizzativo, facendosi carico dei relativi costi, essendo dotata di adeguata autonomia finanziaria) nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche aventi competenza su attività da realizzarsi nell'ambito portuale;

- b) La realizzazione di uno Sportello Unico per i Controlli, competente per tutti gli adempimenti connessi all'entrata/uscita delle merci nel/dal territorio nazionale (quali, ad esempio, i controlli fitosanitari), da identificarsi nell'Agenzia delle Dogane. Per l'adempimento delle nuove attribuzioni, tale soggetto - che ha recentemente dato ottima prova di sapersi adeguare alle nuove esigenze ed alle opportunità offerte dalle nuove tecnologie - tramite appropriati strumenti amministrativi potrà avvalersi del personale specializzato necessario appartenente ad altre Amministrazioni. Anche l'Agenzia delle Dogane, in relazione a questi ambiti di attività, è comunque assoggettata al coordinamento da parte dell'AdSP di cui al precedente punto a);
- c) Stante la valenza strategica nazionale delle infrastrutture portuali nei porti compresi nei Sistemi Portuali, rafforzamento della valenza del Piano Regolatore di Sistema Portuale, adottato dalla AdSP, previa acquisizione del parere della Regione e del Comune, ed approvato dall'Organo Centrale del MIT;
- d) La semplificazione della struttura organizzativa dell'AdSP, il cui Presidente sarà nominato direttamente dal Ministro, di concerto con il Presidente della/delle Regione/i interessate, mentre il relativo Comitato di Gestione sarà composto, oltre che dal Presidente, da ulteriori membri nominati uno ciascuno dalle Regioni interessate e, ove presenti, dalle città Metropolitane ed in ogni caso non potrà essere composto da più di cinque membri, con l'eccezione dell'AdSP Nord Adriatica. I direttori delle Direzioni Portuali parteciperanno al Comitato, ma senza diritto di voto. Si prevede, poi, la creazione in ciascuna AdSP di un Tavolo di Partenariato della Risorsa Mare, ed in ciascuna DP di un Comitato di Cluster Marittimo con funzioni consultive di partenariato economico-sociale, in cui siano presenti i rappresentanti delle categorie di settore interessate e delle associazioni datoriali.

- e) La previsione di un sistema di autonomia finanziaria delle AdSP, che veda le risorse attribuite direttamente alla AdSP, ma con un vincolo di destinazione al singolo porto compreso nella rispettiva circoscrizione di una quota del 50% delle disponibilità “generate” da ciascuno di essi. Gli investimenti infrastrutturali finanziati (anche) con risorse dello Stato, di altri soggetti pubblici nazionali o dell’Unione Europea dovrebbero comunque essere in ogni caso specificamente approvati dal MIT;
- f) La disciplina, all’interno degli strumenti legislativi mediante i quali sarà data attuazione ai principi contenuti nel PSNPL ed i successivi regolamenti di esecuzione, della riorganizzazione del personale delle attuali AP.

5.1.2 Profili di legittimità costituzionale del modello prospettato

Il modello illustrato, da declinarsi attraverso un intervento legislativo in materia di governance dei porti, non presenterebbe punti critici in relazione al tema della legittimità, in quanto non andrebbe a configurare una violazione delle prerogative regionali in materia, in relazione, in particolare, alla previsione di cui all’art. 117, terzo comma della Costituzione. Come è noto, infatti, la materia dei “porti e aeroporti civili” è compresa tra quelle di legislazione “concorrente” dello Stato e delle Regioni. Al riguardo si segnala che la Regione Campania ha già sollevato questione di legittimità costituzionale sotto tale profilo con riferimento all’art. 29 primo comma del D.L. 12 settembre 2014, n. 133, contestando che la mancata previsione di forme di coinvolgimento delle Regioni nelle procedure di adozione del PSNPL si porrebbe in contrasto con la previsione costituzionale in precedenza ricordata.

Le censure di cui si è detto non sembrano fondate, in quanto non tengono conto del fatto che la stessa Corte, chiamata a pronunciarsi su tema analogo, ha affermato che “l’inserimento con il consenso della Regione ... nel Programma Infrastrutture Strategiche ha determinato la cosiddetta “attrazione in sussidiarietà” allo Stato sia delle funzioni amministrative in materia che di quelle legislative, con la conseguenza che non è più possibile oggi, da parte della Regione, rivendicare la potestà legislativa residuale, che si è trasferita allo Stato per il motivo anzidetto” (Corte Costituzionale, sentenza n. 79/2011).

Mutuando tale impostazione, poiché, con riferimento a tutti i porti “Core” sono stati presentati progetti inseriti nel Programma Infrastrutture Strategiche con il consenso delle

Regioni interessate, non deve ritenersi più contestabile l'esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa con riferimento all'assetto anche ordinamentale di tali porti. Si evidenzia, in ogni caso, come gli interventi legislativi in questione si riferiscono soltanto alle "infrastrutture portuali strategiche" (individuate come tali anche in documenti dell'Unione Europea, peraltro suscettibili di periodico adeguamento), che vedono coinvolti interessi nazionali primari.

6. Bibliografia

6.1 Fonti normative

6.1.1 Atti Nazionali

Decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, n. 63, Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto. (GU n.292 del 11.11.1972 - Suppl. Ordinario)

Legge n. 84 del 28 gennaio 1994, Riordino della legislazione in materia portuale

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, n. 242 del 4 novembre 2010, Definizione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi che concorrono all'assolvimento delle operazioni doganali di importazione ed esportazione, (GU n. 10 del 14.01.2011).

Legge n. 217 del 15 dicembre 2011, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010 (GU n.1 del 02.01.2012)

Legge n. 228 del 24 dicembre 2012, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Legge di stabilità 2013) (GU n.302 del 29.12.2012 - Suppl. Ordinario n. 212).

Legge n. 23 dell'11 marzo 2014, Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita (GU Serie Generale n.59 del 12-3-2014).

Decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014, *Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive* (GU - n. 212 del 12.09.2014)

Legge n. 164 dell'11 novembre 2014, di conversione del Decreto Legge n. 133 dell'11 settembre 2014 "Sblocca Italia".

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, (2014) *Programma delle Infrastrutture strategiche*, L. 443/2001, art. 1, c. 1, allegato al Documento di Economia e Finanza 2014

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, (2015) *Programma delle Infrastrutture strategiche*, L. 443/2001, art. 1, c. 1, allegato al Documento di Economia e Finanza (Aprile 2015)

6.1.2 Atti dell'Unione Europea

Accordo di Partenariato 2014-2020 - Italia (Conforme all'articolo 14 del Regolamento UE N. 1303/2013), settembre 2014

Ares (2012) 1326063 - "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020

Commissione Europea, COM(2001) 370, Bruxelles, 12.09.2001 - Libro Bianco "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte".

Commissione Europea, COM (2006) 314 definitivo, Mantenere l'Europa in movimento - una mobilità sostenibile per il nostro continente Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea.

Commissione Europea, COM (2010) 2020, EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

Commissione Europea, COM (2011) 144 definitivo, Bruxelles, 28.3.2011 - "Libro Bianco - Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile".

Consiglio, Direttiva 2006/112/CE del 28 novembre 2006 relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto

Parlamento europeo e Consiglio, Direttiva n. 65 del 20 ottobre 2010, relativa alle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo o in partenza da porti degli Stati membri e che abroga la direttiva 2002/6/CE.

Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento (CE) N. 1370/2007 del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.

Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento (UE) N. 1303/2013 del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento (UE) n. 1315/2013 dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete trans-europea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE.

Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento (UE) n. 1316/2013 dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010.

6.2 Note amministrative e documenti istituzionali

Agenzia del Demanio, (2013) Porto di Taranto – Molo polisettoriale e pertinenze circostanti a servizio, Nota alla Regione Puglia del 16.02.13

Autorità Portuale di Genova, (2014) *Piano Operativo Triennale 2015-2017*

Comando Generale delle Capitanerie di porto, (2015) Misure a supporto della competitività dei porti – Recepimento della direttiva 2010/65/UE – Standardizzazione del processo della “pratica nave” e relativo “data model”, Nota del 02.02.15

Ministero per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport, (2013) *Piano strategico per lo sviluppo del turismo in Italia*

MIT, (2012) Il Piano Nazionale della Logistica 2012-2020

MIT, (2014) Porto di Taranto – Molo polisettoriale e pertinenze circostanti a servizio (aree, palazzine, opere portuali). Consegna definitiva all’Autorità Portuale ex legge 84/94, Nota del 10.10.14.

6.3 Articoli

“I porti italiani perdono colpi”, *Il Sole 24 ore*, 19.06.13

“Trasporto merci in pista di decollo”, *Milano Finanza*, 20.02.15, p. 19

6.4 Studi

Antonellini L., (2015) *Modello di sviluppo del traffico portuale italiano*, www.academia.eu

Appetecchia A., (2015) Il futuro dei porti italiani: lavoro e imprese al centro della riforma, Presentazione convegno Ancip, Roma 18.02.15

Astrid, italiadecide, Repubblica, (2010) Le infrastrutture strategiche di trasporto. Problemi, proposte, soluzioni

Astrid, italiadecide, Repubblica, (2013) Infrastrutture e competitività 2013. 4 nodi strategici

AVVIMAR, (2014) Sistema comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale; Sistemi informatici SafeSeaNet e P.M.L.S. (PMIS2); Creazione profilo “Avvisatore Marittimo, Nota del 22.12.2014

Beretta E., Dalle Vacche A., Migliardi A., (2009) *Il sistema portuale italiano: un’indagine sui fattori di competitività e di sviluppo*, Questioni di Economia e Finanza n. 39, Febbraio 2009, Banca d’Italia

Beretta E., Dalle Vacche A., Migliardi A., (2012) “Il porto di Genova: Assetto ed Evoluzione dell’interfaccia marittima del Nord Ovest”, in Srm, *Trasporto Marittimo e sviluppo economico. Scenari internazionali, analisi del traffico e prospettive di crescita*, Giannini Editore, Napoli

Beretta E., Dalle Vacche A., Migliardi A., (2012) *Competitività ed efficienza della supply-chain: un’indagine sui nodi della logistica in Italia*, “Economia e diritto del Terziario” n. 2, 2012

Beretta E., Migliardi A., (2014) Territori, servizi logistici e infrastrutture: un’indagine presso le imprese manifatturiere,

Cassa Depositi e Prestiti, (2012) *Porti e Logistica. Il sistema portuale e logistico italiano nel contesto competitivo euro-mediterraneo: potenzialità e presupposti per il rilancio*

Censis, UIR, (2010) Il sistema interportuale nelle piattaforme logistiche territoriali, Roma, ottobre 2010

CLIA (2014), *The Cruise Industry: Contribution of Cruise Tourism to the Economies of Europe*

CLIA, BREA (2014), *The Global Economic Contribution of Cruise Tourism 2013*

Confetra, (2014) Pacchetto fiscale per la logistica. Incontro con il Sottosegretario al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma, 2 luglio 2014

Confindustria, (2006) Logistica per crescere. Proposte, analisi ed approfondimenti del Progetto Logistica di Confindustria e del suo Sistema Associativo, Roma, 01.02.06

Confindustria, (2014) Disciplina vigente e ipotesi di intervento normativo contenute nel DDL AS 370, nella "bozza Lupi" e nella proposta di Regolamento UE sui servizi portuali

Confindustria, (2014) La riforma del sistema portuale italiano. Le priorità e le proposte di Confindustria, 19.06.14

Confitarma, (2014) L'impatto socio-economico nazionale dei servizi di trasporto marittimo di corto raggio merci e passeggeri (Bozza), 12.12.2014

Container Ship Update, (2013) *Focus on Ultra Large Container Ships*, Numero 01, 2013

Contract Logistics, (2015) Sintesi della presentazione dell'Osservatorio Contract Logistics del Politecnico di Milano per il convegno di Roma del 21 gennaio 2015: "Il Sistema Logistico Italia: un valore per il nostro Paese"

Costa P., (2015) Exchange of views with commissioner for transport, Ms. Violeta Bulc. European ports: common challenges and European role, Bruxelles 19.01.15

Davidson N., (2014) *Mega ships, alliances and cascading: Implications for ports & terminals*, JOC Port Performance Conference Europe, 19.11.2014

De Novellis F., Rapacciuolo C., (2011) Materie prime, limiti alla crescita e difficoltà per le imprese italiane, CSC Working Paper n. 60

DIPE (2014), Iniziativa di studio sulla portualità italiana

Einaudi L. (a cura di), (2015) Report generale: Piano Juncker, aggiornamento traffici Italia, tempi di gestione merci (Bozza), 26.01.15

ESPO, (2010) European Port Governance. Report of an enquiry into the current governance of European Seaports

European Commission, (2014) *Baltic-Adriatic Core Network Corridor Study. Final Report*

European Commission, (2014) *Mediterranean Core Network Corridor Study. Final Report*

ExxonMobil, (2014) Outlook for Energy: A view to 2040

Federtrasporto, (2013) Scenari dei trasporti. L'internazionalizzazione del trasporto: la posizione dell'impresa italiana, Numero 15 Luglio 2013

Federtrasporto, (2014) Indagine congiunturale sul settore dei trasporti I semestre 2014, Numero 38 Luglio 2014

Fondo Monetario Internazionale, (2015) World Economic Outlook, Aprile 2015

Fratocchi L., Il Back-reshoring come opportunità per il Sistema Italia. Il contributo delle aziende ANIE

Garratt M, Teodoro A., (2014) *Impact of alliances for the European market, Port performance conference*, 19.11.2014

Huck D., (2014) *Creating Alignment to Incentivize Port Performance*, JOC Conference, London, 19.11.2014

ICE, Prometeia, (2013) Evoluzione del commercio con l'estero per aree e settori, n. 11, giugno 2013

Isfort (a cura di), (2014) Autostrade del Mare 2.0. Risultati, criticità, proposte per il rilancio

Isfort, (2011) Far West Italia. Il futuro dei porti e del lavoro portuale

Isfort, (2013) Gli scenari del trasporto merci e della logistica nell'opinione degli operatori: i risultati di un'indagine diretta

ISTAT, Dati e statistiche sul trasporto merci

Leonardi R., Calenda D., Politiche attive per lo sviluppo del territorio: attrazione di investimenti esteri ed interni per lo sviluppo economico e coesione sociale, Executive Summary, Firenze

Liu T., (2014) *World Economy vs. Global Port Trade*, Port Development Forum, Marzo 2014

Lütje T., (2014) *Terminal Perspectives – Port of Hamburg*, JOC Port Performance Conference Europe, 19.11.2014

Martens L., (2014) Carriers and terminals: how to build a sustainable future?, JOC Port Conference, 18.11.2014

MDS Transmodal (Garrat M. and Teodoro A.), (2014) *Global outlook for the Ro-Ro market*, Ro-Ro Shipping conference, 20 – 21st February 2014, Gothenburg

MDS Transmodal (Rowland C.), (2014) *Market Overview of Global & Regional Port Market*, 3rd Annual Port and Rail Expansion Summit, Istanbul, 10 April 2014

Mednet, (2013) *Mediterranean network for custom procedures and simplification of clearance in ports*. Port of Genoa, Milano, Maggio 2013

Mega M., (2014) *GAIA. Il PCS dei porti di Bari*, Barletta e Monopoli, Bari 18.12.14

Mega M., (2014) *Prototipo di Sportello Unico Marittimo e proposte di integrazione con il PCS GAIA*, Bari 28.05.14

Moret C., (2014) *The new East-West alliance lineup: what must ports do to succeed?*, TPM Europe 2014

Murphy A., (2014) *Quantifying Congestion*, JOC Port Performance Europe, 12.11.2014

Naus E., (2014) JOC Port Productivity Conference

NEA, (2011) *The Balance of Container Traffic amongst European Ports. Final report*

Notteboom T., (2012) Dynamics in port competition in Europe: implications for North Italian ports, Workshop “I porti del Nord”, Milano 18.04.12

Ocean Shipping Consultants, (2013) Strong cruise demand ahead, dynamic prospects for ports, Comunicato Stampa

OECD (2011), *Environmental Impacts of International Shipping: The Role of Ports*, OECD Publishing.

Pastori E., Tagliavia M., Tosti E., Zappa S., *L'indagine sui costi del trasporto internazionale delle merci in Italia: metodi e risultati*, Questioni di Economia e Finanza n. 223, Settembre 2014, Banca d'Italia

Penfold A., (2014) Panel Discussion – Creating Alignment to Incentivise Port *Performance*, JOC Port *Performance* Europe, Novembre 2014

Polo, R.A., Ricci, S., (2015) *Ports structural and operational benchmark: methodology and application to Mediterranean basin*. International Conference WCTRS. Special Interest Group 2 Ports and Maritime. Antwerpen, 11-12 May

Porto di Venezia, A port centric solution

Porto di Venezia, Adjusting TEN-T core corridor investment strategy in order to add to the building of “Europe as a single market” the integration of “single Europe in the global market”

Porto di Venezia, European energy security and climate goals: Ports and the “liquid” LNG logistics

Porto di Venezia, Short note on EU international trade and the new geography of European manufacturing

Porto di Venezia, The Venice offshore – onshore container system: A contribution to the North Adriatic (NAPA) strategy

Respubblica, (2014) Nota sul sistema delle dogane

Respubblica, (2014) Nota sulla competitività delle dogane

Risposte Turismo (a cura di), (2014) Il traffico crocieristico in Italia nel 2013

SRM, (2013) *Italian Maritime Transport: impact on the economic development Scenarios, sea traffic analysis and case studies*, Giannini Editore, Napoli

SIPOTRA, Una nuova accessibilità per un nuovo Mezzogiorno

Stojanović M., Poletan Jugović P., Jugović A., (2014) "Indicators of passenger flows movements on the world and Mediterranean cruise market", *Scientific Journal of Maritime Research* 28 (2014), pp. 40-48

The European House – Ambrosetti, (2013) Il rilancio della portualità e della logistica italiana come leva strategica per la crescita e la competitività del Paese

Tirschwell P., (2014) *JOC Port Performance Conference – Opening remark*, JOC Port Performance Conference Europe, 19.11.2014

UIR, (2014) Il Sistema degli interporti italiani nel 2012

UIR, (2014) Piano Strategico degli Interporti

Uirnet, (2014) Ricognizione dei progetti, e piattaforma PCS esistenti a livello nazionale e internazionale, Bozza del 08.05.14

UNCTAD, (2014) Review of Maritime Transport

Unioncamere, (2014) Terzo Rapporto sull'Economia del Mare

World Bank, (2015) Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency

World Economic Forum, (2014) *Global Competitiveness Report 2014-2015*

6.5 Contributi al Piano Strategico Nazionale Portualità e Logistica

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, (2015) Contributo al Piano Strategico Nazionale della Portualità e della logistica, Roma, 19 gennaio 2015

Banca d'Italia, (2014) Spunti in materia di sviluppo e programmazione dell'offerta logistica rinveniente da tre indagini della Banca d'Italia, Note per il Comitato "Piano strategico nazionale portualità e logistica

Beretta, E., Casadio, P., (2015) *Commenti alla bozza della sintesi del sottogruppo "offerta"*, illustrata il 4 febbraio 2015, Note per il Comitato "Piano strategico nazionale portualità e logistica

Beretta, E., Casadio, P., (2015) *Note di commento al materiale sulle prospettive della domanda, distribuito e discusso il 26 gennaio al MIT*, Note per il Comitato "Piano strategico nazionale portualità e logistica, 28 gennaio 2015

Comando Generale delle Capitanerie di porto, (2014) Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica – L'Offerta portuale, Nota

Confetra (2014), Saturazione e congestione degli *hub* mediterranei di puro *transshipment* al 2020, Novembre 2014

Confetra, (2014) Analisi della saturazione della *capacity* portuale nel Mediterraneo

Confetra, (2014) Nota sulla prospettiva di trasformazione delle Autorità portuali in società di capitali

Costa P., (2015) Note per la redazione del piano strategico nazionale della portualità e della logistica da redarre ai sensi dell'articolo 29 del decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014, detto "Sblocca Italia", convertito con la legge n.164 dell'11 novembre 2014, 12.01.15

RFI, (2014) La riforma del sistema portuale italiano. Osservazioni di Ferrovie dello Stato Italiane Spa., Novembre 2014

RFI, (2014) I principali sistemi portuali

La stesura del presente Piano, condotta dal Ministero con il supporto di Ernst&Young Financial Business Advisors S.p.A., non sarebbe stata possibile senza il contributo di dati e statistiche forniti da: Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Confetra, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Cassa Depositi e Prestiti, Banca d'Italia, Unione Interporti Riuniti, Rete Ferroviaria Italiana, Confitarma, Uirnet S.p.A., RAM s.p., TRT s.r.l., nonché del Comitato di Esperti costituito con d.m. 27 novembre 2014, n. 511.

Si ringraziano inoltre, per il supporto fornito nella redazione definitiva del Piano: il prof. Ennio Cascetta, il prof. Stefano Zunarelli, il prof. Marco Spinedi, il prof. Francesco Russo, il prof. Vittorio Marzano, il prof. Rodolfo de Dominicis, il prof. Tiziano Treu, il prof. Luca Antonellini.

7. Appendice I – I criteri per la selezione delle opere infrastrutturali

Al fine di indirizzare una prioritizzazione del parco progetti infrastrutturale fisico in ambito portuale-logistico, e quindi abilitare una selezione delle opere infrastrutturali da realizzare è stato elaborato un “**modello multicriteria**” che permetta di valutare le opere sotto quattro profili diversamente pesati (vedi tabella “Criteri per la selezione delle opere infrastrutturali e relativo peso”):

- ▶ coerenza con la strategia delineata nel Piano Strategico Nazionale;
- ▶ livello di impatto sull’attivazione della domanda e sul miglioramento della qualità dell’offerta;
- ▶ stato di avanzamento procedurale;
- ▶ praticabilità/fattibilità.

Criterio		Peso
1.	Coerenza Strategica	0,4
2.	Livello di attivazione della domanda e qualità dell'offerta	0,3
3.	Stato di avanzamento procedurale	0,1
4.	Praticabilità/Fattibilità	0,2

Tabella 11 – Criteri per la selezione delle opere infrastrutturali e relativo peso

Ciascuno dei criteri identificati si articola in sotto-criteri aventi un peso relativo nell’area di afferenza.

La valutazione di un’opera passa per l’attribuzione di un punteggio in base alla scala di valutazione specifica per ciascun sotto-criterio, come riportato nella tabella seguente:

Criteri		#	Sotto-criteri	Scala punteggio	Peso	Scala di Valutazione
1.	Coerenza Strategica	1.1.	Coerenza con la strategia del Piano (porti e segmenti strategici)	(1-5)	0,75	<p>1- Intervento su segmenti o porti non strategici</p> <p>2 - Intervento coerente con la strategia su un segmento ed almeno un porto ausiliario</p> <p>3 - Intervento coerente con la strategia su un segmento ed almeno un porto prioritario</p> <p>4 - Intervento coerente con la strategia su più segmenti e almeno un porto ausiliario</p> <p>5 - Intervento coerente con la strategia su più segmenti ed almeno un porto prioritario</p>

Criteri		#	Sotto-criteri	Scala punteggio	Peso	Scala di Valutazione
						(vedi Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.)
		1.2.	Presenza di accordi strategici con operatori e <i>shipping companies</i> globali	Sì/No	0,05	0-No 5-Sì
		1.3.	Appartenenza alla rete Centrale o alla rete Globale definite dalla Commissione Europea	(1-5)	0,2	1- Porto non appartiene né alla rete Centrale né alla rete Globale definite dalla Commissione Europea 4 -Porto appartiene alla Rete Globale 5- Porto appartiene alla Rete Centrale
2.	Livello di attivazione della domanda e qualità	2.1.	Incremento capacità porto (dimensione e numero di navi accoglibili) per segmenti prevalenti del porto	(1-5)	0,2	1- basso o nullo, 2 - medio basso, 3 - medio, 4 - medio-alto, 5 - alto

Criteria	#	Sotto-criteri	Scala punteggio	Peso	Scala di Valutazione
dell'offerta	2.2.	Incremento competitività e efficienza porto (riduzione tempi e costi di attraversamento portuale)	(1-5)	0,15	1 - nullo, 2 - medio basso (0-5%), 3 - medio (5-10%), 4 - medio-alto(10-20%), 5 - alto (>20%)
	2.3.	Capacità di attrazione domanda aggiuntiva (merci o passeggeri)	(1-5)	0,15	1 - basso o nullo, 2 - medio basso, 3 - medio, 4 - medio-alto, 5 - alto
	2.4.	Impatto su <i>modal shift</i> (ferro, navigazione interna, autostrade del mare)	(1-5)	0,1	1 - basso o nullo, 2 - medio basso, 3 - medio, 4 - medio-alto, 5 - alto
	2.5.	Incremento numero e qualità dei servizi offerti dal porto (inclusi servizi alle merci e alle navi, strategie <i>green port</i>)	(1-5)	0,1	1 - basso o nullo, 2 - medio basso, 3 - medio, 4 - medio-alto, 5 – alto
	2.6.	Miglioramento collegamenti ultimo miglio, attraversamenti urbani e altri interventi in	(1-5)	0,1	1 - basso o nullo, 2 - medio basso, 3 - medio, 4 - medio-alto,

Criteri		#	Sotto-criteri	Scala punteggio	Peso	Scala di Valutazione
			logica di riduzione <i>bottleneck</i>			5 – alto
		2.7.	Coerenza con pianificazione per aree logistiche / filiere	(1-5)	0,2	1 - basso o nullo, 2 - medio basso, 3 - medio, 4 - medio-alto, 5 - alto
3.	Stato di avanzamento procedurale	3.1.	Stato di condivisione/approvazione dell'intervento	(1-5)	0,3	1 - basso o nullo, 2 - medio basso, 3 - medio, 4 - medio-alto , 5 - alto
		3.3	Livello di progettazione	(1-5)	0,3	1 - proposta progettuale 2 - pre-fattibilità, 3 - fattibilità, 4 - preliminare , 5 - definitivo
		3.3.	Avanzamento procedure approvazione (VIA), se assoggettabile	(1-5)	0,2	1 - procedura da avviare 3 - procedure in corso 5 - Dichiarazione VIA

Criteri		#	Sotto-criteri	Scala punteggi	Peso	Scala di Valutazione
		3.4.	Avanzamento procedure approvazione (VAS), se assoggettabile	(1-5)	0,2	1 - procedura da avviare 3 - procedure in corso 5 - Dichiarazione VAS
4.	Praticabilità/ Fattibilità	4.1.	Importanza partecipazione privata (quota di partecipazione privata)	(1-5)	0,4	1 - nullo, 2 - medio basso (0-10%), 3 - medio, (10-20%) 4 - medio-alto (20-30%) , 5 - alto (>30%)
		4.2.	Analisi costi benefici (per interventi superiori ai 20 Milioni di Euro), Tasso di rendimento interno	(1-5)	0,4	1 - nullo , 2 - medio basso (0-2%), 3 - medio, (2-5%) 4 - medio-alto (5-10%) 5 - alto (>10%)
		4.3.	Coerenza con programmazione regionale / nazionale /comunitaria	(1-5)	0,2	1 - basso o non presente, 2 - medio basso, 3 - medio,

Criteria	#	Sotto-criteri	Scala punteggio	Peso	Scala di Valutazione
					4 - medio-alto , 5 - alto

Tabella 12 - Criteri per le selezione delle opere infrastrutturali

Il modello multicriteria proposto potrà essere sottoposto ad un affinamento e/o aggiornamento sulla base di un *testing* da effettuare su un “parco progetti da realizzare” ed un’eventuale evoluzione della strategia nazionale.

Per la valutazione delle opere è stato predisposto un simulatore del modello multicriteria proposto che permette il calcolo del punteggio complessivo di ciascun progetto da valutare. Il simulatore è contenuto nell’*“Allegato 2- Modello di simulazione criteri opere infrastrutturali fisiche” (file excel esterno al Piano)*.

Il modello operativo di accesso al finanziamento sarà definito sulla base del modello di *governance* individuato.

8. Appendice II – Glossario sintetico della terminologia in uso nel documento

Area logistica integrata

Area vasta generalmente riferita alle zone con ritardo di sviluppo comprendente un porto, un retro-porto, un interporto e/o piattaforma logistica interconnesse fra di loro tramite ferrovia e strada.

Bacino

Area vasta inter-regionale che presenta una specifica valenza logistica legata alla presenza di uno o più porti, interporti, aeroporti e piattaforme logistiche con collegamenti/relazioni fra di loro.

Distripark

Complesso logistico retro-portuale, dotato di strutture di stoccaggio e di distribuzione finale delle merci, punto di interscambio fra diverse modalità di trasporto. Per funzioni e caratteristiche, accomunabile al modello dell'Interporto nella legislazione italiana, presente in alcuni grandi porti del Nord Europa (Rotterdam ne ha 3).

Interporto

Piattaforma intermodale e logistica di proprietà pubblico-privata facente parte della rete degli interporti UIR (istituiti in base alla legge 240 del 1990).

Piattaforma logistica

Area privata mono-cliente e/o multi-cliente con funzioni di interscambio gomma – gomma e (raramente) gomma – ferro, dotata di piazzali e magazzini per attività logistiche, stoccaggio di unità di carico, ecc.

Piattaforma /scalo intermodale

Nodo ferroviario con funzione di interscambio ferro-ferro e ferro-gomma di proprietà di RFI e/o di Trenitalia Cargo, di altra società collegata al gruppo FSI o di operatore ferroviario privato, posta all'interno della rete di RFI.

Polo logistico

Espressione generica riferita ad un'area destinata a/specializzata per attività e funzioni logistiche (interporto, piattaforma logistica, grande magazzino d'impresa).

Retro-porto

Area posta in prossimità del porto, ma al di fuori dell'area demaniale, con funzioni eminentemente di stoccaggio di unità di carico (contenitori e/o trailer, casse mobili), funge da "polmone" per il porto che non ha sufficienti spazi al proprio interno (esempio tipico, Santo Stefano Magra a Spezia).

ZES

Zona Economica Speciale posta in prossimità di un porto con funzioni miste di quasi-manufacturing, immagazzinaggio e logistiche, da costituirsi prevalentemente nel Mezzogiorno ed in particolare presso i porti di *transhipment*

Elenco delle abbreviazioni

Abbreviazione	Definizione
ABI	Associazione Bancaria Italiana
AdSP	Autorità di Sistema Portuale
AEO	Operatori Economici Autorizzati
AIDA	Automazione Integrata Dogane Accise
AM	Autorità Marittima
ANPL	Agenzia Nazionale dei Porti e della Logistica
AP	Autorità Portuali
BRICS	Brasile, Russia, India, Cina, Sud Africa
CAGR	<i>Compound Annual Growth Rate</i> (Tasso di crescita annuale composto)
CCR	Centro Comune di Ricerca della Commissione Europea
CE	Commissione Europea
CEF	Connecting Europe Facility
CENSIS	Centro Studi Investimenti Sociali
CLIA	Cruise Line International Association
Co.Ge	Comando Generale delle Capitanerie di Porto
DEF	Documento di Economia e Finanza
DIPE	Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica Italiana

Abbreviazione	Definizione
DWT	<i>Dead Weight Tonnage</i> (Tonnellaggio di portata lorda)
ERTMS	European Rail Traffic Management System
FA	Fattori Abilitanti
GIZC	Gestione integrata della zona costiera
ICE	Istituto Commercio Estero
IMF	<i>International Monetary Fund</i> (Fondo Monetario Internazionale)
INVITALIA	Agenzia Nazionale per l'attrazione degli Investimenti e lo sviluppo d'impresa
ISPRA	Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale
ITS	Sistemi Intelligenti di Trasporto
LNG	<i>Liquefied Natural Gas</i> (Gas Naturale Liquefatto)
MAE	Ministero degli Affari Esteri
MARPOL	<i>International Convention for the Prevention of Pollution from Ships</i> (Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi)
MATTM	Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
MCE	Meccanismo per collegare l'Europa
MED	Mediterraneo
MIT	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
MS	Ministero della Salute
MSE	Ministero dello Sviluppo Economico
MTEU	Milioni di TEU

Abbreviazione	Definizione
MTO	Multi Transport Operator
NARS	Nucleo di consulenza per l'Attuazione e Regolazione dei Servizi di pubblica utilità
NUTS	Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
PCS	Port Community Systems
PF	Project Financing
PIC	Piattaforma Integrata Circolazione
PIL	Piattaforma Integrata Logistica
PIL	Prodotto Interno Lordo
PLN	Piattaforma Logistica Nazionale
PMIS	Port Management Information System
PON	Piano Operativo Nazionale
POR	Piano Operativo Regionale
POT	Piano Operativo Triennale
PRP	Piano Regolatore Portuale
Reg	Regolamento
RFI	Rete Ferroviaria Italiana
RFID	Radio-Frequency IDentification
RINA	Registro italiano navale ed aeronautico
Ro-Pax	Roll-On-Roll-Off-Passenger-ship/ferry
Ro-Ro	Roll-on / Roll-Off

Abbreviazione	Definizione
RRT	Rail Road Terminal
SACE	Servizi Assicurativi del Commercio Estero
SIA	Studio di Impatto Ambientale
SIE	Strutturali e di Investimento Europei
SIMEST	Società Italiana per le Imprese all'Estero
SIN	Sito di bonifica di Interesse Nazionale
SIR	Sito di bonifica di Interesse Regionale
SISTRI	Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti
SOLAS	Safety of Life at Sea
STN	Servizi Tecnico Nautici
SWOT	Strengths Weaknesses Opportunities Threats
TEN	Trans-European Networks
TEN-T	Trans-European Networks – Transport
TEU	<i>Twenty-foot equivalent unit</i> (Unità equivalente a venti piedi)
UE	Unione Europea
UIR	Unione Interporti Riuniti
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i> (Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo)
UTFP	Unità tecnica finanza di progetto
VAS	Valutazione Ambientale Strategica
VIA	Valutazione Impatto Ambientale
VInCA	Valutazione di Incidenza Ambientale

