

CNEL

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione grandi opere e reti infrastrutturali

LA COMPETITIVITA' DELLA PORTUALITA' ITALIANA

Schema di osservazioni e proposte

Assemblea, 27 gennaio 2005

1) Lo scenario in cui si colloca l'esame della competitività della portualità italiana

L'esame della competitività della portualità italiana richiede due ordini di premesse:

A) una prima riguarda lo scenario strutturale e congiunturale che caratterizza lo sviluppo italiano. Sono in atto processi di trasformazione, in taluni casi epocali, che influenzano direttamente le dinamiche evolutive di porti, infrastrutture, logistica, trasporto marittimo.

Dal punto di vista strutturale sembrano particolarmente influenti i seguenti:

- la progressiva crescita economica della Cina, ma anche di altri paesi quali India e alcune aree dell'America Latina;
- il previsto raddoppio del canale di Suez;
- lo sviluppo dei traffici interni al bacino mediterraneo che sta avvenendo anche attraverso scambi intensificati fra l'Italia e paesi del Nord Africa;
- l'allargamento dell'Unione a 25 membri complessivi fra i quali Malta – Centro di transhipment – e Cipro – sede di numerose compagnie di navigazione europee.

Dal punto di vista congiunturale sono significativi:

- l'andamento dinamico del sistema degli scambi mondiali e i conseguenti riflessi sui mercati del settore marittimo e portuale;
- i dati che segnalano la stretta connessione tra la ripresa della produzione industriale italiana e la crescita delle nostre esportazioni;
- la continua crescita spontanea dei traffici marittimi ed in particolare delle Short Sea Shipping e delle cosiddette Autostrade del mare, che rappresentano oggi una fitta rete di collegamenti già operativa ed efficiente. L'offerta complessiva di Autostrade del mare è cresciuta negli ultimi anni del 150% nel nostro Paese e il loro inserimento nelle reti TEN da parte dell'Unione europea non potrà che rafforzare tale tendenza;

B) lo scenario sopra delineato avrà per effetto un relevantissimo incremento dei traffici marittimi italiani come in prosieguo quantificheremo. Ne deriverà quindi una rilevanza del ruolo dei porti per il sistema Italia ancora maggiore di quella attuale.

I porti sono già oggi infatti uno snodo cruciale della nostra logistica. Nel 2003 il 58,5% delle esportazioni e il 34,75% delle importazioni del nostro paese, esclusi i prodotti petroliferi, sono state movimentate per via marittima e sono quindi transitate dai porti nazionali; nell'ultimo decennio, l'import/export via mare ha registrato una crescita di circa il 20%, ancora più interessante sotto il profilo qualitativo se si consideri il correlativo declino dei trasporti delle materie prime alla rinfusa.

In secondo luogo si è accentuato il ruolo privilegiato svolto dai porti come infrastrutture "generatrici e moltiplicatrici" di relazioni, in virtù della loro grande flessibilità a fronte della rigidità delle infrastrutture terrestri; a solo titolo di esempio porti non primari come Livorno e Napoli generano collegamenti rispettivamente con 31 e con 23 porti mediterranei (esclusi quelli nazionali), nonché con 31 e 29 aree economiche extra mediterranee.

Infine in un Paese morfologicamente complesso come l'Italia, i porti nazionali possono dare un contributo importante alla realizzazione di una rete logistica efficiente ed economica al servizio dei territori, specie del centro e del sud Italia che presentano le maggiori limitazioni sul piano dei collegamenti terrestri non ovviabili nel breve/medio termine.

2) La struttura del Rapporto

Il Rapporto su "La competitività della portualità italiana" (commissionato dal CNEL alla società Major e oggetto di un Seminario tenutosi il 27 ottobre 2004) sul quale in gran parte si fondano le presenti osservazioni parte da due interrogativi:

- a) a partire dalla legge 84/94 la portualità italiana ha incrementato la propria capacità competitiva?
- b) I risultati raggiunti sono una garanzia per il futuro?

A fronte di questi interrogativi la ricerca ha compiuto complessi approfondimenti affiancando ad un'analisi dei dati statistici di base una innovativa metodologia "campionaria" di tipo

qualitativo (interviste a 78 esperti sul complesso dei porti e 10 porti analizzati in dettaglio: Genova, La Spezia, Livorno, Napoli, Salerno, Gioia Tauro, Taranto, Ravenna, Venezia e Trieste).

Le risposte fornite dallo studio affermano, in sostanza, che:

- la legge 84/94 ha in effetti contribuito in modo determinante a creare le condizioni per consentire agli operatori di migliorare le performances dei porti italiani, pur con le dovute distinzioni;
- i risultati conseguiti non sono più una garanzia per il futuro.

Inoltre, secondo il Rapporto, il concetto di "competizione" fra i porti del sud e del nord Europa, non appare più sufficientemente significativo e si è modificato in quello di "competitività" di ciascun singolo porto, intesa come la capacità di esprimere una offerta qualitativamente elevata di infrastrutture e servizi in grado sia di sostenere efficacemente la concorrenza di altri porti presenti negli stessi mercati, sia di rappresentare, anche in assenza di situazioni di concorrenza, un fattore qualitativo di sostegno allo sviluppo economico locale e nazionale.

In particolare l'analisi complessiva della competitività dei porti italiani allo stato attuale, secondo il Rapporto, evidenzia che:

a) Il quadro conoscitivo della portualità italiana

I dati conoscitivi relativi ai porti risultano essere parziali e disomogenei. Attualmente non disponiamo di un affidabile quadro dei ruoli e delle funzioni della portualità italiana *intesa come "sistema"* e non solo come semplice *aggregato di singoli porti*; tale deficienza rappresenta un significativo limite per una efficace azione di pianificazione.

b) Le infrastrutture portuali

Nel Rapporto la valutazione delle infrastrutture portuali appare poco più che sufficiente rapportata alla domanda odierna, con la sola eccezione di alcuni grandi progetti (Gioia Tauro, Genova Voltri, Taranto); sovente le criticità emergenti, più che alla generalità delle

infrastrutture portuali, si riferiscono a specifiche situazioni (fondali, disponibilità di piazzali, inadeguatezza dei raccordi ferroviari,...) che peraltro possono incidere anche in modo determinante sulla competitività di traffici specifici.

Il problema infrastrutturale appare predominante in logica prospettica, in relazione ai previsti sviluppi dei traffici: per rispondere alla crescente domanda (non solo sotto il profilo delle quantità, ma anche sotto quello della qualità dei servizi richiesti) non sarà sufficiente operare in una ottica di ammodernamento dell'esistente, ma si dovranno individuare e realizzare anche progetti di ampio respiro, che consentano al Paese di non rimanere tagliato fuori dalle grandi direttrici di traffico internazionali, e di cogliere appieno l'opportunità dello sviluppo di un trasporto alternativo attraverso le vie del mare.

c) L'offerta dei servizi e il loro coordinamento

La qualità e l'efficacia dell'offerta dei servizi appare generalmente rispondere alle esigenze degli operatori. Analoga valutazione si può fare sulla professionalità delle risorse umane.

Si riscontrano, invece, situazioni problematiche per i servizi pubblici, con particolare riferimento alle dogane ed alle manovre ferroviarie.

Peraltro il fattore di maggiore criticità per la competitività del porto risulta essere lo scarso coordinamento nell'offerta di servizi dei diversi soggetti pubblici e privati, che insieme costituiscono il prodotto/servizio complessivo del porto. Le intese fra tali soggetti, pur frequenti, non sembrano rispondere ad un modello normativamente individuato e sono pertanto estremamente aleatorie.

d) I fattori di competitività esterni al porto

Appare correlativa al problema di coordinamento individuato all'interno dei porti la necessità di soluzioni "a monte" che introducano un *sistema generale di regole* che garantisca uniformi modalità di esecuzione dei servizi pubblici (orari, procedure, tempistica, informatizzazione,...), trasparenza ed uniformità nella applicazione delle diverse normative e

che renda più chiare ed efficaci le norme relative alle competenze della Amministrazioni Portuali ed ai loro rapporti con le Amministrazioni centrali e con gli Enti locali.

Altrettanto importante per la competitività dei porti è la realizzazione di un sistema infrastrutturale che *“metta in rete”* i porti con i loro mercati di riferimento terrestri. Ciò significa non solo realizzare buoni collegamenti tra ogni porto ed il suo immediato hinterland, ma, piuttosto, *rendere agevole per il territorio l'accesso al sistema portuale*, al fine di poter godere delle diverse opzioni di servizi che vengono in esso offerte.

3) Significativi dati sulla portualità emersi dopo la discussione del Rapporto CNEL

L'intensificazione degli scambi commerciali soprattutto asiatici – che secondo la Drewry Shipping comporteranno una crescita dei volumi nel 2004 del 14,3% tra Asia e Nord America e del 16,5% tra Asia ed Europa – sta provocando negli Stati Uniti e in Europa gravi problemi attinenti al congestionamento e alla movimentazione delle merci.

Per quanto riguarda più specificatamente l'Italia ricordiamo che, secondo dati 2003 dell'istituto di ricerca Ocean Shipping Consultants (OSC), sui quali si è innescata il 25 novembre u.s. una “press conference” del Gruppo terminalista Contship Italia allarmante per il futuro della portualità italiana, nell'area occidentale e centrale del Mediterraneo fra il 2004 e il 2015 la domanda di movimentazione di contenitori crescerà di oltre il 75% ed il tasso medio annuo di crescita sarà compreso tra l'8,5% ed il 9%. Lo stesso istituto di ricerca prevede che nel periodo 2003-2008 l'offerta di movimentazione di contenitori nei porti di questa stessa area crescerà dagli attuali 9,1 milioni di teu a 12,8 milioni di teu, ossia del 40% circa.

Questi recenti dati nel confermare le previsioni di un boom dei traffici mettono in luce il pesante divario fra la richiesta di movimentazione di contenitori nei porti dell'area considerata e la capacità dei porti di rispondere a questa domanda.

Peraltro per i porti italiani si deve ritenere che la forbice tra capacità attuale (nei porti principali già al limite della saturazione) e domanda prevista tenderà ad ampliarsi in misura molto superiore alla media, a motivo della sostanziale assenza di progetti di grande rilievo (paragonabili a quelli già in corso di realizzazione nei porti di Barcellona, Valencia e Marsiglia) ed anche a motivo dei lunghi tempi previsti per gli ampliamenti programmati.

Le criticità sopra individuate sono destinate ad aggravarsi a seguito dell'evoluzione delle navi portacontenitori. Secondo gli studi di un importante Società di ricerca, l'Alphaliner, corroborati da una verifica sulle politiche dei principali vettori, la tipologia di portacontenitori che prevarrà nel prossimo futuro riguarderà navi di oltre 7.500 *teu* (che oggi sono meno del 10% della flotta esistente).

I porti italiani che rispondono alla serie di requisiti imposti da questi nuovi mezzi navali: pescaggio, spazio di manovra per l'accosto, lunghezza delle banchine, ampiezza dei piazzali, sono pochissimi. L'inadeguatezza dei fondali in particolare va progressivamente crescendo per gli ostacoli frapposti ai dragaggi, che non sembrano sussistere nella stessa misura negli altri Stati comunitari.

4) La riforma della legislazione in materia portuale

Un'ulteriore attestazione del momento cruciale che investe la portualità italiana è rappresentata dalla proposta di modifica della legge 84/94 elaborata dalla Commissione Lavori Pubblici e Comunicazioni del Senato, che è in fase avanzata; le indicazioni più significative che emergono riguardano le seguenti tematiche:

- La classificazione dei porti, volta a definire in modo più preciso le competenze dello Stato e quelle delle Regioni.
- Nuove procedure per la definizione dei piani regolatori portuali, delle loro modifiche e delle fonti di finanziamento.
- Lo snellimento delle procedure per il mantenimento e l'approfondimento dei fondali, nel rispetto delle normative di tutela dell'ambiente.
- La possibilità di inserimento, nella circoscrizione di una Autorità Portuale, di porti di rilevanza regionale ubicati nella stessa regione.
- Una nuova definizione della normativa relativa agli organismi dell'Autorità Portuale ed alle loro competenze.
- Una nuova definizione dei rapporti tra Autorità Marittima ed Autorità Portuale.
- Una nuova definizione delle normative riguardanti i servizi tecnico-nautici.
- Nuove norme per realizzare l'autonomia finanziaria dell'Autorità Portuale.

In particolare il disegno di legge per la riforma portuale, prevede che in futuro le entrate derivanti da diritti che lo stato oggi percepisce su operazioni portuali vengano attribuiti per una parte ai porti in cui hanno origine, ma la restante parte andrebbe in un "fondo di perequazione" che verrebbe ripartito, con criteri fissati anno per anno, in funzione delle richieste di tutti i porti.

Questa autonomia finanziaria delle Autorità Portuali dovrebbe, a nostro parere, da un lato avere garanzie pluriennali e dall'altro essere finalizzata a garantire la realizzazione degli investimenti relativi all'adeguamento dell'esistente mentre diversi meccanismi dovrebbero essere previsti per i progetti strategici di cui tratteremo nella formulazione delle successive Proposte.

Questo per quanto riguarda la normativa italiana in "in fieri".

Sull'importante e delicato argomento della liberalizzazione dei servizi portuali è invece recentemente intervenuta la Commissione dell'Unione europea con una nuova proposta di direttiva che sta suscitando ampie discussioni nelle competenti sedi comunitarie e nei Paesi membri.

Proposte

Dall'esame del Rapporto CNEL, dal successivo dibattito sui dati dell'Ocean Shipping Consultant/Contship, dal processo di modifica delle normative italiane e comunitarie, possiamo trarre le seguenti conclusioni e proposte:

a) Interventi sul quadro conoscitivo

Appare prioritario a qualsiasi organica politica portuale la realizzazione di un affidabile quadro conoscitivo dei dati, dei ruoli e delle funzioni del sistema portuale e della evoluzione delle caratteristiche dei diversi mercati di riferimento, collegati via terra e via mare. Poiché oggi i dati relativi a movimentazioni e traffici portuali vengono prodotti da una pluralità di soggetti (che sovente utilizzano metodologie disomogenee), appare necessario individuare l'Istituzione più idonea a cui affidare il ruolo di definire i contenuti del sistema informativo e di adattarli alle evoluzioni che possono verificarsi nel tempo, coordinare le fonti, definire le procedure di raccolta dei dati, monitorarne l'affidabilità, fornire una corretta lettura delle risultanze. Un tale quadro conoscitivo rappresenta un necessario supporto non solo per la pianificazione degli interventi nei singoli porti, ma anche per l'assunzione di indirizzi politici per il sistema portuale da parte delle Istituzioni competenti.

b) Interventi sulle infrastrutture:

Le difficoltà finanziarie che ostacolano un generalizzato potenziamento delle infrastrutture impongono criteri selettivi.

Il CNEL, già nella sua assemblea del 24-6-2004, ha affermato — e qui lo ribadiamo — che *“occorre dare priorità alla realizzazione delle infrastrutture di carattere intermodale che connettono le reti di trasporto marittima, ferroviaria e stradale. La tempestiva realizzazione delle infrastrutture intermodali è, infatti, di importanza strategica per il nostro Paese, in*

3
4
quanto il rapido e crescente sviluppo delle economie dell'Estremo Oriente ha ulteriormente rafforzato la centralità del Mediterraneo [...] In quest'ottica il CNEL ritiene che per il nostro Paese sia importante realizzare e rendere operative le strutture di supporto e le reti tecnologiche idonee a favorire lo sviluppo della navigazione a corto raggio e delle cosiddette Autostrade del Mare."

Questo assunto del Cnel appare ancor più significativo alla luce delle considerazioni critiche formulate nel settembre 2004 dalla Corte dei Conti sullo stato delle opere di grande infrastrutturazione nei porti e delle "autostrade del mare".

In questa sede preme però rilevare che tutti gli interventi programmati per il potenziamento dell'esistente, a prescindere dai tempi della loro realizzazione, non saranno sufficienti a far fronte al massiccio incremento dei traffici e alle evoluzioni dei mezzi navali analizzati al punto 3 della premessa.

Occorre pertanto sin d'ora prevedere la *definizione di criteri guida per individuare e pianificare alcuni "Grandi Progetti Strategici Portuali"* che consentano all'Italia di conservare la sua centralità nell'area mediterranea. Tali progetti per la loro rilevanza, dovranno essere supportati da *uno specifico percorso progettuale* che, da una parte garantisca la loro capacità di contribuire allo sviluppo dell'intero sistema portuale e trasportistico e, dall'altra, garantisca un corretto rapporto con il territorio nel rispetto delle compatibilità ambientali.

Le criticità più significative per realizzare tali progetti, su cui dovrebbe focalizzarsi l'attenzione del legislatore, si possono individuare:

- nella definizione del soggetto nazionale responsabile della sua valutazione strategica;
- nella condivisione del progetto da parte di tutti i soggetti istituzionali coinvolti ed anche nella definizione delle regole che devono disciplinare i rapporti fra i medesimi;
- nella individuazione della normativa cui fare riferimento per il finanziamento di tali progetti strategici che debbono poter contare su risorse certe per tutto l'arco di tempo necessario per la loro attuazione sia per le opere da realizzare nell'ambito portuale sia per gli interventi da effettuare nel territorio interessato.

c) I "progetti di sistema"

Con questo termine si vogliono indicare quei progetti che sorgono da una complessiva visione della politica dei trasporti che si pongano l'obiettivo di ottimizzare le risorse infrastrutturali, anche nell'ottica di rendere compatibile lo sviluppo dei traffici con i vincoli di carattere ambientale. Per tali progetti, quindi, a fianco degli interventi infrastrutturali eventualmente necessari, acquista particolare rilevanza anche un opportuno supporto normativo volto ad indirizzare le scelte del mercato verso l'utilizzo equilibrato delle diverse modalità di trasporto. Si segnala, in merito:

- *La definizione di un progetto per lo sviluppo dei trasporti ferroviari tra porti ed hinterland anche sulle brevi distanze.* Per la conformazione del territorio e per come è distribuita sullo stesso la domanda di trasporto da/per i porti (che si sviluppa in larga prevalenza sulle brevi e medie distanze), la modalità di trasporto su gomma tenderà ad essere prevalente, anche per il trasferimento sul sistema portuale dei trasporti che saranno incentivati ad utilizzare le "autostrade del mare". Sorge quindi la necessità di affrontare questo tema in chiave di *progetto globale, per un ottimale utilizzo della modalità ferroviaria* non limitato alla definizione di interventi infrastrutturali (portuali ed extraportuali); questo dovrà estendersi anche alla ricerca di innovativi sistemi organizzativi ed, eventualmente, di modifiche normative che possano concorrere a rendere più economica ed efficace la modalità di trasporto ferroviario sulle brevi e medie distanze.
- *La definizione di un progetto per "mettere i porti in rete".* Richiamando quanto evidenziato nel Rapporto CNEL, mettere i porti in rete non significa solamente intervenire sui collegamenti dei porti con il loro immediato hinterland o con le grandi direttrici di trasporto internazionali: oltre a ciò, che evidentemente è di primaria importanza, appare necessario individuare e risolvere le criticità che si manifestano nei *nodi* della rete infrastrutturale, con particolare riferimento al ruolo che i centri intermodali potrebbero assumere in tale contesto in quanto è principalmente attraverso questi che si ottimizzano i collegamenti tra il territorio (ove sorge la domanda del trasporto) ed *il sistema* dei porti.

d) Interventi sul "sistema delle regole"

In relazione alla funzionalità dei servizi complessivamente offerti dai porti appaiono rilevanti alcuni interventi sul sistema delle regole e sulla sua applicazione:

- *La trasparenza e l'uniformità di interpretazione nell'applicazione delle diverse normative:* questa esigenza non riguarda esclusivamente l'applicazione delle normative nell'ambito dei porti nazionali, ma il confronto andrebbe effettuato anche con la prassi adottata negli altri porti europei. Occorre tener presente che, anche se le procedure applicate possono soddisfare le esigenze degli operatori locali, le disomogeneità tra i diversi porti rappresentano una difficoltà operativa per i soggetti, spesso esteri, che svolgono abitualmente la loro attività in più porti.
- *L'assicurazione della omogeneità delle procedure con cui vengono svolti i servizi pubblici,* soprattutto per quanto riguarda gli orari, l'informatizzazione dei servizi, lo svolgimento delle formalità burocratiche. A volte situazioni di disomogeneità nell'applicazione delle procedure si possono trovare anche nell'ambito di uno stesso porto.
Questa necessità appare ancor più cogente alla luce delle nuove normative in tema di security. Secondo queste norme i porti sono classificati secondo norme di sicurezza variabili in rapporto alle possibili situazioni di minaccia. E le navi che scalano questi porti devono interfacciarsi anch'esse allo stesso livello di security. Ne consegue che la conoscenza delle procedure e la loro omogeneità saranno elementi condizionanti della competitività portuale.
- *La rimozione delle cause che generano situazioni di conflitto di competenze tra diverse amministrazioni,* per cui un soggetto sia di fatto impossibilitato a svolgere i compiti che gli vengono assegnati dalla legge. Un caso emblematico è rappresentato dall'esercizio della funzione di polizia affidato, per l'ambito portuale, all'Autorità marittima. Oggi, di fatto, l'Autorità Marittima non può esercitare alcun potere in merito, soprattutto per il conflitto

di competenze con la polizia municipale. A tali carenze è principalmente imputabile la situazione di congestione che si ritrova nella viabilità della maggior parte dei porti italiani.

Allo scopo di ricostruire un coerente e funzionale "sistema delle regole" appare necessaria l'attivazione di una struttura di collegamento tra tutte le Amministrazioni nazionali e locali che operano nei porti, che fornisca indirizzi univoci circa le problematiche amministrative, la definizione delle competenze ed eventualmente anche su principi generali di carattere organizzativo, al fine di rendere più omogenea ed efficace l'operatività all'interno dei porti, naturalmente, quanto più possibile, nel rispetto delle particolarità di ognuno di essi.

In tale contesto va anche valutata l'opportunità di rafforzare nei singoli porti una sede di coordinamento – partecipata da tutti i soggetti – con il compito di garantire la funzionalità operativa in relazione alla domanda di servizi degli operatori.