

I porti italiani nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Di Pietro Spirito, Universitas Mercatorum

Siamo infine giunti a riveder le stelle, come avrebbe detto il Sommo Poeta, di cui festeggiamo il settecentesimo anniversario dalla nascita. Il 29 aprile scorso il Piano Nazionale di Rilancio e Resilienza (PNRR) è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, dopo aver ricevuto prima il voto favorevole dei due rami del Parlamento. Il documento è stato quindi inviato dal Governo alla Commissione Europea, esattamente nell'ultimo giorno utile previsto per la consegna.

Questo atto finale deve però essere letto assieme agli altri due fotogrammi che formano il trittico della discussione svoltasi tra le forze politiche, nel periodo tra l'inizio di dicembre dello scorso anno e la fine di aprile del 2021.

Approfondiremo questo viaggio nella discussione sulle riforme e sugli investimenti necessari nel settore portuale.

La prima versione del PNRR, datata 6 dicembre 2020, conferma, ove mai vi fosse 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 nel settore del traffico dei passeggeri e delle crociere. L'assenza di alcun riferimento al sistema portuale meridionale desta ancor di più stupore, dal momento che uno degli assi attorno ai quali ruota il programma Next Generation EU riguarda il superamento degli squilibri territoriali.

Rispetto alla prima versione del PNRR risulta 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, nella attuale configurazione della logistica italiana, 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 quasi esclusivamente nel porto ligure daremo un grande vantaggio competitivo ad una delle multinazionali del mare.

Oltretutto, la quota poi rilevante delle risorse destinate agli investimenti nella portualità (3.3 miliardi di euro per la durata del PNRR, sino al 2026) viene indirizzata per la realizzazione della diga foranea di Genova, con uno stanziamento previsto di 500 milioni di euro, rispetto ad un costo dell'intero progetto pari, secondo le stime più attendibili, a poco meno di 2 miliardi di euro.

Al di là dell'opinabile approccio di stanziare risorse pari ad un quarto del totale del costo di investimento, vale la pena di sottolineare che si potrebbe sin da ora adottare il nome per questa infrastruttura: la potremo chiamare Diga Cavalier Aponte, dal momento che il quasi esclusivo beneficiario di un'opera così ingente e costosa è l'armatore sorrentino, trapiantato ormai da decenni a Ginevra. In fondo è sempre bene dare un nome alle opere: così come nel porto di Napoli esiste la Diga Duca d'Aosta, a Genova si costruirà la Diga Cavalier Aponte.

Quello che non viene sottolineato con sufficiente lucidità nella prima bozza del PNRR è il legame sempre più stretto che si è generato tra porti, industria e logistica. Solo la costruzione di questa triangolazione consente di generare un meccanismo competitivo. L'ambiente istituzionale nel quale si creano tali condizioni sono le zone economiche speciali (Zes).

Nelle regioni meridionali sono state costituite, ma non si è lavorato per attrarre investimenti manifatturieri, come è accaduto nelle Zes di successo nel mondo, mediante incentivi, semplificazioni, strumenti finanziari. Proprio questa nuova chiave di politica industriale ha rappresentato la formula di successo dei porti di Tanger Med in Marocco o Shenzhen in Cina.

A distanza di poco più di un mese si giunge, il 12 gennaio del 2021, alla seconda bozza del PNRR: è uno degli ultimi atti politici del Governo Conte 2. Nella parte relativa alla portualità si compie solo una correzione di rotta lessicale, per porre rimedio alla mancata citazione della portualità meridionale. Non cambia neanche di un millimetro la cifra stanziata, ma i redattori del documento applicano una retorica all'immobilismo, assegnando alla portualità meridionale una duplice missione: da un lato garantire i collegamenti nello spazio marittimo mediterraneo e dall'altro cogliere le opportunità di sviluppo turistico.

Non viene colto per nulla il dato che il porto di transhipment di Gioia Tauro propone il proprio posizionamento in un perimetro estraneo rispetto alla duplice missione individuata dagli estensori del documento.

Il porto di Gioia Tauro è una cerniera dei traffici transoceanici da e per l'Oriente: arrivano e partono le navi madre, e le navi feeder servono a raggiungere le destinazioni conclusive dei containers. Fanno capolino in questa seconda bozza del PNRR anche le Zes, più come petizione di principio che non come strumento da mettere effettivamente in grado di generare attrazione di investimenti. Insomma, nella seconda versione del PNRR, le scelte restano identiche, mentre le parole tentano di costruire una operazione retorica di recupero dei porti meridionali, che però risulta maldestra e posticcia.

Segue una fase di interruzione determinata dalla crisi di governo, sino all'insediamento di Mario Draghi alla presidenza del consiglio dei ministri. La fase di elaborazione successiva del PNRR nella versione conclusiva avviene tutta in apnea, senza che trapeli nulla, sino a quando si arriva agli ultimi dieci

giorni di aprile, nel corso dei quali il documento viene presentato alle forze di maggioranza, poi discusso in Parlamento ed infine approvato in Consiglio dei Ministri.

Per la portualità viene operata un'altra immersione nelle acque profonde della ambiguità. Nel documento finale del PNRR non si argomentano le ragioni poste alla base della selezione degli investimenti, che peraltro rimangono sostanzialmente eguali rispetto alla seconda versione del piano, come dimostra la ripartizione dei fondi che viene illustrata in un documento dal Ministro Enrico Giovannini. Si aggiungono 600 milioni di euro destinati alle Zes per le infrastrutture necessarie per potenziare l'armatura delle connessioni necessarie per garantire una maggiore attrattività degli investimenti industriali e logistici. Si tratta di un risultato da ascrivere all'impegno del Ministro per la Coesione, Mara Carfagna. E complessivamente ai porti nazionali saranno destinati poco meno di 4 miliardi di euro: sostanzialmente ciò che era stato deciso in precedenza con l'aggiunta del fondo per le infrastrutture nelle zone economiche speciali.

Restano le osservazioni espresse quindi in precedenza su un programma di investimenti che concentra troppo le risorse nei porti di Genova e Trieste, con una distribuzione a pioggia di finanziamenti per gli altri porti, essenzialmente per elettrificazione delle banchine e azioni di efficientamento energetico. Insomma, emerge un disegno strategico implicito del sistema portuale nazionale sbilanciato e concentrato ancora una volta negli approdi al servizio del Nord Italia e dell'Europa Centrale. Sul cold ironing va sottolineato che i costi di gestione per gli armatori rischiano di vanificare gli investimenti che saranno realizzati: ricordiamo che nei porti di Livorno e di Vado sono operativi due impianti di elettrificazione delle banchine, che però sono rimasti senza alcuna utilizzazione. Ovviamente esiste una ragione economica per questi due fallimenti.

Quando le navi restano in banchina durante il giorno il costo dell'energia elettrica è tale da rendere assolutamente diseconomico il ricorso a tale tecnica. Nei Paesi scandinavi, dove operano con successo le banchine elettrificate, i governi hanno messo mano al portafoglio per ristorare i costi aggiuntivi che gli armatori debbono sostenere per il ricorso a questa tecnica.

Alla base di un disegno strategico così lacunoso sul sistema portuale italiano esiste una carenza di visione geopolitica e geoeconomica. Per l'intera Unione Europea la partita dei prossimi due decenni si giocherà nel Mediterraneo: un quarto dei traffici marittimi mondiali transitano nel Mare Nostrum, all'interno del quale la Cina ha posizionato le due pedine strategiche di posizionamento nel porto del Pireo e nei porti del Nord-Africa. Dal punto di vista militare la Russia e la Turchia stanno progressivamente incrementando la propria sfera di influenza mediante il ricorso ad una presenza militare sempre più visibile, dalla Siria alla Libia.

L'Unione Europea non potrà mai aspirare ad un ruolo nel confronto tra le grandi potenze se non sarà in grado di imporre il proprio punto di vista in casa sua, vale a dire nel sistema mediterraneo. L'Italia potrebbe e dovrebbe svolgere questo ruolo, assieme a Francia, Spagna, Grecia. Il Next Generation EU prevederebbe non soltanto azioni nazionali dei singoli membri, ma anche interventi trasversali di diverse Nazioni su temi strategici di interesse comune.

Che a nessuno sia venuto in mente di costruire un disegno di consolidamento e di sviluppo per il Southern Range mediterraneo è sintomo di una grave debolezza strategica del pensiero comunitario.

La principale innovazione contenuta nella ultima versione del PNRR riguarda lo stretto legame che si costruisce tra piano degli investimenti e riforme per la modernizzazione. Sin dall'inizio questo principio costituiva un pilastro nelle linee guida del Next Generation EU. Ciononostante, anche perché si trattava di questione divisiva, il Governo Conte 2 aveva lasciato tale questione sullo sfondo. Il Governo Draghi non ha potuto tralasciare take questione prioritaria, anche se poi dovrà confrontarsi con una larga maggioranza parlamentare che è ancor più divisa ed incerta sulle riforme. È proprio su questo terreno, più che non sulla allocazione delle risorse per gli investimenti, che si giocherà il destino del PNRR agli occhi della Commissione Europea, che ne dovrà monitorare l'attuazione, ed agli occhi degli altri Paesi comunitari, che continuano a nutrire dubbi sulla capacità dell'Italia di uscire dalle secche del suo declino.

Anche per l'organizzazione futura dei porti il disegno riformatore sarà un elemento centrale. Sono previsti una serie di interventi importanti per superare gli immobilismi che hanno rallentato la competitività del sistema italiano. Innanzitutto, la semplificazione normativa dovrebbe consentire tempi di attraversamento minori per la realizzazione degli investimenti.

Poi sarà definito finalmente un regolamento sulle concessioni che si attende dalla legge 84/94, con la definizione dei criteri in base ai quali saranno assegnate ai privati le concessioni delle attività economiche nei porti.

Si vedrà come saranno superare le resistenze che si preannunziano già per le concessioni turistico ricreative, per le quali oggi esiste una legge nazionale, in ampio e chiaro contrasto con la normativa comunitaria, che prevede una proroga di queste concessioni al 2033.

Infine, sulle zone economiche speciali comincia a farsi strada l'ipotesi, che sarebbe destinata a dare una effettiva svolta, di introdurre l'autorizzazione unica per gli insediamenti delle attività economiche all'interno del perimetro delle Zes già operative. Questa sarebbe davvero una svolta di significato positivo per il Mezzogiorno, che potrebbe essere terreno avanzato di sperimentazione per una sburocratizzazione delle procedure amministrative di autorizzazione all'avvio di nuove attività economiche.

Proprio sul fronte delle riforme si potrà misurare l'efficacia delle azioni previste dal PNRR. Superare l'ingessamento burocratico - che ha sinora impedito una risposta competitiva dei porti italiani rispetto alla evoluzione dei mercati - sarà la sfida fondamentale per consentire al sistema portuale italiano di supportare il tessuto industriale mediante una adeguata organizzazione logistica.