

ISSN 2282-6599

# RIVISTA DI ECONOMIA E POLITICA DEI TRASPORTI

---

---

Anno 2019  
Numero 2

# R.E.PO.T



**SIET**

---

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

# I nuovi strumenti di governance dell'intermodalità da e per la portualità. Il caso dei porti del Sud Italia

Oliviero Baccelli<sup>1\*</sup> e Pietro Morino<sup>1</sup>

<sup>1</sup> GREEN, Centre for Research on Geography, Resources, Environment, Energy and Networks, Università Bocconi, Milano

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

Le analisi e le valutazioni si sono basate su una serie di approfondimenti relativi sia agli andamenti dei traffici dei diversi contesti portuali sia agli strumenti di governance utilizzati dalle Autorità di Sistema Portuale (AdSP) al fine dell'estensione dei bacini di mercato di riferimento dei singoli porti, alla diversificazione dei mercati target e all'incremento dell'efficienza delle operazioni marittimo-portuali.

In particolare, il focus del paper tiene in considerazione il nuovo quadro normativo derivante dalla riforma portuale del 2016, ma soprattutto i due strumenti legislativi studiati appositamente per le regioni del Sud Italia e per le Isole: le Aree Logistiche Integrate (ALI) e le Zone Economiche Speciali (ZES).

Questi due strumenti di governance hanno l'obiettivo di valorizzare la filiera marittimo portuale per una maggior competitività del sistema economico del Sud Italia, all'interno di un progetto nazionale condiviso e di lungo periodo, e catalizzare gli investimenti privati nelle aree portuali attraverso incentivi fiscali, semplificazioni amministrative e nuove modalità di coordinamento delle relazioni con la retroportualità.

L'analisi si chiude con alcune riflessioni di scenario di medio lungo periodo, in un contesto in cui sono previste importanti modifiche del quadro degli operatori nei principali mercati, tenendo conto del ruolo delle alleanze fra compagnie marittime, rapido sviluppo del gigantismo navale, partecipazione di fondi di investimento internazionali allo sviluppo dei terminal portuali e intensificazione della concorrenza portuale dovuta a iniziative di natura geopolitica (fra cui la Belt and Road Initiative), che potrebbero portare ad una ulteriore marginalizzazione della portualità del Sud Italia.

**Parole Chiave:** Politica dei trasporti, TEN-T, Porti, Programma Operativo Nazionale Infrastrutture & Reti 2014-2020

\* [oliviero.baccelli@unibocconi.it](mailto:oliviero.baccelli@unibocconi.it)

## 1 Introduzione

Il presente paper ha l'obiettivo di approfondire la complessa tematica del ruolo del trasporto marittimo e delle attività portuali per lo sviluppo economico del Sud Italia, tenendo conto della rilevanza specifica del settore nel contesto territoriale grazie al gran numero di porti presenti (10 di grande rilevanza commerciale e sedi sino al 2016 di altrettante Autorità Portuali) e della posizione geografica, oltretutto di un numero crescente di iniziative di policy di livello europeo, nazionale e regionale tese al rafforzamento del sistema infrastrutturale portuale del Mezzogiorno.

Il focus delle analisi sarà concentrato sulle aree oggetto dell'Accordo di Partenariato e il Piano Operativo Nazionale "Infrastrutture e Reti" 2014-2020 (PON I&R 2014-2020) Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, in quanto destinatarie sia di specifici finanziamenti comunitari sia di una serie di iniziative legate a sperimentazioni di innovazione del modello di governance proprio per la valorizzazione del ruolo della portualità quale elemento centrale nello sviluppo economico regionale.

Il decreto "Resto al Sud"<sup>1</sup> del 2017 ed il Piano Strategico Nazionale sulla Portualità e sulla Logistica<sup>2</sup> (PSNPL) del 2015 contengono, infatti, due strumenti studiati appositamente per le regioni del Sud Italia e per le Isole: le Zone Economiche Speciali (ZES) e le Aree Logistiche Integrate (ALI). Questi due strumenti di governance hanno l'obiettivo di creare un sistema mare costruito intorno ai porti e catalizzare gli investimenti privati nelle aree portuali attraverso incentivi fiscali, semplificazioni amministrative e nuove modalità di coordinamento delle relazioni con la retroportualità, una maggior competitività del sistema economico ed un progetto nazionale condiviso e di lungo periodo.

In merito alle politiche per lo sviluppo e la coesione economica, al centro delle strategie di politica regionale promosse dall'Unione Europea, si ritiene particolarmente rilevante il potenziale ruolo dello sviluppo delle infrastrutture portuali ai fini della riduzione dei costi di interscambio commerciale e a sostegno della convergenza economica, in particolare nei contesti periferici ed insulari (European Commission, 2013). Nell'arco di tempo dal 2003 al 2017 le Regioni del Sud Italia hanno mostrato un tasso di crescita al di sotto delle aspettative, evidenziando una difficoltà a convergere verso le aspettative e la media dell'Eurozona, in contrasto con le realtà dell'Europa Centro Orientale (Demertzis, Sapir e Wolff - Bruegel, 2019). La mancata convergenza è un sintomo delle difficoltà economiche di queste aree, che si ripercuotono sul tessuto sociale con rilevanti implicazioni per la sostenibilità di una crescita di lungo periodo, fra cui le principali sono: fuga di cervelli interregionale e internazionale (Caneva, 2016; Cardinale, 2012; Fondazione Migrantes, 2018; Giannola, 2015), povertà (Centro Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, 2018; Istat, 2018), marginalizzazione (Demertzis, Sapir e Wolff, 2019), impatto della criminalità organizzata sulla crescita (Barone e Narciso - Banca d'Italia, 2013; Pinotti, 2015), perdita di competitività del sistema paese (SRM, Eupolis Lombardia, IRES, IRPET, IPRES e Liguria Ricerche, 2018).

Inoltre, nonostante il rilevante incremento dei traffici marittimi su scala globale, nel Mediterraneo e per la portualità nazionale in generale, il Mezzogiorno pare non essersi avvantaggiato della disponibilità di questi asset e del favorevole contesto geografico. Infatti, molti indicatori socioeconomici riguardanti il Sud Italia sono ancora al di sotto della media nazionale: tasso di crescita del PIL (2017/2018: 0,6% vs. 0,9% - SVIMEZ, 2019), tasso di

<sup>1</sup> D.lg. n. 91/2017 entrato in vigore in data 20 giugno 2017 e convertito in legge in data 3 agosto 2017, con Legge n. 123 del 20 giugno 2017.

<sup>2</sup> D.P.C.M. del 26 agosto 2015

occupazione (45,3% vs. 59,4%) e tasso di disoccupazione (17,3% vs. 9,8%). Nel 2019 si registra un leggero miglioramento rispetto all'anno precedente per quanto riguarda la variazione tendenziale del tasso di disoccupazione (-6%), mentre il tasso di occupazione è rimasto stabile (Forte e D'Acunzo, 2019).

Nel corso degli ultimi anni la posizione geografica dei porti del Sud Italia al centro del Mediterraneo è stata avvantaggiata dal raddoppio del Canale di Suez, attraversato da 983,4 milioni di tonnellate di merci nel 2018, e dalla costante crescita negli ultimi 20 anni della rotta Asia-Europa (via Suez), che ha raggiunto pressoché la stessa importanza della rotta Trans-Pacific (via Panama) (Baccelli, 2018). Questa situazione dà la possibilità all'Italia di attuare una politica di stimolo per il Mezzogiorno attraverso la promozione del sistema portuale, bisognoso di un rilancio. I porti sono gli strumenti attraverso i quali un Paese può perseguire l'elevato grado di integrazione con il sistema economico necessario in un mercato globale, il trasporto marittimo è infatti il più economico in termini di consumo di carburante e di investimenti infrastrutturali necessari (Dwarakish e Salim, 2015). A conferma di questa dinamica, nel 2017/2018 il 90% dei traffici internazionali a livello globale è avvenuto via mare (International Maritime Organisation – UN, 2019).

L'ampio tema delle strategie di sviluppo attraverso la valorizzazione delle relazioni fra infrastrutture e servizi di trasporto rispetto al contesto competitivo locale è il focus della riforma portuale attuata a livello nazionale nel corso del 2016, che ha previsto l'istituzione delle Autorità di Sistema Portuale in sostituzione delle Autorità Portuali (Baccelli, 2018). Oltre alla riduzione dei costi operativi per le imprese coinvolte negli interscambi commerciali, le dinamiche di maggior interesse per il raggiungimento di questo scopo sono l'estensione territoriale dei benefici, che dipende dalla prossimità geografica e dalla competitività degli altri servizi legati alla filiera logistica e degli altri porti (Lonza e Marolda, 2016; Notteboom, Ducruet e de Langen, 2009), la riduzione dei costi legati all'inquinamento, alla congestione (Lonza e Marolda, 2016), infine alla limitazione dei rischi legati al potenziale sottoutilizzo delle infrastrutture a causa dell'elevata competizione globale in grado di evidenziare il rapido spostamento di flussi di traffico da un porto ad un altro (Baccelli, 2018; Merk, Kirstein e Salamitov, 2018). Nel contesto del Sud Italia questi temi sono rilevanti perché per i prossimi anni si prospetta la necessità di forti investimenti infrastrutturali mirati ad invertire il trend di marginalizzazione dei porti del Mezzogiorno, considerando i risultati di numerosi studi che hanno dimostrato come le realtà portuali siano legate nei loro percorsi alle dinamiche passate del territorio e per questo rispondano in maniera diversa agli stimoli delle riforme ("path dependance" e "institutional plasticity") (Gertler, 2001; Notteboom, de Langen e Jacobs, 2013).

La specificità delle analisi e delle valutazioni proposte in questo paper sono strettamente legate al contesto di riferimento, in quanto le realtà portuali del Sud Italia possono disporre di due strumenti di governance introdotti in modo specifico dal legislatore per il rilancio economico di queste regioni sottoutilizzate, quali le Zone Economiche Speciali e le Aree Logistiche Integrate. Specialmente le prime hanno un riconosciuto impatto sull'economia locale favorendo crescita ed occupazione, noti sono i casi di Shenzhen in Cina, di Shannon in Irlanda e della Polonia (Berlinguer, 2018); mentre gli obiettivi principali delle seconde sono economici, strategici e ambientali attraverso il perseguimento di politiche infrastrutturali volte all'intermodalità strada-ferrovia secondo le politiche definite nell'Accordo di Partenariato con l'Unione Europea per il periodo 2014-2020.

In sintesi, le specifiche domande di ricerca sono le seguenti:

1) Gli strumenti di governance messi a disposizione per la pianificazione e lo sviluppo dell'intermodalità da e per la portualità in Italia nel lungo periodo fra la prima riforma dei porti del 1994 ed il primo semestre del 2019 sono stati valorizzati in modo efficace?

2) Nel caso della portualità del Sud Italia è possibile recuperare il terreno perduto alla luce dei nuovi strumenti di governance messi a disposizione delle AdSP dal legislatore nazionale nell'ultimo triennio?

Il contributo è suddiviso in cinque parti riguardanti:

- 1) Introduzione ai driver del cambiamento nelle relazioni fra porti ed hinterland e approfondimento del ruolo dei differenti stakeholders della filiera marittimo-portuale nel supporto all'intermodalità ferroviaria da e per i porti
- 2) Inquadramento dei traffici portuali nel Sud Italia nei comparti dei traffici container e Ro/Ro e la giustificazione allo sviluppo di nuovi strumenti di governance per il rafforzamento della logistica portuale
- 3) Le iniziative di policy proposte dai sistemi portuali del Nord Italia per lo sviluppo dei traffici intermodali ferroviari
- 4) I nuovi strumenti per lo sviluppo della filiera marittimo-portuale nel Sud Italia: le Aree Logistiche Integrate e le Zone Economiche Speciali.
- 5) Considerazioni di sintesi rispetto ad opportunità e problematiche per lo sviluppo dei porti del Sud Italia.

L'analisi si chiude con alcune riflessioni di scenario di medio lungo periodo, in un contesto in cui sono previste importanti modifiche del quadro degli operatori nei principali mercati, tenendo conto del ruolo delle alleanze fra compagnie marittime, rapido sviluppo del gigantismo navale, partecipazione di fondi di investimento internazionali allo sviluppo dei terminal portuali e intensificazione della concorrenza portuale dovuta a iniziative di natura geopolitica (fra cui la Belt and Road Initiative), che potrebbero portare ad una ulteriore marginalizzazione della portualità del Sud Italia.

## **2 I driver di cambiamento per gli operatori nelle relazioni fra porti ed hinterland**

Per poter valorizzare il ruolo dei porti in un contesto di "gigantismo navale" e crescenti forme di oligopolio, che hanno caratterizzato il settore dei traffici containerizzati su scala mondiale negli ultimi anni, è necessario un cambiamento nell'approccio all'organizzazione logistica sia a livello portuale che a livello territoriale, attraverso un elevato livello d'integrazione tra strutture portuali e i terminal terrestri. Infatti, la rapida evoluzione delle caratteristiche del mercato dei traffici marittimi containerizzati ha fatto emergere tre principali livelli di impatto, che richiedono investimenti e specifiche politiche per poter reagire a questi nuovi driver del cambiamento in modo positivo ed efficace e permettere alla logistica terrestre di essere ancora strumento di sviluppo economico e non fattore di diseconomie per i caricatori e per i territori: 1) i terminal portuali, 2) la rete di trasporto intermodale e 3) i dry port.

La competitività di un porto nella nuova rete di servizi di linea container non si lega solamente alla localizzazione geografica, ma anche alla qualità complessiva dei servizi offerti. Di fondamentale importanza sono quindi la presenza di impianti e attrezzature adibiti a rapide operazioni di imbarco e sbarco dei container e alla trasmissione delle relative informazioni, che permettano di rendere rapide le operazioni di piazzale e di trasferimento del carico da una modalità all'altra, spazi dedicati allo svolgimento di attività come lo

stoccaggio, e collegamenti con i principali mercati di origine o destino della merce trasportata. Queste attività possono essere definite come port-centric logistics.

Nell'ambito dell'integrazione di sistema tra l'area portuale e un sistema territoriale ampio, un porto può essere considerato come:

- Centro logistico marittimo, capace di offrire servizi logistici sia nel porto che nella sua interfaccia terrestre. Le funzioni logistiche includono la movimentazione della merce, le operazioni di trasferimento, lo stoccaggio, consolidamento/deconsolidamento, attività a valore aggiunto, gestione delle informazioni, e altre attività relative. In tale contesto, le compagnie marittime crescendo nelle dimensioni dei volumi movimentati hanno ampliato i servizi offerti, non occupandosi più solamente del puro trasporto merci, ma offrendo anche soluzioni logistiche integrate. Attraverso varie forme di integrazione lungo la supply chain, stanno cercando di generare ricavi, e di soddisfare le esigenze del cliente. Al tempo stesso i terminal container si stanno trasformando in organizzazioni logistiche che offrono servizi di magazzinaggio, di distribuzione e servizi logistici a valore aggiunto, come la personalizzazione dei prodotti per il mercato locale.
- Centro logistico terrestre, ponendosi come nodo d'intersezione di differenti sistemi di trasporto (ferrovia, strada, aria). Questa tipologia di nodi è un'opportunità per lo sviluppo di funzioni e di servizi logistici non localizzati direttamente nelle aree portuali, ma nelle immediate vicinanze, avvalendosi delle sinergie derivanti dalla presenza del porto e della rete infrastrutturale sviluppata a supporto della portualità. Appartengono a questa categoria i centri di distribuzione regionale, i terminal intermodali terrestri e i distripark.

Per garantire una funzione di continuità del trasporto e di collegamento con l'hinterland di riferimento sono indispensabili adeguati raccordi ferroviari, oltreché stradali. La capacità dei porti di assorbire l'aumento del traffico determinerà la capacità del settore marittimo di conquistare e mantenere nuovi clienti sia attraverso formule di servizi door to door sia attuando nuove soluzioni di trasporto intermodale da e per i porti, come sviluppate ad esempio nei porti di Rotterdam e Anversa grazie anche al recente completamento di linee ferroviarie dedicate solo alle merci, come la Betuwe Route in Olanda e la Iron Rhine in Belgio.

In modo simile agli interventi olandesi e belgi, a livello italiano, il progetto in fase di cantiere dal 2012 relativo alla nuova linea transappenninica fra Milano e Genova, che prevedibilmente sarà completata nel 2023, trova giustificazione economica principale proprio lo sviluppo dell'utilizzo dell'intermodalità ferroviaria da e per i porti liguri.

Il tema qui affrontato assume una rilevanza strategica anche dal punto di vista operativo, in particolare per i traffici containerizzati e Ro/Ro, per due motivi:

- Commerciale, in quanto l'offerta di servizi intermodali è cruciale per ampliare il bacino economico di riferimento della portualità per le medie e lunghe distanze e la conseguente riduzione dei contesti monopolistici o oligopolistici;
- Organizzativo, in quanto permette l'ottimizzazione della gestione delle aree portuali, tenendo conto che l'intermodalità favorisce un ciclo di attività basato sulla produzione a ciclo continuo (24 ore su 24 tutti i giorni della settimana, come avviene per i servizi a supporto del ciclo nave) e questo permette di ottimizzare i tempi e gli spazi a disposizione, al contrario di quanto accade con l'autotrasporto che concentra temporalmente i traffici nella prima parte della giornata e soffre di molte limitazioni alla circolazione nell'arco dell'anno.

La tabella successiva riepiloga in maniera schematica le considerazioni relative al ruolo degli operatori privati per il sostegno all'intermodalità ferroviaria da e per i porti.

**Tabella 1. Le principali categorie di operatori privati impattati dallo sviluppo dell'intermodalità ferroviaria da e per i porti e i criteri valutati**

Tipologia di operatore	Criterio positivo	Criterio negativo
<i>Terminalista portuale</i>	<p>Potenziale riduzione dei costi di inoltro terrestre sulle medie e lunghe distanze</p> <p>Estensione del bacino di mercato</p> <p>Efficientamento temporale nell'utilizzo degli assett portuali (operatività h24 e 7/7) e maggior produttività</p> <p>Flessibilità operativa</p> <p>Affidabilità</p> <p>Immagine green</p>	<p>Occupazione di ampi spazi della concessione portuale</p> <p>Interferenze operative</p>
<i>Spedizionieri</i>	<p>Potenziale riduzione dei costi di inoltro terrestre sulle medie e lunghe distanze</p> <p>Flessibilità operativa</p> <p>Maggior competitività fra operatori per l'inoltro terrestre</p> <p>Affidabilità</p> <p>Immagine green</p>	-
<i>Compagnia marittima</i>	<p>Valorizzazione delle potenziali economie di scala</p> <p>Estensione e diversificazione del valore del business marittimo</p> <p>Maggior controllo dei flussi marittimo-portuali</p>	<p>Necessità di gestione di un sistema commerciale più capillare e capace di competere con la rete di spedizionieri locali</p>
<i>Impresa ferroviaria</i>	<p>Nuove opportunità di sviluppo di business</p>	<p>Necessità di investimenti in equipments dedicati (vagoni per il trasporto container e locomotive a doppia alimentazione elettrica-diesel)</p>
<i>Inland terminal e dry port</i>	<p>Attrattività rispetto a nuovi flussi</p> <p>Nuovi potenziali modelli organizzativi (navettamento)</p> <p>Diversificazione del rischio e scalabilità di alcuni investimenti</p>	<p>Necessità di equipments dedicati per la movimentazione di container</p>

Un tema che ricopre un ruolo rilevante nello sviluppo dell'intermodalità riguarda l'operatore che si fa carico del trasporto delle merci via terra e si distinguono due casistiche principali, il "carrier haulage" in cui il trasporto è responsabilità della compagnia di linea e il "merchant haulage" in cui è responsabilità dello spedizioniere (Van den Berg & De Langen, 2015).

Tipicamente, le compagnie di linea prediligono il carrier haulage perché consente loro di tracciare i container con continuità (triangulation) ed ottimizzare il loro utilizzo in un'ottica di riduzione dei tempi morti, inoltre grazie alle elevate economie di scala le compagnie possono attivare treni intermodali con più facilità degli spedizionieri (Frémont, 2009; Van den Berg & De Langen, 2015). Ciononostante, in molti contesti europei le compagnie di linea faticano ad attivare servizi intermodali e hanno difficoltà nello sviluppare inland networks, principalmente a causa della carenza di infrastrutture (Notteboom & Winkelmanns, 2001). Gli spedizionieri, invece, solitamente hanno difficoltà nell'attivare servizi intermodali a causa delle dimensioni ridotte e dell'impossibilità di creare economie di scala. In questo contesto è interessante evidenziare come due delle prime cinque compagnie su scala mondiale nel settore container nel corso del 2019 abbiano annunciato di volere entrare in modo diretto nel mercato dei servizi ferroviari da e per la portualità italiana. Infatti, il gruppo MSC, attraverso la società creata appositamente MedLog Italia, ha evidenziato l'iniziativa strategica di valorizzare il ruolo della portualità genovese attraverso una rete di collegamenti intermodali ferroviari che verrà attivata a partire dal secondo semestre 2020, mentre il gruppo COSCO, attraverso la OceanRail Logistics, ha previsto uno sviluppo di servizi dal porto di Trieste. Questi rapidi sviluppi delle logiche di integrazione verticale sono una risposta strategica alla necessità di valorizzare nuovi servizi diversificati, integrati e complementari rispetto ad un sistema, quello del trasporto via mare di container su direttrici oceaniche, molto standardizzato e basato sempre più esclusivamente su economie di scala.

Lo scenario nel Sud Italia si presenta con una quasi totale assenza di grandi compagnie di linea (fatta eccezione per Napoli, dove ha sede una delle principali compagnie su scala mondiale operante nel mercato Ro/Ro), una forte carenza infrastrutturale e un mercato degli spedizionieri marittimi molto frammentato. L'assenza di grandi compagnie di linea può anche parzialmente essere ricondotta al tema del "carrier vs. merchant haulage": la carenza infrastrutturale nel Sud Italia crea disincentivi per le compagnie nell'assumersi responsabilità per eventuali ritardi nella consegna delle merci, fattore di elevata importanza nella decisione dei porti su cui appoggiarsi (Nazemzadeh & Vanelslander, 2015). Se ne deduce che la modalità di trasporto predominante è quella del merchant haulage (comunque predominante nell'Europa continentale, salvo rari casi – Van den Berg & De Langen, 2015) effettuata da spedizionieri di dimensioni ridotte, incapaci di attivare traffici intermodali e che si affidano soprattutto ad autotrasportatori. Questo tema va sicuramente tenuto in considerazione nelle successive analisi delle potenziali ed effettive barriere allo sviluppo dell'intermodalità nel Sud Italia.

Le Autorità Portuali, le Regioni e gli Stati dell'Unione Europea hanno promosso iniziative di vario genere sia all'interno che all'esterno del perimetro portuale, con lo scopo di favorire l'intermodalità e lo sviluppo di nuovi servizi logistici ad oggi sempre più necessari per poter competere a livello globale (Notteboom et al. 2009). In particolare, in logica di interesse pubblico ampio, la promozione del trasporto intermodale ha una serie di obiettivi generali in termini di benefici economici:

- Abbassamento dei costi del trasporto utilizzando il modo che si adatta meglio al tratto di percorso da fare (principio di co-modalità);

- Aumento della produttività e dell'efficienza anche in risposta alla crescente esigenza di flessibilità nell'ambito dei servizi portuali derivanti dal gigantismo navale;
- Riduzione della congestione sulle infrastrutture stradali, dei consumi energetici e contribuzione ad un miglioramento della qualità dell'aria e dell'ambiente.;
- Maggiore redditività degli investimenti infrastrutturali pubblici e privati in ambito portuale.

Gli obiettivi generali degli interventi del settore pubblico sono la mitigazione degli effetti di fallimenti del mercato, derivanti dalla necessità di ridurre le esternalità ambientali, favorire il coordinamento economico dei diversi soggetti pubblici e privati coinvolti nella catena logistica marittimo-portuale e per valorizzare gli effetti esterni positivi diretti e indiretti derivanti dalla maggior competizione attivabile fra più porti derivante dall'ampliamento delle aree territoriali contendibili per i servizi portuali.

La tabella successiva riepiloga in maniera schematica le considerazioni relative al ruolo degli stakeholders pubblici per il sostegno all'intermodalità ferroviaria da e per i porti.

**Tabella 2. Le principali categorie di stakeholders pubblici impattati dallo sviluppo dell'intermodalità ferroviaria da e per i porti e i criteri valutati**

Tipologia di operatore	Criterio positivo	Criterio negativo
<i>Ente Regionale</i>	Riduzione del livello di emissioni locali Riduzione della congestione stradale Maggior occupazione Immagine green della regione	Occupazione di ampi spazi della concessione portuale Interferenze operative
<i>Autorità di Sistema Portuale</i>	Maggior competitività del sistema portuale su mercati più ampi Maggior efficienza portuale Immagine green del contesto portuale	Occupazione e rigidità nell'utilizzo di spazi portuali Investimenti per il sostegno alla formazione di personale specializzato Necessità di interventi regolatori ad hoc
<i>Sindacati dei lavoratori</i>	Maggior occupazione locale Riduzione del rischio di dumping sociale Riduzione del rischio di cabotaggio stradale non autorizzato Maggior rispetto delle regole di lavoro	-

### **3 Il mercato della portualità nel Sud Italia: i traffici containerizzati e Ro/Ro**

L'obiettivo di questo paragrafo è di fornire gli elementi di contesto relativi all'andamento dei traffici portuali nei principali porti del Sud Italia, con particolare attenzione al biennio 2016-2018, periodo in cui dovrebbero emergere i riflessi dell'evoluzione della riforma portuale entrata in vigore con il Decreto Legislativo n. 169/2016<sup>3</sup> e dell'introduzione dei due strumenti studiati appositamente per le regioni del Sud Italia e per le Isole: le Zone Economiche Speciali (ZES) e le Aree Logistiche Integrate (ALI).

L'analisi si concentrerà sui due principali mercati in grado di potenzialmente trarre vantaggio dal nuovo quadro normativo e dagli strumenti di governance proposti per il Sud Italia: i traffici containerizzati e i traffici Ro-Ro. Queste due filiere logistiche sono quelle in grado di attivare gli impatti socioeconomici nei territori coinvolti grazie alla stretta relazione con i settori industriali e commerciali. L'esclusione dalle analisi dei traffici di rinfuse è strettamente legata alle modalità organizzative di queste tipologie di flussi nel Sud Italia che sono dipendenti da pochi grandi clienti (raffinerie, gestori di depositi costieri, centrali elettriche, cementifici) e con una catena logistica limitata sia dal punto di vista geografico, essendo gli impianti nel Sud Italia quasi sempre costieri, sia dal punto di vista dei servizi logistici richiesti (spesso solo deposito) e con una possibilità di switch fra un porto e l'altro estremamente limitata

Per comprendere meglio queste dinamiche ed effettuare sintetiche considerazioni di comparazione, saranno prese in considerazione anche gli andamenti dei traffici nei principali porti dell'area mediterranea, in quanto diretti competitor dei porti del Sud Italia per le attività di transhipment in particolare.

In questa fase di premessa è necessario evidenziare come molti degli sforzi degli operatori e del legislatore per rafforzare il ruolo della portualità meridionale al fine dello sviluppo economico siano basati anche su evidenze di natura economico-finanziaria relativi ai principali operatori terminalistici nel settore container. Infatti, nel rapporto di Fedespediti del 2018 relativo alla portualità emerge chiaramente come i porti del Mezzogiorno abbiano indicatori, come ad esempio il fatturato per dipendente o il fatturato per TEU movimentato, nettamente inferiori ai porti del Nord Italia, in quanto non in grado di offrire servizi a maggior valore rispetto alla semplice movimentazione per le operazioni di imbarco o sbarco o di transhipment. In particolare, per i terminal container di Gioia Tauro e di Salerno i due indicatori evidenziano valori rispettivamente pari a 73.000 e 120.000 Euro e 35,1 e 77,8 Euro. Gli stessi indicatori per i terminal VTE di Genova e LSCT di La Spezia sono pari a 261.000 e 266.000 per il fatturato per dipendente e 105,5 e 119,1 Euro per il fatturato per TEU, evidenziando ampi margini di potenziale sviluppo delle ricadute economiche delle attività terminalistiche nei contesti del Sud Italia.

#### **3.2 Le tendenze nei traffici container: transhipment e gateway**

Il traffico di contenitori complessivo delle sei Autorità di Sistema Portuale (AdSP) ricadenti nell'ambito geografico oggetto del PON IR 2014-2020 si attesta nel 2017, primo anno post-riforma portuale, a 3.5 milioni di TEU, evidenziando una riduzione rilevante rispetto al 2016, di circa 258mila unità (-6,8%). Nel corso del 2018 il dato ha segnato un ulteriore rallentamento, con un -1,1% rispetto al 2017, dovuto essenzialmente alle performance del

---

<sup>3</sup> Il D.lgs. 169/2016 è entrato in vigore il 15 settembre 2016.

principale del Sud Italia, quello di Gioia Tauro specializzato in traffici di transhipment, che ha registrato un -4,9%.

L'analisi relativa all'andamento di lungo periodo fra il 2005 e il 2018 evidenzia come il trend generale sia fortemente negativo per i porti del Sud Italia, con una riduzione del totale movimentato pari al 26,6%, dovuto esclusivamente alla riduzione dei traffici di transhipment nei porti di Gioia Tauro e Taranto. Il primo ha visto ridursi i traffici di circa un milione di TEU (-27,4%), mentre il secondo ha visto azzerarsi del tutto le movimentazioni nel settore a causa della cessazione delle attività di transhipment, era fino al 2014 hub della compagnia taiwanese Evergreen Line e nel 2005 movimentava 716.856 TEU. L'impossibilità di accogliere nel terminal le navi utilizzate sulle principali direttrici intercontinentali a causa di fondali irregolari e l'indisponibilità di un efficiente sistema di rilancio terrestre via ferrovia hanno portato le due compagnie operanti a Taranto (Evergreen e COSCO) a cancellare i propri servizi a vantaggio del porto greco del Pireo e alla revoca della concessione demaniale per le attività terminalistiche relative al molo dedicato ai traffici containerizzati. Nel corso del 2019, a seguito delle procedure di gara, è previsto il rilascio della concessione ad un nuovo operatore.

Le conseguenze occupazionali delle crisi dei traffici di transhipment nei contesti portuali di Gioia Tauro e Taranto hanno portato alla necessità di dover intervenire con norme speciali, attraverso la costituzione di specifiche agenzie con durata 36 mesi a partire dal 2017, interamente controllate dalle Autorità portuali. In particolare a Gioia Tauro è stata costituita, ai sensi dell'art. 4 del Decreto legge n. 243 del 2016, convertito dalla Legge n. 18 del 2017, la Gioia Tauro Port Agency S.r.l., che ha come oggetto sociale quello di esercitare, per conto dell'Autorità Portuale di Gioia Tauro, l'attività di fornitura di lavoro portuale temporaneo, costituendo un supporto alla collocazione dei lavoratori iscritti ai propri elenchi, pari ad oltre 500, anche attraverso la riqualificazione professionale e ricollocazione dei lavoratori presso il porto di Gioia Tauro. Un percorso simile, basato su un mix di erogazioni per il mancato avviamento al lavoro e su attività di formazione retribuita, è stato avviato con la Taranto Port Workers Agency S.r.l. costituita nel settembre del 2017 per la gestione dei 522 lavoratori in esubero della società Terminal Container Taranto in liquidazione.

La Legge n. 18 del 2017 ha previsto contributi pubblici per le agenzie (inclusa quella di Cagliari, non considerata in questo contesto) di circa 41 milioni di Euro, di cui 18,1 mln di euro per il 2017, 14,1 mln di euro per il 2018 e 8,1 mln di euro per il 2019.

Per quanto riguarda le attività di tipo gateway nel lungo periodo fra il 2005 e il 2018 i traffici sono passati da circa 856mila a circa 1,180 milioni di TEU, registrando +37,8% pari a 324mila TEU aggiuntivi, di cui il 75%, pari a 245mila TEU, concentrati nei soli porti del Mar Tirreno Centrale.

Se si analizza il contesto a livello di singolo porto, si evidenziano dati positivi per il periodo 2018 rispetto all'anno precedente per i porti di Napoli (+14,4%), passando da 509.876 TEU a 583.361 TEU, e Palermo (+19,9%), confermando nel primo caso un andamento costantemente in crescita sin dal 2005, mentre nel secondo caso un parziale recupero dopo un trend particolarmente negativo. Anche per i porti di Bari e Salerno i dati rimarcano andamenti negativi. Bari ha movimentato 68.262 TEU con un calo del 6% e Salerno ha invertito la tendenza di crescita degli anni precedenti con un calo del 0,3% a 453.187 TEU.

**Tabella 3. Traffici di container nei porti del Sud Italia oggetto di interventi nell'ambito del PON I&R 2014-2020 (espressi in TEU)**

Porto	2005	2015	2017	2018	05/18	15/18	17/18
Bari	10.008	60.009	68.695	68.262	582,1%	13,8%	-6%
Brindisi	2.166	329	1.106	12	-99,4%	-96,4%	-98,9%
Catania	15.343	49.595	50.111	59.764	289,5%	20,5%	+19,3%
Gioia Tauro	3.208.859	2.546.805	2.448.570	2.328.218	-27,4%	-8,6%	-4,9%
Napoli	373.626	438.280	509.876	583.361	56,1%	33,1%	14,4%
Palermo	27.984	12.896	13.310	15.962	-43%	-23,8%	19,9%
Salerno	418.205	359.328	454.686	453.187	8,4%	26,1%	-0,3%
Taranto	716.856	0	0	0	-100%	-	-

Fonte: elaborazioni su dati Assoport e SRM, 2019.

### 3.2 Il mercato IntraMed dei traffici Ro-Ro

Il traffico Ro-Ro del Sud Italia è tipicamente al servizio di una domanda di semilavorati e prodotti finiti che ha origine all'interno del Mediterraneo, verso le principali isole e per la sponda del Nord Africa, oltre a svolgere il ruolo di alternativa al traffico stradale verso la Sicilia.

Questo segmento di mercato del trasporto marittimo, fortemente utilizzato per le direttrici verso le isole, ma anche su tratte dove l'origine e la destinazione è di tipo terrestre (ad esempio fra la Puglia e il Veneto e l'Emilia-Romagna, o fra la Campania e la Liguria), è stato promosso e incentivato attraverso la politica del Marebonus.

Il Marebonus è l'incentivo previsto dall'articolo 1, comma 647 della Legge di Stabilità per il triennio 2016-2018 allo scopo di sviluppare la modalità combinata strada-mare attraverso la creazione di nuovi servizi marittimi e il miglioramento di quelli già esistenti. Il Marebonus è rivolto alle imprese armatrici che hanno presentato progetti triennali per la realizzazione di nuovi servizi marittimi Ro-Ro e Ro-Pax a mezzo di navi iscritte nei registri e battenti bandiera di uno degli Stati membri dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo, per il trasporto multimodale delle merci o il miglioramento dei medesimi servizi su rotte esistenti, in arrivo e in partenza da porti situati in Italia, che collegano porti situati in Italia o negli Stati membri dell'unione europea o dello Spazio economico europeo, al fine di sostenere il miglioramento della catena intermodale e il decongestionamento della rete viaria.

L'incentivo è calcolato sulle unità di trasporto moltiplicate per le tratte chilometriche sottratte alla percorrenza stradale sulla rete viaria italiana. Lo strumento si completa infine con il ribaltamento di una quota del contributo ricevuto in favore delle imprese di autotrasporto che abbiano usufruito dei servizi marittimi. La lista delle rotte che hanno potuto avvantaggiarsi del Marebonus comprende numerose rotte da e per la portualità del Sud Italia, in particolare verso i porti di Catania, Termini Imerese e Salerno.

L'incremento dei volumi ha coinvolto quasi tutti i porti del Sud Italia nel lungo periodo fra il 2005 e il 2018, con particolare vigore nei porti pugliesi che si affacciano sul Mar Adriatico grazie allo sviluppo dei traffici verso Grecia e Turchia e della Sicilia Orientale grazie allo

sviluppo dei flussi verso la Campania. Nonostante la crescita degli anni passati, è evidente un rallentamento nel corso del periodo 2017-2018, che ha segnato tutti i contesti con l'eccezione della Sicilia occidentale.

Restringendo il focus sui traffici dei singoli porti, si evidenzia come la dinamica di lungo periodo sia stata negativa solo per i porti di Napoli e Messina, che hanno registrato cali rispettivamente del 34% (fra il 2005 e il 2018) e del 26,8% (fra il 2005 e il 2017). Questo trend anomalo è dovuto principalmente al fatto che i porti sopra citati si trovano in archi portuali in cui sono presenti dei sostituti, ovvero rispettivamente i porti di Salerno e Catania, e le scelte delle compagnie marittime Ro-Ro hanno avvantaggiato gli ultimi due, soprattutto per fattori legati alle migliori condizioni infrastrutturali e regolatorie della viabilità di accesso ai porti.

Il dato più rilevante emerge nel contesto di Brindisi (+3.349,5%), perché si trova in una posizione geografica ottimale per avvantaggiarsi degli sviluppi dei flussi verso la sponda Est del Mar Adriatico (Assoporti e Centro Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, 2018; Baccelli, 2018). Nel corso del periodo 2017-2018 il settore ha registrato una tendenza leggermente negativa, in un contesto in cui i porti di Taranto e Gioia Tauro movimentano quantità minime di traffici Ro-Ro.

**Tabella 4. Traffici Ro-Ro per i singoli porti considerati (espressi in tonnellate)**

Tot. Ro-Ro - Singolo porto	2005	2015	2017	2018	05/18	15/18	17/18
Bari	2.810.101	2.395.626	3.165.080	3.293.056	17,2%	37,5%	4%
Brindisi	67.988	2.516.001	2.814.313	2.345.268	3.349,5%	-6,8%	-16,7%
Catania	2.717.037	6.627.358	7.755.859	7.623.470	180,6%	15,0%	-1,7%
Gioia Tauro	183.705	124.398	351.100	294.448	60,2%	136,6%	-16,2%
Messina-Milazzo	8.635.442	5.851.320	6.323.541	5.793.292	-32,9%	-1,0%	-8,4%
Napoli	8.172.429	5.656.116	5.631.018	5.391.528	-34%	-4,7%	-4,3%
Palermo	4.506.377	5.785.906	6.278.724	6.555.481	45,5%	13,3%	4,44%
Salerno	3.266.901	7.045.070	8.174.621	7.969.207	143,9%	13,1%	-2,5%
Taranto	0	0	2.387	0	0	0	0

Fonte: elaborazioni su dati Assoporti e SRM, 2019 e dati delle singole Autorità.

A questo proposito è necessario fare alcune considerazioni circa il tipo di filiera logistica coinvolta dal settore Ro-Ro, questa è infatti più semplice rispetto a quella dei traffici containerizzati dal momento che si basa su attrezzature quali motrici per imbarco e sbarco e piazzali privi di specifiche infrastrutture, se non quelle dedicate alla movimentazione orizzontale. La movimentazione delle merci su scala nazionale avviene su gomma per diverse ragioni, innanzitutto vi è carenza di raccordi ferroviari funzionali (come nel caso di Napoli e Salerno) e coinvolge questioni legate alla sicurezza pubblica. Inoltre, la gran parte delle ferrovie del Sud Italia non dispone di sagome e profili adeguati al passaggio di semirimorchi, a causa della scarsa infrastrutturazione delle regioni del Meridione.

Il modello organizzativo di questa filiera non permette lo sviluppo di operazioni logistiche a valore aggiunto nell'area di imbarco/sbarco, rendendo il Ro-Ro molto meno profittevole del settore container per gli operatori portuali. Bisogna tenere infatti conto sia del valore aggiunto creato dagli operatori e quindi della tariffa applicata da questi ultimi (nettamente

più bassa nel reparto Ro-Ro), che dei mancati ricavi derivanti dalle tipiche attività ausiliarie all'imbarco/sbarco delle merci (pesatura, periodi di sosta, ecc.) (Baccelli, 2018).

## 5.2 Un'analisi di benchmark rispetto al contesto di mercato

Se, in ottica di benchmark, si analizzano i traffici dei porti del Centro-Nord Italia<sup>4</sup> si nota che le quantità movimentate sono maggiori e i tassi di crescita sono più rilevanti rispetto ai porti del Sud Italia nel breve periodo (2015/2018) per tutti e due i settori. Come mostrato in tabella, il comparto Ro-Ro evidenzia un +9,5% al Sud confrontato con un +19,8% al Centro-Nord; infine i container segnano un +1,2% al Sud e crescono del 12,44% al centro Nord. Questi numeri fanno riflettere sulla situazione negativa (comunque in controtendenza) della portualità del Sud Italia, relativamente incapace di rispondere agli stimoli esterni e cogliere le opportunità fornite dai trend negli interscambi su scala Mediterraneo, fortemente positivi nel lungo periodo, e dall'introduzione delle novità rese possibili dalla riforma del 2016<sup>5</sup> e dallo sviluppo delle ALI e dall'ipotesi di valorizzazione delle ZES. I trend di lungo periodo (2005-2018) evidenziano una situazione ancora più sfavorevole e una perdita di quote di mercato relative in tutti i comparti. Se nel 2005 la quota di mercato della portualità del Sud Italia nel complesso dei porti qui analizzati era pari al 52% nei traffici containerizzati e del 53% nei traffici Ro/Ro, questi valori nel 2018 sono scesi rispettivamente al 34% e 46%.

**Tabella 5. Traffici totali di container e ro-ro - confronto Centro-Nord e Sud Italia**

Container	2005	2015	2017	2018	05/18	15/18	17/18
<i>Centro-Nord Italia</i>	4.290.612	5.967.032	6.641.105	6.709.107	56,37%	12,44%	1,02%
<i>Sud Italia</i>	4.782.312	3.467.242	3.546.354	3.508.779	-26,63%	1,20%	-1,06%
Ro-Ro	2005	2015	2017	2018	05/18	15/18	17/18
<i>Centro-Nord Italia</i>	27.333	38.543	43.792	46.188	69,0%	19,8%	5,5%
<i>Sud Italia</i>	32.006	35.877	40.497	39.270	22,7%	9,5%	-3,0%

*Fonte: elaborazioni su dati Assoport e SRM, 2019 e dati delle singole Autorità.*

Osservando separatamente i due settori emergono le seguenti dinamiche:

- Ro-Ro: il settore ha avuto una dinamica di lungo e di breve periodo positiva sia per il Sud che per il resto dell'Italia. La crescita relativa è più accentuata per i porti del Nord, soprattutto nel lungo periodo, crescita 2005/2018 del 69% rispetto al 22,7% del Sud;
- Container: il settore dei contenitori, storicamente molto rilevante per la portualità del Sud Italia grazie alla presenza dei porti di transhipment di Gioia Tauro e Taranto, ha subito una brusca frenata a causa della riorganizzazione delle linee da parte dei principali carrier che hanno preferito fare scalo nei porti spagnoli dell'arco fra Valencia e Barcellona per le attività di transhipment nel Mediterraneo Occidentale, mettendo in crisi di Gioia Tauro e della sopracitata interruzione delle attività del porto di Taranto dovuta alla scelta da parte della compagnia Evergreen del Porto del Pireo quale sostituto del porto pugliese. Il trend registrato per il lungo periodo (2005/2018) è di -26,6% per il Sud Italia e di +56,4% per il Centro-Nord. Il movimentato complessivo,

<sup>4</sup> La portualità del Centro Nord comprende i porti della Liguria, della Toscana, dell'Emilia Romagna del Veneto e del Friuli Venezia Giulia

<sup>5</sup> Assoport e SRM, 2018; Baccelli, 2018.

che partiva da una base simile intorno ai 4,5 milioni di TEU nel 2005, è di 3,5 milioni al Sud e 6,7 milioni per il resto dell'Italia al 2018.

I dati presentati nella tabella successiva, che suddivide i porti italiani in base al mercato di riferimento e al modello organizzativo principale, evidenziano come i porti di transhipment italiani abbiano registrato nel periodo 2005-2018 una rilevante contrazione dei volumi movimentati dovuta alle scelte strategiche di un numero molto ristretto di compagnie marittime, al contrario dei porti gateways dove l'incremento dei volumi è stato rilevante in tutti e quattro gli ambiti di mercato. In particolare, nell'arco Nord Tirrenico si è registrato un + 1,4 mln di TEU fra il 2005 e il 2018, con un +41% in termini relativi, mentre nell'arco Nord Adriatico il tasso di crescita è stato più consistente in termini relativi (+140%), ma inferiore in termini assoluti con + 917mila TEU.

**Tabella 6. I trend relativi ai traffici totali di container per ambiti di mercato nel contesto italiano (espressi in .000 TEU)**

Ambiti di mercato di riferimento	2005	2015	2017	2018	05/18	15/18	17/18
A) Porti gateways dell'arco Nord Tirrenico	3.534	4.415	4.926	4.966	41%	12%	1%
B) Porti gateways dell'arco Nord Adriatico	657	1.306	1.451	1.574	140%	20%	8%
C) Porti gateways delle regioni Centro-Meridionali	903	1.103	1.144	1.372	52%	24%	20%
D) Porti di transhipment del Sud Italia	3.926	2.547	2.449	2.328	-41%	-9%	-5%
E) Porto di transhipment della Sardegna	639	748	464	289	-55%	-61%	-38%
F) Porti gateway della Sicilia	53	62	63	76	44%	21%	19%
Totale	9.711	10.181	10.497	10.605	9%	4%	1%

*Ambito A): Savona-Vado, Genova, La Spezia, Marina di Carrara, Livorno; Ambito B): Ravenna, Venezia, Trieste; Ambito C): Civitavecchia, Napoli, Salerno, Brindisi, Bari e Ancona; Ambito D): Gioia Tauro e Taranto; Ambito E) Cagliari; Ambito F): Catania, Palermo e Trapani. Fonte: elaborazione dei dati Assoporti.*

Con l'obiettivo di fornire un'analisi più ampia si è deciso di fornire i dati di porti di transhipment, diretti competitori di Gioia Tauro e Taranto, e di porti gateway per dare più che altro un'idea generale sui macrotrend della portualità nel Mediterraneo. Quanto evidenziato da questa analisi mostra che per i porti europei i trend sono nettamente migliori che per il Sud, sottolineando quindi la differenza rispetto alle principali realtà del Mediterraneo.

In particolare, per quanto riguarda i porti transhipment si considerino Valencia, Algeciras, Pireo (di recente acquisito dalla holding del governo cinese COSCO nell'ambito del programma della Maritime Silk and Road) e Marsaxlokk. Il trend di medio periodo (2012/2018) è positivo per tutti e quattro i porti (+28,3%), trend confermato anche per il periodo più recente (2017/2018: +8,2%). Inoltre, nel 2018 Valencia è cresciuta del 7,3% (5.183.000 TEU), Algeciras ha mantenuto pressoché il livello del 2017 (4.390.000 TEU, invertendo il trend negativo del 2017), il Pireo è cresciuto del 20,7% (4.900.000 TEU) e Marsaxlokk è cresciuto del 5,1% (3.310.000 TEU). Spicca inoltre Barcellona, che nel 2018

ha movimentato 3.423.000 TEU crescendo del 15,3% rispetto all'anno precedente e affermandosi come una delle realtà più dinamiche del Mediterraneo e dell'UE<sup>6</sup>.

I dati riportati nel paragrafo precedente sono molto diversi da quelli riportati per i due principali porti transshipment del Sud Italia: Gioia Tauro ha registrato un decremento sia nel periodo 2012/2018 (-14,4%) che nel periodo 2017/2018 (-4,9%); per Taranto i dati sono ben più scoraggianti, dopo la cessazione delle attività di transshipment della compagnia Evergreen Line, il porto ha movimentato 0 TEU sia nel 2017 che nel 2018, arrivando da un traffico di 717mila TEU nel 2005.

Anche i porti gateway del Sud Italia si muovono in ritardo rispetto ai principali competitor di svariati punti percentuali. La Spezia, Genova, Barcellona e Sines nel 2012/2018 sono cresciuti del 64,9% e nel 2017/2018 del 5,6% rispetto al +35,3% e +7,6% della portualità del Mezzogiorno.

Il confronto fra portualità del Centro Nord e portualità delle regioni parte del PON I&R 2014-2020 evidenzia l'eterogeneità dello sviluppo economico del Paese e le difficoltà ad invertire le tendenze divergenti fra le regioni più sviluppate del Centro Nord e quelle del Sud Italia, giustificando così le strategie del legislatore nazionale, che prevedono specifici strumenti di supporto allo sviluppo della portualità meridionale: Agenzie del lavoro, Aree Logistiche Integrate e Zone Economiche Speciali.

#### **4 Le iniziative di policy per l'estensione della catchment area e il rafforzamento della logistica portuale nei sistemi portuali del Nord Italia**

In questo contesto di analisi di benchmark è interessante evidenziare in modo sintetico anche le iniziative tese all'evoluzione del rapporto fra portualità e retroportualità promosso dai principali sistemi portuali del Nord Italia, anche alla luce delle opportunità offerte per le AdSP del Sud Italia dall'implementazione degli strumenti per lo sviluppo di attività logistiche delle ALI.

Nei principali porti italiani la quota di mercato del trasporto intermodale ferroviario sul totale dei flussi inoltrati via terra vede percentuali molto variabili a seconda dei contesti, dall'11% di Genova al 55% di Trieste nel segmento container, mentre nel mercato Ro/Ro è quasi sempre vicina allo zero, con l'eccezione di Trieste in cui questo valore è del 24%.

Fra gli obiettivi più specifici dell'attivazione da parte delle AdSP di strumenti di policy per sostenere l'intermodalità vi è anche quello di permettere di offrire una risposta anche alla necessità di dover gestire una crescente competizione fra più porti derivante dall'ampliamento delle aree territoriali contendibili per i servizi portuali. In particolare, per il Nord Italia la competizione deriva anche dai porti del Nord Europa, che dispongono di una filiera marittimo-portuale basata su economie di scala particolarmente importanti e su di una efficiente rete di servizi intermodali che prevede, ad esempio oltre 2.400 le coppie di treni l'anno fra il porto di Rotterdam e i terminal intermodali del Nord Ovest d'Italia<sup>7</sup>.

Il ruolo delle AdSP in questo ambito è stato rafforzato dalla Delibera 18 del 2017 dell'Autorità di regolazione dei Trasporti "Conclusione del procedimento avviato con delibera n°30 del 2016- Misure di regolazione volte a garantire l'economicità e l'efficienza

<sup>6</sup> I dati relativi al 2018 sono tratti da "Fedespedit Economic Outlook. 14".

<sup>7</sup> Il dato è relativo solo ai servizi ferroviari transalpini via Svizzera ed è fornito dall'Ufficio federale dei Trasporti. Circa altre 400 coppie di treni da e per Rotterdam sono attive dall'interporto di Verona.

gestionale dei servizi di manovra ferroviaria”, che prevede un gestore unico della manovra ferroviaria in ambiti complessi.

Nel corso del periodo 2012-18 in un contesto di forte pressione competitiva per la riduzione dei costi della catena del trasporto e per favorire la stabilizzazione delle grandi compagnie marittime, le AdSP italiane che hanno colto le opportunità offerte dall'evoluzione normativa sono state numerose. In particolare, le iniziative più incisive promosse dalle AdSP sono state le seguenti:

- Partecipazioni in società ferroviarie o in società di noleggio locomotori, quali ad esempio la quota del 10% dell'Autorità portuale di Savona nell'impresa di noleggio locomotori FerNet in partnership con gruppi privati, o AlpeAdria, la società per la promozione dei traffici multimodali con focus sul porto di Trieste di cui l'Autorità portuale di Trieste detiene il 33% delle quote azionarie insieme a Regione Friuli-Venezia Giulia e Mercitalia. A Trieste in ambito portuale opera la società dedicata alla manovra ferroviaria AdriaFer, di cui l'Autorità portuale è azionista unico, e dal 1° gennaio opera in regime di gestore unico, fattore che ha permesso al porto di passare dai 5.048 treni del 2015 ai quasi 10.000 del 2018. Anche l'Autorità Portuale di Venezia ha avuto un ruolo attivo nella promozione dello sviluppo ferroviario da e per il porto, attraverso la controllata al 100% APV Investimenti, che ha acquisito la direzione e il controllo di Ente Raccordi Ferroviari Spa di Porto Marghera (ERF), la società che si occupa anche delle manovre primarie e secondarie nello scalo. L'Autorità Portuale di Venezia controlla in modo diretto il 15,7% della ERF. A Venezia i vantaggi del ruolo proattivo e di coordinamento sono stati evidenziati dai risultati di crescita registrati fra il 2012 e il 2017, passando da una movimentazione di carri ferroviari merci di 31.034 ad una di 90.521. L'Autorità veneziana ha costituito e controlla con il 66% delle quote azionarie anche la società Fluviomar, che ha l'obiettivo di sviluppare l'integrazione fra traffici marittimi e fluviali. La Società ha cinque chiatte di classe V fluvio-marittime ciascuna con una capacità di volume pari a 1900 m<sup>3</sup> (pari a 60 contenitori o 1800 tonnellate). I modelli di Venezia e di Trieste prendono spunto dalle iniziative promosse nel 2014 a La Spezia, dove è stata creata la società La Spezia Shunting Railways di cui è stata promotrice l'Autorità Portuale, che detiene anche il 20% delle quote azionarie, quale soggetto aggregatore anche di imprese private interessate alla promozione dei traffici ferroviari dal porto. La quota del trasporto intermodale ferroviario sul totale dei traffici container inoltrati via terra a La Spezia al 2018 è del 35%.
- Acquisizione di aree dedicate ad attività logistiche retro portuali (dry port), quali quelle del Vado Intermodal Operator di cui l'Autorità Portuale di Savona ha acquisito un ulteriore 66% nel 2015 salendo così al 72%, oppure l'Interporto di Guasticce di cui l'Autorità Portuale di Livorno ha acquisito nel 2016 una quota di circa il 10%, mentre l'Autorità Portuale di Trieste, che detiene il 6% delle quote azionarie dell'Interporto di Ferneti ha manifestato l'intenzione di salire al 20% entro la metà del 2019.

L'unica partecipazione di questo tipo detenuta da un'Autorità Portuale delle regioni del sud Italia è quella dell'Autorità portuale di Taranto, relativa al 33% della società consortile a responsabilità limitata Distripark, ma la società non è mai risultata attiva e nel bilancio 2018 è indicata come in fase di liquidazione.

Un ulteriore strumento potenzialmente in grado di determinare incrementi di efficienza ed efficacia nelle relazioni fra porti e retroporti e che è stato valorizzato esclusivamente negli ambiti portuali del Nord Italia, ma non nel Sud Italia, è quello relativo ai fast corridors doganali. Questo strumento, promosso dall'Agenzia delle Dogane e del Monopoli a partire dalla fine del 2015, ha consentito a fine 2018 l'attivazione di 10 corridoi stradali, 7 ferroviari e 2 intermodali, in grado di permettere l'inoltro immediato delle merci sbarcate in porto verso un inland terminal o un magazzino, trasferendo i controlli e le operazioni doganali in

ambiti retroportuali, con semplificazioni procedurali ed efficientamenti logistici in grado di ridurre i costi dell'interscambio.

Nel caso dei terminal portuali gli adeguamenti necessari riguardano non solo aspetti infrastrutturali, ma anche modalità organizzative in grado di incrementare la produttività complessiva anche attraverso ingenti interventi di tipo tecnologico. Lo sviluppo di un efficiente sistema di inoltro terrestre basato sull'intermodalità è necessario sia per favorire un migliore utilizzo degli spazi portuali, riducendo i tempi di stazionamento dei container nei piazzali dei terminal, sia per ridurre i costi della tratta terrestre, elemento centrale per ampliare il bacino di mercato di riferimento del porto. I Port Community System costituiscono l'elemento principale per il raggiungimento di questo obiettivo e favoriscono lo sviluppo delle ipotesi dei fast corridors doganali. Un caso di interesse è stato promosso nel giugno del 2019 a Genova e Savona. Infatti, l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale e Rete Ferroviaria Italiana (RFI) hanno messo a punto gli elementi finali per l'accordo di interoperabilità tra la PIC (Piattaforma Integrata di Circolazione) e il PCS (Port Community System) e che grazie a tale interoperabilità, tramite un dialogo telematico strutturato ed organizzato, dal 2020 si potrà gestire ed anticipare una serie di informazioni e documenti, quali ad esempio la posizione del treno sulla rete, da sempre ritenuti di particolare interesse per gli spedizionieri e i terminalisti portuali.

## **5 I nuovi strumenti per lo sviluppo della portualità del Sud Italia: Aree Logistiche Integrate e Zone Economiche Speciali**

Nel contesto descritto in precedenza si colloca il D.lg. n. 133/2014, c.d. "Sblocca Italia", che ha aperto la via alla riforma portuale prescrivendo numerosi interventi sul sistema infrastrutturale e logistico nazionale. La spinta del decreto "Sblocca Italia" ha dato impulso a un moto rinnovatore sul tema della portualità e della logistica italiani e il Governo ha adottato nel 2015 il Piano Strategico Nazionale sulla Portualità e sulla Logistica (PSNPL). Tale piano ha consentito al Governo di disporre di uno strumento di pianificazione basato su di un piano d'azione di lungo periodo e su considerazioni ed analisi tecniche ed economiche articolate e circostanziate sulla base di dati sistemici, sulla cui base agire per riformare la portualità italiana.

In coerenza con le principali politiche europee il PSNPL ha evidenziato nell'integrazione dei porti con le altre modalità di trasporto un aspetto cruciale per il successo del sistema logistico e portuale italiano, anche alla luce dei fenomeni derivanti dal gigantismo navale e dalla concentrazione delle linee dei traffici containerizzati, che implicano una chiara esigenza di maggior efficienza operativa per i sistemi portuali, e per poter generare attività logistiche a valor aggiunto in un quadro di sempre maggior digitalizzazione e automazione delle attività portuali, che riducono le ricadute economiche e sociali negli ambiti prettamente portuali, spostando le ricadute economiche degli interscambi in contesti territoriali più ampi.

Nell'Accordo spicca l'introduzione delle ALI, che includono un sistema portuale, eventuali retroporti, interporti o piattaforme logistiche e le connessioni ai corridoi multimodali e della rete TEN-T. L'intermodalità è quindi uno dei pilastri delle ALI e risulta evidente che questo tema assume grande importanza essendo tra i criteri principali per la selezione degli interventi nel Piano Operativo Nazionale "Infrastrutture e Reti" 2014-2020. Spicca anche l'introduzione delle zone economiche speciali (ZES) con il decreto "Resto al Sud". Il decreto è mirato a rendere più attrattive le aree geografiche del Mezzogiorno comprendenti un'area

portuale attraverso semplificazione della burocrazia, maggior trasparenza e incentivi fiscali per le aziende.

## 5.2 Le Aree Logistiche Integrate

La prospettiva entro la quale viene proposto lo strumento di coordinamento funzionale ed operativo delle ALI è quella di favorire le ricadute economiche generali delle attività portuali, attraverso forme di efficientamento attraverso la riduzione dei costi e di una maggior sostenibilità ambientale e sociale dei flussi di merce. Le ALI devono “includere un sistema portuale, eventuali retroporti, interporti o piattaforme logistiche correlate a tale sistema e le connessioni rispettive ai corridoi multimodali della rete TEN-T”, così sono definite dal PSNPL. Dunque, si evince la forma di questi strumenti, in cui spicca la centralità dei porti facenti parte della rete TEN-T e individuati come core<sup>8</sup>.

Infine, le aree logistiche integrate si ricollegano al tema del transshipment, trattato in precedenza, e sono uno strumento necessario per affrontare in maniera sistemica le sfide più recenti del mercato dei traffici containerizzati già evidenziate nei precedenti paragrafi, e al tentativo di invertire le negative tendenze negli andamenti dei volumi di traffico che appaiono sempre più strutturali e non congiunturali.

Questi obiettivi sono perseguibili anche attraverso lo sviluppo dell'intermodalità ferroviaria, oltretutto perseguendo sia efficientamenti operativi sia l'estensione dei mercati di riferimento e la diversificazione dei flussi target.

I porti di transshipment del Sud Italia (Gioia Tauro, Taranto e Cagliari<sup>9</sup>) sono soggetti ad un'elevata pressione competitiva causata dalla facile riproduzione del modello organizzativo da parte di porti geograficamente vicini, come il Pireo e Malta in particolare, ma anche i principali porti della sponda Sud del Mediterraneo in Egitto e in Marocco, oltretutto i porti spagnoli che nel Mediterraneo Occidentale sono in grado di coniugare attività di transshipment con attività di gateway.

Lo strumento proposto dal pianificatore per il rilancio della portualità del Sud attraverso le ALI ha l'obiettivo di sviluppare una rete di trasporto intermodale e moderna, per rendere il sistema del Sud Italia più competitivo nell'affrontare le sfide poste dall'evoluzione del mercato marittimo,

L'innovativo meccanismo ha previsto l'istituzione di una governance multilivello rappresentata: dai cinque Tavoli Tecnici locali (Sistema Pugliese – Lucano; Area Logistica Campana; Quadrante sud orientale della Sicilia; Polo logistico Integrato di Gioia Tauro; Quadrante occidentale della Sicilia) nei quali, tramite il confronto partenariale si procede alla costruzione di una strategia unitaria condivisa (Documento strategico) e all'individuazione degli interventi in attuazione di tale strategia e dal Tavolo centrale di Coordinamento, a cui spetta una verifica sulla congruenza di tali strategie e interventi, della loro compatibilità con gli indirizzi di programmazione nazionale e la successiva individuazione delle possibili fonti di finanziamento, compreso l'inserimento nel processo di selezione del PON.

<sup>8</sup> Ovvero sulla base del Regolamento 1315 del dicembre 2013 di cruciale importanza per lo sviluppo e la competitività del sistema logistico nazionale ed europeo, con obiettivo di pieno efficientamento entro il 2030.

<sup>9</sup> Nella primavera del 2019, Hapag Lloyd, l'unica compagnia che negli ultimi anni aveva scelto come hub di riferimento Cagliari, ha riorganizzato le rotte e cancellato tutti i servizi del porto sardo, lasciando di fatto il terminal container completamente inutilizzato, come accaduto per il terminal di Taranto nel 2014 con l'abbandono da parte di Evergreen avvento in modo graduale fra il 2011 e il 12, azzerando di fatto tutti i volumi di traffici containerizzati.

Secondo quanto previsto dagli Accordi di Adesione, ai Tavoli locali compete di:

- definire una strategia con obiettivi di sviluppo dei servizi chiari e misurabili che si esplichino in un Documento di sviluppo e di proposte dell'ALI;
- verificare che le progettualità infrastrutturali proposte siano attuative della strategia prescelta e indirizzate ad opere;
- avanzare proposte di investimento al Tavolo Centrale di Coordinamento.

Tali finalità sono state perseguite dai cinque Tavoli attraverso un'intensa attività partenariale che ha caratterizzato il periodo 2014-18 attraverso il forte coinvolgimento dei principali stakeholders.

L'attività partenariale all'interno dei tavoli locali ha consentito di pervenire a una ricognizione di carattere strategico e di identificazione di un parco progetti costituito da circa 100 interventi prioritari per un importo complessivo di quasi 2,5 miliardi di euro, sinteticamente illustrato nella seguente tabella.

**Tabella 7. I principali elementi caratterizzanti le iniziative delle Aree Logistiche Integrate**

Tavolo ALI	Linee strategiche di intervento	Numero progetti prioritari	Importo stimato (Meuro)
<i>Sistema Pugliese Lucano</i>	- Infrastrutturazione Logistica portuale e accessibilità lato mare dei porti di Bari, Brindisi e Taranto - Collegamenti «ultimo miglio» ferroviario per l'efficientamento del sistema infrastrutturale logistico delle due regioni	31	915
<i>Campana</i>	- Potenziamento porti e interporti e messa a sistema - Collegamenti Porti Napoli e Salerno alle reti nazionali - Collegamenti interporti Nola e Mariglianese	24	714
<i>Quadrante della Sicilia Orientale</i>	Porto di Augusta e Porto di Catania - messa in sicurezza e adeguamento delle aree	11	318
<i>Polo Logistico di Gioia Tauro</i>	- Interventi puntuali sull'infrastruttura portuale - Miglioramento e completamento infrastrutture ferroviarie/stradali di connessione al porto di Gioia Tauro per lo sviluppo dell'intermodalità	21	309
<i>Mare della Sicilia Occidentale</i>	Integrazione Logistica dei Porti di Palermo e Termini Imerese e accessibilità lato mare	13	241

Fonte: Autorità di Gestione del programma PON I&R 2014, aggiornato a giugno 2019

Nel corso degli anni le ALI hanno dimostrato di essere un meccanismo che non ha esaurito la propria funzione nella fase iniziale di elaborazione delle strategie e di individuazione delle priorità infrastrutturali, ma che può – come del resto nelle intenzioni originali – proporsi come uno strumento in grado di favorire la concertazione fra stakeholders e accompagnare l'attuazione del Programma Operativo Nazionale 2014-2020 anche nelle sue dinamiche operative.

## 5.2 Le Zone Economiche Speciali (ZES)

Il legislatore, introducendo nel 2017 lo strumento ZES<sup>10</sup>, lo ha riservato in modo esclusivo alle Regioni meno sviluppate e in transizione (così come individuate dalla normativa europea) e in massimo due ZES per regione.

Gli Enti a cui spetta il compito di individuare la ZES e prevederne estensione, caratteristiche, relazioni funzionali con il porto e con le altre infrastrutture (quali interporti, corridoi logistici, ferrovie, aeroporti, ecc.) sono le Regioni. Queste ultime possono chiedere la costituzione di una ZES anche in via associativa tra loro, purché redigano un piano comune e lo presentino in comune. Dunque, le Regioni sono i principali enti di riferimento per la progettazione delle ZES, mentre dopo la loro istituzione il potere di governance passa in capo all'Autorità di Sistema Portuale, rimarcando la centralità del ruolo degli interscambi commerciali extra-UE attraverso la portualità e la logica di centralizzazione delle competenze presso le Autorità di Sistema Portuale.

Nell'ambito dei decreti attuativi<sup>11</sup>, il legislatore prevede che le ZES possano comprendere territori non geograficamente adiacenti, ma necessariamente legati da un vincolo economico-funzionale; possono comprendere più porti per sfruttare eventuali sinergie; devono comprendere aree retroportuali, piattaforme logistiche ed interporti; non possono avere una superficie eccessivamente estesa.

Questo strumento introduce una rivoluzione positiva che consiste in forti deroghe al diritto amministrativo, ponendo nelle ZES le basi per la sburocratizzazione ed un potenziale motore per l'attrazione di imprese. Il soggetto per l'amministrazione dell'area ZES è il Comitato di indirizzo, composto dal Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale, da un rappresentante della Regione (o delle Regioni, in caso di ZES interregionale), da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri e da un rappresentante del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Inoltre, il Comitato si avvale del Segretario dell'AdSP per l'esercizio delle funzioni amministrative gestionali. I compiti attribuiti all'organo di indirizzo sono numerosi:

- definizione di provvedimenti relativi all'installazione nella ZES delle imprese (adeguamento e cambio di destinazione d'uso degli immobili, avvio dell'attività di impresa, ecc.);
- gestione di servizi normalmente in capo ad enti consortili d'impresa (utenze, reti cablate, ecc.);
- organizzazione di ciò che sia necessario a garantire efficientemente le attività di terzi (smaltimento rifiuti, fornitura di materie prime, attività consulenziali, accesso al credito e così via).

Oltretutto, lo Sportello unico amministrativo e lo Sportello unico doganale, entrambi istituiti con D.lgs. n. 169/2016, sono estesi a tutto il perimetro della ZES. Inoltre, il ruolo del Segretario dell'AdSP è chiave nello "stipulare, previa autorizzazione del Comitato di indirizzo, accordi o convenzioni quadro con banche ed intermediari finanziari" (art. 4, comma 7 bis), facilitando l'accesso a risorse finanziarie e capitali di credito, anche

<sup>10</sup> All'interno del decreto 91/2017 si trova la definizione di ZES: "Per ZES si intende una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)".

<sup>11</sup> D.P.C.M. n. 12/2019.

attraverso l'emissione di garanzie pubbliche. La libertà di iniziativa posta dal decreto legislativo nelle mani del Comitato è segno della forza dello strumento per stimolare e sostenere le politiche di sviluppo delle regioni del Sud Italia.

Oltre alle semplificazioni burocratiche ed amministrative, un'altra sezione principale del corpus della legislazione sulle ZES riguarda le agevolazioni economiche, nella forma di credito di imposta sugli investimenti. Tale credito di imposta è di €50 milioni al massimo per gli investimenti effettuati entro il 31 dicembre 2020 e in ogni caso, pur calibrato in base alle dimensioni dell'azienda richiedente, non potrà superare le soglie imposte dalla Carta degli aiuti a finalità regionale. Lo stanziamento di fondi consiste in €206.000.000, ripartiti negli anni 2018-2020.

Il credito di imposta consiste in una "reazione all'ingiustificato arricchimento del fisco" che avverrebbe in aree in cui lo Stato non riesce a garantire le medesime condizioni che in aree più evolute (così come espresso dal testo della legge), ovvero tenta di controbilanciare, soprattutto con fini extrafiscali, questo svantaggio competitivo attraverso un'imposizione meno pesante. Per questa ragione, è necessario porre enfasi sulle condizioni imposte alle imprese per poter accedere alle agevolazioni fiscali, riportando il testo del D.lgs. n. 91/2017, art. 5, i soggetti debbono essere "nuovi o già esistenti, che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nella ZES", che non sono "in stato di liquidazione o scioglimento" e che "mantengono la loro attività per almeno sette anni all'interno dell'area ZES, a far data dal completamento dell'investimento, pena la revoca dei benefici concessi e goduti".

Una prima valutazione del corpo normativo prodotto per la promozione delle ZES evidenzia alcuni caratteri di incertezza in grado di incidere su alcuni elementi cruciali dell'operatività di questo strumento di sviluppo territoriale. Infatti, se dal punto di vista normativo l'iter di definizione delle ZES è ora completo, dal punto di vista attuativo vi sono ancora aspetti poco chiari riguardanti il credito di imposta, la semplificazione amministrativa e la governance. Innanzitutto, l'Agenzia delle Entrate deve mettere a regime la procedura per concedere il credito di imposta alle imprese che decideranno di investire nella Zona Economica Speciale.

La semplificazione amministrativa promossa dalla L. n. 11/2019 è poco chiara sulla definizione di misure di semplificazione coordinata per le ZES interregionali e si innesta in un contesto di normativa nazionale piuttosto complesso, che lascia qualche incertezza sulla reale efficacia delle misure semplificative. I modelli di governance delineati dalle Regioni nei rispettivi Piani di Sviluppo Strategici necessitano un ulteriore affinamento sul funzionamento delle gerarchie all'interno delle Zone per evitare inefficienze e complicazioni burocratiche. La necessità è che lo strumento sia efficiente e dinamico, ponendo il porto al centro della pianificazione sia di breve che di medio-lungo periodo e ciò deve avvenire attraverso schemi ben definiti e con ampia autonomia per le Autorità di Sistema Portuale. Infine, è fondamentale che le Regioni definiscano puntualmente ed in maniera omogenea nei rispettivi PSS le classi di investitori target ed il tessuto socioeconomico caratterizzante le aree coinvolte nel progetto, in modo tale da evitare sovrapposizioni ed una competizione dannosa tra ZES (Ernst and Young, 2019).

**Tabella 8. Caratteristiche salienti delle Zone Economiche Speciali del Sud Italia**

ZES	Autorità di Sistema Portuale	Iter Piano di Sviluppo Strategico	Estensione (max)	Porto(i) principale(i)	Stato di avanzamento*
ZES <i>Campana</i>	AdSP del Mar Tirreno Centrale	Approvato in Giunta Regionale in data 28 marzo 2018	5.154 ha (5.467 ha)	Napoli e Salerno	
ZES <i>Adriatica</i>	AdSP del Mar Adriatico Meridionale	In fase di redazione finale presso le Giunte Regionali delle due Regioni	Da definire (4.924 ha)	Bari e Brindisi	
ZES <i>Jonica</i>	AdSP del Mar Ionio	Approvato in Giunte Regionali in data 21 febbraio 2019	Da definire (5.469 ha)	Taranto	
ZES <i>della Calabria</i>	AdSP dei Mari Tirreno, Mediterraneo e Ionio	Approvazione in Giunta Regionale in data 29 marzo 2018	2.446 ha (2.476 ha)	Gioia Tauro	
<i>n.d.</i>	AdSP dello Stretto	<i>n.d.</i>	Da definire ( <i>n.d.</i> )	Messina-Milazzo	
ZES <i>Sicilia Occidentale</i>	AdSP del Mare di Sicilia Occidentale	In fase di redazione presso la Giunta Regionale	Da definire (5.580 ha)	Palermo	
ZES <i>Sicilia Orientale</i>	AdSP del Mare di Sicilia Orientale	In fase di redazione presso la Giunta Regionale	Da definire (5.580 ha)	Augusta e Catania	

\*Lo stato di avanzamento al giugno 2019 è classificato come segue: 1/4 = Inizio della redazione del PSS; 1/2 = Revisione del PSS da parte del Dipartimento "Sviluppo Economico - Attività Produttive"; 3/4 = Approvazione del PSS in Giunta Regionale; 1 = Istituzione della ZES con D.P.C.M.

Una prima valutazione, che tiene conto degli stati di avanzamento alla fine di giugno del 2019, porta ad evidenziare come le iniziative portate avanti in tutti contesti dove sono previste le ZES non hanno portato ad alcun risultato operativo in termini di nuove localizzazioni di imprese o di rafforzamento dei traffici esistenti, pertanto l'ipotesi che

potessero essere un elemento di rinforzo dello sviluppo portuale del Sud Italia in questa prima fase di attuazione non può essere confermata.

## 6 Considerazioni di sintesi e spunti di policy

I risultati di questo lavoro possono essere di interesse per i policymakers, per i pianificatori a scala nazionale, regionale e locale, oltreché per gli operatori della filiera logistica marittimo-portuale e ferroviaria. Inoltre, la ricostruzione del quadro di contesto dal punto di vista strategico e normativo è un elemento di forte rilevanza anche per considerazioni di carattere accademico. Infatti, questo approccio permette di disporre di un aiuto alla comprensione olistica del quadro di analisi e delle relazioni fra i soggetti coinvolti nella catena del valore del trasporto intermodale e delle giustificazioni al supporto con contributi pubblici dei servizi e delle infrastrutture che permettono l'intermodalità da e per i porti.

L'insieme di interventi normativi ai diversi livelli di governance territoriale e di iniziative nei singoli contesti portuali ha evidenziato la centralità delle politiche e delle strategie aziendali per lo sviluppo dell'intermodalità ferroviaria a tutti i livelli. L'eterogeneità delle iniziative promosse sia dal settore pubblico sia da quello privato è sicuramente uno degli elementi caratterizzanti l'analisi, tenendo conto che le barriere di natura tecnologica, organizzativa ed infrastrutturale allo sviluppo del trasporto intermodale da e per i porti sono differenti a seconda del contesto geografico, della rilevanza e della tipologia di traffici portuali e del contesto competitivo, oltreché dell'integrazione nella filiera degli operatori.

Le Autorità di Sistema Portuale italiane, soprattutto dopo la riforma portuale del 2016, si trovano a rivestire il ruolo di cluster manager, con obiettivi che richiedono di anticipare le esigenze future espresse dagli stakeholders di riferimento, fra cui quella di una maggior sostenibilità economica, ambientale e sociale delle connessioni con i mercati di riferimento. A livello generale appare evidente come la capacità interpretativa di questo ruolo sia molto differente a seconda dei contesti, con un ruolo operativamente proattivo a supporto dell'intermodalità ferroviaria limitato ad alcuni porti del Nord Italia. I risultati raggiunti a La Spezia, Venezia e Trieste precedentemente descritti sono particolarmente positivi ed incoraggianti rispetto al ruolo proattivo delle AdSP e ancor più rilevanti quando le iniziative sono coordinate con la Regione di riferimento, come nel caso del porto di Trieste e della Regione Friuli-Venezia Giulia.

L'analisi ha permesso di evidenziare in modo chiaro la rilevante criticità derivante dall'assenza di servizi intermodali ferroviari da e per i porti del Sud Italia, limitando così la possibilità di modificare la competitività dei sistemi portuali di quelle regioni, che risentono di una crisi economica rilevante tale per cui il Prodotto Interno Lordo di quelle aree nel 2018 è ancora ben distante dal livello del 2008. I contesti di Gioia Tauro e Taranto appaiono i due casi in cui le opportunità offerte dalle continue evoluzioni normative per lo sviluppo di complessi portuali più articolati non sono state colte. Infatti, le aree dedicate alla movimentazione di traffici container nei porti di Gioia Tauro e di Taranto hanno una capacità di movimentazione rispettivamente pari ad oltre 4 milioni di TEU e oltre 2 milioni di TEU<sup>12</sup>. Il tasso complessivo di utilizzo previsto per il 2019 è ben inferiore al 40% a Gioia

<sup>12</sup> Questi dati sono tratti dal Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2015).

Tauro e nullo a Taranto. Questa mancata valorizzazione costituisce un rilevante costo opportunità per il Mezzogiorno, amplificato dai rilevanti costi di accompagnamento ai trend negativi dei traffici in corso da quasi un decennio a causa degli oneri per la collettività derivanti dagli interventi di welfare a sostegno dei lavoratori disoccupati e dai continui investimenti pubblici necessari per poter mantenere una potenziale attrattività nei confronti degli operatori economici, terminalisti e compagnie marittime. Inoltre, nonostante i numerosi interventi con strumenti legislativi specifici, non è avvenuta la diversificazione rispetto alle attività di puro transhipment, che hanno ricadute limitate per lo sviluppo economico territoriale. In questo quadro di contesto caratterizzato da scenari economici incerti e continui cambiamenti dei modelli di governance, resi più complessi e articolati dall'introduzione degli strumenti previsti dalle normative speciali relativi alle ZES e alle ALI, emerge il mancato utilizzo da parte dei pianificatori di strumenti che nei contesti della portualità del Nord Italia hanno permesso alcuni elementi di rafforzamento della competitività portuale e retroportuale.

Le AdSP con una chiara visione di cluster manager, con il caso di Trieste come più emblematico nel contesto italiano, sono state in grado di evidenziare di poter incidere in modo fattivo sui fattori di costo del trasporto intermodale e su tutte e tre le tipologie di barriere allo sviluppo, quelle di natura tecnologica, organizzativa e infrastrutturale. Infatti, possono intervenire sull'ammodernamento ed efficientamento dei Port Community System attraverso una maggior digitalizzazione delle relazioni fra gli stakeholders e possono identificare attraverso bandi di gara il perimetro territoriale e di competenze per le attività dell'impresa ferroviaria dedicata alla manovra unitaria nell'ambito portuale o su più porti dello stesso sistema o possono scegliere di operare in regime di affidamento diretto a imprese ferroviarie in-house, cioè interamente possedute dalle AdSP stesse. Per quanto riguarda gli aspetti infrastrutturali, le AdSP hanno piena competenza per poter intervenire attraverso il superamento di colli di bottiglia o inefficienze delle reti ferroviarie interne all'ambito, che in molti contesti risultano di particolare consistenza, come nel caso di Venezia dove la AdSP ha competenza su oltre 200 km di binari.

Alcuni degli strumenti proposti dal legislatore nazionale alle AdSP per la promozione dell'intermodalità sono ancora molto lontani da poter essere considerati in grado di apportare benefici all'insieme degli stakeholders. Ad esempio, l'articolato sistema di governance proposto attraverso le Aree Logistiche Integrate e le Zone Economiche Speciali allo stato attuale non è andato oltre la propria funzione nella fase iniziale di elaborazione delle strategie e di individuazione delle priorità infrastrutturali. Potenzialmente nei prossimi anni – come del resto nelle intenzioni originali del legislatore – i nuovi strumenti di governance potranno proporsi come insieme di elementi operativi in grado di accompagnare l'attuazione di programmi articolati (tecnologici, infrastrutturali e organizzativi) in grado di incidere sulle dinamiche della filiera marittimo-portuale. Tale capacità, insieme all'ipotesi che le ALI possano costituire uno dei luoghi più significativi di concertazione sullo sviluppo territoriale in dialogo con le Amministrazioni centrali a livello ministeriale, dovrà essere sottoposta all'esame del tempo e potrà essere monitorata ed analizzata nell'ambito di future ricerche.

Nel Mezzogiorno le scelte strategiche delle AdSP devono portare a cogliere in modo concreto le opportunità rese possibili dall'esistente quadro normativo creato ad hoc. L'obiettivo da perseguire è quello di ampliare le ricadute economiche derivanti dai servizi portuali e riassorbire l'occupazione attualmente sottoutilizzata, e abbandonare le policy di continua produzione di normative speciali dalla difficile applicabilità e generatrici di un sistema di multi-level governance, che in realtà rischia di indebolire e complicare la

capacità decisionale su temi di particolare rilevanza per lo sviluppo economico del Sud Italia, come il rafforzamento e la diversificazione del ruolo della filiera marittimo-portuale.

### *Riferimenti bibliografici*

Acciaro, M., McKinnon, A. (2013), "Efficient Hinterland Transport Infrastructure and Services for Large Container Ports", *International Transport Forum Discussion Papers. No. Discussion Paper No. 2013-19*.

Assoporti, Centro Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (2017), "Port Indicators 2017".

Assoporti, Centro Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (2018), "Port Indicators 2018".

Bacelli, O. (2015), "Logistics integration between ports and the railway system. The North Western Mediterranean experience: Policies and market", *Annual Report Italian Maritime Economy 2015*, pp. 151-175, *Giannini Editore, Napoli*.

Bacelli, O. (2019), "Dossier Europa. Sostenibilità parola d'ordine per i trasporti in Economia & Management", *EGEA, n°1*.

Bacelli, O., Barontini, F. (2013), "L'Italia in Europa. Le politiche dei trasporti per rimanere in rete", *EGEA, Milano*.

Berlinguer, A., a cura di (2018), "Porti, retroporti e zone economiche speciali". *G. Giappichelli Editore, Torino*.

Centro Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (2018), "Italian Maritime Economy: Cina, corridoi energetici, porti e nuove rotte: geomappe di un Mediterraneo che cambia - 5° Rapporto Annuale".

Centro Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, Confetra (2018), "Belt and Road Initiative". *Position paper*.

Chimenti, M., Dal Dosso, M., Centro Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (2014), "Analisi dell'evoluzione del transhipment: strumento di supporto strategico per i policy maker del futuro del Mezzogiorno d'Italia".

Chimenti, M., Dal Dosso, M., Centro Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (2015), "I Vessel Sharing Agreement, opportunità o minaccia per la portualità del Mezzogiorno?".

Demertzis, A., Sapir, A., Wolff, G. (2019), "Promoting sustainable and inclusive growth and convergence in the European Union", *Policy contribution, Issue n. 7 April 2019, Bruegel*.

Dipartimento per il Coordinamento della Politica Economica - Ufficio investimenti infrastrutturali (2016), "Iniziativa di studio sulla portualità italiana. Secondo rapporto - 2016".

Dwarakish, G. S., Salim, M. A. (2015), "Review in the Role of Ports in the development of a Nation", *Aquatic Procedia 4* 295-301.

Ernst and Young (2019), "Supporto per l'istituzione di Zone Economiche Speciali nel Sud Italia" (Request for Service SRSS/SC2018/003).

European Sea Ports Organisation (2016), "Tendenze nella governance dei porti europei 2016".

Fedespedi - Centro Studi Fedespediti (2019), "I terminal container in Italia: un'analisi economico-finanziaria".

Fedespedi - Centro Studi Fedespediti (2019), *Fedespedi Economic Outlook .14. Quadrimestrale di informazione economica*

Forte, L., D'Acunzo, E., Centro Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (2019), "Bollettino Mezzogiorno 02 2019 - Mezzogiorno".

Frémont, A., (2009), "Shipping Lines and Logistics", *Transport Reviews (2009)*, 29:4, 537-554.

Gianotti, O., Giordano, A., Assoporti (2018), "Il Mar Mediterraneo. Scenari geo strategici della portualità italiana nel quadrante Mediterraneo-Mar Nero".

Grosso, M., Leporatti, L., Tei, A., Centro Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (2014), “I porti del Mezzogiorno tra competitività presente e futura”.

International Transport Forum, OECD (2018), “The Impact of Alliances on Container Shipping”.

Knatz, G. (2017), “How competition is driving change in port governance, strategic decision-making and government policy in the United States”, *Research in Transportation Business Management* n°22.

Lonza, L., Marolda, M. C. (2016), “Ports as Drivers of Urban and Regional Growth”, *Transportation Research Procedia* 14 2507-2516.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2018), “Documento di Economia e Finanza 2018 - Allegato, “Connettere l'Italia: lo stato di attuazione dei programmi per le infrastrutture di trasporto e logistica””.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2014), “Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica”.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2014), “Programma Operativo Nazionale “Infrastrutture e Reti” 2014-2020”.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2017), “Connettere l'Italia. Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica”.

Nazemzadeh, M., Vanelslender, T. (2015), “The container transport system: Selection criteria and business attractiveness for North-European ports”, *Maritime Economics and Logistics* (2015) 17, 221-245.

Notteboom, T, Ducruet, C, de Langen, P. (2009), “Port in proximity: competition and coordination among adjacent seaports”. *London, Routledge Publishing*.

Notteboom, T., de Langen, P., Jacobs, W. (2013), “Institutional plasticity and path dependence in seaports: Interactions between institutions, port governance reforms and port authority routines”, *Journal of Transport Geography*, 27, 26-35.

Notteboom, T., Winkelmanns, W. (2001), “Structural changes in logistics: how will port authorities face the challenge?”, *Maritime Policy and Management* (2001), 28:1, 71-89.

Panaro, A., Centro Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (2017), “Lo sviluppo delle Free Zone portuali: le previsioni del “Decreto Mezzogiorno” e casi studio nel Mediterraneo”.

Regione Calabria (2018), “Piano di Sviluppo Strategico - Zona Economica Speciale, Calabria”

Regione Campania (2017), Piano di Sviluppo Strategico - Zona Economica Speciale della Campania, “ZES Campania”.

SVIMEZ, (2019). “Anticipazioni del Rapporto SVIMEZ 2019 su “L'economia e la società del Mezzogiorno” – Sud, lo spettro della recessione”.

United Nation Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2018), “Review of maritime transport”, Geneva.

Van den Berg, R., De Langen, P. W. (2015), “Towards and ‘inland terminal centred’ value proposition.”, *Maritime Policy and Management* (2015), 42:5, 499-515.