

L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA PORTUALE E GLI EFFETTI SULLA PORTUALITÀ DELLE REGIONI DEL SUD ITALIA

Interim Note

Oliviero Baccelli

**Direttore del CERTeT– Centro di Economia Regionale,
Trasporti e Turismo dell'università Bocconi**

Conferenza SIET Milano 21 Giugno 2018

i

Obiettivi e contesto del paper

Domande di ricerca

1. Gli strumenti di governance messi a disposizione per la pianificazione e lo sviluppo della portualità del Sud Italia nel corso del lungo periodo fra la prima riforma dei porti del 1994 e ed oggi sono stati valorizzati in modo efficace?
2. Le performance di traffico delle tre principali filiere marittimo portuali nei principali porti del Sud Italia sono state in linea con gli andamenti del mercato ed è possibile recuperare il terreno perduto?

Contesto

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 finalizzato a garantire uno sviluppo competitivo dei territori delle regioni meno sviluppate del Mezzogiorno e a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale.

Focus geografico: solo portualità delle regioni Campania, Puglia, Calabria, Sicilia

Focus settoriale: traffici container, rinfuse solide e Ro/Ro

Le fasi del lavoro

1. Approfondimento degli elementi salienti del modello di governance pre-esistente e le innovazioni specifiche introdotte dal legislatore già a partire dal 1997 e completata con la riforma avviata nella seconda metà del 2016;
2. Valutazione dei nuovi strumenti a disposizione delle Autorità di Sistema Portuale per lo sviluppo dei traffici;
3. Analisi e valutazione dei trend dei traffici nei porti del Sud Italia nei mercati delle rinfuse solide, dei traffici containerizzati e del segmento Ro/Ro dal 2000 al 2017;
4. Analisi comparativa di quanto accade nei porti comparabili per contesto di mercato nel Mediterraneo Centrale e Occidentale;
5. Comprensione delle possibili relazioni fra trend dei traffici e modelli di governance e considerazioni sugli ulteriori sviluppi attesi in termini di governance

Focus del paper su strumenti per lo sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche al fine di incrementare l'efficienza della filiera

L'evoluzione della normativa in materia portuale: gli elementi salienti della L.84/94 e le prime revisioni del 1997

La Legge 84/94 («prima legge di riforma dei porti») ha posto le basi per il **superamento della paralisi** che caratterizzava la portualità del paese a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta determinata da una mancanza di investimenti, da una eccessiva burocratizzazione delle attività e una organizzazione del lavoro e delle operazioni non più in linea con il mutato contesto del trasporto via mare (Ferrari e Tei, 2016).

L'applicazione del modello landlord per la gestione dei porti, in cui la distinzione dei ruoli fra settore pubblico e settore privato è molto chiara, l'abolizione della riserva del lavoro portuale insieme al passaggio delle attività terminalistiche ad operatori privati, unitamente alla contemporanea apertura del nuovo scalo di Gioia Tauro, contribuirono nel volgere di pochi anni ad un **forte recupero dei traffici da parte della portualità meridionale rispetto ai porti concorrenti** (Baccelli, O., Ravasio M., Sparacino, G. 2007 e Baccelli e Senn, 2008).

Già alla fine del 1997 il legislatore interviene ampliando gli strumenti a disposizione delle AP che possono, quindi, costituire ovvero partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati alle autorità medesime, anche **ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche**

L'evoluzione del 2011 «Collegamenti infrastrutturali e logistica portuale»

1. Al fine di promuovere la realizzazione di infrastrutture di collegamento tra i porti e le aree retroportuali, le autorità portuali possono **costituire sistemi logistici** che intervengono, attraverso atti d'intesa e di coordinamento, con le regioni, le province ed i comuni interessati nonché con i gestori delle infrastrutture ferroviarie.
2. Le attività di cui al comma 1 devono realizzarsi in ottemperanza a quanto previsto dalla normativa comunitaria, avendo riguardo ai **corridoi transeuropei** e senza causare distorsione della concorrenza tra i sistemi portuali.
3. Gli interventi di coordinamento devono essere mirati all'adeguamento dei piani regolatori portuali e comunali per le esigenze di cui al comma 2, che, conseguentemente, divengono prioritarie nei criteri di destinazione d'uso delle aree.
4. Nei terminali retroportuali, cui fa riferimento il sistema logistico, il **servizio doganale** è svolto dalla medesima articolazione territoriale dell'amministrazione competente che esercita il servizio nei porti di riferimento, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

I principali strumenti operativi utilizzati dalle AP fra il 1997 e il 2016 per lo sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche

1. **Partecipazioni in società ferroviarie o in società di noleggio locomotori**, con i casi di Savona, La Spezia e in modo ancora più incisivo a Venezia e Trieste
2. **Acquisizione di aree dedicate ad attività logistiche retro portuali (dry port)**, con i casi di Savona, Livorno e Trieste
3. **Sviluppo di servizi marittimo-fluviali**, come nel caso Venezia
4. Istituzione di **sovratasse mirate** per lo sviluppo del porto (misure di security portuali o per specifiche infrastrutture), come nel caso di Genova, Trieste e Civitavecchia (quest'ultimo contestato)
5. Istituzione di **19 fast corridors doganali** di tipo stradale, ferroviarie e intermodale fra il 2015 e il 2016 con sperimentazioni avviate a Genova, La Spezia, Livorno e Ravenna verso numerosi interporti e magazzini del centro-nord Italia

Nessuna delle AP del Sud Italia ha attivo iniziative specifiche per lo sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle infrastrutture attraverso società di scopo o iniziative mirate rese possibili dall'evoluzione della normativa

In assenza di politiche organizzative e commerciali non è immaginabile l'estensione del bacino di mercato di riferimento delle attività portuali oltre il contesto locale e per **valorizzare le potenziali sinergie con settori industriali vocati all'internazionalizzazione e ad alta intensità logistica** (come la filiera automotive) e **diversificare rispetto alle attività di transhipment**

La nuova riforma del 2016 e la promozione di centri decisionali strategici

Il D. Lgs 169 del 2016 interviene riformando la L.84/94 sui seguenti temi:

- Organi principali di governance (Comitato di Gestione anziché Comitato Portuale)
- Relazioni con il sistema imprenditoriale privato (istituendo l'Organismo di partenariato della risorsa mare)
- Relazioni di coordinamento con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Conferenza di coordinamento delle AdSP)
- Strumenti di governance
- Semplificazione burocratica, attraverso l'istituzione di:
 1. Sportello Unico Doganale e dei Controlli
 2. Sportello Amministrativo Unico

Rimangono invariate le modalità di gestione delle entrate correnti per il finanziamento delle attività gestionali e di investimento e le modalità di gestione delle concessioni

Difficoltà di implementazione dell'AdSP nell'area dello Stretto, escludendo di fatto Messina e Milazzo dalle logiche di sistema

L'andamento dei traffici portuali nel Sud Italia dal 2000 al 2017 (settore container)

Container (TEU)	2000	2009	2014	2016	2017	2000/17	2009/17	2014/17	2016/17
Napoli	396.562	515.868	431.682	483.481	509.876	29%	-1%	18%	5%
Salerno	275.963	269.300	320.044	388.572	454.686	65%	69%	42%	17%
Gioia Tauro	2.652.701	2.857.440	2.969.802	2.762.000	2.449.000	-8%	-14%	-18%	-11%
Taranto	3.400	741.428	148.519	375	-	-100%	-100%	-100%	-100%
Brindisi	6.922	722	407	1.857	1.106	-84%	53%	172%	-40%
Bari	1.373	55	35.932	71.593	68.695	4903%	124800%	91%	-4%
Catania	12.851	21.791	33.162	49.198	50.111	283%	126%	48%	0%
Palermo	17.128	30.111	14.344	12.160	13.310	-22%	-56%	-7%	9%
TOTALE	3.366.900	4.436.715	3.953.892	3.769.236	3.546.784	5%	-20%	-10%	-6%

L'andamento fra il 2000 e il 2017 evidenzia una modesta crescita complessiva del 5%, mentre i dati relativi ai periodi intermedi, fra il 2009 e il 2017, o dal 2014 al 2017 e i trend dell'ultimo anno evidenziano dati negativi, pari rispettivamente a -20%; - 10% e -6% fortemente condizionati dai terminal di transhipment di Gioia Tauro e Taranto

L'andamento dei traffici portuali nel Sud Italia dal 2000 al 2017 (settore dry bulk)

Rinfuse solide	2000	2009	2014	2016	2017	2000/17	2009/17	2014/17	2016/17
Napoli	5.421	4.697	5.341	6.104	6.200	13%	30%	14%	2%
Salerno	978	42	131	120	131	-87%	210%	0%	9%
Taranto	27.602	11.336	16.040	13.736	11.347	-59%	0%	-29%	-17%
Brindisi	3.059	7.059	5.564	4.110	3.434	12%	-51%	-38%	-16%
Bari	1.249	1.511	1.941	2.040	1.739	39%	15%	-10%	-15%
Barletta		511	579	449	483		-5%	-17%	7%
Monopoli		121	206	163	170		40%	-18%	4%
Messina-Milazzo	468	138	170	294	382	-18%	177%	125%	30%
Catania	213	197	147	342	446	110%	127%	204%	30%
Augusta	617	742	1.009	816	1.162	88%	57%	15%	42%
Palermo- Termini Imerese	256	187	318	256	190	-26%	2%	-40%	-26%
TOTALE	39.862	26.540	31.446	28.432	25.684	-36%	-3%	-18%	-10%

movimentati del 37%. Anche i dati relativi ai periodi intermedi, fra il 2009 e il 2017, o dal 2014 al 2017 e i trend dell'ultimo anno evidenziano dati negativi, rispettivamente del -5%, del -20% e del -11%, rimarcando un andamento costantemente negativo, fortemente condizionato dagli andamenti del porto di Taranto, che ha perso il 59% dei traffici fra il 2000 e il 2017.

L'andamento dei traffici portuali nel Sud Italia dal 2000 al 2017 (settore Ro/Ro)

Traffici Ro/Ro	2005	2009	2014	2016	2017	2000/17	2009/17	2014/17	2016/17
Napoli	8.172	5.928	5.496	5.904	5.631	-31%	-5%	2%	-5%
Salerno	3.267	5.274	6.995	6.947	8.174	150%	55%	17%	18%
Brindisi	68	1.493	2.178	2.725	2.814	4039%	89%	29%	3%
Bari	2.810	3.409	2.397	2.791	3.165	13%	-7%	32%	13%
Messina- Milazzo	8.635	6.356	5.599	5.943	5.657	-31%	-6%	6%	-5%
Catania	2.717	3.540	6.080	7.018	7.755	185%	119%	28%	10%
Palermo- Termini I	4.506	6.154	5.310	5.846	6.278	39%	2%	18%	7%
TOTALE	30.360	32.357	34.183	37.174	39.474	31%	23%	16%	6%

L'andamento di lungo periodo fra il 2005 (primo anno di disponibilità di dati completi) e il 2017 evidenzia una crescita complessiva del 31%, mentre i dati relativi ai periodi intermedi, fra il 2009 e il 2017, o dal 2014 al 2017 e i trend dell'ultimo anno evidenziano dati di crescita rispettivamente del 23%, del 16% e del 7%, rimarcando un andamento costantemente positivo, sebbene con due scali, quello di Napoli e di Messina, che hanno registrato trend negativi.

Prime considerazioni di sintesi rispetto alla lenta, ma costante marginalizzazione dai traffici principali dovuta anche all'assenza di concrete policies di sviluppo

1. Nel settore dei traffici containerizzati la portualità del Sud Italia ha avuto un trend molto negativo sia rispetto ai competitor del Mediterraneo Centrale **nel settore del transhipment** (ad esempio Pireo, Marsalokk, Valencia) sia rispetto ai flussi dei **porti gateway** che sono cresciuti a ritmi molto inferiori rispetto agli altri porti nazionali
2. **La filiera delle rinfuse solide** ha risentito in maniera negativa degli andamenti industriali delle principali realtà (Taranto -59%, pari a 16,5 mln di tonn fra il 2000 e il 2017), con le eccezioni di Napoli e Bari
3. **Il settore Ro/Ro ha avuto sviluppi interessanti**, ma è una filiera con un numero di operatori molto ristretto, con ricadute organizzative limitate in ambito portuale, che non richiede integrazione di tipo intermodale (nasce a supporto di sistemi esclusivamente basati sul sistema gomma), non prevede integrazioni con iniziative logistiche (traffici su direttrici nazionali o intra-Med e FTL)
4. L'unica filiera che ha permesso una **parziale diversificazione**, quella attivata a Gioia Tauro a supporto dell'export di auto prodotte nell'impianto FCA di Melfi, è frutto più di una **risposta a logiche emergenziali** rispetto alla capacità di movimentazione di altri porti che di vera pianificazione

Le prospettive: le Aree Logistiche Integrate (ALI)

- La concentrazione degli sforzi di pianificazione e di programmazione all'interno del PON infrastrutture e Reti 2014-2020 rispetto alle Aree Logistiche Integrate **appare quanto mai opportuna per cercare di invertire il trend in due dei tre settori principali della portualità meridionale ed estender la catena del valore anche nel segmento Ro/Ro.**
- In particolare le cinque aree logistiche integrate di interesse per la rete centrale europea sono
 1. Quadrante sud orientale della Sicilia,
 2. Polo logistico di Gioia Tauro,
 3. Sistema pugliese,
 4. Area Logistica campana,
 5. Quadrante occidentale della Sicilia.
- Le Ali prevedono un sistema portuale; eventuali retroporti, interporti o piattaforme logistiche correlate a tale sistema; le connessioni rispettive ai corridoi multimodali della rete europea di trasporto.
- Fra le ALI individuate e la competenza delle singole Autorità di Sistema Portuale non vi è perfetta coincidenza, ma secondo quanto stabilito dall' Accordo di Partenariato la candidatura, la gestione e la sorveglianza degli interventi, di comune accordo con l'Autorità di Gestione incardinata nel Ministero, non avverranno sulla base di singole proposte degli Enti Beneficiari o delle Regioni, ma in una **logica integrata di ampio respiro**, al fine di garantire una **governance coordinata**, evitare sovrapposizioni, assicurare un legame stretto con il territorio e i distretti produttivi.

Rischio: **Altra arma che spara a salve, in un contesto in cui anche le Zone Economiche Speciali (ZES) stentano a decollare?**



Università
Bocconi

CERTET
Centro di Economia Regionale,
dei Trasporti e del Turismo

GRAZIE PER L'ATTENZIONE



Università
Bocconi

CERTET
Centro di Economia Regionale,
dei Trasporti e del Turismo

Università Commerciale Luigi Bocconi

Via Röntgen 1 | 20136 Milano – Italia |

Tel +39 02 5836.5436 | www.certert.unibocconi.it