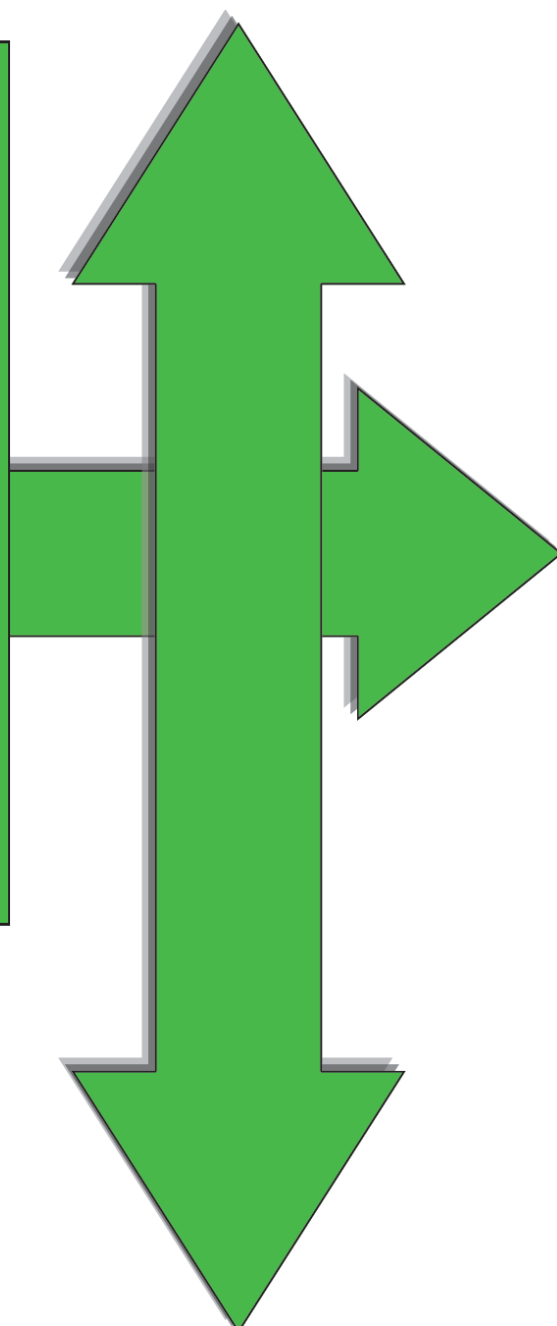


R.E.Po.T.
Rivista di
Economia e
Politica dei
Trasporti



Anno 2017, Numero 3

Rivista Scientifica della Società Italiana di
Economia dei Trasporti e della Logistica



ISSN 2282-6599



Deficit di traffici e deficit di governance? L'evoluzione della normativa portuale e i trend della portualità delle regioni del Sud Italia

Oliviero Baccelli^{1*}

¹ *Centro di Economia Regionale, Trasporti e Turismo (CERTeT) dell'Università Bocconi di Milano*

Sommario

Il paper si pone l'obiettivo di analizzare le continue evoluzioni della normativa nazionale in tema di portualità a partire dalla prima riforma del 1994 sino ai decreti ministeriali adottati nel 2016 e 2017 e di valutare gli effetti sui trend dei traffici nel settore delle rinfuse solide, nei traffici containerizzati e nel mercato Ro/Ro per sviluppare una prima risposta alla domanda se e come il modello di governance abbia influito sulle performance delle tre filiere marittimo portuali nei principali porti del Sud Italia.

Il contributo è volto ad offrire alcune considerazioni di contesto istituzionale e di governance a supporto della pianificazione dello sviluppo delle realtà portuali del Sud Italia inserite nel Programma Operativo Nazionale Infrastrutture e Reti 2014/2020, cioè il principale strumento finalizzato a garantire uno sviluppo competitivo dei territori delle regioni meno sviluppate del Mezzogiorno e a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale

L'approfondimento è suddiviso in cinque fasi principali.

1. Approfondimento degli elementi salienti del modello di governance pre-esistente e le innovazioni specifiche introdotte in modo graduale nel corso degli anni dal legislatore sino alla riforma completata nel 2017;
2. Valutazione degli specifici strumenti a disposizione delle Autorità di Sistema Portuale per lo sviluppo dell'intermodalità e della logistica per incrementare i traffici portuali;
3. Analisi e valutazione dei trend dei traffici nei porti del Sud Italia nei mercati delle rinfuse solide, dei traffici containerizzati e del segmento Ro/Ro dal 2000 al 2017;
4. Analisi di benchmark dei trend nei porti comparabili per contesto di mercato nel Mediterraneo Centrale e Occidentale;
5. Una prima valutazione delle relazioni fra evoluzioni dei traffici nei porti del Sud Italia e modelli di governance.

In particolare l'analisi prende in considerazione gli strumenti messi a disposizione dal legislatore sin dal 1997 per lo sviluppo di sistemi integrati ed intermodali a supporto dello sviluppo dei traffici portuali, attraverso sia una disamina dell'evoluzione normativa di questi strumenti, avvenuta con l'approvazione di specifici decreti ministeriali, sia un confronto con quanto sviluppato dalle best practices della portualità nazionale.

Le analisi di benchmark qualitative e quantitative hanno messo ben in evidenza una mancata capacità da parte delle Autorità Portuali sino al 31 Dicembre 2016 e successivamente dalle Autorità di Sistema Portuale del Sud Italia di cogliere appieno le potenzialità degli strumenti legislativi e come questo abbia portato la portualità meridionale ad una lenta e costante marginalizzazione rispetto ai flussi internazionali dei traffici container e di rinfuse solide. Al contrario, nel caso della filiera logistica basata sui traffici Ro/Ro, dove i modelli organizzativi e le tecnologie sono più semplici e i soggetti decisionali sono un numero molto ristretto, si ha un trend di sviluppo, sebbene inferiore alla media nazionale.

* Autore a cui inviare la corrispondenza: Oliviero Baccelli (oliviero.baccelli@unibocconi.it)

Una visione eccessivamente localistica del ruolo del porto da parte dei soggetti chiamati alla pianificazione e lo sviluppo della portualità ha contribuito a questo risultato che è largamente al di sotto dei trend generali. Il lavoro si conclude con una serie di considerazioni rispetto alla concentrazione degli sforzi di pianificazione e di programmazione all'interno del PON infrastrutture e Reti 2014-2020 basata sul modello di Aree Logistiche Integrate, in quanto appare particolarmente opportuna per cercare di invertire il trend negativo dei principali segmenti di mercato della portualità meridionale.

Parole chiave: Porti, Sud Italia, governance.

1. Introduzione

Il paper si pone l'obiettivo di analizzare le continue evoluzioni della normativa nazionale in tema di portualità a partire dalla prima riforma del 1994 sino ai decreti ministeriali adottati nel 2016 e 2017 e di valutare i trend dei traffici nel settore delle rinfuse solide, nei traffici containerizzati e nel mercato Ro/Ro per sviluppare una prima risposta alla domanda se e come il modello di governance abbia influito sulle performance delle tre filiere marittimo portuali nei principali porti del Sud Italia¹.

Il contributo è volto ad offrire alcune considerazioni di contesto istituzionale e di governance a supporto della pianificazione dello sviluppo delle realtà portuali del Sud Italia inserite nel Programma Operativo Nazionale Infrastrutture e Reti 2014/2020², cioè il principale strumento finalizzato a garantire uno sviluppo competitivo dei territori delle regioni meno sviluppate del Mezzogiorno e a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. Il focus è sulle performance portuali delle principali realtà del Sud Italia, quali quelle di Napoli, Salerno, Gioia Tauro, Messina, Milazzo, Palermo, Trapani, Augusta, Catania, Taranto, Brindisi e Bari.

L'approfondimento è suddiviso in cinque fasi principali.

1. Approfondimento degli elementi salienti del modello di governance pre-esistente e le innovazioni specifiche introdotte in modo graduale nel corso degli anni dal legislatore sino alla riforma completata nel 2017;
2. Valutazione degli specifici strumenti a disposizione delle Autorità di Sistema Portuale per lo sviluppo dell'intermodalità e della logistica per incrementare i traffici portuali;
3. Analisi e valutazione dei trend dei traffici nei porti del Sud Italia nei mercati delle rinfuse solide, dei traffici containerizzati e del segmento Ro/Ro dal 2000 al 2017;

¹ I traffici di rinfuse liquide dipendono nella maggior parte dei casi da scelte di strategie aziendali di grandi multinazionali in cui la capacità delle pubbliche amministrazioni è limitata ed inoltre la rilevanza dei temi dell'intermodalità e della logistica per i flussi di rinfuse liquide è limitata, pertanto questo mercato non viene preso in analisi in questo studio.

² Basilicata, Campania, Calabria, Puglia e Sicilia. L'Asse Prioritario 2 del PON è relativo al Miglioramento della competitività dei sistemi portuali e interportuali nei termini di un potenziamento delle infrastrutture e attrezzature portuali, nei porti con Autorità costituita, di potenziamento dei collegamenti multimodali di porti e interporti con la rete globale ("core network"), favorendo una logica di unitarietà del sistema, di ottimizzare la filiera procedurale e doganale, anche attraverso lo sviluppo di piattaforme doganali a supporto dello sviluppo di Port Community System.

4. Analisi di benchmark dei trend nei porti comparabili per contesto di mercato nel Mediterraneo Centrale e Occidentale;
5. Una prima valutazione delle relazioni fra evoluzioni dei traffici nei porti del Sud Italia e modelli di governance.

2. Gli elementi principali della Legge 84/94 (prima riforma dei porti)

La Legge 84/94 (nota anche come prima legge di riforma dei porti) ha posto le basi per il superamento della paralisi che caratterizzava la portualità del paese a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta determinata da una mancanza di investimenti, da una eccessiva burocratizzazione delle attività e una organizzazione del lavoro e delle operazioni non più in linea con il mutato contesto del trasporto via mare (Ferrari e Tei, 2016, Baccelli, O., Percoco M, Tedeschi, A., 2008). L'applicazione del modello landlord per la gestione dei porti, in cui la distinzione dei ruoli fra settore pubblico e settore privato è molto chiara, l'abolizione della riserva del lavoro portuale insieme al passaggio delle attività terminalistiche ad operatori privati, unitamente alla contemporanea apertura del nuovo scalo di Gioia Tauro, contribuirono nel volgere di pochi anni ad un forte recupero dei traffici da parte della portualità meridionale rispetto ai porti concorrenti (Baccelli, O., Ravasio M., Sparacino, G. 2007 e Baccelli e Senn, 2008).

In modo schematico, le caratteristiche principali della Legge 84/94 possono essere sintetizzate nei seguenti punti:

1. Istituisce nei porti principali l'Autorità Portuale (AP) con compiti di:
 - indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali;
 - manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni dell'ambito portuale;
 - affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali (esempio: i servizi di pulizia e raccolta rifiuti, i servizi idrici, i servizi informatici e telematici ecc.);
2. Indica gli strumenti a disposizione delle AP: concessione o revoca delle licenze, controllo della congruità delle tariffe, realizzazione del Piano Operativo Triennale e del Piano Regolatore Portuale;
3. Vieta alle AP l'esercizio e la gestione delle operazioni portuali, sia direttamente che attraverso la costituzione o la partecipazione in società. Questo aspetto sarà successivamente rivisto, modificando il comma 6 dell'art.6 della Legge 84/94, con l'art. 8-bis del D.L. 30 dicembre 1997, n. 457, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione 27 febbraio 1998, n. 30 dove si indica come eccezioni quelle società "ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche";
4. Dispone che le funzioni di polizia e di sicurezza restino nella competenza dell'Autorità marittima (Capitaneria di Porto) anche nei porti retti da una AP;
5. I servizi tecnico nautici (pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio) vengono ancora considerati servizi pubblici.

Le entrate di bilancio per le AP possono essere in sintesi ricondotte alle seguenti macrovoci:

1. Canoni di concessione delle aree demaniali;
2. Gettito delle tasse sulle merci sbarcate ed imbarcate e delle tasse di ancoraggio (la normativa ha avuto evoluzioni negli anni 2009³ e 2010 tese alla semplificazione e alla devoluzione diretta alle AP di tasse un tempo devolute allo Stato);
3. Proventi di autorizzazione per le operazioni portuali;
4. Eventuali proventi derivanti dalla cessione degli impianti ai nuovi concessionari;
5. Contributi delle Regioni, degli enti locali ed altri enti pubblici;
6. Entrate diverse.

Sulla base dell'art.5 comma 8 della legge 84/94 le Autorità Portuali, a copertura dei costi sostenuti per le opere da esse stesse realizzate, possono imporre soprattasse a carico delle merci imbarcate o sbarcate, oppure aumentare l'entità dei canoni di concessione. Sono considerate opere di grande infrastrutturazione le costruzioni di canali marittimi, le dighe foranee di difesa, di darsene, di bacini e di banchine attrezzate, nonché l'escavazione e l'approfondimento dei fondali.

Alla fine del 2016 le Autorità Portuali che avevano attivato le forme di tassazione di scopo specifiche attivabili sulla base della normativa, erano solo tre (Genova, Trieste e Civitavecchia) e nel corso del 2017 nessuno dei nuovi enti (le Autorità di Sistema Portuale) ha inserito nuove soprattasse oltre a quelle esistenti.

In particolare l'Autorità Portuale di Genova ha ricavi annui pari a circa 5 milioni di Euro per la soprattassa sulle merci e circa 3 milioni di Euro per la soprattassa legata alla copertura dei costi aggiuntivi per la security in ambito portuale. A Trieste l'importo dei ricavi derivanti da soprattassa è stato di 447.000 Euro nel 2016. Il terzo caso, quello relativo all'Autorità Portuale di Civitavecchia è il più rilevante in termini di importi. Infatti, nel 2016 nei porti di Civitavecchia, Gaeta e Fiumicino le entrate legate alla soprattassa sono state pari a 9,7 milioni di euro. Con Decreto del Presidente della repubblica del 7 Febbraio 2017 la soprattassa sulle merci prevista dal 1 gennaio 2015 nei porti di giurisdizione dell'Autorità di Civitavecchia è stata giudicata illegittima in quanto nel decreto del Presidente dell'AP non si fa riferimento all'atto programmatico che avrebbe dovuto prevedere la realizzazione delle opere per le quali l'Autorità intende provvedere con risorse finanziarie da reperire con la soprattassa. Inoltre, l'aumento della tassa era stato finalizzato alla copertura delle spese di gestione degli impianti di depurazione in ambito portuale che, però, «non hanno carattere straordinario» e di conseguenza, come evidenziato dai giudici del Consiglio di Stato, «non rientrano tra le

³ In particolare, la tassa e la soprattassa di ancoraggio, dovute dalle navi che compiono operazioni commerciali in un porto, rada o spiaggia dello Stato, sono state accorpate in un'unica tassa denominata "tassa di ancoraggio"; inoltre la tassa erariale e quella portuale sulle merci imbarcate e sbarcate sono state accorpate in un solo tributo denominato "tassa portuale". Il gettito di entrambe le tasse è attribuito alle autorità portuali, come previsto da DPR 28.5.2009, n.107, su G.U. n.180 del 5.8.2009 e da Nota Agenzia Dogane prot.n.111270 del 18.8.2009

opere per le quali la legge n. 84/94 ha attribuito alle autorità portuali la potestà impositiva della sovrattassa».

Nessuna delle Autorità Portuale delle regioni del Sud Italia ha utilizzato sino ad ora lo strumento finanziario della sovrattassa per reperire ricavi aggiuntivi finalizzati alla realizzazione di nuove infrastrutture.

3. Le criticità emerse nell'applicazione della legge 84/94 e le evoluzioni approvate nel 2011

La Legge 84/94 individuava inizialmente 18 porti di interesse nazionale (poi divenuti 24 nel corso degli anni) e prevedeva una logica di pianificazione e controllo delle attività portuali basata sugli istituti giuridici della concessione e della licenza, consentendo che la prestazione del servizio portuale sia resa da imprese business oriented. Le conseguenze di questo approccio hanno in sintesi portato ad un ruolo per l'Autorità Portuale limitato agli ambiti di pianificazione e controllo del sedime portuale. Questo è avvenuto in una fase di evoluzione di mercato delle principali filiere marittimo-portuali in cui la competizione tra gli ambiti portuali ha smesso di essere determinata dall'efficienza nelle operazioni di banchina, ma ha cominciato a basarsi sulla competitività dei corridoi intermodali di trasporto. La rigidità di questo ruolo ha portato ad evidenti difficoltà nella possibilità di incidere su tutto ciò che attiene alla supply chain, in particolare al di fuori dei confini del porto.

Cionondimeno, la Legge 84/94, al fine di pianificare l'attività portuale, prevede che ogni Autorità Portuale debba essere dotata di un proprio Piano Regolatore Portuale e di un Piano Operativo Triennale. Tali piani, nel tempo, sono risultati di complessa e lunga approvazione, visto anche il ruolo giocato dai diversi organi di governo delle Autorità Portuali (in particolare il Comitato Portuale che era composto da rappresentanti dei differenti attori coinvolti nelle attività portuali). Assieme alla rigidità dei piani regolatori, anche lo strumento concessorio si è nel tempo dimostrato uno strumento spesso troppo rigido per incentivare gli operatori a migliorare la propria attività. Infatti, nel sistema delineato dalla L.84/94, ogni operatore privato operante in porto deve essere dotato (artt. 16 e 18) di un'autorizzazione e di una concessione nel caso necessiti di un'area in esclusiva. All'interno di tali atti, risultano definite tutte le caratteristiche dell'attività svolta, compresa la loro durata, e una volta assegnate possono essere introdotte solo modifiche concordate e approvate dal comitato portuale. Se da un lato, quindi, le concessioni hanno permesso di attirare inizialmente numerosi investitori, esse hanno anche irrigidito il sistema. Infatti, in media, le concessioni in Italia durano circa 20 anni (con picchi di oltre 60) influenzando sulle potenzialità dei singoli porti di adattarsi ai sempre più rapidi cambiamenti che caratterizzano il mercato.

Per poter superare una parte di queste problematiche le competenze attribuite alle Autorità Portuali sono state successivamente modificate dall'art. 46 del decreto "Salva Italia" sui sistemi logistici pubblicato sulla G.U. 27/12/2011 num.300⁴, dal titolo "Collegamenti

⁴ Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito, con modificazioni, con Legge 22 dicembre 2011, n. 214 (Gazz. Uff. 27 dicembre 2011, n. 300, Suppl. Ord. N. 276)

infrastrutturali e logistica portuale”. Gli elementi centrali di questa evoluzione sono evidenziati nei successivi quattro punti:

1. Al fine di promuovere la realizzazione di infrastrutture di collegamento tra i porti e le aree retroportuali, le autorità portuali possono costituire sistemi logistici che intervengono, attraverso atti d'intesa e di coordinamento, con le regioni, le province ed i comuni interessati nonché con i gestori delle infrastrutture ferroviarie.
2. Le attività di cui al comma 1 devono realizzarsi in ottemperanza a quanto previsto dalla normativa comunitaria, avendo riguardo ai corridoi transeuropei e senza causare distorsione della concorrenza tra i sistemi portuali.
3. Gli interventi di coordinamento devono essere mirati all'adeguamento dei piani regolatori portuali e comunali per le esigenze di cui al comma 2, che, conseguentemente, divengono prioritarie nei criteri di destinazione d'uso delle aree.
4. Nei terminali retroportuali, cui fa riferimento il sistema logistico, il servizio doganale è svolto dalla medesima articolazione territoriale dell'amministrazione competente che esercita il servizio nei porti di riferimento, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La logica sottostante a questa prima evoluzione della normativa portuale è strettamente legata all'idea che per poter valorizzare il ruolo dei porti in un contesto di “gigantismo navale” e crescenti forme di oligopolio, è necessario un cambiamento nell'approccio all'organizzazione logistica sia a livello portuale che a livello territoriale, attraverso un elevato livello d'integrazione tra strutture portuali e i terminali terrestri. La competitività di un porto nella nuova rete di servizi di linea container, infatti, non si lega solamente alla localizzazione geografica, ma anche alla qualità complessiva dei servizi offerti. Di fondamentale importanza sono quindi la presenza di impianti e attrezzature adibiti a rapide operazioni di imbarco e sbarco dei container e alla trasmissione delle relative informazioni, che permettano di rendere rapide le operazioni di piazzale e di trasferimento del carico da una modalità all'altra, spazi dedicati allo svolgimento di attività come lo stoccaggio, e collegamenti con i principali mercati di origine o destino della merce trasportata. Queste attività possono essere definite come port-centric logistics (Knatz, 2016, Acciaro, 2013, Notteboom, 2009).

Nel corso del periodo 2012-17 in un contesto di forte pressione competitiva per la riduzione dei costi della catena del trasporto e per favorire la stabilizzazione delle grandi compagnie marittime, le Autorità Portuali italiane che hanno colto le opportunità offerte dall'evoluzione normativa sono state numerose. In particolare le iniziative promosse sono state le seguenti:

- Partecipazioni in società ferroviarie o in società di noleggio locomotori, quali ad esempio la quota del 10% dell'Autorità portuale di Savona nell'impresa di noleggio locomotori FerNet in partnership con gruppi privati, la società dedicata alla manovra ferroviaria e alla composizione dei treni La Spezia Shunting Railways di cui è stata promotrice l'Autorità Portuale di La Spezia, che detiene anche il 20% delle quote azionarie, quale soggetto aggregatore anche di imprese private interessate alla promozione dei traffici ferroviari dal porto, o AlpeAdria, la società per la promozione dei traffici multimodali con focus sul porto di Trieste di cui l'Autorità portuale di Trieste detiene il 33% delle quote azionarie insieme a Regione Friuli Venezia Giulia e Mercitalia. A Trieste in ambito portuale opera

la società dedicata alla manovra ferroviaria AdriaFer, di cui l'Autorità portuale è azionista unico, e dal 1 gennaio opera in regime di gestore unico, fattore che ha permesso al porto di passare dai 5.048 treni del 2015 ai 9.142 del 2017. Anche l'Autorità Portuale di Venezia ha avuto un ruolo attivo nella promozione dello sviluppo ferroviario da e per il porto, attraverso la controllata al 100% APV Investimenti, che ha acquisito la direzione e il controllo grazie all'Ente Raccordi Ferroviari Spa di Porto Marghera (ERF), la società che si occupa anche delle manovre primarie e secondarie nello scalo. L'Autorità Portuale di Venezia controlla in modo diretto il 15,7% della ERF. A Venezia i vantaggi del ruolo proattivo e di coordinamento sono stati evidenziati dai risultati di crescita fra il 2012 e il 2017, passando da una movimentazione di carri ferroviari merci di 31.034 ad una di 90.521. L'Autorità veneziana ha costituito e controlla con il 66% delle quote azionarie anche la società Fluviomar, che ha l'obiettivo di sviluppare l'integrazione fra traffici marittimi e fluviali. La Società ha cinque chiatte di classe V fluvio-marittime ciascuna con una capacità di volume pari a 1900 m³ (pari a 60 contenitori o 1800 tonnellate).

- Acquisizione di aree dedicate ad attività logistiche retro portuali (dry port), quali quelle del Vado Intermodal Operator di cui l'Autorità Portuale di Savona ha acquisito un ulteriore 66% nel 2015 salendo così al 72%, oppure l'Interporto di Guasticce di cui l'Autorità Portuale di Livorno ha acquisito nel 2016 una quota di circa il 10%, mentre l'Autorità Portuale di Trieste, che detiene il 6% delle quote azionarie dell'Interporto di Ferneti ed ha manifestato l'intenzione di salire al 20% entro la fine del 2018.

L'unica partecipazione di questo tipo detenuta da un'Autorità Portuale delle regioni del sud Italia è quella dell'Autorità portuale di Taranto, relativa al 25% della società consortile a responsabilità limitata Distripark, ma la società non è mai risultata attiva.

Nessun porto del Sud Italia ha portato avanti le procedure per attivare i fast corridors doganali, attivati dall'Agenzie della dogane fra il 2015 e il 2016 per valorizzare e il ruolo dei porti all'interno degli interscambi mondiali attraverso la semplificazione delle relazioni fra porto e retroporto come previsto anche all'art. 46 del decreto "Salva Italia" sui sistemi logistici. I 19 corridoi attivati, di cui 2 intermodali, 7 ferroviari e 10 stradali riguardano quattro realtà portuali concentrate nel Centro Nord Italia: Genova, La Spezia, Livorno e Ravenna.

4. La nuova riforma del 2016 e la promozione di centri decisionali strategici

Il decreto di aggiornamento della legge n.84 del 1994 approvato nel 2016 ha avuto una genesi lunga e articolata, frutto della sintesi di numerose proposte di riforma presentata nel quinquennio precedente e viene presentato in forma completa nell'autunno 2015 a valle dell'adozione del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PNSPL⁵) in cui veniva presentata una strategia unitaria a livello nazionale ponendo l'enfasi sull'integrazione con gli altri sistemi rilevanti ed in particolare con quello del trasporto ferroviario. In particolare l'obiettivo n° 4 indicato nel PNSPL ("integrazione del

⁵ Ministero dei Trasporti (2015), Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, Roma.

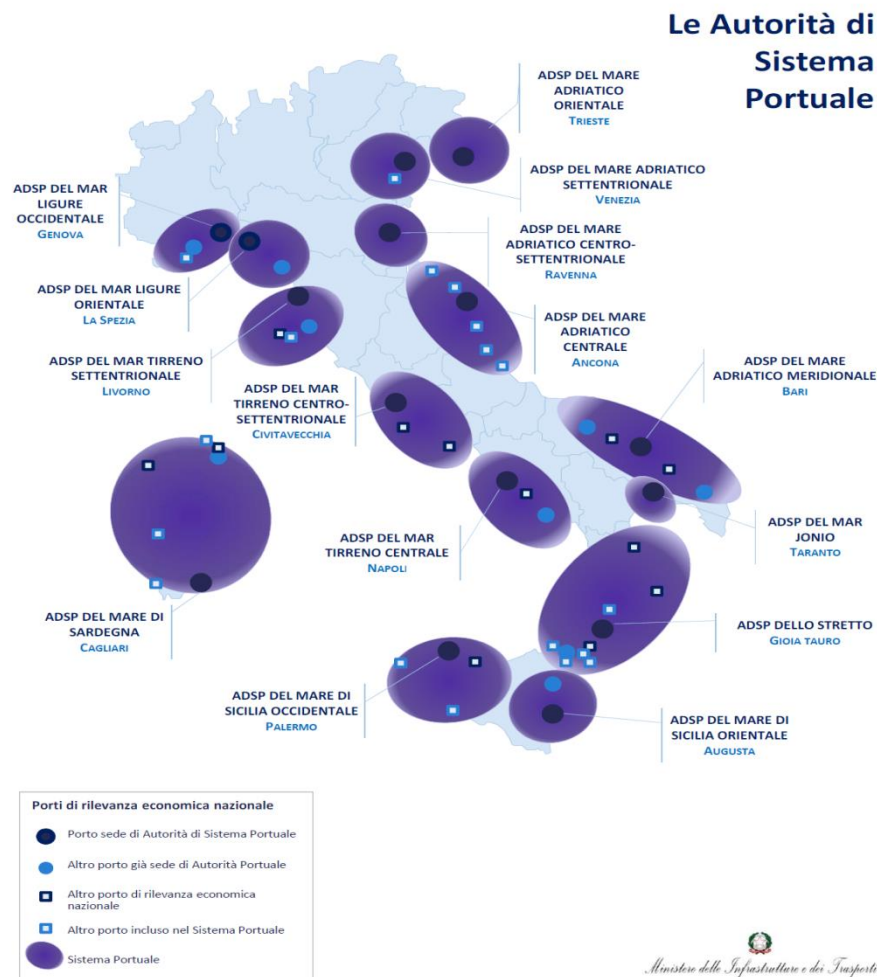
sistema logistico- azione 4: misure per incentivare l'integrazione delle catene logistiche e delle attività manifatturiere") è stato l'ambito in cui sono sorte le Aree Logistiche Integrate (ALI) e le Zone Economiche Speciali (ZES).

La riforma si presenta come una soluzione di compromesso tra spinte centraliste di maggior controllo e indirizzo – così come per la legge del 1994 – e necessità locali di ammodernamento del sistema. L'articolazione del nuovo decreto tende a lasciare inalterati molti degli aspetti di base del sistema portuale nazionale, quali la forma giuridica dell'autorità preposta alla pianificazione portuale, la compresenza di più autorità pubbliche per i diversi servizi e attività portuali (ad esempio le Dogane e l'Autorità Marittima), il modello landlord "latino" e il modello organizzazione dei servizi interni al porto. Tale scelta sembra per lo più legata all'inserimento di questo intervento nel processo di riforma della Pubblica Amministrazione, sia all'impossibilità – anche giuridica – di proporre drastici cambiamenti rispetto al contesto attuale (come la possibilità di generare delle Autorità Portuali di diritto privato, così come accade nel Nord Europa).

L'approvazione definitiva della nuova riforma è avvenuta con Decreto legislativo n° 169 del 4 agosto 2016 entrato in vigore dal 15 settembre 2016⁶.

L'elemento caratterizzante è il passaggio da un sistema con 24 Autorità Portuali, competenti su 43 porti ad un sistema basato su 15 Autorità di Sistema Portuale (AdSP) a cui fanno riferimento 54 porti. L'obiettivo è favorire la riorganizzazione del sistema nazionale facendo perno su 15 centri decisionali strategici con sedi nelle realtà maggiori, ovvero nei porti definiti core dalla Comunità Europea. Le sedi di Autorità di sistema portuale sono: Genova, La Spezia, Livorno, Civitavecchia, Cagliari, Napoli, Palermo, Augusta, Gioia Tauro, Taranto, Bari, Ancona, Ravenna, Venezia e Trieste.

⁶ Il titolo completo del Decreto è "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 Gennaio 1994, n°84, in attuazione dell'art.8, comma 1, lettera f), della legge 7 Agosto 2015, n°124".



In sintesi, la riforma del 2016 ha avuto l'obiettivo da un lato di superare l'approccio localistico rafforzando il coordinamento centrale tramite la condivisione di una chiara strategia nazionale e l'introduzione della Conferenza di Coordinamento nazionale delle AdSP e dall'altro di ampliare il raggio di azione, in logica di avere un "pivot" di riferimento per integrare le catene logistiche marittime e terrestri intorno al quale organizzare e integrare lo sviluppo dell'intera filiera.

Alle AdSP viene affidato un ruolo strategico di indirizzo, programmazione e coordinamento del sistema dei porti della propria area, con funzione di attrazione degli investimenti sui diversi scali e di raccordo delle amministrazioni pubbliche e con una stretta relazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in particolare per il Piano Regolatore di Sistema Portuale e i programmi infrastrutturali con contributi nazionali o comunitari.

La riorganizzazione amministrativa e il nuovo ruolo del Presidente e del Comitato di Gestione costituiscono aspetti centrali della nuova riforma. In particolare si prevede che le AdSP siano governate in modo snello attraverso pochi centri decisionali: il Presidente, il Comitato di gestione, cioè un board ristretto a poche persone, il Segretario Generale, il Collegio dei Revisori dei Conti. Rispetto ai precedenti Comitati Portuali si passa da circa 336 membri a livello nazionale a circa 70 membri con i comitati di gestione.

Fanno parte del Comitato di gestione:

1. il Presidente, nominato dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti d'intesa con il Presidente o i Presidenti delle Regioni interessate: deve avere comprovata esperienza e qualificazione professionale e ha ampi poteri decisionali;
 2. un componente designato dalla Regione, due in caso di due Regioni;
 3. un componente designato dal sindaco di ciascuna delle città metropolitane, se presenti nel sistema portuale;
 4. un componente designato dal sindaco di ciascuna città ex Autorità portuale, se presenti nel sistema portuale;
 5. un rappresentante dell'Autorità marittima con voto solo sulle questioni di competenza.
- La riorganizzazione amministrativa prevede inoltre la costituzione dell'Organismo di Partenariato della Risorsa Mare. L'organismo ha funzioni consultive e esprime pareri riguardo alle attività amministrative del porto e in particolare:
- all'adozione del piano regolatore di sistema portuale;
 - all'adozione del piano operativo triennale;
 - al progetto di bilancio preventivo e consuntivo;
 - alla determinazione dei livelli dei servizi resi nell'ambito del sistema portuale;

Nelle materie di competenza dell'Organismo, il Comitato di gestione dell'AdSP deve tener conto degli orientamenti emersi in seno all'Organismo di partenariato della risorsa mare e, nel caso le sue deliberazioni se ne discostino, tale scelta va motivata. L'organismo di partenariato è costituito da quattordici membri, cioè dal Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale che lo presiede, dal Comandante della Capitaneria di Porto, nonché dai rappresentanti degli armatori, degli industriali, degli operatori terminalisti e delle imprese portuali, degli spedizionieri, degli operatori logistici intermodali, degli agenti e raccomandatari marittimi e tre dei lavoratori delle imprese che operano in porto, oltre ad un rappresentante degli operatori del turismo e del commercio che operano in porto.

Per garantire la coerenza con la strategia nazionale la nuova riforma prevede l'istituzione al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del Tavolo nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale, 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 Stato-Regioni.

La nuova riforma prevede altresì di valorizzare la leva della semplificazione burocratica al fine dello sviluppo dei traffici, prevedendo di ridurre gli attuali 113 procedimenti amministrativi, svolti da 23 soggetti, attraverso un sistema basato su:

- 1) lo Sportello Unico Doganale e dei Controlli, da realizzare sotto il coordinamento funzionale dell’Agenzia delle Dogane, e
- 2) lo Sportello Amministrativo Unico, un front office per tutti i procedimenti amministrativi e autorizzativi che non riguardano le attività commerciali e industriali.

L’obiettivo è di permettere attraverso l’istituzione dei due sportelli di abbassare drasticamente i tempi di sdoganamento e amministrativi, oggi enormemente più lunghi rispetto ai maggiori porti internazionali, portando semplificazioni e risparmi per arrivi e partenze delle navi. Il D.Lgs 169 del 2016 non interviene sui temi relativi alle modalità di apertura alla concorrenza dei servizi tecnico-nautici, alle modalità di assegnazione delle concessioni di aree e banchine o sulla specializzazione delle professionalità impiegate all’interno delle AdSP. La tabella successiva evidenzia in modo sintetico i principali elementi di cambiamento previsti dalla nuova riforma portuale.

Tavola 2: Tabella di confronto fra la Legge 84 del 1994 e il D.Lgs 169 del 2016

Elemento	Legge 84 del 1994	D.Lgs 169 del 2016
Organi principali di governance	Presidente, Segretario Generale e Comitato Portuale (17-20 membri in rappresentanza del pubblico e del privato)	Presidente, Segretario Generale e Comitato di gestione (5-7 membri in rappresentanza solo del settore pubblico)
Relazioni con il sistema imprenditoriale privato	Diretta e gestionale, attraverso la partecipazione al Comitato Portuale di 7 rappresentanti di associazione di categoria	Diretta, ma solo consultiva e per espressione di pareri, attraverso l’Organismo di Partenariato della Risorsa Mare in rappresentanza di 9 associazioni di categoria
Relazioni di coordinamento con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Il MIT ha compiti di Vigilanza sulle attività delle AP	Istituzione della Conferenza di coordinamento delle AdSP presieduta dal Ministro, con la partecipazione di rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni e il MIT mantiene il compito di Vigilanza sulle attività delle AdSP
Modalità di gestione delle entrate correnti per il finanziamento delle attività gestionali e di investimento	Le entrate correnti sono basate su concessioni demaniali, tasse di imbarco e sbarco delle merci, tassi di ancoraggio, eventuali tasse addizionali e quota parte dell’IVA. Gran parte degli investimenti sono basati su finanziamenti ministeriali	Invariata
Strumenti di governance	Piano Operativo Triennale (aggiornato annualmente) Piano Regolatore Portuale	Piano Operativo Triennale Piano Regolatore di Sistema Portuale Piano Energetico e Ambientale del Sistema Portuale
Semplificazione burocratica	Presenza in ambito portuale di diversi Enti Pubblici e di controllo non coordinati	Istituzione dello Sportello Unico Doganale e dei Controlli e dello Sportello Amministrativo Unico

Fonte: Elaborazioni CERTeT sulla base dei testi di legge

5. Le difficoltà nell'implementazione della riforma nel Sud Italia

La riforma portuale prevista dal D.Lgs 169 del 2016 non ha avuto piena accettazione da parte del contesto socio economico e amministrativo in Campania ed in Sicilia, pertanto è stato necessario prorogare, attraverso due distinti Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri emanati l'11 gennaio 2017, l'autonomia finanziaria ed amministrativa dell'Autorità portuale di Salerno e di quella di Messina.

Nel primo caso la giustificazione indicata nel decreto è stata la seguente «per assicurare il completamento degli interventi infrastrutturali per i quali è imprescindibile l'azione nonché il controllo e coordinamento in loco da parte dell'autorità medesima, con gli attuali poteri e prerogative che consentono la piena realizzazione delle strategie di sviluppo del porto di Salerno, garantendo il rispetto degli obiettivi prefissati nell'aggiornamento del Piano operativo triennale dell'ente», nonché la «normalizzazione delle attività amministrative per il porto di Napoli». La proroga è stata concessa sino al 31 dicembre 2017, pertanto solo a partire dal 1 gennaio 2018 l'Autorità portuale di Salerno è entrata a far parte dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale.

Nel secondo caso la giustificazione prevista è stata: «per assicurare la continuità procedurale» di talune attività di rilievo in itinere tra cui: «le procedure di gara di appalto in corso per la valorizzazione del quartiere fieristico, la definizione dell'iter procedurale per la realizzazione della piattaforma logistica di Tremestieri, la realizzazione di un pontile industriale in località Giammoro utile a consolidare la posizione strategica rivestita dal comprensorio del porto di Milazzo, oltre a tutte le azioni di consolidamento e sviluppo delle attività necessarie all'ampliamento ed evoluzione del traffico commerciale delle due realtà portuali». La proroga è stata concessa sino al 3° giugno 2017, ma a Luglio 2018 non risultano avviate le procedure per entrare a far parte dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Meridionale e Jonio e dello Stretto, che prevede la sede principale a Gioia Tauro. In questo contesto di ostilità nei confronti dell'implementazione della riforma la Regione Autonoma Siciliana si è espressa per l'ipotesi alternativa di sviluppare un accorpamento unico delle Autorità Portuali della Sicilia Orientale, in collaborazione con i porti di Catania ed Augusta.

6. L'evoluzione dei traffici nella portualità del Sud Italia

I porti del Sud Italia sono strategicamente collocati al centro del Mediterraneo, avvantaggiandosi di una posizione che sul piano geo-economico interfaccia il grande mercato Atlantico e Nord Europeo da un lato e quello Asiatico e Africano dall'altro. Per questi motivi, la centralità del bacino del Mediterraneo Centrale negli scenari internazionali è un forte fattore di attrattività per investimenti pubblici e privati nel settore dei trasporti e della logistica che continuano a crescere nonostante alcune situazioni sociali e politiche critiche.

È, infatti, un dato consolidato che esso rappresenti una via privilegiata di transito per i traffici containerizzati – sulla quale si concentra il 25% dei servizi di linea containerizzati su scala mondiale - e che sia un'area molto significativa anche per i traffici a corto raggio in direzione Nord - Sud in particolare in modalità Ro-Ro (SRM & Assoporti, 2018).

La crescente centralità del bacino è evidente anche dal dato dei flussi di navi container lungo le maggiori rotte Est-Ovest che nel 1995 vedevano la “Trans-Pacific” valere 53% dei transiti globali a fronte del 27% della Asia-Europa (via Suez e Mediterraneo) mentre nel 2015 le due rotte si sono quasi equiparate 45% la prima e 42% la seconda. Investimenti realizzati e la generale ripresa del trasporto marittimo hanno mostrato i loro effetti sul traffico di Suez che dal 2001 al 2016 ha registrato + 120% delle merci in transito e circa il 75% di queste sono riconducibili alle rotte Far East – Europe (Unctad, 2017).

In questo contesto favorevole, negli ultimi anni si è evidenziata una difficoltà per i porti del Sud Italia con funzione di hub di transshipment (Gioia Tauro, Taranto e Cagliari), che hanno registrato una riduzione del traffico, che è invece cresciuto, anche a tassi importanti, nei porti gateway. I porti del Mezzogiorno d’Italia scontano generalmente delle carenze infrastrutturali (marittime e terrestri, ferroviarie in primis), presentano livelli di saturazione più bassi e subiscono maggiormente la concorrenza dei porti della parte meridionale ed orientale del Mediterraneo.

La tabella successiva evidenzia l’andamento in diversi periodi dei traffici containerizzati nella portualità delle regioni beneficiarie del Programma Operativo Nazionale Infrastrutture e Reti 2014-2020 (PON IR 2014-2020). L’andamento di lungo periodo fra il 2000 e il 2017 evidenzia una modesta crescita complessiva del 5%, mentre i dati relativi ai periodi intermedi, fra il 2009 e il 2017, o dal 2014 al 2017 e i trend dell’ultimo anno evidenziano dati di sviluppo negativi, pari rispettivamente a -20%; - 10% e -6%.

I trend sono condizionati sia dall’andamento del traffico di transshipment del Med Center Terminal di Gioia Tauro, che ha una quota di mercato del 70% nel Sud Italia, sia dalla cessazione delle attività di movimentazione container a Taranto, avvenuta in modo graduale dopo i picchi del biennio 2008-2009, con l’azzeramento dei volumi avvenuto nel 2014. L’andamento di questi due terminal, che nel 2009 movimentavano l’equivalente dei traffici del 2017 dell’insieme di tutti i porti esaminati, è in grado di spiegare quasi tutto il trend dal 2009 al 2017. Per far fronte alla crisi occupazionale conseguente a questi andamenti è stata approvata la Legge n°18 del 2017 che ha permesso di attivare due specifiche agenzie per la fornitura di lavoro portuale e la riqualificazione professionale e la ricollocazione dei lavoratori, una sotto il controllo dell’Autorità Portuale di Gioia Tauro, con in carico circa 400 lavoratori, ed una interamente controllata dall’Autorità di Sistema Portuale di Taranto, a supporto di 520 lavoratori. Le Agenzie hanno durata triennale.

I trend dei dati di traffico containerizzati nel 2017, primo anno di applicazione della nuova riforma portuale prevista dal D.lgs 169 del 2016, rispetto all’anno precedente sono complessivamente negativi per i porti analizzati (-6%), ma con traffici in controtendenza a Napoli (+5%), Salerno (+17%) e Palermo (+9%), contesti dove però questa tipologia di traffici è relativamente marginale.

Tavola 2: I traffici container nei principali porti delle regioni beneficiarie del PON IR 2014-2020

Container (TEU)	2000	2009	2014	2016	2017	00/17	09/17	14/17	16/17
Napoli	396.562	515.868	431.682	483.481	509.876	29%	-1%	18%	5%
Salerno	275.963	269.300	320.044	388.572	454.686	65%	69%	42%	17%
Gioia Tauro	2.652.701	2.857.440	2.969.802	2.762.000	2.449.000	-8%	-14%	-18%	-11%
Taranto	3.400	741.428	148.519	375	-	100%	100%	100%	100%
Brindisi	6.922	722	407	1.857	1.106	-84%	53%	172%	-40%
Bari	1.373	55	35.932	71.593	68.695	4903%	1248%	91%	-4%
Catania	12.851	21.791	33.162	49.198	50.111	283%	126%	48%	0%
Palermo	17.128	30.111	14.344	12.160	13.310	-22%	-56%	-7%	9%
TOTALE	3.366.900	4.436.715	3.953.892	3.769.236	3.546.784	5%	-20%	-10%	-6%

Fonte: Elaborazioni CERTeT sulla base dei dati forniti da Assoporti e singole Autorità di Sistema Portuale

Le statistiche relative ai traffici di rinfuse solide, tipicamente a supporto di grandi industrie di trasformazione come acciaierie, cartiere, vetrerie, aziende del settore agroalimentare, sono sistematizzate nella tabella successiva e riprendono i dati delle principali realtà portuali delle regioni beneficiarie del PON IR 2014-2020. L'andamento di lungo periodo fra il 2000 e il 2017 evidenzia una riduzione dei flussi movimentati del 37%. Anche i dati relativi ai periodi intermedi, fra il 2009 e il 2017, o dal 2014 al 2017 e i trend dell'ultimo anno evidenziano dati negativi, rispettivamente del -5%, del -20% e del -11%, rimarcando un andamento costantemente negativo, fortemente condizionato dagli andamenti del porto di Taranto, che ha perso nel più lungo periodo analizzato il 59% dei traffici. In questo settore, l'andamento del porto di Taranto condiziona il trend dell'intero sistema portuale del Sud Italia. I trend nel 2017, primo anno di applicazione della nuova riforma portuale prevista dal D.lgs 169 del 2016, rispetto all'anno precedente sono complessivamente negativi per i porti analizzati (-11%), ma con traffici in controtendenza a Catania (+30%) e Augusta (+42%).

Tavola 2: I traffici di rinfuse solide nei principali porti delle regioni beneficiarie del PON IR 2014-2020 (dati in 000 tonn)

Rinfuse solide	2000	2009	2014	2016	2017	00/17	09/17	14/17	16/17
Napoli	5.421	4.697	5.341	6.104	6.200	13%	30%	14%	2%
Salerno	978	42	131	120	131	-87%	210%	0%	9%
Taranto	27.602	11.336	16.040	13.736	11.347	-59%	0%	-29%	-17%
Brindisi	3.059	7.059	5.564	4.110	3.434	12%	-51%	-38%	-16%
Bari	1.249	1.511	1.941	2.040	1.739	39%	15%	-10%	-15%
Barletta	0	511	579	449	483	-	-5%	-17%	7%
Monopoli	0	121	206	163	170	-	40%	-18%	4%
Messina-Milazzo	468	138	170	294	382	-18%	177%	125%	30%
Catania	213	197	147	342	446	110%	127%	204%	30%
Augusta	617	742	1.009	816	1.162	88%	57%	15%	42%
Palermo- Termini Imerese	256	187	318	256	190	-26%	2%	-40%	-26%
TOTALE	39.862	26.540	31.446	28.432	25.684	-36%	-3%	-18%	-10%

Fonte: Elaborazioni CERTeT sulla base dei dati forniti da Assoporti e singole Autorità di Sistema Portuale

La tabella seguente sistematizza i dati relativi all'andamento in diversi periodi dei traffici Ro/Ro, tipicamente a servizio di una domanda di semilavorati e prodotti finiti all'interno del Mediterraneo e di connessione verso le isole principali, nella portualità delle regioni beneficiarie del PON IR 2014-2020. I traffici Ro/Ro sono caratterizzati da una filiera logistica più semplice rispetto ai traffici containerizzati in quanto le attrezzature per la movimentazione in ambito portuale è basata su attrezzature quali motrici per le operazioni di imbarco e sbarco e aree di piazzale prive di infrastrutturazioni specifiche, se non quelle dedicate alla movimentazione orizzontale. Anche l'inoltro terrestre avviene esclusivamente attraverso la modalità stradale per due specifici motivi. Il primo è legato alla indisponibilità di raccordi funzionali, come nel caso di Napoli o Salerno, dove in quest'ultimo caso per motivi di sicurezza dovuti all'attraversamento dell'ambito urbano la linea ferroviaria verso il porto è stata chiusa a valle di un incidente con passanti nel 2005. Il secondo motivo è legato alla capacità di gran parte delle linee ferroviarie nel Centro-Sud Italia, che non dispongono di sagome e profili adeguati al passaggio di semi-rimorchi, pertanto anche l'organizzazione dei rilanci terrestri è molto semplice e basata solo sul sistema stradale. Questo modello organizzativo riduce drasticamente la possibilità di valorizzare attività di tipo port centric logistics in quanto le tipologie di unità di carico utilizzate nei traffici Ro/Ro (veicoli completi o semi-rimorchi) non prevedono la possibilità di essere interscambiate fra operatori e, quindi, non avvengono operazioni di stripping & stuffing o attività di sdoganamento trattandosi di flussi principalmente nazionali intra-UE.

Questo modello organizzativo della filiera dei traffici Ro/Ro, che prevede una forte semplificazione delle attività di imbarco e sbarco ed una riduzione delle possibili operazioni logistiche a valore aggiunto, si traduce anche in una riduzione degli introiti tariffari e dei livelli occupazionali per le società terminalistiche. A solo titolo di comparazione, le tariffe per le operazioni di sbarco e imbarco pubblicate dagli operatori del porto di Napoli, prevedono per i mezzi completi o semirimorchi una tariffa compresa in media fra i 36 e i 46 Euro, mentre nel caso dei containers l'operazione viene quotata fra gli 84 e i 110 Euro, senza tener conto dei mancati possibili ricavi derivanti dalle attività ausiliari tipiche della filiera dei container (pesature, gestione dei twist locker, periodi di sosta, etc)

L'andamento di lungo periodo fra il 2005 (primo anno di disponibilità di dati completi) e il 2017 evidenzia una crescita complessiva del 31%, mentre i dati relativi ai periodi intermedi, fra il 2009 e il 2017, o dal 2014 al 2017 e i trend dell'ultimo anno evidenziano dati di crescita rispettivamente del 23%, del 16% e del 7%, rimarcando un andamento costantemente positivo, sebbene con due scali, quello di Napoli e di Messina, che hanno registrato trend negativi.

I trend sono condizionati sia dall'andamento del traffico all'interno di archi portuali dove sono presenti porti sostituiti fra loro per alcune tipologie di direttrici, ad esempio Napoli e Salerno o Messina e Catania, dove le scelte delle compagnie marittime hanno penalizzato un porto a vantaggio dell'altro sulle direttrici fra Campania e Sicilia, sia di porti condizionati da andamenti su tratte internazionali, come nel caso di Bari e Brindisi, entrambi beneficiari dell'incremento dei flussi verso la sponda Est del Mar Adriatico.

I trend nel 2017, primo anno di applicazione della nuova riforma portuale prevista dal D.lgs 169 del 2016, rispetto all'anno precedente sono complessivamente positivi per i porti analizzati (+6%), ma con traffici in controtendenza a Napoli (-5%) e Messina (-5%), mentre Bari e Salerno segnano risultati decisamente superiori alla media, con rispettivamente un +7% e un +18%. I porti di Gioia Tauro, Augusta e Taranto non movimentano traffici di tipo Ro/Ro.

Tavola 2: I traffici Ro/Ro nei principali porti delle regioni beneficiarie del PON IR 2014-2020 (dati in 000 tonn)

Traffici Ro/Ro	2005	2009	2014	2016	2017	2005/17	2009/17	2014/17	2016/17
Napoli	8.172	5.928	5.496	5.904	5.631	-31%	-5%	2%	-5%
Salerno	3.267	5.274	6.995	6.947	8.174	150%	55%	17%	18%
Brindisi	68	1.493	2.178	2.725	2.814	4039%	89%	29%	3%
Bari	2.810	3.409	2.397	2.791	3.165	13%	-7%	32%	13%
Messina									
Milazzo	8.635	6.356	5.599	5.943	5.657	-31%	-6%	6%	-5%
Catania	2.717	3.540	6.080	7.018	7.755	185%	119%	28%	10%
Palermo									
Termini	4.506	6.154	5.310	5.846	6.278	39%	2%	18%	7%
TOTAL E	30.360	32.357	34.183	37.174	39.474	31%	23%	16%	6%

Fonte: Elaborazioni CERTeT sulla base dei dati forniti da Assoport e singole Autorità di Sistema Portuale

7. Un confronto con i principali competitor nel Mediterraneo Occidentale e Centrale.

L'analisi di confronto fra gli andamenti dei traffici portuali del Sud Italia e i trend generali del mercato avviene in modo differenziato fra i tre mercati presi in considerazione, tenendo conto sia della specificità delle singole filiere sia della disponibilità dei dati statistici completi.

I trend relativi al breve periodo 2016-2017 evidenziano una forte differenza fra gli andamenti della portualità del Sud Italia delle regioni qui analizzate e il resto della portualità nazionale. Nel settore dei traffici containerizzati, ad esempio, il calo dei traffici nel Sud Italia è stato del 6%, mentre il resto d'Italia ha segnato un +4,4%. Per i traffici di rinfuse solide la differenza è stata fra un -10% ed un +0,1%, mentre per i traffici Ro/Ro fra un +6% ed un +10%, evidenziando così nel complesso dei tre segmenti di mercato un trend di breve periodo differente ed inferiore rispetto agli altri porti nazionali.

Al fine di perseguire un'analisi di benchmark più ampia e di medio periodo, la tabella successiva presenta i dati relativi agli andamenti nel settore dei traffici containerizzati di alcuni dei principali porti del Mediterraneo Centrale ed Occidentale che possono essere considerati come porti in grado di evidenziare i trend del mercato dei traffici di transshipment e, quindi in potenziale concorrenza con i porti di Gioia Tauro, Taranto e Cagliari, e porti gateway a supporto dell'import-export e che quindi possono essere considerati porti in grado di evidenziare l'andamento dei macrotrend generali.

Questi otto scali nel complesso hanno registrato un trend pari al +33% fra il 2012 e il 2017 e del +6,6% fra il 2016 e il 2017.

I traffici container nei principali porti del Mediterraneo Centrale e Occidentale

Container (TEU)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012/17	2016/17
Valencia	4.469	4.328	4.442	4.616	4.722	4.832	8,1%	2,3%
Algeciras	4.114	4.501	4.556	4.516	4.761	4.387	6,6%	-7,9%
Pireo	2.734	3.164	3.585	3.330	3.737	4.060	48,5%	8,6%
Marsaxlokk	2.540	2.750	2.869	3.064	3.084	3.150	24,0%	2,1%
Barcellona	1.756	1.720	1.894	1.965	2.237	2.969	69,1%	32,7%
Genova	2.064	1.988	2.173	2.243	2.298	2.638	27,8%	14,8%
La Spezia	1.247	1.300	1.303	1.300	1.272	1.473	18,1%	15,8%
Sines				1.332	1.513	1.669		10,3%
TOTALE	18.924	19.751	20.822	22.366	23.624	25.178	33,0%	6,6%

Fonte: Elaborazioni CERTeT sulla base dei dati forniti da Assoporti e singole Autorità di Sistema Portuale (dati in 000 di TEU)

In particolare, alla prima categoria appartengono i porti di Valencia, che ha una quota di circa il 60% dei propri traffici legata alle logiche organizzative di transhipment delle compagnie marittime, Algeciras, Pireo e Marsaxlokk. Questi ultimi tre hanno una quota di transhipment superiore al 90% delle movimentazioni. Il trend di medio periodo per tutti e quattro i porti è positivo, registrando fra il 2012 e il 2017 uno sviluppo della somma delle rispettive movimentazioni del 18,6%. Un trend confermato anche nell'ultimo periodo (2017 rispetto al 2016) con un +0,8% inficiato dal rallentamento di Algeciras (-7,8%). Questi dati sono molto differenti rispetto ai due porti di transhipment delle regioni non insulari del Sud Italia, Gioia Tauro e Taranto, in quanto negli stessi periodi il dato è stato del -17,9% fra il 2012 e il 2017 e del -11,3% fra il 2016 e il 2017.

Per i principali porti gateway del Mediterraneo Occidentale (Barcellona, Genova, la Spezia e Sines) il trend è ancora più importante, con un +72,2% fra il 2012 e il 2017 e un +19,5% nell'ultimo anno. Questo trend deve essere confrontato con un andamento degli scali gateway del Sud Italia che è stato del +32,3% nel medio periodo e del +9% nell'ultimo anno.

I traffici container nei principali porti del Mediterraneo Centrale e Occidentale

	2012	2016	2017	2012/17	2016/17
Totale porti di transhipment (Valencia, Algeciras, Pireo, Marsaxlokk)	13.857	16.304	16.429	18,6%	0,8%
Totale porti gateway (Barcellona, Genova, La Spezia e Sines)	5.067	7.320	8.749	72,2%	19,5%

Fonte: Elaborazioni CERTeT sulla base dei dati forniti da Assoporti e singole Autorità di Sistema Portuale (dati in 000 di TEU)

In sintesi, negli ultimi sei anni sia per quanto riguarda la movimentazione nei porti di transhipment sia per i flussi nei porti gateway l'andamento della portualità del Sud Italia è molto diverso rispetto alle principali realtà del Mediterraneo Centrale ed Occidentale. Nel caso del transhipment la differenza è molto marcata e con trend opposti (-17,9% rispetto a +18,6% con una divergenza di 36,5 punti), mentre nel caso dei porti gateway il trend è positivo, ma con ritmi molto diversi (+32,3% rispetto a +72,2%, con una divergenza di 39,9 punti).

Anche nel segmento di traffico delle rinfuse solide l'andamento dei traffici delle portualità del Sud Italia è stato differente rispetto a porti comparabili all'interno di un'analisi di benchmark generale. In questo caso i flussi sono influenzati principalmente da politiche industriali ed energetiche di carattere nazionale, pertanto il confronto viene sviluppato rispetto ai trend fra il 2009 (anno di forte crisi per il sistema economico italiano) e il 2017 con gli altri porti italiani. La portualità del Sud Italia fra il 2009 e il 2017 ha registrato un trend negativo del 3%, mentre nella portualità del Centro Nord il trend è stato positivo del + 7,36%.

Per i traffici Ro/Ro, l'analisi di benchmark rispetto agli altri porti nazionali evidenzia come fra il 2005 e il 2017 le tonnellate siano cresciute del 31% nella portualità del sud Italia, mentre negli altri scali nazionali il trend è stato ancora più rilevante, segnando un +52%.

8. Una prima valutazione degli effetti delle riforme in materia di governance portuale sui traffici della portualità del Sud Italia

Le analisi e le valutazioni sviluppate avevano come obiettivo poter dare una risposta alla domanda di ricerca se gli strumenti di governance messi a disposizione per lo sviluppo della portualità del Sud Italia nel corso del lungo periodo fra il 2000 e il 2017 sono stati valorizzati in modo efficace.

La tabella successiva evidenzia in modo sintetico gli andamenti generali dei tre principali settori di interesse per la portualità del Sud Italia, rimarcando il trend negativo di lungo periodo (2000-2017) e medio periodo (2009-2017 e 2014-2017) oltretutto nell'ultimo anno nel settore delle rinfuse solide e nei traffici containerizzati. Nella filiera dei traffici Ro/Ro (la cui serie storica parte dal 2005) i dati evidenziano un traffico caratterizzato da un costante trend di sviluppo sia nel lungo periodo 2005-2017 sia per quanto riguarda i trend più recenti.

I traffici container, Ro/Ro e di rinfuse solide, somma dei traffici e indicazione degli andamenti nei principali porti delle regioni beneficiarie del PON IR 2014-2020

	2000 ⁷	2009	2014	2016	2017	00/17 ⁸	09/17	14/17	16/17
Totale Container	3.367	4.437	3.954	3.769	3.547	5%	-20%	-10%	-6%
Totale Ro/Ro	30.360	32.357	34.183	37.174	39.474	31%	23%	16%	6%
Totale Rinfuse solide	39.862	26.540	31.446	28.432	25.684	-37%	-5%	-20%	-10%

Fonte: Elaborazioni CERTeT sulla base dei dati forniti da Assoporti e singole Autorità di Sistema Portuale (i dati per i traffici container sono espressi in migliaia di TEU, per i traffici Ro/Ro e rinfuse solide l'unità di misura sono le migliaia di tonni)

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti hanno evidenziato come nessuna delle Autorità Portuali (nella fase precedente al 31.12.2016) e delle Autorità di Sistema Portuale (a partire dal 1.1.2017) sia stata in grado di incidere in modo positivo rispetto alle dinamiche su ampia scala che hanno portato ad una lenta, ma costante,

⁷ Per i traffici Ro/Ro è da leggersi 2005

⁸ Per i traffici Ro/Ro è da leggersi 2005-2017

marginalizzazione della portualità del Sud Italia rispetto ai flussi containerizzati e di rinfuse solide. Questi andamenti sono legati a dinamiche di mercato su scala mondiale, ma sono stati enfatizzati dall'assenza di politiche di tipo pro-attivo nella governance portuale, che nei casi di maggior complessità per quanto riguarda il calo dei traffici (Taranto e Gioia Tauro) si è limitata a gestire in modo passivo i negativi effetti occupazionali derivanti dalla crisi, venendo meno a quel ruolo di stimolo allo sviluppo previsto dalle evoluzioni delle normative avvenuto nel 1997, nel 2011 e nel 2016.

In particolare, dalle analisi di confronto con la portualità del Nord Italia è emerso chiaramente come non siano state sfruttate in modo specifico le opportunità derivanti dall'evoluzione normativa relativa agli strumenti messi a disposizione delle Autorità Portuali per ampliare il mercato di riferimento o per rafforzare i legami con gli stakeholders in grado di mantenere il traffico esistente (tasse di scopo e possibilità di favorire l'integrazione funzionale e gestionale con sistemi ferroviari e realtà interportuali, anche attraverso la semplificazione la velocizzazione delle procedure doganali con strumenti ad hoc come i fast corridors).

In assenza di politiche organizzative e commerciali non è immaginabile l'estensione del bacino di mercato di riferimento delle attività portuali oltre il contesto locale e per valorizzare le potenziali sinergie con settori industriali vocati all'internazionalizzazione e ad alta intensità logistica (come la filiera automotive)

L'unico segmento di mercato con trend generali positivi nella portualità del Sud Italia è il settore Ro/Ro, protagonista di sviluppi interessanti, sebbene inferiori alla media degli altri porti nazionali. In realtà questa filiera ha un numero di operatori molto ristretto, con ricadute organizzative limitate in ambito portuale, che non richiede integrazione di tipo intermodale in quanto è a supporto di sistemi esclusivamente basati sul sistema gomma full-truck load e non prevede integrazioni con iniziative logistiche o doganali essendo dedicato principalmente a direttrici nazionali o intra-Med.

La concentrazione degli sforzi di pianificazione e di programmazione all'interno del PON infrastrutture e Reti 2014-2020 rispetto alle Aree Logistiche Integrate appare quanto mai opportuna per cercare di invertire il trend in due dei tre settori principali della portualità meridionale e rafforzare anche il ruolo nel terzo segmento di mercato (traffici Ro/Ro) che ha avuto un andamento inferiore alla media nazionale.

In particolare, in parallelo all'evoluzione della riforma portuale, tra settembre e dicembre 2016 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha proceduto alla sottoscrizione di cinque Accordi fra le Autorità di Sistema Portuale, Rete Ferroviaria Italiana (RFI) oltre che con le Regioni di appartenenza ed Agenzia della Coesione Territoriale.

Le cinque aree logistiche integrate di interesse per la rete centrale europea sono 1. Quadrante sud orientale della Sicilia, 2. Polo logistico di Gioia Tauro, 3. Sistema pugliese, 4. Area Logistica campana, 5. Quadrante occidentale della Sicilia. Le ALI prevedono un sistema portuale; eventuali retroporti, interporti o piattaforme logistiche correlate a tale sistema; le connessioni rispettive ai corridoi multimodali della rete europea di trasporto.

Fra le ALI individuate e la competenza delle singole Autorità di Sistema Portuale non vi è perfetta coincidenza, ma secondo quanto stabilito dall' Accordo di Partenariato la candidatura, la gestione e la sorveglianza degli interventi, di comune accordo con l'Autorità di Gestione incardinata nel Ministero, non avverranno sulla base di singole proposte degli Enti Beneficiari o delle Regioni, ma in una logica integrata di ampio respiro, al fine di garantire una governance coordinata, evitare sovrapposizioni, assicurare un legame stretto con il territorio e i distretti produttivi.

Inoltre l'iter normativo che ha previsto la possibilità di costituire le Zone Economiche Speciali nelle aree logistiche integrate del Mezzogiorno contigue ai porti core, istituite con DL 91/2017 e disciplinate con DPCM 26.01.2018 con uno stanziamento di circa 200 milioni di euro per il periodo 2018-2020, garantendo agevolazioni fiscali (crediti di imposta sino a 50M€) e semplificazioni amministrative alle aziende che si insedieranno nell'hinterland.

Questo concetto rientra, nella logica del "fare sistema per recuperare competitività", che, infatti, è uno dei temi ispiratori dello stesso Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, che si rifa apertamente alla logica delle ALI nell'individuare le nuove autorità di Sistema portuale e che potenzialmente dovrebbe contribuire al rilancio della portualità meridionale nei settori chiave dei traffici containerizzati e delle rinfuse solide e rafforzare anche le ricadute sui settori dell'intermodalità e della logistica.

Nel corso dell'ultimo biennio la portualità del Sud ha in teoria potuto beneficiare di ulteriori strumenti di governance ai fini dello sviluppo, grazie all'istituzione delle Aree Logistiche Integrate e all'approvazione delle Zone Economiche Speciali, ma in realtà per entrambi gli strumenti a luglio del 2018 l'iter di approvazione amministrativa definitiva era ancora incompleto e pertanto non in grado di permettere di attivare gli sviluppi operativi attesi. Per entrambi gli strumenti il ruolo di coordinamento da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in un caso e da parte del Ministero dell'Economia e Finanze nell'altro risulta centrale, portando così ad un maggior accentramento delle politiche dello sviluppo, in parziale contrasto con le indicazioni emerse dalla riforma portuale più recente, che aveva esteso il ruolo delle Autorità di Sistema Portuale. Queste incerte evoluzioni fra centralismo e localismo rendono così ulteriormente complessa la governance di uno strumento per lo sviluppo economico e territoriale, costituito da infrastrutture di grande rilevanza anche per gli ingenti investimenti pubblici destinati a terminal, piazzali e raccordi ferroviari, che nel corso degli ultimi anni non è stato adeguatamente valorizzato.

Riferimenti bibliografici

- Acciario M. *Bundling strategies in global supply chains*, Erasmus Research Institute of Management Phd Series in Research in Management, Rotterdam, 2010
- Acciario, Michele, and Alan McKinnon (2013): "Efficient Hinterland Transport Infrastructure and Services for Large Container Ports." International Transport Forum Discussion Papers. No. Discussion Paper No. 2013-19.
- Baccelli O., Barontini F., (2013) *L'Italia in Europa. Le politiche dei trasporti per rimanere in rete*, EGEA, Milano, 2013
- Baccelli, O (2015) *Logistics integration between ports and the railway system. The North Western Mediterranean experience: Policies and market* (pp151-175) Annual Report Italian Maritime Economy 2015, Giannini Editore, Napoli,
- Baccelli, O. Ravasio M., Sparacino G. (2007) *Porti italiani. Strategie per l'autonomia finanziaria e l'intermodalità Il caso dei porti liguri*, EGEA, Milano
- Baccelli, O., Percoco M, Tedeschi, A., (2008) *Port Authorities as cluster managers: the case of the Ligurian ports* in European Transport, International Journal of Transport Economics, Engineering and Law, n°39, Year XIII.
- Baccelli, O., Senn, L., (2008) "Prove tecniche di federalismo fiscale per le opere infrastrutturali in Italia. Il caso dei porti alla luce della più recente normativa". Conoscenza, sviluppo umano, territorio, *XXIX Conferenza scientifica annuale dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRE)*, Bari
- ESPO – European Seaport Organisation (2018) *The infrastructure investment needs and financing challenge of European ports*, Brussels
- Ferrari C., Tei., A. (2016) "La riforma dei porti italiani: innovazioni e questioni irrisolte" *Rivista di economia e politica dei trasporti*, n° 1, articolo 1.
- Knatz G. (2017) *How competition is driving change in port governance, strategic decision-making and government policy in the United States*, Research in Transportation Business Management n°22
- Notteboom, T, Ducruet, C, de Langen, P. (2009) *Port in proximity: competition and coordination among adjacent seaports*, London, Routledge Publishing
- SRM & Assoporti (2018), *Port Indicators*, N1 – 2018, Rome