

I porti meridionali, le regole per la realizzazione delle infrastrutture ed il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Pietro Spirito

La distanza tra la retorica e le azioni politiche costituisce uno degli aspetti più critici nella realtà dei nostri tempi. Questa divaricazione introduce elementi che rischiano di aggravare alcuni dei nodi strutturali che hanno caratterizzato la storia economica della Repubblica.

La connettività rappresenta una chiave strategica di competitività. In un mondo in cui le comunicazioni, fisiche e telematiche, sono l'ossatura del tessuto produttivo e sociale, il Mezzogiorno rischia, ancora una volta, di perdere una occasione difficilmente ripetibile per riscrivere l'architettura della propria dimensione industriale.

Nel mondo post-pandemico, l'Europa ha deciso di dotarsi di uno strumento innovativo, costituito da un fondo comune per il rilancio economico. Da diversi decenni era sotto gli occhi di molti che la scelta di politiche restrittive e recessive, dettate dai parametri di Maastricht, aveva condotto ad un indebolimento dei legami comunitari. La Brexit ne ha costituito in qualche modo l'estrinsecazione.

Ora che l'Unione Europea decide di cambiare passo, sia pure con fatica e con contraddizioni interne, nella responsabilità degli Stati nazionali è affidata la scelta dei cantieri strategici che saranno finanziati con indebitamento comunitario. Le tre priorità strategiche fissate nella agenda europea sono la digitalizzazione e l'innovazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale. Questi assi di intervento, se ci pensiamo bene, possono essere sorretti solo da adeguate infrastrutture.

Nel documento di Minima Moralia *“Next Generation Italia: riforme & investimenti”*, correttamente si sottolinea che *“solo una riforma delle procedure e una rivitalizzazione delle strutture dell'amministrazione pubblica che le sovrintendono posso portare alla realizzazione delle opere previste e finanziate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)”*.

I tempi medi per realizzare le opere rilevanti si aggirano in Italia tra gli 11 ed i 14,5 anni, e sono incompatibili con tutti gli orizzonti di spesa delle risorse comunitarie. Per il Next Generation EU è stato fissato come termine di realizzazione il 2026. A legislazione vigente anche le opere finanziate e progettate corrono il rischio di non rispettare tale scadenza.

Da diversi anni la discussione politica mette al suo centro la necessità e l'urgenza della semplificazione, con risultati sinora particolarmente deludenti, ad eccezione della ricostruzione del Ponte Morandi, realizzato in tempi europei grazie alla provvida decisione di applicare esclusivamente le regole comunitarie.

Il codice degli appalti ha mostrato tutta la sua inadeguatezza. La strada per semplificare consiste nel disboscare tutto ciò che è superfluo. Andare direttamente alla fonte del diritto europeo ha mostrato una elevata efficacia attuativa. Questo processo di disintermediazione deve riguardare anche quelle sovrastrutture che sono diventate

produttrici di indirizzi comportamentali di natura giuridica che hanno reso ancora più complessa la stessa normativa nazionale.

Insomma, non solo per realizzare quei progetti che sono contenuti nel presente quaderno, ma anche per attuare i più semplici interventi contenuti nel PNRR sulle infrastrutture, è assolutamente necessario intervenire in profondità per semplificare l'assetto normativo in materia di opere pubbliche.

Poi viene la questione della scelta delle opere infrastrutturali effettivamente prioritarie per dare uno slancio decisivo alla ripresa di competitività e di produttività per il nostro Paese. Affrontiamo in questo articolo la questione dei porti, che sono una cerniera strategica per collegare l'Italia al mondo nel settore delle merci e per stabilire una relazione tra turismo e sviluppo.

Nella prima bozza del documento italiano sul *Next Generation EU* (PNRR) in circolazione dal 6 dicembre 2020, si conferma, ove mai vi fosse stato bisogno di disporre di ulteriori asseverazioni, la drammatica sottovalutazione dei porti meridionali nello scenario logistico nazionale.

Nella parte molto stringata dedicata al sistema portuale nazionale si legge che *“i porti maggiormente interessati dall'intervento (Genova e Trieste) sono snodi strategici per l'Italia e per il commercio nel Mediterraneo per i quali si prevede lo sviluppo delle infrastrutture portuali e delle infrastrutture terrestri di interconnessione”*.

Insomma, torna di attualità la vecchia tesi delle due *“ascelle”* portuali settentrionali, rispettivamente collocate nel Mar Tirreno e nel Mar Adriatico, mentre il resto del sistema è visto sostanzialmente in una funzione ancillare.

Eppure, gli scali delle regioni meridionali contribuiscono per più del 40% alla movimentazione delle merci dell'intero comparto marittimo nazionale, ed hanno anche un ruolo decisivo per lo sviluppo turistico, nel settore del traffico dei passeggeri e delle crociere.

Diventa urgente una rivisitazione di questo approccio inadeguato al tema della portualità italiana, che rischia solo di generare un ulteriore indebolimento della nostra connettività con i mercati internazionali. I porti di Genova e Trieste sono soprattutto funzionali alla geografia economica degli altri Paesi comunitari.

Non a caso gli ungheresi ed i tedeschi stanno pensando di investire a Trieste, mentre Genova è oggetto di contesa tra grandi armatori e grandi terminalisti: investendo nel porto ligure daremmo solo un grande vantaggio competitivo ad una delle grandi multinazionali del mare.

Il *Next Generation EU*, per come è concepito secondo le linee guida comunitarie, dovrebbe favorire il riequilibrio territoriale e la ripresa economica. La prima bozza del documento italiano appare invece ricalcare approcci tradizionali, senza una idea di rilancio strutturale del Mezzogiorno. In questo quadro non viene attribuita sufficiente rilevanza ai porti, che costituiscono un asset formidabile per migliorare la connettività e per ricucire i territori, soprattutto quelli che presentano deficit di accessibilità.

Nelle discussioni che sono seguite alla presentazione della prima bozza del PNRR, l'unico documento strutturato che è stato elaborato sono *“Le 62 considerazioni di Italia Viva sulla proposta italiana per il Recovery Plan”*, datata il 30 dicembre 2020, in cui

l'attenzione è stata maggiormente centrata sulla scarsità delle risorse per gli investimenti, in particolare nei settori della sanità, della cultura e del turismo.

Per quanto riguarda il tema di nostro interesse, viene fatto osservare che in tema di porti *“si citano solo Genova e Trieste. Perché non Gioia Tauro o Taranto o Cagliari? Il Mezzogiorno non può essere solo decontribuzione (sacrosanta misura impostata dal Jobs Act, noi siamo favorevoli) ma deve essere infrastrutture e sviluppo sulla base del modello Masterplan voluto dal sottosegretario De Vincenti”*.

Anche nel documento di Italia Viva, tuttavia, non si esprime una visione complessiva del sistema portuale nazionale e meridionale. Citare solo i porti *hub* del Mezzogiorno costituisce un errore strategico perché funzione almeno altrettanto importante svolgono i porti *gateway* del Mezzogiorno (tra gli altri Bari, Napoli, Salerno). Non basta solo tirare la giacchetta per un riequilibrio nella assegnazione delle risorse finanziarie verso la portualità meridionale per disegnare una strategia coerente di recupero e di rilancio della portualità nelle regioni meridionali e della logistica nazionale.

Giungiamo poi al terzo atto provvisorio della strada articolata e contraddittoria lungo il sentiero che conduce alla presentazione del documento italiano agli organismi comunitari, che deve avvenire entro il prossimo mese.

La seconda bozza del PNRR, elaborata dal Ministero dell'Economia e diffusa, a distanza di un mese dal primo documento. il 7 gennaio 2021, opera un *maquillage* contabile furbesco, mantenendo l'impianto precedente ed aggiungendo altre fonti di finanziamento di natura differente per rispondere alle critiche che intanto erano intervenute.

Oltre ai 196 miliardi di euro, tra *grants* e *loans*, il Governo decide di ricorrere anche ad un ulteriore apporto finanziario fornito, sempre nell'ambito del Next Generation EU, da 13 miliardi di euro di *React-EU* e da 1,2 miliardi del *Just Transition Fund*.

Ma dove diventa imbarazzante l'esercizio contabile è quando viene anticipata, ai fini della integrazione del piano, la programmazione nazionale dei fondi di coesione comunitaria (FSC), con una dotazione di 20 miliardi di euro, *“con l'obiettivo di rafforzare, a livello sia generale che di concentrazione al Mezzogiorno, gli interventi coerenti e complementari con gli obiettivi di riequilibrio e sviluppo territoriale propri della politica di coesione nazionale, accelerandone la realizzazione attraverso i meccanismi propri del PNRR”*.

In questo caso siamo in presenza di una mistificazione vera e propria. Tali fondi sono la continuità di una politica strutturale pluridecennale da parte dell'Unione Europea a vantaggio delle regioni comunitarie a minore tasso di sviluppo. Sommare le risorse della coesione territoriale con quelle del Next Generation EU consente solo di far quadrare contabilmente le richieste, ma distorce le finalità delle due differenti fonti finanziarie, facendole collassare in un unico contenitore, appositamente creato.

Del resto, se poi si torna alla Missione 3 (*Infrastrutture per la mobilità sostenibile*), sulla seconda componente (*Intermodalità e logistica integrata*) non solo si riducono le risorse disponibili rispetto alla prima versione del PNRR (da 4,1 a 3,7 miliardi di euro), ma si ribadisce ancora una volta che si *“prevede un programma nazionale per gli investimenti per la logistica e la digitalizzazione dei porti – a partire da Genova e Trieste”*.

Ancora una volta i porti meridionali non sono nemmeno citati, in un quadro che restringe, come abbiamo evidenziato, le risorse disponibili complessivamente per circa 400 milioni di euro. Insomma, nel Paese degli oltre ottomila chilometri di costa non si riesce ancora a rendere evidente che sulla connettività marittima e sulla qualità logistica si gioca una delle partite strategicamente più rilevanti per il futuro del Mezzogiorno e dell'Italia.

Nella terza versione del PNRR, aggiornata il 12 gennaio scorso, mentre si confermano le quantità decrescenti di risorse destinate alla portualità rispetto alla prima versione, muta l'accento discorsivo, finalmente l'includendo i porti meridionali nella parte descrittiva delle azioni: *“la missione ha l'obiettivo di sviluppare un sistema portuale competitivo su tutto il territorio nazionale capace, da un lato di giocare un ruolo importante insieme ai porti del Nord Europa per i traffici oceanici – in tal senso il completamento dei valichi alpini (a partire da Gottardo e Brennero) e dei collegamenti TEN T con i porti dell'Alto Tirreno e dell'Alto Adriatico, consentiranno all'Italia di godere di uno sviluppo coerente con la sua posizione geografica. Dall'altro, anche in considerazione del ruolo strategico che possono assumere per il rilancio della competitività dei Paesi, i necessari interventi infrastrutturali e di logistica permetteranno una valorizzazione del ruolo dei porti del Sud Italia nei trasporti infra-mediterranei e per il turismo”*.

Va osservato innanzitutto che puntare su uno sviluppo portuale coerente con la posizione geografica del Paese è un errore drammatico di prospettiva. Non è la collocazione sulla mappa che conferisce di per sé un ruolo al sistema degli scali marittimi. Sono piuttosto i sistemi industriali alle spalle della portualità che ne determinano la rilevanza.

Non fare nemmeno cenno al rapporto tra manifattura, logistica e portualità testimonia una visione fragile sul ruolo che le infrastrutture svolgono nella modernità. I porti, nella loro funzione commerciale, devono essere un *asset* per la competitività delle industrie che scambiamo materie prime e prodotti finiti su scala internazionale.

Soprattutto per un Paese come l'Italia, che non può vivere prevalentemente sulla domanda interna, ma che deve essere capace di valorizzare le proprie competenze industriali sui mercati mondiali, è dal rapporto tra industria, logistica e portualità che può determinarsi una rinnovata capacità competitiva.

Ai porti del Mezzogiorno, nel terzo documento del PNRR, sono assegnate due missioni, una legata ai traffici intra-mediterranei ed una allo sviluppo del turismo. Quanto al primo punto, che pure costituirebbe un tema fondamentale di posizionamento internazionale dell'Italia e dell'Europa nel delicato quadrante Mediterraneo, nulla si aggiunge, se non un concetto vagamente legato al ruolo delle zone economiche speciali, senza comprenderne sino in fondo il legame intimo che ci deve essere tra inspessimento industriale del Mezzogiorno e sviluppo della portualità meridionale, con un rilancio della funzione logistica decisiva per la modernizzazione dello stesso apparato produttivo.

Sul secondo punto, invece si lascia spazio ad un ruolo della portualità meridionale orientato prevalentemente ai fini turistici: *“Lo sfruttamento turistico del Mezzogiorno è infatti una delle ricchezze che l'Italia deve sfruttare maggiormente, e si lega ad una*

maggior accessibilità delle coste delle regioni meridionali anche dal lato marittimo". Insomma, nella terza versione del PNRR nella quale finalmente compaiono i porti del Mezzogiorno, la funzione primaria che viene assegnata a questi scali è quella di porti "cartolina", attrattivi per il turismo, con un affaccio sul Mediterraneo per quanto riguarda gli scambi interni a questa area. Forse era persino meglio non citare nemmeno gli scali del Mezzogiorno, per carità di Patria.