

## PORTI, GOVERNANCE E RAPPORTI CON IL TERRITORIO (prima e dopo il Covid19)

Agostino Cappelli

### Abstract

1	LA RIFORMA DELRIO DEL 2016 [DECRETO LEGISLATIVO 4 AGOSTO 2016, N. 169] .....	1
1.1	RIFERIMENTI LEGISLATIVI ED OBIETTIVI DELLA LEGGE .....	1
1.2	LIMITI DEL DECRETO E LE CRITICITÀ APPLICATIVE .....	3
1.3	MANCANZA DEL COORDINAMENTO TRA AdSP E MIT .....	4
1.4	CENTRALISMO NELLE NOMINE DEI PRESIDENTI E MARGINALIZZAZIONE DEI COMITATI DI GESTIONE .....	4
1.5	CONFERMA DELLA RIDUZIONE DEL RUOLO DI REGIONI E COMUNI NELL'AMBITO DEI COMITATI DI GESTIONE.....	5
2	CRITICITÀ DEL SISTEMA PORTUALE ITALIANO E QUESTIONI DA AFFRONTARE.....	5
3	PORTO, CITTÀ, TERRITORIO E ZONE “ZES”.....	7
4	IL TRASPORTO INTERCONTINENTALE MERCI DEI CONTAINER AL TEMPO DEL COVID-19 .....	9

---

## PORTI, GOVERNANCE E RAPPORTI CON IL TERRITORIO (prima e dopo il Covid19)

### 1 La riforma Delrio del 2016 [DECRETO LEGISLATIVO 4 agosto 2016, n. 169]

#### 1.1 Riferimenti legislativi ed obiettivi della Legge

Il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti [MIT] nel 2016 ha dato grande risalto alla riforma della Legge 84/1994 sulla gestione ed organizzazione dei porti italiani<sup>1</sup>.

L'obiettivo dichiarato del *“Decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 per la semplificazione, razionalizzazione e riorganizzazione dei porti”* era quello di renderli più competitivi per fare crescere il Paese.

Inizialmente sono state istituite 15 Autorità di sistema portuale per il coordinamento di 57 porti, successivamente portate nel 2018 a 16 con l'istituzione dell'ADSP dello Stretto, coordinate da *“presidenti manager”*.

#### Le 16 Autorità di Sistema Portuale [AdSP]

1. **porto di Genova:** sede dell'autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale (porti di Genova, Savona e Vado Ligure);
2. **porto della Spezia:** sede dell'autorità di sistema portuale del Mar Ligure orientale (porti di La Spezia e Marina di Carrara);
3. **porto di Livorno:** sede dell'autorità di sistema portuale del Mar Tirreno settentrionale (porti di Livorno, Capraia, Piombino, Portoferraio, e Rio Marina e Cavo);
4. **porto di Civitavecchia:** sede dell'autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale (porti di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta);
5. **porto di Napoli:** sede dell'autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centrale (porti di Napoli, Salerno e Castellammare di Stabia);
6. **porto di Cagliari:** sede dell'autorità di sistema portuale del "Mare di Sardegna" (porti di Cagliari, Foxi-Sarroch, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme e Santa Teresa di Gallura). La sede

---

<sup>1</sup> DECRETO LEGISLATIVO 4 agosto 2016, n. 169. **Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124.**

- dell'A.d.S.P. "Mare di Sardegna" non è stata ancora definitivamente individuata (art. 7, comma 3, D.Lgs. n. 169/2016);
7. **porto di Palermo:** sede dell'autorità di sistema portuale della Sicilia occidentale (porti di Palermo, Termini Imerese, Porto Empedocle e Trapani);
  8. **porto di Augusta:** sede dell'autorità di sistema portuale della Sicilia orientale (porti di Augusta e Catania);
  9. **porto di Gioia Tauro e della Calabria:** sede dell'autorità di sistema portuale del Mare Tirreno Meridionale, del Mar Jonio e dello Stretto (porti di Gioia Tauro, Crotona, Corigliano Calabro, Taureana di Palmi, Villa San Giovanni, Messina, Milazzo, Tremestieri, Vibo Valentia e Reggio Calabria);
  10. **porto di Taranto:** sede dell'autorità di sistema portuale del Mar Ionio (porto di Taranto);
  11. **porto di Bari:** sede dell'autorità di sistema portuale del Mare Adriatico meridionale (porti di Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta e Monopoli);
  12. **porto di Ancona:** sede dell'autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Centrale (porti di Ancona, Falconara Marittima, Pescara, Pesaro, San Benedetto del Tronto - esclusa darsena turistica - e Ortona);
  13. **porto di Ravenna:** sede dell'autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Centro-Settentrionale (porto di Ravenna);
  14. **porto di Venezia:** sede dell'autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Settentrionale (porti di Venezia e Chioggia);
  15. **porto di Trieste:** sede dell'autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Orientale (porti di Trieste e Monfalcone).
  16. **Autorità di sistema portuale dello Stretto** (Messina, Milazzo, Reggio Calabria e Villa S. Giovanni)

Le azioni previste dal decreto, secondo la presentazione del Ministro Delrio, avrebbero dovuto consentire ai porti italiani di diventare un sistema più capace di creare occupazione e sviluppo economico, attraverso Azioni di semplificazione ed efficienza, con sportelli unici amministrativi e doganali, nel segno di una nuova governance con 57 porti di rilievo nazionale coordinati da 15 (ora 16) Autorità di Sistema Portuale. La legge prevede inoltre *“una forte centralizzazione delle scelte strategiche, che eviti la competizione tra porti vicini, e stimoli invece la cooperazione affinché i porti italiani si collochino in un asse europeo”*

La logica era dunque *“la semplificazione delle procedure per facilitare il transito di merci e passeggeri, la promozione di centri decisionali strategici rispetto all’attività di porti in aree omogenee, la riorganizzazione amministrativa, il coordinamento centrale del MIT”*, il tutto garantito da una forte *semplificazione burocratica*.

Rispetto ai precedenti 113 procedimenti amministrativi, svolti da 23 diversi soggetti, il Decreto prevede l’istituzione di due sportelli che dovrebbero drasticamente ridurre i tempi di attesa:

- lo *Sportello Unico Doganale* per il Controllo sulla merce, che già si avvale delle semplificazioni attuate dall’Agenzia delle Dogane,
- lo *Sportello Unico Amministrativo* per tutti gli altri procedimenti e per le altre attività produttive in porto non esclusivamente commerciali.

Inoltre, il decreto prevede semplificazioni sulle modalità di imbarco e sbarco passeggeri e misure di snellimento delle procedure e innovazione amministrativa per l’adozione dei Piani Regolatori Portuali.

Alle 16 Autorità di Sistema Portuale è stato quindi affidato un ruolo strategico di indirizzo, programmazione e coordinamento del sistema dei porti della propria area, funzioni di attrazione degli investimenti e di raccordo delle amministrazioni pubbliche.

Punto centrale del Decreto del 2016 era *la riorganizzazione della governance*, in quanto l’Autorità di Sistema Portuale viene guidata da un *“Comitato di Gestione”* ristretto a poche persone (da 3 a 5) guidato da un *presidente manager*, di *“comprovata esperienza nell’economia dei trasporti e portuale e con ampi poteri decisionali”*.

Il Presidente viene scelto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti d'intesa con la Regione o le Regioni interessate dall'Autorità di sistema. I rappresentanti degli operatori e delle imprese fanno parte, invece, degli "Organismi di partenariato della Risorsa Mare con funzioni consultive": partecipano al processo decisionale ma non possono più votare atti amministrativi.

Per garantire la coerenza con la strategia nazionale il decreto istituisce una "Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale", presieduta dal Ministro, con lo scopo di programmazione nazionale delle scelte strategiche e infrastrutturali, fino a definire un Piano regolatore portuale nazionale.

*Art. 11-ter (Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP). — 1. Presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituita la Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP, con il compito di coordinare e armonizzare, a livello nazionale, le scelte strategiche che attengono i grandi investimenti infrastrutturali, le scelte di pianificazione urbanistica in ambito portuale, le strategie di attuazione delle politiche concessorie del demanio marittimo, nonché le strategie di marketing e promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale, operando, altresì, la verifica dei piani di sviluppo portuale, attraverso specifiche relazioni predisposte dalle singole AdSP. La Conferenza è presieduta dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed è composta dai Presidenti delle AdSP e da due rappresentanti della Conferenza Unificata. Il Ministro, con proprio decreto, può nominare un esperto, avente comprovata esperienza e qualificazione professionali nei settori dell'economia dei trasporti e portuale, con compiti di supporto. L'esperto, nello svolgimento delle sue funzioni, può avvalersi dei competenti uffici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.*

## 1.2 Limiti del Decreto e le criticità applicative

Pur riconoscendo la correttezza della scelta di riunire porti maggiori e minori in "poche" Autorità di Sistema, nella realtà applicativa le 16 AdSP non sono riuscite a superare la frammentazione gestionale e non hanno ridotto la conflittualità concorrenziale tra alcuni porti.

Come spesso accade in Italia le 16 AdSP sono risultate alle fine la sintesi di un compromesso politico con le Regioni e con gli stakeholder locali. Un esempio per tutti sono le tre AdSP del mare Adriatico Settentrionale: Ravenna, Venezia e Trieste. Queste per competere nel mercato mondiale del trasporto marittimo e con gli stessi porti adriatici orientali, tra cui in particolare Capodistria (Koper), avevano bisogno di una gestione coordinata (se non unica come sarebbe stato certamente meglio). Su questo obiettivo si era già costituita l'Associazione dei porti del Nord Adriatico (NAPA) con la finalità di promuovere le relazioni dei porti del Nord Adriatico con la comunità imprenditoriale internazionale e le istituzioni europee.

L'Associazione Porti del Nord Adriatico (NAPA) era stata fondata nel marzo 2010 dalle Autorità Portuali di Venezia, Trieste e Koper (Slovenia). Il porto di Rijeka è diventato membro a pieno titolo nel novembre 2010. Al NAPA avrebbe potuto correttamente aderire anche Ravenna, cosa che non è avvenuta per contrapposizioni competitive tra i diversi porti ed i relativi presidenti. Questa strategia propria della visione delle "Autorità di sistema" è stata almeno in parte smentita dalla formazione di tre diverse Autorità di Sistema che hanno mantenuto rilevanti elementi di conflitto competitivo.

In generale si può quindi ritenere che l'obiettivo del Decreto di superare la frammentazione della gestione della portualità nazionale sia stato solo parzialmente raggiunto e solo in alcune aree del paese oppure nei casi di unificazione con porti di minore rilevanza strategica.

### 1.3 Mancanza del coordinamento tra AdSP e MIT

La Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP ha vissuto scarsa operatività anche a seguito del cambiamento di tre Ministri dei Trasporti tra il 2016 ed il 2020 (Delrio, Toninelli, De Micheli)<sup>2</sup>.

Pertanto, l'auspicato coordinamento nazionale delle strategie di intervento nel settore portuale italiano è risultato debole e piuttosto indirizzato alla risoluzione di questioni di gestione amministrativa e finanziaria.

### 1.4 Centralismo nelle nomine dei presidenti e marginalizzazione dei Comitati di Gestione

Il coordinamento nella gestione delle AdSP con le Regioni ed i Comuni interessati si è dimostrato più formale che sostanziale a fronte di un ruolo accentratore dei Presidenti.

*L'Art. 10. Del Decreto Legislativo n. 169/2016 riguarda le "Modifiche all'articolo 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)" e prevede:*

*"Art. 8 (Presidente dell'autorità di sistema portuale). — 1. Il Presidente è nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Presidente o i Presidenti della regione interessata, ferma restando l'applicazione della disciplina generale di cui alla legge 24 gennaio 1978, n. 14. In caso di mancata intesa si applica la procedura di cui all'articolo 14-quater della legge 8 agosto 1990, n. 241<sup>3</sup>. Il Presidente è scelto fra cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea aventi comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale".*

A fronte di un ruolo centrale dei presidenti, riconosciuto anche nel limite massimo del compenso pari al massimo attribuibile ai dirigenti pubblici (240.000,00 euro/anno oltre vari benefit e congrui rimborsi spese), i membri del Comitato Portuale (indicati da Regione e Comune di appartenenza della AdSP) sono stati sostanzialmente marginalizzati, riconoscendogli un gettone di presenza massimo di 30,00 euro lordi a riunione "giornaliera" del comitato.

#### *COMPENSI DEI MEMBRI DEI COMITATI PORTUALI*

*Vista la nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n.5692 del 22/02/2017 concernente la trasmissione della copia del Decreto ministeriale 16 dicembre 2016, n.456, registrato alla Corte dei conti il 19 gennaio 2017 reg. n.361 con il quale vengono stabiliti i limiti massimi dei compensi del Presidente e del gettone di presenza dei componenti del Comitato di gestione delle Autorità di sistema portuale;*

*Dato atto altresì che l'art.3 del Decreto ministeriale 16 dicembre 2016, n.456, stabilisce che "Il limite massimo del gettone di presenza per ciascuno dei componenti dei comitati di gestione delle autorità di sistema portuale è stabilito in **euro trenta a seduta giornaliera**, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico dei soggetti percipienti"*

Questa decisione evidenzia l'obiettivo di non rendere appetibili tali cariche cui però lo stesso Decreto N.169/2016 attribuisce compiti di particolare responsabilità, tra cui il rilascio delle concessioni demaniali, l'approvazione del Piano Operativo Triennale e lo stesso Bilancio di esercizio.

A conferma della centralizzazione delle nomine (e direi della poca trasparenza) merita citare il recente Avviso pubblico per la raccolta della manifestazione *di interesse per il conferimento, in via esclusiva e a tempo pieno, di incarico di Presidente di Autorità di sistema portuale del 27 agosto 2020*, che si riporta per

<sup>2</sup> Le riunioni registrate sono quelle del Luglio 2017, di insediamento della Conferenza sotto la Presidenza del Ministro Delrio, quella di gennaio 2019 sotto la presidenza del Ministro Toninelli e del 22 ottobre 2019 sotto la presidenza del Ministro De Micheli

<sup>3</sup> Il dissenso di un'Amministrazione che partecipa alla conferenza di servizi deve rispondere ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa

chiarezza espositiva e che evidenzia nella sua frase conclusiva come la **nomina avverrà a completa discrezione del Ministro, sentito il presidente della Regione interessata.**

*“Il Ministro intende procedere all'acquisizione di manifestazioni di interesse da parte di coloro che fossero interessati a ricoprire in via esclusiva e a tempo pieno il ruolo di Presidente delle predette Autorità di sistema portuale. Gli interessati possono presentare la manifestazione d'interesse tramite l'invio del proprio curriculum vitae, specificando le esperienze e qualificazioni professionali conseguite nei settori dell'economia dei trasporti e portuale. Il curriculum vitae deve essere redatto, in ogni suo campo, in lingua italiana secondo il modello di cv europeo e deve essere inviato, esclusivamente mediante posta elettronica certificata, entro il 27 settembre 2020..... specificando nell'oggetto l'Autorità o le Autorità di sistema portuale per le quali si intende presentare la candidatura.*

*Il presente avviso non ha natura concorsuale ed è pubblicato al solo fine di raccogliere le eventuali manifestazioni di interesse.*

***Al riguardo, si precisa che non è prevista alcuna procedura selettiva, non verrà redatta e pubblicata alcuna graduatoria, né sarà reso pubblico l'elenco di coloro che avranno presentato il proprio curriculum vitae.”***

## 1.5 Conferma della riduzione del ruolo di Regioni e Comuni nell'ambito dei Comitati di gestione

Il principale potere dei membri del Comitato di Gestione (e quindi degli Enti, Regione e Comune, che li nominano), in base al Decreto 168 ed alla Legge di riferimento n. 84/1994, era connesso alla *mancata approvazione dei documenti strategici della gestione portuale, in particolare il Piano Operativo Triennale e i Bilanci di esercizio, entro i termini di legge.*

Questa clausola determinava che i membri del comitato, di nomina del Comune e della Regione, avevano la possibilità di intervenire sulle scelte del presidente attraverso la possibilità di non approvazione dei documenti formali citati.

Tuttavia, il Ministero dei Trasporti, attraverso la Direzione Generale per la vigilanza sulle Autorità Portuali nel 2019 ha espresso una interpretazione autentica della norma:

*“La decadenza del Presidente e del Comitato di Gestione è applicabile solo in situazioni che in cui il bilancio stesso presenti criticità finanziarie e quindi non rispetti il criterio sostanziale della tutela dell'interesse pubblico”.*

Pertanto, un giudizio negativo sulla gestione dell'Ente da parte del Presidente o su scelte finanziarie non condivise non rappresenta elemento sostanziale di non approvazione del bilancio, qualora questo sia stato presentato al Comitato nei termini di legge e presenti un rendiconto positivo e sia stato positivamente giudicato dal Collegio dei Revisori (che tuttavia in genere svolgono una sola funzione contabile e non di controllo di legittimità delle scelte).

*Con questa posizione il ruolo dei rappresentanti della Regione e del Comune in Comitato si riduce a una conferma delle scelte monocraticamente assunte dal presidente senza possibilità di intervento sulle stesse scelte gestionali anche di natura economica e finanziaria; di conseguenza il Presidente risponde del proprio operato esclusivamente al Ministro ed alla Direzione Generale di Vigilanza sulle Adsp.*

## 2 Criticità del sistema portuale italiano e questioni da affrontare

Il tema è molto ampio e richiederebbe spazio e tempo per l'approfondimento. In questa sede si possono solo richiamare nel seguito alcuni evidenti elementi di criticità che non appaiono risolti dalla riforma del 2016.

Il tema è molto ampio e richiederebbe spazio e tempo per l'approfondimento. In questa sede si possono solo richiamare nel seguito alcuni evidenti elementi di criticità che non appaiono risolti dalla riforma del 2016.

- a) I porti italiani nascono come porti "urbani" con forti limitazioni sia lato mare (i fondali non adeguati alle grandi navi transoceaniche "post Panamax"<sup>4</sup>) sia lato terra, con le città a ridosso del porto e limitati spazi di stoccaggio delle merci ed in particolare dei container.<sup>5</sup>
- b) Scarsa competitività del sistema portuale nazionale incentrato ancora su troppi scali non specializzati e coordinati per funzioni ed obiettivi.
- c) Mancanza del ruolo strategico di indirizzo del Ministero dei Trasporti.
- d) Localismo e competizione tra le AdSP che ha impedito di perseguire la strategia di disporre di sistemi unici specializzati su più banchine distribuite su più porti storici.
- e) Un problema di strategia e di coordinamento nazionale negli investimenti sull'accessibilità in particolare ferroviaria e ancora poca chiarezza nel ruolo del Next Generation UE Fund [NGF] per realizzare un sistema di accesso all'Europa (per i porti del nord Tirreno e Adriatico) e di servizio alle grandi rotte oceaniche (porti del sud Italia e delle isole maggiori).
- f) Un Problema ambientale: emissioni e inquinamento acustico. In un prossimo futuro dovrebbero essere risolti alcuni aspetti delle emissioni, con i nuovi carburanti puliti previsti dalla Organizzazione marittima internazionale che ha introdotto il limite massimo dello 0,5% di zolfo nei carburanti. Rimane non risolta l'integrazione "urbana" dei porti nel loro hinterland sia per i citati problemi di competenze dei diversi Enti sia per difficoltà oggettive nella riqualificazione dei waterfront, anche se esistono pregevoli idee progettuali sul tema su cui si sono cimentati i migliori architetti italiani.
- g) I risvolti economici e le economie/diseconomie connesse alla *attività portuali*, tra cui anche il non marginale impatto delle *grandi crociere internazionali*, positivo sull'occupazione ed il turismo ma anche a volte negativo per effetto delle relative dimensioni.



<sup>4</sup> Panamax e New Panamax sono termini per i limiti di dimensione per le navi che viaggiano attraverso il Canale di Panama. Con il termine **Post-Panamax** si intende una particolare tipologia di navi le cui dimensioni non permettono loro di transitare nelle chiuse dell'originale canale di Panama. A seguito dell'apertura nel 2016 di nuove chiuse del canale di Panama, le dimensioni massime delle navi abilitate al passaggio sono diventate 366 metri di lunghezza, 49 metri di larghezza e 15 metri di pescaggio.

<sup>5</sup> La MSC Gülsün è una nave portacontainer, l'ultima nave della flotta MSC completata l'8 luglio 2019 nei cantieri Heavy industries. Attualmente è la nave portacontainer più grande del mondo con i suoi 400 mt di lunghezza 62 mt di larghezza e ha una capacità di carico di 23.750 TEU

Ad esempio, La *Costa Favolosa*, lunga 290 m, con una velocità di 23,2 nodi (43 km/h), messa in servizio nel 2011 dopo la sua costruzione presso il cantiere Fincantieri di Marghera a Venezia, può ospitare 3800 passeggeri. Il servizio a bordo è fornito da 1110 membri dell'equipaggio. Si tratta dunque di circa 5000 persone cui dare accoglienza e servizi e che quindi producono reddito per le attività connesse soprattutto nei porti HUB (dove le crociere iniziano e terminano il loro percorso), ma che in piccole città portuali possono anche rappresentare condizioni di impatto urbano non trascurabile



### 3 Porto, città, territorio e zone “ZES”

La governance centralistica dei sistemi portuali non ha migliorato le relazioni tra enti territoriali (Comuni e Regioni) ed AdSP, anzi in qualche caso le ha peggiorate. Di conseguenza la necessaria integrazione tra pianificazione portuale e pianificazione urbana/territoriale ha condotto ad esperienze positive solo nei casi di una sinergia positiva tra i diversi soggetti istituzionali e non per una volontà programmatica.

La questione è stata variamente affrontata sia in ambito accademico sia professionale, con interessanti esperienze ma anche molti insuccessi applicativi<sup>6</sup>.

La legge 84/1994 (confermata dal Decreto del 2016) sancisce che la pianificazione dell'area portuale, attraverso la redazione di un piano regolatore, spetta all'Autorità di Sistema Portuale, mentre il PRG urbano ha competenza fino al confine dell'area demaniale. Pertanto, la valorizzazione del patrimonio architettonico e del waterfront compete al Comune che però non ha potere sulle destinazioni d'uso delle aree portuali “demaniale”. Emerge pertanto un conflitto che non è risolto dalla legislazione nazionale tranne che per la presenta nel Comitato di Gestione della AdSP dei rappresentanti di Comune e Regione, che però abbiamo già visto non godere di un reale potere di governo ed indirizzo nei casi di non condivisione con la figura del Presidente.

In merito poi alle Zone Economiche Speciali e alle Zone Logistiche Semplificate<sup>7</sup>, considerate strategiche per lo sviluppo degli investimenti imprenditoriali e l'incremento dell'import ed export marittimo, il processo di attuazione è molto lento e non tutti i provvedimenti attuativi sono stati emanati.

Le ZES sono strumenti che non producono effetti nel breve periodo, ma possono accrescere l'efficacia e l'efficienza di un sistema portuale e logistico e, se integrate con le Zone Franche portuali, possono avere effetti importanti per il territorio in cui sono inserite (per l'esenzione di IVA e dazi per le merci extra UE) garantendo la possibilità di stoccare merci in magazzino in attesa della ripresa del mercato.

Dopo anni di dibattito, un'accelerazione alla realizzazione delle ZES proviene dal Decreto-legge 20 giugno 2017 n. 91 “Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno”, cosiddetto “Decreto Mezzogiorno” (convertito con modificazioni dalla Legge 3 agosto 2017 n. 123). Misura parallela è stata

<sup>6</sup> Si rimanda per approfondimenti all'interessante numero di Urbanistica Informazioni 278/279, marzo aprile 2018)

<sup>7</sup> Riferimenti in “7° Annual Report 2020 di SRM - Italian Maritime Economy” (ufficio stampa Intesa San Paolo)

messa a punto, dopo pochi mesi, per le cosiddette “Zone Logistiche Semplificate” localizzate nel Centro Nord.<sup>8</sup>

Nel documento citato della Fondazione Nazionale Dei Commercialisti del 2018 emergono alcune potenzialità ma anche qualche problema irrisolto.

*Tra il decreto legge istitutivo delle Zone Economiche Speciali e l'approvazione del regolamento attuativo, la riflessione sulle agevolazioni ai porti del Nord ha dato luogo a una misura speciale, destinata alle cosiddette “Zone Logistiche Semplificate”, approvata con un emendamento apportato alla Legge di Bilancio 2018, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.302 del 29 dicembre 2017, che prevede, appunto, l'istituzione di aree portuali in cui le imprese potranno beneficiare di alcune procedure semplificate già concesse alle Zone Economiche Speciali.*

*La legge di bilancio, ai commi 61-65, spiega che i porti che non possono beneficiare delle Zone Economiche Speciali previste dal D.L. del 20 giugno 2017 n. 91 (Decreto Sud) potranno godere delle procedure semplificate previste dall'art. 5 (lettera a, comma 1) di tale Decreto. L'obiettivo è dunque di favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle Regioni in cui non si applica il Decreto per il Mezzogiorno. Il testo precisa che in ogni Regione non potrà sorgere più di una Zona Logistica Semplificata e che quest'ultima potrà nascere solo nelle Regioni che hanno almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal Regolamento UE 1315/2013, oppure un'Autorità di Sistema Portuale.*

*La Zona Logistica Semplificata avrà una durata di sette anni, rinnovabile per altri sette e sarà adottata su proposta del ministero per la Coesione Territoriale in concerto con quello dei Trasporti. Per la sua istituzione si applicano le procedure già previste per le Zone Economiche Speciali.*

*Si tratta, dunque, di istituire zone franche a burocrazia zero per l'attrazione di investimenti. L'istituzione di tale misura, che sembra essere una versione light delle ZES del Sud, ha generato un dibattito, in quanto l'incentivazione di aree del Centro Nord sembra essere in qualche modo penalizzante per le aree del Sud. Le ZLS dovrebbero, infatti, godere delle stesse semplificazioni fiscali e burocratiche delle ZES, salvo il credito di imposta. Il credito d'imposta, tra l'altro, era una misura già esistente e finanziata con i fondi strutturali europei e non con fondi ordinari nazionali, riconfermando il fatto che al Sud la spesa dei fondi strutturali comunitari è sostitutiva e non aggiuntiva rispetto alla spesa ordinaria, condizione che riduce la sua efficacia complessiva.*

*Occorre, inoltre, tener conto che al Nord esistono già porti franchi operativi da anni quali quelli di Trieste e Venezia”*

Obiettivo principale e dichiarato delle nuove normative è quello di favorire l'integrazione con le economie del Far East Asiatico ed in particolare dare sostanza agli accordi con la Cina per la cosiddetta “Via della Seta”. Tema che si riprende anche nel seguito.

*“Per il Mediterraneo e i porti italiani potrebbero esserci importanti ricadute sul progetto di integrazione economica con la Cina: gli investimenti cinesi nelle infrastrutture portuali mediterranee sono connessi anche allo sviluppo di Zone Economiche Speciali. Secondo i dati pubblicati nel 2015 dal Ministero del Commercio cinese, 69 Zone Economiche Speciali sono state istituite in 33 paesi; 48 di queste si trovano in paesi BRI. E' possibile quindi un effetto traino anche da questo progetto che ha già prodotto alcuni effetti (si pensi agli investimenti nel Porto del Pireo) e che va comunque considerato alla luce dei delicati equilibri attuali di politica internazionale”.*

<sup>8</sup> Zone economiche speciali e zone logistiche semplificate - Misure per lo sviluppo dei porti ed elementi per una valutazione di impatto. Valeria Aniello - Fondazione Nazionale Dei Commercialisti (2018)



#### 4 Il trasporto intercontinentale merci dei container al tempo del Covid-19

L'emergenza sanitaria ha reso evidente l'assenza di una posizione unitaria dell'Europa, in materia di sanità e sicurezza pubblica, e l'incapacità dell'Unione nell'assumere compatta decisioni, tranne che di natura finanziaria e con rilevanti difficoltà, anche riguardo a problemi globali che influiscono pesantemente sull'economia e sulla vita sociale di tutti i Paesi membri. Uno dei principali pilastri del Trattato di Maastricht riguarda la libera circolazione di persone e merci che con la pandemia del 2020 è stato fortemente limitato e di cui è difficile prevedere come evolverà nel 2021.

Il Covid-19 ha pesantemente condizionato il movimento delle merci, oltre a quello delle persone, in tutta Europa con controlli alle frontiere, allungamento dei tempi di percorrenza e limitazione nella movimentazione delle merci, eccetto che per beni di prima necessità e attrezzature mediche.

Il D.P.C.M. del 22 marzo scorso, le cui misure sono state prorogate con D.P.C.M. del 10 aprile 2020 fino al 3 maggio, ha disposto la chiusura di tutte le attività non essenziali nel nostro Paese, centinaia di migliaia di imprese si sono fermate. Nella società globalizzata e interconnessa anche i trasporti di lunga percorrenza si sono di conseguenza fermati. Ciò ha comportato che così come è risultato quasi impossibile per i nostri prodotti alimentari e della moda arrivare negli Stati Uniti e in Cina, altrettanto può dirsi per i prodotti diretti in Italia (in particolare dall'Europa visti i comportamenti più elastici assunti dagli USA e dalla Cina stessa).

Molti traffici commerciali marittimi erano stati però schedulati ben prima del 23 marzo (data di entrata in vigore del primo D.P.C.M.) per arrivare tra fine marzo e fine aprile con evidenti problemi di stoccaggio delle merci già in viaggio.

Dopo il periodo di rilassamento dell'estate 2020, le limitazioni sono riprese a partire dal mese di ottobre nella cosiddetta "seconda ondata del virus", anche se in maniera meno drastica (le attività industriali sono rimaste attive ma molte di quelle commerciali sono state chiuse o limitate nel tempo in relazione allo stato dei contagi nelle diverse aree del paese (le note regioni rosse, arancione e gialle).

In generale si può affermare che non si sono manifestati gravi problemi di stoccaggio ma rilevanti problemi di movimentazione per la riduzione degli arrivi e delle partenze di merci. Il blocco, seppure parziale, in primo luogo dei collegamenti extra-UE, ma anche di quelli interni all'Unione ha di fatto ridotto in modo consistente la mobilità di merci non essenziali alla gestione dell'epidemia o considerate strategiche. Dato che quelle "non strategiche" sono la maggior parte, la produzione ed i consumi (sia interni sia di import-export) si sono ridotti (anche se molto meno che negli spostamenti delle persone) tranne la componente alimentare, sanitaria e quella dei servizi elettrici/informatici/energetici. Si è inoltre sviluppato fortemente l'e-commerce che si basa sostanzialmente sul trasporto stradale per le consegne dai magazzini distribuiti sul territorio ai clienti finali.

Il documento di Economia e Finanza [DEF 2020] e le Organizzazioni Finanziarie Internazionali prevedono una caduta del PIL italiano del 10% nel 2020 e una ripresa lenta tra 2021 e 2022.

Questa riduzione si trasmette con un indice di elasticità uguale a 1 sul trasporto, ipotizzando realistica una ripresa quasi totale degli scambi con l'Europa e con la Cina a partire da metà del 2021, se le speranze sulla vaccinazione di massa si dimostreranno realistiche. In ogni caso gli

effetti sul trasporto ed in particolare quello marittimo (sia merci sia crocieristico) si prospettano rilevanti sia in termini di occupazione sia di funzionalità dei porti italiani.

Il fatturato della logistica in Italia nel 2018 aveva raggiunto il valore di 84 miliardi con previsioni di crescita di circa l'1% annuo in assenza di fenomeni di shock tipo la pandemia in corso. L'outsourcing rappresentava il 42% delle attività logistiche complessive, per un valore di mercato di circa 48 miliardi.

Se non si attueranno rapidamente le misure "straordinarie" a sostegno dell'Economia (mediante il programma europeo del Next Generation EU) e di riapertura dei mercati (europei e mondiali) le previsioni del FMI implicano una riduzione di valore del settore di circa 8 miliardi di euro che sarà subita dalle aziende e dai lavoratori del settore.

In termini di Traffico container (essenzialmente mediterraneo e con il Far East) la situazione al 2019 dei cinque principali porti italiani (nell'ordine Genova, La Spezia, Livorno, Trieste e Venezia) utilizzati dalle imprese del nord Italia (che generano più del 50% del PIL nazionale) vede i porti del nord-ovest movimentare il triplo dei container rispetto a quelli del nord-est.

Le stesse previsioni del FMI implicano una riduzione di almeno il 10% della movimentazione merci, sempre assumendo l'ipotesi ottimistica che le rotte con il Far East (Cina in particolare) riprendano "quasi" regolarmente tra il primo ed il secondo trimestre del 2021.

Traffico container nei 5 principali porti utilizzati dalle imprese della Survey (dati effettivi)			Tabella 3
	2018	2019	VAR.% 2018-2019
Genova	2.609.138	2.615.375	0,2
La Spezia	1.485.623	1.410.000	-5,1
Livorno*	363.902	406.594	11,7
Trieste	725.426	789.594	8,8
Venezia	632.250	593.000	-6,2

\* Per il porto di Livorno i dati si riferiscono al primo semestre.

Tabella 1 - Fonte: SRM/Contship

In questo ambito si collocano le strategie cinesi di governo degli scambi internazionali in cui si inserisce il nuovo collegamento ferroviario tra Asia ed Europa per l'inoltro dei container.

Il trasporto ferroviario container su rotte di migliaia di km (circa 13.000) come quelle dalla Cina all'Europa in termini di costo non è competitivo con il trasporto marittimo (su un treno lungo 750 metri è possibile trasportare fino ad un massimo di 90/100 TEU – unità di misura dei container da 20 piedi - mentre una nave di ultima generazione, con 20 persone di equipaggio, ne può trasportare anche più di 15.000). Il trasporto ferroviario su lunghissime percorrenze può essere competitivo in termini di tempo di viaggio, soprattutto per le destinazioni del nord Europa, Russia compresa<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> «Gli analisti valutano che il trasferimento delle merci su ferrovia tra l'Europa centrale e la Cina abbia un costo pari a circa un terzo dell'alternativa aerea e duri dai 16 ai 19 giorni, rispetto ai 30 necessari per compiere il viaggio via mare» ha scritto Contship Italia. «I vantaggi operativi sono significativi, ma il trasferimento dei volumi su rotaia è ancora sostenuto in maniera determinante dai sussidi. Si stima che senza sussidi il prezzo praticato dagli operatori dovrebbe attestarsi intorno ai 10.000 dollari, per rendere il servizio remunerativo, mentre grazie ai sussidi questi prezzi possono oggi godere di una riduzione sostanziale, tra i 3.000 e i 6.000 dollari per container».

In questa fase di pandemia però il trasporto ferroviario merci non impone la convivenza di un equipaggio per molte settimane sullo stesso veicolo (la nave), in quanto nel trasporto ferroviario merci sono sufficienti al massimo due conduttori. Infatti, il trasporto ferroviario merci ha continuato ad essere operativo e anche in parziale crescita in Europa.

Tuttavia, è bene segnalare che la scelta del nuovo collegamento ferroviario tra la Cina e l'Europa, che ha richiesto grandi investimenti cinesi, dipende anche da una scelta di geo-politica per ridurre la dipendenza dal trasporto marittimo intercontinentale che è gestito da 5 grandi compagnie di navigazione dei cui le prime 4 europee.

Secondo il *World Shipping Council* il porto di Shanghai in Cina è il primo del mondo per traffico di container, seguito da quello di Singapore. La Cina copre 7 posizioni sulle prime 10. L'Europa entra in classifica all'undicesimo posto con il porto di Rotterdam e al tredicesimo con Anversa. Tra i primi 50 porti non compare nessuno scalo italiano, anche se in passato erano presenti in classifica Gioia Tauro e Genova.

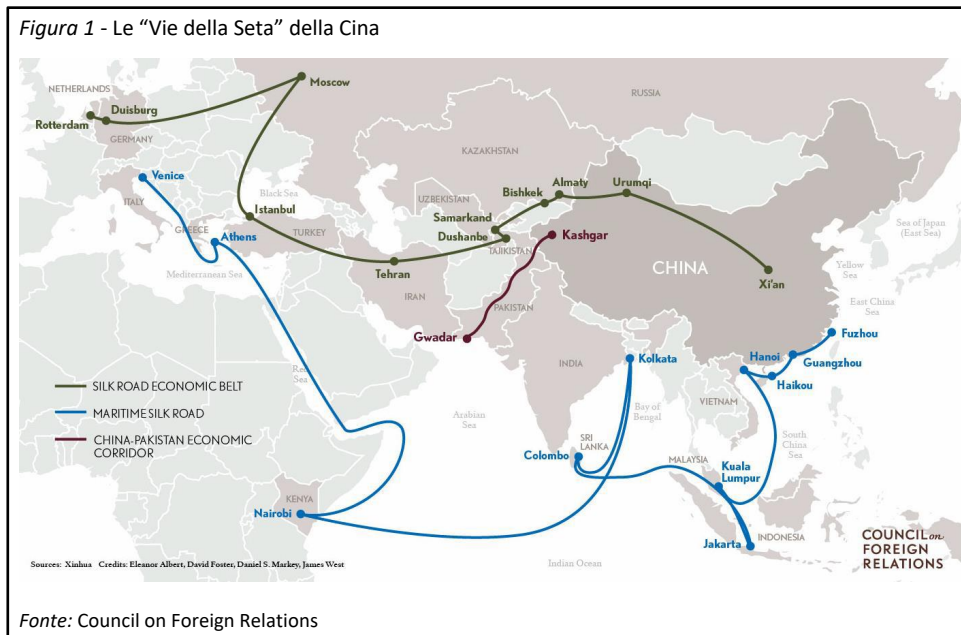
La questione centrale è che i porti italiani, tranne Gioia Tauro e il nuovo porto di Cagliari, sono strutture storiche, inglobate nelle città che non hanno aree disponibili (retro porto) per stoccare grandi quantità di container. Di fatto Genova aveva nel 2019 quasi raggiunto la sua capacità massima. I porti del nord Europa sono invece porti "nuovi", progettati per la nuova realtà del commercio mondiale. In Italia non si è fatta una politica di investimenti in nuovi porti in aree libere con grandi spazi. Solo Venezia avrebbe questa potenzialità con le grandi aree di Marghera, ma è fortemente limitata dai bassi fondali della laguna e dai limiti imposti dalla salvaguardia ambientale.

Un discorso diverso come già indicato riguarda i porti di Gioia Tauro e Cagliari che sono porti realizzati ex novo. Entrambi hanno puntato al *transshipment*, cioè al passaggio da navi grandi (le super porta container) a navi più piccole che potessero raggiungere i porti costieri italiani. Entrambi i porti hanno però un grande limite: alle spalle di Gioia Tauro non c'è una economia forte per cui il porto è di fatto estraneo al territorio in cui è inserito e ha subito nel tempo anche diverse problematiche gestionali. Un porto vive, come un aeroporto, se le compagnie di navigazione hanno convenienza ad utilizzarlo e come sappiamo le principali compagnie di trasporto marittimo sono tutte collocate nel nord Europa. Discorso analogo riguarda Cagliari che quindi si è dovuto basare su accordi con le compagnie di navigazione (in particolare *Contship*) da cui dipende la sua sopravvivenza.

Nel frattempo, negli ultimi 5 anni sono stati realizzati grandi porti di *transshipment* nel Mediterraneo che offrono maggiore convenienza con tariffe più basse (lo scalo spagnolo di Algeciras, il terminal container del Pireo, Tanger Med in Marocco e Marsaxlokk a Malta).

Un ultimo cenno va fatto sulla cosiddetta "*One Belt, One Road*", meglio conosciuta come la '*Nuova Via della Seta*', dato che nel recente passato l'Italia è stata il quarto partner commerciale della Cina soprattutto nel campo della chimica, farmaceutica, veicoli, mobili e abbigliamento.

Sulla "*Via della Seta*" si sono fatte molte ipotesi ed anche molte fantasie. La storia si ripete ma mai uguale. La gestione dei commerci con la Cina rappresenta una componente strategica della nostra economia (dovremmo dire: rappresentava e forse rappresenterà nel futuro se i commerci mondiali non si modificheranno con la pandemia in atto come fortunatamente è probabile).



La "Via della Seta", che coinvolge l'Italia, esiste già come corridoio di trasporto in buona parte marittimo, anche se i nostri governi non hanno ancora deciso se i terminali debbano essere solo Trieste e Genova o comprendere anche Venezia. Questa scelta non deve dipendere solo da "motivi sentimentali" ma anche dalla forza del sistema economico veneto e lombardo che si connette facilmente con Venezia. Questa dispone di enormi spazi di stoccaggio container a Marghera però presenta forti limitazioni di pescaggio e non risolti problemi ambientali nella laguna. Questione la cui soluzione si continua a rimandare e che aveva convinto fino a 5 anni fa della possibile realizzazione di un porto Off-Shore con il contributo finanziario proprio degli armatori cinesi.

Pertanto, come tutte le scelte di natura economica, la "Via della Seta" sarà una realtà se i nostri porti saranno in grado di garantire efficienza (ridotti tempi di permanenza della nave in banchina), bassi costi e servizi di trasporto terrestri, in particolare ferroviari, non solo verso la pianura padana ma verso l'Europa in particolare del nord est.

Servono quindi investimenti sul sistema ferroviario (che i porti del nord Europa ma anche della Spagna hanno già fatto), compagnie ferroviarie efficienti sia all'interno dei porti sia per le destinazioni finali in Italia del Nord ed in Europa. Altrimenti la "Nuova Via della Seta" rimarrà solo una fantasia e l'economia italiana ne subirà un ulteriore danno.