
Infrastrutture ed ordinamenti portuali

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente nota informativa, estrapolata dal documento ***“Italia, un futuro da inventare: le infrastrutture di trasporto sostenibili”*** curato dal Gruppo di Lavoro di Astrid. La presente nota ha come *focus* **le infrastrutture e gli ordinamenti portuali**.

Dalle infrastrutture “previste” alle infrastrutture “decise”

Di quali infrastrutture di trasporto avrà (potrebbe aver) bisogno l'Italia nel 2030, 2040 e nel 2050?

A questa domanda verrà data una risposta poco convenzionale. Una risposta ambiziosa nel suo voler “inventare” il futuro dell'Italia delle infrastrutture di trasporto. Promettente per i primi risultati ottenuti, da leggere però come tessere di un mosaico ancora tutta da comporre. Una risposta che sta cercando di formarsi guardando necessariamente più fuori del mondo dei trasporti e delle loro infrastrutture che dentro lo stesso. Approccio in parte scelto, in parte subito. Per due ragioni.

La prima è che **il grosso delle infrastrutture di trasporto di interesse strategico nazionale da realizzare nei prossimi anni è già stato definitivamente individuato in sede PNRR**, e che il meccanismo di eventuale adeguamento di quella, come di ogni altra, **lista di priorità parrebbe impedita**, d'ora in avanti per disposizione di legge, di passare attraverso un processo formale di pianificazione nazionale

La seconda è che la summenzionata lista delle priorità è stata definita rispondendo, prima di tutto, all'**esigenza di godere al più presto degli effetti macroeconomici della relativa spesa sulla “ripresa e resilienza” post-Covid 19 dell'economia dell'Unione** e, subito dopo, a quella di **superare il vaglio del “committente” europeo**: un vaglio tarato sugli obiettivi, verdi e digitali, del New Green Deal.

Difficile dunque riconoscere in quella lista i tratti dell'economia, della società e dell'assetto territoriale italiano che si vorrebbe ne scaturissero e, tanto meno, capire se ne scaturiranno.

Bisognerebbe partire dal chiederci quale sia l'Italia “futura” – almeno l'Italia che esprime esigenze di trasporto che condizionano la crescita della sua economia-- da servire anche con una mobilità “futura” che corra lungo reti infrastrutturali “future” adeguate. È solo quell'Italia futura, come diremo più da inventare che da prevedere, che ci può dare il metro di giudizio per valutare l'adeguatezza dello stock di capitale infrastrutturale (nel nostro caso lo stock di infrastrutture di trasporto) del quale dispone, disporrà o potrebbe disporre il nostro Paese.

Il punto di partenza è comunque il fatto che la risposta alla domanda iniziale appare ufficialmente già data. Le opere di **responsabilità statale** sono quelle elencate nella tabella 1 (*vedi appendice*); quelle di **responsabilità regionale o degli enti locali**, sono quelle descritte in una pluralità di documenti e riguardano opere minori miranti a migliorare la qualità della vita, più che la produttività, di questa o quella parte del Paese.

La recente approvazione da parte del Consiglio europeo della proposta italiana di revisione del proprio Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza chiude la partita dal punto di vista formale. Ma forse in modo ancor più sostanziale lo chiude il fatto che se la lista delle opere indicate nel PNRR rivisto gode della eccezionale disponibilità finanziaria garantita dalla **Recovery and Resilience Facility**, ogni altra opera dovrà, d'ora in poi, **fare i conti con i nuovi vincoli di finanza pubblica**: quelli che rischiano di tornare a ridurre i margini di manovra garantiti dal Patto di stabilità e crescita europea, ad un Paese come il nostro afflitto da un enorme debito pubblico.

Eppure, anche in questo contesto formale, la risposta alla domanda iniziale non ha un puro valore speculativo. Essa merita attenzione perché oggi nessuno è in grado di dire se investimenti e riforme previste dal PNRR – incluse quelle relative alla mobilità e alle infrastrutture di trasporto sostenibili — **saranno in grado di rispondere ai bisogni che verranno manifestati dalla Next Generation EU**, la nuova generazione europea, quando auspicabilmente alla fine del 2026 quelle opere verranno rese disponibili e le riforme attuate.

Una preoccupazione che ha un corollario, o forse una premessa, ancor più importante: **che il mondo e il tempo in cui viviamo siano destinati a rotture strutturali**, a salti di paradigma, naturali, economici e sociali, di entità tale da far immaginare che possa occorrere intervenire in modo più radicale del previsto, che occorra prepararsi a “inventare il futuro”, a immaginare, quanto prima possibile, come prepararsi ad esso, **questo in tutti i campi compreso quello, modesto, qui considerato, dei trasporti e delle sue infrastrutture**. Modesto, perché non sono solo le infrastrutture, e in questa fase della vita del nostro Paese, quelle di trasporto anche dopo quelle energetiche, di telecomunicazione ed idriche, a determinare il corso dello sviluppo, anche solo di quello auspicabile.

Preoccupazione e corollario che possono, devono, però essere **accompagnati dalla fiducia e dalla speranza** che nuove condizioni formali, le nuove regole sui rapporti tra finanza pubblica dell'Unione e quella dei suoi stati membri, e sostanziali, nuove risorse comunque destinabili agli investimenti infrastrutturali, vengano rese disponibili, siano esse di fonte privata o pubblica comunitaria o nazionale, per consentire di rendere possibile il **futuro che si vorrà/dovrà “inventare”**.

In ogni caso, dunque è bene non abbandonare il filo di un discorso che, anche dal punto di vista infrastrutturale, guardi in avanti: un avanti che, dati i tempi di gestazione delle infrastrutture di trasporto si misuri in più lustri se non decenni.

La domanda finale alla quale dobbiamo rispondere resta quindi quella tesa ad individuare di quali infrastrutture, per quali servizi di trasporto, avrà bisogno l'Italia alle date prefissate.

Non una Italia qualsiasi, ma un'Italia capace di mantenere od accrescere i suoi livelli di produttività e di qualità della vita (sostenibilità economica); quelli di una società che vuole ridurre le disuguaglianze di genere, generazionali e territoriali (sostenibilità sociale), **mentre affronta transizioni ambientali (sostenibilità ambientale), tecnologiche, geografiche (geo-economiche e geo-politiche) e sociali (stili di vita) destinate a produrre cambiamenti strutturali e duraturi.**

Ma questo presuppone, e questo comincia a chiarire l'approccio seguito nella ricerca, che un obiettivo intermedio, una preconditione di quello finale, sia quello del **ritorno stabile dell'economia italiana su un sentiero di crescita che inverta la tendenza al declino**, purtroppo registrata ormai da molti anni e già prevalente in era pre-Covid 19. Un obiettivo-bussola che possa guidare la politica di sviluppo del Paese in tempi di transizioni profonde e shock esterni, certi quanto imprevedibili.

Transizioni profonde, destinate a durare e che in più hanno subito le accelerazioni dovute alla pandemia e alla guerra in Ucraina. Accelerazioni da effetti sugli approvvigionamenti energetici, la produzione e la distribuzione del cibo e la compartimentazione dei mercati globali, che hanno prodotto **“rottture strutturali”** – se temporanee o permanenti non è facile dire-- anche sulla domanda di trasporto e mobilità. Effetti da rottture strutturali che l'Italia dovrebbe cercare di non subire e, se possibile, di mettere a frutto per reinserirsi, lo si ripete, su un **sentiero di sviluppo** che era già divenuto impervio ben prima dello shock da Covid 19.

Quale ruolo del trasporto e delle sue infrastrutture, dunque, per quale futuro dell'Italia?

È una domanda alla quale il nostro Paese non è oggi in grado di dare una risposta compiuta, tanto meno una risposta ufficiale. Di sicuro non una risposta complessiva, perché le **competenze** sulle suddette infrastrutture sono suddivise tra lo **Stato**, le **Regioni** e gli **Enti locali**, che provvedono autonomamente, senza alcun obbligo di coordinamento, alla definizione e alla realizzazione dell'adeguamento dei relativi stock di capitale fisso sociale. *Solo lo Stato è meno autonomo, perché nel caso delle “grandi reti di trasporto e di navigazione” e di quello dei “porti ed aeroporti civili”, può procedere solo nel rispetto della competenza concorrente tra Stato e Regioni.*

Ma neanche una risposta organica, perché le nostre istituzioni non si sono attrezzate a darla. Per scelta esplicita: dal momento che, dall'entrata in vigore del **decreto legislativo 36/2023 (codice dei contratti pubblici)** le infrastrutture strategiche “urgenti” e di “preminente interesse nazionale” sono, ai sensi dell'art.39 di quel decreto, **solo quelle dichiarate tali dal Consiglio dei Ministri**, “*su proposta dei ministri competenti, sentite le regioni, ovvero delle regioni, sentiti i ministri competenti*”, e solo in quanto tali inserite di diritto nell'apposito elenco del **Documento di Economia e Finanza**: una legittimazione “democratica” che vale anche come legittimazione “tecnica”, data caso per caso, opera per opera.

Sulle conseguenze dell’**“instabilità decisionale”** cronica, della quale soffre il nostro Paese e che questa norma non corregge -- un'opera entrata nell'elenco del DEF di un anno può benissimo uscirne l'anno dopo-- , sarebbe opportuno fare un approfondimento *ad hoc*.

In questo contesto interessa sottolineare il **mancato inquadramento sistemico**, nel tempo e nello spazio, **delle infrastrutture dichiarate strategiche e di preminente interesse nazionale**, che impedisce ogni valutazione di coerenza interna dello stock di capitale infrastrutturale che l'opera in questione andrebbe ad arricchire e l'impossibilità di valutarne la funzionalità agli obiettivi di evoluzione del più ampio sistema Italia. Quella evoluzione sulla quale il sistema delle infrastrutture di trasporto influisce comunque con l'erogazione dei suoi servizi. Per non parlare dell'impossibile valutazione della coerenza dell'adeguamento infrastrutturale perseguito ai traguardi temporali degli obiettivi assegnati al sistema Italia, anche quando questi siano resi espliciti. **Si pensi, ad esempio, a quelli pur definiti tassativi in sede europea nell'ambito della lotta ai cambiamenti climatici.**

Rispetto al quadro normativo precedente il nuovo codice dei contratti pubblici fa implicita rinuncia alla redazione, adozione ed approvazione di qualsiasi “piano” dei trasporti e della logistica. Non che la pianificazione dei trasporti godesse di miglior considerazione prima del Dlgs 36/2023. Accantonata di fatto nei tempi di vigenza della “legge obiettivo”, dal 2003 al 2016, è stata reintrodotta solo a parole dalla precedente edizione del codice dei contratti pubblici, quella approvata con il Dlgs 50/2016.

L'iter di redazione del **Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL)** era sì stato riavviato dal Ministero le infrastrutture della mobilità sostenibili negli ultimi mesi di vita del governo Draghi con la produzione di analisi di settore e con ampie consultazioni degli stakeholder. Senza, peraltro, che i risultati di questo lavoro, pur intermedi, avessero effetto, o solo si pensasse dovesse averne, sui contenuti della

“Missione 3” del PNRR, la parte dedicata alle “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, che pur si andava allora definendo interloquendo con la Commissione europea. Lo stesso vale per la **mancata relazione tra il redigendo PGTL e il PNC**, il “Piano” Nazionale per gli Investimenti Complementari al PNRR, dedicato ad investimenti non finanziati dai fondi del Next Generation EU e quindi non necessariamente da conformare alle finalità e alle procedure legate all'utilizzo dei fondi europei. **Eravamo, e siamo rimasti, dunque nella condizione paradossale di esserci impegnati nella realizzazione (degli investimenti e delle riforme) del PNRR (e del PNC) sapendo che la lista delle priorità risponde sì ai criteri formali dell'orientamento alle transizioni verde e digitale, richieste dall'UE, ma senza che si possa immaginare se e come le opere selezionate saranno capaci di offrire un futuro migliore alla Next Generation italiana.**

Anzi → avendo la certezza che gli investimenti in infrastrutture di trasporto prescelti **non sono quelli ritenuti capaci di affrontare le rotture strutturali**, i salti di paradigma, inevitabilmente connessi con le transizioni in atto, ambientale (energetica) tecnologica (digitale) e, di particolare importanza per i trasporti, geoeconomica e geopolitica; e tanto meno alle rotture strutturali, ai cambi di direzione nella evoluzione del sistema, imposte dalla pandemia e dalla guerra in Ucraina.

Molte delle opere finanziate dal PNRR e dal PNC, di sicuro quelle relative ai trasporti, rispondono ad obiettivi consolidati, di sviluppo e di sostenibilità ante litteram, ma al più rispondenti a piani, degni di questo nome, formulati negli anni '80 e '90 dello scorso secolo: **più passato che futuro**.

Tutti investimenti di sicuro utili, ma la cui lista, dopo l'ultimo aggiornamento negoziato dal governo Meloni con la Commissione europea, **va considerata chiusa** e oggetto oggi solo delle cure necessarie a vederla realizzata entro la scadenza del 2026. Risultato che esigerà un forte impegno sapendo che le difficoltà di procedere nella realizzazione delle opere pubbliche italiane del PNRR non sono state superate per il venir meno temporaneamente del vincolo finanziario, eccezionalmente allentato da contributi e prestiti comunitari erogati in vista della ripresa resiliente dell'economia e della società europea post Covid.

Le difficoltà nell'acquisizione in tempi ragionevoli del “consenso” sulle opere (fase di autorizzazione) e di “gestione” dell'appalto (fase di attuazione) sono gli altri **due scogli** del “triangolo delle Bermude” che - pur eliminato il terzo scoglio del “finanziamento” - continua a rendere **lenta e difficile** la navigazione delle opere pubbliche italiane.

Ma il mancato riorientamento strategico delle infrastrutture di trasporto che Stato, Regioni ed Enti locali stanno, o non stanno, realizzando in attuazione del PNRR non è, ne dobbiamo prendere atto, la sola occasione perduta di regalare al Paese una visione strategica stabile, sistemica e condivisa. Quella ridefinizione di obiettivi, collettivi e di lungo periodo, e solo dopo di un programma di investimenti capaci di realizzare -- entro il 2026 nella logica del PNRR, ma anche dopo per necessità -- quel *building back better* che dovrebbe riportare l'economia e la società italiana nelle condizioni di interrompere il “declino” tutt'altro che felice, sofferto negli ultimi anni. Analoga è, infatti, la **mancanza di esplicita, meditata, relazione tra le elaborazioni**, per quanto iniziali del PGTL, e più concretamente **delle scelte del PNRR e del PNC**, da una parte, e i contenuti della **revisione decennale della “pianificazione” delle reti transeuropee di trasporto**, TEN-T, contemporaneamente avviata a Bruxelles (e alla data odierna non ancora conclusa). Revisione che pur prevede ai sensi del trattato europeo (art.172 del TFUE) la formale partecipazione dell'Italia, come di ogni Stato membro della UE, alla sua elaborazione, visto che le decisioni relative alle tratte delle reti transeuropee di trasporto (ma anche quelle energetiche e di telecomunicazione) “*che riguardano il territorio di uno Stato membro esigono l'approvazione dello Stato membro interessato*”.

La mancanza di una visione-obiettivo italiana circa l'assetto desiderato del sistema delle infrastrutture di trasporto europeo (o almeno del sottosistema di competenza) al 2030 (rete centrale), 2040 (rete centrale estesa) e 2050 (rete globale) **ha reso finora meno efficace la partecipazione italiana al processo di revisione in corso**; il che ha portato a rischiare di mancare obiettivi di valore strategico non secondario: ad esempio, nel garantire alla nostra manifattura una adeguata accessibilità alle aree, stati membri di nuova prossima adesione, del prossimo allargamento ad est e sud-est del mercato interno.

Infrastrutture ed ordinamenti portuali

L'Italia è oggi tra le grandi economie UE quella con la quota più elevata di import-export con Paesi al di fuori dell'Unione. La sua propensione a spostare quote crescenti delle proprie esportazioni al di fuori della UE mostra un trend positivo superiore a quello di Germania, Francia, Spagna e Polonia fin dall'inizio del secolo. Le estrapolazioni, pur fatte in tempi pre-Covid 19, facevano immaginare per l'Italia il raggiungimento di una **quota di commercio internazionale extra UE superiore a quello intra UE** già entro il 2026. L'evoluzione recente della geografia della "globalizzazione" sub specie *trade in factories*, frutto delle spinte al *thirdshoring* (ad es. India invece che Cina per l'industria tessile) e alla compartimentazione geopolitica del mercato globale, non sembra ragionevolmente mettere in dubbio l'evoluzione prevedibile della geografia dei mercati globali, *trade in goods*, anche perché la distribuzione fisica degli input di risorse naturali "*nulla sa di amici e nemici*" e la demografia, ancor prima dell'economia, ci dicono di un irreversibile **spostamento verso l'indo-pacifico del baricentro dell'economia mondiale**. Per l'economia italiana questo significa una ineluttabile **maggior importanza dei mercati extra-europei rispetto a quelli intraeuropei**, nonostante gli ulteriori allargamenti del mercato interno all'Ucraina e Moldavia oltre ai Balcani Occidentali. Mercati extra—UE oggi prevalentemente nord americani, ma che sono destinati a divenire prevalentemente asiatici nei prossimi decenni e poi anche africani. **Mercati raggiungibili prevalentemente via aereo per le persone e via mare per le merci.**

Uno scenario che **rende strategici i comparti marittimo-portuali e la politica che li riguarda**. Nel comparto marittimo la risposta all'evoluzione dello scenario è oggi controllata dagli operatori privati, che peraltro vi provvedono agendo in regimi di **concorrenza monopolistica** se non di **oligopolio** (che di certo meriterebbe una maggiore attenzione da parte delle autorità regolatorie). Nel comparto portuale la risposta non può che essere mista, dato il regime di *landlord authority*¹ che vige in Italia dal 1994, con una prevalente responsabilità pubblica, oggi nelle mani del governo, ma anche delle regioni per competenza concorrente sulle dotazioni infrastrutturali portuali.

¹ La legge 28 gennaio 1994, n. 84, recante "Riordino della legislazione in materia portuale" - che reca la normativa tuttora vigente nel settore - ha innovato il precedente modello organizzativo, basato su porti interamente pubblici - non più rispondente alle esigenze dell'industria del trasporto marittimo e intermodale e della portualità in generale - introducendo al suo posto il modello denominato "*landlord port authority*", caratterizzato dalla **separazione tra le funzioni di programmazione e controllo del territorio e delle infrastrutture portuali** - che sono affidate al **soggetto pubblico**, in particolare alle Autorità portuali e le **funzioni di gestione del traffico e dei terminali**, che sono affidate a **privati**, fermo restando la proprietà pubblica dei suoli e delle infrastrutture.

Una responsabilità statale che lo scenario sopradescritto chiama urgentemente a scelte destinate ad influenzare non solo la vitalità del comparto ma soprattutto la **competitività del sistema produttivo** che di porti e navi si serve per importare materie prime e prodotti intermedi ed esportare semiproducti e prodotti finiti lungo catene di fornitura spesso complesse e, per le cose dette sopra, destinate a moltiplicarsi nel Mediterraneo e lungo le rotte oceaniche oltre Gibilterra ed oltre Suez. La scelta chiave, il salto di paradigma necessario rispetto alla situazione attuale, è quella da **affidare agli interventi infrastrutturali, ma anche ordinamentali, necessari ad adeguare la portualità italiana al raggiungimento dei nuovi mercati: quelli nord Americani, oltre Gibilterra, oggi, e quelli asiatici, oltre Suez, domani.**

NB → L'attenzione qui rivolta all'inserimento dell'Italia nelle relazioni tra Europa ed Asia, dettata dall'esame preliminare della criticità di merito, non può far sottovalutare il tema ulteriore del **rapporto tra l'economia italiana e le economie mediterranee**, anche quelle delle sponde non UE e, in una più ampia prospettiva, con le economie africane.

L'**adeguamento infrastrutturale ed ordinamentale** necessario per garantire prospetticamente all'Italia un reinserimento diretto lungo le rotte delle catene logistiche globali si dimostra **urgente** anche per la necessità di invertire la tendenza attuale alla marginalizzazione della portualità italiana prima che si consolidi in una logica di *path-dependence*². Una marginalizzazione che è oggi causa ed effetto di una **doppia mancanza di "sicurezza logistica"**: la dipendenza della logistica delle esportazioni italiane dal passaggio obbligato per i porti del Mar del Nord, anche per i traffici diretti oltre Suez, e dalle strategie aziendali dei grandi *carrier* marittimi internazionali – gestori della relazione Europa-Estremo Oriente che fondano il loro successo sullo **sfruttamento del progresso tecnico incorporato in meganavi/megacarichi/megaporti che l'Italia oggi non garantisce**. L'indiscutibilità dell'attuale *trend* di marginalizzazione è documentata dai dati sulla movimentazione dei container tra il 2015 e il 2021 nei sistemi portuali europei in concorrenza per il mercato continentale. **Tra il 2015 e il 2021 il livello annuo di traffici container mondiali da e per l'Europa continentale ha avuto un aumento netto di 10,2 milioni di TEU³**. Di questi 1,88 milioni di TEU rappresentano l'aumento netto dell'attività di *transshipment* che ha visto come protagonista oltre che **il porto greco di Il Pireo anche il porto italiano di Gioia Tauro**. Degli 11,3 milioni di aumento del traffico *gateway*: **il 56% dell'aumento (6,36 milioni di TEU) si è concentrato nei porti olandesi e belgi dell'estuario della Schelda, Rotterdam e Anversa su tutti, e il 23% (2,5 milioni di TEU) ha interessato la portualità spagnola**. I porti italiani concorrenti di quelli del Northern Range e di quelli spagnoli non sono andati oltre una partecipazione all'aumento del 4% (0,53 milioni di TEU) dei porti liguri e del 4,1% (0,54 milioni di TEU) dei porti nord adriatici (compresi il porto sloveno di Koper e quello croato di Rijeka).

Il reinserimento dell'Italia lungo le rotte delle catene logistiche globali è nel quadro che si è andato consolidando un **obiettivo difficilmente raggiungibile senza intervenire radicalmente su un sistema portuale oggi tecnicamente obsoleto rispetto ai traffici oceanici sempre più affidati dai grandi**

² Concezione secondo la quale («dipendenza dal percorso») piccoli eventi passati, anche se non più rilevanti, possono avere conseguenze significative in tempi successivi, che l'azione economica può modificare in maniera limitata. Tale idea non è circoscritta al campo economico.

³ L'**unità equivalente a venti piedi o TEU** (acronimo di *twenty-foot equivalent unit*), è la misura standard di lunghezza nel trasporto dei container *ISO*, e corrisponde a 20 piedi (circa 6 metri) totali.

carrier marittimi a meganavi che trasportano megacarichi gestibili solo in megaporti o in sistemi portuali multiscalo.

Quali porti vanno dunque messi più utilmente in grado di connettere oggi e, soprattutto, domani i luoghi di produzione italiana della manifattura esportatrice a quei mercati extra europei?

Le esigenze di collegamento sono oggi soddisfatte dalla portualità italiana ed europea in modi che si possono ritenere ottimali per quanto riguarda i **traffici unitizzati** (container e, soprattutto, ro-ro⁴) **a corto raggio**. Diversa la situazione dei **traffici unitizzati oceanici** (oltre Gibilterra ed oltre Suez) affidati a portacontainer organizzati in rotazioni di servizi di linea, che sono invece al centro di una transizione oggi più guidata dalle strategie dei **grandi carrier marittimi internazionali** (un oligopolio che ha saputo sfruttare il progresso tecnico legato al trinomio meganavi-megaporti-megacarichi) che dalle politiche europee o nazionali di settore.

Rispetto a questi traffici – che qui ci interessano particolarmente in vista di un aumento dei volumi di traffico marittimo oltre Suez ed oltre Gibilterra – la **domanda italiana è oggi servita in tre modi diversi**:

1. in modalità **transshipment**: le meganavi oceaniche arrivano in pochi megaporti (Gioia Tauro in Italia) portando megacarichi che lì vengono deconsolidati e trasferiti, da nave madre a navi figlie, su più navi di dimensioni più piccole, e per questo compatibili con la scala modesta (per fondali e/o banchine e/o spazi portuali a terra, e/o collegamenti col retroterra) dei porti italiani (anche quelli considerati porti *core* a livello europeo);
2. in modalità **gateway nazionale**: navi oceaniche di stazza medio-piccola che collegano direttamente i porti asiatici o nord americani con i porti italiani da dove i container proseguono via terra o viceversa;
3. in modalità **gateway europeo**: le meganavi oceaniche collegano l'Estremo oriente o il nord America con i porti europei del Mar del Nord (da Le Havre ad Amburgo, passando soprattutto per Rotterdam ed Anversa) da dove i container proseguono via ferrovia o via strada per l'Italia. In Italia i maggiori interporti (ad es. Bologna e Padova) agiscono anche da punti di deconsolidamento/consolidamento dei carichi da e per quei porti del Mar del Nord.

Una situazione, di fatto, che **appare lontana da quella ottimale che dovrebbe minimizzare il costo generale di trasporto e logistico: il margine che trasforma i prezzi alla produzione in prezzi di mercato e che quindi incide sulla competitività di prezzo dei beni affidati al nostro commercio internazionale**. Una situazione subottimale per ragioni economiche: il *transshipment* impone una rottura di carico e l'uso nella tratta terminale di navi più piccole con conseguenti diseconomie di scala; **il gateway nazionale è costretto all'uso di navi di stazza subottimale per l'intero percorso oceanico; il gateway europeo comporta i maggiori costi marittimi per un transit time più lungo di almeno cinque giorni di navigazione in più**

⁴ **Navi RO-RO**: Le navi Roll-on/roll-off (chiamate anche RORO o ro-ro) sono un tipo di traghetto, progettato per trasportare carichi su ruote come automobili, autocarri oppure vagoni ferroviari. Le navi RO RO hanno scivoli che consentono alle vetture di salire (roll on) o scendere (roll off) dall'imbarcazione quando è in porto. A differenza dell'ambito mercantile dove il carico è normalmente misurato in tonnellate, il carico dei RO-RO è tipicamente misurato dalle corsie in metri lineari (LIMs, Lanes in meters).

per raggiungere gli scali del Mar del Nord rispetto a quelli mediterranei per le navi che provengono dall'oltre Suez e i maggiori costi di trasporto terrestre tra i porti del Mar del Nord e le destinazioni finali in Italia.

E situazione subottimale per ragioni ambientali: un container che raggiunge Monaco di Baviera via Rotterdam anziché via Genova o Venezia brucia 140-150 kg/TEU di petrolio equivalente in più e produce 50-60 kg/ TEU in più di emissioni nocive. Ma anche per **ragioni di affidabilità** (container lasciati a terra), come abbiamo constatato durante le crisi nel trasporto marittimo continentale provocato dal Covid-19 e dai connessi *lockdown*. Il **persistere di questo assetto dei traffici**, nonostante le evidenze di maggior costo diretto e ancor più indiretto (diseconomie esterne), si spiega con i **vincoli tecnologici non allentati nei porti mediterranei** (ed italiani, in particolare) e con le costanti localizzative costruite nei porti del Mar del Nord su differenziali di efficienza portuale, lì sapientemente mantenuti da un mix di scelte di mercato (mercati non competitivi nei quali gli *incumbent* difendono le loro posizioni di rendita) e di scelte pubbliche europee ed italiane poco consequenziali con gli obiettivi dichiarati, soprattutto di sostenibilità ambientale. La questione si pone innanzitutto a livello europeo, dove **investimenti portuali** e logistici ingenti e tempestivi negli scali del Northern Range (a Rotterdam e nel porto interno di Duisburg, ancor prima che ad Anversa, Amburgo o Le Havre) consentono ai grandi carrier che trattano megacarichi trasportati dalle meganavi di sfruttare le economie di scala cercate con il gigantismo navale e protette con alleanze e comportamenti oligopolistici.

NB → Ci si intende riferire agli investimenti lì effettuati che garantiscono la **disponibilità contemporanea** di **(a)** fondali coerenti con i -20.12 metri di pescaggio delle più grandi portacontainer che possono attraversare il canale di Suez, di **(b)** banchine e spazi a terra capaci di garantire il carico e scarico di navi capaci di trasportare oltre 18.000 TEU ai ritmi resi possibili dalle moderne tecnologie e di **(c)** un sistema logistico retroportuale e di trasporto intermodale capace di assicurare il progressivo deconsolidamento/consolidamento del carico con origini e destinazioni contese ad altri porti.

Sono dunque le **economie di scala** che consentono l'uso di meganavi con abbattimento dei costi unitari di trasporto e che continuano a rendere l'**uso della portualità del Mar del Nord più efficiente e, paradossalmente persino, nella condizione oggi data, più sostenibile di quella mediterranea.** Quest'ultima dove non abbia saputo adeguarsi – come in Italia -- alle condizioni tecnologiche e di scala standardizzate nel Mar del Nord non può che limitarsi ad intercettare i traffici oceanici in modalità, subottimale, di transhipment. **Oggi nessun porto italiano possiede tutti e tre i requisiti essenziali e la scala di attività competitiva con quella di Rotterdam.** Ma è evidente, per contro, che se nel Mediterraneo, e in Italia meglio che in ogni altro Paese, si attrezzassero uno o più porti -- meglio uno o più sistemi multiportuali ed i relativi sistemi logistici al livello di scala e di efficienza di Rotterdam, **si creerebbero reali condizioni di concorrenza tra portualità del Mar del Nord e portualità mediterranea. Una concorrenza foriera di benefici per l'intera economia europea.** La portualità italiana (mediterranea) contribuirebbe a ridurre gli attuali costosi *mismatch*, tecnologico e geografico, mentre quella del Mar del Nord impedirebbe a quella mediterranea di trasformare in pura rendita il vantaggio geografico del quale godrebbe oggi e per tutti gli anni a venire . Un vantaggio geografico che era stato ritenuto da parte cinese capace di trasformarsi in un vantaggio economico globale quando, lanciando nel 2013 la via della seta marittima del XXI secolo come parte della *Belt and Road Initiative* la Cina aveva indicato **Atene e Venezia come terminali europei di quella via.** Atene come terminale per i traffici in *transhipment* e

Venezia come porto *gateway*, mediterraneo, che veniva messo in concorrenza con un *gateway* nord europeo a Rotterdam. L'idea di mettere in concorrenza portualità del Mar del Nord con quella mediterranea era – e formalmente lo è ancora – alla base della **definizione della rete transeuropea di trasporto Ten-T** nella versione del 2013, oggi in corso di revisione. I *core corridors* “Mar del Nord- Mediterraneo” (con terminali – autoesclusi dalla Brexit quelli britannici – Anversa e Rotterdam a nord e Marsiglia a sud), “Reno-Alpi” (terminali Rotterdam a nord e Genova a sud) e il “Baltico-Adriatico” (terminali Gdynia-Danzica a nord e Ravenna-Venezia-Trieste-Koper a sud) erano stati immaginati anche per costituire le **linee di concorrenza per i mercati del centro Europa tra i terminali portuali del Mar del Nord e Mar Baltico e quelli del Mediterraneo. Competizione presa sul serio a Rotterdam e sottovalutata in Francia ed in Italia.** La conseguenza è che Rotterdam in questi anni ha ampliato e portato all'avanguardia infrastrutturale e tecnologica i suoi scali e curato in ogni sede i suoi collegamenti con un retroterra sempre più esteso. Non è casuale il fatto che i due terminal container del recente ampliamento del Maasvlakte 2 siano tra i pochi capaci di ricevere le più grandi portacontainer in esercizio. Quelle che sfruttano al massimo la profondità del canale di Suez portato a -23 metri di fondale su consiglio di Port of Rotterdam. **Oggi tutte le strade (ferrate) portano a Rotterdam.** Compreso il corridoio Rotterdam-Mariupol che l'Unione Europea sta proponendo come la principale *solidarity lane* pro-Ucraina. Ciò nonostante, l'Italia può immaginare di tornare a competere con la portualità del Mar del Nord, ma anche con quella greca e spagnola. **Ma non può immaginare di farlo puntando solo su Genova e Trieste.**

Due porti che possono sì intercettare le rotte oceaniche delle catene globali di fornitura, ma solo avvalendosi due **multiporti** -- uno Alto Tirrenico (da Savona a Livorno, radice marittima mediterranea del Corridoio Ten-T Reno-Alpi e di quello Scandinavo-Mediterraneo) e uno Alto Adriatico (da Ravenna a Trieste, se non esteso anche a Koper e Rijeka) in ciò assecondando le ipotesi europee in tema di radice marittima mediterranea del corridoio Ten-T Adriatico - Baltico. Due multiporti messi in grado di offrire capacità produttive adeguate a competere tra loro e a vincere la competizione sia con i porti del mar del Nord sia con quelli greci e spagnoli:

- ✚ La creazione del **multiporto Alto Tirrenico** consentirebbe di mettere in sinergia la capacità attuale dei porti liguri con quelli di Livorno raggiungendo la dimensione minima complessiva necessaria ad attrarre i traffici globali con gli interventi infrastrutturali da prevedere per la nuova diga di Genova e la Darsena Europa di Livorno.
- ✚ La creazione del multiporto Alto Adriatico consentirebbe, invece, di unire la capacità portuale **nord adriatica occidentale** (gli scali di Ravenna e Venezia) a quella **nord adriatica orientale** (Trieste, con auspicabili estensioni a Koper e Rijeka in un multiporto europeo) per rendere possibile il trattamento dei megacarichi delle meganavi oceaniche –portacontainer da 24.000 TEU ed oltre—alle quali verrebbe solo così resa conveniente la risalita dell'intero Adriatico con i volumi di traffico minimi necessari (5- 6 milioni di TEU all'anno).

La disponibilità della capacità portuale nord adriatica occidentale è peraltro raggiungibile solo risolvendo il **problema dell'accessibilità nautica delle meganavi a Venezia e a Ravenna**. Al momento la soluzione da tempo progettata per Venezia è stata posta nel limbo in attesa della conclusione dell'espletamento di un concorso di idee per l'individuazione, appunto, di “*punti di attracco in altura per portacontainer destinate ai traffici oceanici*” indetto dal governo Draghi. Ma per reinserirsi da protagonista lungo le rotte delle catene

globali di fornitura che raggiungono (o partono da) l'Europa è però anche necessario che l'Italia affidi i due multiporti Alto Tirrenico ed Alto Adriatico a due sole Autorità di sistema portuale e logistico ottenute dall'integrazione di Savona, Genova, La Spezia e Livorno, da un lato e di Ravenna, Venezia e Trieste dall'altro. Riforma teoricamente attuabile subito e in via puramente amministrativa in forza dell'art.5 comma 15 del vigente D. lgs 4 agosto 2016 n.169 di riorganizzazione delle autorità portuali. Comunque una riforma indispensabile. Necessaria per controllare nell'interesse pubblico, da Savona a Livorno, da un lato, e da Ravenna a Trieste (Koper e Rijeka), dall'altro, i processi di integrazione verticale marittima-portuale-logistica oggi condotti "senza regole" dalle grandi compagnie di navigazione. **Questo perché la stragrande maggioranza degli operatori logistici e di trasporto gode di così ampi poteri di mercato che li rende potenzialmente price-maker**. La distribuzione dell'accaparramento del valore tra gli operatori che rappresentano i diversi anelli della catena logistica dipende dal **potere di mercato** relativo degli uni sugli altri, che a sua volta dipende dalle forme di regolazione che possono o meno "costringerli" ad agire in ambienti più concorrenziali dentro i mercati rilevanti, quali quelli contendibili a scala europea, dove i porti italiani non competono solo tra loro. È con riferimento a questo obiettivo di **aumentare il grado di concorrenza tra operatori di dimensione competitiva agenti sui mercati rilevanti** di scala europea che va riconsiderato il problema della **ridefinizione del numero e della geografia delle Autorità di sistemi portuali** ("porti larghi") o meglio di **sistemi portuali e logistici** ("porti larghi" e "lunghi"). Autorità agenti su ambiti territoriali abbastanza larghi da consentire/favorire la presenza di agenti di dimensione competitiva e in quanto tali in concorrenza virtuosa tra loro. E questo avendo riguardo alle loro funzioni sia di regolatori, sia di promotori di traffici in competizione territoriale, sia di gestori di infrastrutture. Ed è il **grado di contendibilità** che rende in Italia completamente diverso dagli altri il ruolo dei porti dell'Alto Tirreno, da Genova a Livorno, e di quelli dell'alto Adriatico, da Ravenna a Trieste. A servizio, gli uni, del ramo del corridoio Mar del Nord-Alpi che sfocia in Italia (l'ex Rotterdam-Genova), gli altri, del corridoio Adriatico-Baltico, e tutti e due del corridoio Mediterraneo. Ne consegue che **non ha molto senso mantenere un modello unico di Autorità di Sistema Portuale e Logistica**, perché solo quelle relative all'alto Tirreno e all'alto Adriatico sono esposte alla concorrenza piena di sistemi (portuali e logistici) non italiani e vanno attrezzate per acquisire e gestire **livelli di competitività** necessari a vincere questa concorrenza. E' per tutte queste ragioni che l'articolazione delle Autorità di Sistema portuale e logistico italiano funzionale alla riconquista della sua competitività europea andrebbe riordinata con riferimento a **sei ambiti (Alto Adriatico, Alto Tirreno, Basso Adriatico, Basso Tirreno, Sicilia e Sardegna)**, caratterizzati ognuno da funzioni e compiti diversi da svolgere, distinguendo tra *"proiezione europea"* -- per Alto Tirreno e Alto Adriatico (negoziando per quest'ultima nell'ambito della Trilaterale Croazia-Italia-Slovenia e in sede UE forme "europee" di cooperazione/competizione nella gestione del comune avanmare con Koper e Rijeka) - e *"proiezione mediterranea"* per tutte le altre.

Con alcune attenzioni speciali per i porti del Mezzogiorno: quella da riservare al rilancio dell'industrializzazione costiera (manifatturiera e quasi-manifatturiera) sempre più "portocentrica" al Sud, quella concorrenza internazionale delle attività di transhipment che vede Gioia Tauro, Taranto e Cagliari competere con difficoltà con altri scali mediterranei, europei ed africani e allo sviluppo di terminali energetici per il gas naturale e le energie rinnovabili.

Appendice

Tabella 1: Principali investimenti prioritari PNRR-PNC al Sud e nelle Isole, al Nord e al Centro

Sistemi infrastrutturali	Regioni Interessate	Opere
Ferrovie	Campania	Alta velocità Salerno-Reggio Calabria (Lotto 1a Battipaglia - Romagnano e interconnessione con la Linea Storica Battipaglia)
	Campania	Completamento della linea ferroviaria convenzionale c.d. Metropolitana di Salerno
	Basilicata	Nuova linea Ferrandina-Matera La Martella
	Calabria	Potenziamento ed ammodernamento delle linee ferroviarie regionali Cosenza-Catanzaro
	Sicilia	Alta velocità Palermo-Catania-Messina (lotti 3, 4a, 4b, 5 e interrimento linea nel nodo di Catania per il prolungamento della pista dell'aeroporto di Fontanarossa)
	Sicilia	Ripristino della linea Caltagirone-Gela (lotto 1 ripristino tratta Caltagirone - Niscemi)
	Sardegna	Collegamento ferroviario Alghero centro-Alghero aeroporto, con impianto di produzione di idrogeno
Strade e autostrade	Abruzzo, Lazio	Adeguamento strutturale per la messa in sicurezza sismica di viadotti prioritari delle autostrade A24 e A25
	Sicilia	Collegamento viario compreso tra lo svincolo della SS 514 "di Chiaramonte" con la SS 115 e lo svincolo della SS 194 "Ragusana"
	Sicilia	Risanamento e potenziamento delle autostrade A19-A29
	Multiregione	Fornitura e installazione di impianti di monitoraggio strutturale di ponti, viadotti e gallerie ricadenti sulla rete stradale e autostradale
Sistemi urbani	Campania	Innovativo impianto di segnalamento sulle linee vesuviane, raccordo della linea S. Giorgio-Volla con la tratta S. Giorgio-Napoli e potenziamento e adeguamento normativo della tratta Castellammare-Sorrento
	Puglia	Raddoppio della tratta Andria-Barletta della linea ferroviaria Bari-Barletta
	Sicilia	Nuove linee tranviarie della città di Palermo tratte A, B, C stralcio funzionale
Aeroporti	Puglia	Collegamento ferroviario dell'aeroporto del Salento con la stazione di Brindisi
Porti e Interporti	Sicilia	Adeguamento e messa in sicurezza dei porti siciliani di Catania, Trapani, Palermo e Augusta
Infrastrutture idriche	Sardegna	Completamento della diga di Cumbidanovu sull'altro Cedrino per l'irrigazione di Orgosolo, Oliena, Nuoro, Dorgali, Orune e Lula.

Sistema infrastrutturale	Regioni Interessate	Opera
Ferrovie	Piemonte	Rifunionalizzazione dello Scalo di Torino Orbassano
	Valle d'Aosta	Elettrificazione tratta Ivrea-Aosta della linea ferroviaria Chivasso-Aosta
	Lombardia, Veneto	Lavori di costruzione della nuova linea AV Brescia-Verona-Padova non eseguiti dai contraenti generali
	Lombardia	Quadruplicamento della tratta Milano Rogoredo-Pavia nell'ambito dei lavori di potenziamento della linea Milano-Genova
	Lombardia	Raddoppio linea Codogno-Cremona-Mantova Raddoppio Ponte S. Pietro-Bergamo e potenziamento Bergamo-Montello
	Lombardia	Sistemazione del PRG (Piano Regolare Generale) ferroviario di Bergamo
	Trentino A.A.	Circonvallazione ferroviaria di Trento (lotto 3° del progetto di quadruplicamento della linea ferroviaria Fortezza-Verona)
	Trentino A.A.	Variante ferroviaria della Val di Riga
	Veneto	Collegamento ferroviario con l'Aeroporto di Venezia
	Lazio	Raddoppio della tratta Campoleone-Aprilia
Strade e autostrade	Liguria	Completamento variante alla SS1 Aurelia-bis nel tratto tra Savona/torrente Letimbro e Albisola Superiore
	Toscana	Nuovo ponte sul fiume Arno e relativi collegamenti viari tra lo svincolo della SGC FI-PI-LI di Lastra a Signa e di Signa
	Multiregione	Fornitura e installazione di impianti di monitoraggio strutturale di ponti, viadotti e gallerie ricadenti sulla rete stradale e autostradale
Sistemi urbani	Lombardia	Metrotranvia interquartiere nord di Milano (tratta funzionale Niguarda-Cascina Gobba)
	Lombardia	Linea tramviaria T2 della Valle Brembana Bergamo-Villa d'Almè
	Lombardia	Sistema di trasporto pubblico rapido per mezzo di autobus elettrici (E-BRT) tra i Comuni di Bergamo, Dalmine e Verdellino
	Liguria	Sistema degli assi di forza per il trasporto pubblico locale della città di Genova
	Liguria	Completamento della stazione metropolitana di Corvetto di Genova
	Friuli V.G.	Cabinovia Metropolitana Trieste Porto Vecchio Carso
	Toscana	Linea Tramviaria 4.2 di Firenze (tratta Le Piagge-Campi Bisenzio)
Aeroporti	Umbria	Linea Bus Rapid Transit (BRT) di Perugia
	Bergamo	Nuovo collegamento ferroviario stazione di Bergamo - Aeroporto Orio al Serio

Sistema Infrastrutturale	Regioni Interessate	Opera
Porti e Interporti	Liguria	Nuova diga foranea del porto di Genova
	Liguria	Nuovo molo crociere della Spezia
	Emilia-Romagna	Hub portuale di Ravenna (Fase II, 4° stralcio)
	Emilia-Romagna	Stazione di Cold Ironing del Porto di Ravenna a servizio del Terminal Crociere di Porto Corsini)
	Toscana	Porto di Marina di Carrara progetto interfaccia porto città - Ambito 1 e Ambito 2
	Lazio	Hub portuale di Civitavecchia (Prolungamento Banchina n°13 – 2° Lotto, Nuovo Accesso al Bacino Storico)
Infrastrutture idriche	Lazio	Messa in sicurezza del sistema acquedottistico del Peschiera (Nuovo Acquedotto Marcio, Adduttrice Ottavia – Trionfale, condotta Monte Castellone-Colle S. Angelo (Valmontone), Raddoppio VIII Sifone Tratto Casa Valeria – uscita galleria Ripoli - Fase 1).