
Infrastrutture ed ordinamenti portuali. Il sistema portuale Alto Adriatico

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente relazione, attraverso la sintesi di parte del testo di un capitolo del rapporto finale della ricerca Astrid su *Una politica industriale per le infrastrutture sostenibili in Italia* (coordinata da Paolo Costa). La nota ha come **focus** **le Infrastrutture e gli ordinamenti portuali**: il sistema portuale Alto Adriatico.

Il sistema portuale Alto Adriatico

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 e con la più bassa quota con i Paesi intra UE.

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 previsioni dei valori stimati, sia pure 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", 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. La distribuzione fisica degli input di risorse naturali "nulla sa di amici e nemici"¹ e la demografia, ancor prima dell'economia, ci indicano un irreversibile spostamento verso l'indopacifico 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.

Uno scenario che rende strategici i comparti marittimo-portuali e la politica che li riguarda.

¹ Signorini, F., "Globalizzazione e frammentazione", *Geopolitica, geodemografia e il mondo di domani*, Firenze, 2023

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, vedi sotto).

Nel comparto portuale la risposta non può che essere mista, dato il regime di landlord authority 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.

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 semiprodotti 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.

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. Al tema sono dedicate alcune prime riflessioni più avanti (Spirito, P.).

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.

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 (vedi Tab.).

Tab. : Sistemi portuali europei, variazioni TEU 2015-2021

SISTEMI PORTUALI	MIGLIAIA DI TEU
1.Black sea west	49
2.Schelda Ext.ed	6359
3.Gdansk Bay	1207
4.Helgoland Bay	-632
5.Ligurian Range	533
6.North Adriatic	540
7.Portugese Range	-2437
8.Seine Estuary	180
9.Spanish Med	2529
10.Transhipment	1879

Tra il 2015 e il 2021² il livello annuo di traffici container mondiali da e verso l'Europa continentale ha registrato un aumento netto di 10,2 milioni di TEU.

Di questi, 1,88 milioni di TEU rappresentano l'aumento netto dell'attività di transhipment, che ha visto come protagonista oltre che il porto greco de 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 ai grandi carrier marittimi a meganavi che trasportano megacarichi gestibili solo in megaporti o – la possibile soluzione italiana che si illustrerà più avanti con riferimento all'Alto Tirreno e all'Alto Adriatico – 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-ro) a corto raggio.

² Costa P. (2022), *L'incerto futuro della portualità italiana nella competizione per i mercati europei contendibili*, in "SRM Dossier UE Studi e ricerche", anno 20, dicembre 2022.

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 verso 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 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 nocive³. Oltre che per ragioni di affidabilità (container lasciati a terra), come 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.

Ci si intende riferire agli investimenti lì effettuati che garantiscono la **disponibilità contemporanea** di (a) fondali coerenti con gli oltre 20 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 sostenibile⁴ 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.

³ Cappelli A. (2020), *Confronto nel trasporto merci intercontinentali tra i porti del Nord Italia e quelli del nord Europa in termini economici e ambientali*, in "Trasporti & Cultura", n.54-55.

⁴ La maggior sostenibilità in termini di minori emissioni di CO2 per tonnellata-chilometro deriverebbe dal fatto che a causa delle grandi navi che sono anche meno inquinanti in termini di CO2 per tonnellata-chilometro. Questo vantaggio conta in tutto il viaggio completo di 20.000 chilometri tra la Cina e l'Europa occidentale.

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 a beneficio dell'intera economia europea, nel cui scenario la portualità italiana contribuirebbe nella riduzione dell'attuale disallineamento tecnologico e geografico contrariamente a quella del Mar del Nord che impedirebbe alla portualità del Mediterraneo di beneficiare del proprio vantaggio geografico con una conseguente crescita futura. Un vantaggio geografico 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.
