

**DISEGNO DI LEGGE**  
**DI RIFORMA DEL SISTEMA PORTUALE**  
**AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLE**  
**INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI**  
**ALLA**  
**COMMISSIONE TRASPORTI, LAVORI PUBBLICI**  
**E TELECOMUNICAZIONI DEL SENATO**

**01 LUGLIO 2009**

Prima di pervenire ad una proposta di Disegno di Legge ho ritenuto opportuno approfondire, a lungo, una filiera logistica del nostro sistema economico, cioè quella portuale, in modo da rispondere alle esigenze reali della nuova domanda di trasporto.

Non possiamo infatti sottovalutare quanto sia cambiato dal 1994, **anno in cui il Parlamento ha approvato la Legge 84/94**, ad oggi la dimensione e la organizzazione della portualità e della retroportualità.

La portualità italiana gestisce realmente oggi solo quello che è il consumo del sistema economico e demografico del Paese, cioè un volume complessivo import-export stimato attorno ai **4 – 5 milioni di TEU**. Tutto il resto, cioè circa altrettanto, transita

senza nemmeno uscire dalla cinta doganale, cioè senza effettuare stoccaggi o lavorazioni della merce.

La Germania, invece, attraverso i porti del Nord, gestisce un traffico di container quattro volte superiore a quello che sarebbe giustificato dal volume delle merci importate o esportate dal Paese: **in realtà la Germania svolge un ruolo di piattaforma logistica al servizio di altri Paesi, tra cui sicuramente l'Italia.** Secondo l'Istituto di Ricerca Fraunhofer, la logistica costituisce in Germania il terzo datore di lavoro, dopo l'industria dell'auto e quella chimica, **con 2,6 milioni di occupati.** In Italia sono **500 mila gli addetti** dell'intero settore trasporto merci e logistica. **Non siamo ancora all'anno zero, ma quasi.**

Questo confronto testimonia da solo quanto rilevante sia il gap tra due Paesi della Unione Europea proprio in termini di utilizzo di due distinte rendite di posizione quella del Mare del Nord e quella del Mediterraneo. Purtroppo questa dicotomia sarebbe diventata sempre più irreversibile se, alla fine degli anni '90 non ci si fosse convinti che: **la logistica stava sempre più diventando un mercato globale, come quello dei beni di consumo o dei servizi finanziari, mercato che si misura non in decine di miliardi, ma in milioni di miliardi di euro.** Il nostro obiettivo diventava quindi la conquista di uno spicchio di mercato nel grande business della logistica mondiale.

D'altra parte stavano cambiando davvero tutti gli approcci alla logistica; bastano pochissimi dati per misurare tale

rivoluzione: nel 1990 circolavano nel mondo circa **40 milioni di TEU**; oggi sono oltre **400 milioni di TEU**.

Mentre fino alla fine degli anni '80 il traffico container si presentava dominato dagli Stati Uniti, oggi il primo porto americano (Los Angeles) è solo decimo in una classifica che vede, ai primi otto posti, sei porti asiatici (**Singapore, Hong Kong, Shanghai, Shenzhen, Kaohsiung, Busan**) e un porto mediorientale (**Dubai**), e solo un porto europeo (**Rotterdam**). In particolare ciò che colpisce di più è la esplosione, negli ultimi cinque anni, di tre porti cinesi:

- **Singapore è passato da 17 milioni di TEU nel 2002 a 25 milioni di TEU nel 2007**
- **Shanghai è passato da 8,6 milioni di TEU nel 2002 a 22 milioni di TEU nel 2007**
- **Shenzhen è passato da 7,6 milioni di TEU nel 2002 a 18,4 milioni di TEU nel 2007**

**Nella classifica europea, i primi porti italiani sono Gioia Tauro, al settimo posto con 1/3 dei TEU movimentati rispetto a Rotterdam, e Genova all'undicesimo posto con 1/6 dei TEU di Rotterdam. Nella classifica mondiale Gioia è al quindicesimo posto e Genova al diciottesimo.**

Oggi la metà dei container che girano nel mondo sono di provenienza o destinazione cinese.

**Parlando di milioni di container, l'ordine di grandezza del potenziale valore aggiunto indotto è di decine di miliardi di euro, cioè di 3 – 4 punti percentuali aggiuntivi di PIL.**

Bisogna comprendere che intorno a questo business la partita in Europa è ancora apertissima: non solo i flussi di merce sono sempre meno atlantici e sempre più asiatici attraverso Suez, ma la crescita delle movimentazioni nell'Europa dell'Est – Sud Est e nel Nord Africa renderà il **transit - time** degli scali mediterranei ulteriormente vantaggioso rispetto ai porti del Nord. **L'Italia, quindi, non può perdere questa occasione.**

Il mondo del trasporto portuale e retroportuale, proprio in questo momento di recessione, è molto attento ed al tempo stesso molto preoccupato che si possano commettere quattro imperdonabili errori:

- 1. Una analisi non corretta del fenomeno e delle sue evoluzioni nei prossimi dieci anni;**
- 2. Una sottovalutazione o una sopravvalutazione degli effetti sulle logiche produttive, distributive e di mercato;**
- 3. Una corsa ad offrire porte di accesso al sistema economico europeo scatenando false concorrenze territoriali;**
- 4. Una incapacità nell'offrire opportunità nell'intero processo di stoccaggio, di distribuzione e di commercializzazione dei prodotti.**

Ebbene, questi quattro punti, queste quattro condizioni, ci impongono una attenta analisi sia sulla crisi che il comparto vive oggi, sia sulle possibili evoluzioni.

Il mercato dei trasporti marittimi ha fatto registrare, come detto in precedenza, in questi ultimi anni, un incremento davvero significativo per effetto dei fenomeni di globalizzazione dei mercati e dell'economia nonché dell'imponente crescita delle economie asiatiche, ciò che ha dato un forte impulso all'interscambio via mare, sia nella componente delle esportazioni che in quella delle importazioni.

Solo a partire dal 2007 la fase di marcata espansione dello shipping ha mostrato segnali di rallentamento in coincidenza con le prime turbolenze finanziarie generate dai mutui sub-prime, rallentamento divenuto ancor più critico per effetto della attuale crisi finanziaria internazionale, che ha cominciato ad avere qualche ripercussione sull'economia reale: **non è casuale il recente crollo del "Baltic dry index", che registra l'andamento della domanda di trasporto via mare delle materie prime e, quindi, coglie eventuali fenomeni di contrazione dell'economia proprio nella componente iniziale della catena dei processi economici che interessano il settore marittimo-portuale.**

Non è facile prevedere tutte le ricadute che la attuale crisi finanziaria mondiale verrà a generare, ma è chiaro che lo scenario

di rilancio del settore, che riveste una valenza strategica di primissimo piano, come ampiamente dimostrato degli studi elaborati dal CENSIS nell'ultimo decennio.

Secondo le autorevoli stime di tale Istituto, se si fa riferimento all'aggregato delle attività economiche che attengono ai porti italiani e che in essi si svolgono, si giunge ad una cifra di 105.000 posti di lavoro, con un "fatturato" che si attesta intorno ai 21 miliardi di euro e che, pertanto, contribuisce alla ricchezza nazionale e, quindi, al prodotto interno lordo, per un pari importo.

Il settore portuale, di conseguenza, deve ottenere la massima attenzione da parte del Governo anche considerato che, in uno scenario caratterizzato dall'offerta di innumerevoli opportunità, la situazione dei porti italiani presenta attualmente alcuni elementi critici che ne stanno compromettendo la piena competitività rispetto agli altri porti mediterranei e nordeuropei, nonostante il vantaggio legato alla loro privilegiata posizione geografica, che si colloca al crocevia delle principali direttrici di traffico nord-sud ed est-ovest. D'altra parte, grazie anche alla politica di questo Governo attenta ai Corridoi Comunitari ed attenta al rapporto tra il Mediterraneo ed i Corridoi, **il Mediterraneo è divenuto uno dei centri nevralgici della politica mondiale. Sembra il laboratorio del mondo in divenire.** Ormai il Mediterraneo non ha più Fos, Genova, Gioia Tauro, Taranto, Trieste, ecc. Il Mediterraneo ha Damietta, Alessandria d'Egitto, ha in corso

l'allargamento del Canale di Suez, ha Kooper, ha Bar, ha Algesiras.

Dobbiamo ammetterlo, le criticità che ostacolano lo sviluppo della portualità nazionale risiedono essenzialmente nel fatto che i porti italiani:

- a) subiscono un notevole deficit infrastrutturale rispetto ai porti degli altri Paesi europei e mediterranei, in particolare di Spagna e Nordafrica;
- b) hanno scarsità di spazi, aree, banchine e bacini profondi per “cavalcare l'onda” del boom del traffico containerizzato e di altre tipologie di traffico che richiedono fondali adeguati alle navi di nuova generazione;
- c) sono spesso penalizzati da una eccessiva burocratizzazione della attività amministrativa che ha rallentato, tra le altre cose, la realizzazione di nuove opere. Penso, soprattutto, alle farraginose procedure di approvazione dei piani regolatori portuali e delle loro varianti;
- d) sono ancora scarsamente serviti da connessioni ferroviarie e stradali con l'entroterra e con le grandi reti di trasporto;
- e) le autorità portuali, oltre ad avere una governance inadeguata, sono spesso soggette a limiti, tetti di spesa, vincoli e “tagli” di risorse che, pur giustificati da esigenze di finanza pubblica, ne condizionano pesantemente l'esercizio delle attività istituzionali.

La politica di rilancio dei porti deve, pertanto, muovere prioritariamente dalla rimozione delle sopra ricordate criticità che rendono meno competitiva la portualità italiana, ma deve anche tener conto dell'esigenza di riconfigurare un disegno strategico complessivo che consenta ai porti del nostro Paese di "fare sistema", di acquisire la "massa critica" necessaria a fronteggiare un mercato in rapida evoluzione e la concorrenza sempre più agguerrita degli scali marittimi dell'area mediterranea, che condividono con i porti italiani alcuni di quei vantaggi geo-economici che ho in precedenza evidenziato.

Se non si provvede in tal senso, riattivando il processo di infrastrutturazione, completando il processo di autonomia finanziaria delle autorità portuali e rendendo più efficienti i servizi resi dai porti, la portualità italiana rischia di essere esclusa dai grandi flussi del traffico internazionale e di recitare un ruolo marginale e di basso profilo.

Si rende, dunque, improrogabile una revisione della legislazione portuale che sia in grado di eliminare le criticità alle quali ho fatto cenno e, al riguardo, preannuncio la volontà di presentare un disegno di legge governativo che sia comunque frutto di previa condivisione con il Parlamento e possa, così, avere un rapido iter approvativo.

L'obiettivo dell'incremento dei traffici marittimi e del recupero di competitività del Paese può essere perseguito

che prevede anzitutto:

- a) il completamento dell'autonomia finanziaria delle autorità portuali;**
- b) la definizione equilibrata dei rapporti tra gli organi delle autorità portuali e la valorizzazione della governance;**
- c) la semplificazione delle procedure di approvazione dei piani regolatori portuali e delle loro varianti;**
- d) lo sviluppo delle connessioni intermodali;**
- e) l'offerta di servizi caratterizzati da efficienza ed economicità;**
- f) la modernizzazione del sistema di assegnazione delle concessioni demaniali di aree per l'espletamento delle operazioni portuali;**
- g) la semplificazione delle procedure concernenti i dragaggi dei fondali.**

In relazione alla **autonomia finanziaria**, va premesso che in precedenti leggi finanziarie è stata prevista l'attribuzione, alle autorità portuali, del gettito della tassa erariale e della tassa di ancoraggio, nonché la devoluzione, alle stesse, anche di una quota dei tributi diversi dalle tasse e dai diritti portuali, allo specifico fine della realizzazione di opere e servizi previsti nei piani regolatori portuali e nei piani operativi triennali.

Tuttavia la previsione da ultimo richiamata non ha trovato sostanziale attuazione, così come la norma che aveva previsto la definizione delle modalità attuative della partecipazione delle Regioni all'incremento delle riscossioni

1 - valore aggiunto e delle accise relative alle

operazioni nei porti e negli interporti, ai fini del finanziamento di investimenti volti al potenziamento della rete infrastrutturale e dei servizi nei porti e nei collegamenti stradali e ferroviari per i porti stessi, con priorità per gli interventi riguardanti i porti ricompresi nelle circoscrizioni delle autorità portuali.

Il mancato completamento dell'autonomia finanziaria delle autorità portuali ha così prodotto una contrazione del processo di infrastrutturazione portuale fortemente negativa, la quale ha di fatto impedito anche il pieno sviluppo delle autostrade del mare ed il conseguente alleggerimento del traffico gommato.

Si ritiene utile, pertanto, nelle more di un effettivo processo di completamento della autonomia finanziaria, verificare la possibilità di istituire, per ora, considerando le disponibilità finanziarie limitate, un nuovo sistema che consenta alle citate Autorità, al fine della realizzazione di opere previste nei piani regolatori portuali e piani operativi triennali, di stipulare contratti di mutuo di durata anche pluridecennale con la **Cassa Depositi e Prestiti**, utilizzando così le nuove potenzialità offerte alla stessa Cassa dal decreto di recente sottoscritto dal Ministro della economia e delle finanze.

E' altresì opportuno, in tale contesto, agevolare la possibilità, per le autorità portuali, di ricorrere comunque a forme di compartecipazione del capitale privato, anche secondo la disciplina della tecnica di finanza di progetto di cui al codice dei

