



**DOTTORATO DI RICERCA**

**Diritto ed Economia**

**IL SISTEMA PORTUALE ITALIANO:**

**vincoli ed opportunità**

**LAURA LUNGHI**

**Anno Accademico 2011**

**UNIVERSITA' LUISS GUIDO CARLI**

**Facoltà di Giurisprudenza**

**Dottorato di ricerca in Diritto ed Economia**

**XXIII ciclo**

**Coordinatore: Prof. Avv. Marcello Clarich**

**IL SISTEMA PORTUALE ITALIANO:**

**vincoli ed opportunità**

Relatore: Chiar.mo Prof. Avv. Marcello Clarich

Dottoranda: Laura Lunghi

## ABSTRACT

Lo scenario europeo dell'ultimo decennio è caratterizzato da un allargamento dello spazio economico e da una crescita di competitività che richiede maggiore efficienza al sistema produttivo degli Stati membri e delle imprese che vi operano.

Le relazioni commerciali, politiche e sociali del sistema Europa seguono l'efficienza delle reti infrastrutturali<sup>1</sup> che le sostengono in forza del nesso di causalità tra dotazione infrastrutturale<sup>2</sup> di un Paese ed il suo sviluppo economico<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>“La nozione di infrastrutture si riferisce a risorse materiali ed immateriali strumentali agli obiettivi territoriali consistenti secondo l'Atlante statistico territoriale dell'Istat nelle reti e nei servizi di trasporto (stradale, marittimo, ferroviario, aeroportuale), di energia (energia elettrica, gas naturale), dell'ambiente (acqua, rifiuti, aria), nelle strutture sanitarie (ospedali e centri di assistenza socio-sanitaria), quelle universitarie (atenei e offerta didattica), nelle attività di innovazione, ricerca e sviluppo, le strutture del turismo, della cultura, del commercio e dell'intermediazione monetaria (servizi bancari e postali). La dottrina enuclea una nozione di opere pubbliche più dettagliata, ovvero salvo le infrastrutture relative alla difesa (demanio militare e servizi della difesa, dunque caserme e residenze militari, impianti sportivi e ricreativi militari, depositi militari, stabilimenti tecnici, ospedali militari, ecc.) comprende: a) opere stradali e infrastrutture dei trasporti (autostrade, strade, ferrovie, tranvie, filovie, ecc., aeroporti); b) opere marittime (porti, fari, semafori, opere di difesa delle coste, scavi di fondali marini, ecc.); c) opere idrauliche (argini ai fiumi, scolmatori, rettifica di corsi di fiumi e torrenti, drenaggio di corsi d'acqua, canali navigabili, porti fluviali, ecc.); d) opere igieniche (fognature, impianti di depurazione di acque, mercati pubblici, cimiteri, edilizia sanitaria e ospedaliera, risanamento di aggregati abitativi, ecc.); e) opere di urbanistica e di edilizia, attinenti all'esecuzione di piani urbanistici, alle abitazioni popolari e ai relativi servizi, alla ristrutturazione di centri storici, alla ricostituzione di ambienti paesaggistici, ai parchi, ai giardini urbani, ecc.; f) opere di edilizia pubblica (edifici per uffici, scuole e università, per musei, per biblioteche, per archivi, ecc.); g) opere di telecomunicazioni, impianti sportivi e ricreativi, ai parchi naturali, alle zone industriali, alla bonifica agraria, all'assetto idrogeologico e alla riforestazione, alla valorizzazione e alla protezione di beni culturali immobiliari (scavi archeologici, palazzi, chiese, castelli, ecc. dichiarati beni culturali), allo smaltimento di rifiuti. Vi sono poi opere che per l'appartenenza e la destinazione non sarebbero pubbliche, ma che la Legge qualifica tuttavia pubbliche quanto alla costruzione: così gli edifici per abitazione di cooperative edilizie, così – nel Mezzogiorno - le sedi per stabilimenti industriali” (...). Così GIANNINI M.S. *Le infrastrutture fisiche e telematiche per la città del XXI secolo*, Collana Studi Urbanistici, 1995.

<sup>2</sup> Sul tema, v. BANCA D'ITALIA (2007), “Un nuovo metodo per misurare la dotazione territoriale di infrastrutture di trasporto” (a cura di MESSINA G.), in *Temi di discussione*, n. 624/Aprile 2007; idem,

Analizzando il tema “infrastrutture italiane di trasporto” nel suo complesso, il primo fenomeno rilevabile è senz’altro un sostanzioso ritardo, noto come “gap infrastrutturale” affrontato nel primo capitolo.

Nella serie di fattori negativi che contribuiscono a formare il gap, ruolo chiave è assunto dalla scarsa programmazione.

Nel corso degli ultimi quindici anni il legislatore italiano ha emanato numerosi grandi disegni programmatici: dal “Libro Bianco” del Governo Dini, al Piano dei Lavori pubblici del Ministro Costa, al Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (P.G.T.L.)<sup>4</sup>, alla Legge Obiettivo e Piano delle Infrastrutture Strategiche (P.I.S.)<sup>5</sup> del Ministro Lunardi, al Piano per la Mobilità del Ministro Bianchi e di nuovo alla Legge Obiettivo.

Ma l’impatto dei disegni legislativi adottati dai Governi italiani sulla riduzione del gap è stato poco significativo nonostante, ad esempio, obiettivi significativi della legislazione (quali il rilancio del Mezzogiorno o il riequilibrio modale dalla gomma al ferro del P.G.T.L.)<sup>6</sup>.

In grandi linee ed a titolo di prima indicazione, è possibile elencare alcune delle ragioni di tale fallimento.

La prima ragione è nella mancanza di rispetto dell’agenda, spesso per la necessità di rispondere ad esigenze contingenti con mutamento di strategie, continua revisione di prezzi e previsioni

---

(2009), “*Il sistema portuale italiano: un’indagine sui fattori di competitività e di sviluppo*” in *Questioni di economia e finanza (Occasional papers)*, numero 39, Roma.

<sup>3</sup> “*Le reti sono le arterie del grande mercato unico che risente di ogni strozzatura, di ogni anello mancante nelle infrastrutture e della mancanza di interoperabilità fra modi e sistemi diversi. Tali mancanze soffocano la competitività e impediscono di accedere a nuovi mercati, tenendo quindi i livelli di occupazione in Europa al di sotto del loro vero potenziale*”. (COMMISSIONE EUROPEA, *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, Bruxelles, 12 settembre 2001).

<sup>4</sup> Il P.G.T. (Piano Generale dei Trasporti), realizzato con un Comitato interministeriale, integrato da cinque presidenti delle Regioni designati dalla conferenza permanente dei presidenti delle Regioni è stato approvato con D.P.C.M. del 10 aprile 1986, aggiornato con D.P.R. del 29 agosto 1991 ed attualmente vige il P.G.T. approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 marzo 2001 e adottato con D.P.R. 14 marzo 2001.

<sup>5</sup> Legge 21 dicembre 2001, n. 443 recante “*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*” (Testo coordinato alla Legge 1 agosto 2002, n. 166 e alla Legge 31 ottobre 2003, n. 306) (Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2001, Suppl. Ordinario n. 279).

<sup>6</sup> MINISTERO DELL’AMBIENTE E MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI (2000), *Piano generale dei trasporti e della logistica*, Roma.

realizzative (ad esempio il trasferimento delle opere dal P.G.T.L. al P.I.S. che ha svuotato di senso la pianificazione).

Il costante cambio di strategia a fronte di emergenze ha comportato decisioni inefficaci, temporanee produttive di ulteriori esternalità negative (quali, ad esempio, l'aumento delle opere su gomma rispetto a quelle su ferro ed uno spostamento dei fondi destinati al sud a favore del nord), quando invece una buona programmazione a monte avrebbe guidato stabilmente e risolto anche quelle situazioni (improvvisate) qualificate come emergenze (un esempio efficace è dato dalla situazione emergenza traffico).

A parere di chi scrive, la politica di un Paese nel settore dei trasporti deve seguire la logica del minor numero di km percorsi con allocazione efficiente delle risorse per conseguire vantaggi concreti per la collettività. Questa logica del trasporto “per l'ambiente” e “per il territorio” ha già in sé stessa il consenso dei diversi livelli sociali, politici e amministrativi perché nasce con la condivisione dei valori collettivi che sono alla base di qualsiasi intervento pubblico.

Se questa logica fosse diffusa alla cittadinanza con un'informazione attenta, equilibrata e soprattutto obiettiva sulle scelte politiche adottate, sarebbero ininfluenti e residuali anche i fenomeni quali il noto “Nimby” (*not in my back yard*)<sup>7</sup>.

La seconda ragione è nell'assenza di un buon modello negoziale.

La generalità degli interessi pubblici e privati coinvolti nella realizzazione di infrastrutture necessitano di modelli negoziali certi e vincolanti che forniscano la totalità delle clausole di garanzia e che siano idonei ad accompagnare le operazioni di finanziamento e costruzione per l'interno arco di tempo stimato.

Per un efficace modello negoziale occorrono poche regole chiare e semplici che consentano al decisore pubblico programmatore di usufruire concretamente del *know – how* realizzativo del privato. In Italia, purtroppo, coesistono troppe regole complicate che generano conflitti, dubbi interpretativi, contenzioso a vari livelli che scoraggiano l'intrapresa privata.

La terza ragione è nell'assetto dei poteri decisori.

La riforma del Titolo V della Costituzione e l'attuale assetto dei poteri decentrato con il gioco delle competenze tra Stato centrale ed Enti territoriali importa la necessità assoluta di stabilire quale Ente di governo sia responsabile per le grandi opere. Nonostante il contributo interpretativo della Corte Costituzionale mirato a stimolare la cooperazione tra livelli di governo, in Italia permane il problema del nodo istituzionale rilevante per le infrastrutture di trasporto.

---

<sup>7</sup> LESBIREL H., *Nimby Politics in Japan*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

Ad avviso di chi scrive, pianificare il territorio nazionale in chiave infrastrutturale, significa anche rispetto della gerarchia degli interessi coinvolti, dunque comporta il posizionamento dell'interesse statale come perno dell'azione politica ed il coinvolgimento dei livelli regionali e locali di governo a seconda della localizzazione delle opere. Ciò comporta un ruolo di coordinamento efficace che porti a compimento un'opera secondo le finalità cui è preordinata senza cedere a pressioni territoriali che in una logica dell'opera costruita con l'unanimità dei consensi ne renderebbe troppo costosa la realizzazione.

La quarta ragione è nella scarsa progettualità.

Migliorare la programmazione significa migliorare la progettualità, che deve essere intesa come strumento di verifica tecnica, ambientale e socio-economica, oltre che come strumento di informazione e di confronto<sup>8</sup>.

La logica di una buona progettualità comporta procedure chiare e rigorose in tempi certi.

Una buona progettualità, valuta i costi sociali ed ambientali dell'infrastruttura in relazione ai benefici generati sulla collettività che partecipa alla quota di benefici in termini di *royalties* o di riduzioni fiscali. La buona progettualità è connessa alla logica comunitaria del *programme and project assesment* ovvero della cultura della valutazione. La valutazione deve entrare come logica operativa a di sistema, non come mero adempimento: si tratta di un percorso fondamentale sia per il passaggio immediatamente successivo (l'acquisizione del consenso), sia per la nuova programmazione per altre opere, costituendo un panel di aspetti positivi e negativi. Solo sulla base di una buona progettazione e di una buona valutazione sarà possibile impostare procedure efficienti di acquisizione del consenso, basate non su procedure di consultazione da attivarsi dalle fasi preliminari della progettazione e secondo tempistiche stabilite mirate alla decisione.

La quinta ragione è nell'apparato amministrativo inefficiente.

Governare processi complessi e impegnativi come la programmazione e la realizzazione delle infrastrutture necessita di un buon apparato amministrativo: la Pubblica Amministrazione che segue gli snodi fondamentali del progetto deve poter ideare, elaborare, selezionare i partner controllandone l'operatività. In sostanza, è necessario riqualificare la domanda pubblica esigendo prestazioni qualitativamente elevate.

---

<sup>8</sup> Come autorevolmente osservato, "la pianificazione [...] richiede sempre che si elabori un progetto, che lo si verifichi quanto alla realizzabilità, indi che si stabiliscano risorse, tempi, spazi, eventuali modi, per la realizzazione" GIANNINI, M.S. *Pianificazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè vol. XXXIII, 1983.

Le cinque ragioni indicate come cause del fallimento della programmazione italiana nel settore delle infrastrutture di trasporto appaiono fondamentalmente lo specchio di scelte politiche.

Accanto all'inefficiente programmazione vi è poi la questione del finanziamento.

Una politica efficiente di governo del territorio non può prescindere dal considerare lo stretto rapporto fra programmazione e finanziamento in quanto l'individuazione delle necessità infrastrutturali deve necessariamente comprendere anche l'identificazione delle risorse indispensabili alla realizzazione delle opere in una connessione tra mezzi ed obiettivi che è caratteristica delle attività protratte nel tempo<sup>9</sup>.

Le reti infrastrutturali di trasporto, infatti, si programmano dal lato del decisore politico pubblico e si realizzano anche con il binomio pubblico-privato<sup>10</sup>. Sulla necessaria correlazione fra programmazione e finanziamento la Corte dei Conti italiana, peraltro, ha rilevato che è possibile programmare un'opera pubblica soltanto avendo presente il suo costo e la compatibilità con il bilancio pubblico e che è censurabile la "programmazione rovesciata" per cui l'opera è decisa sulla base degli stanziamenti disponibili e degli stanziamenti "in bianco" poiché la programmazione ha il carattere della "irrinunciabilità"<sup>11</sup>.

Ciò premesso, l'esperienza maturata ed il dato empirico evidenziano che per ottenere risultati le infrastrutture di trasporto non possono prescindere dal coinvolgimento del settore privato che nel PPP (Partenariato Pubblico – Privato)<sup>12</sup> realizza la "forma di cooperazione tra le autorità

---

<sup>9</sup> Sul tema, cfr. STICCHI DAMIANI E., *La programmazione dei lavori pubblici*, in *Trattato sui contratti pubblici*, diretto da SANDULLI M.A., DE NICTOLIS R., GAROFOLI R., Milano, Giuffrè, vol II, 2008.

<sup>10</sup> In proposito, si leggano le riflessioni di ASCHAUER D.A., *Is Public Expenditure Productive?*, *Journal of Monetary Economics*, 23, 1989; MORRISON C. SCHWARTZ A., *Distinguishing External from Internal Scale Effects: The Case of Public Infrastructure*, *The Journal of Productivity Analysis*, Vol. 5, 1994; Id., *Public Infrastructure, Private Input Demand, and Economic Performance in New England Manufacturing*, *Journal of Business & Economic Statistics*, Vol. 14, No. 1, 1996, pp. 91 ss.; Id., *State Infrastructure and Productive Performance*, *The American Economic Review* Vol. 86, No. 5, 1996, pp.1095 ss.

<sup>11</sup> Cfr., tra le altre, Corte dei Conti, Sezione di controllo di legittimità sugli atti del Governo, delibera n. 38/2001/G.

<sup>12</sup> Lo schema elementare del partenariato in Europa risale al XIII secolo. Le prime operazioni di cofinanziamento pubblico-privato in Europa, che vengono fatte risalire addirittura al 1299, quando la Corona inglese negoziò una forma di prestito con i Frescobaldi per sviluppare una miniera d'argento nel Devon. Anche le spedizioni commerciali nel XVII e XVIII secolo furono finanziate sulla scorta di progetti: gli investitori fornivano i fondi alle Compagnie delle Indie Olandesi per le spedizioni che esse effettuavano in Asia ed in cambio veniva loro riconosciuta la liquidazione del carico delle merci in proporzione alla quota di partecipazione.

pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio"<sup>13</sup>. Il PPP comprende la necessità di integrare o sostituire i tradizionali meccanismi a fronte della generalizzata contrazione degli investimenti pubblici (in parte dovuta alle esigenze di contenimento della spesa imposte in Europa dal Trattato di Maastricht del 1992) con la garanzia di qualità complessiva delle infrastrutture realizzate e dei servizi erogati per l'introduzione di meccanismi che stimolino l'effettiva concorrenza sui costi di realizzazione e di gestione.

Con riferimento alle azioni possibili sul reperimento di risorse private, il primo elemento che gli operatori del settore pongono in evidenza è la assoluta necessità di basi progettuali e finanziarie sicure, con condizioni di recupero dei capitali investiti certi ed a basso rischio. Programmare e gestire risorse con progetti e valutazioni tecnico-economiche e finanziarie attendibili, significa dare certezza realizzativa alle opere attraendo capitale privato.

Le decisioni di investimento devono seguire valutazioni tecniche ed economico-finanziarie oggettive e confrontabili, proprio per massimizzare l'impiego efficace delle risorse e definire la loro allocazione efficiente. L'analisi finanziaria dei progetti e la quantificazione delle varie opportunità di valorizzazione dei servizi generati dell'infrastruttura dovrebbero diventare elementi da inserire nel bilancio dell'opera. Il finanziamento pubblico, peraltro, dovrebbe essere complementare in funzione delle carenze di domanda (e di rientri da tariffe) e dell'efficacia dell'opera sul piano della sua valenza strategica. In conclusione sul punto, la certezza della pianificazione finanziaria dipende direttamente dall'attendibilità della progettazione tecnica e dei tempi di esecuzione, per questo bisogna investire di più sulla qualità progettuale.

Verso politiche di modernizzazione della progettazione del sistema di infrastrutture di trasporto e dei servizi si stanno peraltro muovendo tutti i principali sistemi economici.

L'America ha posto tra le priorità 2010 la ristrutturazione del sistema stradale e la realizzazione di linee ferroviarie ad Alta Velocità nell'ambito di un pacchetto di investimenti di circa 45 miliardi di dollari, che coinvolge inoltre anche le reti di trasporto ferroviario, metropolitano e tramviario in ambito urbano e il sistema dei servizi di trasporto pubblico locale<sup>14</sup>. In Francia

---

<sup>13</sup> Commissione Europea, Libro verde, 2004, 327 del 30 aprile 2004.

<sup>14</sup> L'*American Recovery and Reinvestment Act* of 2009 (ARRA) prevede con riferimento al settore dei trasporti prevede 27,5 miliardi di dollari per l'ammodernamento di autostrade e ponti; 8 miliardi per la realizzazione di reti ferroviarie di trasporto passeggeri con priorità per la rete ad AV; 6,9 miliardi per la fornitura di materiale per i progetti di trasporto pubblico; 1,3 miliardi a favore di *Amtrak*, gestore pubblico dei servizi di trasporto passeggeri ferroviario; 100 milioni di dollari per le agenzie di trasporto pubblico urbano; 750 milioni per la realizzazione di nuove reti ferroviarie, metropolitane o tramvie urbane; 750 milioni per la manutenzione della rete di trasporto esistente. Cfr. ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC (2002), *Commercial Development of Regional*



sono incrementati di circa 4 miliardi di euro gli investimenti realizzati dalle grandi imprese di proprietà pubblica nella modernizzazione e nello sviluppo delle reti e dei servizi di trasporto ferroviario e autostradali<sup>15</sup>. La Germania ha stanziato circa 1 miliardo di euro per accelerare la realizzazione degli obiettivi nel settore ferroviario, autostradale, delle vie d'acqua interne e nella protezione ambientale miliardo di euro per ciascun obiettivo<sup>16</sup> con la meta di investimenti annui nell'ordine di 11 miliardi euro; la Spagna ha stanziato 8 miliardi di euro per infrastrutture medio piccole a vantaggio dei piccoli Comuni nel segno della sicurezza stradale e per la promozione di una mobilità urbana sostenibile<sup>17</sup>.

Occorre comunque rilevare che a fronte di un condiviso e proattivo approccio all'argomento "trasporti", gli Stati membri seguono logiche, tecniche, valutazioni differenziate tra loro che non agevolando la creazione di una vision europea sul punto.

L'analisi delle priorità, della localizzazione delle opere, la selezione dei modelli contrattuali rimane limitata a livello nazionale e manca di una proiezione uniforme almeno di lungo periodo verso la nascita di standard europei omogenei.

In Italia negli ultimi anni vanno comunque rilevati gli studi sulla migliore allocazione della spesa pubblica improduttiva, si pensi, ad esempio, alla riduzione della spesa corrente improduttiva ed la sua riallocazione in quella per opere pubbliche, o alla possibilità di riallocare la spesa con priorità agli investimenti immediatamente realizzabili, rispetto a quelli ancora lontani dalla cantierabilità. Ma per il futuro occorre dedicare un'attenzione quasi esclusiva al settore infrastrutturale nel suo complesso andando anche oltre le previsioni di spesa indicate dal Governo negli ultimi D.P.E.F (e nel 2010 nella D.F.P.) che puntano ad aumentare il flusso di risorse tra mezzo punto e un punto percentuale di PIL (una cifra tra 10 e 15 miliardi di euro in più l'anno, rispetto all'andamento medio degli ultimi anni, che è stato intorno ai 30 miliardi di euro).

Alla luce delle considerazioni sopra effettuate, stante il peso della qualità e dell'efficienza delle infrastrutture di trasporto in un Paese moderno, tale argomento ed ogni politica intorno al tema "trasporti" dovrebbe essere al centro della politica istituzionale dei Governi europei e del nostro

---

*Port as logistics Centres*, United Nation, New York; v. anche, ESPO, *Factual report on the European Port Sector*, 2004-2005.

<sup>15</sup> Cfr. l'operatore ferroviario francese (S.N.C.F.) ha fissato investimenti in nuovo materiale ed ammodernamento della rete per circa 700 milioni di euro tra il 2009 ed il 2010 anche anticipando gli ordini.

<sup>16</sup> Dal *Konjunktur Paket II*, emerge che gli investimenti saranno indirizzati a progetti di piccola dimensione, attivabili a livello di *Länder* e idonei a fornire immediato sostegno al settore dei trasporti e al sistema delle imprese.

<sup>17</sup> INCALZA E., TRAMONTI I., *La mobilità - Una occasione per produrre ricchezza*, 2005, Marsilio Editori, Venezia.

Governo. L'argomento "infrastrutture di trasporto" dovrebbe essere sempre al centro del dibattito sulle prospettive di rilancio e di crescita della nostra economia perché le sue inefficienze frenano la competitività del tessuto produttivo<sup>18</sup>.

Nell'indagare le ragioni del ritardo italiano sull'argomento in analisi, chi scrive si è astratto dal contesto socio economico e culturale spostando il proprio osservatorio dal centro storico della capitale ad un ipotetico punto di osservazione aereo tale da consentire una visione fisica del nostro Paese. La geografia del nostro Paese, segnatamente, penisola europea consente una focalizzazione perfetta delle potenzialità e delle criticità in tema di trasporti.

La globalizzazione dei mercati ha creato la congestione della nostra offerta di trasporti soltanto nei principali nodi di traffico che risultano "strozzati" su loro stessi. Il primo effetto negativo è la penalizzazione del territorio limitrofo dovuta principalmente al fatto che l'Italia è carente di un sistema di imprese della logistica con ramificazione territoriale e dimensione idonea a fornire soluzioni integrate eco-compatibili. L'Italia, in sostanza, non ha sfruttato il potenziale di complementarità e di integrazione fra infrastrutture e nodi già esistenti<sup>19</sup>.

Le considerazioni sopra effettuate hanno un peso maggiore negli ultimi anni in cui, proprio la globalizzazione dei mercati ha comportato profondi cambiamenti nei sistemi economici degli Stati europei; per citare una catena di effetti, dall'internazionalizzazione delle imprese, alla recentissima grave crisi economica e finanziaria che sta interessando costantemente le realtà produttive modificando gli assetti del commercio mondiale.

Tali trasformazioni hanno influito significativamente sul ruolo del trasporto e della logistica ed è proprio in questo scenario che l'Italia deve affrontare nuove sfide commerciali e raggiungere livelli di competitività adeguati al contesto comunitario ed internazionale.

Data la forte premessa sul tema "trasporti", la trattazione giunge al cuore dell'analisi.

L'osservazione fisica del nostro Paese a partire dalla geografia della penisola conduce chi scrive ad affermare che per realizzare una vera integrazione modale tra interporti efficienti, reti viarie e ferroviarie è necessario stabilire delle priorità. La politica deve fissare delle priorità che si sostiene debbano coincidere con la cura delle infrastrutture portuali.

---

<sup>18</sup> Sul rapporto con il sistema infrastrutturale italiano, v. GERVASONI A. (a cura di) (2006), *Infrastrutture e competitività*, Egea, Milano.

<sup>19</sup> "Il sistema di infrastrutture e i servizi che consente di attivare assicurano e favoriscono la funzionalità del suo tessuto produttivo e migliorano in generale la qualità della vita delle persone che ne fanno parte (...) Se dunque l'aspetto che rileva è la natura strumentale delle infrastrutture, qualsiasi politica infrastrutturale dovrebbe essere pensata e valutata per la sua capacità di legare insieme le diverse parti del sistema consentendo a quest'ultimo di conseguire i propri obiettivi di crescita e di benessere meglio di quanto avrebbe potuto fare altrimenti..." (POZZI C. (2008), *Metodi e obiettivi delle scelte infrastrutturali*, in *l'Industria*, n.s., a. XXIX).

La priorità innanzitutto politica attribuita alle infrastrutture portuali è maturata con una doppia riflessione che tiene conto, propriamente, del dato geografico e delle performance di settore.

A partire dal contesto geografico che affida all'Italia un ruolo strategico per lo sviluppo economico produttivo europeo è possibile rilevare alcune caratteristiche significative.

L'estensione costiera della penisola italiana e la collocazione geografica del nostro Paese nel bacino del Mediterraneo evidenziano chiaramente la strategicità economica dei porti nazionali posizionati lungo tre grandi direttrici di collegamento mondiale: due direttrici Est-Ovest, la prima che va dai Balcani e dall'Europa orientale verso l'Europa occidentale e la penisola iberica, la seconda che va dall'Estremo Oriente all'Europa occidentale attraverso il canale di Suez e il Mediterraneo e la direttrice Nord-Sud che va dal Nord Africa e dai paesi del vicino e medio Oriente verso l'Europa meridionale e centrale.

Spostandosi poi sulle performance di settore, i dati rilevati sono incoraggianti.

Studi evidenziano che nell'ultimo quinquennio, il contributo del sistema portuale italiano sul PIL nazionale è di 6,8 miliardi di euro, il traffico merci nei principali porti italiani è aumentato del 15,7% con un incremento dei container movimentati pari al 29%. Il nostro Paese con 268,2 milioni di tonnellate è al primo posto nell'interscambio europeo via mare con le altre grandi aree mondiali con un indotto occupazionale che raggiunge le 70.000 unità.

Se si considera che tra il 2002 ed il 2010 il sistema economico internazionale è stato colpito dalla crisi, si comprende quanto questo settore sia strategico non solo dal punto di vista della produttività nazionale, ma anche per l'occupazione in generale.

Date le ragioni della scelta delle infrastrutture di trasporto come priorità politica per i prossimi anni e focalizzata l'attenzione, in primis, sulle infrastrutture portuali, per i due ordini di ragioni sopra esposti ovvero, strategicità geografica e dati di performance, è necessario studiare l'oggetto "porti italiani" nel regime normativo, nella gestione e nel finanziamento. Il passo successivo e conclusivo, sarà leggere in combinato disposto sia i due ordini di ragioni sopra esposti, dunque, la posizione geografica favorevole, sia le performance, sia le risultanze dello studio, dunque, il regime normativo, la gestione e le tecniche di finanziamento, per offrire alcune indicazioni volte al miglioramento che tengono conto in parallelo delle soluzioni che il Legislatore italiano sta pensando e discutendo in Parlamento nella riforma del sistema portuale,

Esposta l'"impalcatura" della trattazione, nello specifico, l'analisi rileva problematiche di fondo per il settore portuale, già segnalate precedentemente e comuni anche alle altre infrastrutture di trasporto, dunque la necessità di riordino ed aggiornamento della normativa, la necessità di velocizzare le procedure di realizzazione di nuove opere e di consolidamento delle infrastrutture esistenti data anche la carenza di infrastrutture di collegamento: le reti viarie, ferroviarie,

interportuali, aeree sono spesso inadeguate a servire il porto e non sempre riescono a garantire rapidità di smistamento delle merci e dei mezzi.

Nella serie di fattori negativi che contribuiscono a formare il gap italiano anche in questo settore, ruolo chiave è assunto dalla scarsa programmazione e subito dopo dal finanziamento; è necessario il ritorno ad una programmazione efficiente accompagnata al supporto finanziario degli operatori privati che potrebbero aiutare a creare economie ed efficienze in un sistema ancora troppo ancorato al finanziamento pubblico.

Dunque, le proposte per migliorare il settore portuale italiano.

In primo luogo provvedere all'adeguamento del quadro normativo, dunque una più netta autonomia finanziaria delle Autorità portuali ed una definizione più codificata delle tariffe portuali con l'istituzione di un quadro organico delle tariffe applicate dalle Autorità portuali per i servizi offerti.

In secondo luogo, proseguire nelle politiche di sviluppo che favoriscano le relazioni internazionali e le sinergie tra porti nello sviluppo integrato delle strategie logistiche dei vari operatori, territori ed infrastrutture e creare un sistema di agevolazioni che favorisca l'integrazione logistica e la creazione di sistemi tra i porti europei.

In terzo luogo, e soprattutto, indirizzare gli investimenti verso il consolidamento delle infrastrutture già esistenti, programmando opere prioritarie da realizzare, anche complementari o di piccola dimensione rispetto a quelle esistenti, dunque con minore impatto economico, ma tali da consentire un miglioramento del traffico; contemporaneamente favorire il partenariato pubblico privato (PPP) valorizzando il rapporto con il sistema bancario.