

## Il Piano Strategico Nazionale dei Porti e della Logistica ( PSNPL)

Prof Ennio Cascetta

Coordinatore della struttura tecnica di Missione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

In Italia da molti anni la realizzazione delle infrastrutture e, più in generale, le politiche di sviluppo e sostegno ai trasporti ed alla logistica, seguono percorsi autonomi che spesso mancano di un disegno strategico coerente ed integrato, frutto di una chiara visione di sistema. La programmazione per progetti (es. Legge Obiettivo e l'insieme dei progetti delle Regioni) intrapresa dal 2001 ha portato ad una serie di "fallimenti della pianificazione". Basti pensare all'infinito dibattito sul Ponte sullo stretto di Messina o, nel caso del trasporto merci, i numerosi progetti di sviluppo di terminal container in eccedenza rispetto alla domanda di mercato e con evidenti sovrapposizioni e duplicazioni. In tutti i casi elemento comune è stata una carente visione di sistema che ha prodotto, ad esempio, piani di sviluppo dei singoli porti non coerenti fra loro e con lo sviluppo delle infrastrutture di connessione a terra, o progetti autostradali che non tenevano conto dell'effetto rete rispetto ad altre autostrade esistenti o in programmazione e così via. Tutto ciò ha condotto anche ad un eccesso di aspettative rispetto alle risorse effettivamente disponibili, ad un allungamento dei tempi di realizzazione per la gestione non coordinata delle diverse fonti di finanziamento nazionali e comunitarie, ad una incertezza sui Piani Economici e Finanziari che hanno bloccato o molto rallentato gli investimenti di capitali privati. È l'ora di cambiare registro, di avviare una nuova stagione di *pianificazione dei trasporti e della logistica* alle differenti scale territoriali e temporali. È il momento di definire un disegno organico che integri i diversi settori e modalità, superando i localismi e mettendo a sistema le infrastrutture esistenti con le nuove infrastrutture prioritarie.

Questa nuova visione ha animato il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica<sup>1</sup> approvato dal Consiglio dei Ministri nello scorso mese di Agosto. Appare superfluo soffermarsi sui motivi che hanno reso necessario il PSNPL e, del resto, in un sistema così complesso non è plausibile ricondurre le ragioni del ritardo accumulato<sup>2</sup> ad una sola causa. I fattori o con-cause che hanno agito sfavorevolmente sono molti e spesso esterni al sistema dei trasporti. Giova ricordare, infatti, che trasporti e logistica sono pur sempre al servizio della produzione, del commercio e della distribuzione e, pertanto, se è vero che possono essere un importante *driver* per lo sviluppo di questi sistemi, è altrettanto vero che difficilmente riescono a svilupparsi efficacemente in presenza di un tessuto economico e produttivo fragile.

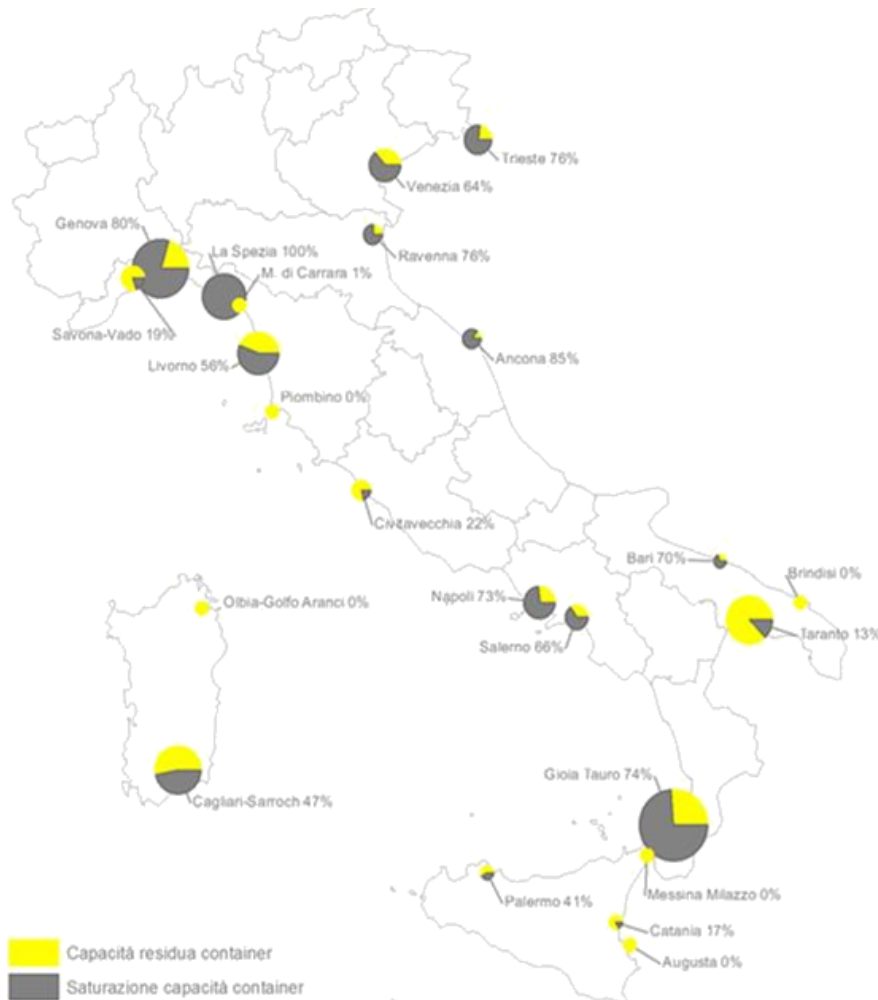
Un elemento che certamente non ha contribuito ad uno sviluppo armonico del sistema portuale italiano, può essere individuato nella eccessiva complessità della *governance*: 24 Autorità Portuali, rette da Comitati portuali pleorici, con oltre 330 membri in tutta Italia, e meccanismi di nomina dei vertici molto complessi. Uno dei primi effetti di questo che potremmo chiamare "Municipalismo Portuale" in cui tutti vogliono fare tutto, è senz'altro una esasperata competizione in tutti i segmenti di mercato, terminal container, rinfuse, RO-RO, cantieristica, crociere, nautica da diporto, terminali energetici, con duplicazione di progetti e spreco di risorse. Basti pensare che ad oggi in ambito portuale sono stati censiti progetti per oltre 5 miliardi di euro, spesso privi di un adeguato supporto di piani industriali o almeno di credibili studi di domanda. Così si rischia di procedere senza una visione di sistema, sia nella pianificazione di investimenti, sia nella progettualità, non solo all'interno del «sistema mare» ma anche lungo l'intera catena del trasporto. Talvolta gli effetti possono risultare macroscopici: nel 2014 la capacità di movimentazione dei terminal container italiani, stimata in circa 16 milioni di TEU, è stata saturata mediamente solo per il 65% (fig.) e tuttavia, se tutti gli interventi previsti fossero realizzati, nel 2020 la capacità complessiva aumenterebbe di

---

<sup>1</sup> Il documento è consultabile al seguente indirizzo web [http://www.mit.gov.it/mit/mop\\_all.php?p\\_id=23923](http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=23923)

<sup>2</sup> L'Italia è al 55° posto per qualità delle infrastrutture portuali secondo il *Global Competitiveness Index* del World Economic Forum ed è solo 13° in UE rispetto al *Logistics performance index* della World Bank (2014)

un ulteriore 40%, a fronte di un incremento di domanda che, anche negli scenari più ottimistici, non supera il 25%. Insomma, se tutti facessero tutto quello che si propongono di fare aumenterebbe ancora il fenomeno della *overcapacity* che già oggi affligge il sistema italiano e che sta creando problemi anche nei sistemi portuali più “concentrati” e dimensionalmente più consistenti del nostro , come il Northern Range e della sponda sud del mediterraneo.



Fonte: PSNPL, quaderni SIPOTRA, dati AP, DIPE 2014

Analogamente, ragionare sugli interventi relativi alla rete ferroviaria, senza ricostruire un quadro unitario che contempli anche l’indirizzo strategico e programmatico di porti, interporti ed altri terminali ferroviari, vuol dire procedere a tentoni. I progetti prioritari devono essere definiti in un’ottica di sistema complessivo e non guardando semplicemente al grado di “maturità” dell’opera (es. cantierabilità o disponibilità di fondi europei).

La frammentazione del sistema della portualità italiana non riguarda solo la programmazione degli investimenti, ma anche le competenze e le procedure che sono alla base della operatività dei porti: 113 distinti provvedimenti amministrativi che regolano l’import/export; 23 soggetti pubblici differenti responsabili dei controlli in porto.

Un altro elemento che caratterizza la portualità italiana è la molteplicità e la ricchezza dei diversi traffici e, più in generale, delle diverse attività economiche collegate alle infrastrutture portuali. Il PNSPL riconosce e mira a valorizzare queste diverse componenti che ovviamente includono ma non si limitano assolutamente

ai terminal contenitori, come spesso è accaduto in passato. Dai collegamenti RO-RO alla crocieristica i porti italiani vantano posizioni di assoluta primazia rispetto a quasi tutti i porti europei e mediterranei.

Sulla base delle analisi del settore condotte a livello nazionale e internazionale, il PSNPL si pone 10 obiettivi e corrispondenti azioni chiave di natura molto diversa (fig.): un forte coordinamento a livello centrale e l'implementazione di una nuova governance, più adeguata alle esigenze di integrazione (piuttosto che di concorrenza) tra realtà portuali contigue (fig.); la semplificazione e lo snellimento delle procedure; il miglioramento dell'accessibilità sia marittima che terrestre (con particolare attenzione ai servizi ferroviari ed intermodali) e l'integrazione del Sistema Logistico, ossia, in particolare, dei sistemi portuali con quelli interportuali.



Fonte: elaborazione su MIT (2015)



Fonte: elaborazione su MIT (2015)

Rispetto a quest'ultimo punto, particolare rilevanza per il Mezzogiorno la assumeranno le Aree Logistiche Integrate (ALI) che, mettendo insieme i vari nodi, *stakeholder* ed enti territoriali di un dato *cluster* dove possono integrarsi attività manifatturiere e logistiche, dovranno promuovere interventi integrati di sviluppo, anche cofinanziandoli con i fondi strutturali. Ebbene, Le nuove AdSP si candidano a svolgere il ruolo di soggetto focale delle ALI e giova ricordare che nel PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, insieme ai

POR, per azioni sulle ALI e, più in generale, per azioni volte al miglioramento della competitività del sistema portuale ed interportuale, sono stati allocati 706 milioni di Euro di fondi FESR. Il tema della integrazione del Sistema Logistico è centrale anche nel documento sulle politiche per la intermodalità ferroviaria attualmente in discussione. Anche qui, infatti, oltre ad un Piano di incentivi certi, duraturi ed efficaci a sostegno dell'intermodalità ferroviaria, si sta riservando particolare attenzione al coordinamento degli interventi su rete ferroviaria e nodi intermodali (porti, interporti e piattaforme logistiche) ed anche alla promozione di Azioni di filiera. Con queste ultime si dovrebbero premiare i nodi intermodali che riescono a fare rete anche oltre i confini della ALI, sviluppando progettualità condivisa in merito a: collegamenti intermodali; interventi infrastrutturali per la risoluzione di bottleneck nell'ultimo miglio ferroviario; integrazione della promozione e del marketing; interventi di corridoio doganale; integrazione e standardizzazione delle ICT.

Un altro aspetto che, in conclusione, merita di essere evidenziato, è che, nonostante le difficoltà e le naturali resistenze al cambiamento, il PNSL è già in fase di attuazione per oltre l'85% delle attività previste, a cominciare dalla *project review*, primo passo per ricondurre ad una visione strategica unitaria lo sterminato parco progetti già in campo. Altre importanti attività su cui si sta lavorando sono: regolamento concessioni; *governance*; sportello unico dei controlli; riforma della normativa su dragaggi ed escavi; incentivi all'intermodalità marittima. Insomma un Piano strategico inteso non come un documento statico, ma una linea di indirizzo dinamica e coerente di diverse azioni di policy che con tempi e modalità realizzative diverse puntano a far diventare il "sistema mare" un importante driver per lo sviluppo economico e la competitività del nostro Paese.