



Il rilancio della portualità e della logistica italiana come leva strategica per la crescita e la competitività del Paese

Documento di indirizzo strategico

INDICE

Ringraziamenti.....	3
I 10 punti più importanti del lavoro	4
Parte I – sinossi strategica dei porti italiani e inquadramento del settore portuale	7
1. L'importanza strategica della portualità per l'Italia	8
2. i numeri della portualità italiana	11
Parte II – i temi critici per rilanciare la competitività del sistema logistico-portuale italiano.....	16
3. Assicurare una governance efficace del sistema	17
3.1 Cenni introduttivi sulla governance portuale in Europa	17
3.2 La <i>governance</i> portuale in Italia	20
3.3 Le criticità della portualità italiana	24
3.4 Considerazioni di sintesi e proposte.....	29
4. Superare la burocrazia.....	33
4.1 Burocrazia snella e flessibile è elemento imprescindibile per la competitività dei porti.....	33
4.2 L'efficienza portuale e logistica italiana	35
4.3 Considerazioni di sintesi e proposte.....	40
5. Stimolare gli investimenti nelle infrastrutture portuali, retroportuali e di collegamento	44
5.1 Il posizionamento geografico favorevole non garantisce la competitività dei porti.....	44
5.2 Le criticità connesse alle infrastrutture Terrestri.....	47
5.3 Le criticità connesse alle infrastrutture portuali	51
5.4 Considerazioni di Sintesi e proposte	55
6. Accrescere massa critica e attrattività	59
6.1 la dimensione portuale e dei traffici è un elemento sempre più importante nelle dinamiche competitive.....	59
6.2 il dimensionamento degli operatori logistici è un fattore competitivo essenziale per il controllo futuro dei traffici	64
6.3 Considerazioni di sintesi e proposte.....	67

RINGRAZIAMENTI

Si ringraziano per i contributi e i suggerimenti:

- **Simona Camerano** - Responsabile Attività di Ricerca e Studi, Cassa depositi e prestiti
- **Fabrizio Dallari** - Direttore C-log
Centro di Ricerca sulla Logistica - LIUC Università Cattaneo
- **Dionisia Francesetti Cazzaniga** - Professore di Economia,
Università di Pisa
- **Claudio Ferrari** - Professore Associato di Economia Applicata,
Università degli Studi di Genova, Dipartimento di Economia (DIEC)
- **Giuseppe Mele** – Vice Direttore Confindustria Infrastrutture
Logistica e Trasporti
- **Maria Elena Perretti**
Senior Analyst Infrastrutture Ricerca e Studi, Cassa depositi e prestiti
- **Danilo Stevanato**, Consigliere, A.I.O.M. Agenzia Imprenditoriale
Operatori Marittimi – Trieste
- **Banca d'Italia**

I contenuti del presente rapporto sono di esclusiva responsabilità di The European House – Ambrosetti e possono non coincidere con le opinioni e i punti di vista delle persone intervistate.

I 10 PUNTI PIÙ IMPORTANTI DEL LAVORO

1. **I porti sono degli asset** strategici per il recupero di competitività del Paese e per lo sviluppo economico in ottica sostenibile, ma **manca un organico Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica** che identifichi la visione per il futuro del settore declinata sulle dimensioni chiave per una efficace gestione strategica del sistema: quale domanda di traffico si vuole rispondere/intercettare, in che segmenti di mercato, con quali interconnessioni, per quali imprese/utilizzatori, con quali obiettivi (misurabili e tempificati), azioni e responsabilità.

2. Il *cluster* marittimo ha un peso socio-economico molto rilevante:
 - 2,6% è il PIL generato, pari a quasi **40 miliardi di Euro**, superiore per incidenza all'industria automobilistica;
 - **213.000 sono gli occupati** diretti impiegati complessivamente;
 - **2,37 è il moltiplicatore del reddito** (ogni 100 Euro di nuovi investimenti o di domanda aggiuntiva di nuovi servizi, vengono generati 237 Euro di ricchezza complessiva per il Paese);
 - **1,73 è il moltiplicatore dell'occupazione** (ogni 100 nuovi impiegati dal settore logistico-portuale, vengono attivate 173 nuove unità di lavoro nell'economia).

3. **Il settore ha un ruolo primario nel commercio internazionale:**
 - 55% è la quota che detiene la portualità italiana sul totale delle esportazioni italiane extra-UE, pari a 100 miliardi di Euro di merce che nel 2012 è partita dai porti italiani;
 - 30% è la quota che detiene la portualità italiana sul totale delle esportazioni italiane mondiali, pari a circa 150 miliardi di Euro di merce che nel 2012 è partita dai porti italiani;
 - tra il 65% e l'80% è la quota che detiene la portualità italiana sul totale delle esportazioni italiane dirette in USA, Brasile, Cina e India.

4. Alla luce della realtà in essere – per caratteristiche, vocazioni, esigenze e assetto – **non è univocamente definibile un "Sistema Portuale Italiano"**, anche se spesso la dicitura è riportata nei documenti di studio, dove il riferimento è piuttosto lessicale che sostanziale. Su questo si inseriscono criticità a più livelli nel sistema della *governance* del settore.

5. **È necessario e non più rimandabile un intervento legislativo al fine di rendere la *governance* della portualità, i meccanismi di regolazione e i processi di investimento adeguati** alle esigenze (anche di tempistiche), allineandoli alle *best practice* internazionali. La legge in vigore che regola la *governance* dei porti italiani è del 1994, quando i flussi mondiali, le *shipping company*, le dinamiche competitive, le modalità di trasporto, l'apertura dei mercati e il livello di sviluppo economico era strutturalmente differente da quello attuale.

6. **Le inefficienze della burocrazia pesano sul settore (e sull'Italia):**
 - 17 sono i giorni medi per l'esportazione della merce dai porti italiani, rispetto ad una media UE di 11 giorni. I porti spagnoli e i porti francesi del Mediterraneo, *competitor* diretti dei porti italiani, operano con un vantaggio rispettivamente di 8 e 6 giorni e – potenzialmente – potrebbero essere in grado di sottrarre traffico in uscita dall'Italia;
 - **1 giorno di ritardo, in media, nel transito di un prodotto corrisponda una flessione del commercio di almeno l'1% nell'arco di un anno.** Riportando questo valore sull'Italia si stima come per ogni giorno di ritardo il danno sul commercio internazionale dell'Italia sia pari a 7,5 miliardi di Euro l'anno;
 - **il commercio internazionale del nostro Paese potrebbe aumentare di circa 50 miliardi di Euro, se l'Italia si allineasse alla media europea,** cioè guadagnasse in media 6/8 giorni nelle operazioni di sbarco e imbarco.

7. I traffici marittimi internazionali sono in aumento, ma nodi e connessioni non adeguate e inefficienze impediscono di servire questi traffici, causando progressive perdite di quote di mercato: **ogni anno la portualità italiana cede 441.000 TEUs del proprio traffico ai principali porti del Northern Range**, come emerge dal Piano Nazionale della Logistica.

8. La portualità italiana si posiziona al terzo posto a livello europeo con una movimentazione superiore a 480 milioni di tonnellate. Tuttavia, in classifica i primi porti italiani, Genova e Trieste, si collocano al 15° e 16°. **Non è il numero dei porti che determina la capacità di attrarre e gestire traffico del Paese, ma è l'efficienza del complesso portuale.**

9. A livello internazionale si osserva una progressiva concentrazione dei traffici in pochi e grandi porti, con una progressiva marginalizzazione dei porti più piccoli. Gli studi in letteratura e le indagini effettuate hanno evidenziato come **il dimensionamento dell'infrastruttura portuale e del volume dei traffici gestiti rappresentano i due elementi fondamentali nelle scelte del porto da parte delle shipping company.**

10. **Il processo di concentrazione si evidenzia anche tra gli operatori** dove si registra un aumento significativo delle dimensioni a scapito degli operatori più piccoli che vengono emarginati gradualmente dal *business*:
 - il fatturato delle prime aziende di logistica in Italia si è attestato a circa 8 miliardi di Euro nel 2011, mentre era di 3,7 miliardi di Euro nel 2004;
 - 3 sono imprese o gruppi italiani che si posizionano nella classifica dei primi 10 operatori della logistica in Italia;
 - il controllo del trasporto internazionale delle merci nei porti italiani è in mano a compagnie straniere. La quota di mercato nei porti italiani gestita da operatori italiani si attesta a meno del 3% nel traffico *container*, sotto il 13% nel *general cargo*, al 18% nelle rinfuse.

**PARTE I – SINOSI STRATEGICA DEI PORTI ITALIANI E
INQUADRAMENTO DEL SETTORE PORTUALE**

1. L'IMPORTANZA STRATEGICA DELLA PORTUALITÀ PER L'ITALIA

La portualità e l'”economia del mare” in senso più ampio (così come altri settori economici del Paese soprattutto se dipendenti dall'amministrazione centrale per gli investimenti e lo sviluppo) richiede una **attenzione puntuale da parte dei *policy maker* e delle istituzioni**, al fine di creare le condizioni di contesto per rilanciare il ruolo di motore dello sviluppo economico e competitivo che ha ricoperto in passato e che, comunque ricopre tutt'ora.

Nell'attuale contesto di crisi economica prolungata, vincoli di bilancio e di spesa, le richieste di investimenti per lo sviluppo, incentivi fiscali e semplificazione normativa che sono avanzate dalla portualità concorrono con quelle avanzate da altri settori economici appartenenti allo stesso raggruppamento infrastrutturale-transportistico come, ad esempio, quello del trasporto ferroviario, aereo e stradale, ma anche con settori diversi come ad esempio quello relativo alla scuola e formazione, alla sanità e assistenza, al settore delle costruzioni, dell'industria manifatturiera, ecc.

Le istituzioni del Paese e i decisori, quindi, devono effettuare delle scelte in condizioni di risorse scarse: non è possibile intervenire “a pioggia”, pena una defocalizzazione dell'efficacia degli interventi.

Occorre un criterio di priorità basato sulla rilevanza strategica per il Paese. La risposta fondamentale e non eludibile da dare è: **i porti sono strategici?**

A livello generale, un settore è definito strategico se si caratterizza, in modo distintivo rispetto ad altri, nei seguenti aspetti:

- produce beni o servizi primari per i bisogni e le necessità della popolazione e delle imprese;
- produce beni o servizi legati direttamente alla produzione di beni e servizi considerati primari;
- produce beni o servizi senza i quali una parte considerevole di tutte le altre produzioni e attività economiche non potrebbe avvenire (è il tipico caso dei trasporti).

Inoltre, fatta salva la teoria della specializzazione produttiva che evidenzia come territori e Paesi sviluppano attività che nel tempo producono beni e servizi con vantaggi competitivi, un settore è strategico se contribuisce direttamente, o indirettamente attraverso la

filiera a monte, ad una parte significativa del reddito, dell'occupazione e del valore aggiunto nazionale.

La strategicità di un settore ha poi un ulteriore contenuto che investe il ruolo del Paese e si manifesta nei rapporti internazionali e nel posizionamento geopolitico, e consiste nella possibilità nel tempo di modificare le relazioni politiche tra Paesi, l'intensità degli scambi commerciali e i flussi di informazioni.

La strategicità della portualità italiana emerge sotto differenti aspetti. Nello specifico, il porto:

- 1- **Quale anello centrale della logistica vista in modo integrato, produce servizi senza i quali una parte importante delle attività economiche non potrebbero realizzarsi.**
- 2- **È il principale partner distributivo e di posizionamento della manifattura italiana** a cui garantisce accesso diretto ai mercati internazionali e ai consumatori stranieri, favorendo quindi la penetrazione dei prodotti italiani nel Mondo. Nel 2012, il valore dell'export extra-UE partito dai porti italiani è stato di 100 miliardi di Euro, pari al 55% circa del totale extra-UE.
- 3- **Consente di mantenere e conservare sovranità nelle interconnessioni e collegamenti tra territori e Paesi**, senza dipendere da altri per l'interconnettività con il resto del mondo. Interconnettività che è alla base dello sviluppo di creatività e innovazione, oltre che elemento generatore di *business* e opportunità.

Inoltre, il porto, quale *partner* di posizionamento delle merci, gestisce una parte considerevole del valore aggiunto che viene creato nelle aziende lungo la catena del valore. Gestendo il prodotto dalla fase iniziale a quella distributiva e/o di *reverse logistic*, si cattura tutto il valore aggiunto prodotto, non solo nelle fasi di produzione o industrializzazione, con benefici a cascata per il Paese in termini di occupazione, reddito, valore aggiunto e gettito erariale.

Infine, lo scalo portuale rappresenta una porta di accesso e di partenza delle merci particolarmente adatta per l'Italia in ottica di sostenibilità ambientale, data la conformazione orografica del territorio. La distribuzione dei porti lungo la costa, in un territorio stretto come il nostro, rappresenta un elemento di sostenibilità e eco-compatibilità delle movimentazioni che difficilmente possono aumentare in intensità con le altre modalità di trasporto. In tale logica va considerato che l'Italia ha nell'ambito europeo e mediterraneo, una posizione di primato

per quanto riguarda i collegamenti di breve e medio raggio (cabotaggio nazionale, intercomunitario e collegamenti infra-mediterranei): tale capillarità è un potenziale che, oltre a permettere di soddisfare le esigenze di continuità territoriale, ha evidenti vantaggi – a partire dall’impatto ambientale – rispetto ad altre modalità di trasporto possibili sulle stesse distanze (ad es. trasporto su gomma).

Per questi motivi possiamo affermare che **i porti sono degli asset strategici per il recupero di competitività economica del Paese e per il futuro sviluppo in ottica sostenibile**. La loro centralità e ruolo nel sistema logistico, consente di diffondere i benefici derivanti da un loro potenziamento a tutto il sistema stesso, aiutando la logistica a diventare, ed essere considerata, non più solo un servizio, ma una vera e propria industria.

Il ruolo distributivo e di posizionamento che ricoprono sull'export è predominante e, quindi, fondamentale per aiutare il Paese a mantenere forti le imprese che esportano. Quest'ultime sono oggi le uniche che mantengono i livelli occupazionali e di reddito nonostante la contrazione del mercato interno contribuendo, in modo strutturale, a riequilibrare la bilancia commerciale del Paese che per anni ha registrato importazioni superiori rispetto alle esportazioni, con conseguente perdita di potere d'acquisto interno.

Per valorizzare questo *asset* competitivo è necessaria una programmazione e gestione strategica specifica, all’interno di un Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica che ne definisca la visione per il futuro del settore *vis-à-vis* lo sviluppo del Paese e ne declini le dimensioni operativa: la domanda di traffico che si vuole servire/intercettare, i segmenti di mercato su cui concentrarsi, le interconnessioni necessarie e per quali imprese/utilizzatori, con quali obiettivi (misurabili) con quali azioni e in quanto tempo.

2. I NUMERI DELLA PORTUALITÀ ITALIANA

L'andamento del commercio marittimo nell'ultimo trentennio ha seguito il generale *trend* dell'economia mondiale, a sua volta influenzato dalla progressiva apertura delle relazioni commerciali e dalla rapida crescita di alcuni paesi emergenti. Se nel 1970, il commercio marittimo movimentava circa 2,6 miliardi di tonnellate di merci, nel 2011 si è giunti a oltre 8,7 (+236%), un *record* storico. È soprattutto a partire dal 2000 che gli scambi si sono intensificati, con un tasso di variazione medio annuo composto del 3,5% contro il 2,8% registrato fra il 1970 e il 2000.

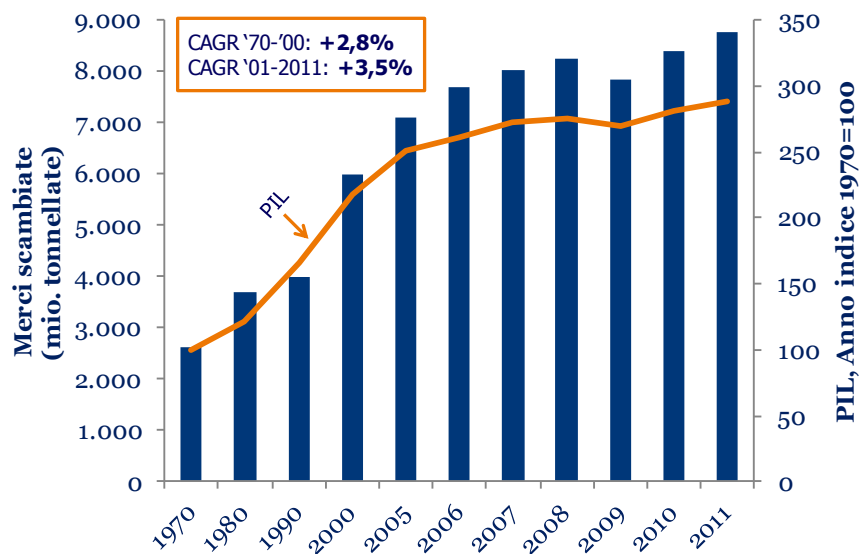


Figura 1. Merci scambiate a livello mondiale e PIL a prezzi costanti (milioni di tonnellate e anno indice 1970=100), 1970-2011 – Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati UNCTAD, *Review of Maritime transport 2012*

L'aumento del commercio marittimo è in buona parte ascrivibile alla crescita nel comparto dei *container* e delle rinfuse secche. Oggi, tuttavia, le difficoltà economiche in Europa e alcuni fattori di incertezza hanno avuto un impatto considerevole nel settore. Ne sono chiari esempi l'instabilità politica e sociale nel Nord Africa e nel Medio Oriente, i disastri naturali avvenuti in Giappone e Thailandia e le tensioni geopolitiche che hanno caratterizzato il 2012.

Nell'attuale scenario competitivo i paesi emergenti stanno assumendo rapidamente il ruolo di *player* di primaria importanza. Pur detenendo una quota di mercato minore rispetto al 2006, l'Asia rimane il mercato marittimo più rilevante (37% della quota mondiale), seguito da America (14%, di cui l'8% detenuto dagli Stati Uniti), Europa (13%) e Africa (9%).

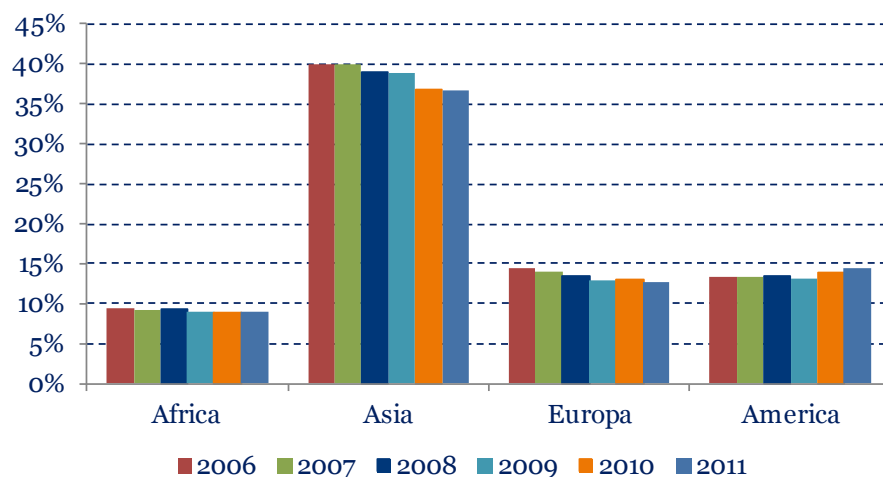


Figura 2. Quote di mercato marittimo per macro-regioni geografiche, 2006-2011 – Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati UNCTAD, *Review of Maritime transport 2012*

A tre anni dalla crisi del 2008, la flotta mondiale ha continuato a espandersi per tutto il 2011 raggiungendo, nel gennaio 2012, un peso a vuoto pari a 1,5 miliardi di tonnellate: si tratta di un aumento di circa il 37% in soli quattro anni.

La Cina, il Giappone e la Corea del Sud hanno costruito, complessivamente, il 93% delle tonnellate di flotta prodotte nel 2011. Inoltre, un terzo della flotta mondiale, così come 12 dei 20 principali operatori *container*, provengono da paesi in via di sviluppo.

Nell'attuale scenario competitivo si collocano i porti italiani con le loro criticità e potenzialità.

I dati confermano che il *cluster* marittimo ha un impatto economico significativo: nel 2010 il settore ha inciso, nella formazione del PIL, per il **2,6% (quasi 40 miliardi di Euro)**. Per incidenza, il settore marittimo supera l'industria automobilistica.

In termini di occupazione il settore impiega complessivamente 213.00 occupati diretti¹. Considerando i porti quale nodo fondamentale dell'infrastruttura fisica della nostra economia, è ragionevole stimare che lo sviluppo del settore portuale abbia ricadute economiche sull'intero Paese.

¹ Nel conteggio vengono considerati i seguenti settori: la pesca (59.098 addetti), i trasporti marittimi (42.490), la marina militare (33.642), la logistica portuale e ausiliare (31.874), la nautica di porto (22.300), la cantieristica navale (11.800), le capitanerie di porto (10.917), le Autorità Portuali (1.282) e l'Inail (235).

Un recente studio² ha individuato i moltiplicatori – di reddito e di occupazione – del settore logistico portuale:

- il moltiplicatore del reddito del *cluster* marittimo è pari a **2,37**. Ogni 100 Euro di nuovi investimenti (o di domanda aggiuntiva di nuovi servizi) vengono generati 237 Euro di ricchezza aggiuntiva per il Paese;
- il moltiplicatore dell'occupazione del *cluster* marittimo è invece pari a 1,73. Per ogni 100 nuovi impiegati dal settore logistico portuale, vengono attivate 173 nuove unità di lavoro nell'economia.

Ma l'apporto del *cluster* marittimo va oltre queste quantificazioni numeriche. Bisogna innanzitutto considerare la posizione geografica dell'Italia, che rende il trasporto marittimo un **mezzo privilegiato**. L'evidenza è data dall'incidenza degli scambi marittimi sul commercio totale con l'estero, come riportato nel grafico seguente.

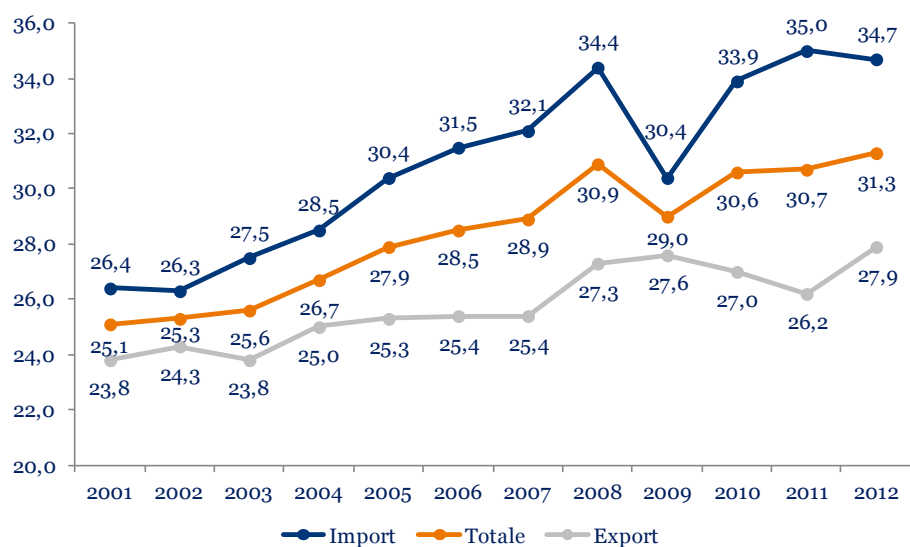


Figura 3. Export e import per via marittima (% del totale esportato/importato) – Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati Unioncamere, *Secondo rapporto dell'economia del Mare, 2013*.

Se si considera il volume degli scambi (in milioni di Euro) con specifici *partner* commerciali, emerge come il 63% degli scambi commerciali con gli Stati Uniti (16,9 miliardi di Euro) avvenga per via marittima. Un discorso analogo può essere fatto per il Brasile, la Cina e l'India, che per via marittima scambiano – con l'Italia – rispettivamente il 79,1% (5,96 miliardi di Euro), il 67% (5,99 miliardi di Euro) e il 73% (2,4 miliardi di

² IV Rapporto sull'Economia del Mare, Censis, settembre 2011

Euro) del commercio complessivo. A livello mondiale, il 28% del valore degli scambi commerciali (108,53 miliardi di Euro) originati in Italia avviene per via marittima.

Nonostante questi dati sopra citati **la strategicità della portualità italiana non appare nella mappa mentale del Paese**. I porti vengono, in alcuni casi, percepiti erroneamente un costo, o in altri come una mera estensione dell'apparato burocratico centrale, piuttosto che come una vera opportunità. Anche da qui, consegue la mancanza di una visione sistemica della portualità italiana, in grado di valorizzare le sue specificità, di cogliere le esigenze dei grandi operatori marittimi e di catturare consistenti quote di mercato.

Il decisore può, e deve, assumere un ruolo più attento e pro-attivo nei confronti del sistema marittimo nazionale, identificando gli interventi prioritari e garantendo condizioni di contesto stabili che favoriscano le Autorità Portuali ad assumere prospettive strategico-operative di lungo termine.

Un caso a cui guardare con particolare interesse è indubbiamente quello dell'Autorità Portuale di Rotterdam, il principale porto di riferimento dell'Europa. L'Autorità Portuale di Rotterdam è una compagnia autonoma con due *shareholders* principali, il Comune di Rotterdam e lo Stato olandese. Nonostante la compagnia sia di pubblica proprietà essa viene gestita con un chiaro approccio *corporate*. L'obiettivo dell'Autorità Portuale, esplicitato chiaramente nel *mission statement*, è di sviluppare “il porto Europeo di punta”, attraverso³:

1. il continuo sviluppo del porto e del complesso industriale con i migliori *standard* mondiali in termini di efficienza, di sostenibilità e di sicurezza;
2. la ricerca dei migliori *partner* commerciali e il loro coinvolgimento a livello gestionale, al fine di stringere relazioni sempre più strette⁴;
3. l'adozione di un approccio imprenditoriale allo sviluppo territoriale e ideazione di nuovi compiti e responsabilità nella costruzione e nell'utilizzo delle infrastrutture fisiche terrestri

³ Fonte: *mission statement* della Port Authority di Rotterdam.

⁴ Le *partnership* sono spesso internazionali e orientate al posizionamento dell'Autorità Portuale all'interno dei *network* e delle *supply chain*, al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi propri del porto.

prossime al porto (ad es. costituzione della *Traffic Management Company*⁵ e di *Keyrail*⁶);

4. la creazione di valore aggiunto per *shipper* e *carriers* attraverso lo sviluppo e l'ottimizzazione delle *supply chain* e delle reti (si noti che a tal fine, l'Autorità Portuale di Rotterdam ha specifiche deleghe in tema di investimenti all'interno delle reti marittime, regionali e dell'*hinterland*);
5. il raggiungimento e la connessione con i nuovi mercati, anche attraverso il coinvolgimento attivo dei *business partner* (in questo modo vengono rafforzate da un lato le relazioni commerciali con i *partner* mentre dall'altro si contribuisce allo sviluppo del porto di Rotterdam).



Figura 4. *Mission e vision del porto di Rotterdam – Fonte: Port of Rotterdam, 2013.*

⁵ Compagnia con specifiche deleghe in tema di gestione del traffico portuale.

⁶ Compagnia incaricata con deleghe circoscritte in materia di interporti collegati a Rotterdam.

**PARTE II – I TEMI CRITICI PER RILANCIARE LA
COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA LOGISTICO-PORTUALE
ITALIANO**

3. ASSICURARE UNA GOVERNANCE EFFICACE DEL SISTEMA

3.1 CENNI INTRODUTTIVI SULLA GOVERNANCE PORTUALE IN EUROPA

La competitività di un sistema portuale, così come la sua capacità di intercettare crescenti volumi di traffico, dipendono dalla disponibilità di infrastrutture adeguate, ma anche – e soprattutto – da specifici aspetti di *governance*.

L'assetto proprietario, il rapporto fra l'Autorità Portuale (AP) e i vari livelli di governo e la responsabilità sugli investimenti sono elementi che incidono significativamente sulla competitività di un sistema portuale. **Il futuro della portualità italiano dipenderà dalla sua capacità di ripensare i suoi modelli di governo, non solo in chiave di velocità operativa e decisionale, ma anche in funzione di obiettivi chiari e strutturati** (creazione di valore attraverso le catene e le reti logistiche, raggiungimento dei mercati emergenti, creazione di *partnership* con i principali operatori logistici a livello mondiale e sviluppo del territorio di riferimento, ecc).

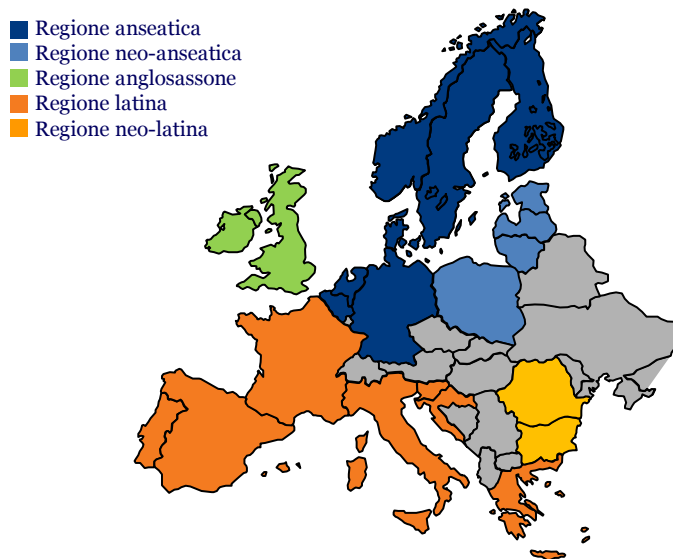


Figura 5. Regioni europee con modelli di governo omogenei – Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati ESPO, 2011

Come si può osservare, la *governance* dei principali porti in Europa non è riconducibile ad un unico modello: è possibile identificare aree geografiche con modelli di governo diversi tra loro.

Nello specifico, una recente indagine della *European Sea Ports Organisation*⁷ (ESPO) ha rilevato cinque principali regioni geografiche: anseatica, neo-anseatica, anglosassone, latina e neo-latina, caratterizzate da modelli di governo omogenei.

I vari modelli si distinguono sotto sei diversi profili.

1. Il rapporto fra AP (di natura pubblica o privata) e i vari livelli di governo. Con l'eccezione della regione anglosassone, dove gli scali portuali sono stati interamente privatizzati, la maggior parte dei casi presentano un'AP di natura pubblica. Nelle regioni anseatica e neo-anseatica il governo locale tende ad avere maggior peso nelle scelte dell'AP, mentre nelle regioni latina e neo-latina è il governo centrale ad esercitare maggiore influenza sui processi decisionali.
2. Il modello organizzativo, riconducibile a quattro diversi assetti gestionali:
 - *Public service ports*: l'AP gestisce interamente funzioni e attività del porto, senza alcun intervento da parte dei soggetti privati.
 - *Tool ports*: l'AP possiede e sviluppa le infrastrutture portuali, prestando alcuni servizi. Le imprese concorrono ad ampliare l'offerta dei servizi ma a titolo privato e senza alcuna concessione.
 - *Landlord ports*: l'AP è responsabile degli aspetti di regolamentazione, nonché proprietaria dello spazio portuale e delle infrastrutture. Le imprese private sono concessionarie ed erogano gran parte dei servizi connessi. Si tratta del modello maggiormente diffuso in Europa.
 - *Fully privatised ports*: spazi portuali interamente privatizzati, l'AP svolge funzioni marginali (modello anglosassone).
3. Gli obiettivi industriali: che differiscono in funzione della diversa personalità giuridica dell'AP. Il modello anglosassone è maggiormente orientato al perseguimento di obiettivi di redditività, in termini di profitto. Nelle regioni neo-anseatica e neo-latina prevale l'obiettivo di massimizzazione dei volumi

⁷ ESPO, European Port Governance 2011

movimentati, il raggiungimento di specifici *target* di redditività è rimandato alla fase di consolidamento del mercato. Infine le regioni anseatica e latina sono fortemente orientate alla massimizzazione del valore aggiunto delle attività portuali.

4. La disponibilità degli spazi portuali: l'indagine ESPO conferma che nelle regioni anseatica e anglosassone, le AP tendono ad avere piena proprietà delle aree e facoltà di cessione. Viceversa, nell'area latina le AP tendono a non avere alcuna facoltà di cessione.
5. La responsabilità degli investimenti: nella maggior parte dei casi, le AP detengono la responsabilità finanziaria relativa agli investimenti in conto capitale, all'amministrazione, alla gestione operativa e alla manutenzione. Il modello anglosassone si contraddistingue per una gestione privata e una più accentuata responsabilità finanziaria sul tema degli investimenti.
6. L'autonomia finanziaria: elemento cruciale per una gestione degli scali portuali orientata al perseguimento di risultati "imprenditoriali", in termini di volumi movimentati, valore aggiunto e redditività. L'autonomia finanziaria tende ad essere elevata nelle regioni anglosassone, anseatiche e neo-anseatiche. Viceversa nelle regioni latina e neo-latina, le AP dispongono di scarsa autonomia finanziaria.

È proprio quest'ultimo tema, l'autonomia finanziaria, ad essere uno dei nodi più importanti quanto problematici dei modelli latini e più specificatamente del sistema italiano. Per tali ragioni, il tema dell'autonomia finanziaria sarà trattato separatamente nel capitolo investimenti. E' possibile anticipare, tuttavia, che se da un lato gran parte delle AP dispongono di piena responsabilità in ordine agli investimenti e di una formale autonomia finanziaria, dall'altro esse hanno scarse capacità di controllo sulle entrate (che limita l'autonomia stessa a livello sostanziale).

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

Figura 6. Sinopsi dei modelli di *governance* europei – Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su ESPO, 2011

3.2 LA GOVERNANCE PORTUALE IN ITALIA

Fino alla metà degli anni '90, la *governance* dei porti in Italia era di tipo *public service*. Con la L. 84/1994, il legislatore ha voluto riordinare l'intera disciplina: sono state istituite 24 Autorità Portuali, aventi autonomia ed organizzativa, di bilancio e finanziaria. Il testo attribuiva i seguenti compiti alle Autorità Portuali:

- indirizzo, programmazione, coordinamento e promozione delle attività commerciali ed industriali che si svolgono in un porto;
- manutenzione delle parti comuni (aperte a tutti gli utenti);
- predisposizione dei piani per l'assetto e l'utilizzazione del porto (programmazione e pianificazione portuale);
- amministrazione delle aree e banchine portuali;
- rilascio di autorizzazioni alle imprese per svolgere le varie attività portuali.

Alle AP non veniva attribuito alcun compito di gestione delle attività economiche (imbarco e sbarco merci, fornitura di servizi alle navi, ecc.) che spettavano invece ai privati.



Figura 7. Le Autorità Portuali in Italia, Fonte: rielaborazioni The European House - Ambrosetti su dati CDP, 2012

In altre parole, la Legge n.84/1994 prevedeva la netta separazione fra le funzioni di indirizzo e controllo, di competenza delle Autorità Portuali, e le fasi operative, che spettavano ai soggetti imprenditoriali privati.

Si è così passati da un modello organizzativo sostanzialmente pubblico (*public service port*) ad uno **maggiormente orientato al perseguimento di obiettivi di carattere privatistico**, in cui diversi soggetti (pubblici e privati) hanno concorso a realizzare diversi schemi operativi (prevalentemente di tipo *landlord*, ma con alcuni rimandi al tipo *tool*).

Il ciclo logistico portuale così configurato, racchiude in sé una pluralità di operatori che interagiscono a diversi livelli.

Alle Autorità Portuali, le cui funzioni sono già state spiegate, si affiancano altri soggetti istituzionali, responsabili per le operazioni di servizio, controllo e pubblica sicurezza:

- le Capitanerie di porto;
- l'Agenzia delle dogane;
- uffici della Sanità marittima e Veterinari di porto;
- la Polizia di frontiera;
- i presidi portuali della Guardia di Finanza, dei Carabinieri, dei Vigili del fuoco;

- la Marina militare.

Alle attività *core* di realizzazione e gestione del ciclo logistico portuale fanno invece riferimento i seguenti soggetti:

- i terminalisti;
- le imprese responsabili per le operazioni di carico/scarico, stivaggio merci e bagagli, magazzinaggio e custodia;
- gli operatori dell'autotrasporto, i vettori logistici e le imprese ferroviarie;
- gli operatori che forniscono servizi portuali specialistici, complementari e accessori al ciclo delle operazioni portuali;
- gli operatori dei servizi tecnico-nautici (piloti, rimorchiatori, ormeggiatori e battellieri);
- le imprese che effettuano servizi di interesse generale in ambito portuale (illuminazione, servizio idrico, pulizia e raccolta dei rifiuti, gestione dei parcheggi, servizi informatici e telematici, ecc.);
- le imprese di guardinaggio, sorveglianza, disinquinamento e del servizio integrativo antincendio ecc.;
- gli agenti marittimi;
- gli spedizionieri e le agenzie per le operazioni doganali;
- i gestori di magazzini di stoccaggio e depositi costieri.

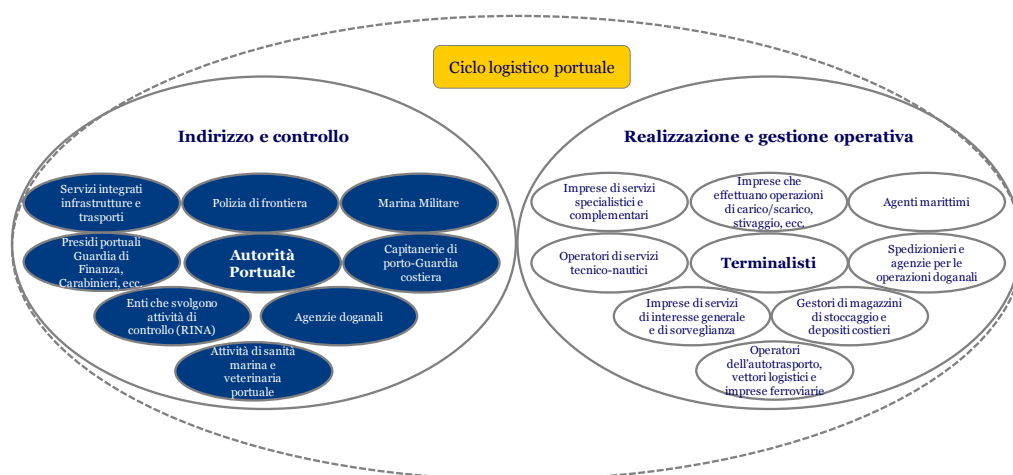


Figura 8. Gli attori coinvolti nel ciclo logistico portuale – Fonte: The European House - Ambrosetti, 2013

Il ciclo logistico portuale presenta un'elevata complessità sia nella fase di realizzazione/gestione operativa, ma soprattutto nella fase di programmazione degli interventi, in cui le decisioni di indirizzo delle Autorità Portuali sono sottoposte al vaglio di un numero significativo di attori.

In riferimento agli strumenti di pianificazione previsti dalla Legge 84/1994, si evidenzia la necessità di un elevato livello di coordinamento fra centri decisionali collocati a diversi livelli di governo. Nello specifico, gli strumenti di pianificazione principali delle AP sono due: il Piano Regolatore Portuale (PRP) e il Piano Operativo Triennale (POT).

Strumenti	Finalità	Soggetti coinvolti
Piano Regolatore Portuale (PRP)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definizione del perimetro e dell'assetto delle aree portuali ▪ Individuazione delle connessioni stradali e ferroviarie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consiglio Superiore dei Lavoratori Pubblici ▪ Regione ▪ Provincia ▪ Comuni interessati ▪ Camera di Commercio ▪ Sindacati e rappresentanze imprenditoriali
Piano Operativo Triennale (POT)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Delineazione delle strategie di sviluppo delle attività portuali ▪ Determinazione degli interventi (infrastrutturali e non) funzionali agli obiettivi di sviluppo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regione ▪ Provincia ▪ Comuni interessati ▪ Camera di Commercio ▪ Sindacati e rappresentanze imprenditoriali

Figura 9. Gli strumenti di pianificazione portuale in Italia, 2012 – Fonte: Unicredit, 2012

Il PRP si pone l'obiettivo di posizionare il porto all'interno del territorio, definendone perimetro, funzioni e collegamenti con la rete infrastrutturale (viarie e ferroviarie). L'iter amministrativo presuppone l'adozione da parte del Comitato Portuale⁸ e l'intesa con i Comuni interessati. Sono inoltre necessari il parere tecnico del Consiglio Superiore dei Lavoratori Pubblici, il nullaosta in materia di compatibilità ambientale e l'approvazione finale da parte della Regione.

Il POT, viene definito su base triennale e delinea le strategie di sviluppo delle attività portuali, così come gli interventi infrastrutturali volti al perseguimento degli obiettivi prefissati. Anche quest'ultimo documento viene definito sulla base degli indirizzi emersi dal Comitato Portuale

⁸ Il Comitato Portuale è l'organo attraverso il quale l'Autorità Portuale esercita anche le sue funzioni di pianificazione e coordinamento delle aree e dei servizi del porto.

alle cui riunioni partecipano: le Amministrazioni statali e locali (Regione, Provincia e Comune), e gli operatori economici interessati (Camera di Commercio, rappresentanti di lavoratori e imprenditori).

In ultima analisi, i problemi di *governance* riferiti alla portualità italiana potrebbero essere ricondotti alle seguenti questioni rilevanti:

- l'elevata frammentazione e lo scarso coordinamento degli operatori portuali;
- la limitata autonomia funzionale delle Autorità Portuali;
- la limitata autonomia finanziaria delle Autorità Portuali;
- la mancanza di un disegno strategico complessivo della portualità e del sistema logistico.

Nel successivo paragrafo saranno approfonditi i primi due punti, mentre il capitolo degli investimenti tratterà in maggior dettaglio il tema dell'autonomia finanziaria (in quanto maggiormente legato al tema degli investimenti). Un intervento efficace ed incisivo nel settore non può prescindere dal considerare un diverso assetto di *governance*, finalizzato ad una maggiore efficacia operativa e a un incremento dell'autonomia finanziaria delle Autorità Portuali.

3.3 LE CRITICITÀ DELLA PORTUALITÀ ITALIANA

La L. 84/1994 ha contribuito all'ammodernamento dei porti italiani, segnando il passaggio da un modello di *governance* ampiamente superato (*public service*) ad uno maggiormente in linea con il resto d'Europa, quanto meno sul piano formale.

Tuttavia, la transizione da un modello ad elevata partecipazione pubblica a schemi di gestione compositi (che coniugano elementi dei *tool ports* e dei *landlord ports*) è **avvenuta in maniera poco coordinata senza un chiaro *business model* e soprattutto senza una visione Paese di politica industriale e sviluppo a monte.**

In effetti, la legge ha dato vita a modelli organizzativi molto diversi da porto a porto. Le ragioni di tali differenze hanno risposto più all'esigenza di ottemperare agli interessi locali che alla reale necessità di adeguare il flusso delle operazioni alle caratteristiche funzionali e strutturali di ciascun porto. Infatti, i porti italiani differiscono notevolmente l'uno dall'altro sotto almeno due aspetti: l'orientamento

pubblico/privato e l'organizzazione del lavoro in banchina (accentrato o disperso).

Nei porti a orientamento privatistico prevale l'elemento imprenditoriale, che incide significativamente sull'organizzazione del lavoro e sulle relazioni con il territorio circostante. Viceversa, nei porti a carattere prevalentemente pubblico l'Autorità Portuale ricopre un ruolo rilevante nella mediazione fra operatori privati ed esigenze territoriali.

A titolo esemplificativo è possibile citare gli esempi di Gioia Tauro e Genova. Nel primo caso si rileva una strutturata realtà imprenditoriale che influisce notevolmente sull'organizzazione del lavoro: in questo senso l'Autorità Portuale non svolge un ruolo di intervento particolarmente attivo. Nel secondo caso, invece si rileva un forte attivismo dell'Autorità Portuale pubblica che esercita una più incisiva attività di regolamentazione e controllo, soprattutto sui programmi di investimento delle attività terminaliste.

Per quanto attiene invece all'organizzazione del lavoro, i porti italiani presentano sia una struttura frammentata, in cui il soggetto⁹ fornitore di lavoro temporaneo ricorre ampiamente a prestazioni di lavoro temporaneo, o una struttura non frammentata, in cui si registra una minor incidenza del ricorso alla prestazione di lavoro temporaneo.

Il tipico esempio del primo tipo di organizzazione è dato dal porto di Ravenna, dove si registra la forte centralità dell'impresa fornitrice di lavoratore. L'esempio opposto è fornito dal porto di Trieste, in cui vi è elevata frammentazione operativa e delle attività portuali.

Come emerge da una recente indagine¹⁰, al di là dell'elevata polarizzazione dei modelli, è interessante notare come **porti relativamente vicini a livello geografico presentino modelli di governo significativamente differenti**. Ad esempio, il porto di Genova propende verso un modello in cui pubblico e privato si contemperano, il porto di La Spezia è più assimilabile ad un modello centralizzato di un unico terminalista.

⁹ Questo può essere: un'impresa abilitata alla fornitura di lavoro temporaneo, un'impresa di servizi o un terminalista.

¹⁰ ISFORT, "Il futuro dei porti e del lavoro portuale", luglio 2012



Figura 10. Classificazione dei porti per dimensione pubblico/privata e organizzazione del lavoro – Fonte: The European House - Ambrosetti su indagine ISFORT, 2012

In effetti, con riguardo all’organizzazione del lavoro, è difficile fare riferimento a un “sistema” nel modello portuale italiano: spesso i porti presentano assetti e specializzazioni diverse e non percepiscono l’esigenza di coordinarsi fra loro. Avrebbe comunque senso un maggior coordinamento fra porti dello stesso tipo (RO-RO¹¹, *transhipment*), ma l’elevata frammentazione del modello e l’elevato numero di *stakeholder* rende la cooperazione particolarmente complessa. **L’esigenza di un sistema integrato fra tutti i porti non è percepita quale tema prioritario, se non all’interno di specifiche fattispecie di porti (RO-RO e *transhipment*).**

Sebbene non sia intenzione del presente rapporto promuovere un modello “*one size fits all*” per la portualità italiana, che anzi deve tenere conto delle specificità dei territori e dei punti di forza di ciascun porto, va comunque rilevato che l’eterogeneità dei modelli adottati delle AP rende difatto difficile una visione sistemica della portualità italiana (che di fatto ancora manca anche nel recente Piano Nazionale della Logistica¹²).

¹¹ *Roll on- roll off*: modalità di carico del gommato che viene effettuata senza ausilio di mezzi meccanici esterni.

¹² Il Piano Nazionale della Logistica, pur rappresentando un significativo tentativo di fornire organicità d’azione non identifica la strategia di sviluppo per i trasporti e dei porti quale anello essenziale della catena logistica.

La limitata autonomia decisionale delle Autorità Portuali rende tale visione sistemica, ancor più complessa. Come già detto, l'*iter* amministrativo per l'approvazione del PRP prevede l'intesa con una pluralità di soggetti: i Comuni interessati, il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, i Ministeri dei Trasporti e dell'Ambiente, le associazioni di categoria, la Camera di Commercio e infine la Regione. A quest'ultima, in particolare, spetta l'approvazione finale del PRP dei porti di rilevanza economica internazionale, nazionale e regionale. L'*iter* di approvazione diventa un **complesso esercizio di composizione di interessi**, in particolar modo delle Amministrazioni centrali e locali. La principale criticità è proprio il difficile coordinamento fra i vari centri decisionali, in quanto le Autorità Portuali si ritrovano fra i **due "fuochi" delle competenze di Stato e Regioni**. Con la modifica del Titolo V della Costituzione italiana, i porti sono divenuti oggetto di legislazione concorrente. Le numerose difficoltà riscontrate nella composizione degli interessi, a volte contrastanti, fra Stato, Regioni, Province, Comuni e Autorità Portuali rendono incerti i tempi di approvazione dei PRP. Tale incertezza in merito alle tempistiche e all'acquisizione finale del consenso di tutti gli enti coinvolti tende a **ridurre l'interesse degli investitori**. Due casi emblematici sono i porti di Genova e La Spezia: la numerosità degli attori coinvolti e la complessità dell'*iter* hanno fatto sì che l'approvazione dei PRP avvenisse dopo sei anni. In questo senso si rende necessaria una processo che favorisca la semplificazione degli *iter* di approvazione dei Piani regolatori portuali e una maggiore livello di coordinamento fra le competenze dello Stato e quelle delle Regioni.

Sempre in riferimento all'autonomia funzionale delle Autorità Portuali, va specificato come la nomina dei presidenti delle AP costituisca un ulteriore elemento di criticità. L'attuale impianto normativo stabilisce che i presidenti delle Autorità Portuali siano nominati dal Ministro dei Trasporti, d'intesa con la Regione interessata, all'interno di terne proposte da Province, Comuni e Camere di Commercio. La terna è comunicata al Ministro dei Trasporti tre mesi prima della scadenza del mandato. Il Ministro, con atto motivato, può chiedere di comunicare entro trenta giorni dalla richiesta una seconda terna di candidati nell'ambito della quale effettuare la nomina. Qualora non pervenga nei termini alcuna designazione, il Ministro nomina il presidente, previa intesa con la Regione interessata.

Al di là delle limitazioni dovute al processo di nomina si evidenzia, in generale, un'autonomia funzionale e operativa più formale che effettiva delle Autorità Portuali. Benché alle AP vengano riconosciute formalmente responsabilità di coordinamento fra i vari soggetti

pubblici operanti all'interno dell'area portuale, questi agiscono in autonomia. In altre parole, le AP si trovano impossibilitate a ricoprire quel ruolo di coordinamento che la normativa in materia formalmente riconosce.

L'attuale processo di nomina dei vertici delle AP dovrebbe essere ottimizzato al fine di favorire sempre di più una **professionalizzazione dei ruoli all'interno della portualità su criteri di competenza**. Una possibile soluzione potrebbe essere l'introduzione della figura del **Chief Executive Officer** con obiettivi di garanzia e miglioramento della sostenibilità finanziaria ed economica delle attività portuali, con responsabilità organizzative relative alla struttura portuale stessa e con un ruolo di decisore sulle politiche di sviluppo e strategie per il futuro. Quest'ultime devono essere allineate alla visione strategica nazionale.

La normativa in materia ha cercato a più riprese di risolvere la questione, ma si trova tutt'oggi ad un "binario morto", soprattutto a causa della mancata approvazione della proposta di riforma (A.C. 5453) della legislazione portuale italiana. Infatti, pur essendo stata approvata dal Senato il 12 settembre 2012, la riforma non è mai stata approvata dalla Camera.

Un'ultima criticità è rappresentata dall'**iter amministrativo per il dragaggio nei porti italiani**. La rapida evoluzione dei traffici containerizzati negli ultimi anni, si è tradotta in un'altrettanto rapida crescita delle dimensioni delle navi oceaniche, che sono passate dalle 500-800 TEUs del 1956 alle attuali 18.000. A causa del loro pescaggio¹³, pari o superiore ai 16 metri, queste navi faticano a trovare porti con fondali sufficientemente profondi per accoglierli. Per aumentare la profondità dei propri fondali e rendere navigabili i corsi d'acqua, è possibile dragare¹⁴ i fondali. Sovente, i materiali estratti nelle fasi di dragaggio possono risultare inquinanti e necessitano di zone adibite al loro trattamento. Per tali motivi, il dragaggio dei porti è soggetto a legislazione portuale e controllo ambientale.

Fin dalla L.84/1994 gli ambiti di applicazione della normativa sul dragaggio sono stati poco chiari e caratterizzati da un ampio margine di discrezionalità circa la loro interpretazione. **L'incertezza delle procedure ha generato a cascata incertezze nelle tempistiche**. Inoltre, l'*iter* di approvazione degli scavi risulta essere particolarmente

¹³ Profondità della parte immersa di un'imbarcazione.

¹⁴ Un'operazione di scavo per asportare sabbia, ghiaia e detriti da un fondo subacqueo.

lungo e complesso, richiedendo anche l'autorizzazione del Ministero dell'Ambiente. Con l'art. 48 del Decreto-legge 24.1.2012¹⁵, n.1, il governo Monti ha tentato di intervenire in materia, disciplinando gli ambiti di applicazione per gli interventi nei siti di bonifica di interesse nazionale (SIN) e permettendo il dragaggio contestualmente alla predisposizione del progetto di bonifica. L'articolo rimandava, in ogni caso, a future norme attuative e prefigurava lunghi tempi per l'operatività della norma (che di fatto non è stata poi attuata). La criticità principale del testo rimane la scarsa chiarezza nell'ambito di applicazione: alcune norme risultavano esplicitamente riferite ad interventi in aree SIN, ma non veniva fatto alcun riferimento alle aree non SIN.

Una visione della portualità italiana dovrebbe prestare maggiore attenzione alle dinamiche delle *shipping company* e alle loro esigenze operative di trasporto. Infatti, come si evidenzia nel capitolo 4, le compagnie sono *player* in grado di influire in modo significativo sui traffici gestiti dai porti stessi e sul loro successo commerciale.

3.4 CONSIDERAZIONI DI SINTESI E PROPOSTE

L'attuale contesto normativo appare poco idoneo a garantire quelle certezze, anche nei tempi, necessarie ad attrarre investimenti e garantire al meglio lo sviluppo. In ultima analisi, senza un chiaro orientamento di *policy* intorno al tema della portualità rimane estremamente difficile posizionare l'Italia quale potenziale *hub* del Mediterraneo: diventa prioritaria una visione di sistema, in grado di cogliere con lungimiranza i *trend* di lungo periodo e volgerli a proprio favore.

Nel presente capitolo sono stati riportati i seguenti messaggi chiave.

1. In Europa è possibile identificare cinque modelli portuali ascrivibili ad altrettante regioni europee (anseatica, neo-anseatica, latina, neo-latina e anglossassone).
2. Il modello portuale italiano è definito attraverso le seguenti caratteristiche:
 - *governance* assimilabile al *landlord port model*, con alcuni rimandi ai *tool ports model* (es. in merito alla fornitura dei servizi da parte delle Autorità Portuali e della

¹⁵ Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo per le infrastrutture e la competitività.

disciplina in termini di concessioni non previste nel *landlord port model*);

- 24 Autorità Portuali con funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento e promozione delle attività commerciali ed industriali;
- un elevato numero di attori pubblici (AP, Autorità Marittime, Dogana, Camera di Commercio, etc) e privati (terminalista, spedizionieri, imprese di servizi, rimorchiatori, etc.);
- un assetto di governo dell'organizzazione del lavoro in banchina e specializzazione notevolmente divergente da porto a porto;
- la bassa priorità di una visione di sistema, se non fra porti con specializzazioni simili (RO-RO, *transhipment*).

3. Fra le principali criticità si evidenziano:

- un quadro normativo particolarmente complesso, spesso non chiaro e che non offre certezza di durata delle procedure;
- un'autonomia finanziaria riconosciuta solo sul piano formale, che priva le AP di potenziali entrate per finanziare il potenziamento delle proprie infrastrutture;
- un quadro normativo incerto, che attrae pochi investimenti nel settore e con criteri di ripartizione dei fondi Statali poco chiari.

In ultima analisi, va rilevata l'esigenza di rivedere l'attuale impianto normativo: la legge 84/94 riferiva a presupposti che non sussistono più nell'attuale scenario competitivo. Se negli anni '90 il legislatore percepiva l'esigenza di disciplinare la normativa, oggi il bisogno più rilevante è garantire il massimo livello di coordinamento dei soggetti gestori e, al tempo stesso, rafforzare quelle azioni economiche e regolamentari che possono sostenere l'apporto di capitale privato per la realizzazione delle opere. Quest'ultimo aspetto, in particolare, è forse uno degli aspetti più ignorati all'interno del dibattito contemporaneo. L'attuale congiuntura non lascia tuttavia molte alternative: i vincoli di bilancio sempre più stringenti e le risorse sempre più scarse rendono necessario il coinvolgimento di operatori privati. Affinché quest'ultimi siano incentivati a investire nel settore, è fondamentale garantire un

quadro normativo certo, in cui ruoli e responsabilità siano chiaramente delineati. Contrariamente a quanto si potrebbe presumere, la portualità italiana non ha bisogno di complesse revisioni normative, ma **necessita anzi di regole semplici, chiare e trasparenti che consentano alle AP di divenire soggetti promotori e facilitatori dello sviluppo di iniziative logistiche sul territorio.**

In tale contesto si propone di:

1. **Elaborare un Piano Strategico della Portualità che definisca il Governo del sistema a supporto della visione industriale e alle caratteristiche di specializzazione produttiva del Paese.** Lo scenario competitivo della portualità è radicalmente modificato negli ultimi dieci anni e il cambiamento è in continua accelerazione. È necessario rivedere i criteri di identificazione e l'attuale regime di autonomia finanziaria delle Autorità Portuali, individuare i porti di interesse nazionale - in accordo con il Piano Strategico - e favorire sempre di più una professionalizzazione dei ruoli all'interno della portualità attribuendo rilievo a criteri di competenza (una possibile soluzione potrebbe essere l'introduzione della figura del *Chief Executive Officer* operante in qualità di *manager* del porto).
2. **Introdurre standard minimi di tempistiche per l'approvazione dei Piani Regolatori Portuali.** Le tempistiche per il perfezionamento delle procedure di approvazione dei PRP variano sensibilmente da Comune a Comune. Più in generale, queste procedure sono connotate da un elevato grado di indeterminatezza. E' necessario uniformare tali tempistiche in maniera tale da rendere i piani comparabili, anche al fine di garantire un maggior coordinamento a livello di decisioni sugli investimenti infrastrutturali. Troppo spesso viene dimenticato che la lunghezza e l'incertezza delle tempistiche rendono poco attrattivi i porti nei confronti dei privati. Il bisogno di un quadro normativo che assicuri certezza sui tempi e sui costi di realizzazione degli interventi infrastrutturali è fondamentale in tal senso. Al fine di stimolare gli investimenti privati, una proposta fattibile potrebbe essere fissare a 12 mesi il limite massimo per l'approvazione dei PRP da parte della Regione.
3. **Disciplinare coerentemente e chiaramente le norme in materia di dragaggio.** Sotto quest'aspetto si auspica, in prima istanza, che vengano fissati tempi certi, o quantomeno preventivabili, per l'approvazione dei progetti di dragaggio, i cui contenuti dovrebbero comunque essere maggiormente esplicitati

da parte del legislatore. La possibilità di effettuare contestualmente le operazioni di dragaggio e di bonifica andrebbero in tale direzione. Rimane inoltre necessario regolare i dragaggi tanto nelle aree SIN quanto in quelle non SIN. Infine si raccomanda l'identificazione di tutte le possibili opzioni di destinazione del materiale di risulta dei dragaggi (i fanghi) e dei mezzi utilizzabili per il trasporto dei materiali.

4. SUPERARE LA BUROCRAZIA

4.1 BUROCRAZIA SNELLA E FLESSIBILE È ELEMENTO IMPRESCINDIBILE PER LA COMPETITIVITÀ DEI PORTI

È ormai un fatto noto come uno degli elementi fondamentali della competitività di un sistema economico o di un territorio risieda nella capacità di essere veloce, flessibile e attrattivo¹⁶.

Queste caratteristiche sono tanto più importanti quanto un sistema o un territorio si trova a dover rispondere alla pressione competitiva di altri sistemi o territori che sono, a loro volta, in grado di offrire servizi o prodotti concorrenti.

I porti italiani competono con altri porti europei sia in via diretta come avviene ad esempio con quelli del Mediterraneo, sia in via indiretta con i porti del Nord Europa, tramite ad esempio l'intermodalità porto-ferrovia e i relativi collegamenti dove è possibile trasportare le merci da Genova a Rotterdam. Se i porti italiani sono competitivi, riescono a catturare domanda diretta nel Nord Europa e servirla con l'intermodalità, viceversa se soffrono la competizione dei porti del Nord Europa, i porti italiani si vedono sottrarre traffico diretto nelle aree territoriali ed economiche del Nord Italia, che passa per altre rotte.

Con riferimento al trasporto a lungo raggio i porti in Italia ricoprono un ruolo primario e fondamentale nella complessa rete logistica del Paese, considerando la forte complementarità con le altre modalità di trasporto. Considerando i flussi da e per l'estero, i porti italiani movimentano merce per circa 250 milioni di tonnellate¹⁷, rispetto ai circa 100 milioni di tonnellate che sono movimentate su gomma e i 15 milioni di tonnellate che sono movimentati su rotaia. **Il commercio con l'estero, quindi, in termini di volumi e peso, fa leva in larga parte sui porti.**

Oltre al ruolo primario, il commercio marittimo portuale è in grado, se aiutato (o non ostacolato) nel suo sviluppo e aumento di efficienza, di produrre effetti benefici sull'intero sistema economico, stante la forte relazione tra i porti e il tessuto economico italiano e la complementarità tra il trasporto marittimo e il trasporto stradale e ferroviario.

¹⁶ IMD, World competitiveness index, 2012; Cushman & Wakefield, European Cities Monitoring, 2011; THE-A, 2010.

¹⁷ Banca di Italia, 2009.

Da questi pochi e sintetici numeri è evidente come ogni ritardo minimo – anche di poche ore – nelle attività di sdoganamento e spedizione, imbarco e sbarco della merce, crei a cascata livelli elevati di inefficienza nel sistema.

Per dare un'idea di quanto costa al nostro sistema 1 sola ora di ritardo è possibile fare il seguente ragionamento. Nelle stime di valorizzazione del tempo perso a causa della congestione viene indicato, in via cautelativa, il valore di 12 Euro come costo per il ritardo di 1 ora nella spedizione di 20 tonnellate di merce. Ciò significa che per ogni ora di ritardo derivante da procedure burocratico-amministrative su complessivi 250 milioni di tonnellate, il costo per il sistema economico italiano è di 150 milioni di Euro l'anno, equivalenti a 3,6 miliardi di Euro per ogni 24 ore di ritardo.

In aggiunta a ciò, se si considera che il commercio internazionale è cresciuto in modo significativo nell'ultimo decennio, favorito dalla stipula di accordi multilaterali di liberalizzazione degli scambi, il fattore velocità e flessibilità, che un porto è in grado di offrire, risulta ancora più critico nelle procedure e nelle pratiche di sdoganamento della merce e dei doverosi controlli.

È evidente come maggiori flussi commerciali si traducono in un maggiore numero di merci che attraversano le frontiere e che devono essere controllate a livello doganale. In tale contesto, all'aumentare del commercio internazionale i porti efficienti e flessibili sono in grado di catturare nuovo e crescente traffico con effetti positivi sul commercio del Paese, sull'indotto in termini di reddito e occupazione, sulle entrate per lo Stato e sull'attrattività complessiva del sistema economico italiano.

Nell'attuale quadro economico, le merci che rimangono bloccate per giorni nel porto per adempiere a procedure e obblighi commerciali non necessari o troppo farraginosi costituiscono un danno significativo per le aziende, con inevitabili conseguenze sui prezzi delle merci.

Uno studio sul tema¹⁸ ha stimato come a ogni giorno di ritardo nel transito di un prodotto corrisponda una flessione del commercio di almeno l'1% nell'arco di un anno. Riportando questo valore sull'Italia si stima come per ogni giorno di ritardo il danno sul commercio internazionale dell'Italia sia pari a 7,5 miliardi di Euro l'anno.

¹⁸ Djankov Simeon, Caroline Freund e Cong S. Pham, *Trading on Time*, The Review of Economics and Statistics, MIT Press, 2006.

4.2 L'EFFICIENZA PORTUALE E LOGISTICA ITALIANA

Un interessante indicatore da cui partire per valutare l'efficienza comparata del sistema logistico italiano con quello degli altri Paesi, è Il Logistics Performance Index (LPI) che viene pubblicato dalla Banca Mondiale, con la collaborazione degli operatori logistici e dei principali esperti del mondo accademico.

L'obiettivo del LPI è evidenziare, per ogni Paese, i *gap* di competitività e aiutare i *policymaker* nella formulazione di iniziative ed azioni volti a colmarli. È ampiamente dimostrato, infatti, come un *network* logistico globale e competitivo rappresenti, nelle economie moderne, la struttura portante dei commerci internazionali e il suo miglioramento impatta positivamente sull'attività economica aggregata dei Paesi.

La Banca Mondiale ha evidenziato come, a parità di reddito procapite, i Paesi con una **migliore prestazione logistica sperimentano una maggiore crescita**, nella misura dell'1% del Prodotto Interno Lordo e del 2% nell'interscambio commerciale.

In quest'ottica, il *network* logistico coinvolge una serie di attività essenziali quali le operazioni doganali, lo stoccaggio, il *groupage* della merce e lo smistamento all'interno dei singoli paesi, che vedono nella portualità uno degli anelli centrali.

Il Logistics Performance Index (LPI) sintetizza i risultati dei Paesi su sei aree di valutazione complementari tra di loro. Tre di queste aree sono direttamente influenzate dalla velocità ed efficienza delle attività e pratiche burocratiche da espletare. Più in dettaglio l'indice LPI misura:

- l'efficienza nel processo di sdoganamento;
- la capacità di *tracing* e *tracking* delle spedizioni;
- la frequenza con la quale le spedizioni raggiungono i destinatari entro i tempi prestabiliti.

Questi elementi sono fortemente legati alle attività di controllo delle Agenzie e di coordinamento tra le stesse, quindi all'efficienza e alla velocità della burocrazia e dei doverosi controlli sulla merce.

Dalle analisi della Banca Mondiale emerge come l'Italia rientri nella categoria dei Paesi "*logistic friendly*" cioè viene inserita in quei Paesi ad

alta *performance* logistica che, per la maggior parte, sono appartenenti al *cluster* ad alto reddito¹⁹.

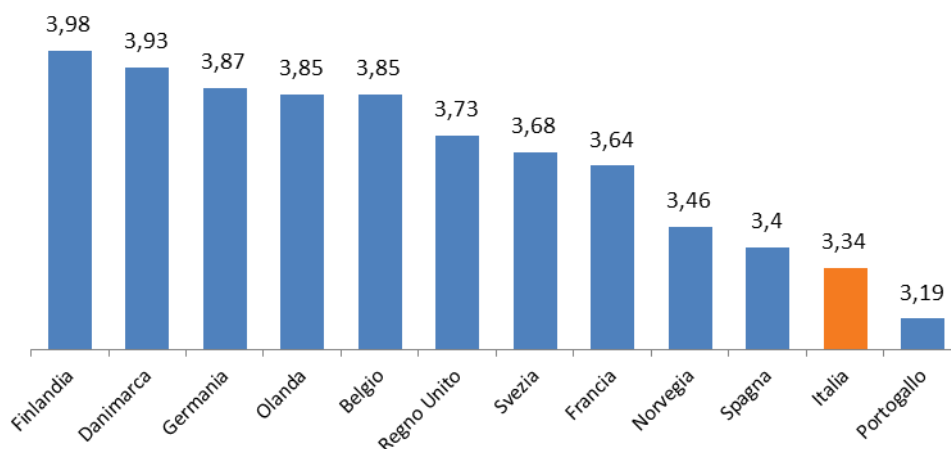


Figura 11. Efficienza nel processo di sdoganamento. Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati World Bank, 2012

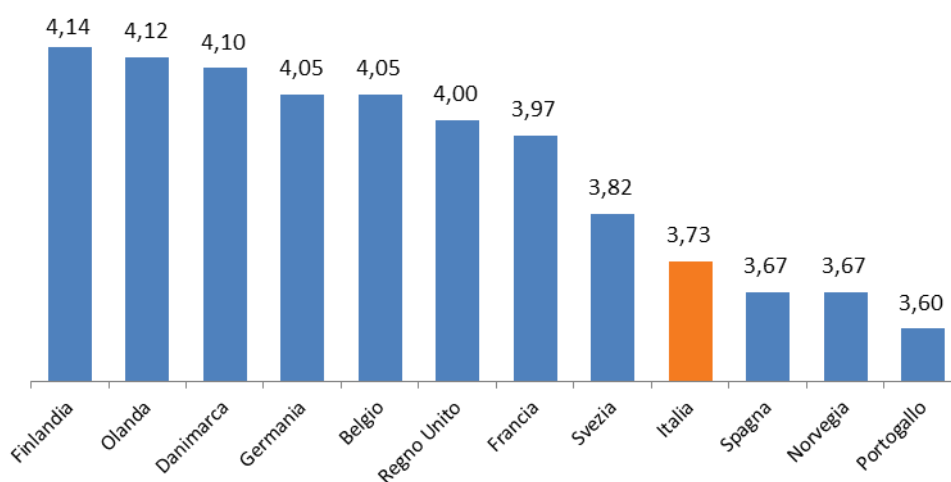


Figura 12 – Capacità di rintracciare e seguire le spedizioni. Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati World Bank, 2012

¹⁹ Tra cui rientrano i principali Paesi Europei, il Giappone, gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia.

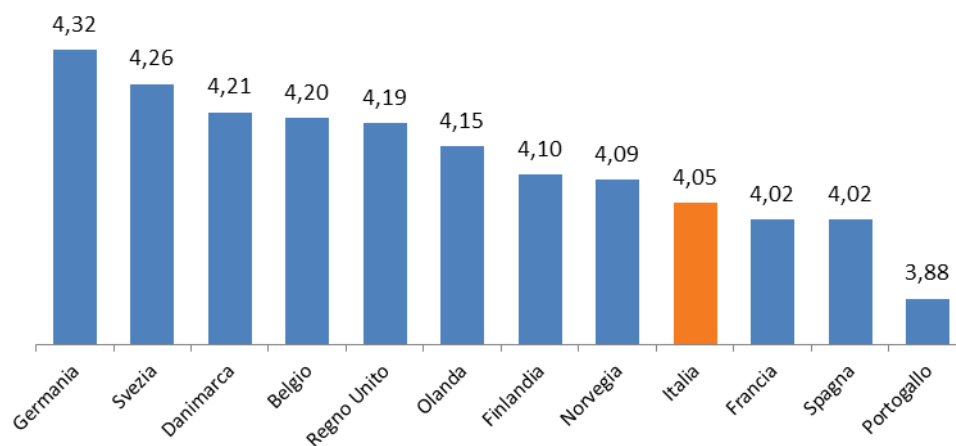


Figura 13 – Rispetto dei tempi di spedizione. Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati World Bank, 2012

Tuttavia, come si può osservare, all'interno dei Paesi "logistic friendly" l'Italia si colloca al penultimo posto nell'efficienza del processo di sdoganamento e in quart'ultima posizione sia per quanto riguarda alla capacità di *tracing* e *tracking* delle spedizioni, sia per quanto riguarda la frequenza con la quale le spedizioni raggiungono i destinatari entro i tempi prestabiliti.

Il Logistic Performance Index evidenzia come lentezze e appesantimenti burocratici che condizionano la competitività del sistema logistico italiano, in particolare con riferimento al processo di sdoganamento della merce che interessa in modo rilevante i porti e nel complesso rende meno attrattivo il nostro Paese rispetto ai principali Paesi europei²⁰.

Con specifico riferimento all'efficienza dei porti italiani nelle operazioni di importazione ed esportazione della merce, viene pubblicato l'indicatore sul commercio transfrontaliero marittimo²¹. L'indicatore è calcolato considerando il tempo necessario per portare a termine l'operazione di importazione o esportazione per un container da 20 piedi²².

²⁰ Beretta Enrico, Alessandra Dalle Vacche e Andrea Migliardi, *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo*, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Paper 39. Banca d'Italia, Roma, 2009; OECD, *The Costs and Benefits of Trade Facilitation.* Policy Briefs, Parigi, 2005.

²¹ World Bank, *Doing Business in Italy 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises.* Washington, DC, 2012.

²² È considerato e calcolato il tempo medio necessario per espletare gli obblighi in materia di documentazione, le procedure doganali, incluse le procedure di altre

Questo indicatore mostra come l'Italia sia il *worst performer* in termini di tempo per l'esportazione con 17 giorni, mentre la media UE si attesta a 11 giorni. Considerando che le esportazioni risultano sempre più fondamentali come leva per la crescita, nell'attuale contesto economico di contrazione o stagnazione dei consumi interni, è necessario colmare il *gap* di 6 giorni di vantaggio, equivalente a circa il 40% in meno del tempo, che intercorre mediamente tra una azienda in UE che vuole esportare i propri prodotti e la medesima azienda in Italia.

Da evidenziare come i porti spagnoli e i porti francesi del Mediterraneo, *competitor* diretti dei porti italiani, operano con un vantaggio rispettivamente di 8 e 6 giorni, e potenzialmente potrebbero essere in grado di sottrarre traffico in uscita dall'Italia a fronte di tempi medi di esportazione significativamente inferiori.

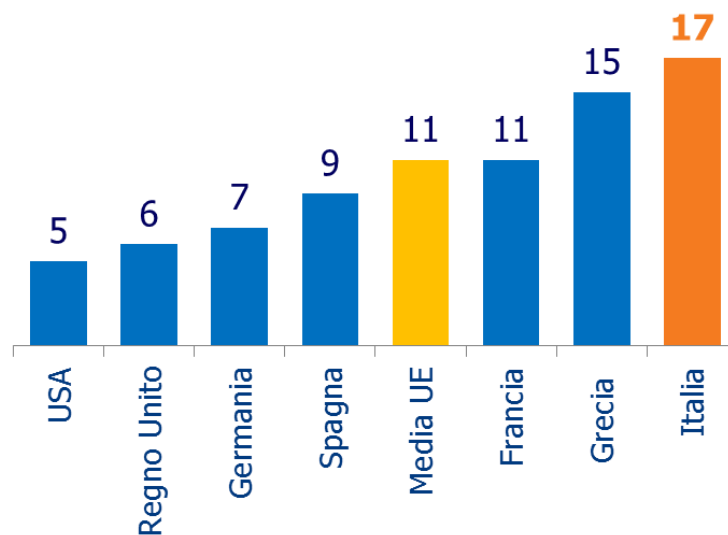


Figura 14 – Tempi medi per l'export dei porti italiani – Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati World Bank, 2013

Anche con riferimento al tempo per l'importazione, l'Italia si posiziona in ultima posizione insieme alla Grecia, con un *gap* rispetto al tempo medio in UE di 8 giorni, superiore ai 6 giorni di ritardo relativi all'export.

agenzie e delle autorità portuali, e gli aspetti logistici, quali il tempo e il costo del trasporto interno dai magazzini delle società ai porti dove sono dislocati i mercantili.

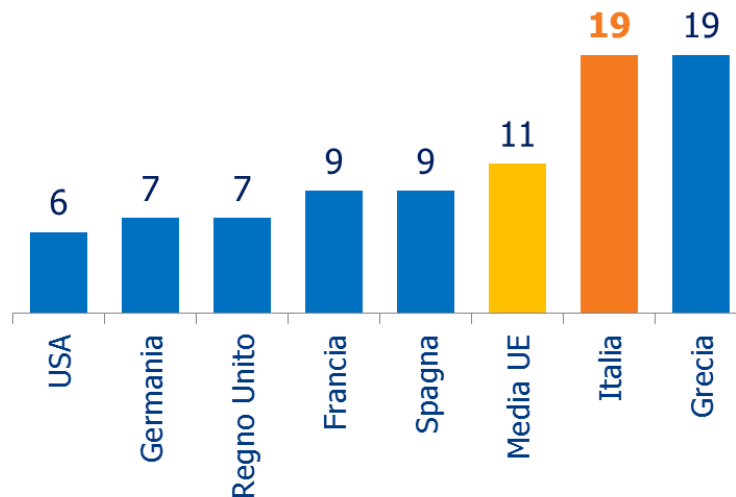


Figura 15 – Tempi medi per l'import dei porti italiani – Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati World Bank, 2013

Il ritardo temporale di 6/8 giorni per le operazioni di *import* ed *export* dei porti italiani, rispetto alla media UE, che equivale al 50% circa del tempo, è il sintomo delle inefficienze causate sia dalla mancanza di una *governance* efficiente del sistema sia da alcune interpretazioni restrittive delle normative europee che regolano le procedure di import ed export.

Sulla base dello studio precedente, che indicava come per ogni giorno di ritardo il commercio internazionale subisce una contrazione dell'1% nell'arco dell'anno, **se l'Italia si allineasse alla media europea e guadagnasse in media 6/8 giorni nelle operazioni di sbarco e imbarco il commercio internazionale del nostro paese aumenterebbe di circa 50 miliardi di Euro.**

Il caso emblematico è che in Italia, per effettuare un'operazione di *import* o *export*, per determinate categorie di prodotti, gli operatori possono arrivare a dover produrre e presentare fino a **68 istanze a 18 amministrazioni differenti, oltre la dichiarazione doganale.**

Inoltre, l'interpretazione restrittiva delle normative comunitarie, al contrario di altri Paesi che le interpretano in modo più estensivo, rallenta il processo di sdoganamento della merce nei porti. Ad esempio, in Italia, tranne per alcune eccezioni, le attività di sdoganamento non sono effettuate finché non appare la nave in rada, al contrario dell'Olanda dove le attività di sdoganamento iniziano prima, quando la nave si avvicina al porto (viene seguita via GPS). Negli Stati Uniti, invece, il *pre-clearing*, cioè la possibilità che le attività di sdoganamento inizino prima, è obbligatorio.

4.3 CONSIDERAZIONI DI SINTESI E PROPOSTE

I sistemi portuali rappresentano, nel commercio globale tra diverse nazioni, anelli essenziali e soggetti primari all'interno della rete internazionale di operatori logistici. La loro efficienza ed efficacia operativa dipende, in larga parte, da fattori che possiamo definire "*country-specific*" come il numero e la velocità delle procedure commerciali, le dotazioni di trasporto, i sistemi di comunicazione e la dimensione dei mercati relativi ai bacini serviti.

Alcuni di questi fattori, almeno nel medio periodo, devono essere considerati esogeni, come la dimensione del mercato servito e la dotazione delle infrastrutture di trasporto, mentre altri fattori possono, e devono, essere considerati dagli amministratori come **leve manovrabili e su cui intervenire** con l'obiettivo di influenzare, migliorandole, le prestazioni dei servizi portuali.

Più nello specifico, gli amministratori possono agire favorendo:

- **la liberalizzazione e la concorrenza dei servizi logistici dei sistemi portuali**, che aiuterebbe a incrementare la qualità dell'offerta, in particolar modo per le operazioni doganali che sono essenziali per l'efficiente recapito delle merci da parte degli spedizionieri internazionali;
- **la riduzione dei tempi di importazione ed esportazione**, fattore sempre più cruciale per attrarre traffico ad alto valore aggiunto come quello dei *containers*. In questo caso, ad esempio, il coordinamento delle differenti agenzie preposte alle operazioni doganali è centrale. Le agenzie responsabili dell'applicazione delle norme sanitarie e del rispetto degli *standard* di prodotto, sembrano essere una delle principali cause dei ritardi nel processo di sdoganamento delle merci in quanto implicano spesso la necessità di ulteriori controlli burocratici e ispettivi incrociati;
- **la certezza dei tempi di sdoganamento**, quindi l'affidabilità e la prevedibilità della catena logistica. Nei Paesi dove si registra un basso livello di certezza nei tempi di sdoganamento gli importatori/esportatori sostengono costi ulteriori al fine di mitigare gli effetti di catene inaffidabili (es. alti costi di magazzinaggio il cui peso viene caricato sul consumatore finale);
- **la riduzione dei costi totali di importazione ed esportazione**, fattore legato sia al tempo di importazione/esportazione della merce, ma anche ai costi vivi

delle transazioni. La dotazione e la qualità delle infrastrutture IT con cui si scambiano e archiviano i dati delle transazioni costituisce un elemento di riduzione dei costi delle stesse.

È essenziale rendere le attività portuali e la burocrazia più efficienti, snelle e flessibili, pur nel rispetto dei doverosi controlli da effettuare. Tuttavia, l'aumento dell'efficienza delle attività portuali se non inserito in un contesto strategico di sviluppo rischia di essere poco incisivo sulla crescita e di avere il fiato corto.

Lo sviluppo della portualità passa attraverso la definizione di un Piano Strategico che, una volta definita la visione della portualità, fornisca indirizzi precisi per implementare azioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi identificati, tra cui ad esempio l'aumento dell'efficienza delle attività portuali.

Alcuni Paesi europei *leader* in questo campo hanno attuato negli ultimi anni importanti riforme in materia di commercio marittimo, stando all'interno delle normative comunitarie, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza del sistema economico del Paese, ancora prima che l'efficienza della portualità in senso stretto.

Oggi a Rotterdam i terminalisti hanno un sistema *web* per lo svincolo dei carichi che funziona digitando solamente un numero di riferimento (fornito dall'autorità doganale olandese). In questo modo i *terminal* portuali vengono informati dello stato di sdoganamento del *container* e l'autista può prelevare il container senza presentare documentazione cartacea. Prima per prelevare un *container* presso un terminal, si dovevano stampare i documenti di svincolo del carico che erano stati inviati dalle autorità doganali e presentarli fisicamente ai terminal portuali.

Nei porti spagnoli, da molti anni, i commercianti possono trasmettere elettronicamente le dichiarazioni doganali e i documenti via *scanner*. L'adozione di strumenti tecnologici, insieme al progressivo aumento dell'utilizzo di dichiarazioni elettroniche da parte di importatori ed esportatori, ha permesso di ridurre le visite presso gli uffici doganali, con risparmi di tempo significativi. Parallelamente gli uffici doganali hanno migliorato velocità di comunicazione e la condivisione dei documenti con altre agenzie governative di controllo. Queste iniziative hanno consentito la riduzione del tempo delle ispezioni fisiche e la diminuzione dei tempi di sdoganamento che oggi sono circa la metà di quelli italiani.

In tale contesto, tenendo sempre in considerazione l'indirizzo strategico che deve essere dato ai porti per il loro sviluppo futuro, si propone di:

1. **Introdurre procedure di pre-sdoganamento (*pre-clearing*) di almeno 48 ore** che rappresenta il tempo adeguato per produrre effetti realmente utili dal punto di vista operativo e organizzativo. L'obiettivo è quello di ridurre il carico di lavoro dei porti e degli uffici doganali la cui congestione provoca ritardi nei traffici e costi aggiuntivi per il commercio. Ad esempio i *container* dovrebbero essere sdoganati dalla dogana idealmente prima della partenza per il porto di destinazione, o comunque prima dell'arrivo al porto di destinazione, così da ridurre i tempi d'attesa presso il porto di destinazione stesso e, conseguentemente, i tempi d'importazione. Inoltre, il *pre-clearing* deve essere utilizzato come uno strumento di anticipazione di dati e informazioni anche su tutta la filiera amministrativa del controllo. Tali procedure, sperimentate in alcuni porti come quello di Genova, devono essere estese a tutti i porti e adottate in modo permanente.
2. **Estendere l'utilizzo dei Centri di Assistenza Doganale** per aiutare a ridurre il carico di lavoro agli uffici doganali, spostando lavorazioni e compilazione di documentazione a basso valore aggiunto a questi soggetti e concentrando gli uffici doganali sulla loro attività core che è quella legata ai controlli.
3. **Svolgere le ispezioni come quelle fitosanitarie in aree extra-portuali** favorendo la riduzione della congestione del traffico nell'area portuale. Come è prassi in molti Paesi OECD ad alto reddito, ad esempio, la possibilità di effettuare controlli fitosanitari direttamente presso i magazzini di fornitori e importatori o presso i centri logistici al di fuori dell'area portuale, aiuta a ridurre in modo significativo la congestione nell'area portuale, causata non solo dal tempo necessario all'espletamento dei controlli, ma anche al fatto che non sempre l'arrivo della merce e i controlli fitosanitari avvengono in modo temporalmente coordinato.
4. **Attivare pienamente e senza ritardi lo Sportello Unico Doganale** entro i termini previsti (2014) **attribuendo anche obiettivi di riduzione dei tempi di risposta**. Lo Sportello Unico Doganale è stato istituito con l'obiettivo di creare un unico punto di riferimento per le operazioni doganali, quindi come strumento di semplificazione burocratica, ma non come strumento di riduzione dei tempi di risposta, poiché non governa e coordina le altre agenzie coinvolte nei controlli doganali. È opportuno collocare le altre agenzie coinvolte nei controlli all'interno di una scala gerarchica diretta dall'autorità doganale.

5. **Estendere e flessibilizzare maggiormente gli orari delle dogane per rispondere al meglio alle esigenze aziendali al fine di effettuare più controlli in minor tempo.** L'estensione degli orari di lavoro e la maggiore flessibilità del personale dovrebbe essere favorita con incentivi e premi basati anche sui tempi medi del controllo e non solo sui volumi controllati.
6. **Creare una piattaforma informatica in grado di unificare e gestire in modo efficiente i flussi informativi** dei porti, degli interporti, dei centri intermodali e delle dogane che attualmente utilizzando piattaforme diverse e non comunicanti. Più nello specifico si potrebbe realizzare un Port Community System, da ricondurre in capo all'Autorità Portuale, in grado di integrare a scala locale i flussi informativi gestiti da sistemi differenti con finalità diverse e rilevanti per l'ottimizzazione della catena logistica complessiva. In tal senso il sistema integrato e compatibile consentirebbe letture integrate con un aumento significativo dell'efficienza per l'intero sistema.
7. **Introdurre una figura di coordinamento delle pubbliche amministrazioni coinvolte nel ciclo di controllo della merce,** con l'obiettivo di efficientare e rendere più omogenei e certi i tempi, le modalità e le condizioni di controllo.

5. STIMOLARE GLI INVESTIMENTI NELLE INFRASTRUTTURE PORTUALI, RETROPORTUALI E DI COLLEGAMENTO

5.1 IL POSIZIONAMENTO GEOGRAFICO FAVOREVOLE NON GARANTISCE LA COMPETITIVITÀ DEI PORTI

I porti europei costituiscono lo snodo cruciale di interscambio fra l'economia occidentale e quella orientale, che ha registrato negli ultimi anni tassi di crescita elevati. Sono soprattutto i porti mediterranei, e in particolare quelli italiani, possono beneficiare dall'apertura commerciale dell'Asia, dato il loro posizionamento favorevole. Infatti, come è possibile vedere nella figura, il Mediterraneo costituisce il punto di interscambio ideale fra Nord America ed estremo Oriente.



Figura 16. La rotta *pendulum*, estremo Oriente – Europa – Nord America
– Fonte: Banca d'Italia, 2009

Alcuni studi²³ confermano che **il posizionamento favorevole non è tuttavia una condizione sufficiente a garantire la crescita delle quote di mercato nel settore del trasporto**. Il sistema dei trasporti si configura come un *network* costituito da flussi, nodi e connessioni: l'efficienza complessiva della rete dipende dalla mutua congruenza di questi fattori.

Se i flussi sono in sostenuto aumento, ma i nodi (ad es. i porti e gli interporti) e le interconnessioni (assi di trasporto marittimo, ma anche terrestri) non risultano adeguati al servizio dei traffici, il

²³ E. Beretta, A. Dalle Vacche e A. Migliardi, “*Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo*”, Banca d'Italia, 2009.

funzionamento della rete non può che risentirne negativamente, causando progressive perdite di quote di mercato per quei Paesi che non riescono ad adeguare l'offerta alla domanda. È proprio questo il caso italiano, caratterizzato da inefficienze portuali e logistiche che si traducono in **un gap di competitività, per le imprese italiane, stimabile intorno ai 12 miliardi**²⁴.

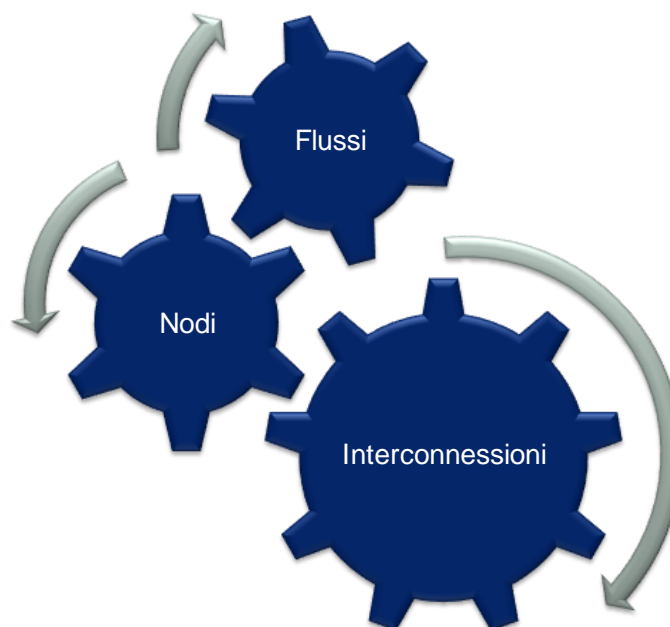


Figura 17. I tre elementi che caratterizzano il sistema trasporti – Fonte: The European House - Ambrosetti, 2013

Analizzando i dati del traffico *container* si osserva come la rete portuale nazionale stia progressivamente perdendo posizioni nei confronti dei porti nord africani.

Particolarmente significativo è il caso di Gioia Tauro, primo e storico porto di tipo *transshipment* dell'area: in sei anni, il volume di scambi del porto è passato da 3,20 a 2,30 milioni *TEUs* (-34%), un valore paragonabile a quello registrato oggi dal Tanger Med, che nel 2008 invece movimentava un terzo del volume di Gioia Tauro. Il caso di Gioia Tauro, tuttavia, non è isolato. Se nel 2006 gli scali di *transshipment* italiani rappresentavano il 26,3% del mercato mediterraneo, nel 2010 la quota nazionale è scesa al 20,4% a beneficio soprattutto dei porti nord africani. Anche i porti di Taranto e Cagliari hanno perso quote di traffico, passando rispettivamente dal 5% al 2% e dal 4% al 3% dell'incidenza sul volume degli scambi.

²⁴ S. Camerano, M.E. Perretti, A. Palazzo e S. Screpanti, "I porti e la logistica", Cassa dei Depositi e prestiti, maggio 2012.

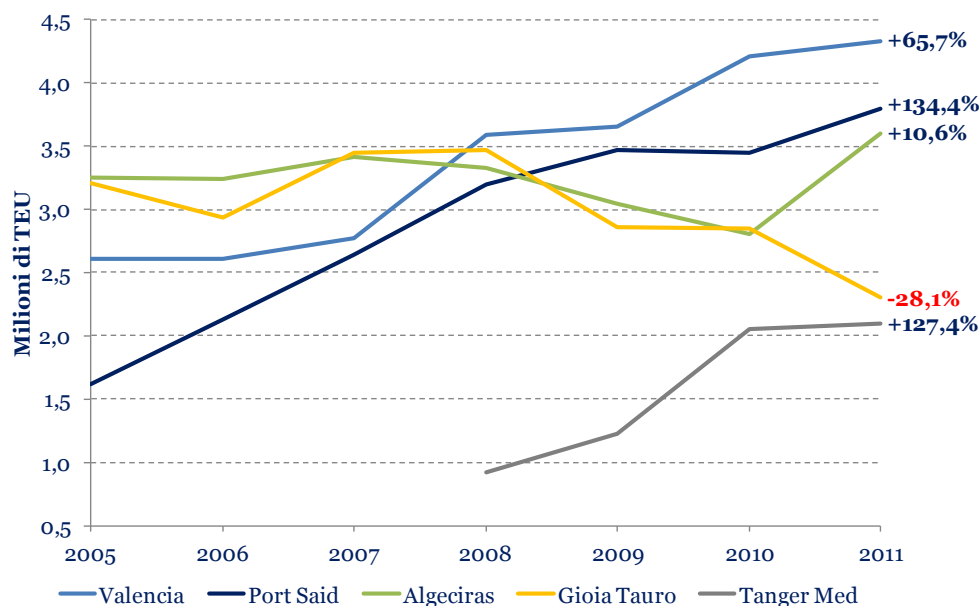


Figura 18. Andamento dei flussi commerciali nei principali porti del Mediterraneo e del Mar Nero (TEUs), 2005-2011 – Fonte: The European House - Ambrosetti su dati SRM, 2012

Alla pressione competitività del nord Africa va aggiunta quella dei competitor europei. Il *gap* nei confronti dei porti del *Northern Range* è particolarmente significativo come è possibile vedere nella figura. In particolare è possibile osservare un *gap* tanto in termini di volume movimentato, quanto di crescita percentuale.

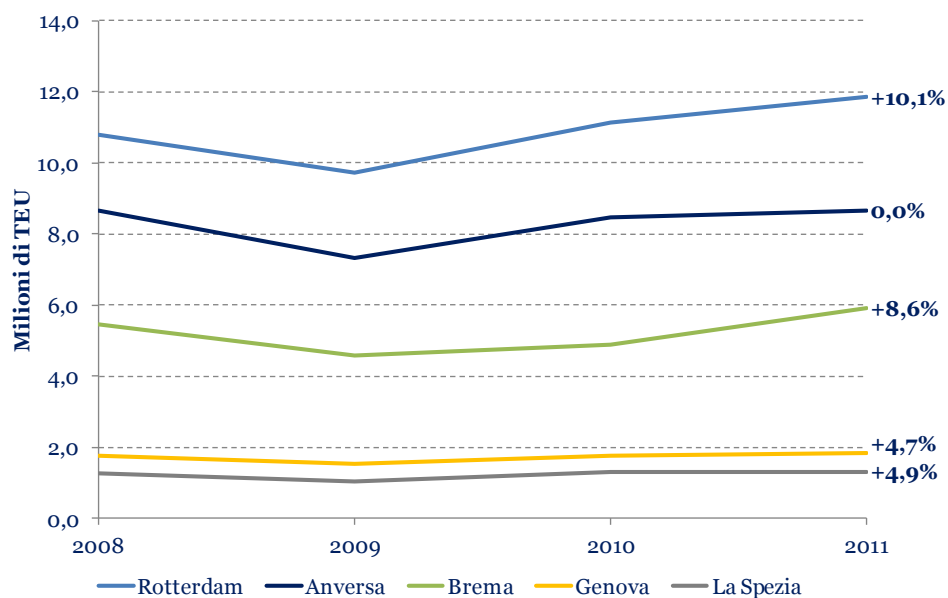


Figura 19. Andamento dei flussi commerciali nei principali porti nel Nord Italia e Nord Europa (TEUs), 2008-2011 – Fonte: The European House - Ambrosetti su dati SRM, 2012

Il recente Piano Nazionale della Logistica sottolineava proprio come **ogni anno la portualità italiana cede 441.000 TEUs del proprio traffico ai principali porti del Northern Range**. Questo è parzialmente dovuto all'inefficienza dell'attuale sistema logistico, che induce alcune aziende italiane a scegliere gli scali esteri per la movimentazione dei loro carichi.

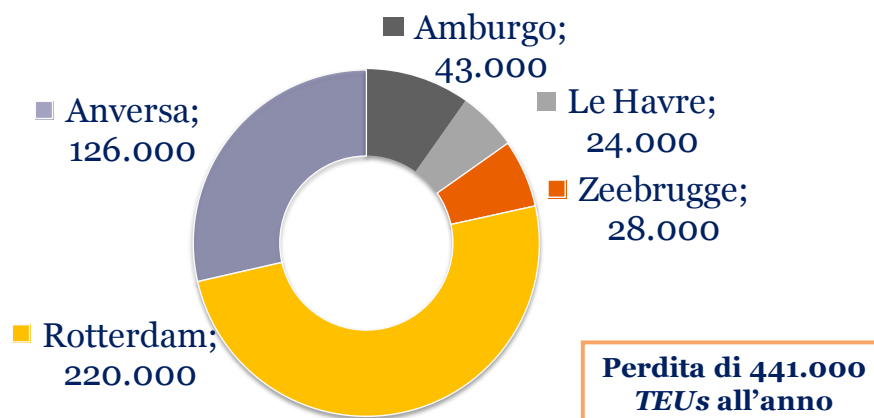


Figura 20. TEUs sottratti alla portualità italiana – Fonte: rielaborazioni The European House - Ambrosetti su dati Piano Nazionale Logistica, 2012

5.2 LE CRITICITÀ CONNESSE ALLE INFRASTRUTTURE TERRESTRI

Analizzare il problema dei porti senza considerare gli aspetti legati alle infrastrutture terrestri può condurre a conclusioni fuorvianti. In questo senso, il *gap* competitivo verso gli altri paesi è almeno in parte spiegabile su piani diversi: le infrastrutture portuali, quelli retroportuali e terrestri.

Se è vero, infatti, che vi è un problema legato alla dotazione infrastrutturale degli scali, è anche vero che questi ultimi sono integrati con un sistema di infrastrutture terrestri, le cui inefficienze hanno impatti considerevoli anche sulla portualità.

Elemento fondamentale di un sistema logistico è l'interporto in quanto rappresenta un complesso di infrastrutture e servizi finalizzati allo scambio di merci tra diverse modalità di trasporto. L'interporto è costituito da una piattaforma logistica (comprensiva di magazzini per spedizionieri, corrieri e operatori della gestione delle merci) e da uno scalo ferroviario (attrezzato con *terminal container*, fasci binari per la manovra e raccordi vari).

L'analisi territoriale evidenzia come gli interporti siano sostanzialmente concentrati nell'Italia settentrionale (circa il 60% degli interporti iscritti alla UIR²⁵), mentre al centro sud il traffico intermodale si orienta principalmente verso il Lazio e la Campania.



Figura 21. Distribuzione territoriale degli interporti iscritti alla UIR nel 2011 – Fonte: rielaborazioni The European House - Ambrosetti su dati UIR, 2013

I dati del Ministero dei Trasporti rivelano come oltre il 60% delle tonnellate di merci movimentate dagli interporti nel 2011, provengano dai primi tre interporti localizzati nell'Italia settentrionale: Quadrante Europa, interporto di Parma e quello di Rivalta Scrivia, costituiscono complessivamente 37 dei 61 milioni di tonnellate rilevate nel 2011.

La carenza di traffico intermodale, soprattutto nel Meridione, è dovuta all'inadeguatezza del sistema infrastrutturale di rete che risente della mancanza di collegamenti ferroviari efficienti sull'asse Tirreno-Adriatico. Si segnala, in particolare, l'inadeguatezza dei raccordi ferroviari presso i porti, che incidono negativamente sulle relazioni commerciali fra porti e interporti.

²⁵ Unione Interporti Riuniti

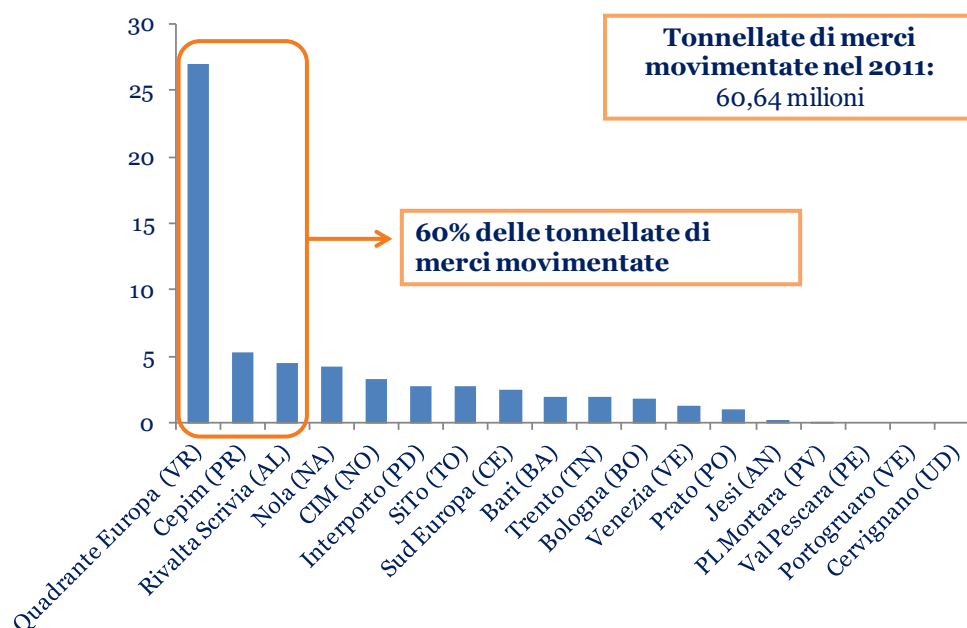


Figura 22. Merci movimentate nei principali interporti nazionali (milioni di tonnellate), 2011 – Fonte: rielaborazioni The European House - Ambrosetti su dati Ministero dei Trasporti, 2012

In altre parole, si rileva come il sistema interportuale italiano sia caratterizzato da un elevato numero di poli che presentano caratteristiche differenti non solo in termini di volumi movimentati e di dimensione fisica degli spazi, ma anche per qualità e tipologia di servizi offerti. **Il sistema dell’offerta risulta essere fortemente polverizzato**; questo non agevola il trasferimento delle merci dalla strada alla ferrovia e non incentiva la domanda di trasporto intermodale.

Per tali ragioni, il grado di interazione fra porti e interporti varia sensibilmente da territorio a territorio: nell’Italia settentrionale e nella regione campana è possibile individuare un *cluster* terra-mare piuttosto integrato, a differenza che nel centro e nella restante parte del Sud Italia. In definitiva, **va rilevata l’esigenza di rafforzare le relazioni commerciali e industriali fra porti e interporti della penisola e di integrare maggiormente i porti alla rete ferroviaria nazionale.**

Alla base della perdita di competitività del sistema dei trasporti italiano vi è anche un’alta incidenza del trasporto stradale sul costo logistico. I costi di trasporto sono a loro volta influenzati dal forte sbilanciamento modale del traffico merci su gomma. Se in Italia l’incidenza media del trasporto stradale è del 63% sul totale dei costi logistici, la media europea si attende attorno al 54,5%. L’alta incidenza del trasporto

stradale è anche la conseguenza della scarsa integrazione tra porti e rete ferroviaria. In effetti, i costi del trasporto ferroviario in Italia sono inferiori di oltre un punto percentuale rispetto alla media europea (0,8% vs. 2,0%).

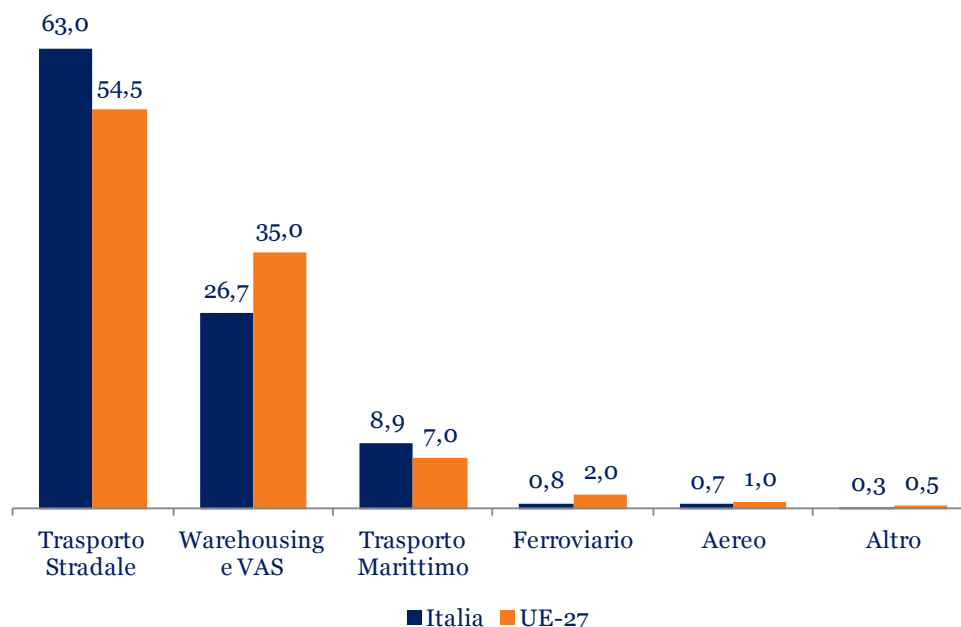


Figura 23. Stima della distribuzione del costo della logistica per tipologia di servizio e modalità (%) – Fonte: rielaborazioni The European House - Ambrosetti su dati Confetra, 2011

Questo sbilanciamento modale a favore del trasporto su gomma causa uno svantaggio competitivo traducibile, in termini di fatturato industriale, intorno ai 12 miliardi²⁶. Di questi 12 miliardi, 4 costituiscono una quota “strutturale”, connessa alle caratteristiche fisiche del Paese e alla sua struttura produttiva. Non vanno infatti dimenticati l’alta densità d’impresa e l’impervietà del territorio, tipici del sistema Italia. Tuttavia, i restanti 8 miliardi possono essere efficacemente recuperati intervenendo sulle criticità operative, sulle inefficienze del sistema e riorientando il sistema logistico verso il trasporto su ferro.

Altro tema di considerevole rilevanza è la **mancanza di spazi adeguati per la movimentazione delle merci nei porti**. Gli scali portuali non sono isolati dal territorio, ma sono spesso ubicati all’interno di città, il cui sviluppo e le cui esigenze urbanistiche comprimono in misura significativa la possibilità di espansione delle aree portuali. I vincoli di natura urbanistica hanno quindi indotto le

²⁶ Stime Confetra.

Autorità Portuali a ricercare spazi utili alla movimentazione dei carichi in aree esterne, ma comunque prossime al perimetro portuale. L'implementazione dei retroporti, tuttavia, si scontra con problemi di ordine strutturale ed amministrativo. La UIR, in particolare, segnala come l'onerosità delle manovre ferroviarie interne renda economicamente poco conveniente sviluppare i *terminal* retroportuali per coprire brevi distanze. Rimane dunque più conveniente utilizzare i nodi intermodali già disponibili, impiegando la modalità ferroviaria per medie e lunghe percorrenze.

Vi è inoltre un problema di tipo amministrativo: un presupposto per lo sviluppo su larga scala dei retroporti sarebbe effettuare i vari controlli amministrativi, doganali e sanitari direttamente nel retroporto. In questo senso, le merci giunte nel porto dovrebbero essere liberate senza verifiche nelle aree portuali.

5.3 LE CRITICITÀ CONNESSE ALLE INFRASTRUTTURE PORTUALI

Alle criticità del sistema infrastrutturale terrestre si aggiungono quelle proprie delle dotazioni infrastrutturali degli scali. L'obiettivo di potenziare il *network* infrastrutturale dei porti, proprio del Nuovo Piano Nazionale della Logistica, si scontra con la limitata disponibilità di risorse finanziarie pubbliche. **Infatti, sono disponibili solo il 2% delle risorse per i progetti infrastrutturali per il settore portuale nell'ambito delle Piattaforme logistiche del Centro-Nord Italia.**

Piattaforme logistiche del Centro-Nord	Costo (mio. €)	Finanziamenti disponibili (mio. €)	Stato Avanzamento opere
Nord Ovest (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria)	764,0	446,8	-
Piattaforma multifunzionale del porto di Vado Ligure	450,0	275,0	Lavori in corso
Progetto Voltri	96,9	0,0	PP (elaborazione)
Riempimento Calata Ronco Canepa	40,1	40,1	Lavori in corso
Rimepimento Calata Bettolo	120,0	103,8	Lavori in corso
Terzo Bacino La Spezia	57,0	27,9	PE (approvato)
Nord Est (Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Veneto)	1.440,0	81,5	-
Area Multipurpose del porto di Trieste	439,8	81,5	PP (approvato)
Potenziamento piattaforma logistica e allacci gomma e ferro	329,8	81,5	-
Raddoppio raccordo linea bivio San Paolo Monfalcone e potenziamento terminal ferroviario	30,0	0,0	-
Nodo portuale di Monfalcone	398,9	n/d	n/d
Nodo portuale di Venezia	241,5	n/d	n/d
Centro-Nord (Emilia Romagna, Toscana)	620,0	0,0	-
"Piattaforma Europa" - porto di Livorno	500,0	0,0	Fattibilità
Porto di Ravenna (nuovo terminal container)	120,0	0,0	PP (elaborazione)
Centro (Lazio, Umbria, Marche, Abruzzo)	45.564,2	5.086,3	-
Porto di Ancona	5.000,0	5.000,0	PE (approvato)
Hub portuale di Civitavecchia	200,6	86,3	PP (approvato)
Portualità Regione Abruzzo	40.362,2	n/d	n/d

Figura 24. Piano della logistica 2011-2020: investimenti nel settore portuale delle Piattaforme Logistiche del Centro-Nord Italia – Fonte: “Waiting for the sun”, Unicredit, aprile 2012

La carenza di risorse pubbliche impone una scelta oculata degli investimenti, che non prescinda dall’attuale contesto economico. Si stima che gli interventi programmati dalle Autorità Portuali ammontino complessivamente a 9 miliardi di Euro, con un aumento di capacità stimata del sistema di circa 11 milioni di TEUs. I dati mostrano che il sistema logistico italiano movimentata 9,6 milioni di TEUs e, soprattutto, non è saturo. In tale contesto, occorre un’attenta ponderazione degli investimenti prioritari al fine di una loro allocazione efficiente²⁷.

Nell’attuale contesto, caratterizzato dai sempre più stringenti vincoli di finanza pubblica, diventa di **grande rilevanza il tema dell’autonomia finanziaria delle AP**, per molto tempo riconosciuta esclusivamente sul piano formale. La finalità della L. 84/1994 era mettere le AP nelle condizioni di finanziare la realizzazione di opere infrastrutturali e, contestualmente, attrarre capitali privati.

²⁷ S. Camerano, M.E. Perretti, A. Palazzo e S. Screpanti, “Porti e logistica”, Cassa dei depositi e prestiti, maggio 2012.

	Strumenti	Finalità
Entrate correnti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proventi delle autorizzazioni ▪ Canoni di concessione delle aree demaniali e delle banchine ▪ Canoni corrisposti dalle imprese autorizzate all'esercizio di operazioni portuali ▪ Gettito delle tasse sulle merci sbarcate e imbarcate e tasse di ancoraggio ▪ Erogazione di servizi ▪ Contributi pubblici di parte corrente ed entrate diverse 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manutenzione e realizzazione di opere portuali ▪ Copertura dei costi di finanziamento dell'apparato organizzativo dell'AP ▪ Copertura dei costi di svolgimento delle attività non affidate a terzi
Entrate in conto capitale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alienazione di beni patrimoniali ▪ Riscossione di crediti ▪ Prestiti (mutui e altri debiti finanziari) ▪ Contributi pubblici 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finanziamento e realizzazione delle infrastrutture del PRP

Figura 25. Entrate correnti e in conto capitale delle Autorità Portuali secondo la L. 84/1994 – Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati CDP, 2012

Più specificatamente, il testo determinava tipologie e finalità di entrate correnti (di cui solo la parte eccedente poteva essere impiegata per la realizzazione di opere infrastrutturali) e in conto capitale delle Autorità Portuali.

È già stato evidenziato come le AP della regione latina dispongano di scarsa autonomia finanziaria. Questo è vero solo in parte: vi sono infatti alcuni paesi della regione latina in cui le Autorità Portuali dispongono di discreta autonomia finanziaria. Nel caso italiano le Autorità Portuali godono di un limitato controllo sulle entrate, in particolare di quelle erariali. Benchè introdotto dalla L. 84/1994, il regime di autonomia finanziaria per le AP è stato riconosciuto, per molto tempo, solo sul piano formale: l'Amministrazione centrale ha sempre avuto un interesse a limitare il perimetro delle entrate utili per finanziare la realizzazione di opere infrastrutturali. Infatti, i finanziamenti delle infrastrutture portuali sono rimasti a lungo in mano a organismi tecnici centrali che **hanno ripartito le risorse in maniera frammentata e senza un disegno strategico complessivo**, neanche di breve periodo.

Successivamente, il legislatore ha cercato di rendere effettiva l'autonomia finanziaria attraverso provvedimenti che prevedevano la destinazione di una quota dell'incremento del gettito IVA e delle accise generate dall'attivazione nei porti di nuovi servizi o infrastrutture a un fondo centrale poi ripartito dal Governo tra le Autorità Portuali.

Seppure formalmente vigenti, queste norme non sono mai state attuate. Il decreto ministeriale previsto nella legge 244/2007 non è mai stato

approvato, mentre il decreto 296/2006 non ha mai trovato applicazione a causa delle difficoltà legate alla determinazione della quota del gettito IVA da destinare ai porti.

Solo dopo cinque anni, con il cosiddetto Decreto²⁸ “Cresci Italia”, il legislatore è tornato ad intervenire sul tema, nel tentativo di attuare una riforma complessiva dell’impianto normativo. L’art. 14 del testo istituiva un fondo per interventi infrastrutturali nei porti, alimentato con l’1% del gettito IVA e accise riscosse. Il problema principale era però costituito dal tetto posto al fondo, fissato a 70 milioni di Euro l’anno. Secondo il Ministero del Tesoro, nel corso del 2011, i porti italiani hanno generato un gettito fiscale (IVA e accise) di 13 miliardi di Euro.

Tuttavia, il *plafond* all’1% dell’IVA dimezzava i fondi originariamente riconosciuti dal Decreto (pari a 130 milioni di Euro). Va inoltre ricordato che agire sui meccanismi fiscali con politiche di incentivo può provocare distorsioni nell’economia di riferimento. Ad esempio, il criterio di finanziamento solo sull’IVA favorisce in particolar modo i porti specializzati nel trasporto di *container* (che hanno dei vantaggi dal regime fiscale) e rischia di creare distorsioni nel sistema, inducendo porti diversamente specializzati (ad es. rinfuse solide) a cambiare “vocazione” pur di ottenere regimi agevolati di tassazione o forme di reddito legate ad essa.

La riforma del sistema portuale spagnolo fra decentramento e autonomia finanziaria.

Il caso spagnolo dimostra come sia possibile, anche all’interno di un modello di governo di derivazione latina, garantire ampia autonomia finanziaria alle Autorità Portuali. La recente “*Ley de Puertos*” (2011) ha riconosciuto 28 Autorità Portuali, enti pubblici posti sotto il coordinamento e il controllo di un’apposita Agenzia di Stato (“*Puertos del Estado*”) a sua volta controllata dal Ministero dei Lavori Pubblici e dei Trasporti. All’interno di questo contesto le Autorità Portuali godono di ampia autonomia nel perseguimento dei propri obiettivi economici e strategici. Ampio spazio viene inoltre concesso all’iniziativa privata che può contribuire al potenziamento delle infrastrutture portuali mediante appositi accordi con l’Autorità Portuale.

²⁸ Decreto Legge n.83/2012, 22 giugno

L'aspetto più rilevante della riforma riguarda il regime tariffario. Alle Autorità Portuali viene riconosciuta la facoltà di definire autonomamente il livello delle tasse applicate in porto, in maniera tale da rendere più attrattivi e convenienti gli scali per le compagnie di navigazione. La riforma mira a garantire ampia autonomia e flessibilità nel finanziamento. Oltre che con le tasse, i porti possono finanziarsi attraverso: trasferimenti statali, prodotti e rendite del patrimonio, entrate da rapporti con privati, percentuali ricevute dal fondo di compensazione, sovvenzioni di diversa origine, entrate da sanzioni comminate, donazioni, lasciti e altri proventi attribuibili all'ordinamento giuridico. A tale flessibilità e autonomia si accompagna comunque una forte *accountability*: le AP sono chiamate, su base annuale, a elaborare un piano strategico - economico (al fine di evitare l'indebitamento) e un Rapporto di Sostenibilità (al fine di incentivare lo sviluppo di *best practices* ambientali). La riforma ha l'obiettivo di restituire competitività ai porti spagnoli, che come quelli italiani, subiscono la pressione competitiva da parte dei porti del Mediterraneo (soprattutto nord africani).

Il caso spagnolo dimostra come non sia necessario volgere lo sguardo a Rotterdam o Anversa al fine di riconsiderare la governance della portualità italiana: è sufficiente e di maggiore utilità confrontarsi con modelli più vicini e culturalmente affini.

CONSIDERAZIONI DI SINTESI E PROPOSTE

L'attuale contesto competitivo evidenzia come non sia più possibile fare esclusivamente affidamento sul posizionamento geografico favorevole per attirare traffico marittimo. **I porti vanno interpretati quali elementi integrati di un *network* costituito da flussi, nodi e connessioni: l'efficienza complessiva della rete dipende dalla mutua congruenza di questi fattori.**

In sintesi:

1. La portualità italiana sta progressivamente perdendo quote di mercato rilevanti nonostante il posizionamento favorevole. La perdita di competitività ha favorito i porti nord africani, ma anche quelli del *Northern Range* ne hanno beneficiato.
2. Le cause della perdita di attrattività sono dovute tanto alla dotazione infrastrutturale degli scali quanto a quella del trasporto terrestre. **Infatti in un settore integrato come quello dei trasporti, l'intera catena si muove alla velocità del suo anello più lento.**

3. Fra le principali criticità dell'infrastruttura terrestre vanno evidenziate:

- una distribuzione frammentata degli interporti sul territorio nazionale e un movimento intermodale di merci localizzato prevalentemente nell'Italia settentrionale;
- collegamenti ferroviari con porti e interporti inadeguati e intensità di relazioni commerciali/industriali variabili a seconda dell'area geografica;
- un uso preponderante del trasporto su gomma (conseguente anche a quanto detto al precedente alinea) che ha un'incidenza significativa sui costi della logistica, superiori di oltre 10 punti percentuali rispetto alla media europea;
- un'eccessiva onerosità delle manovre ferroviarie interne, spesso a motivo della obsolescenza dell'infrastruttura ferroviaria portuale, e vincoli burocratici/amministrativi propri dei controlli portuali che limitano lo sviluppo delle aree retroportuali.

4. Fra le principali criticità della dotazione degli scali vanno evidenziati:

- la mancanza di copertura finanziaria per i progetti delle piattaforme logistiche del Centro-Nord Italia, previsti dal Piano Nazionale della Logistica;
- la mancata attuazione dell'autonomia finanziaria (originariamente prevista dalla L. 84/94), che limita le decisioni in materia di investimenti, ma anche la stessa capacità delle AP di effettuare la manutenzione e la riqualificazione dei porti;
- la bassa attrattività del settore, nei confronti di capitali privati, nonché la limitata introduzione di forme di partenariato pubblico-privato.

Nell'attuale congiuntura economica, la programmazione degli investimenti infrastrutturali non può più avvenire in maniera frammentata e senza una visione integrata del sistema logistico italiano, ma deve anzi concentrarsi su poche grandi priorità.

Qualsiasi decisione di *policy* che riguardi il settore dovrebbe avere in mente tre obiettivi: 1) il recupero della quota di traffico nazionale gestito da scali esteri (con particolare riferimento al *Northern Range*), 2) la riacquisizione delle quote di mercato perse negli ultimi anni, 3) la definizione di una nuova strategia per gli scali di puro *transshipment*.

Tuttavia, affrontare i problemi della portualità italiana senza considerare la questione degli interporti e dei retroporti può condurre a conclusioni fuorvianti e poco rappresentative dell'attuale contesto.

Lo sviluppo della portualità deve far parte di un progetto di più ampio respiro, in grado di realizzare un **sistema logistico integrato**: per quanto un porto possa avere una dotazione infrastrutturale ineccepibile, questa risulta essere inutile se alle spalle del porto non vi è una robusta infrastruttura terrestre in grado di movimentare efficientemente le merci trasportate.

In tale contesto si propongono le seguenti raccomandazioni.

- 1. Utilizzare concentrazione, sostenibilità finanziaria e integrazione come la base nei criteri di selezione dei progetti da finanziare.** Le attuali risorse pubbliche disponibili andrebbero concentrate sui progetti già avviati e la cui rilevanza strategica è stata ampiamente dimostrata. Inoltre, la sostenibilità finanziaria dei progetti dovrebbe costituire un criterio imprescindibile per il finanziamento del progetto. Infine, per ottenere il finanziamento, le AP dovrebbero dimostrare che il porto è effettivamente un punto integrato nella catena logistica. Se ad esempio viene richiesto il finanziamento per l'allargamento di una banchina, va anche dimostrata la capacità del retroporto di gestire l'ulteriore volume di traffico generabile, così come l'esistenza di accordi con gli operatori ferroviari responsabili dell'istradamento della merce. Infine, ogni progetto portuale deve essere coerente con le specificità e le caratteristiche del tessuto produttivo in cui è integrato.
- 2. Consolidare le relazioni del cluster terra-mare.** L'attività portuale dipende strettamente dai collegamenti con gli interporti e retroporti. Infatti, la carenza di infrastrutture adeguate rende prioritario il tema del rafforzamento della connessione fisica ai fini di una maggiore continuità modale terra-mare. L'esistenza di una forte connessione fra porti e nodi intermodali dovrebbe essere la condizione *sine qua non* per il finanziamento stesso dei progetti portuali.
- 3. Rafforzare l'autonomia finanziaria delle Autorità Portuali e rimuovere gli attuali vincoli di spesa.** La razionalizzazione delle Autorità Portuali va necessariamente accompagnata ad un rafforzamento della loro autonomia finanziaria. L'attuale quadro normativo impone un sistema di distribuzione del gettito fiscale che non premia i porti più performanti, ma tende invece a ripartire le risorse secondo

logiche distributive. Inoltre, la *ratio* del D.L. del 22 giugno 2012, n.83, all'art. 14 perde di consistenza con l'introduzione dell'attuale *plafond* di 70 milioni l'anno. Infatti, pur avendo diritto a 130 milioni di Euro, le Autorità Portuali si ritrovano oggi con circa la metà dei fondi riconosciuti formalmente dal decreto. Si raccomanda quindi l'eliminazione dell'attuale *plafond* fissato a 70 milioni di Euro e un maggior controllo sulle entrate erariali nell'ottica, quantomeno, di garantire alle AP le risorse necessarie alla manutenzione e alla riqualificazione dei porti. Contestualmente è necessario ideare meccanismi di agevolazione fiscale anche per porti di tipo *RO-RO* e che fanno rinfuse. Infatti, il criterio di finanziamento solo sull'IVA favorisce in particolar modo i porti specializzati nel trasporto di *container* (che hanno dei vantaggi dal regime fiscale) e rischia di creare distorsioni nel sistema.

- 4. Definire un contesto favorevole al coinvolgimento di privati mediante *public private partnership*.** Per incoraggiare il ricorso a capitali privati e aumentare le possibilità di finanziamento dei porti è indispensabile garantire certezze nelle regole e tempistiche. Non è tanto il rischio commerciale a ostacolare il coinvolgimento di privati, quanto il rischio amministrativo. Ai soggetti coinvolti nella realizzazione di un'opera, dovrebbe essere garantita la possibilità di confrontarsi in tavoli tecnici *ad hoc* nei quali sia possibile giungere alla definizione di progetti caratterizzati da un'effettiva sostenibilità finanziaria. Infine, va ribadito che determinati investimenti, particolarmente onerosi e dall'incerto ritorno economico nel breve periodo, dovrebbero comunque rimanere di carattere pubblico (dragaggi e diga foranee)

6. ACCRESCERE MASSA CRITICA E ATTRATTIVITÀ

6.1 LA DIMENSIONE PORTUALE E DEI TRAFFICI È UN ELEMENTO SEMPRE PIÙ IMPORTANTE NELLE DINAMICHE COMPETITIVE

Negli ultimi anni i porti italiani hanno risentito di una perdita di competitività legata a fattori esogeni all'attività portuale, ma anche specifici alla stessa.

La crisi economica italiana ed europea, la bassa affidabilità del sistema Paese nel realizzare nei tempi e nelle modalità prestabilite progetti infrastrutturali e più in generale riforme strutturali, hanno pesato in modo significativo sul complesso della portualità italiana.

In aggiunta a ciò, altri e non meno importanti fattori endogeni alla portualità hanno prodotto un lento e costante declino competitivo. In tale contesto è bene ricordare che la portualità italiana si colloca, in ogni caso, tra i primi posti al Mondo, ma è indubbio che si è verificata una erosione dei traffici a favore dei porti di altri Paesi come ad esempio la Spagna o il Nord Africa.

Il deterioramento competitivo è causato da una mancanza di visione, pianificazione e programmazione integrata della portualità italiana, in grado di valorizzare le specificità dei porti (*gateway, transshipment, container, general cargo*) rafforzando al tempo stesso il tessuto imprenditoriale del territorio di riferimento che utilizza il porto come parte della propria catena logistica.

Investimenti polverizzati e non concepiti in una visione integrata capace di mettere insieme la parte portuale, retroportuale, intermodale-ferroviaria, hanno concorso a una situazione in cui da una posizione di *leadership* del Mediterraneo stiamo scendendo verso il basso la classifica: i porti concorrenti crescono in termini di volumi e traffici, per quasi tutte le specializzazioni, riuscendo a catturare la nuova domanda di mobilità proveniente in gran parte dall'Asia.

In tale contesto i nostri porti non guadagnano traffico e perdono gradualmente quote di mercato diventando, nel corso del tempo sempre più marginali. Fatta salva le specificità di alcuni porti italiani che rispondono più a logiche di *business* specifiche (es. Ravenna per le rinfuse secche, Gioia Tauro per il *transshipment* ecc.) nonostante una - ormai nota - posizione geografica favorevole, a livello generale la portualità e la logistica italiana non si afferma a livello internazionale e subisce la concorrenza di altre portualità.

Come in molti altri settori economici **è necessario tornare a crescere**, non solo **per rilanciare la portualità**, ma per sopravvivere e mantenere o incrementare l'occupazione, la ricchezza e il gettito per l'erario.

Per farlo è essenziale un recupero di competitività sia endogena al sistema, ma anche esogena ad esso, e cioè è necessario un ritorno di competitività del sistema economico italiano.

Tuttavia, dalle analisi effettuate e dalla *review* della letteratura sul tema, un elemento specifico dei complessi portuali in grado di favorire la competitività è relativo alla **dimensione dei volumi traffico raggiunti**.

Con riferimento al traffico *container*²⁹, in Europa, la quota dei primi 15 porti è passata dal 61% circa dei traffici totali nel 1985 a oltre il 78% nel 2010. Pur consapevoli che il traffico *container* sia solo una parte del traffico marittimo, anche se è quella parte di traffico a più elevata crescita mondiale e dove si riescono ad ottenere livelli di efficienza molto elevati, le evidenze generali del settore tendono a confermare una **progressiva concentrazione dei traffici in pochi e grandi porti**. I porti più piccoli hanno subito una progressiva marginalizzazione.

²⁹ Nel resto del paragrafo le analisi sono riferite al traffico containerizzato in quanto dimensione di riferimento nella letteratura specialistica internazionale. Naturalmente questa tipologia di traffici è solo una frazione, seppur significativa, del complesso delle merci imbarcate e sbarcate nei porti italiani (e dei traffici marittimi su scala mondiale ed europea). Da ciò ne consegue che occorre considerare le specificità dei vari sottosistemi, anche specializzati su altri tipi di traffico e non necessariamente replicanti le caratteristiche e le dinamiche del traffico containerizzato. Viene fatto salvo però, che tipicamente quest'ultimo rappresenta la tipologia a più alto valore aggiunto e in considerazione di ciò, appare di cruciale rilevanza strategica.

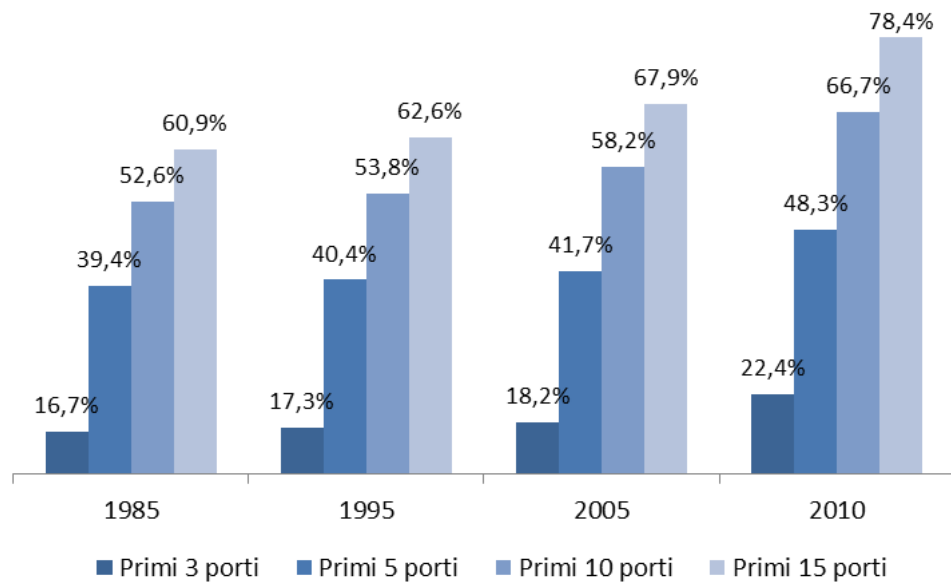


Figura 26. Concentrazione dei traffici TEUs nei porti Europei – Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati ESPO, 2012

Non è il numero dei porti che determina la capacità di attrarre e gestire traffico del Paese, ma è l'efficienza del complesso portuale, la sua capacità di agire in modo coordinato e integrato, valorizzando le specializzazioni e le vocazioni del tessuto economico e produttivo del territorio di riferimento.

Con una movimentazione superiore a 480 milioni di tonnellate l'Italia si posiziona al terzo posto a livello europeo. Per trovare un porto italiano però bisogna scendere fino al 15° e 16° posto dove si collocano Genova e Trieste, cioè i principali scali italiani in termini di volumi.

In questo senso, quanto **più un porto è grande, sia in termini di volumi gestiti, sia in termini di infrastrutture portuali e retroportuali**, quanto **maggiore sono le sue possibilità competitive**, generate dallo sfruttamento delle economie di scala, dalle interconnessioni con altri territori, dalla saturazione delle infrastrutture stesse e dal concentramento delle attività portuali.

Non solo i porti *gateway* non crescono, e in alcuni casi arretrano a favore dei concorrenti, ma anche - e soprattutto - i volumi di traffico dei porti *transshipment* sono seriamente minacciati della concorrenza internazionale. Si consideri che il porto di Gioia Tauro, che grazie a una visione lungimirante per tutti gli anni '90 si era imposto come principale scalo del Mediterraneo dei *container*, ora continua a perdere le posizioni e si colloca, a seconda degli anni, tra il sesto e il settimo posto con 2,3 milioni di TEU, mentre Valencia con 4,2 milioni di TEU guida la classifica.

La perdita di una dimensione rilevante in termini di volumi porta gradualmente a una marginalizzazione del sistema, oltre che a una minore efficienza operativa dovuta alla presenza di minori economie di scala e minore saturazione della capacità.

Un esempio concreto, e molto studiato, è quello dei porti del Nord Europa: non solo le dimensioni sono estremamente più rilevanti (Rotterdam gestisce un traffico *container* superiore a quello dell'intera portualità italiana), ma i livelli di efficienza sono superiori e tali da attrarre grandi operatori italiani che utilizzano i porti del Nord Europa per veicolare merce con origine o destinazione l'Italia.

I più critici di questo confronto evidenziano come il tema della competizione tra i porti del Nord Europa e quelli dell'Italia sono fuorvianti, in quanto la marcata differenza è il risultato del differente mercato di riferimento. Tuttavia, si ritiene non sia un errore comparare le due situazioni, poiché considerando la distribuzione dei traffici *container* in Europa e la crescente importanza della rotta commerciale tra Europa e Asia attraverso il Canale di Suez, emerge una quota di mercato contendibile, e quindi in concorrenza, tra i porti del Nord Europa e quelli italiani, rappresentata dal bacino economico di riferimento di tutto l'Arco Alpino europeo.

La contendibilità di quel mercato è resa ancora più critica in termini prospettici, quando saranno completati i Corridoi europei e l'accessibilità all'Europa centrale sarà più elevata di oggi. Importante evidenziare come la contendibilità del mercato funziona in tutte e due le direzioni: è una opportunità per rafforzare i traffici da Sud all'Europa Centrale, ma nello stesso tempo senza uno sviluppo dei porti del Tirreno diventa una opportunità per i porti del Nord Europa che possono alimentare il traffico da Nord all'Europa centrale, con conseguente ulteriore marginalizzazione dei porti italiani.

Il tema della dimensione portuale (infrastrutturale e dei volumi di traffico) e a cascata sull'efficienza delle attività portuali, è maggiore negli scali meno collegati a bacini di riferimento economici e vocazioni territoriali. Infatti, i porti *gateway*, risultano in una posizione leggermente migliore dei porti *transshipment*, perché fungono da elemento nella catena logistica delle imprese di un territorio.

Per i porti *transshipment*, che spesso non perfezionano vere e proprie attività economiche sul territorio³⁰, se le tendenze attuali fossero

³⁰ A tal proposito i porti *transshipment* puri sono anche chiamati dagli studiosi "porti virtuali" indicando con questo termine il fatto che non hanno legami particolari col

confermate nei prossimi anni, il destino sembra segnato: o saranno in grado di diventare forti *hub* regionali o il loro ruolo si ridurrà a quello di semplici *feeder* (alimentatore di traffico) per altri porti più grandi.

Questo fenomeno si è già osservato in molti porti a livello mondiale. Per esempio dopo la fusione tra Maersk e Sealand, avvenuta nel 1999, molti porti della East Cost statunitense sono stati marginalizzati quando la compagnia ha firmato un contratto di lungo termine con il porto di New York e New Jersey. L'evento spiazzò tutti i porti della costa Est degli Stati Uniti che pensavano a loro stessi come futuri *hub* di trasporto.

Questo caso di studio³¹ evidenziò, forse prima di altri, come il porto debba essere in grado di rispondere in modo efficiente sia alle pressioni competitive di altri porti sia alle richieste non rimandabili delle compagnie di trasporto, che fanno valere il loro potere contrattuale.

Ma come fa un porto rimanere competitivo? Alcuni studi in letteratura hanno approfondito le determinanti della competitività dei porti indagando quali fattori influenzano le scelte delle *shipping company*.

I risultati hanno mostrato come, a livello generale, la dimensione complessiva del volume di traffico merce dell'area territoriale di riferimento sia il fattore più importante nella scelta dello stesso da parte delle *shipping company*³². Altri fattori importanti sono i costi legati all'*handling*, la disponibilità degli ormeggi in banchina, la localizzazione geografica del porto, i volumi riconducibili *transshipment* e le connessioni *feeder* presenti.

La gran parte di questi fattori sono correlati positivamente alle dimensioni dei traffici gestiti in un singolo porto. Maggiore sono i traffici, maggiori saranno le possibilità di sfruttare le economie di scala e maggiore è l'infrastruttura portuale, maggiori sono le disponibilità degli ormeggi in banchina e degli spazi sfruttabili per le attività portuali. In sintesi, il **dimensionamento dell'infrastruttura portuale e del volume dei traffici gestiti** rappresentano degli elementi fondamentali nelle scelte delle *shipping company*.

territorio e potrebbero essere collocati anche da un'altra parte in funzione dei cambiamenti delle rotte commerciali.

³¹ Prince T. Earnest, *Port Search*, Journal of Commerce, 1999.

³² Young-Tae Chang, Sang-Yoon Lee, Jose L. Tongzo, *Port selection factors by shipping lines: Different perspectives between trunk liners and feeder service providers*; Graduate School of Logistics, Inha University, 2008.

Oltre all'importanza degli investimenti per dotare i porti di infrastrutture adeguate, come visto nel capitolo precedente, il raggiungimento di soglie di traffico tali da poter indurre ulteriore traffico – in una logica di *hub* - deve basarsi sul coinvolgimento delle manifatture locali e degli operatori di logistica (nazionali ed esteri) al fine di posizionare le loro operatività nell'area portuale.

6.2 IL DIMENSIONAMENTO DEGLI OPERATORI LOGISTICI È UN FATTORE COMPETITIVO ESSENZIALE PER IL CONTROLLO FUTURO DEI TRAFFICI

Nonostante la crisi economica iniziata nel corso del 2008 le esportazioni italiane hanno recuperato i valori pre-crisi già nel 2011, toccando il *record* storico, superato l'anno successivo nel 2012 quando si sono attestate a circa 390 miliardi di Euro³³.

Le merci italiane, quindi, continuano ad essere esportate nel mondo in modo maggiore rispetto all'inizio della crisi. L'*export* e la capacità delle nostre imprese di penetrare i mercati esteri si confermano tra le leve più importanti per lo sviluppo del sistema economico italiano, ma il rischio che parte del valore aggiunto generato da questo sviluppo sfugga altrove e alimenti redditi e occupazione nelle imprese logistiche straniere è concreto.

I dati seguenti mostrano chiaramente come **il controllo del trasporto internazionale delle merci nei porti italiani è in mano a compagnie straniere.**

³³ Istat, coeweb, 2013.

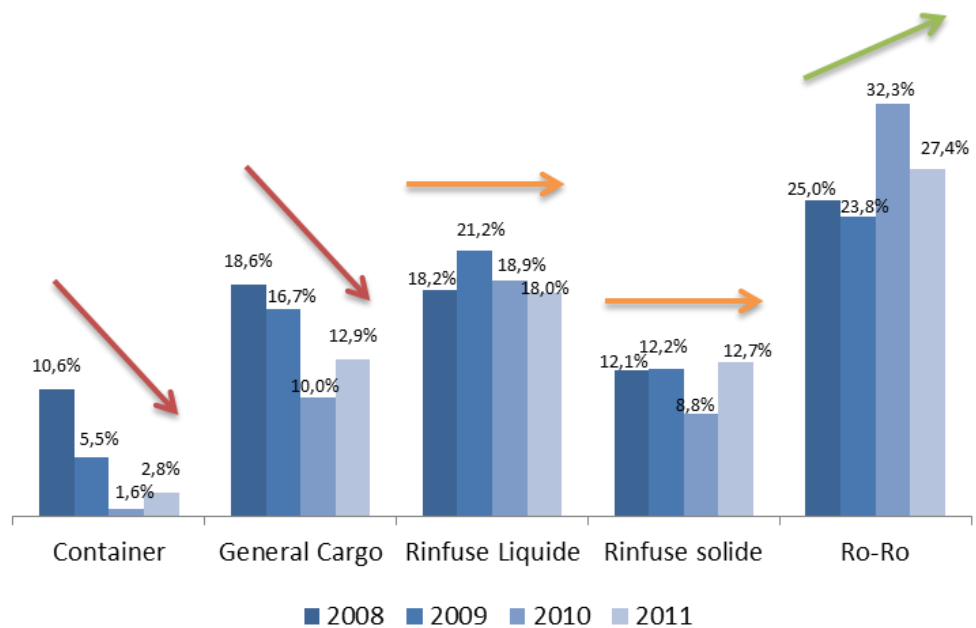


Figura 27. Quote di mercato degli operatori italiani per tipologia di carico nei porti italiani – Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati Banca di Italia, 2012

Nel segmento *container*, che rappresenta la modalità di trasporto marittimo a più elevata crescita a cui si associa un maggiore livello di efficienza delle operazioni sia in termini di produttività del lavoro sia in termini di costi del trasporto e assicurativi³⁴, la quota di mercato nei porti italiani gestita da operatori italiani si attesta a meno del 3%: i *container* nei porti italiani sono gestiti quasi totalmente da compagnie straniere.

Sul *general cargo*, che registra una dinamica anch'essa decrescente, la quota di mercato degli operatori italiani nei porti italiani si attesta sotto il 13%, mentre nel 2008 era superiore al 18,5%.

Con riferimento al comparto rinfuse liquide e rinfuse solide si registrano valori di quote di mercato che si attestano rispettivamente al 18% e al 12,7%, sostanzialmente invariate rispetto al 2008, ma comunque molto contenuto in termini assoluti.

La quota di *roll-on roll-off* gestita da operatori italiani nei porti italiani sembra, invece in aumento e si attesta sopra al 27% rispetto al 25% del 2008.

³⁴ Daniel Bernhofen, Zouheir El-Sahli and Richard Kneller, *Estimating the Effects of the Container Revolution on World Trade*, Lund University, Working Paper 2013; David Hummels, *Transportation Costs and International Trade in the Second Era of Globalisation*, Journal of Economic Perspectives, 2007.

Dal punto di vista strategico, poiché il porto è un anello centrale della catena logistica e risulta un fattore rilevante della catena del valore, **presidiare i porti e i traffici significa generare valore dalla distribuzione e dal posizionamento dei prodotti della manifattura.**

In questa situazione pesa la carenza di operatori logistici italiani di dimensioni sufficientemente grandi da poter competere con i principali *player* del settore a livello internazionale.

Come è emerso da una recente indagine di Confetra, nel 2011, tra i primi 10 operatori della logistica in Italia, solo 3 sono imprese o gruppi italiani (erano 4 nel 2005).

Come per i porti anche in questo settore si registra un fenomeno di concentrazione degli operatori e aumento significativo delle dimensioni a scapito degli operatori più piccoli che vengono emarginati gradualmente dal *business*. Il fatturato delle prime aziende di logistica si è attestato a circa 8 miliardi di Euro nel 2011, mentre era di 3,7 miliardi di Euro nel 2004).

La scarsa competitività della logistica italiana, unita alla non necessità da parte delle PMI italiane esportatrici di esprimere un controllo forte dei flussi dei materiali e delle informazioni, ha favorito la diffusione della clausola franco fabbrica³⁵ per le esportazioni.

Per le importazioni, invece, nel caso del Less Container Load – LCL vige la prassi commerciale del franco destino³⁶. Per i traffici Full Container Load – FCL, invece, la prassi prevalente è l'acquisto a condizioni CIF - Cost Insurance Freight.

Pertanto, entrambe queste situazioni, di fatto escludono gli operatori italiani dalla gestione della logistica della vendita o dell'acquisto di un prodotto, lasciandola in mani straniere.

Si stima che le PMI italiane esportatrici utilizzino clausole franco fabbrica su livelli compresi tra il 30% e il 50%, con conseguente perdita di controllo del trasporto, dei flussi informativi e delle strategie di posizionamento e distribuzione.

³⁵ Franco Fabbrica è la clausola contrattuale dei documenti di trasporto riguardante le condizioni di consegna. I rischi e le spese di spedizione sono a carico del cliente fin dalla partenza.

³⁶ Franco Destino è la clausola contrattuale dei documenti di trasporto riguardante le condizioni di consegna. I rischi e le spese di spedizione sono a carico del fornitore fino al destino.

Questo comporta che le importazioni e le esportazioni verso l'Italia siano gestite dagli operatori logistici dei nostri principali *partner* commerciali, **Francia e Germania, che traggono vantaggio gestendo le movimentazioni di merce che ha origine l'Italia e passa da porti italiani, catturando la quota di valore aggiunto generato dalla distribuzione e posizionamento delle merci sui mercati.**

6.3 CONSIDERAZIONI DI SINTESI E PROPOSTE

Nella competizione globale le dimensioni sono rilevanti e fungono da segnale ed elemento distintivo per l'insieme degli operatori della logistica marittima e non.

La dimensione infrastrutturale di un porto, i suoi spazi di banchina, il numero di *container* che possono essere gestiti contemporaneamente, le capacità e dotazioni del retroporto, così come la dimensione stessa dei traffici gestiti e del bacino economico di riferimento sono elementi su cui si basa il successo o la marginalizzazione di un complesso portuale. In questo contesto, la presenza di grandi operatori della logistica che possano utilizzare un porto come base operativa delle loro attività è un ulteriore elemento di significativo vantaggio competitivo.

L'Italia, nonostante rappresenti con oltre 480 milioni di tonnellate la terza portualità a livello europeo per traffici gestiti, vede il primo porto del Paese collocarsi al 15° posto in Europa per volumi di traffico e vede gli operatori italiani gestire quote marginali – se non quasi nulle ad esempio nei *container* – dei traffici nei porti stessi.

Le raccomandazioni e le proposte elaborate con riferimento alla *governance* del sistema, al miglioramento dell'efficienza e al tema investimenti e infrastrutture, contribuiscono ad aumentare il livello generale di competitività del sistema e, quindi, favorire una crescita dimensionale dei porti sia in termini di dotazioni infrastrutturali, sia in termini di merci movimentate.

Due ulteriori raccomandazioni possono essere formulate con specifico riferimento al tema dimensionale.

- 1. Coinvolgere gli operatori di logistica nazionale nello sviluppo e nella gestione dei volumi movimentati dai porti italiani.** Il duplice obiettivo consiste nel favorire una crescita dimensionale degli operatori logistici italiani e contemporaneamente recuperare quote di traffico merci gestite dagli operatori esteri. Un esempio concreto è il coinvolgimento dell'operatore nazionale del *cargo* ferroviario in modo integrato all'interno dei piani di sviluppo dei porti, favorendo il

potenziamento dei retroporti e della successiva movimentazione dei *container* verso i centri di destinazione via ferro.

2. **Favorire, anche con incentivi fiscali, la riduzione nell'uso del franco fabbrica per l'*export* e del franco destino per l'*import*, rovesciando la situazione**, cioè spingere all'utilizzo del franco destino per l'*export* e del franco fabbrica per l'*import*. La gran parte delle aziende manifatturiere italiane esporta a condizioni franco fabbrica. Questo significa che l'intero trasporto è organizzato dallo spedizioniere estero nominato dal compratore estero, sottraendo il controllo dell'intero processo logistico agli operatori italiani, con conseguenze negative per il sistema economico nazionale, in termini di perdita di potenziale fatturato per le imprese, generazione di valore aggiunto e occupazione e di entrate per lo Stato. La riprova è che la bilancia italiana dei noli calcolata dalla Banca d'Italia sia costantemente e pesantemente in *deficit*: l'Italia infatti compra più servizi di trasporto da operatori esteri di quanto gli operatori italiani riescano a venderne all'estero. Nel Piano Nazionale della Logistica si evidenzia come, con l'introduzione di incentivi fiscali o di facilitazioni che orientino ad utilizzare operatori di trasporti e logistica nazionali, sia possibile recuperare notevoli quote di traffico e di valore, contribuendo ad aumentare la dimensione degli operatori della logistica italiani e trattenendo valore aggiunto generato dalla distribuzione e dal posizionamento della merce sui mercati.