



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA

DOTTORATO DI RICERCA
ANALISI, PIANIFICAZIONE E GESTIONE INTEGRATE DEL TERRITORIO

XXIII CICLO

**Il ruolo delle politiche marittime nello sviluppo delle regioni costiere.
Ipotesi di riequilibrio del sistema portuale siciliano**

Dottorando
arch. Alessandro Carollo

Tutor
prof. Fausto Carmelo Nigrelli

Coordinatore
prof. Francesco Martinico

Anno Accademico 2009/2010

INDICE

PREMESSA

PARTE I LE POLITICHE DEI TRASPORTI MARITTIMI NEL CONTESTO EUROPEO E NAZIONALE.

CAPITOLO 1 L'evoluzione del ruolo dei sistemi portuali nelle politiche europee dei trasporti.

- 1.1 Dal Trattato di Roma alle Reti Trans-Europee di Trasporto. Da dove nasce la politica europea dei trasporti.
- 1.2 Il Libro Bianco del 2001. Da dove parte la nuova politica europea dei trasporti.
- 1.3 La revisione delle reti TEN dopo il Libro Bianco del 2001. Il Rapporto Van Miert.
- 1.4 Il riesame intermedio del Libro Bianco nel 2006 dopo la revisione dei progetti prioritari della rete transeuropea dei trasporti.
- 1.5 Nuovi percorsi. Verso una Politica marittima integrata dell'Unione Europea.
- 1.6 La definizione di una politica europea dei porti. Le prossime sfide dei sistemi portuali.
- 1.7 La revisione della politica europea dei trasporti marittimi fino al 2018. Verso quale futuro dei porti europei?

CAPITOLO 2 La dimensione marittima nelle politiche ordinarie e negli strumenti di piano e normativi in Italia.

- 2.1 Le proiezioni territoriali del "Progetto '80". Una prima visione europea della pianificazione nazionale.
- 2.2 Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica del 2001. Una nuova visione nazionale di sistema nello scenario di sviluppo delle Trans-European Network.
- 2.3 Il Piano per la Logistica del 2006. Il ritorno della programmazione dall'alto.
- 2.4 Le proposte di Piano Generale della Mobilità del 2008 e del nuovo Piano Nazionale della Logistica del 2010. Prospettive future nell'incertezza delle politiche nazionali dei trasporti.
- 2.5 Il riordino della legislazione in materia portuale. La Legge n. 84/94 e le linee guida del 2004 per la redazione dei Piani Regolatori Portuali.

CAPITOLO 3 Le politiche regionali di sviluppo. Percorsi paralleli delle strategie europee attuate a livello locale.

- 3.1 L'evoluzione delle politiche nazionali dei trasporti nei cicli di programmazione comunitaria. L'integrazione delle strategie del Quadro Comunitario di Sostegno del 2000-2006 con il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica.
- 3.2 Il Quadro Strategico Nazionale 2007-13.
- 3.3 Il PON Reti e Mobilità. Verso la definizione della piattaforma logistica del mediterraneo.
- 3.4 La programmazione regionale in atto. Dal Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità all'aggiornamento del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013.

PARTE II LA PORTUALITÀ SICILIANA NELLO SCENARIO MEDITERRANEO.

CAPITOLO 4 Il trasporto marittimo in Sicilia. Criticità di sistema di una regione periferica.

- 4.1 Il sistema della mobilità siciliana. Stato di fatto e raffronto rispetto alle previsioni di Piano.
- 4.2 Il trasporto marittimo degli idrocarburi e il porto industriale di Augusta.
- 4.3 Marginalità del sistema portuale nazionale e regionale nello scenario evolutivo del transshipment.
 - 4.3.1 La dimensione globale del trasporto marittimo containerizzato nel Mediterraneo.
 - 4.3.2 Il miraggio siciliano della Piattaforma Logistica dell'Euromediterraneo.
- 4.4 La navigazione di cabotaggio e l'intermodalità strada-mare. Opportunità di rilancio marittimo di una regione periferica.

CAPITOLO 5 Ipotesi di riequilibrio dell'offerta portuale regionale. Una visione alternativa di sviluppo.

- 5.1 Valutazioni preliminari sull'impatto occupazionale delle attività portuali.
- 5.2 Modelli di organizzazione logistica e di governance portuale.
- 5.3 Ipotesi alternativa di rilancio della portualità.

CAPITOLO 6 Conclusioni

BIBLIOGRAFIA

PREMESSA

Lo sviluppo delle infrastrutture per il movimento delle persone e delle merci è stato caratterizzato fino alla prima metà degli anni '90 da modelli di pianificazione di settore non sempre integrati con gli altri ambiti di intervento del governo delle città e del territorio.

Tale approccio ha più volte determinato una sovrapposizione incoerente delle priorità individuate nelle politiche urbane e dei trasporti con le strategie di sviluppo sostenibile e di tutela del territorio.

La mancanza di un coordinamento dei processi decisionali, sia in ambito comunitario che nazionale e locale, ha generato principalmente due effetti negativi ad oggi ancora presenti.

In primo luogo gli interventi infrastrutturali realizzati hanno causato una minore qualità urbana percepita dalle comunità insediate, oltre che degli impatti ambientali nel territorio non sempre reversibili.

In secondo luogo la mancata concertazione locale delle politiche dei trasporti ha spesso compromesso il pieno utilizzo di risorse finanziarie predisposte dai programmi comunitari, che potevano essere impiegate con maggiore efficacia in altri interventi di sviluppo locale.

Il fallimento dei precedenti modelli di pianificazione di settore ha quindi evidenziato la necessità di adottare nuovi approcci integrati nelle politiche dei trasporti e nell'ambito dello sviluppo locale sostenibile.

A tal fine il ciclo di programmazione comunitaria 2007-13 intende attuare rispetto al passato una maggiore integrazione delle politiche e delle strategie nei vari ambiti tematici attraverso una semplificazione del sistema dei fondi strutturali che vede diminuire il numero degli strumenti finanziari e dei programmi comunitari¹.

Infatti, le attuali politiche regionali dell'Unione Europea prevedono che i processi

¹ Cfr. Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante *disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il Regolamento (CE) n. 1260/1999*.

decisionali e attuativi nella *pianificazione territoriale e dei trasporti* debbano sempre più interagire con i temi dello *sviluppo urbano sostenibile* e della *valutazione degli impatti* che possono scaturire da determinati interventi, strategie o programmi.

Ciò viene confermato dal primo dei tre *Orientamenti Strategici Comunitari*² (“Rendere più attraenti gli Stati Membri, le regioni e le città migliorando l'accessibilità, garantendo una qualità e un livello adeguati di servizi e tutelando l'ambiente”) in cui sono compresi contemporaneamente i seguenti obiettivi:

- Potenziare le infrastrutture di trasporto
- Rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita
- Affrontare l'uso intensivo delle fonti energetiche rinnovabili

Tuttavia, nonostante il forte impulso dato negli ultimi 15 anni in materia di sviluppo sostenibile, nell'articolazione complessiva dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali e dei Quadri Strategici Nazionali prevista nella programmazione 2007/13 spesso permane l'approccio settoriale delle politiche dei trasporti nell'affrontare le singole priorità strategiche relative al governo del territorio, alla tutela ambientale, alla mobilità e allo sviluppo urbano sostenibile.

Ciò risulta ancor più vero per le politiche di trasporto marittimo se consideriamo che, nonostante gli obiettivi europei di mobilità sostenibile, il modello delle *Autostrade del Mare* trova ancora difficoltà ad integrarsi con gli altri modi di trasporto e con le politiche urbane attuate a livello locale.

Infatti la minore competitività del cabotaggio marittimo rispetto all'autotrasporto è dovuta alla non sempre garantita accessibilità alle reti di trasporto terrestri, ma anche ai tempi persi nelle operazioni di imbarco/sbarco nei porti ed alla congestione nelle vie urbane di accesso agli stessi³.

Ciononostante abbiamo ugualmente assistito alla crescita del traffico Ro-Ro in molte aree metropolitane costiere del mediterraneo che costituiscono un forte bacino di utenza ma che presentano soluzioni di continuità territoriale e una carente dotazione di infrastrutture stradali e ferroviarie.

Tale fenomeno è particolarmente evidente nelle regioni costiere periferiche, dove il

² Cfr. Decisione 2006/702/CE del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli *orientamenti strategici comunitari in materia di coesione*.

³ Cfr. Sviluppo Italia, *Le autostrade del mare. Principi ed indirizzi progettuali di riferimento*, Roma, ottobre 2000.

trasporto combinato strada-mare si rileva una scelta obbligata per mancanza di alternative modali, e confluisce nei porti storici urbani sovrapponendosi al traffico veicolare privato e congestionando ulteriormente i nodi urbani con notevoli impatti sull'ambiente marino e costiero.

Sulla base del contesto sopra descritto, la presente indagine parte dall'assunto di base che analizzare il ruolo delle politiche marittime nel complessivo sistema della mobilità vuol dire anche indagare il ruolo dei sistemi portuali nello sviluppo locale delle regioni costiere e nel riequilibrio territoriale.

Pertanto la ricerca si propone di perseguire un duplice obiettivo:

- Analizzare il ruolo attivo che assumono le politiche marittime e le infrastrutture portuali nelle strategie di riequilibrio territoriale.
- Valutare l'efficacia nel contesto locale delle politiche di sviluppo portuale promosse a livello europeo e nazionale.

Nell'attuale ciclo di programmazione europea 2007/13, gli obiettivi di coesione territoriale stanno dando un nuovo impulso alle politiche dei trasporti e agli interventi per la continuità territoriale, al fine di soddisfare una domanda locale di accessibilità e mobilità soprattutto verso i grandi sistemi urbani e le aree costiere.

A tal proposito, nel riesame intermedio del Libro Bianco dei Trasporti del 2001⁴ le attuali sfide della Commissione Europea nelle politiche di mobilità delle persone e delle merci riguardano la *riduzione della congestione urbana* nelle aree metropolitane e il *miglioramento dell'accessibilità* delle regioni periferiche ai principali mercati e centri dell'U.E.

Tuttavia, così come già evidenziato nella *Risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia tematica dell'ambiente urbano*⁵, le politiche di sviluppo messe in atto dall'Unione Europea rischiano di favorire le già prospere aree metropolitane dell'Europa centro-settentrionale, escludendo dalle priorità di intervento i nodi urbani minori e le regioni rurali e periferiche del Continente, che invece sono proprio quelle che registrano i maggiori fenomeni di marginalità territoriale.

⁴ Cfr. COM(2006) 314 def. *Mantenere l'Europa in movimento - una mobilità sostenibile nel nostro continente. Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea*, Bruxelles 2006, pp. 24-25.

⁵ Risoluzione P6_TA(2006)0367 del Parlamento europeo sulla strategia tematica sull'ambiente urbano (2006/2061(INI)), Strasburgo 26 settembre 2006.

Inoltre l'attuale "euforia del programmare e del costruire" induce a riflettere sui possibili impatti ambientali positivi e/o negativi, sulle opportunità socio-economiche e sugli strumenti normativi e urbanistici per la realizzazione e la gestione delle infrastrutture portuali e intermodali nel territorio.

Allo stesso tempo è però opportuno chiedersi se l'attuale approccio ambientale nelle politiche dei trasporti e nei processi di trasformazione urbana e territoriale non sia talvolta troppo unilaterale e prevenuto, senza indicare concrete strategie ambientali che non compromettano la competitività del territorio.

Accade per esempio che la strategia della Commissione Europea per i biocarburanti rischia di rivelarsi un'utopia incapace di fare fronte all'imminente crisi energetica e ambientale, soprattutto quando la stessa UE propone di sostituire entro il 2020 il 10% del petrolio utilizzato nei trasporti con i biocarburanti per abbattere le emissioni di biossido di carbonio e ridurre la dipendenza dagli idrocarburi.

Tuttavia perché ciò sia possibile è necessario impiegare più di un terzo del territorio agricolo europeo per la coltivazione delle piante destinate alla produzione di biocarburanti, compromettendo perciò le coltivazioni autoctone nonché l'habitat e la fauna locali⁶.

Di contro la realizzazione e l'uso delle infrastrutture di trasporto, comprese quelle portuali, comportano le maggiori trasformazioni del territorio, perché creano nuove ripartizioni delle attività nello spazio urbano ed extra-urbano, condizionano i flussi di merci e di persone, modificano l'uso e il valore del suolo, e possono pregiudicare gli equilibri degli ecosistemi attraversati.

Contemporaneamente però esse generano a livello locale e globale nuove opportunità di sviluppo socio-economico, favoriscono gli scambi e le relazioni tra vari sistemi garantendo l'accessibilità ai servizi, l'integrazione di territori periferici a rischio di spopolamento e degrado, e collegano i centri di produzione ai bacini di consumo.

Pertanto l'assenza di reti e nodi per la mobilità integrata nega ai *city users* e ai portatori di interessi locali l'accessibilità ai principali luoghi di attività e quindi l'opportunità di costruire nuovi scenari competitivi per le aree marginali e interne del

⁶ Cfr. Righelato R. e Spracklen D. V., *Carbon mitigation by biofuels or by saving and restoring forests?*, in "Science", vol. 317, 17 agosto 2007, p. 902.

territorio, sia a scala locale che globale, venendo percepita dall'utenza come motivo di esclusione sociale.

Dunque, se da un lato i programmi, i piani e i progetti nel settore dei trasporti tendono ad interfacciarsi in modo conflittuale e divergente con le politiche di valorizzazione dei paesaggi e di tutela del territorio, gli attuali strumenti comunitari di valutazione ambientale non riescono ancora ad agire in maniera coordinata ed integrata con i suddetti piani e programmi di settore ma rischiano di ridursi a un mero meccanismo burocratico che invece di apportare valore aggiunto alla sostenibilità ambientale rallenta e compromette l'attuazione delle strategie e degli interventi nel territorio.

È opportuno quindi sviluppare una sinergia più efficiente tra gli strumenti di valutazione e tutela ambientale e quelli per la pianificazione e l'attuazione degli interventi infrastrutturali nel territorio.

Ma è pure fondamentale creare una maggiore coscienza critica tra istituzioni centrali e locali, spesso in conflitto tra loro, in un contesto decisionale più allargato e fondato su logiche di governance e di integrazione che coinvolgano nel partenariato tutti i portatori di interesse.

Proprio in tale contesto il *Libro Verde* del 2006 sulla *Politica Marittima Europea*⁷ incoraggia il ricorso a strumenti di pianificazione orizzontale che coinvolgono le varie politiche marittime settoriali e sostengono un processo decisionale integrato per lo sviluppo di uno “spazio marittimo comune europeo senza frontiere” e per una migliore “gestione dell'interfaccia terra-mare”.

Nei prossimi capitoli l'indagine approfondirà le politiche marittime e le strategie di sviluppo portuale attuate a livello comunitario e nazionale, per poi passare alla loro attuazione ed efficacia nel contesto locale del territorio siciliano.

In particolare la prima parte della tesi delinea il percorso logico che ha portato al concepimento dell'attuale politica marittima integrata dell'Unione Europea, per poi procedere con l'analisi degli indirizzi strategici e degli strumenti di piano individuati in Italia per il rilancio dei porti nazionali nel panorama globale e mediterraneo.

⁷ Cfr. COM(2006) 275 def., *Libro verde. Verso la futura politica marittima dell'Unione: Oceani e mari nella visione europea*, Bruxelles 2006.

La seconda parte si concentra invece sul caso studio della portualità siciliana rapportando le strategie di rilancio messe in atto dai governi nazionale e regionale all'effettivo stato di fatto ed al contesto globale e mediterraneo.

Infine l'indagine viene conclusa proponendo un'ipotesi di riequilibrio del sistema portuale regionale che ridimensioni le politiche di sviluppo in relazione all'effettiva offerta portuale ed alla reale domanda di trasporto.

PARTE I LE POLITICHE DEI TRASPORTI MARITTIMI NEL CONTESTO EUROPEO E NAZIONALE.

Capitolo 1 L'evoluzione del ruolo dei sistemi portuali nelle politiche europee dei trasporti.

Il capitolo che segue si propone di ricostruire un percorso coerente delle strategie portuali elaborate dall'Unione Europea nel contesto generale delle politiche dei trasporti, in modo da evidenziarne le potenzialità e le criticità per gli sviluppi futuri della portualità europea.

Dovendo delimitare cronologicamente l'analisi del ruolo dei porti e del trasporto marittimo nelle politiche europee del nuovo ciclo di programmazione 2007-13, dopo un breve excursus dell'evoluzione del concetto di mobilità europea all'interno di una comune area di libero scambio, verrà maggiormente approfondito lo sviluppo del concetto di politica marittima dal *Libro Bianco* del 2001 su *“La politica europea dei trasporti fino al 2010”*⁸.

È infatti a partire da questa Comunicazione della Commissione Europea che verranno sviluppate le attuali politiche comunitarie dei trasporti, influenzando le scelte strategiche delle Autorità nazionali e regionali europee nei due cicli di programmazione 2000-06 e 2007-13 e ponendo le basi della *Politica Marittima Integrata* del 2007.

1.1 Dal Trattato di Roma alle Reti Trans-Europee di Trasporto. Da dove nasce la politica europea dei trasporti.

La visione di una rete comune per la mobilità ed i servizi dell'Europa era già presente sin dalle prime formulazioni teoriche sull'unificazione europea del Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità Europea, che vedeva nello sviluppo dei trasporti e

⁸ Cfr. Commissione delle Comunità Europee, *Libro bianco. La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, COM(2001) 370, Bruxelles 12 settembre 2001.

nell'eliminazione delle disparità infrastrutturali alcune delle condizioni necessarie per la formazione di un mercato comune europeo.

Nella seconda parte del Trattato era infatti dedicato interamente ai trasporti e prevedeva la possibilità per gli Stati membri di sottoporre alla Commissione misure di sostegno a favore dei territori con disparità infrastrutturali, anche se il campo di applicazione era ristretto ai settori stradale e ferroviario ed alle vie navigabili interne, escludendo invece il trasporto marittimo e aereo⁹.

L'idea di "Spazio Europeo" comune nell'immediato secondo dopoguerra è ancora legata alla dimensione transnazionale dei 15 Stati Membri il cui baricentro mitteleuropeo non travalica i confini geopolitica della cortina di ferro né riconosce il potenziale territoriale dei mari e delle regioni costiere.

Ad ogni modo, la politica comune dei trasporti doveva essere attuata mediante la creazione e lo sviluppo di una rete europea di infrastrutture per la libera circolazione delle persone e delle merci all'interno di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, favorendo la continuità territoriale tra gli Stati membri attraverso l'interconnessione e l'interazione delle reti nazionali¹⁰.

Ciononostante, nei tre decenni successivi al Trattato la politica comunitaria dei trasporti si limiterà a mere enunciazioni di principio, considerate più come delle utopie programmatiche che non come dei veri e propri indirizzi strategici.

Ne sono un esempio due istituzioni, già menzionate nel Trattato di Roma, che diverranno solo in seguito fondamentali nelle politiche territoriali comunitarie: il Fondo Sociale Europeo (FSE) e la Banca Europea degli Investimenti (BEI), finalizzate a favorire gli enti locali e regionali nella realizzazione di grandi opere infrastrutturali.

Si dovrà quindi attendere il 1990 per l'adozione da parte della Commissione Europea di un primo programma di sviluppo di reti trans-europee, mentre l'anno successivo il rapporto *Europa 2000. Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario*¹¹, incentrato sulle nuove politiche urbane e territoriali per la definizione di una dimensione transnazionale dello spazio europeo.

⁹ Trattato di Roma (CEE) del 27 marzo 1957. *Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea*. Parte Seconda, Titolo IV *Trasporti*.

¹⁰ Cfr. Vinci I., *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali*, Franco Angeli, Milano, 2002.

¹¹ Commissione europea, *Europa 2000. Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario*, Comunicazione della Commissione, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo 1991.

Il rapporto analizza le reti ed i nodi infrastrutturali esistenti e in programmazione secondo una politica di adeguamento da inserire nell'elaborazione del primo *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*.

Lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SDEC), documento definitivo approvato nel 1999, è stato elaborato a partire dal 1993 dal Comitato per lo sviluppo spaziale (CSD), composto dai Ministri responsabili dell'assetto territoriale degli Stati membri dell'Unione. Lo SDEC si prefigge tra gli obiettivi fondamentali anche un equilibrio policentrico del territorio e una pari accessibilità alle infrastrutture.

Già dalla fine degli anni Ottanta prende infatti campo nella programmazione europea un interesse esplicito per la pianificazione unitaria del territorio che approderà nel Trattato di Maastricht del 1992 influenzando lo sviluppo dello spazio comunitario¹².

Tuttavia solo con il Trattato di Maastricht del 1992, istitutivo dell'*Unione Europea*, vengono consolidati gli importanti processi di riforma comunitaria avviati negli anni Settanta e Ottanta¹³.

Con l'occasione viene infatti avviata una prima politica regionale nella gestione delle risorse comunitarie e una nuova attenzione nei confronti dei programmi operativi che influenzano lo sviluppo del territorio comunitario¹⁴.

Il nuovo Trattato ha dunque rafforzato le basi istituzionali e programmatiche della politica dei trasporti e viene per la prima volta fatto riferimento alla "pianificazione territoriale" come strumento mediante il quale le politiche regionali di sviluppo garantiscono la coerenza spaziale.

Inoltre il Parlamento Europeo, grazie ai nuovi poteri conferitigli dalla procedura di codecisione congiunta con il Consiglio dei Ministri, ricopre un nuovo ruolo fondamentale nel promuovere iniziative in materia di trasporti.

Nello specifico il titolo XII del Trattato assegna all'UE l'incarico di promuovere e sostenere economicamente lo sviluppo delle *Trans-European Network* nei settori dell'energia (TEN-E), delle tecnologie (T-TEN) e dei trasporti (TEN-T) assegnandogli un ruolo strategico per la continuità e l'integrazione dei territori europei.

¹² Cfr. Vinci I., *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali*, Op. cit..

¹³ Cfr. *Trattato sull'Unione Europea* (92/C 191/01) del 7 febbraio 1992.

¹⁴ Risale al 1975 la nascita dei Fondi Europei per lo Sviluppo Regionale (FESR) mentre è del 1987 l'Atto Unico Europeo.

Lo sviluppo delle *Trans-European Network of Transport* (TEN-T) deve essere sostenuto da un programma strategico di integrazione di reti tra i Paesi Europei che preveda la riduzione della marginalità territoriale delle regioni periferiche attraverso la connessione di diverse modalità di trasporto e in uno spazio privo di frontiere interne.

Successivamente al Trattato di Maastricht sempre nel 1992 è stato pubblicato il primo Libro Bianco¹⁵ della Commissione Europea riguardante *Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti*¹⁶, con tema principale l'apertura del mercato europeo dei trasporti.

La politica sulla circolazione delle persone, delle merci e dei servizi viene ora sviluppata secondo i canoni della libera concorrenza, coerentemente alle altre politiche comunitarie volte alla creazione di un mercato unico europeo privo di strozzature.

Negli anni immediatamente successivi si procede quindi all'approvazione di una prima lista di 14 progetti prioritari della rete trans-europea dei trasporti e viene adottato un regolamento finanziario per la realizzazione degli interventi.

La programmazione delle reti TEN dovrà inoltre essere rapportata alle politiche transfrontaliere nei confronti dei Paesi extra-comunitari, con riferimento agli Stati che allora avevano presentato istanza di adesione all'Unione Europea¹⁷, al bacino del Mediterraneo e all'Est europeo.

Nel 1996 il Parlamento e il Consiglio Europei approvano gli orientamenti comunitari che costituiranno le linee-guida per lo sviluppo della rete TEN-T, raggruppando in maniera unitaria i piani nazionali esistenti nei vari settori del trasporto e i criteri per la valutazione e il finanziamento dei progetti di interesse comunitario¹⁸.

I 14 progetti prioritari tuttavia sono ancora costituiti esclusivamente dagli assi ferroviari e stradali lungo le principali direttrici di traffico prevalentemente individuata nell'area mitteleuropea.

¹⁵ I Libri Bianchi sono documenti di carattere orientativo, e non normativo, tramite i quali la Commissione Europea valuta i risultati raggiunti in un determinato settore ed indica gli obiettivi da conseguire attraverso proposte di azioni e provvedimenti finalizzati allo sviluppo europeo in quel determinato settore.

¹⁶ Commissione delle Comunità Europee, *Libro bianco. La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, COM(2001) 370, Bruxelles, 12 settembre 2001.

¹⁷ Cipro, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia e Ungheria.

¹⁸ Cfr. Decisione 1692/96/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996 sugli *orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti*.

L'Italia è interessata solo dall'aeroporto di Malpensa e da due linee ferroviarie ad alta velocità per il collegamento delle sole regioni settentrionali con la Francia Meridionale e la Germania. La prima da Lione a Trieste attraversa le principali aree metropolitane e produttive della pianura padana, mentre la seconda rappresenta l'asse di collegamento europeo Nord-Sud "Berlino-Verona".

Progetti prioritari adottati nel 1996 e nuove proposte della Commissione Europea del 2001



Fonte: European Commission, *Trans-European Transport Network. TEN-T priority projects, 2002.*

Ancora una volta le infrastrutture portuali per la navigazione marittima e interna ed i terminali intermodali continuano a rimanere escluse dalle linee guida sia nella prima versione del 1996 che nella proposta di revisione formulata nel 2001 dalla Direzione Generale per l'Energia e Trasporti della Commissione Europea¹⁹, che comunque propone una prima estensione delle reti TEN verso le regioni periferiche.

Tuttavia, nonostante il costante interesse e aggiornamento nei riguardi delle reti TEN, gli obiettivi prefissati trovano diverse difficoltà nel loro perseguimento.

L'indecisione politica rispetto a questi impegni e l'insufficienza delle misure di sostegno per gli interventi ritarderanno l'attuazione degli interventi, già penalizzata dal carattere transfrontaliero del programma e dalle barriere naturali in corrispondenza delle frontiere interne.

1.2 Il Libro Bianco del 2001. Da dove parte la nuova politica europea dei trasporti.

Nonostante le basi istituzionali e i principi enunciati dai Trattati di Roma e Maastricht in materia dei trasporti, è solo con il Libro Bianco del 2001 che per la prima volta viene sancita una politica unitaria in Europa che ricomprenda nelle proprie strategie anche lo sviluppo dei collegamenti marittimi.

Fino a quel momento, infatti, la regolamentazione europea del trasporto marittimo internazionale era stata demandata quasi del tutto alle norme di diritto della navigazione concordate da organizzazioni intergovernative che avevano l'obiettivo di agevolare gli scambi e il commercio tra gli Stati²⁰.

Le regole internazionali, assieme a quelle locali di ogni Paese destinate a tutelare i propri mercati interni, hanno spesso vincolato il ruolo dell'Unione Europea nelle politiche comuni di trasporto marittimo e relegato la sua influenza in tematiche specifiche come la prevenzione dei sinistri.

¹⁹ Cfr. European Commission, *Trans-European Transport Network. TEN-T priority projects*, Directorate-General for Energy and Transport, Bruxelles, 2002

²⁰ Per il trasporto via mare si segnala in particolar modo il ruolo attivo dell'IMO (*International Maritime Organization*), organizzazione autonoma delle Nazioni Unite con sede a Londra e nata nel 1959 con lo scopo di sviluppare i principi e le tecniche della navigazione marittima internazionale. In realtà l'IMO ha contribuito ad una maggiore coscienza delle problematiche legate alla sicurezza e all'ambiente mediante attraverso la sottoscrizione di varie convenzioni internazionali tra cui la SOLAS e la MARPOL..

Il precedente Libro Bianco su *“Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti”* del dicembre 1992 aveva avuto il merito di introdurre i concetti chiave dell’apertura del mercato dei trasporti e delle reti transeuropee TEN-T²¹ in un comune quadro europeo di riferimento per lo sviluppo di infrastrutture per la mobilità che sarebbero state oggetto di finanziamenti comunitari.

Tuttavia, i 14 progetti e assi prioritari approvati nel 1996²² non includevano ancora i terminali intermodali e i porti marittimi e fluviali. Il concetto di spazio europeo è ancora implicitamente circoscritto alla terraferma: ancora l’Europa non è in grado di riconoscere la valenza territoriale del mare.

In realtà negli anni ‘90 non si può parlare di un vero e proprio coordinamento europeo delle strategie di sviluppo dei sistemi di trasporto, quanto piuttosto di una mera giustapposizione delle reti pianificate e realizzate a livello nazionale senza una concreta regia comunitaria.

Tale aspetto viene confermato anche dalla sovente assenza di collegamenti alle frontiere interne tra le reti nazionali di trasporto terrestre degli Stati membri, le cui concezioni e realizzazioni risalgono in gran parte al XIX.

Inoltre, fino alla pubblicazione del nuovo Libro Bianco le politiche comunitarie avevano focalizzato la propria attenzione quasi esclusivamente sulla regolamentazione dei trasporti aerei e stradali, senza sviluppare una reale visione unica dell’intero sistema della mobilità.

L’assenza di una politica unitaria e organica dei trasporti ha di conseguenza prodotto negli anni uno squilibrio modale a favore della strada che, in continua crescita rispetto al ferro, già nel 2001 comprendeva il 44% del trasporto merci e il 79% di quello passeggeri all’interno dell’Unione²³, diventando una delle principali fonti di inquinamento atmosferico nelle aree urbane e nelle maggiori direttrici di traffico.

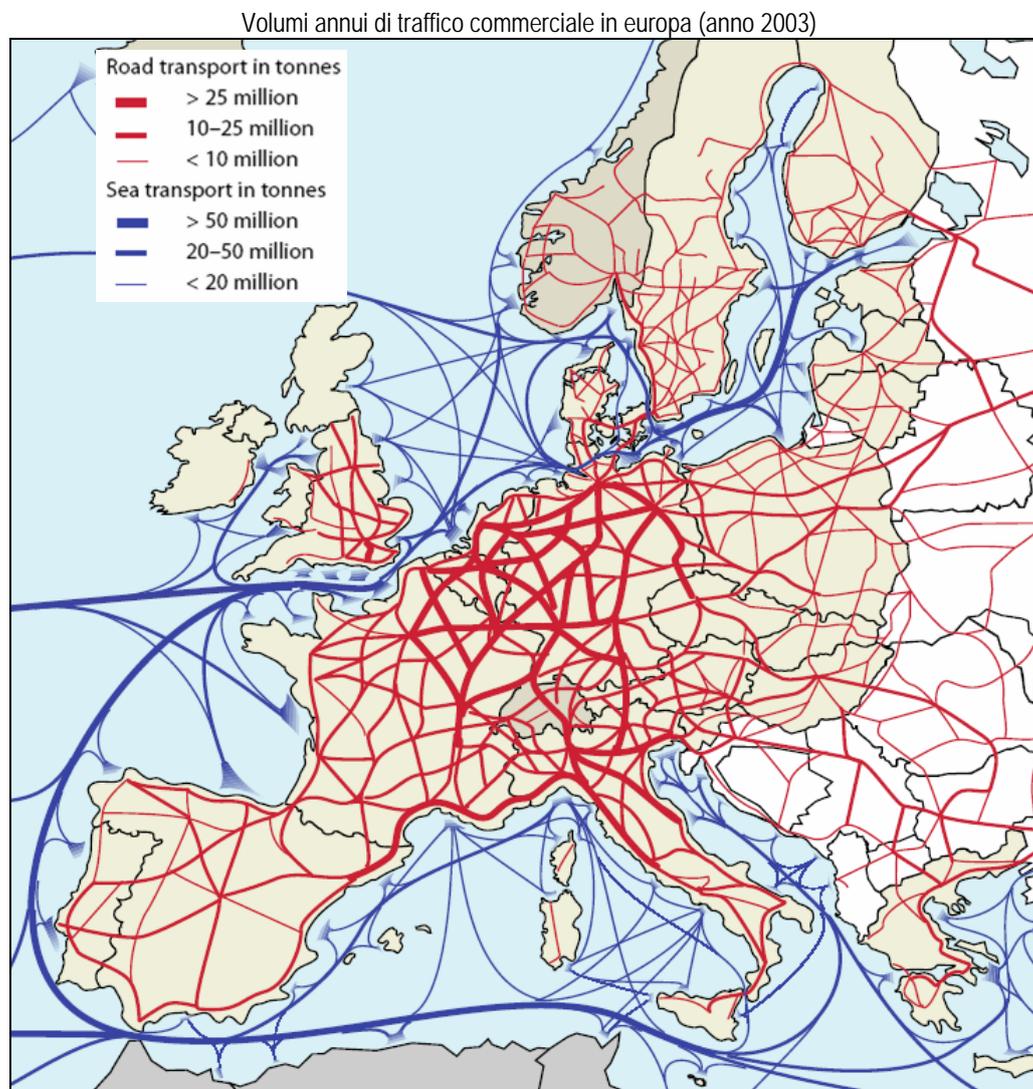
Lo squilibrio modale a favore della strada ha quindi causato una ulteriore congestione delle regioni mitteleuropee e allo stesso tempo un eccessivo isolamento

²¹ La definizione di “reti trans-europee” (*Trans-European Networks*) compare per la prima volta negli artt. 154-156 del Trattato di Maastricht del 1992 per poi svilupparne ulteriormente il concetto e gli obiettivi nel successivo Libro Bianco del 1992.

²² Cfr. Decisione n. 1692/96/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996 sugli *orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti*. I 14 progetti prioritari TEN sono stati individuati per la prima volta in occasione del Consiglio europeo di Essen del 1994 due anni dopo il Trattato di Maastricht.

²³ Le percentuali e i dati riportati nel presente paragrafo sono elaborazioni del Libro Bianco su statistiche del 1998.

delle regioni periferiche (tra cui anche quelle costiere del Mediterraneo) dovuto all'assenza di collegamenti diretti ai mercati interni dell'Unione Europea.



Fonte: Commissione Europea su elaborazioni di *BMT Transport Solutions GmbH*.

Analogamente, la parallela politica di sviluppo del trasporto aereo ha portato alla saturazione degli spazi a terra di circa metà dei 50 principali hub aeroportuali europei, generalmente situati nei pressi o all'interno delle stesse aree metropolitane già congestionate dal traffico stradale.

Tale fenomeno induce il Libro Bianco a parlare di *“paradosso europeo della minaccia di soffocamento al centro e di paralisi alle estremità”*, che genera anche costi esterni

per l'ambiente e il territorio.

Infatti se da un lato la migliore infrastrutturazione delle regioni mitteleuropee contrae le distanze in funzione del tempo di attraversamento dei territori, allo stesso tempo la convergenza dei flussi verso di esse ne congestiona le arterie di penetrazione dei traffici e relega ad un ulteriore ruolo marginale le aree periferiche d'Europa.

Dalle analisi condotte dall'Unione Europea, infatti i combustibili fossili utilizzati ogni anno per il trasporto sono infatti una delle principali cause del cambiamento climatico, responsabili di un terzo delle emissioni di CO₂ nel Continente.

Tra i vari modi di trasporto il gommato è quello che incide per l'84% sull'inquinamento atmosferico, pur rappresentando solo il 64% della domanda finale di petrolio in Europa. Quello stesso petrolio che viene fornito per il 90% via mare dall'Africa e dall'Asia attraverso i porti europei del Mediterraneo e dell'Atlantico.

Al riguardo, già nei precedenti Consigli europei di Lisbona e di Göteborg era stato raccomandato il perseguimento di una strategia di *sviluppo sostenibile* con riferimento alla quale la politica comunitaria dei trasporti riesaminasse gli orientamenti delle reti transeuropee in rapporto alla crescente saturazione della rete ed al possibile utilizzo di modi di trasporto più ecologici²⁴.

Sulla base di tali riflessioni il Libro Bianco del 2001 sviluppa quindi una nuova strategia di integrazione tra politiche per la mobilità e sviluppo sostenibile, prefiggendosi l'obiettivo di *“realizzare il progressivo sganciamento fra crescita dei trasporti e crescita economica”* attraverso una politica integrata di riequilibrio modale entro il 2010 e un piano investimenti destinato alle infrastrutture ferroviarie e intermodali, nonché alla navigazione a corto raggio.

Ferma restando l'improbabilità di svincolare l'aumento della domanda di trasporto dalla crescita economica, così come riconosciuto in seguito dalla stessa Commissione Europea²⁵, la strategia di riequilibrio modale si inserisce in una visione più ampia che travalica le politiche dei trasporti e coinvolge a livello locale anche la pianificazione e il governo del territorio.

Tra le principali misure previste per il riordino complessivo della mobilità, pur

²⁴ Cfr. le conclusioni della Presidenza dei Consigli Europei di Lisbona del 23-24 marzo 2000 e di Göteborg del 15-16 giugno 2001.

²⁵ Cfr. COM(2006) 314 def. *Op. Cit.*, illustrata nel paragrafo successivo.

individuando nel trasporto su ferro il settore chiave della strategia di sviluppo, il Libro Bianco adesso include esplicitamente anche il potenziamento e l'intermodalità dei trasporti marittimi e fluviali, intesi come alternativa alla saturazione delle reti stradali e alla carenza della rete ferroviaria nelle regioni periferiche e costiere.

Si prende definitivamente atto che proprio l'assenza di politiche comuni e integrate per il trasporto ferroviario e marittimo costituisce una delle principali cause della congestione del traffico stradale e aereo, nonché dell'inquinamento atmosferico causato dall'eccessivo consumo energetico dei trasporti.

Il rilancio della navigazione a corto raggio e delle *autostrade del mare* dovrà dunque essere inquadrato nell'ambito delle reti TEN potenziando i collegamenti intermodali tra i porti e la rete ferroviaria e stradale, in modo da eliminare i colli di bottiglia e adeguare il sistema complessivo di trasporto ai futuri flussi di traffico generati dall'allargamento dell'Unione.

A tal fine viene auspicata una revisione degli orientamenti sulle reti transeuropee che inserisca lo sviluppo delle linee di collegamento marittimo e fluviale intracomunitario, individuando i porti oggetto di intervento secondo un ordine di priorità a livello nazionale impostato sulla base di criteri di accessibilità alle reti terrestri.

In tale scenario di sviluppo, se nelle zone urbane ad alta densità di circolazione le reti ferroviarie dovranno essere divise per separare il trasporto delle merci da quello dei passeggeri, l'accesso ferroviario ai porti costituisce un anello fondamentale della catena logistica e dei corridoi multimodali dedicati in via prioritaria alle merci.

Tuttavia, sia il trasporto transoceanico dei container che la navigazione a corto raggio necessitano di scali organizzati che consentano servizi logistici efficaci e procedure amministrative celeri per permettere alle navi di ridurre nei porti i tempi di carico/scarico e di trasferimento modale delle merci.

Infatti, la carenza di adeguate *facilities* portuali nelle regioni mediterranee costituisce il principale motivo per cui le compagnie di navigazione prediligono i porti marittimi e fluviali del Nord Europa, che presentano una migliore organizzazione logistica e collegamenti diretti con le reti terrestri. Anche il trasporto marittimo dunque conferma la tendenza europea (più o meno inconsapevole) a "soffocare il centro ed isolare la periferia".

Ad ogni modo, il principale limite tecnico riscontrato dal Libro Bianco per le modalità marittima e ferroviaria rispetto al gomma è dato dall'impossibilità di effettuare il trasferimento *porta a porta* delle merci dalla sua origine prima alla sua destinazione ultima. Diversamente dal trasporto stradale che gode di una rete capillare nel territorio, le necessarie rotture di carico nel trasporto marittimo e ferroviario allungano i tempi di consegna e aumentano i costi aggiuntivi.

Per fare fronte ai limiti del trasporto marittimo e ferroviario la strategia europea propone soprattutto la standardizzazione delle *unità di trasporto intermodale*²⁶ in modo da venire incontro alle esigenze degli spedizionieri.

Per certi versi viene privilegiato l'utilizzo delle casse mobili rispetto al container marittimo, in quanto sono sufficientemente grandi per contenere i pallet e permettono allo stesso tempo di evitare la rottura di carico grazie all'interoperabilità con il trasporto terrestre su strada e ferrovia. Di contro il container permette l'ottimizzazione degli spazi di movimentazione a terra perché presenta una struttura più solida rispetto alla cassa mobile che ne permette la sovrapposizione.

All'interno di tale strategia di riequilibrio modale viene concepito anche il *Programma Marco Polo*²⁷, che prevede la concessione di contributi comunitari per sostenere le iniziative private nell'ambito dell'intermodalità e per il trasferimento delle quote di traffico merci dalla strada, valorizzando in particolar modo il trasporto marittimo a corto raggio.

Il ricorso a finanziamenti integrativi per la realizzazione delle infrastrutture viene infatti più volte ribadito dal Libro Bianco in quanto, ferme restando le criticità tecniche e ambientali del settore nonché le resistenze locali ad una pianificazione *top-down* degli interventi, il principale freno alla realizzazione delle reti transeuropee è rappresentato dalla difficoltà nel reperire le risorse necessarie.

A tale scopo, per i successivi cicli di programmazione dei fondi strutturali e di coesione vengono auspicati meccanismi di finanziamento innovativo e un riesame

²⁶ Per Unità di Trasporto Intermodale (UTI) si intende un qualsiasi "oggetto base del trasporto intermodale che contiene la merce, consente il cambio del modo di trasporto senza rottura di carico". Al riguardo cfr. Amoroso S. e Cassisa S., *Repertorio terminologico del trasporto merci, dell'intermodalità e della logistica. Glossario quadrilingue italiano, francese, inglese, tedesco*, Edizioni Offset Studio, Palermo, Aprile 2009.

²⁷ Preannunciato all'interno del Libro Bianco, il Marco Polo nasce dall'esperienza positiva del precedente Programma PACT (*Pilot Action for Combined Transport*) promosso dall'Unione Europea tra il 1992 e il 2001. Dopo un primo periodo di programmazione, si è poi pervenuti a una seconda edizione del Marco Polo.

della disciplina europea degli appalti pubblici²⁸, in modo da incrementare la partecipazione del *partenariato pubblico-privato*.

Tuttavia la problematica dei finanziamenti risente ancora degli orientamenti delle reti transeuropee del 1996 in quanto essa viene ancora affrontata esclusivamente per il trasporto ferroviario e su strada, senza fornire alcuna indicazione in merito alle infrastrutture portuali e intermodali.

1.3 La revisione delle reti TEN dopo il Libro Bianco del 2001. Il Rapporto Van Miert.

Se il Libro Bianco del 2001 ha avuto il merito di avviare nella politica europea dei trasporti il processo di integrazione dei modi di trasporto per un riequilibrio sostenibile dei traffici, gli schemi di sviluppo dello spazio europeo sono però ancora fermi alla visione delle reti transeuropee di trasporto limitate alle sole modalità ferroviaria e stradale, escludendo la dimensione territoriale dello spazio marino.

A tal fine, l'allargamento dell'Unione Europea ad Est del 2004 e del 2007 costituisce l'opportunità per il riesame delle strategie di sviluppo delle reti TEN e dei corridoi paneuropei, in termini di riequilibrio modale e di accessibilità alle frontiere.

Infatti il previsto aumento della mobilità di persone e merci a seguito dell'annessione dei Paesi candidati induce la Commissione Europea a istituire un gruppo ad alto livello presieduto dall'ex vicepresidente della Commissione Karel Van Miert per la revisione degli orientamenti e dei regolamenti finanziari delle reti transeuropee dei trasporti.

Il "*rapporto Van Miert*" presentato nel giugno 2003²⁹ porterà a una serie di revisioni da parte della Commissione Europea che perverranno nell'aprile 2004 a una definitiva revisione dello schema di sviluppo del sistema europeo dei trasporti che porterà a 30 il numero di progetti prioritari individuati nella rete TEN-T da attuare

²⁸ Nel 2004 il quadro normativo degli appalti pubblici verrà riformato con la Direttiva 2004/18/CE relativa al *coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi* e la Direttiva 2004/17/CE relativa alle *procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali*.

²⁹ Cfr. Commissione delle Comunità Europee, *Gruppo ad alto livello sulla Rete Transeuropee di Trasporto. Rapporto* (Rapporto Van Miert), Bruxelles, 27 giugno 2003..

entro il 2020³⁰.

Di fronte ad uno scenario globale mutato sia in termini della mobilità che della politica internazionale, il *rapporto Van Miert* propone un aggiornamento dell'elenco dei progetti e degli assi prioritari della rete TEN dei trasporti, con lo scopo di concentrare le risorse e facilitare gli investimenti pubblici e privati nelle infrastrutture e negli ambiti territoriali che presentano un alto potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro.

L'iniziativa viene divisa in tre fasi che prevedono il lancio del programma *Quick Start* per i progetti prioritari, la riorganizzazione degli strumenti finanziari e le misure per facilitare l'attuazione degli interventi.

È in questa nuova rivisitazione delle reti TEN-T che tra i progetti prioritari viene inserito anche il prolungamento del corridoio ferroviario n. 1 Berlino-Verona-Napoli fino a Palermo.

Sempre in questa fase prendono ufficialmente il via le *autostrade del mare* individuate nella lista come progetto prioritario n. 21³¹ e suddivise in quattro aree marittime:

- Mar Baltico;
- Mare dell'Europa dell'Est;
- Mediterraneo Orientale (collegamento tra Adriatico, Jonio, Egeo fino a Cipro);
- Mediterraneo Occidentale (collegamento tra Spagna, Francia, Italia, Malta ed Europa del sud-est).

Tra le aree che coinvolgono l'Italia sono da menzionare l'autostrada del mare dell'Europa del Sud-Est, dai mari Adriatico e Ionio fino a Cipro, e dell'Europa del Sud-Ovest, dalla Spagna alla Francia fino a Malta, rispetto alle quali il Mezzogiorno e la Sicilia risulterebbero teoricamente baricentrica.

Le autostrade del mare hanno fondamentalmente lo scopo di implementare una nuova catena logistica secondo una visione di sistema del trasporto combinato via mare, concepito non più soltanto come rimedio alla insostenibilità economica ed

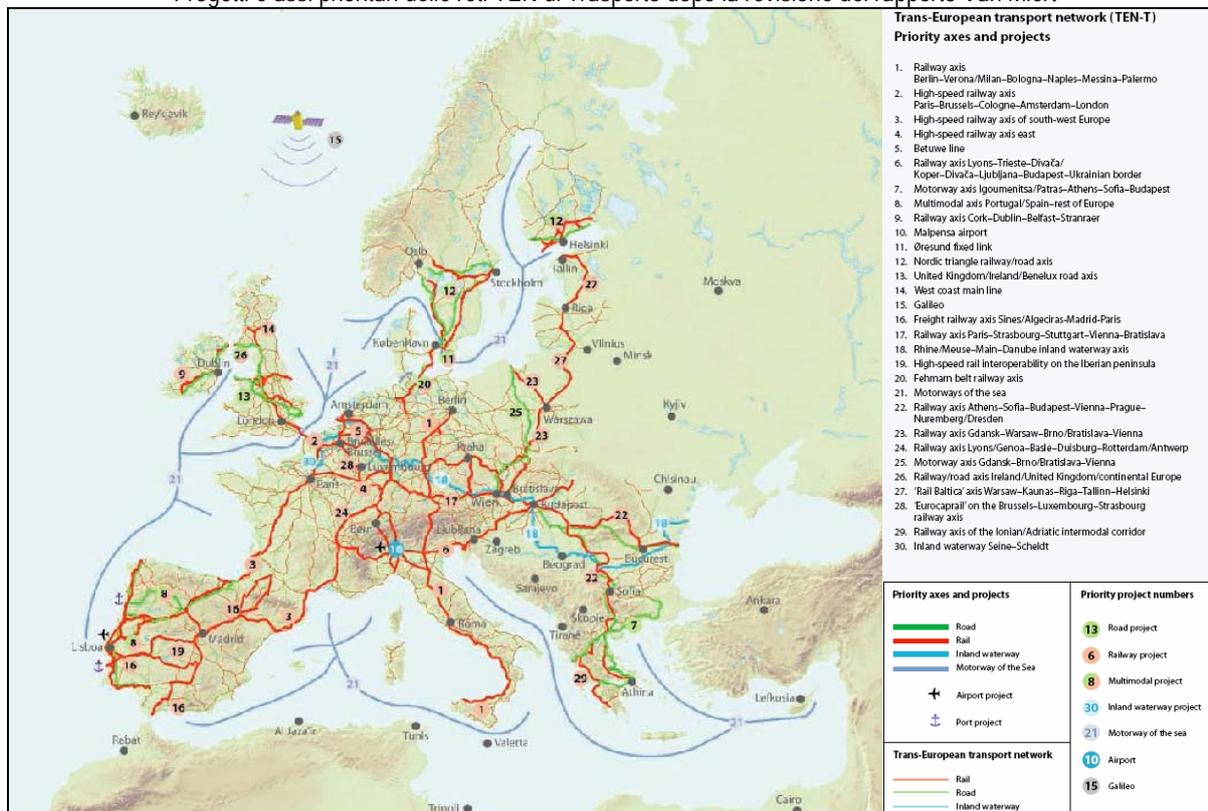
³⁰ Cfr. Decisione n. 884/2004/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 e Regolamento (CE) n. 807/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004.

³¹ Cfr. Progetto prioritario n. 21 dell'allegato III di cui all'art. 12 bis della Decisione n. 1692/96/CE rettificata.

ambientale ed alla congestione del trasporto terrestre, ma come un sistema integrato di trasferimento delle merci con elevati standard di servizio.

Allo sviluppo dei collegamenti marittimi viene finalmente attribuita eguale importanza a quella per le reti terrestri, pur demandando successivamente agli Stati membri la scelta dei porti e delle linee di collegamento che saranno interessati da interventi nell'ambito di una *rete transeuropea delle autostrade del mare*.

Progetti e assi prioritari delle reti TEN di Trasporto dopo la revisione del rapporto Van Miert



European Commission, *Trans-European Transport Network. TEN-T priority axes and projects 2005*, Bruxelles, 2005.

Più in generale la Decisione si limita a suggerire la distribuzione dei traffici via mare a corto raggio in un numero limitato itinerari marittimi, al fine di accrescere in modo più mirato ed efficace la redditività potenziale del settore.

La rete transeuropea delle *autostrade del mare* dovrebbe comporsi di impianti ed infrastrutture concernenti almeno due porti situati in due Stati membri diversi. Tali impianti e infrastrutture dovrebbero comprendere attrezzature portuali, sistemi elettronici di gestione logistica, procedure di sicurezza e procedure amministrative

doganali, nonché infrastrutture di accesso diretto terrestre e marittimo ai porti.

I progetti di interesse comune della rete transeuropea delle autostrade del mare associano in generale il settore pubblico e quello privato mediante procedure di aiuti provenienti dai bilanci nazionali integrati da sovvenzioni della Comunità³².

Ogni nuovo progetto di collegamento marittimo transnazionale dovrà comprendere almeno due porti di Stati membri diversi, in cui siano presenti adeguate procedure di sicurezza e doganali, accessi diretti alle reti ferroviarie e stradali, ed infrastrutture e facilities portuali dedicate (terminali RO-RO, apparecchiature logistiche, aree di stazionamento, installazioni per i camionisti).

A parte le azioni già svolte dal programma *Marco Polo*, il nuovo articolo 12 bis della Decisione n. 1692/96/CE rettificata integra le disposizioni giuridiche necessarie in modo da consentire sostegni comunitari per l'attivazione di nuovi collegamenti marittimi intracomunitari.

Paradossalmente però il progetto prioritario n. 21 non indica in modo univoco nuove rotte o collegamenti esistenti da potenziare all'interno dello spazio marittimo europeo. Né vengono indicati i principali porti ed hub su cui strutturare l'intero sistema delle autostrade del mare.

Il progetto n. 21 è infatti l'unico nell'elenco della rete TEN a non specificare gli interventi (materiali o immateriali) e i percorsi di collegamento dei territori, limitandosi soltanto a suddividere il sistema marittimo *intra moenia* in quattro aree marittime.

Ad ogni modo la maggiore attenzione per il trasporto via mare è inoltre dovuta al fatto che l'Europa allargata, grazie al contributo di Malta e Cipro, comporta anche il raddoppio del tonnellaggio della flotta complessiva sotto bandiera comunitaria, permettendo un maggiore controllo dei traffici marittimi, e in particolare delle rotte seguite dalle navi che trasportano idrocarburi e suoi derivati.

Al riguardo già il Libro Bianco del 2001 propone l'applicazione a scala europea di misure di sicurezza per la navigazione quali il rinnovo o adeguamento delle flotte per il trasporto di merci pericolose e il controllo delle navi che approdano nei porti comunitari.

³² Cfr. Decisione 884/2004/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 *che modifica la decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti*.

Nodi fondamentali per lo sviluppo del trasporto marittimo comunitario sono rappresentati dalla futura istituzione di una “*Agenzia europea per la sicurezza marittima*”³³ che coordini lo scambio sistematico di informazioni sui movimenti delle navi attraverso un “*sistema di gestione del traffico marittimo*” lungo le coste e le acque nazionali³⁴.

Con il Libro Bianco del 2001 e la successiva revisione delle reti transeuropee del 2004 comincia a definirsi dunque una nuova idea di “spazio marittimo” inteso come “territorio”, il cui controllo e monitoraggio risulta necessario affinché l’Unione Europea possa gestire le dinamiche della globalizzazione dei trasporti nel panorama mondiale.

Tale necessità nasce fondamentalmente dal debole potere dell’*Organizzazione Marittima Internazionale* di controllare la corretta applicazione degli accordi da parte degli Stati di bandiera e di lottare contro l’affermarsi dei *porti di comodo* e delle navi battenti *bandiere di comodo*.

In conclusione è dunque possibile affermare che il Libro Bianco dei Trasporti del 2001 ha avuto il merito di coordinare in maniera organica per la prima volta lo sviluppo complessivo dei diversi settori della mobilità di merci e passeggeri, introducendo l’inedito ruolo strategico del trasporto marittimo e ferroviario in chiave intermodale.

Per questo motivo esso rimane ancora oggi il vero documento di indirizzo generale per la politica europea dei trasporti, nonostante i successivi aggiornamenti di programma e i recenti cambiamenti economici nel panorama mondiale.

1.4 Il riesame intermedio del Libro Bianco nel 2006 dopo la revisione dei progetti prioritari della rete transeuropea dei trasporti.

A cinque anni dalla pubblicazione del Libro Bianco, gli obiettivi generali delineati per lo sviluppo comunitario dei trasporti rimangono in buona parte invariati.

È invece cambiato il panorama politico rispetto al 2001, con l’allargamento

³³ Cfr. EMSA - European Maritime Safety Agency, *Un trasporto marittimo più sicuro e pulito nell’Unione Europea*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell’Unione Europea, Bruxelles 2006.

³⁴ Cfr. più avanti il paragrafo “*La definizione di una politica europea dei porti*”.

dell'Europa a Est, con gli impegni internazionali per l'ambiente previsti dal Protocollo di Kyoto, e soprattutto con la globalizzazione della domanda di trasporto proveniente dalle economie emergenti del Far East.

Ciò induce la Commissione Europea a formulare nel 2006 un riesame intermedio degli indirizzi strategici delineati nel 2001, presentando la Comunicazione n. 314 "*Mantenere l'Europa in movimento - una mobilità sostenibile nel nostro continente*"³⁵.

Nel nuovo documento si prende atto che, invece della forte crescita economica e del suo svincolo dall'aumento della mobilità previsti dal Libro Bianco, le nuove spinte dei mercati asiatici hanno comportato una crescita del traffico merci internazionale via mare a fronte di un ridotto incremento del PIL pro capite comunitario.

Inoltre nel 2006 l'Unione Europea ha acquisito una dimensione continentale che comporta un'estensione delle reti TEN tale da rendere ormai inderogabile lo sviluppo dei collegamenti ferroviari e marittimi a lunga distanza.

A tal fine, oltre ai consueti concetti di "intermodalità" e "interoperabilità" la Commissione introduce il termine di "*co-modalità*", inteso come uso efficiente dei diversi modi di trasporto singolarmente o in combinazione tra loro finalizzato all'impiego ottimale e sostenibile delle risorse.

Tale approccio permetterebbe di conseguire elevati livelli di mobilità e di ridurre i costi ambientali del trasporto poiché l'accresciuta estensione delle reti transeuropee necessita dello sfruttamento contemporaneo di più collegamenti paralleli per decongestionare le infrastrutture maggiormente sature.

Pertanto, preso atto che le sole misure individuate nel 2001 non risultano più sufficienti a limitare gli impatti negativi sull'ambiente e sullo sviluppo economico, il riesame intermedio individua due priorità di intervento per governare la crescita incontrollata della domanda di mobilità: decongestionamento delle regioni centrali e delle aree metropolitane e accessibilità dei territori periferici ai principali mercati.

In altre parole si conferma la necessità di contrastare il *paradosso del soffocamento al centro e paralisi nelle periferie* paventato dal Libro Bianco, poiché l'accresciuta

³⁵ Cfr. Commissione delle Comunità Europee, *Mantenere l'Europa in movimento - una mobilità sostenibile nel nostro continente. Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea*, COM(2006) 314 def., Bruxelles, 22 giugno 2006.

congestione delle regioni centro-occidentali si contrappone sempre più alla carente accessibilità infrastrutturale dei nuovi Stati membri e delle regioni insulari e ultraperiferiche.

Viene anche definitivamente riconosciuto *“il ruolo centrale dei trasporti per la crescita economica e la necessità di modificare le relative politiche”* attraverso *“un approccio differenziato su base geografica”*.

Tuttavia emerge contemporaneamente e con maggiore forza rispetto al passato la necessità di promuovere una *mobilità sostenibile* che riduca gli alti livelli di inquinamento ambientale nelle aree urbane congestionate, non solo in termini di emissioni atmosferiche ma anche di uso del suolo e di impatto acustico dei trasporti.

In un'ottica geopolitica ed economica dei trasporti, *“mobilità sostenibile”* significa anche migliore efficienza energetica e quindi minore dipendenza dalle fonti non rinnovabili di energia, e in particolare dal petrolio i cui recenti rincari hanno influenzato sensibilmente i costi del trasporto.

Riguardo al settore dei trasporti via mare, invece, l'Europa acquisisce la propria consapevolezza di nuova potenza marittima nel panorama globale, con un quarto delle navi nel mondo che batte bandiera di un Paese comunitario e con il 40% della flotta mondiale di proprietà europea³⁶.

Allo stesso tempo, nei traffici interni la navigazione a corto raggio è aumentata nel corso degli anni tanto quanto l'autotrasporto ed offre un potenziale di crescita maggiore che permetterebbe di attenuare la pressione esercitata sull'ambiente costiero dal trasporto su gomma mediante l'applicazione di sinergie tra la modalità marittima e ferroviaria.

Tali considerazioni inducono la Commissione in quel momento a formulare previsioni di crescita al 2020 del trasporto merci via mare tali da immaginare un superamento della modalità marittima sul gomma in termini di movimentazione complessiva delle merci.

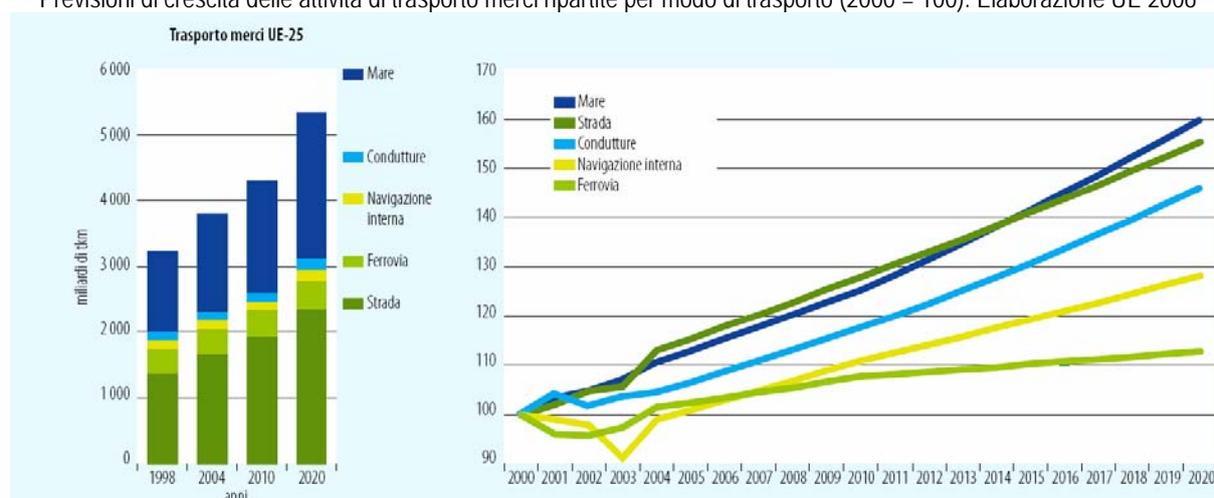
Tuttavia lo sviluppo della navigazione intra-comunitaria è ancora troppo vincolato da un commercio marittimo interno con soluzioni di continuità, dove l'approdo in ogni

³⁶ Cfr. Commissione delle Comunità Europee, *Mantenere l'Europa in movimento. Op cit.*

Stato membro comporta l'applicazione di regolamentazioni differenti e il rallentamento dei viaggi dovuto alle procedure doganali ripetute negli scali portuali.

Finché il mercato comunitario non verrà definitivamente semplificato e uniformato nei regolamenti dei Paesi aderenti all'Unione Europea, è infatti difficile ipotizzare la piena integrazione del trasporto costiero con le catene logistiche interne.

Previsioni di crescita delle attività di trasporto merci ripartite per modo di trasporto (2000 = 100). Elaborazione UE 2006



Fonte: Commissione Europea, *Mantenere l'Europa in movimento - una mobilità sostenibile nel nostro continente*, 2006.

Inoltre si prende atto che la crescita esponenziale del trasporto marittimo attualmente è assorbita dall'infrastruttura attuale dei porti comunitari, la cui capacità degli spazi a terra sta raggiungendo i livelli di saturazione tali da prevedere per il 2020 il congestionamento dei principali nodi portuali europei.

Tali previsioni sono connesse alla crescente domanda di trasporto containerizzato generato dall'emergente regione cinese che lungo le rotte RTW attraversa il Mediterraneo passando per il Canale di Suez e lo Stretto di Gibilterra.

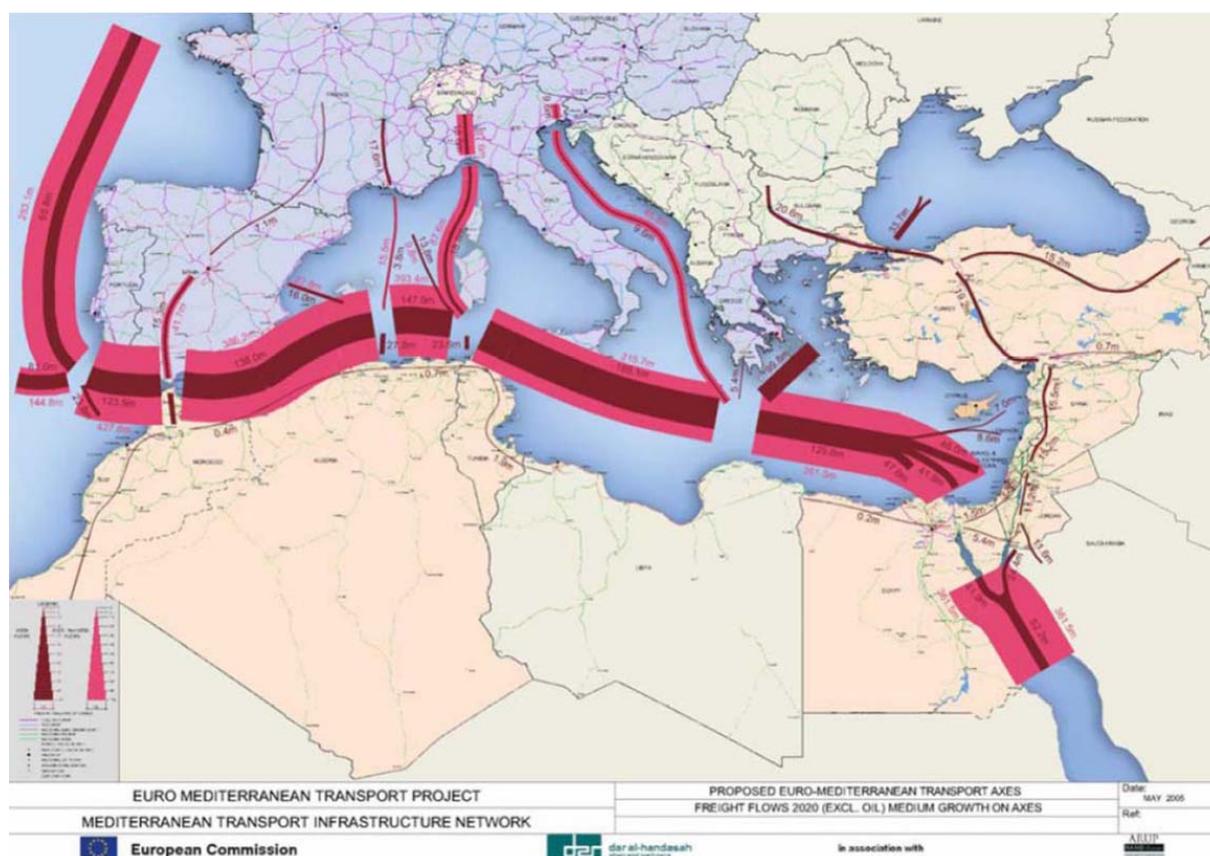
Più che essere studiato ed analizzato, tale fenomeno viene però solo percepito dalle politiche marittime europee che sembrano non comprenderne ancora il reale impatto (e la mutua dipendenza) per le economie degli Stati membri.

Il riesame intermedio del Libro Bianco³⁷ segnala in ogni caso la necessità di maggiori

³⁷ Cfr. Commissione delle Comunità Europee, *Mantenere l'Europa in movimento - una mobilità sostenibile nel nostro continente. Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti* pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea, COM(2006) 314 def., Bruxelles, 22 giugno

investimenti nei porti e nelle loro zone retroportuali per migliorare ed estendere i servizi logistici dei terminali marittimi ed eliminare le potenziali strozzature per le operazioni di trasbordo.

Proiezioni sui flussi di traffico marittimo al 2020 (escluso idrocarburi)



Fonte: Commissione Europea, *Euro Mediterranean Transport Project*, maggio 2005.

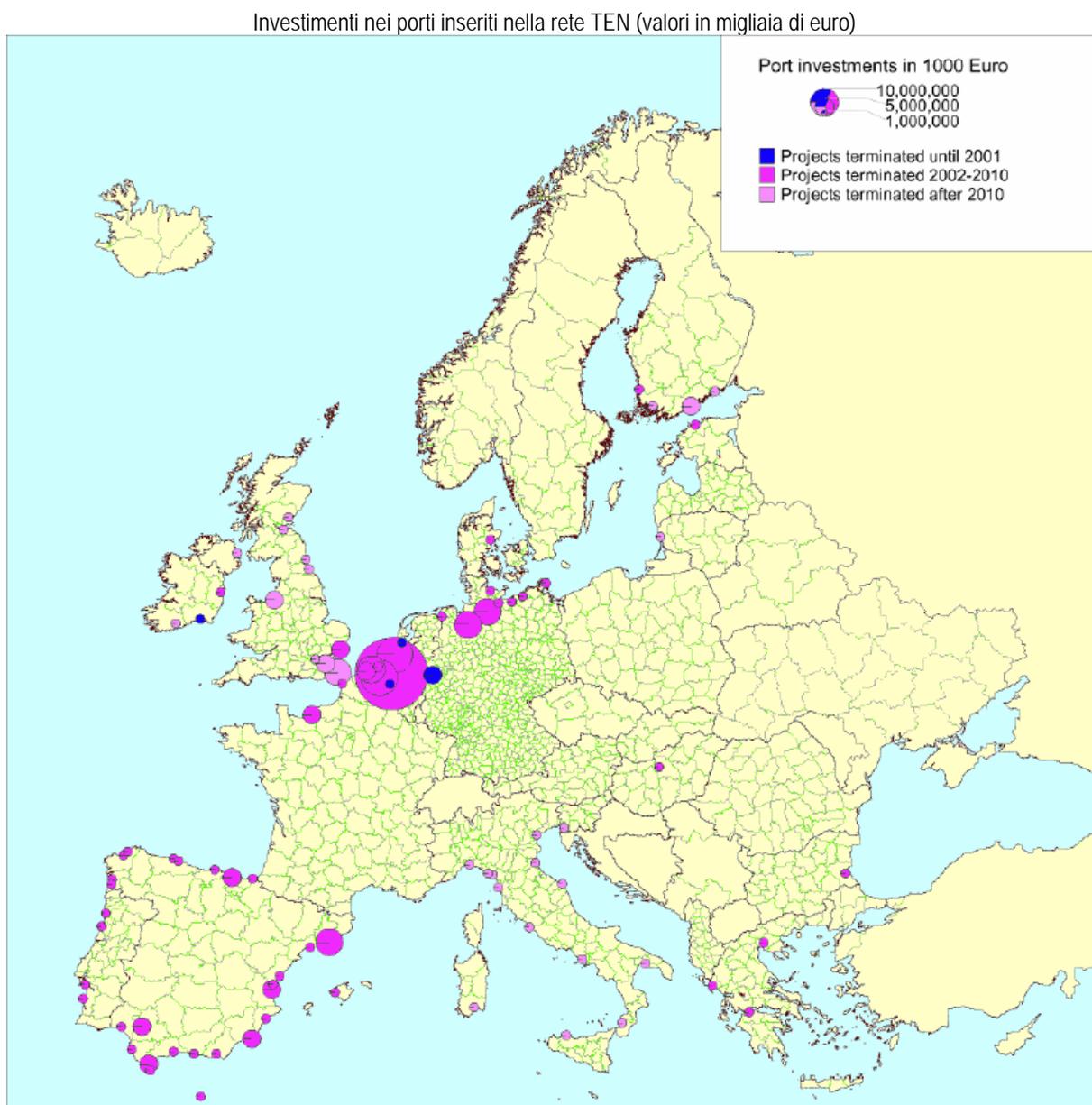
In termini di dimensione e conomica e tempistica degli investimenti, da questo punto di vista le Nazioni che sicuramente si rivelano più lungimiranti sono Olanda, Germania e Spagna.

Mentre gli interventi previsti nelle prime due mirano a mantenere il primato portuale del Northern Range, lo Stao iberico punta a un potenziamento strutturale dell'intero sistema portuale nell'ambito del transhipment che in quegli anni registra tassi di crescita annua nel Mediterraneo maggiori rispetto all'Europa settentrionale.

L'Italia è invece la nazione europea che in proporzione investe meno e più tardi sulla

2006..

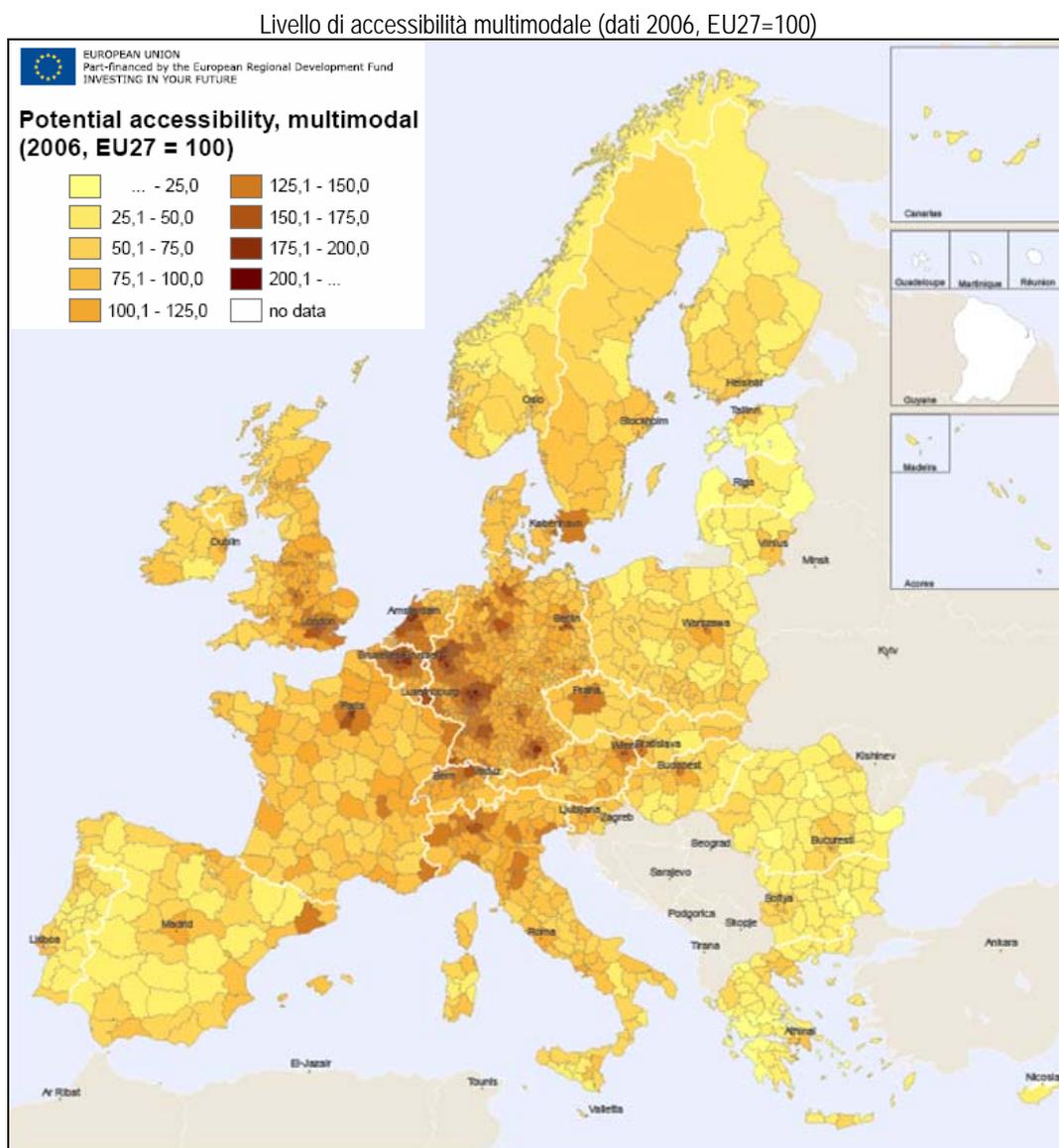
portualità. Tali scelte comporteranno di conseguenza il graduale declassamento dei propri porti all'interno del Mare Nostrum, nonostante la buona performance registrata dall'hub transshipment di Gioia Tauro.



Fonte: Dati Commissione Europea su elaborazioni di *PLANCO Consulting GmbH*, 2003.

Inoltre l'incremento in Europa delle infrastrutture e degli impianti portuali e intermodali deve ora confrontarsi con le esigenze dei governi locali per il governo del territorio e la tutela dell'ambiente.

La politica portuale potrebbe quindi ovviare provvisoriamente alla problematica della carenza degli spazi a terra per la movimentazione e la gestione dei carichi mediante la cooperazione e la specializzazione fra i porti europei.



Fonte: ESPON, *Territorial Observation No. 2. - Trends in Accessibility*, Lussemburgo, novembre 2009.

A tal fine deve essere però garantita la libera concorrenza fra i porti, applicando norme chiare per i contributi pubblici agli investimenti e consentendo un accesso trasparente ai servizi portuali.

Contemporaneamente alla congestione dei grandi porti, concentrati maggiormente

nell'Europa settentrionale e occidentale, comincia a farsi strada l'esigenza di accessibilità e continuità territoriale nelle regioni ultraperiferiche e insulari, per le quali viene ancora riduttivamente proposto il semplice potenziamento dei collegamenti marittimi e aerei.

Purtroppo, in un'Unione governata dalle regioni mitteleuropee manca ancora nelle politiche dei trasporti una coscienza concreta delle problematiche di sviluppo legate alle aree marginali, dove la portualità gioca un ruolo diverso nella logistica e nel governo del territorio.

La revisione del Libro Bianco ad ogni modo introduce i temi e le problematiche che sono affrontate nel contemporaneo dibattito avviato dal Libro Verde sulla futura politica marittima dell'UE³⁸ per la definizione di una strategia integrata fondata sullo sviluppo di uno *“spazio marittimo comune europeo”*.

1.5 Nuovi percorsi. Verso una Politica marittima integrata dell'Unione Europea.

La necessità di sviluppare un *“approccio integrato e intersettoriale”* nella pianificazione e nella regolamentazione del trasporto marittimo viene definitivamente riconosciuta dalla Commissione Europea nel giugno 2006 con l'adozione del Libro Verde *“Verso la futura politica marittima dell'Unione: Oceani e mari nella visione europea”*³⁹.

Si prende formalmente atto che, nonostante i tentativi degli ultimi anni di interazione multidisciplinare, *“fino ad ora le politiche comunitarie in materia di trasporti marittimi, industria, regioni costiere, produzione d'energia offshore, pesca, ambiente marino ed altri settori connessi sono state elaborate separatamente”*, senza che venissero esaminati i collegamenti tra esse esistenti o che ne venisse analizzata la possibilità di un'integrazione sinergica.

Pertanto tale documento avvia un processo di consultazione a livello comunitario che alla sua conclusione nell'ottobre 2007⁴⁰ darà vita a un *Piano di Azione* per attuare

³⁸ Cfr. COM(2006) 275 def., *Libro verde. Verso la futura politica marittima dell'Unione: Oceani e mari nella visione europea*, Voll. 1 e 2, Bruxelles 07.06.2006.

³⁹ Cfr. COM(2006) 275 def. Op. cit.

⁴⁰ Cfr. COM(2007) 574 def., *Conclusioni della consultazione della politica marittima europea*, Bruxelles 10.10.2007.

una *politica marittima integrata* che sia “*basata sull’esplicito riconoscimento della correlazione di tutte le questioni connesse agli oceani e ai mari europei e della necessità che le politiche marittime vengano elaborate congiuntamente al fine di ottenere i risultati auspicati*”⁴¹.

In realtà il Piano di Azione elaborato dalla Commissione, comunemente nota come “*Libro Blu*”, rappresenta un documento strategico sulla politica marittima integrata che contiene alcuni obiettivi generali e indirizzi macro non ancora definiti a livello operativo⁴².

Ad ogni modo la nuova visione globale della politica marittima europea partorita dal Libro Verde mette in discussione le tradizionali impostazioni, basate su una compartimentazione settoriale e geografica, e richiede modalità di decisione e attuazione integrate caratterizzate da un approccio partecipato per ecosistemi, attraverso strumenti comuni individuati sulla base di principi di sussidiarietà, competitività e di sviluppo sostenibile.

La ripartizione delle attività marittime verrebbe inoltre stabilita tra l’Unione Europea e gli Stati membri a livello di pianificazione territoriale, attraverso una politica di gestione basata sugli ecosistemi ed indicata nella *Strategia tematica per l’ambiente marino*⁴³.

Sempre nell’ambito di una pianificazione sostenibile del territorio costiero e delle attività marittime, la Commissione promuove inoltre una visione strategica che consenta lo sviluppo dei trasporti marittimi, dei porti e dei settori affini concorrenziali attraverso un processo di pianificazione dello spazio marittimo che favorisca l’integrazione e la “*interfaccia terra-mare*” ma che al tempo stesso tuteli la salvaguardia dell’ambiente marino.

Pertanto la coerenza delle politiche europee in materia di zone costiere e l’integrazione dei vari livelli di governo regionale o locale permetterebbero di elaborare soluzioni più efficaci ai problemi di pianificazione e di governo dei territori costieri.

⁴¹ Cfr. COM(2007) 575 def., *Una politica marittima integrata per l’Unione europea*, Bruxelles 10.10.2007.

⁴² L’appellativo di “Libro Blu della Politica Marittima” è attribuito alla Comunicazione COM(2007) 575 def. solo in modo informale e non ufficiale.

⁴³ Cfr. COM(2005) 504 def., *Strategia tematica per la protezione e la conservazione dell’ambiente marino*, Bruxelles 24 ottobre 2005.

A tale riguardo, al fine di assicurare una gestione unica e coordinata del mare, della terra e delle relative aree di interconnessione, numerose autorità locali hanno già adottato metodi di *Gestione Integrata delle Zone Costiere* (GIZC) secondo i principi della Raccomandazione del Parlamento e del Consiglio del maggio 2002⁴⁴.

Dalle Comunicazioni della Commissione Europea si evince dunque una nuova visione politica in cui il mare acquista una dimensione territoriale diventando “*spazio marittimo comune europeo*” senza frontiere, aperto al libero mercato ma al tempo stesso soggetto alla pianificazione e controllo da parte degli Stati membri e delle Autorità locali per la gestione integrata dei diversi usi del suolo e delle acque.

In tale contesto i porti marittimi vengono definiti come gli “*anelli di congiunzione*” per l’interfaccia terra-mare delle regioni costiere nella catena logistica mondiale, svolgendo quindi un ruolo determinante non solo per le economie locali, ma anche per la qualità dell’ambiente urbano e costiero in quanto sono divenuti centri multifunzionali sede di attività commerciali, di spazi residenziali e di infrastrutture per la mobilità e il territorio.

Infatti i porti e il trasporto marittimo, assieme alla produzione energetica *offshore* e ai settori legati al turismo marittimo e crocieristico nonché alla pesca, continuano a costituire i settori produttivi con il maggior potenziale di crescita per l’industria marittima mondiale. Ciò è ancor più vero nelle regioni costiere dell’U.E., le quali rappresentano circa il 40% del PIL e della popolazione in Europa⁴⁵.

In particolare, il crescente volume del transhipment dall’estremo Oriente e lo sviluppo intracomunitario dello *short sea shipping*⁴⁶ e delle autostrade del mare consentono all’Europa di beneficiare della rapida crescita degli scambi internazionali e di svolgere un ruolo di punta nell’ambito dell’economia mondiale.

Per dare un’idea delle potenzialità e dei volumi del traffico marittimo in Europa, le acque sono solcate in ogni momento da 20.000 navi mercantili, mentre il 90% del commercio estero e quasi il 35% di quello *intra moenia* passa attraverso circa 600

⁴⁴ Cfr. Raccomandazione 2002/413/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa all’attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa, Bruxelles 30 maggio 2002.

⁴⁵ Cfr. Marine Institute, *Marine industries global market analysis*, in “Marine Foresight Series” n.1, Douglas-Westwood Limited, Irlanda, marzo 2005.

⁴⁶ Per “*Short Sea Shipping*” si intende il trasporto marittimo a corto raggio di merci e passeggeri tra porti nazionali, o comunque europei, o tra questi e altri scali extracomunitari.

degli oltre 1.200 porti commerciali situati negli Stati costieri dell'Unione Europea⁴⁷.

I *porti marittimi* rappresentano dunque i collegamenti essenziali nella catena logistica da cui dipende l'economia europea, ed oggi più che mai si trovano ad affrontare un costante aumento della domanda di trasporto via mare che negli ultimi sessant'anni è stato superiore alla crescita globale dell'economia, tanto da prevedere nelle principali regioni portuali una triplicazione del traffico container tra il 2000 e il 2020.

Tuttavia tale sfruttamento intensivo del territorio e dello spazio marino attraverso l'industria marittima e la navigazione è causa della maggiore vulnerabilità dell'habitat costiero e del permanente affollamento di navi commerciali nelle acque comunitarie.

Fatturato mondiale dell'industria marittima nel periodo 2005–2009 (bilioni di €)

Services				2454		Resources				1306	
Shipping	1437	Marine Tourism	928	Marine Fisheries	802	Energy	489	Fishing	250	Renewable	13
Marine Commerce	29	Ocean Survey	10	Aquaculture	134	Oil & Gas	476	Seaweed	33	Minerals & Aggregates	15
Ports	136	Submarine Telecoms	12	Processing	385						
Cruise Industry	67										
Manufacturing				541		Education & Research				62	
Shipping Building	155	Marine IT	16	Education & Training	8	Research & Development	54	Marine Equipment	358	Marine Biotechnology	12

Fonte: Marine Institute, *Marine industries global market analysis*, Irlanda, marzo 2005.

Considerato il ruolo chiave svolto dagli oceani nel sistema climatico e il continuo deterioramento delle acque e dell'ambiente costiero, la crescente concorrenza del trasporto via mare e l'impatto cumulativo delle attività umane sugli ecosistemi marini rendono inadeguata la frammentarietà degli attuali processi decisionali nelle attuali politiche marittime e perciò richiedono un approccio maggiormente partecipato e integrato che coinvolga i portatori di interessi locali.

Lo sviluppo della rete portuale dovrà quindi necessariamente avvenire in parallelo alla crescita del commercio interno e internazionale dell'Europa, ma dovrà anche

⁴⁷ Cfr. EMSA - European Maritime Safety Agency, *Un trasporto marittimo più sicuro e pulito nell'Unione Europea*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione Europea, Bruxelles 2006.

essere compatibile con gli obiettivi delle politiche ambientali.

Dunque se da un lato il Libro Blu propone lo sviluppo di una *rete europea di poli marittimi* all'interno di uno *Spazio marittimo comune europeo*, dall'altro conferma l'obiettivo di ridurre le emissioni di CO₂ e dell'inquinamento dovuto al trasporto marittimo nell'ambito di una più ampia strategia di mitigazione degli effetti del cambiamento climatico.

Infatti, nonostante il trasporto marittimo costituisca una fonte preoccupante di inquinamento atmosferico, esso resta comunque più efficiente del trasporto su strada sotto il profilo del consumo energetico.

Per questo motivo, le attuali politiche europee seguitano a sostenere la creazione di autostrade del mare e di reti per la navigazione a corto raggio, anche in considerazione del fatto che il futuro sviluppo delle reti transeuropee di trasporto dovrà tener conto del crescente utilizzo dei mari per l'approvvigionamento energetico.

Il trasporto per via navigabile resta comunque svantaggiato rispetto alle altre modalità di trasporto in termini di flessibilità delle procedure amministrative, di accessibilità al territorio, e di tempi per il trasferimento *door-to-door* della merce.

Con un commercio mondiale in piena espansione, lo sviluppo della logistica marittima richiede quindi processi di pianificazione e strumenti politico-normativi che consentano di ottimizzare le capacità delle infrastrutture portuali in una competizione crescente per gli spazi all'interno e intorno ai porti.

Al tempo stesso però la necessità di potenziare i porti e i relativi *distripark*⁴⁸ per lo sviluppo dei servizi di trasporto intermodale si scontra con le problematiche ambientali legate agli impatti generati dall'industria marittima e che incidono fortemente sulle regioni portuali.

La nuova strada tracciata per le future politiche europee dei trasporti marittimi a questo punto si pone di fronte a un bivio: nei prossimi anni sarà più opportuno concentrare i traffici marittimi in pochi grandi *hub transshipment* estremamente

⁴⁸ Per "*distripark*" si intende un complesso logistico retroportuale solitamente localizzato in una zona franca, che è dotato di infrastrutture per lo stoccaggio e la distribuzione delle merci ed è in grado di fungere da elemento di interscambio fra le diverse modalità di trasporto e da anello di congiunzione fra industria e servizi.

efficienti, collegati alle reti transeuropee di trasporto, o piuttosto ripartirle fra un numero più ampio di porti distribuiti e diffusi in tutto il territorio costiero dell'Unione?

Se la prima soluzione presenta il vantaggio competitivo della convergenza dei traffici attraverso la logica *hub & spoke*, contemporaneamente essa genera conseguenti problemi di congestione e pressione sull'ambiente marino e costiero e sulle infrastrutture per mobilità delle regioni interne.

In cambio, se la seconda ipotesi mira a distribuire i flussi di traffico in un numero maggiore di terminali portuali esistenti al fine di evitare l'eccessiva concentrazione delle attività su pochi scali di per sé già saturi, allo stesso tempo essa moltiplica le origini e destinazioni dei flussi frammentando e quindi indebolendo la domanda di trasporto merci via mare. Senza poi contare gli impatti ambientali dovuti al maggiore numero di interventi infrastrutturali che dovranno essere attuati in una fascia di territorio costiero più ampia.

A tali interrogativi sullo sviluppo sostenibile della portualità europea e sugli obiettivi a lungo termine per la navigazione internazionale e a corto raggio la Commissione rimanda la risposta alla stesura di due ulteriori documenti che propongano “una nuova politica per i porti che tenga conto dei loro molteplici ruoli e del più ampio contesto della logistica europea” e “una strategia dei trasporti marittimi per il periodo 2008-18”⁴⁹.

1.6 La definizione di una politica europea dei porti. Le prossime sfide dei sistemi portuali.

La strategia sullo sviluppo e sul ruolo del “*sistema portuale europeo*” viene indicata dalla Commissione a distanza di pochi giorni dalla pubblicazione del *Libro Blu*, con l'approvazione della *Comunicazione su una politica europea dei porti*⁵⁰.

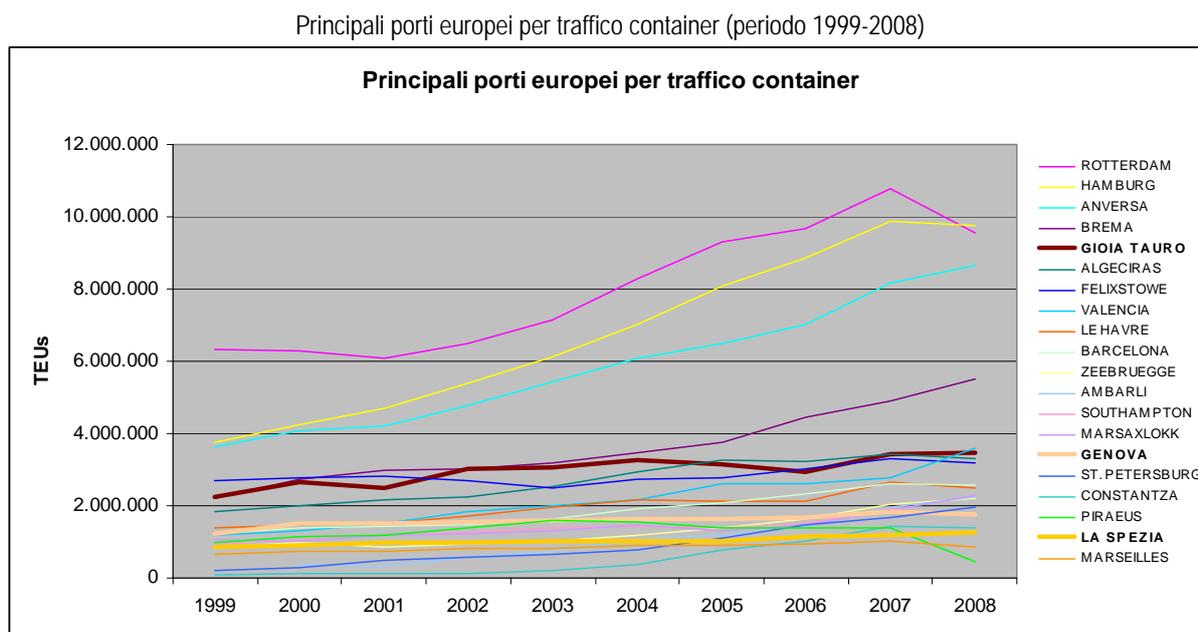
Il documento, partendo dalla domanda di trasporto marittimo in relazione al quadro economico internazionale, delinea le nuove sfide che i porti europei dovranno affrontare in vista di un'ipotetica crescita esponenziale del trasporto marittimo containerizzato, focalizzando i problemi già individuati nel Libro Verde e

⁴⁹ Cfr. COM(2007) 616 def. e COM(2009) 8 def., di cui ai paragrafi successivi.

⁵⁰ Cfr. COM(2007) 616 def., *Comunicazione su una politica europea dei porti*, Bruxelles 18.10.2007.

proponendone soluzioni operative di maggiore dettaglio.

Tuttavia le previsioni di crescita del documento si basano su dati di traffico del 2005, quindi tengono conto di un periodo temporale ancora troppo lontano dalla crisi globale iniziata nel 2008 per prevedere la battuta di arresto del crescente aumento dei volumi di traffico via mare.



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Porto di Amburgo 2009.

Ad ogni modo, la Commissione indica le “sfide” che il sistema portuale europeo dovrà affrontare per potere gestire nei prossimi anni il continuo aumento della domanda di trasporto marittimo, e che vengono sintetizzate nella seconda parte della Comunicazione con i seguenti sei obiettivi generali:

- Migliorare le prestazioni portuali e i collegamenti con l'entroterra;
- Modernizzare la gestione del trasporto marittimo attraverso l'ausilio delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione;
- Aumentare la capacità dei porti e dei relativi impianti nel rispetto dell'ambiente;
- Stabilire un dialogo strutturato tra i porti e le città;
- Garantire condizioni operative e trasparenti per gli investitori, gli operatori e gli

utenti;

- Migliorare le prospettive e le condizioni di lavoro nei porti.

Di particolare rilevanza per l'integrazione delle politiche dei trasporti con la pianificazione territoriale sono i primi quattro obiettivi, per i quali sarà necessario un approfondimento critico ai fini della presente ricerca.

Migliorare le prestazioni portuali e i collegamenti con l'entroterra.

Il primo obiettivo mira contemporaneamente e in modo interdipendente ad una razionalizzazione della capacità dei porti esistenti e ad un riequilibrio geografico dei trasporti terrestri rispetto ai traffici marittimi.

Tale sfida riguarda in primis la quasi totalità dei porti euro-mediterranei del cosiddetto *Southern Range*, dove *“si rilevano ancora divari tra le capacità di magazzinaggio e di carico/scarico, l'insoddisfacente disposizione dei terminali e una produttività insufficiente per unità di superficie di capacità installata, itinerari e accessi marittimi o terrestri inefficaci, lunghi tempi d'attesa, sicurezza insufficiente degli autocarri, treni e chiatte, insoddisfacenti condizioni di lavoro e produttività non elevata, e, non ultime, formalità amministrative lente e onerose”*.

Dunque il posizionamento geografico degli scali rispetto alle principali direttrici di traffico marittimo, nonché i bassi costi dei servizi portuali, devono obbligatoriamente raccordarsi con la necessità di collegamenti affidabili con le regioni interne per potere fare fronte ad una maggiore domanda prestazionale dei sistemi portuali europei.

Una prima strategia operativa in questa direzione viene indicata dalla Comunicazione attraverso l'aumento della produttività e dell'accessibilità dei porti, in termini di volumi di traffico o di movimenti per ettaro dei terminali esistenti e lungo le vie d'accesso ai nodi portuali.

A tal fine è necessaria una riqualificazione logistica del sistema attraverso l'adeguamento degli impianti portuali e l'interoperabilità e la gestione integrata della logistica portuale con le reti di trasporto terrestre.

Se tale aumento della produttività e delle aree portuali operative è ovviamente condivisibile in senso generale, è però opportuno rilevare come ancora oggi non si dispone di un sistema comune di indicatori valido per tutte le modalità di trasporto

che permetta di monitorare e gestire l'intermodalità e l'interoperabilità dei trasporti marittimi e terrestri. Al contrario esistono batterie di indicatori settoriali che interessano singolarmente il trasporto combinato su ferro, il trasporto su gomma o la navigazione a corto raggio.

Allo stesso tempo viene inoltre raccomandata l'attivazione di nuove rotte di trasporto alternative che consentano un utilizzo più intensivo dei porti esistenti attraverso collegamenti marittimi quotidiani a corto raggio o da servizi feeder.

Ad ogni modo, pur riconoscendo l'impossibilità dell'Unione Europea di incidere sulle scelte locali in materia portuale, viene ritenuto auspicabile che la pianificazione e la progettazione di nuove infrastrutture portuali venga preceduta da oggettive valutazioni economiche sulla reale domanda di trasporto, nonché da momenti di concertazione sia a livello locale che extra-regionale.

Ciò al fine di garantire una ripartizione più razionale e sostenibile del traffico europeo, affinché non si disperdano le risorse economiche e gli investimenti pubblici su ingiustificati interventi, sempre più spesso volti ad assecondare le insostenibili esigenze di *gigantismo navale* delle compagnie di navigazione.

Modernizzare la gestione del trasporto marittimo attraverso l'ausilio delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione.

Il miglioramento delle prestazioni portuali e dei collegamenti tra le reti di trasporto marittimo e terrestre deve tuttavia passare necessariamente attraverso il ricorso alle tecnologie dell'informazione per il controllo e la sicurezza della navigazione e per la gestione telematica nei servizi logistici nei terminali marittimi.

Ad oggi le informazioni sui carichi, sulle condizioni di sicurezza delle navi e sui porti di destinazione/provenienza vengono gestiti da una molteplicità di attori locali e nazionali, tale che l'incompatibilità della maggior parte dei sistemi informativi impiegati renda impossibile il trasferimento dei dati tra le Autorità Portuali e Marittime.

Per questo motivo nell'ultimo decennio, analogamente a quanto attuato con i sistemi

ITS⁵¹ ed ERMTS⁵² per il trasporto stradale e ferroviario, gli Stati membri hanno avviato un processo di implementazione coordinata delle *Information & Communication Technologies* per il monitoraggio e la sicurezza della navigazione nei porti.

A titolo esemplificativo della rivoluzione tecnologica del trasporto marittimo europeo basti pensare all'evoluzione dei sistemi di controllo applicati alle navi e gestiti dalle Autorità Portuali e Marittime quali l'*AIS*⁵³ verso il coordinamento europeo dei sistemi VTS nazionali⁵⁴ per l'assistenza alla navigazione nelle acque marine europee e internazionali⁵⁵.

In tale ambito l'Unione Europea ha inoltre istituito nel 2002 l'*Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima*⁵⁶ la quale, nata per l'assistenza alla Commissione e agli Stati Membri nella prevenzione dei sinistri marittimi e nel contrasto all'inquinamento marino da idrocarburi, ricopre pure l'onere di sviluppare e gestire la rete telematica *SafeSeaNet*⁵⁷, che permetterà la semplificazione delle procedure nei porti e a bordo delle navi, riducendo sensibilmente i costi e i tempi delle operazioni logistiche di controllo e caricamento delle merci nei terminali marittimi.

Dal punto di vista normativo, l'applicazione di tali sistemi di sicurezza marittima è già regolamentata dal 2002 mediante una apposita Direttiva del Parlamento Europeo⁵⁸ per l'implementazione di un sistema di monitoraggio del traffico navale che coordini a scala continentale la gestione e il trasferimento dei dati riguardanti i collegamenti marittimi serviti nelle acque europee.

La politica portuale europea pertanto auspica per i prossimi anni la definitiva

⁵¹ *"Intelligent Transport Systems"*.

⁵² *"European Rail Traffic Management System"*.

⁵³ L'*AIS (Aided Identification System)* è il sistema di identificazione automatica delle navi che permette il loro riconoscimento a distanza da parte delle Autorità Marittime.

⁵⁴ Il *VTS (Vessel Traffic System)*, così come definito nella Direttiva 2002/59/CE, "Servizio di assistenza al traffico marittimo" finalizzato a migliorare la sicurezza della navigazione e l'efficienza del traffico marittimo e a tutelare l'ambiente, in grado di interagire con le navi che transitano nell'area da esso coperta. In Italia il dal Comando Generale del Corpo Nazionale delle Capitenerie di Porto gestisce i tre livelli gerarchici della rete VTS Nazionale.

⁵⁵ Cfr. Interreg IIIB – MEDOCC, *Projet SecurMed. Approche interrégionale et transnationale en matière de sécurité maritime et de défense de l'environnement dans la méditerranée occidentale*, Synthèse du Raport Final général, Regione Liguria, 2007, pp.30-49.

⁵⁶ L'*EMSA (European Maritime Safety Agency)* è stata istituita con il Regolamento (CE) n. 1406/2002 a seguito dei disastri ambientali delle petroliere Erika e Prestigi nel 1999 e nel 2002.

⁵⁷ *SafeSeaNet* è un rete paneuropea per rendere omogeneo lo scambio di dati marittimi che collega tra loro e integra i diversi database delle principali Autorità Marittime europee attraverso un sistema di archiviazione centrale gestito dal centro di calcolo dell'EMSA a Lussemburgo.

⁵⁸ Cfr. Direttiva 2002/59/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2002, relativa all'*istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione e che abroga la direttiva 93/75/Cee del Consiglio*. In Italia la Direttiva è stata recepita dal D.Lgs n. 196 del 19 agosto 2005.

obbligatorietà dei suddetti sistemi, affinché le relazioni nave-costa tra i porti vengano migliorate mediante un “approccio elettronico” della navigazione nell’ambito di un più complesso sistema “*e-maritime*” per la gestione del traffico marittimo.

Ciò consentirebbe la creazione e lo sviluppo di sistemi portuali integrati nello “*spazio marittimo comune europeo senza frontiere*”, favorendo la cooperazione tra Autorità Portuali e la specializzazione degli scali per categorie merceologiche o tipo di carico e traffico.

Ma allo stesso tempo l’*e-maritime* dovrebbe migliorare nella logistica portuale le procedure di controllo doganale delle merci e la gestione dei trasferimenti dei carichi verso le modalità di trasporto terrestre, in modo da ridurre la pressione sulle aree portuali di stoccaggio e magazzinaggio a vantaggio della maggiore capacità dello scalo.

Aumentare la capacità dei porti e dei relativi impianti nel rispetto dell’ambiente.

La necessità di migliorare la capacità dei terminali marittimi per sostenere la crescente domanda di trasporto via mare non può essere tuttavia automaticamente attuata attraverso incondizionati ampliamenti e nuove installazioni materiali e immateriali nelle aree retroportuali, in quanto essa si ritrova a dovere fare i conti con le criticità ricorrenti nelle regioni marittime e nell’armatura infrastrutturale costiera tipiche del Continente europeo.

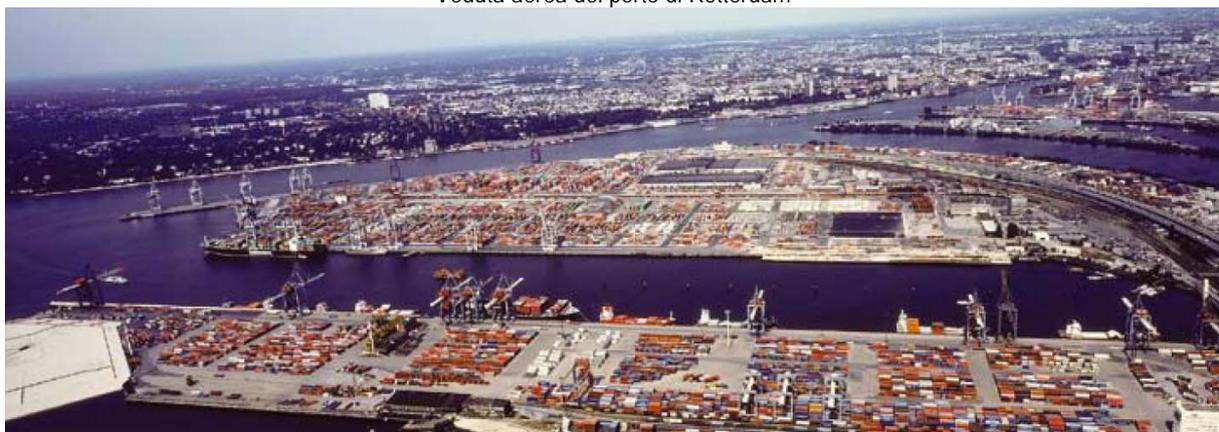
In primo luogo la maggior parte dei porti storici e i relativi impianti si sono sviluppati all’interno delle città costiere che oggi inglobano e impediscono la crescita delle aree retroportuali, poiché quest’ultime creano fenomeni di degrado ambientale e urbano all’interno del sistema metropolitano consolidato.

Infatti, i porti europei non sono nati per accogliere le attuali navi portacontainer o petroliere e quindi per garantire l’accessibilità di continui volumi di merci da e verso l’entroterra, passando attraverso i nodi urbani congestionati dal traffico veicolare privato.

Pertanto l’attuale domanda di trasporto marittimo si ritrova a forzare un’offerta portuale che già è di per sé limitata e condizionata dalla stratificazione storica del tessuto urbano sviluppato attorno allo scalo.

Ciò non vale solo per il Mediterraneo, “territorio” delle repubbliche marinare italiane e delle potenze marittime spagnole e ottomane del ‘500, ma per tutte quelle città costiere dell’Europa medievale in cui la morfologia del porto antico ha costituito per secoli parte integrante della *forma urbis* dei centri storici fino alla rivoluzione industriale del XIX secolo⁵⁹.

Veduta aerea del porto di Rotterdam



Fonte: Commissione Europea, *Mantenere l'Europa in movimento - una mobilità sostenibile nel nostro continente*, 2006.

Inoltre la presenza dell'industria portuale all'interno delle aree metropolitane costiere ad alta densità di popolazione si scontra con le problematiche di sicurezza per l'uomo e l'ambiente dovute soprattutto all'approvvigionamento energetico via mare.

Il trasporto marittimo di rinfuse liquide infatti rappresenta la metà del complessivo traffico comunitario via mare e continua ad aumentare a causa della crescente dipendenza dell'Europa dai prodotti energetici minerali (idrocarburi e gas naturale liquefatto in primo luogo).

Allo stesso tempo lo sviluppo delle “autostrade del mare” per il trasferimento di quote di traffico dal “tutto-strada” verso il trasporto combinato strada-mare ha generato ulteriori pressioni ambientali nelle città sedi di porti RO-RO, a causa delle emissioni di gas serra che hanno generato sensibili impatti sulla qualità dell'ambiente urbano e costiero, in particolar modo nelle realtà portuali maggiormente congestionate.

A tal fine, l'obiettivo generale dell'Unione Europea di ridurre del 20% entro il 2020 le

⁵⁹ Cfr. Hoyle B., *Cities and Ports: Development dynamics at the port-City Interface*, in *Land Water Intermodal Terminals* (a cura di Bruttomesso R.), Marsilio, Venezia 1998, pp. 30-39.

emissioni di CO₂ interesserà anche il trasporto marittimo per l'inquinamento atmosferico prodotto dalle navi e dai trasporti terrestri da e verso i terminali marittimi.

Ad ogni modo la vetustà delle flotte attuali, seppure diminuita negli ultimi anni grazie alle Direttive europee finalizzate al rinnovo delle imbarcazioni nei porti europei⁶⁰, tale soluzione è ancora lontana da una sua applicazione ad ampio raggio.

Dunque la pianificazione e la ricostruzione dei porti urbani, così come il trasferimento dell'industria portuale e del trasporto merci via mare all'esterno dei nuclei urbani e in prossimità delle principali direttrici terrestri di traffico, dovranno necessariamente confrontarsi con le ulteriori Direttive Comunitarie in materia di tutela ambientale emanate a partire dagli anni '90⁶¹.

In tale contesto viene quindi ribadito e raccomandato il coinvolgimento dei porti marittimi nella pianificazione del territorio per la *Gestione Integrata delle Zone Costiere*.

Quest'ultima non viene più limitata esclusivamente alla salvaguardia delle acque marine, alla sistemazione dei litorali o alla deriva dei sedimenti lungo le coste, ma deve riguardare anche l'inquinamento del suolo generato dalle attività commerciali e industriali situate nelle aree retroportuali e connesse più o meno direttamente al settore della navigazione marittima.

Stabilire un dialogo strutturato tra i porti e le città.

Altro obiettivo della politica portuale europea che interessa in maniera trasversale l'integrazione della pianificazione urbana e dei trasporti marittimi è quello della concertazione continua dei portatori di interessi ai diversi livelli territoriali durante le trasformazioni e gli ampliamenti dei porti.

In particolar modo il dialogo privilegiato deve essere garantito con le città al fine di integrare politiche urbane e portuali in *“una visione e pianificazione strategica a lungo termine”* che promuova l'immagine dei porti europei e permetta al *city user* una maggiore accessibilità alle infrastrutture e ai servizi portuali, anche in termini di offerta di trasporto pubblico locale urbano.

⁶⁰ Direttiva del Consiglio 95/21/CE del 19 giugno 1995, relativa al *controllo delle navi da parte dello Stato di approdo*.

⁶¹ A tal riguardo la Comunicazione della Commissione cita esplicitamente le Direttive 92/43/CEE "Habitat", 79/409/CEE "Uccelli selvatici", 2000/60/CE "Acqua" (direttiva quadro) e 99/31/CE "Rifiuti". Per quanto riguarda invece la regolamentazione degli impianti portuali per la raccolta e il trattamento dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico viene indicata la Direttiva 2000/59/CE.

Tuttavia, risulta per certi versi ancora presente il rischio implicito di cadere nel superficiale concetto estetico del *waterfront* inteso come “facciata esteriore” delle città portuali, volto a “*preservare l’identità marittima dell’Europa*” o a “*conciliare l’attività portuale e la cultura*”.

In ogni caso la strategia indicata per il rafforzamento delle relazioni città-porto pone particolare attenzione sull’ambiente e sulla sicurezza.

Al riguardo, la concertazione con il partenariato locale durante i processi di pianificazione dei sistemi portuali implica una più prudente valutazione in merito agli impatti ambientali generati dal conseguente congestionamento dei nodi e delle reti urbane nonché dall’inquinamento atmosferico indotto dalle navi in sosta nei porti durante le operazioni di imbarco e sbarco di merci e passeggeri.

Inoltre, il problema della security portuale per la protezione dal terrorismo e dalla criminalità ha rafforzato negli ultimi anni le barriere fisiche delle aree demaniali, compromettendo di conseguenza l’accessibilità urbana e la fruibilità per la popolazione, e dando origine ad ampi fenomeni di marginalità e degrado urbano.

Ad ogni modo non è ancora chiaro verso quale direzione concreta sia rivolto quest’ultimo obiettivo della politica europea dei porti e pertanto, se da un lato esso lascia ampi margini di sviluppo per le future politiche urbane e marittime, dall’altro perde la sua forza nel momento in cui mantiene irrisolti molti interrogativi e dubbi più volti sollevati per la gestione delle aree portuali rispetto al circostante territorio urbanizzato.

Le Comunicazioni della Commissione Europea relative alla “*politica marittima integrata*” e alla “*politica europea dei porti*” rappresentano dunque una tappa fondamentale nel processo di rielaborazione delle strategie comunitarie per lo sviluppo del trasporto marittimo non tanto per i suoi contenuti, già più volte affrontati e approfonditi in altre sedi, quanto per avere fornito un quadro complessivo sulla portualità europea.

Attraverso un approccio olistico vengono infatti individuate le strategie per lo sviluppo sostenibile dei porti, intesi come i nodi di interscambio modale tra le reti di trasporto

marittimo e terrestre e pertanto ma anche come “*interfaccia terra-mare*” dei sistemi territoriali costieri.

Tuttavia tali Comunicazioni non si collegano direttamente al riesame intermedio del Libro Bianco dei trasporti⁶² e sono state pubblicate subito prima che gli effetti della crisi economica mondiale fossero palesemente manifesti.

Infatti, nonostante il rincaro energetico del 2004-2007 avesse fornito i primi sentori di allarme per il settore della navigazione e dell'industria marittima, l'Unione Europea non aveva ancora ritenuto necessario riformulare le linee guida sulla politica dei trasporti fino a quel momento attuata.

Bisognerà aspettare il gennaio del 2009, all'indomani della “presa d'atto” del rallentamento dell'economia globale anche per il comparto marittimo, quando la Commissione Europea approva un nuovo documento volto a definire “*Obiettivi strategici e raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018*”⁶³.

Quest'ultima Comunicazione riassume e ricongiunge la revisione intermedia del 2006 sul Libro Bianco e la politica marittima integrata del 2007, e allo stesso tempo costituisce una prima riflessione a caldo sul futuro della portualità e della navigazione europee alla luce della contemporanea crisi congiunturale.

Fondamentalmente non viene aggiunto nulla di nuovo rispetto ai precedenti atti di indirizzo, ma si evince subito il perduto ottimismo sullo sviluppo dell'industria marittima europea, la cui fragilità potrebbe essere causa di gravi ripercussioni sul sistema dei trasporti e dell'energia nonché sull'economia in generale.

Per fronteggiare la crisi mondiale, oltre alle varie misure economiche e di aiuti di stato per il contrasto alla recessione dell'industria marittima europea, la Commissione Europea riprende l'idea già presente nel *Libro Verde* del 2006 di raggruppare i porti in *cluster* regionali⁶⁴.

In altre parole, considerato che i cantieri navali e i porti non possono essere spostati alla stregua di altre industrie, il *Libro Verde* ipotizzava infatti la costituzione di una rete europea di *cluster* portuali secondo il concetto francese di *poli regionale di*

⁶² Cfr. COM(2006) 314 def., *Mantenere l'Europa in movimento - una mobilità sostenibile per il nostro continente. Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea*, Bruxelles 22.06.2006.

⁶³ Cfr. COM(2009) 8 def., *Obiettivi strategici e raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018*, Bruxelles 21.01.2009.

⁶⁴ Cfr. COM(2006) 275 def., *Libro verde. Op. Cit.*, p. 33.

competitività, collegandoli fra loro e trasformandoli in veri e propri centri di eccellenza in grado di coprire l'intera gamma dei servizi marittimi⁶⁵.

Per il resto, nell'impossibilità di proporre e attuare una concreta politica unitaria a livello europeo per il rilancio complessivo della portualità, la Commissione nella sua ennesima Comunicazione può solo limitarsi a confermare debolmente le stesse priorità genericamente indicate nei precedenti atti di indirizzo:

- istituire uno "*spazio europeo di trasporto marittimo senza barriere*", snellendo le procedure amministrative nei porti che impediscono il potenziale sviluppo della navigazione a corto raggio;
- attuare nei servizi portuali i principi della concorrenza leale, della trasparenza finanziaria, della non discriminazione e dell'efficienza dei costi;
- privilegiare l'ammodernamento e l'espansione dei porti e le infrastrutture di collegamento con l'interno nelle aree più colpite da problemi di congestione;
- adottare procedure più celeri di valutazione ambientale per i progetti di espansione dei porti attraverso apposite linee guida sull'applicazione della normativa ambientale⁶⁶;
- rafforzare la strategia UE delle autostrade del mare attraverso soluzioni integrate innovative e sostenibili nel trasporto intermodale;
- incentivare i programmi di finanziamento dell'UE, come i progetti sulle reti transeuropee di trasporto, Marco Polo o gli strumenti della politica regionale, per favorire il riequilibrio modale;
- migliorare i collegamenti delle isole e il trasporto passeggeri su lunghe percorrenze all'interno dell'UE puntando su servizi di traghetto e crociera di qualità e garantendo la disponibilità di terminali adeguati;
- fornire incentivi fiscali per indurre gli operatori del trasporto a ricorrere ad alternative di navigazione a corto raggio, promuovendo soluzioni di mercato in grado di contribuire alla sostenibilità della catena dei trasporti nel suo complesso.

Rimangono comunque dei propositi vaghi e deboli perché difficili da attuare in assenza di politiche condivise di sviluppo e di accordi transnazionali per la

⁶⁵ Già nel 2005 un primo coordinamento marittimo regionale di porti è stato creato nello Schleswig-Holstein, regione tedesca settentrionale confinante con la Danimarca dove risiedono i porti di Kiel e Lübeck.

⁶⁶ Cfr. COM (2007) 616 del 18.10.200.

regolamentazione del traffico marittimo tra Stati membri e Paesi extracomunitari.

O forse anche perché le rotte così come il successo o la morte di un porto non l'hanno mai deciso le Autorità locali o gli organismi internazionali, ma le compagnie di navigazione.

Capitolo 2 La dimensione marittima nelle politiche ordinarie e negli strumenti di piano e normativi in Italia

Dopo avere individuato il percorso logico che ha portato al concepimento dell'attuale politica marittima integrata dell'Unione Europea, l'indagine procede con l'analisi degli indirizzi strategici e degli strumenti di piano individuati in Italia per il rilancio dei porti nazionali nel panorama globale e mediterraneo.

La trattazione del presente capitolo pertanto ripercorre brevemente l'esperienza della pianificazione nazionale dei trasporti e delle relative strategie di rilancio portuale partendo dal *Progetto 80* fino alle proposte di revisione nel 2008 e 2010 del *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* inquadrando la loro evoluzione all'interno dello scenario di sviluppo dello spazio europeo.

Viene quindi approfondito il ruolo della portualità nella pianificazione e nella normativa nazionale e il suo inserimento nel *Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti* in relazione alle *Trans-European Network* ed allo *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* disegnati dalle politiche dell'Unione Europea.

2.1 Le proiezioni territoriali del "Progetto '80". Una prima visione europea della pianificazione nazionale.

Nelle politiche ordinarie dei trasporti attuate in Italia, il *Progetto '80* del 1969 costituisce sicuramente un punto di partenza nella pianificazione territoriale pensata secondo un approccio olistico, che inserisce la mobilità nazionale all'interno di un contesto europeo e mette in relazione lo sviluppo urbano e regionale con la dimensione economica.

Il *Progetto 80* apporta quindi un contributo innovativo alla cultura italiana della pianificazione regionale di coordinamento in una dimensione europea ed internazionale nella programmazione dello sviluppo.

Le proiezioni territoriali elaborate nel *Progetto '80* accompagnavano il "*Rapporto preliminare al programma economico 1971-75*" redatto dal *Ministero del Bilancio e*

della *Programmazione Economica* nel 1968⁶⁷.

Il documento fu redatto dal *Centro di Studi e Piani Economici* per conto dell'ISPE dopo una prima ricerca condotta nel 1964-65 su incarico del Ministero del Bilancio e del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno.

Il *Progetto '80*, coordinato da Pietro Moroni, costituisce un primo esempio di proiezione territoriale e verifica di coerenza dell'agenda di sviluppo socio-economico proposta dal Governo, sviluppando una serie di scenari con orizzonte temporale di 10 anni⁶⁸.

Il territorio nazionale viene disegnato come “*una rete di centri propulsivi*” dove i sistemi urbani e territoriali vengono proiettati in scenari di sviluppo innestati in una dimensione europea e internazionale.

Le previsioni e gli orientamenti del *Progetto '80* rappresentano inoltre le prime proiezioni organiche sullo sviluppo dei trasporti e della rete di infrastrutture per la mobilità avrebbero costituito l'ossatura del primo Piano Generale dei Trasporti del 1986 e della sua successiva versione del 2001.

Il documento contiene infatti tutti i temi e le indicazioni generali sulle quali ancora oggi si concentra l'attuale politica italiana per lo sviluppo delle infrastrutture e della mobilità.

Gli obiettivi di accessibilità, facilità di movimento, integrazione tra i diversi mezzi di trasporto, rappresentavano negli anni Settanta, come oggi, le priorità di sviluppo del sistema nazionale dei trasporti⁶⁹.

Ma le analisi contenute nel *Progetto '80* superano i confini nazionali, inquadrando le proiezioni territoriali all'interno di una dimensione europea incentrata sulle relazioni con gli altri Stati Europei.

Gran parte di quel sistema infrastrutturale di interconnessione infra-comunitaria individuata dal *Progetto '80* due decenni più tardi avrebbe costituito l'armatura della Trans-European Network dei trasporti disegnata dall'Unione Europea.

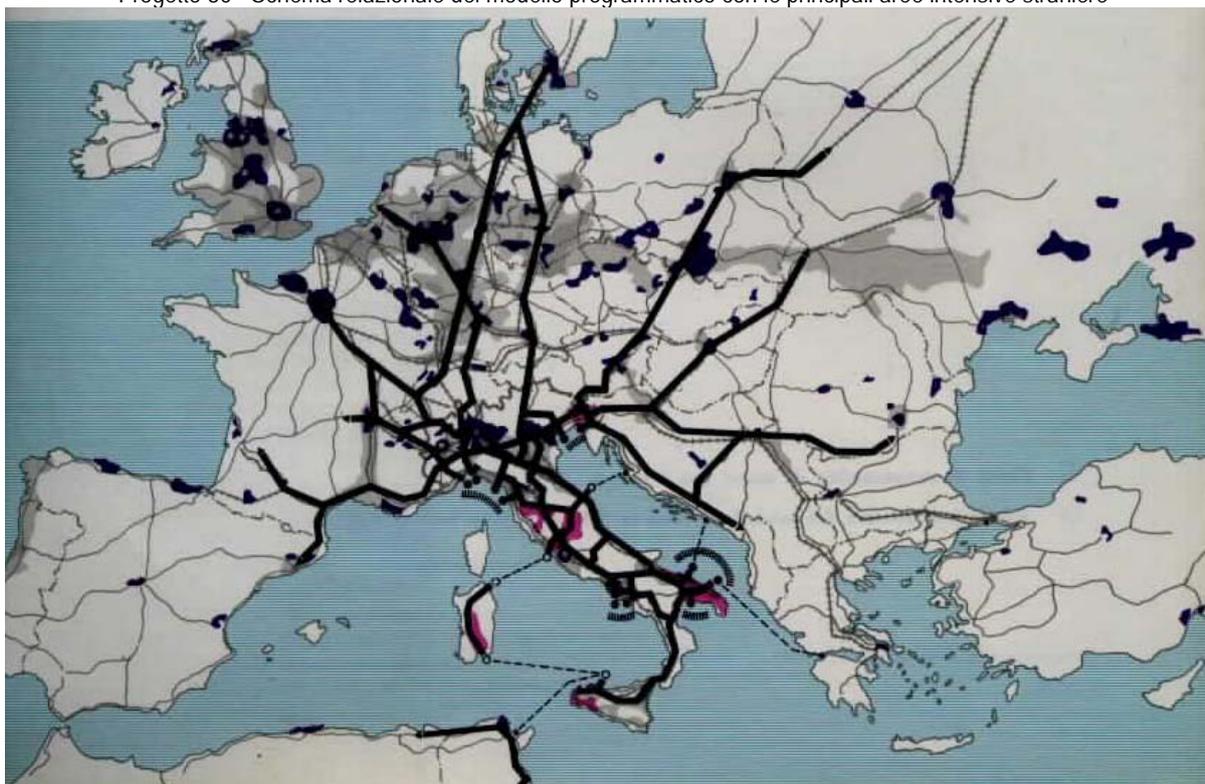
⁶⁷ Cfr. Centro di Studi e Piani Economici (a cura di), *Progetto '80: proiezioni territoriali*, in Urbanistica n. 57, INU edizioni, Torino 1971.

⁶⁸ Cfr. Carta M., *Teorie della Pianificazione. Questioni, paradigmi e progetto*, Palombo, Palermo 2003.

⁶⁹ Cfr. Dalla Chiara B., Marigo D. e Benzo G., *Interporti e terminali intermodali*, Hoepli, Milano 2002.

Dalle immagini qui riportate è infatti possibile evincere come, in un Continente ancora diviso dalla Guerra Fredda e dalle dogane intracomunitarie, il *Progetto '80* individua già quegli assi di attraversamento longitudinale che rappresenteranno gli attuali Corridoio Paneuropeo 1 Berlino-Palermo lungo la dorsale tirrenica e il Corridoio Paneuropeo 8 Bari-Varna lungo la dorsale adriatica.

Progetto 80 - Schema relazionale del modello programmatico con le principali aree intensive straniere



Fonte: Centro Studi e Piani Economici, *Progetto '80: proiezioni territoriali*, in *Urbanistica*, n. 57, Torino 1971.

Allo stesso tempo viene individuato la direttrice di traffico trasversale che ripercorre in buona parte l'attuale Corridoio 5 (Lisbona-Kiev).

La forza del *Progetto '80* sta quindi nell'aver anticipato gli indirizzi strategici nazionali ed europei degli anni '90 e 2000, sviluppando uno scenario strategico del sistema dei trasporti che travalica addirittura i confini dell'attuale Unione Europea verso l'Unione Sovietica e verso la sponda sud e mediorientale del Mediterraneo.

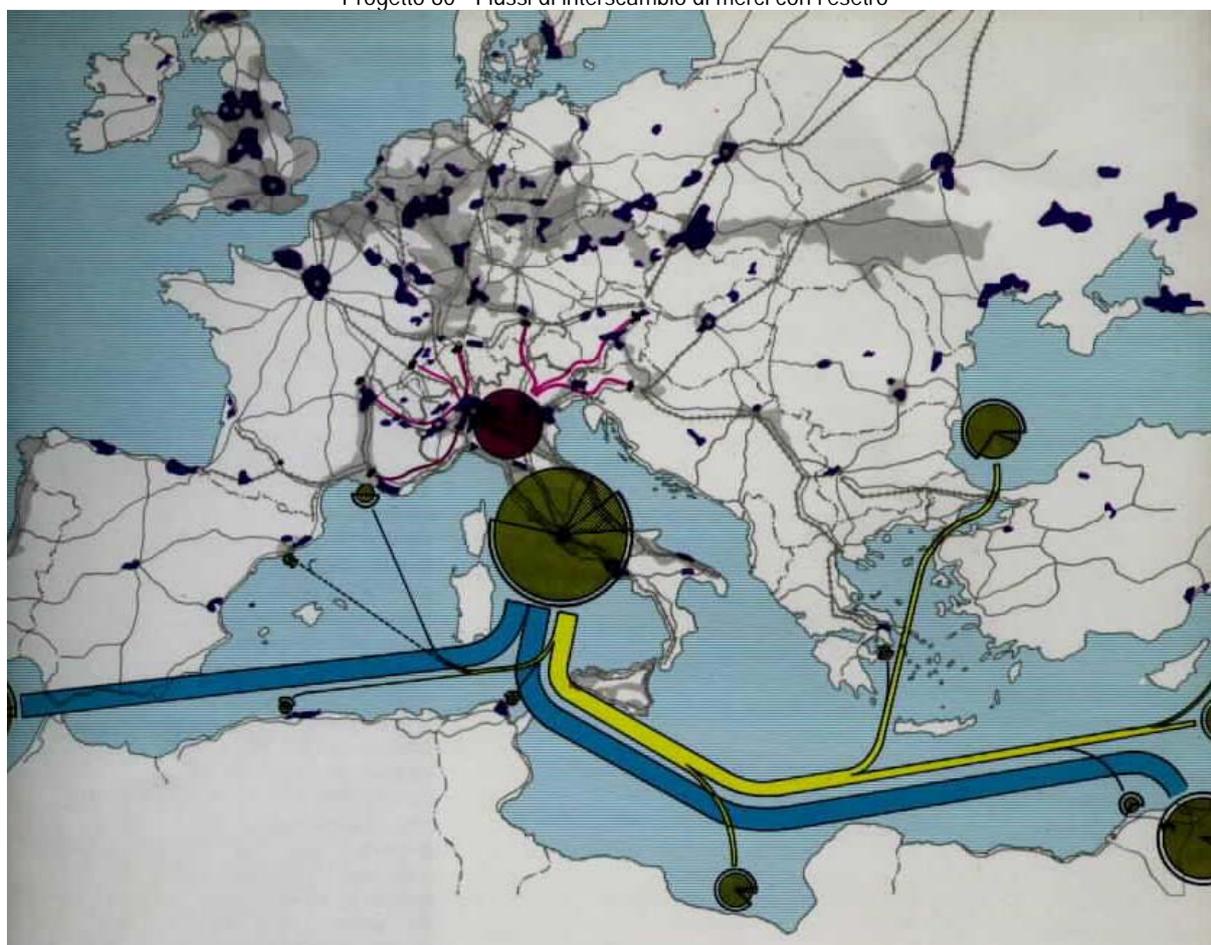
La ricerca individua infatti le connessioni marittime tra l'Italia e gli altri Paesi del Mediterraneo, intercettando anche le rotte transoceaniche che sfiorano le coste

nazionali attraversando il Mare Nostrum dal Canale di Suez e lo Stretto di Gibilterra e viceversa.

Ci troviamo di fronte ad un'idea primordiale di "autostrade del mare" nella navigazione di corto raggio nazionale e comunitaria e dello sviluppo del transhipment a livello globale.

La portualità acquista quindi un ruolo chiave nell'individuazione dei centri gravitazionale e nelle proiezioni territoriali per lo sviluppo della mobilità delle persone e delle merci.

Progetto 80 - Flussi di interscambio di merci con l'estero



Fonte: Centro Studi e Piani Economici, *Progetto '80: proiezioni territoriali*, in *Urbanistica*, n. 57, Torino 1971.

Una tale visione strategica sul potenziale portuale italiano per il riequilibrio territoriale e il rilancio della competitività del sistema Paese verrà ripresa più che nel *Piano*

Generale dei Trasporti del 1986, che comunque ricalca in buona parte gli assi di sviluppo terrestre individuati nel *Progetto '80*, direttamente dal *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* del 2001⁷⁰ e per certi versi anche dal *PON Reti e Mobilità* del 2007⁷¹.

2.2 Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica del 2001. Una nuova visione nazionale di sistema nello scenario di sviluppo delle Trans-European Network.

Trent'anni dopo la redazione delle proiezioni territoriali del *Progetto '80*, il *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* per certi versi ripropone nuovamente il ridisegno dell'intero sistema della mobilità nazionale all'interno dello scenario di sviluppo europeo delineato dalle reti TEN nel 1996⁷².

Parallelamente alla redazione del PGTL in Italia, a livello comunitario era infatti in atto la redazione del Libro Bianco del 2001 sulla politica europea dei trasporti che era destinato a avviare un processo di revisione in chiave ambientale e di riequilibrio modale delle politiche fino a quel momento avviate.

Alla fine degli anni Novanta l'idea di rete transeuropea dei trasporti, già presente sin dal Trattato di Roma del 1957, era però ristretta ai settori stradale e ferroviario ed alle vie navigabili interne, escludendo invece il trasporto marittimo e aereo.

Il concetto di "*Spazio Europeo*" comune è infatti ancora legato alla dimensione transnazionale dei 15 Stati Membri il cui baricentro mitteleuropeo non riconosce il valore territoriale dei mari e delle regioni costiere, che invece ritroviamo sin dalla fine degli anni Sessanta all'interno delle proiezioni territoriali del *Progetto '80*.

Risale invece ai primi anni Novanta la prima elaborazione organica da parte della Comunità Europea di uno *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* (SDEC) la cui redazione avvenuta tra il 1993 e il 1999, rappresenterà un'attività propedeutica alla definizione delle *Trans-European Transport Network* (TEN-T) intese come programma strategico di integrazione di reti tra gli Stati Membri attraverso la

⁷⁰ Cfr. Ministero dei Trasporti e della Navigazione, *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica*, Servizio Pianificazione e Programmazione, 2001.

⁷¹ Cfr. Paragrafo 3.3 "*Il PON Reti e Mobilità. Verso la definizione della piattaforma logistica del mediterraneo*".

⁷² Cfr. Paragrafo 1.1 "*Dal Trattato di Roma alle reti Trans-Europee di Trasporto. Da dove nasce la politica europea dei trasporti*".

connessione di diverse modalità di trasporto in uno spazio privo di frontiere interne.

Tale processo europeo di ridisegno del sistema continentale dei trasporti ha dunque il positivo effetto di avviare tra gli Stati Membri una nuova fase di pianificazione nazionale delle reti rapportata allo scenario di sviluppo dello Spazio Europeo.

Negli stessi anni, l'Italia predispone quindi il nuovo *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* previsto dalla Legge n. 30 del 1998, con lo scopo di coordinare l'esercizio delle funzioni e l'attuazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome.

Il PGTL disegna le linee portanti del sistema integrato della mobilità nazionale che, nell'ottimizzare l'utilizzo dei diversi modi di trasporto, sia anche capace di perseguire il riequilibrio territoriale con l'obiettivo di rilanciare il Mezzogiorno sfruttando l'opportunità del crescente traffico marittimo nel Mediterraneo.

Le infrastrutture di trasporto vengono intese come potenziali *“motori dello sviluppo locale, a condizione che gli interventi siano concepiti non soltanto sulla base di obiettivi macroterritoriali in uno scenario nazionale ed europeo, ma anche in funzione della migliore integrazione delle reti della mobilità con le iniziative di sviluppo e di promozione dei contesti locali”*⁷³.

Il Piano nella sua stesura definitiva viene redatto dal Ministero dei Trasporti tra ottobre 2000 e gennaio 2001, di concerto con i Ministeri dei Lavori Pubblici e dell'Ambiente, e viene approvato dal *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica* ed adottato dal Consiglio dei Ministri con Deliberazione del 2 marzo 2001.

Diversamente dalle precedenti esperienze di pianificazione nazionale, in cui le indicazioni e le previsioni di Piano spesso costituivano un mero atto di indirizzo, il PGTL del 2001 interagisce in maniera mutua con la programmazione e attuazione degli interventi previsti dal DPEF 2001-2004.

Proprio il *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria* affida infatti al Piano il compito di definire le linee prioritarie di intervento nel settore della mobilità al fine di realizzare un progressivo riequilibrio modale e miglioramento del sistema della

⁷³ Cfr. Ministero dei Trasporti e della Navigazione, *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica*, Op. cit.

mobilità nelle grandi aree urbane valorizzando al contempo le potenzialità delle nuove tecnologie.

Con il proposito di garantire una concreta attuazione degli interventi individuati, gli indirizzi del Piano rinvengono coordinati con gli strumenti di programmazione economica e finanziaria quali il DPEF, le Leggi collegate alla Finanziaria, il DPR, i Decreti legislativi, le Intese Istituzionali di Programma, gli Accordi di Programma, i Contratti di Servizio ed i Patti Territoriali.

Ogni scelta strategica, da concertare a livello locale e regionale nel rispetto dei principi di sussidiarietà secondo un *approccio bottom-up*, trova una propria ubicazione complementare all'interno di tali strumenti programmatici.

In tale contesto le Regioni assumono il ruolo di interlocutori essenziali e determinanti, ed interagiscono con l'articolato quadro strategico delineato nel Piano mediante la predisposizione dei rispettivi *Piani Regionali dei Trasporti* secondo una coerenza programmatica relazionata con le strategie nazionali di sviluppo.

Il *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* del 2001 negli intenti viene considerato come un processo dinamico di pianificazione e di attuazione delle politiche di trasporto, in grado di adeguare l'offerta alle evoluzioni della domanda di mobilità e dello sviluppo del Paese, al fine di garantire l'efficacia e la flessibilità nel tempo dell'azione pianificatoria.

I principali obiettivi territoriali delineati dal PGTL, in coerenza con gli indirizzi di programma che contemporaneamente l'Unione Europea sta elaborando nel Libro Bianco del 2001, sono volti a favorire il riequilibrio territoriale attraverso lo sviluppo delle infrastrutture a rete nel Mezzogiorno e un contestuale aumento del livello dei servizi e lo sviluppo del trasporto combinato strada-rotaia e strada-mare.

In ambito comunitario il Piano si prefigge di integrare il sistema nazionale dei trasporti con le reti europee, soprattutto sul versante del trasporto merci. Questa integrazione dovrà avvenire tenendo conto delle reti TEN che fino a quel momento ancora comprendono solo la prima lista del 1996 rappresentata da 14 progetti europei di reti transnazionali.

Per il rilancio della portualità nazionale viene infine proposto di spostare l'asse dei

traffici marittimi intercontinentali sul Mediterraneo, dando piena attuazione ai progetti delle *Autostrade del Mare*;

A tal fine la strategia mediterranea del PGTL prevede la creazione di una forte integrazione delle infrastrutture e dei servizi di trasporto multimodale tra i terminali transshipment del Mezzogiorno e le regioni italiane centro-settentrionali e quelle europee.

Il proposito è quello di spostare ulteriormente sul Mediterraneo l'asse dei traffici marittimi intercontinentali e di favorire l'insediamento di nuove attività manifatturiere e di logistica nel Mezzogiorno, grazie all'accresciuta "risorsa distributiva" del territorio.

Il Piano pertanto, in un'ottica di riequilibrio modale a favore della sostenibilità ambientale dei trasporti, prevede il trasferimento dei traffici merci sulle medie-lunghe distanze dal modalità stradale a quella marittima e ferroviaria.

In particolare il rilancio della navigazione di cabotaggio nell'ambito delle "autostrade del mare" e lo sviluppo del trasporto combinato strada-rotaia costituiscono le strategie portanti del Piano finalizzate ad assicurare risparmi energetici, tutela ambientale, sicurezza e qualità del trasporto, anche in termini di tempi di consegna.

La portualità riacquista dunque un ruolo centrale nella pianificazione nazionale dei trasporti che rappresenta l'Italia come una naturale *piattaforma nel Mediterraneo* attraversata da tre grandi direttrici di collegamento marittimo.

Una prima direttrice trasversale Est-Ovest di livello europeo collega i Balcani e l'Europa Orientale con l'Europa Occidentale ripercorrendo il Corridoio VIII della rete europea TEN.

Viene poi individuata una seconda direttrice trasversale Est-Ovest, di rango intercontinentale, che ripercorrendo le rotte transoceaniche per il trasbordo dei container collega l'Estremo Oriente all'Europa occidentale passando per il canale di Suez lo Stretto di Gibilterra.

Infine una direttrice longitudinale per il collegamento Nord-Sud delle due sponde del Mediterraneo ricongiunge l'Europa meridionale e centrale con il Nord Africa e i Paesi del vicino e Medio Oriente.

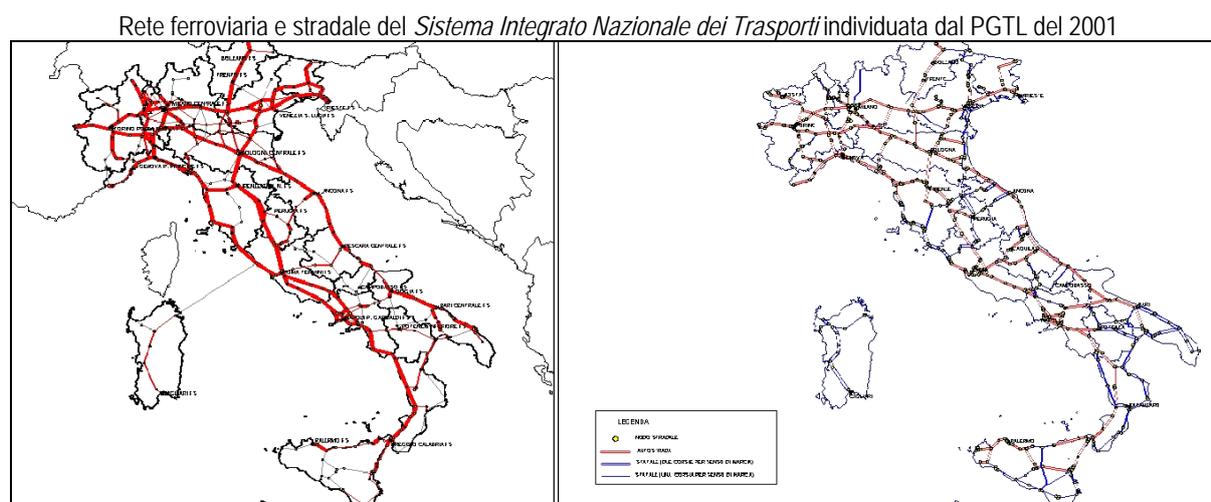
Lo scenario marittimo sopra descritto viene disegnato in funzione del crescente

sviluppo dei flussi di traffico merci e passeggeri che gravitano attorno al bacino del Mediterraneo.

A tal fine il *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* promuove il trasporto combinato attraverso una ristrutturazione della catena logistica in un'ottica di sistema a rete delle infrastrutture di collegamento.

Sulla falsariga delle reti TEN disegnate dall'Unione Europea, il Ministero dei Trasporti e della Navigazione individua nel PGTL del 2001 un *Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti* (SNIT), inteso come rete delle infrastrutture principali in cui è necessario potenziare i servizi di interesse nazionale ed internazionale che costituiscono la struttura portante del sistema italiano di offerta di mobilità.

La rete nazionale dello SNIT viene immaginata per rendere complementari le diverse modalità di trasporto integrandone le infrastrutture.



Secondo la visione strategica del PGTL, l'individuazione dello SNIT consentirebbe anche di delineare una chiara articolazione delle competenze e delle responsabilità tra i diversi livelli di governo, e nello stesso tempo offrirebbe ai governi locali il quadro di riferimento entro cui operare le proprie scelte nell'ambito di un organico disegno nazionale di lungo termine.

Per il settore marittimo sono state incluse nello SNIT i nodi portuali che presentano

maggiori volumi di traffico ad elevato valore aggiunto, elevato grado di specializzazione, elevata entità di traffico combinato e traffici rilevanti con le isole maggiori.

Una rete portuale viene individuata in via preliminare dall'insieme minimo dei porti, sedi di Autorità Portuali che soddisfano i criteri descritti⁷⁴, rimandando ad una successiva fase di approfondimento la possibilità di integrare e definire la rete SNIT con altri scali, anche nell'ottica di sviluppo dei sistemi portuali e del cabotaggio.

Ad ogni modo il Piano non prevede la realizzazione di nuovi porti ma il completamento delle opere di grande infrastrutturazione nella rete portuale esistente, mentre assegna grande importanza alla specializzazione dei porti ed ai collegamenti tra questi ed il territorio.

A tale scopo deve essere potenziata l'accessibilità portuale tramite i collegamenti stradali per il traffico Ro-Ro così come i collegamenti ferroviari per il traffico intermodale containerizzato e su convoglio tradizionale.

A tal fine il Piano ritiene necessario un riordino degli assetti gestionali della manovra ferroviaria nei porti, che confermi il ruolo regolatore delle Autorità Portuali, sia nel regime delle concessioni che nella vigilanza dei terminali.

Ferme restando le priorità di sicurezza della navigazione e portuale nonché di infrastrutturazione telematica per il controllo dei traffici marittimi, altri nodi fondamentali per il rilancio della portualità nazionale sono l'autonomia finanziaria delle Autorità Portuali e la revisione dei criteri di ripartizione delle risorse economiche sulla base del tonnellaggio movimentato nel singolo scalo.

Per il potenziamento del trasporto marittimo di corto raggio il PGTL immagina la costruzione di un sistema integrato di servizi di trasporto mediante navi Ro-Ro e multipurpose dedicate alle merci e di navi traghetto miste, con priorità assegnata al progetto "autostrade del mare", in linea con le raccomandazioni europee per lo *Short Sea Shipping*.

A tal fine il Piano prevede il passaggio da un sistema di "traghettamento" su navi miste Ro-Pax per passeggeri e merci ad un sistema alternativo di "servizi dedicati

⁷⁴ Al tempo della redazione del *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* si contavano 21 Autorità Portuali istituite ai sensi della Legge 84/1994, a cui sono state aggiunte delle nuove (in parte successivamente sopresse).

alle merci” su navi Ro-Ro o multipurpose con terminali attrezzati e localizzati in modo da limitare l’impatto del traffico di rotabili in aree già congestionate intervenendo sulle infrastrutture di adduzione.

Viene inoltre auspicata la concertazione tra i principali attori che partecipano direttamente o indirettamente alla gestione e allo sviluppo dei porti, dalle Autorità Portuali e Marittimi agli operatori e concessionari che operano all’interno dell’area demaniale, fino a comprendere anche le Amministrazioni Comunali ed altri Enti Locali.

Rete portuale del *Sistema Integrato Nazionale dei Trasporti* individuata dal PGTL del 2001



Fonte: Ministero dei Trasporti, *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica*, Roma, 2001.

La condivisione di un processo decisionale condiviso dal basso permetterebbe così di usufruire pienamente dei vantaggi del cabotaggio e del trasporto combinato, anche in termini di occupazione, soprattutto nel settore della cantieristica, dell’informatica e della telematica.

Il Piano del 2001, pur rappresentando per molti versi ancora oggi il principale documento di riferimento per la pianificazione dei trasporti e regionale, è rimasto in

gran parte inattuato poiché a pochi mesi dalla sua approvazione si troverà a cedere il passo alla Legge Obiettivo 443/2001, che riproporrà il modello consueto di programmazione basato su una lista di interventi prioritari stabiliti dall'alto.

2.3 Il Piano per la Logistica del 2006. Il ritorno della programmazione dall'alto.

Dopo l'aggiornamento delle reti transeuropee apportato nel 2003 dal Gruppo ad Alto Livello presieduto da Karel Van Miert, l'elenco dei progetti prioritari TEN viene ampliato rispetto alla lista del 1996 a cui si ricollegava il *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* del 2001.

Con la nuova configurazione del sistema comunitario dei trasporti, se da un lato viene sancita ufficialmente l'estensione dello spazio comunitario a Est con l'allargamento dell'Europa dei 25 Stati Membri, dall'altro il trasporto marittimo e le autostrade del mare trovano un ruolo più forte nei collegamenti intracomunitari.

L'Italia si ritrova dunque nel 2004 in un'Unione Europea che nell'arco di un anno ha raddoppiato il numero degli Stati Membri, amplificando in modo sostanziale il proprio territorio ed estendendosi verso un'area che per secoli è stata culturalmente e politicamente diversa.

Negli stessi anni il sistema della mobilità delle persone e delle merci subisce un'accelerazione degli scambi intra-comunitari dovuti all'istituzione nel 2002 della moneta unica che comporta un nuovo approccio ai processi di mercato dei partner comunitari.

I 30 progetti prioritari della nuova rete TEN sono in parte una conseguenza della liberalizzazione dei processi di scambio sotto un'unica valuta.

All'interno di tale contesto prende forma il *Piano per la Logistica* del 2006 che, a differenza del precedente PGTL del 2001 che presenta un'approccio maggiormente integrato e allargato alla mobilità integrata di persone e merci, invece indirizza fortemente le proprie politiche verso lo sviluppo dell'autotrasporto e della logistica⁷⁵.

⁷⁵ Cfr. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Consulta Generale dell'Autotrasporto e della Logistica, *Piano per la Logistica. Un programma di settore per la competitività del Sistema Paese*, Roma, gennaio 2006.

Il Piano della Logistica viene infatti elaborato dalla Consulta Generale dell'Autotrasporto e della Logistica su commissione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dopo la sottoscrizione di un accordo tra le parti nel luglio del 2005.

Il documento di programma rinnega in parte alcuni contenuti del PGTL approvato nel 2001 dal precedente governo nazionale e si riaggancia direttamente alle finalità e all'attuazione degli interventi individuati dalla Legge Obiettivo n. 443 del 2001,

Il Piano della Logistica di fatto inaugura una stagione per la pianificazione nazionale dei trasporti che vede un alternarsi delle strategie conseguentemente all'instabilità politica del Paese. Ad oggi sono infatti tre i Piani nazionali dei trasporti che si sono succeduti tra il 2006 e il 2010 dopo il PGTL del 2001.

Anche se non esplicitamente dichiarato tra gli obiettivi principali, il *Piano della Logistica* in un certo senso rinnega gli indirizzi di riequilibrio modale dal gommato verso altre modalità di trasporto stabiliti 5 anni prima dal PGTL.

In ogni caso, al di fuori del rilancio dell'autotrasporto a cui l'intero documento fa continuamente richiamo, il Piano concentra ufficialmente le proprie strategie su due temi principali relativi all'attraversamento dei valichi alpini ed alla portualità per i traffici trans-oceanici.

In particolare la questione della portualità viene affrontata per garantire la continuità territoriale del Sistema Paese nel nuovo scenario degli scambi mondiali orientati sul Far East, e riguarda principalmente i porti strategici italiani, che risulterebbero *"oramai al 90% delle loro capacità per effetto di un forte incremento dei traffici"*⁷⁶.

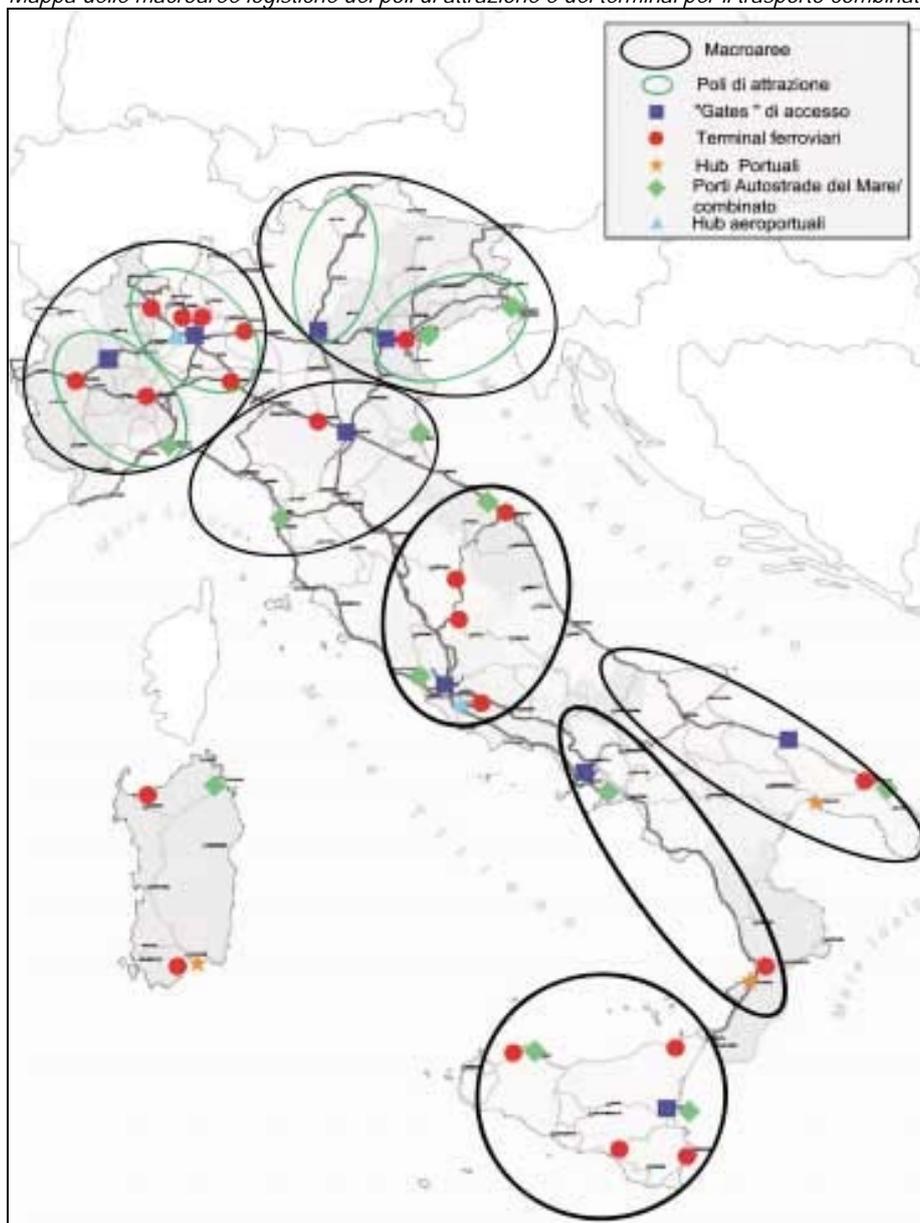
Lo sviluppo delle *autostrade del mare* costituisce pertanto parte integrante del progetto strategico per i trasporti e la logistica del Paese sfruttando i vantaggi derivanti dalla localizzazione dell'Italia al centro del Mediterraneo rispetto alle economie emergenti del Nord Africa, all'Europa meridionale ed alle direttrici di traffico transoceanico Est-Ovest.

Per tale motivo il Piano ripropone nuovamente il combinato strada-mare in una logica di "rete" di terminali portuali e intermodali integrata e interconnessa, omogenea per caratteristiche operative e di servizi offerti, sia in termini funzionali che gestionali.

⁷⁶ Cfr. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Piano per la Logistica*. Op. cit.

Per lo sviluppo del trasporto marittimo e delle *autostrade del mare* il Piano infine mira a potenziare l'accessibilità ai porti, privilegiando le opere di collegamento già in corso di realizzazione o previste.

Mapa delle macroaree logistiche dei poli di attrazione e dei terminal per il trasporto combinato



Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Piano per la Logistica*, Roma, 2006.

Altro obiettivo per la logistica a servizio della navigazione è l'implementazione di un sistema informatico nazionale delle vie del mare volto a garantire innanzitutto la gestione unica delle informazioni sul traffico dei porti nazionali.

Nell'ottica dello sviluppo dell'autotrasporto nelle lunghe percorrenze deve essere interpretato invece l'obiettivo di riconversione del parco veicoli terrestri in funzione del trasporto combinato strada-mare non accompagnato. A tale azione si accompagnerebbe naturalmente il rinnovamento delle flotte.

Negli intenti dichiarati dal *Piano della Logistica* lo sviluppo del "Sistema Italia" è volto a ridurre la perifericità del Mezzogiorno e aumentare la competitività delle aree deboli attraverso l'integrazione delle reti di trasporto.

La strategia del Piano si basa fundamentalmente sull'attribuire alla "logistica pubblica" un ruolo di supporto allo sviluppo della "logistica privata" attraverso un programma di "area diffusa" su scala territoriale regionale e interregionale.

In tale ambito i fenomeni di distribuzione sul territorio degli insediamenti abitativi e produttivo-commerciali vengono interpretati secondo lo schema interpretativo basato sulla *teoria ciclica dello sviluppo dei sistemi urbani* di Van der Borg, che classifica le città italiane in rapporto alle fasi evolutive che attraversano⁷⁷.

Il concetto di *ciclo urbano* distingue quattro principali stadi di sviluppo:

- un primo stadio detto dell'*urbanizzazione*, in cui la forte crescita del centro urbano assorbe popolazione anche dalla periferia;
- uno stadio successivo della *suburbanizzazione*, in cui il decentramento della popolazione urbana dal comune centrale a quelli periferici comporta un iniziale rallentamento della crescita demografica, pur registrando un aumento complessivo della popolazione urbana;
- il terzo stadio della *deurbanizzazione*, dove il progressivo decentramento della popolazione conduce alla formazione del sistema metropolitano;
- lo stadio finale di sviluppo della *conurbanizzazione* è invece caratterizzato dalla formazione di sistemi urbani complessi e diffusi territorialmente con relazioni reticolari di tipo policentrico, o gerarchizzati, con un centro urbano dominante.

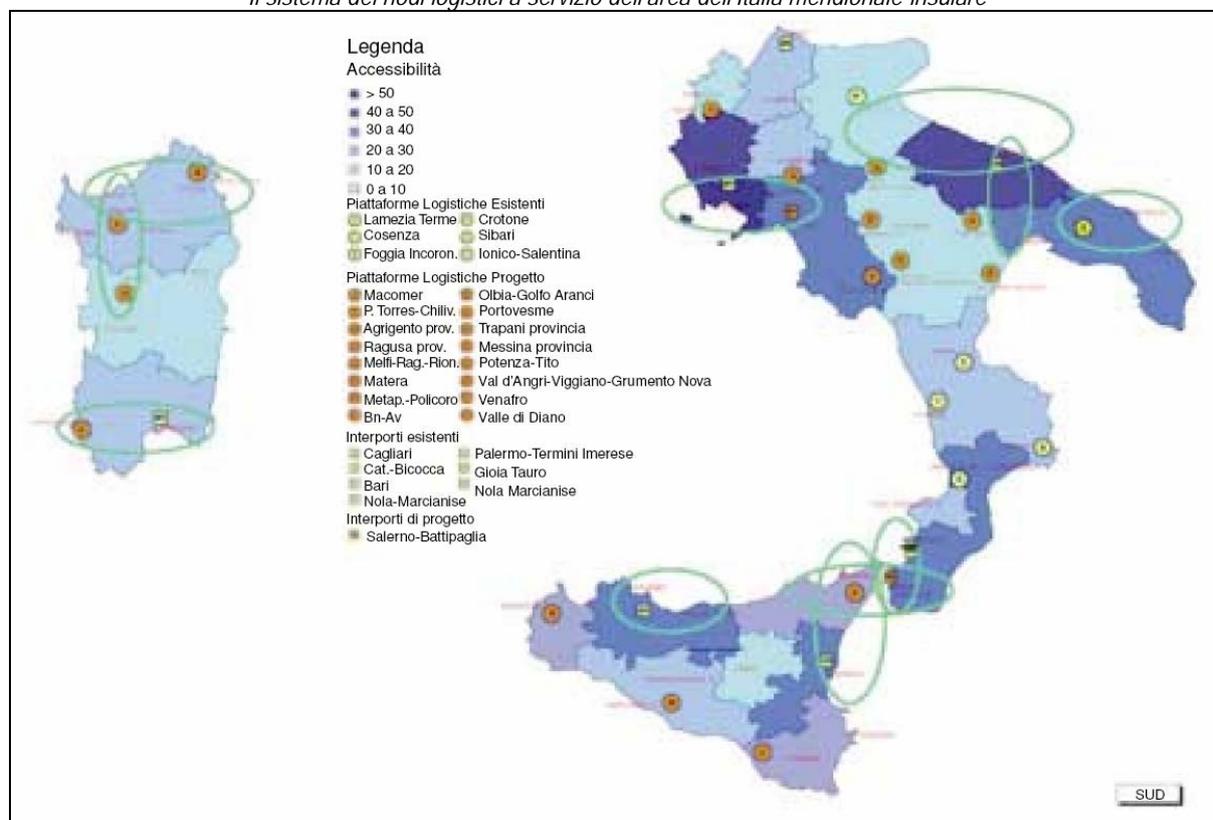
Per quanto riguarda invece l'accessibilità e il livello di infrastrutturazione del Paese, il Piano suddivide il territorio nazionale in quattro macroaree interregionali.

⁷⁷ Cfr. J. Van der Borg, *La teoria ciclica dello sviluppo dei sistemi urbani*, in S.C. Bertuglia e A. La Bella (a cura di), *I sistemi urbani*, vol.I, Franco Angeli, Milano, 1991.

Relativamente all'area del Mezzogiorno, per la quale viene previsto il potenziamento del trasporto marittimo e della portualità, l'analisi dell'accessibilità evidenzia forti criticità nelle Province campane di Napoli e Caserta, e in quelle siciliane e pugliesi di Palermo e Catania e di Bari e Lecce, che registrano "fattori di impedenza" pari al 32% rispetto al 32% nazionale⁷⁸.

Tuttavia al riguardo sorprende il livellamento delle criticità relative ai livelli di accessibilità rilevato nei diversi territori locali del sistema nazionale dei trasporti indistintamente tra regioni meridionali e settentrionali.

Il sistema dei nodi logistici a servizio dell'area dell'Italia meridionale-insulare



Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Piano per la Logistica*, Roma, 2006.

Ad ogni modo per superare le criticità di sistema il Piano individua una rete nazionale composta da *corridoi di trasporto* e *nodi* dove si concentra il 70% della offerta nazionale di trasporto e l'80% della domanda di traffico..

⁷⁸ Cfr. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Piano per la Logistica*. Op. cit.

Due corridoi marittimi sono rappresentati dalle dorsali tirrenica e adriatica, mentre un corridoio terrestre attraversa trasversalmente la valle Padana da Genova a Trieste.

Le due dorsali costiere, che assicurano i flussi di merci Nord-Sud dal Mediterraneo al Centro Europa, tuttavia attualmente carenze infrastrutturali che potrebbero essere superate se venissero collegate con i nodi portuali, interportuali e ferroviari.

Dal punto di vista della *governance* di piano, il nuovo documento programmatico rispetto al precedente redatto nel 2001 propone un processo decisionale gerarchico che attribuisce al governo nazionale un ruolo preponderante per il disegno strategico della rete logistica in relazione al territorio e alle filiere produttive.

Ciò al fine di *“mettere a coerenza, in una logica di sistema, scelte che attengono all’ambito di interesse locale con quelle che invece possono e devono avere un più ampio respiro”*.

La gerarchizzazione del territorio diventa funzionale alla realizzazione di una rete nazionale degli interporti, retroporti e piattaforme logistiche per la competitività internazionale del Sistema Paese, tanto che il Piano suggerisce espressamente di *“dimenticarsi dei singoli comuni ed anche delle province”*⁷⁹.

Al riguardo il *Piano per la Logistica* individua nelle Regioni gli interlocutori istituzionali per la condivisione delle scelte locali per lo sviluppo dell’intermodalità e della logistica.

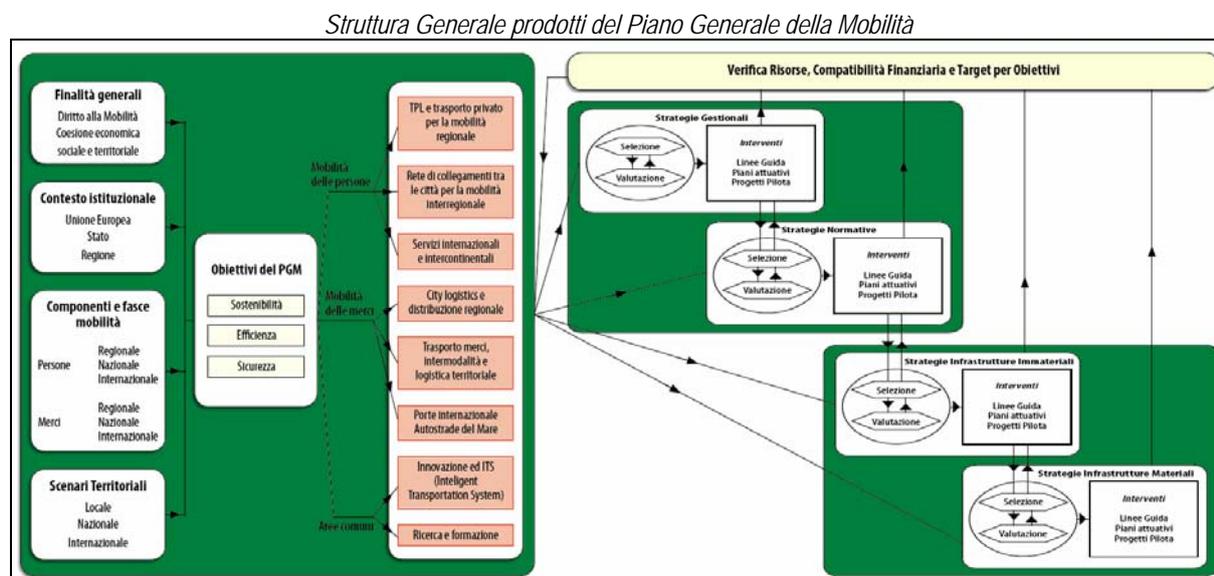
2.4 Le proposte di Piano Generale della Mobilità del 2008 e del nuovo Piano Nazionale della Logistica del 2010. Prospettive future nell’incertezza delle politiche nazionali dei trasporti.

Analogamente al *Piano generale dei Trasporti e della Logistica* del 2001, il *Piano della Logistica* del 2006 non verrà mai attuato in quanto la sua approvazione anticipa di pochi mesi le elezioni del 2006 e il successivo cambio di governo, che comporterà un ritorno agli indirizzi strategici della pianificazione messa in atto cinque anni prima.

⁷⁹ Ibidem.

Pertanto, a seguito di quanto predisposto dalla Legge Finanziaria 2007⁸⁰, viene costituito un nuovo comitato scientifico per la predisposizione di un *Piano Generale della Mobilità* che nell'ottobre del 2007 presenterà delle *Linee Guida* che individuavano il processo del piano con un orizzonte temporale al 2020⁸¹.

In sé le *Linee Guida* non apportano particolari novità rispetto alle priorità individuate nei precedenti anni e alla metodologia di pianificazione adottata, ma ripropone per certi versi l'impostazione logica adottata nel *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* del 2001, pur definendo una rigida schematizzazione del processo di redazione del Piano che individuava la tempistica e i settori disciplinari di approfondimento.



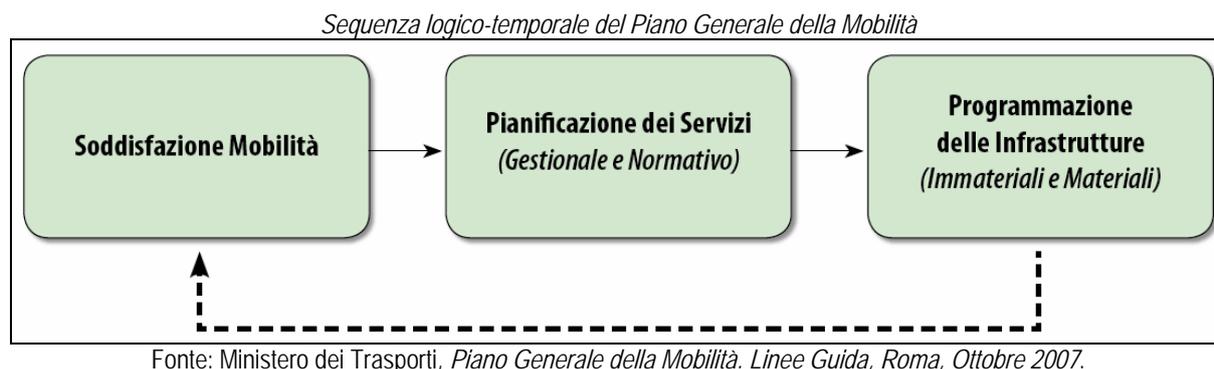
Fonte: Ministero dei Trasporti, *Piano Generale della Mobilità. Linee Guida*, Roma, Ottobre 2007.

Infatti dal punto di vista dell'approccio decisionale, se il *Piano per la Logistica* del 2006 riporta in auge il tradizionale approccio *top-down*, il *Piano Generale della Mobilità* ribalta nuovamente l'approccio alla pianificazione ripristinando nuovamente il processo decisionale *bottom-up* per l'individuazione delle strategie e delle priorità di intervento.

⁸⁰ Cfr. Art. 1 comma 921 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge Finanziaria 2007)*.

⁸¹ Cfr. Ministero dei Trasporti, *Piano Generale della Mobilità (Legge Finanziaria 2007). Linee Guida*, Roma, Ottobre 2007.

Inoltre, se il Piano per la Logistica del 2006 individuava gli indirizzi programmatici a partire dagli interventi infrastrutturali (quindi dall'offerta di trasporto) ricollegandosi fortemente alla Legge Obiettivo n. 443 del 2001, il Piano Generale per la Mobilità riprendendo i principi del PGTL individua le scelte strategiche a partire dall'analisi della mobilità (quindi dalla domanda di trasporto).



Per il resto i principi enunciati all'interno delle Linee Guida non apportano sostanziali novità nelle priorità già individuate nel PGTL nazionale e nel Rapporto Van Miert del 2003 per la revisione dei progetti della rete TEN di trasporto.

Viene comunque aggiornato l'intento di attribuire un ruolo centrale alla dimensione marittima dell'Italia in uno spazio euromediterraneo che, oltre a considerare l'allargamento dell'Unione Europea ad Est, si estende verso le sponde del Maghreb e del Medio Oriente travalicando i confini comunitari.

Infatti nell'ambito dello scenario internazionale non ancora compromesso dalla crisi mondiale che si sarebbe manifestata nei mesi immediatamente successivi, il documento individua due fenomeni fondamentali che ripropongono la centralità del Mediterraneo.

Un primo fattore è riconducibile all'evoluzione della geopolitica comunitaria, che sembra spostare progressivamente il baricentro europeo prima verso Est e successivamente, con le prospettive delineate dal gruppo ad alto livello "Wider Europe", verso le sponde Sud del Mediterraneo.

Il secondo fenomeno riguarda il recente sviluppo delle economie asiatiche che ha

intensificato gli scambi con l'Europa passando attraverso il canale di Suez e lo Stretto di Gibilterra⁸².

Un altro elemento interessante delle Linee Guida è rappresentato dall'esplicita intenzione di allineare il *Piano Generale della Mobilità* alle *politiche di sviluppo regionale* dell'Unione Europea, ed in particolare a partire dal recepimento del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, che fissa obiettivi e regole per le politiche comunitaria, nazionale e regionale, ponendo tra le dieci Priorità nazionali le *reti ed i collegamenti per la mobilità* (Priorità n. 6) e la *competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani* (Priorità n. 8), basando la nuova struttura della mobilità nazionale su un'organizzazione policentrica dei sistemi e delle funzioni urbane integrata con la rete dei sistemi di trasporto⁸³.

Riguardo al trasporto marittimo ed allo sviluppo delle *Autostrade del Mare*, a differenza del predecessore PGTL del 2001, che suggeriva il potenziamento dei collegamenti marittimi Ro-Ro e multipurpose e esclusivamente dedicati al trasporto merci, il PGM prende atto dell'incremento dei servizi Ro-Pax nel Mediterraneo che supportano differenti segmenti internazionali.

In particolare si rileva come la componente storica dei flussi comunitari di passeggeri via mare sia costituita dal traffico turistico ed in piccola parte di affari tra i porti adriatici e la Grecia.

Le Linee Guida del PGM considerano quindi la prospettiva di potenziamento dei collegamenti marittimi misti passeggeri-merci di tipo Ro-Pax nell'ambito dei progetti TEN-T 21 e Marco Polo e verso i paesi extra UE.

Dal punto di vista logistico il PGM si prefigge di verificare la sostenibilità di servizi di collegamento tra porti e retroporti, mediamente lontani da 30 a 70 km, con treni shuttle a configurazione bloccata.

A scala nazionale viene per l'ennesima volta confermata la strategia di sviluppo delle *Autostrade del Mare* al fine di ridurre la componente stradale ed integrare la ferrovia in modo da garantire ricadute sulla mobilità sostenibile e sull'economia.

Le Linee Guida ipotizzano strategie parallele al Progetto Marco Polo da attivare per i

⁸² Cfr. Ministero dei Trasporti, *Piano Generale della Mobilità*. Op. cit.

⁸³ Cfr. Capitolo 3 sulle *Politiche Regionali di Sviluppo. Percorsi paralleli delle strategie europee attuate a livello nazionale*.

collegamenti nazionali, mentre a livello comunitario il Piano si prefigge di dare corpo alle indicazioni emerse nel processo di Barcellona ed attuare il progetto prioritario TEN n. 21 delle Autostrade del Mare.

Le *Linee Guida* definiscono delle “*Porte Internazionali*” con ruolo strategico per l’accessibilità nazionale. Esse vengono identificate nei porti, aeroporti, e interporti ad elevata connettività con l’Estero per frequenza, destinazione dei servizi e adeguate capacità. Le *Porte Internazionali* verrebbero collegate direttamente alle grandi aree metropolitane e servite dai principali corridoi interurbani.

L’obiettivo in questo caso è quello di realizzare delle *Porte Internazionali* di rango internazionale come in Francia, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito.

A tal fine, partendo dai ruoli e dalle funzioni svolte attualmente dai porti in termini di *hub*, di *gateway* e di *regional port* è necessario sviluppare le potenzialità intrinseche supportandole con adeguati interventi infrastrutturali in sinergia con gli interporti e gli altri terminali intermodali terrestri.

Tali interventi verrebbero realizzati anche attraverso l’autonomia finanziaria delle Autorità Portuali, di recente attuata tramite la Legge Finanziaria 2007⁸⁴.

L’obiettivo di migliorare l’efficienza e la competitività della portualità italiana viene immaginato attraverso una pianificazione degli interventi articolata secondo sistemi e *cluster portuali* integrati e connessi alle grandi reti nazionali e transnazionali. In questo modo il ruolo dei servizi marittimi si esplicherebbe a molteplici scale e con differenti caratteristiche.

Per il traffico transshipment le *Linee Guida* evidenziano come oltre il 50% dell’interscambio delle merci unitizzate tra Europa e resto del mondo intercontinentali sia spostato ormai dalle rotte atlantiche verso il Nord America a quelle provenienti dai mercati asiatici passando per il Canale di Suez. Si prende dunque atto dello spostamento del baricentro economico mondiale verso l’area Cindia.

Ad ogni modo, anche di fronte a tali variabili di contesto, coerentemente con i precedenti piani nazionali il PGM confermerebbe ugualmente l’utopia del rilancio della portualità italiana nel panorama globale che ridistribuisca il traffico

⁸⁴ Cfr. Art. 1 commi 982-996 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge Finanziaria 2007)*.

internazionale nel Mediterraneo integrando rete feeder con Vie del Mare e più in generale con trasporto marittimo a corto raggio.

La posizione strategica del nostro Paese viene supportata dalla rete Lo-Lo (circa 100 linee) e dalla rete Ro-Ro (circa 190 linee) che hanno circa la stessa capacità di trasporto e che presentano un potenziale di crescita elevato soprattutto con il Nord Africa.

Un ruolo centrale nella definizione delle Autostrade del mare viene attribuito nuovamente al Mezzogiorno, forte delle recenti esperienze positive dei porti transhipment di Gioia Tauro, Taranto e Cagliari, *“atteso che l'Italia non deve costituire solo una banchina di attracco e un territorio di transito per distribuire o convogliare merci nell'Europa”*⁸⁵.

Tuttavia, così come avvenuto per i due precedenti piani, le *Linee Guida* non avranno il tempo di venire tradotte in *Piano Generale della Mobilità* per la caduta del Governo che, analogamente a quanto accaduto dopo l'approvazione del Piano per la Logistica del 2006, comporterà le elezioni anticipate pochi mesi dopo la loro redazione.

In cambio si assisterà ad un nuovo ribaltamento degli indirizzi di programma delle politiche ordinarie che ripristineranno l'impostazione adottata nel 2006, rinnegando nuovamente gli indirizzi di programma individuati dal *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* del 2001.

Nel luglio del 2010 infatti il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti presenta un ulteriore documento di indirizzo per la redazione del *Nuovo Piano Nazionale della Logistica*⁸⁶ che ancora una volta riprende i principi del vecchio *Piano per la Logistica* del 2006 e rinnega le direttive individuate dal PGTL del 2001 e dalle Linee Guida del PGM del 2008.

Il documento, redatto dalla *Consulta Generale dell'Autotrasporto e della Logistica*, più che un programma di lavori costituisce una dichiarazione di intenti che, analogamente a quanto già commentato per il Piano del 2006 nel precedente paragrafo, focalizza fortemente la propria attenzione sullo sviluppo della logistica a

⁸⁵ Cfr. Ministero dei Trasporti, *Piano Generale della Mobilità*. Op. cit.

⁸⁶ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Consulta Generale dell'Autotrasporto e della Logistica, Primi elementi per il nuovo Piano Nazionale della Logistica*, Roma, 28 luglio 2010.

supporto del trasporto stradale.

Riguardo al settore marittimo-portuale, l'unica novità consiste nella presa d'atto dell'ormai avviata crisi globale che in parte ha colpito anche il trasporto via mare.

In definitiva, in un clima di instabilità politica nazionale nel breve e medio termine che ha visto succedersi tre differenti legislature nel giro di tre anni, la pianificazione nazionale dei trasporti ha subito dopo il *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* del 2001 una battuta di arresto che non ha permesso di maturare strategie aggiornate al contesto internazionale ed europeo.

Tale vuoto nella pianificazione della mobilità ha comportato l'effetto di demandare direttamente alla programmazione economica e alle politiche regionali di sviluppo connesse ai fondi strutturali dell'Unione Europea.

2.5 Il riordino della legislazione in materia portuale. La Legge n. 84/94 e le linee guida del 2004 per la redazione dei Piani Regolatori Portuali.

In Italia la gestione dei porti è regolamentata dalla legge 28 gennaio 1994 n. 84⁸⁷, che ha istituito le Autorità Portuali ed individuato nel *Piano Regolatore Portuale* lo strumento urbanistico per la pianificazione dello sviluppo dei porti.

La riforma della legislazione portuale si pone a conclusione di un processo di riorganizzazione del sistema nazionale che nasce dall'esigenza di regolamentare il mercato delle operazioni portuali in funzione dei principi della libera concorrenza e della libera iniziativa privata.

Infatti se prima della Legge 84/94 gli enti portuali avevano natura di "ente pubblico economico" con entrambi funzioni pubblicistiche e privatistiche, con la riforma invece si ha una netta separazione dei ruoli che rende indipendente l'attività di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo delle operazioni portuali dal loro esercizio, ovvero dall'attività di impresa⁸⁸.

A seguito del riformato assetto istituzionale ed organizzativo introdotto dalla Legge 84/94 nei principali porti italiani viene istituita l'*Autorità Portuale*, con personalità

⁸⁷ Cfr. Legge Nazionale 28 gennaio 1994 n. 84, recante *Riordino della legislazione in materia portuale*.

⁸⁸ Cfr. Musso E. Ferrari C. Benacchio M. Bacci E., *Porti, lavoro, economia. Le regioni portuali di fronte alla rivoluzione logistica*, CEDAM, Padova 2006..

giuridica di Organismo di diritto pubblico, a cui vengono demandate le funzioni di pianificazione territoriale e pianificazione strategica del porto, nonché il controllo e rilascio di autorizzazioni per l'espletamento delle operazioni portuali e di concessioni di aree e di banchine ai terminalisti.

In questo modo è stata garantita l'apertura regolamentata del mercato dei servizi portuali agli operatori economici privati, consentendo nel complesso del sistema nazionale portuale un rilancio dell'economia marittima e una maggiore competitività degli scali italiani nel panorama internazionale.

Inoltre la norma prevede all'interno dell'Autorità l'istituzione di un *Comitato Portuale* inteso come organismo orizzontale per la programmazione, pianificazione e gestione delle aree del porto, che a sua volta è composto anche da rappresentanti degli Enti locali e degli operatori portuali.

Dal punto di vista gestionale, altro aspetto interessante è l'autonomia finanziaria e programmatico delegata alle Autorità Portuali che, attraverso gli strumenti del *Piano Regolatore Portuale* e del *Programma Operativo Triennale*, consentono di pianificare in autonomia lo sviluppo e la riqualificazione delle infrastrutture e delle funzioni all'interno della propria area di competenza.

Spetta proprio al comitato portuale la verifica e l'adozione del piano regolatore del porto, che deve essere adottato dall'Autorità Portuale d'intesa con l'Amministrazione Comunale per poi venire approvato dalla Regione, previo parere del *Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici* e procedura di valutazione ambientale del Ministero dell'Ambiente.

L'istituto dell'intesa con l'Amministrazione Comunale da un lato apre alla condivisione, all'integrazione tra piano portuale e piano urbanistico, dall'altra rende evidente la conflittualità tra le esigenze del porto e quelle dell'amministrazione locale⁸⁹.

La Legge 84/94 consente dunque al PRP di acquisire una dimensione urbanistica, non essendo più programma di opere, ma un vero e proprio piano-processo che coinvolge le sfere economica, gestionale, urbanistica, ambientale e dei trasporti.

Successivamente, con le *Linee Guida* pubblicate dal Ministero nel 2004 vengono

⁸⁹ Cfr. Pavia R., *Progetti urbani per la riqualificazione del waterfront*, in "Urbanistica DOSSIER", n. 99, novembre/dicembre 2007, pp. 49-51.

fornite indicazioni più dettagliate per la redazione dei piani regolatori portuali in coordinamento con la pianificazione urbana e le normative ambientali di settore⁹⁰.

La legge 84/94, se da un lato ha avuto il merito di riformare l'ordinamento portuale introducendo i principi di libero mercato, dall'altro non ha superato alcune problematiche che ancora oggi pongono degli ostacoli al rilancio portuale.

In primo luogo, la tempistica dell'iter approvativo del Piano Regolatore Portuale negli anni è risultata spesso rallentata dalle procedure farraginose per i pareri del Ministero dell'Ambiente e del Consiglio Superiore dei lavori pubblici nonché per la difficile acquisizione dell'intesa da parte dei Comuni per l'adozione del Piano.

La seconda problematica è connessa alla definizione delle strategie di sviluppo portuale. Nonostante le Linee Guida del 2004 avessero proposto una maggiore integrazione con gli strumenti urbanistici, la dimensione programmatica del PRP rimane ancora limitata all'ambito urbano, e più precisamente all'interfaccia città-porto intesa quasi esclusivamente come waterfront. Manca ancora un diretto richiamo e coordinamento con la pianificazione dei trasporti sovraordinata.

Ad oggi permangono infatti criticità infrastrutturali e colli di bottiglia nei collegamenti tra alcuni porti e reti stradali e ferroviarie che non possono essere risolti da pianificazioni separate a livello locale e regionale/nazionale.

Un'ultima osservazione, tra l'altro mossa già in precedenti occasioni dalle associazioni del settore portuale, riguarda l'assenza della categoria di "hub transshipment" nella classificazione dei porti riportata nella Legge.

Questa tipologia di scali presenta funzioni strategiche di livello nazionale che dovrebbero seguire iter approvativi direttamente connessi alle Autorità regionali e nazionali.

La crescita dei traffici marittimi nel Mediterraneo tra il 1990 e il 2007 ha infatti offerto ai porti italiani (ma non solo) nuove opportunità di sviluppo per le economie portuali.

Allo stesso tempo però il gigantismo navale riacquisito dalle compagnie di navigazione ha letteralmente rivoluzionato l'assetto dei porti, costringendo a creare bacini più ampi con accosti più lunghi e fondali con almeno 16 metri di profondità per ospitare

⁹⁰ Cfr. Circolare 15 ottobre 2004 n. 17778 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sull'applicazione delle *Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali (Articolo 5 della legge n. 84/1994)*.

le navi postpanamax.

Invece la dotazione degli spazi a terra comincia ormai a presentare livelli di saturazione diffusi in tutto il sistema portuale europeo, che non è più in grado di individuare aree specializzate, piazzali di grandi dimensioni, tecnologie di movimentazione avanzata, e connessioni efficienti con le reti di accesso ai territori interni.

Tali cambiamenti si sono manifestati nello spazio di pochi anni tanto da costringere le Autorità Portuali italiane a perseguire una modernizzazione forzata delle aree demaniali all'interno di un territorio fortemente urbanizzato.

Questa criticità costituisce la principale caratteristica dei porti italiani rispetto agli scali del Nord Europa, della Spagna, della Francia e degli altri porti della sponda Sud del Mediterraneo⁹¹.

Infatti, mentre nei grandi porti europei la riorganizzazione delle aree è avvenuta attraverso il decentramento e la delocalizzazione delle attività portuali dal tessuto urbano, in Italia il decentramento dello sviluppo portuale si scontra con l'indisponibilità di aree libere realmente disponibili ed in alcuni casi si tende ad ovviare il problema ricorrendo alla riqualificazione di aree industrializzate sottoutilizzate.

Ma in ogni caso la localizzazione della maggior parte dei principali scali nazionali è interna al tessuto urbano e si sviluppa spazialmente proprio dai loro centri storici. Tale aspetto si è però rilevato una "criticità vincente" per il settore crocieristico e diportistico.

Questa discrasia tra città e porto è fondamentalmente la principale causa delle mancate intese tra Autorità Portuali e Amministrazioni Comunali per l'adozione del Piano Regolatore Portuale.

I numerosi tentativi di recupero urbano, con programmi di riqualificazione delle aree adiacenti al porto, non sono riusciti ancora a produrre risultati di particolare rilievo. Nella maggior parte dei casi infatti la linea di confine demaniale è rimasta invalicabile al tessuto urbano circostante.

Tale problematica è stata spesso affrontata solo ed esclusivamente dal punto di vista

⁹¹ Cfr. Pavia R., *Op.Cit.*

del waterfront urbano ma, si ribadisce, con scarsi risultati in termini di condivisione strategica tra i due Enti coinvolti nell'adozione del PRP.

Ci si chiede se la questione della frattura città porto non debba andare oltre il tema del fronte a mare, ed affrontare anche aspetti economici, ambientali, logistici e di riequilibrio territoriale di area vasta.

Ci si chiede se la questione non debba essere affrontata in termini anche di politiche marittime oltre che di politiche urbane.

Capitolo 3 Le politiche regionali di sviluppo. Percorsi paralleli delle strategie europee attuate a livello locale

La seconda parte dell'indagine focalizza l'attenzione sull'attuazione delle politiche dei trasporti comunitarie e nazionali nel contesto locale mediante la programmazione dei Fondi Strutturali.

A tal fine, il presente capitolo si propone di valutare l'interazione delle cosiddette *politiche regionali di sviluppo* nel settore dei trasporti con le strategie nazionali per il potenziamento delle *Autostrade del Mare* e del transshipment e con la *Politica Marittima Integrata* dell'Unione Europea.

Diversamente dalla politica ordinaria, la politica regionale di sviluppo nasce dalla consapevolezza delle differenze nei livelli di sviluppo dei territori locali ed è specificatamente diretta a garantire che gli obiettivi di competitività siano raggiunti da tutti i territori regionali, ed in particolar modo da quelli che presentano squilibri economico-sociali.

Pertanto i caratteri distintivi della politica regionale sono l'*intenzionalità dell'obiettivo territoriale* e l'*aggiuntività* rispetto alla politica ordinaria, con la quale condivide l'attenzione all'articolazione territoriale e la gestione a livello nazionale e regionale.

Dal punto di vista programmatico la politica regionale è inoltre finanziata da risorse complementari, comunitarie e nazionali, provenienti dal bilancio europeo mediante i Fondi strutturali e dal cofinanziamento nazionale del Fondo per le Aree Sottoutilizzate.

Gli elementi di "intenzionalità" e "aggiuntività" della politica regionale di sviluppo rispondono alle disposizioni del Trattato dell'Unione Europea che prevede strategie e interventi espressamente finalizzati alla rimozione degli squilibri socio-economici nelle aree territoriali più marginali, e da attuare con risorse dedicate che integrano gli strumenti ordinari di bilancio⁹².

Il Trattato di Maastricht del 1992 ha intensificato tali politiche che incidono sull'attuazione di obiettivi nazionali e regionali di coesione territoriale e di

⁹² Cfr. Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, giugno 2007.

conseguenza sulla convergenza di linee di finanziamento verso ambiti specifici, relativi anche al settore dei trasporti.

È soprattutto a partire dal secondo ciclo di programmazione 2000-2006 che la politica regionale europea viene attuata a livello nazionale e regionale al fine di ridurre gli squilibri di natura economica e sociale nel territorio comunitario e di promuovere *“lo sviluppo e l’adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo”*⁹³.

Il *Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale* (FESR) diventa il principale strumento finanziario per l’attuazione di tali politiche a livello nazionale e locale, poiché sostiene in via prioritaria gli investimenti produttivi, le infrastrutture e lo sviluppo locale, con l’obiettivo di ridurre gli squilibri di natura economica e sociale nel territorio comunitario..

I programmi di sviluppo regionale finanziati dal FESR destinati agli Stati membri vengono approvati dalla Commissione Europea nel quadro degli obiettivi prioritari comuni.

Più in generale, la logica della politica regionale attuata dall’Unione Europea attraverso i fondi strutturali consente agli Stati Membri e alle Amministrazioni Regionali di elaborare programmi operativi di sviluppo integrati che aumentano l’efficacia delle strategie d’assetto territoriale implementate dalle politiche ordinarie.

Nei paragrafi che seguono viene definito il percorso parallelo delle politiche ordinarie e regionali di sviluppo che è maturato in Italia e in Sicilia durante i due precedenti cicli di programmazione 2000-06 e 2007-13.

3.1 L’evoluzione delle politiche nazionali dei trasporti nei cicli di programmazione comunitaria. L’integrazione delle strategie del Quadro Comunitario di Sostegno del 2000-2006 con il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica.

Il Trattato di Maastricht del 1992 ha comportato la convergenza delle politiche comunitarie su obiettivi di sviluppo territoriale attuati attraverso distinte linee di

⁹³ Art. 1 del Regolamento 1260/99 del Consiglio .

finanziamento.

In Italia, la programmazione dei Fondi Strutturali del periodo 2000-2006 ha inaugurato un nuovo ciclo di politiche regionali basate sulla partecipazione delle autonomie locali e degli attori istituzionali, sociali ed imprenditoriali nel processo decisionale degli interventi pubblici.

L'integrazione programmatica e finanziaria viene attuata da una *governance multilivello* costituita dal partenariato istituzionale fra Governo centrale, Regioni, ed attori locali secondo una logica di approccio *bottom-up*.

Il primo agosto 2000, con l'approvazione da parte della Commissione Europea del *Quadro Comunitario di Sostegno* per le Regioni Obiettivo 1 in Italia e dei sette *Programmi Operativi Nazionali e Regionali*⁹⁴ si conclude la fase progettuale della programmazione dei Fondi Strutturali del periodo 2000-2006.

La fase di attuazione dei Fondi Strutturali europei avviene quindi in via strategica tramite il QCS che definisce gli indirizzi programmatici e le azioni prioritarie per l'utilizzo dei Fondi, ed in via attuativa tramite i POR per ogni regione coinvolta, e i PON secondo il settore di riferimento.

Nel settore dei trasporti, l'asse VI del QCS (*Reti e Nodi di Servizio*) assieme al *Programma Operativo Nazionale "Trasporti"* individuavano gli indirizzi strategici e gli interventi nel settore della mobilità nel Mezzogiorno.

Le strategie erano più espressamente volte a incrementare l'accessibilità dei territori meridionali ed a garantirne i collegamenti materiali e immateriali integrando le reti locali, nazionali ed europee.

Parallelamente alla pianificazione ordinaria, la programmazione 2000-06 mira dunque a creare un sistema della mobilità capace di riequilibrare la distribuzione dei traffici tra le modalità di trasporto per lo sviluppo sostenibile e la competitività dei territori.

L'obiettivo generale è quello di ottimizzare i collegamenti tra le direttrici secondarie di trasporto del Mezzogiorno e le reti transeuropee TEN e il *Sistema Nazionale*

⁹⁴ I sette POR sono relativi alle regioni di obiettivo 1 e al Molise, che beneficia del sostegno transitorio, mentre i PON sono relativi a settori specifici della programmazione. Per il PON-Trasporti e il POR Sicilia si rimanda ai paragrafi 1.2.3 e 1.3.3.

Integrato dei Trasporti delineato nel PGTL, e di superare progressivamente i problemi di “nodo” (i cosiddetti *colli di bottiglia*) in corrispondenza dei collegamenti tra porti, aeroporti, stazioni e terminali intermodali.

In coerenza con gli indirizzi strategici dell’Unione Europea, nel ciclo di programmazione nazionale 2000-2006 compare definitivamente il concetto di *intermodalità* inteso come alternativa al “*tutto strada*” e da attuare attraverso il potenziamento del sistema dei centri di interscambio secondo una gerarchia tecnico-funzionale basata sui bacini di utenza e sull’efficienza delle reti.

Il disegno strategico individuato dal QCS e dal PON Trasporti comincia gradualmente a delineare un sistema della mobilità sviluppato su un asse terrestre Sud-Nord, che lungo le reti TEN stradali e ferroviarie si dirige dal Mezzogiorno verso il l’Italia settentrionale ed il Centro Europa, e un asse Est-Ovest delle *Autostrade del Mare* che poggia sulla rete di porti nazionali.

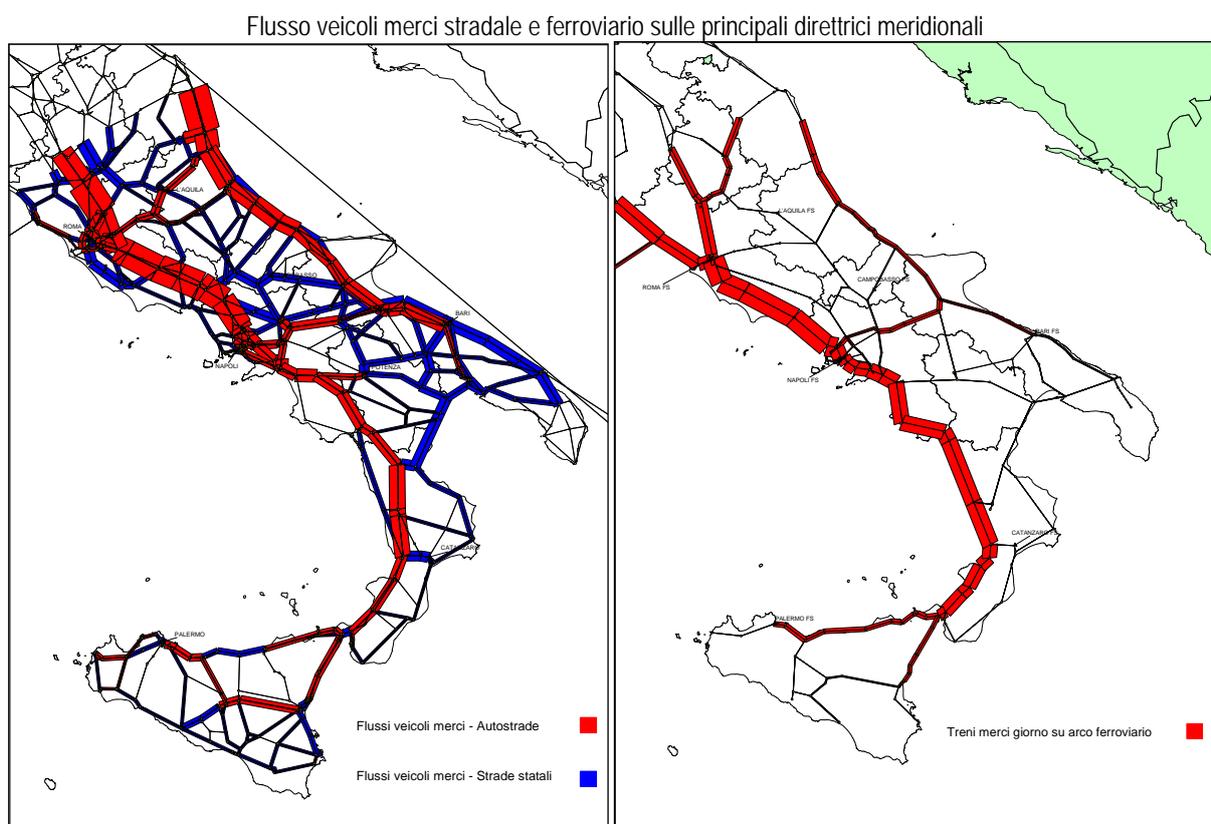
Nel quadro programmatico delineato la portualità gioca un ruolo strategico per il potenziamento dell’accessibilità e nella competitività marittima, che devono essere garantite attraverso l’interconnessione e la sinergia tra le reti di collegamento terrestre e i terminali portuali di livello nazionale e internazionale, con particolare riferimento agli interventi per lo sviluppo del trasporto passeggeri e dei servizi RO-RO e container per le merci, in modo da potere fare fronte alla crescente domanda di mobilità.

La nuova visione organica per lo sviluppo dei trasporti e delle infrastrutture per la mobilità, se da un lato affonda le sue radici in una matura programmazione comunitaria dei trasporti, dall’altro interagisce con le proiezioni del *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* del 2001, che in analogia alle *Trans-European Network* ha individuato una rete nazionale *SNIT*, intesa come sistema integrato di infrastrutture e servizi di interesse nazionale e che avrebbe dovuto costituire l’armatura infrastrutturale dei trasporti in Italia.

La dimensione marittima delle politiche regionali di sviluppo nel settore della mobilità viene maggiormente marcata nel dicembre 2004 a seguito del Libro Bianco del 2001, del Rapporto Van Miert del 2003 e del protocollo di Kyoto, la revisione di metà

periodo del Quadro Comunitario di Sostegno⁹⁵ ridisegna le strategie nel settore dei trasporti.

La strategia si allinea alle nuove direttive europee, che assegnano priorità assoluta alle vie del mare ed ai progetti ferroviari, per rispettare l'obiettivo di spostare i flussi di trasporto dalle strade e dalle autostrade a modalità alternative e intermodali più efficienti dal punto di vista economico, sociale e ambientale.



Fonte: Ministero dei Trasporti e della Navigazione, *Strumento Operativo del Mezzogiorno*

In generale la politica regionale del Quadro Comunitario di Sostegno e del PON Trasporti è volta a creare un sistema della mobilità capace di riequilibrare la distribuzione dei traffici tra le varie modalità di trasporto in modo sostenibile, riducendo gli impatti ambientali e i costi esterni.

Viene posta particolare attenzione sui sistemi metropolitani a maggiore domanda di

⁹⁵ Cfr. Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'obiettivo 1 - 2000-2006. Versione aggiornata a seguito della revisione di metà periodo, Roma, 2004.

mobilità e tra le principali aree urbane attraverso l'integrazione del trasporto pubblico locale e dei modelli di governance e di gestione telematica della mobilità.

In particolare, se l'alternativa al tutto strada viene individuata nello sviluppo del trasporto marittimo e ferroviario, sia convenzionale che combinato, lo sviluppo dell'intermodalità doveva essere garantita mediante il potenziamento del sistema dei centri di interscambio secondo una gerarchia tecnico-funzionale delle infrastrutture logistiche e intermodali in funzione dei potenziali bacini di utenza e dell'efficienza delle reti che convergono su di esse.

Altra finalità della programmazione 2000-06 è l'innalzamento dei livelli di servizio delle grandi direttrici di traffico che interessano le reti TEN stradali e ferroviarie attraverso l'adeguamento degli itinerari secondo livelli di servizio omogenei.

Ciò al fine di risolvere i cosiddetti *colli di bottiglia* e di massimizzare la capacità di trasporto e l'accessibilità Nord-Sud dal Mezzogiorno verso il resto dell'Italia ed il Centro Europa.

L'accessibilità Est-Ovest doveva invece essere potenziata con lo sviluppo delle Autostrade del Mare e la sinergia dei terminali portuali di livello nazionale e internazionale.

Dal punto di vista operativo la programmazione 2000-06 mira ad una maggiore integrazione territoriale politica e finanziaria degli strumenti di piano, attraverso una *governance multilivello* del sistema ed il rafforzamento del partenariato istituzionale fra Governo centrale, Regioni, aziende ed enti attuatori.

In tal senso era stata prevista anche la creazione di una *Banca progetti e interventi*, che censisse i progetti e ne monitorasse costantemente lo stato di avanzamento.

3.2 Il Quadro Strategico Nazionale 2007-13.

L'esperienza della programmazione dei Fondi Strutturali 2000-06, pur registrando numerosi ritardi nell'attuazione degli interventi, sancisce però definitivamente la necessità di integrare le politiche ordinarie e regionali di sviluppo.

Tale esigenza nasce anche dalla constatazione che in un decennio di instabilità politica nazionale gli ordinari strumenti di pianificazione non possono più garantire

l'attuazione di strategie di sviluppo e degli investimenti nel medio e lungo termine.

In tale contesto, forte dell'esperienza del precedente ciclo 2000-06, la nuova programmazione dei Fondi Strutturali sembra perdere le proprie caratteristiche di complementarietà e supplire il ruolo delle politiche ordinarie nella definizione delle strategie di sviluppo territoriale, socio-economico e dei trasporti.

Effettivamente i programmi operativi dei fondi strutturali, la cui attuazione è rigidamente vincolata dalla tempistica degli impegni di spesa e costantemente monitorata nei risultati, si rivela maggiormente efficace operativa e flessibile rispetto agli analoghi strumenti predisposti dalle politiche ordinarie del governo nazionale.

Ciononostante, nel *Quadro Strategico Nazionale 2007-13* ribadisce la necessità di basare la politica regionale su una pianificazione nazionale strategico-operativa, concertata tra Stato centrale e Regioni, per la condivisione degli obiettivi, definendo una tempistica certa per la progettazione e l'attuazione degli interventi.

A tal fine, la programmazione nel settore dei trasporti e della logistica viene dichiaratamente ricondotta al *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* del 2001 ed ai relativi Piani Regionali dei Trasporti.

Tuttavia il *Quadro Strategico Nazionale 2007-13* stavolta viene redatto con la consapevolezza che la minore crescita economica italiana dell'ultimo quindicennio si inserisce in un contesto internazionale tale che vede tutta l'Europa svilupparsi complessivamente in misura inferiore rispetto agli Stati Uniti ed alle altre aree emergenti del mondo⁹⁶.

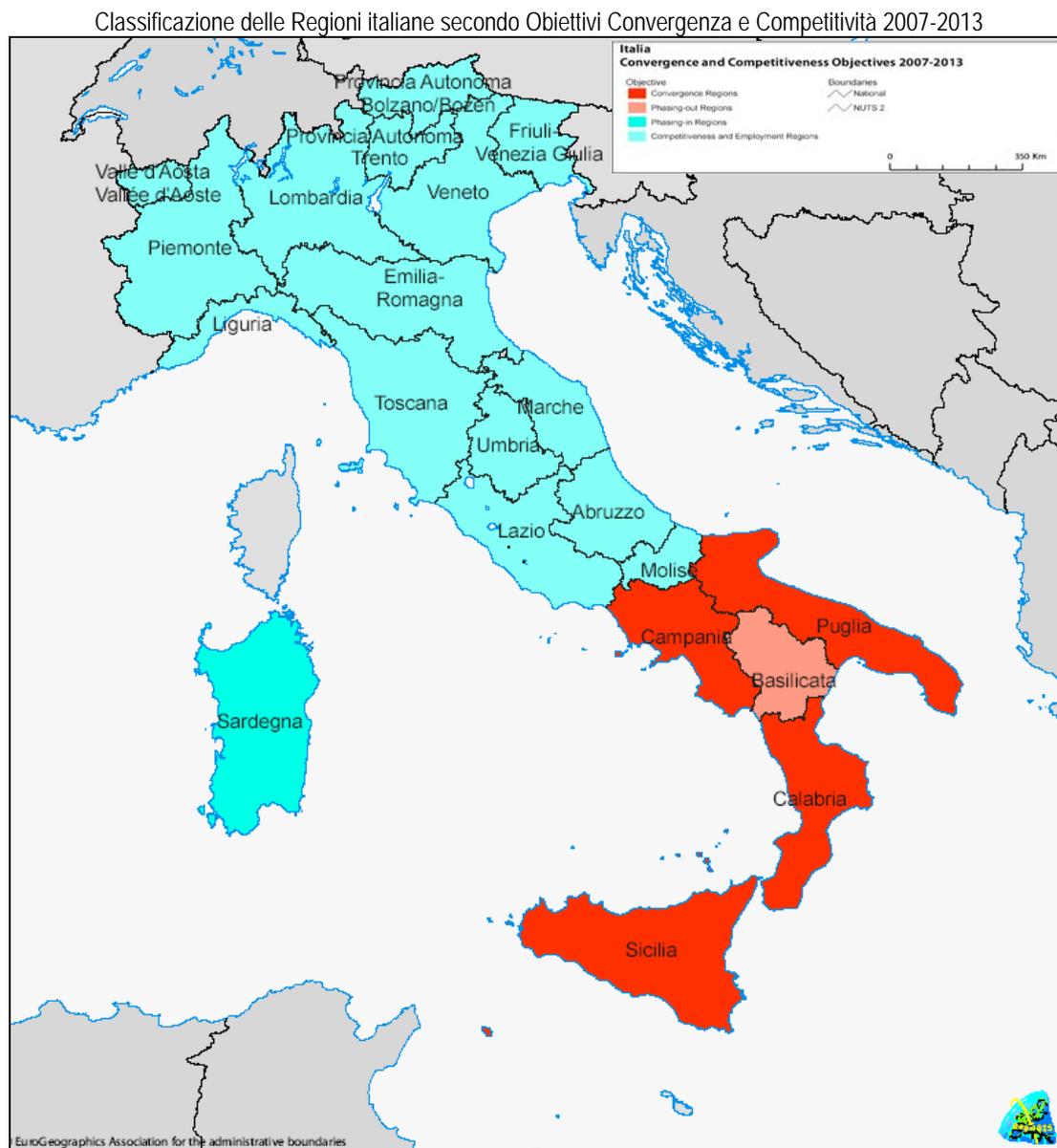
I trend di crescita si sono poi ridotti ulteriormente tra il 2000 e il 2005 tanto da registrare l'aumento progressivo del divario italiano sia rispetto alla media europea (UE 25) ed agli Stati Uniti..

Inoltre, si prende atto della perdurante situazione critica dei conti pubblici nazionali che ha limitato nell'ultimo quindicennio gli investimenti in infrastrutture sull'intero territorio nazionale, e in particolare nel Mezzogiorno, dove permangono i ritardi più significativi nonostante i propositi della precedente programmazione 2000-06.

In tale contesto le politiche regionali di sviluppo perdono il loro iniziale ottimismo circa

⁹⁶ Cfr. Ministero dello Sviluppo Economico, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, giugno 2007.

gli effetti automatici sulle regioni meno competitive dei processi di integrazione economica.



Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, *Quadro Strategico Nazionale 2007-13*, giugno 2007

Tuttavia, anche se risulta permanere il ritardo nello sviluppo del Meridione, la nuova programmazione riconferma i tradizionali schemi teorici che prevedono la maggiore concentrazione degli investimenti nelle aree meno competitive del Paese.

Pertanto, analogamente al precedente periodo di programmazione, il QSN 2007-2013 articola la propria strategia di politica regionale su dieci Priorità a loro volta

suddivise in obiettivi specifici.

Per il settore dei trasporti viene individuata la Priorità n. 8 *“Reti e collegamenti per la mobilità”*, a cui si ricollega il successivo Programma Operativo Nazionale *Reti e Mobilità* redatto nel 2007 dal Ministero delle Infrastrutture.

Le valutazioni di partenza sullo stato dell’arte del sistema nazionale della mobilità riguardano il ritardo nel processo di liberalizzazione dell’intero settore dei trasporti ed il gap infrastrutturale tra Nord e Sud.

Quest’ultimo è dovuto sia al rallentamento dell’investimento pubblico negli anni precedenti, sia alle farraginose procedure amministrative che rallentano i tempi per la realizzazione delle opere pubbliche.

A tal fine, considerata l’entità del divario tra le due macroaree del Paese, anche la politica ordinaria nazionale viene chiamata in causa per conseguire nella spesa *“l’obiettivo di destinare al Mezzogiorno una quota superiore al 30 per cento delle risorse ordinarie”*.

Viene quindi nuovamente confermata l’originale ed inedita strategia mediterranea per il rilancio del trasporto marittimo, questa volta però anche in direzione dell’area balcanica e dell’Est europeo attraverso i porti dell’Adriatico. Proprio in queste aree infatti sono previsti i maggiori tassi di crescita economica dell’UE negli anni successivi.

Ovviamente è immancabile il riferimento all’opportunità del transhipment nei porti meridionali per intercettare il traffico container con i Paesi dell’Estremo Oriente che attraversano il Mediterraneo, in concorrenza con gli altri porti dello stesso mare e del Nord Europa.

In tale direzione vengono infatti segnalate le eccellenze logistiche del Sud Italia rappresentate dagli hub di Gioia Tauro e Taranto nonché dagli interporti di Marcianise e Nola, pur nella consapevolezza che *“manca tuttavia un vero e proprio sistema portuale e logistico ed una promozione non delle singole infrastrutture ma del sistema nel suo insieme”*.

Ad ogni modo, così come già avvenuto nelle precedenti esperienze di pianificazione nazionale, per il sistema portuale e logistico del Mezzogiorno il QSN riconosce dei

punti di forza nella posizione geografica, nelle tradizioni marinare, nella presenza di porti di *transhipment* e nella volontà politica espressa dalle autorità competenti.

Ma allo stesso modo le criticità di settore sono sempre individuate nella carenza di connessioni con le altre reti di trasporto, nella scarsa integrazione delle Autorità portuali, nella frammentazione e inadeguatezza dei terminali.

L'obiettivo primario della Priorità n. 8 del QSN è quindi il miglioramento dell'accessibilità dei territori italiani adeguando e incrementando le dotazioni infrastrutturali ed eliminando i colli di bottiglia nei collegamenti con i territori, che portano l'incidenza del costo dei trasporti intorno al 10% a fronte del 6,6% medio europeo.

Si tratta di uniformare i processi e di migliorare la mobilità, nonché di assicurare l'integrazione e la sinergia fra le reti dislocate alle diverse scale, soprattutto lungo le direttrici balcaniche e mediterranee.

Si punta quindi a promuovere lo sviluppo policentrico di piattaforme territoriali e strategiche per l'integrazione dei sistemi nazionali ai corridoi transeuropei ed ai principali nodi della rete TEN.

Per quanto riguarda lo sviluppo della portualità, fondamentale è l'Obiettivo Specifico 6.1.1 *“Contribuire alla realizzazione di un sistema logistico nazionale, supportando la costruzione di una rete nazionale di terminali di trasporto e di logistica, integrata, sicura, interconnessa ed omogenea.*

Il potenziale di crescita insito nei traffici containerizzati dall'estremo oriente verso l'Europa occidentale riaccendono le velleità nazionali di trasformare il Mezzogiorno nella *“Porta del Mediterraneo”* in cui fare convergere i flussi di merci che percorrono le rotte transoceaniche.

Tale prospettiva strategica nei propositi del QSN verrebbe attuata attraverso l'implementazione del progetto TEN n. 21 relativo alle autostrade del mare. Anche se quest'ultime in verità interessano principalmente lo short sea shipping (quindi la navigazione a corto raggio che coinvolgerebbe eventualmente anche i collegamenti feeder intracomunitari) e non propriamente il transhipment.

A tal fine, viene auspicato un nuovo modello gestionale per il coordinamento delle

Autorità Portuali, anche attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni.

Allo stesso tempo viene posta attenzione all'accessibilità verso le aree interne e periferiche mediante l'obiettivo specifico 6.1.3 *“Favorire la connessione delle aree produttive e dei sistemi urbani alle reti principali, le sinergie tra i territori e i nodi logistici e l'accessibilità delle aree periferiche: migliorare i servizi di trasporto a livello regionale e promuovere modalità sostenibili”*.

Ferma restando la necessità di potenziare l'accessibilità portuale mediante i collegamenti intermodali con il Corridoio n. 1 Berlino-Palermo della rete TEN e le altre direttrici di traffico inseriti nello SNIT delineato nel 2001, per il QSN assume rilievo il tema dell'“ultimo miglio” e degli interventi cosiddetti “minori o complementari” che riguardano proprio le strozzature e i colli di bottiglia dell'intermodalità strada-ferro-mare.

3.3 *Il PON Reti e Mobilità. Verso la definizione della piattaforma logistica del mediterraneo.*

Immediatamente dopo l'approvazione del *Quadro Strategico Nazionale* nel giugno del 2007, alla fine dello stesso anno il *Ministero delle Infrastrutture* completa la redazione del *Programma Operativo Nazionale “Reti e Mobilità”*.

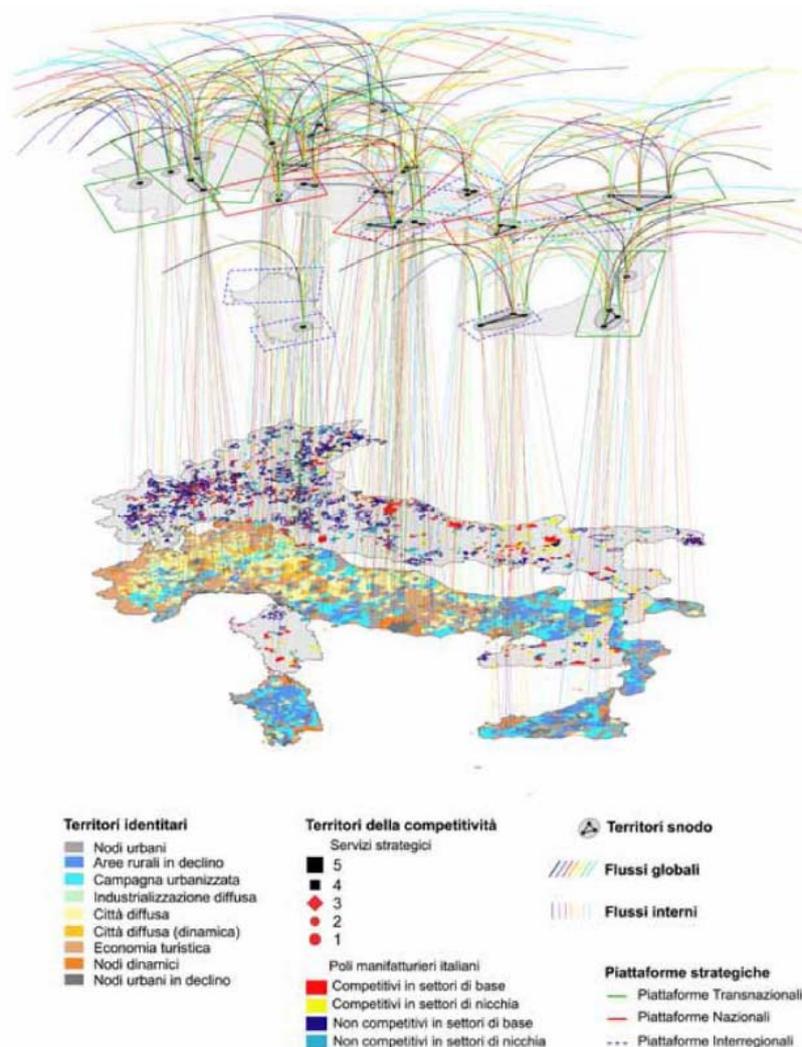
Il documento ha lo scopo di tradurre in strategie operative gli indirizzi generali individuati dal QSN per il settore dei trasporti, con un orizzonte temporale al 2020, entro il quale definire le diverse programmazioni di breve e medio termine, sia a valere sui fondi ordinari e sulla Legge Obiettivo sia sulle risorse aggiuntive della politica regionale comunitaria e nazionale.

Rispetto alle elaborazioni del Progetto '80 (di cui richiama in un certo senso l'impostazione multidisciplinare e territoriale) e dei precedenti piani nazionali nel settore dei trasporti, l'approccio metodologico proposto dal Ministero delle Infrastrutture vuole superare il modello di interpretazione del “territorio come insieme di contesti locali legati da reti infrastrutturali”⁹⁷.

⁹⁷ Cfr. Ministero delle Infrastrutture, *Programma Operativo Nazionale Convergenza “Reti e mobilità” 2007-2013*, 20 novembre 2007.

Il nuovo Piano rilegge lo spazio fisico come un “territorio multilivello” mutevole nel tempo sulla base delle interazioni tra contesti e flussi.

Territorio multilivello e flussi: una rappresentazione d'insieme



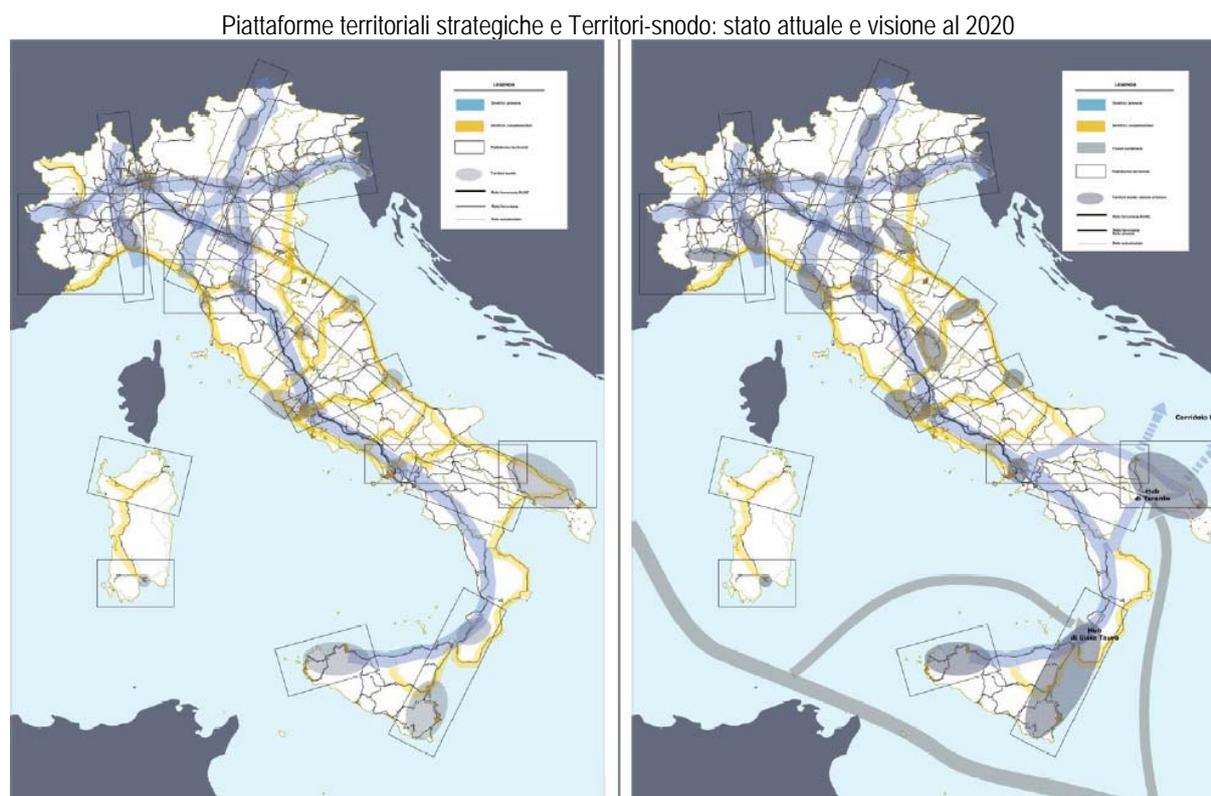
Fonte: Ministero delle Infrastrutture, *PON Reti e Mobilità*, novembre 2007

Più precisamente, l'analisi territoriale individua quattro differenti livelli che sono sovrapposti tra loro e attraversati da molteplici flussi di connessione alle reti di scambio esterne.

In questa stratificazione dello spazio un ruolo chiave è ricoperto dai i “*territori-snodo*” dove vengono ridistribuiti i principali flussi di beni, persone, informazioni e servizi tra contesti locali e le grandi reti.

Sulla base delle analisi sopra descritte la Visione-guida del PON individua delle “*Piattaforme territoriali strategiche*” intese come spazi di azione in cui confluiscono i maggiori flussi materiali e immateriali che connettono l’Italia al resto del mondo.

Le Piattaforme territoriali strategiche vengono articolate su tre livelli secondo un ordine gerarchico delle relazioni.



Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *PON Reti e Mobilità*, novembre 2007

Prime fra tutte, le sei “*Piattaforme transnazionali*”, attestate sui corridoi transeuropei, che rappresentano le principali aree di interrelazione e scambio con il sistema europeo.

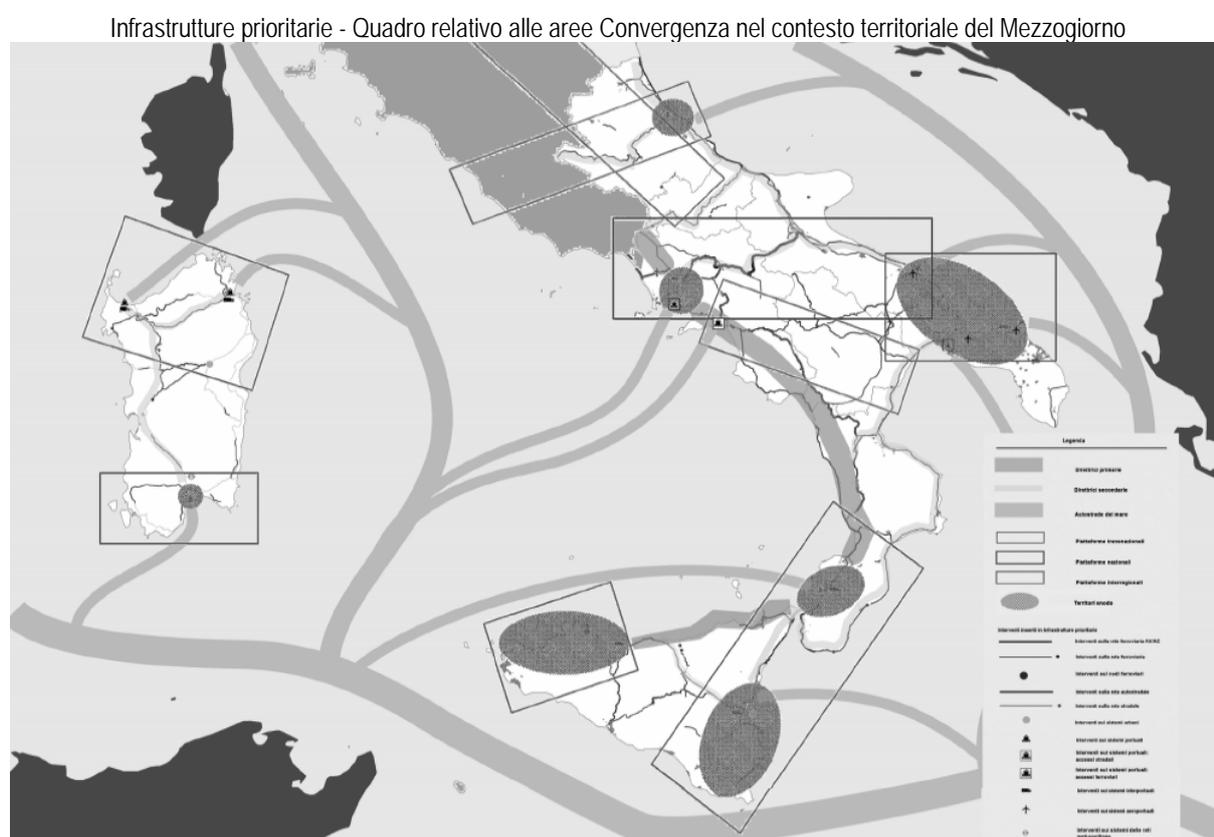
Le “*Piattaforme nazionali*”, che connettono trasversalmente le due dorsali Tirrenica e ed Adriatica, interessano invece le connessioni tra corridoi transeuropei, nodi portuali ed armatura territoriale di livello nazionale;

Infine le “*Piattaforme interregionali*”, ad integrazione delle piattaforme nazionali, svolgono la funzione di sostegno dello sviluppo policentrico per il riequilibrio

territoriale.

È proprio all'interno di tali Piattaforme territoriali che i *territori-snodo* convogliano i flussi di traffico dalla rete nazionale di città medie verso l'esterno e viceversa.

Lo scenario nazionale, nell'ipotesi di implementazione al 2020 dei corridoi, presuppone il verificarsi di forme di complementarità tra territori-snodo prossimi, fino a intrecciare coalizioni all'interno di ambiti più estesi già oggi identificati nelle Piattaforme territoriali strategiche.



Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *PON Reti e Mobilità*, novembre 2007

In particolare le sei piattaforme di livello transnazionale tendono a proiettare i territori con elevate potenzialità competitive verso l'apertura di forti sistemi relazionali trasversali piuttosto che all'accompagnamento delle principali direttrici di attraversamento, reinterpretando le potenzialità di sviluppo locale rispetto allo spazio comunitario e mediterraneo.

Riguardo alle relazioni marittime con l'Estero, un ruolo chiave viene giocato dalle

piattaforme sud-orientale e tirrenico-ionica che coinvolgono i due principali hub transshipment nazionali di Taranto e Gioia Tauro.

Complessivamente la Visione-Guida individuata dal *PON Reti e Mobilità*, rispetto agli obiettivi di sviluppo nel Mezzogiorno, viene caratterizzata principalmente dal Corridoio n. 1 TEN-T “Berlino-Palermo”, l’asse dorsale strutturante per l’aggancio alle reti transnazionali, dal progetto n. 21 delle Autostrade del Mare e dalla direttrice trasversale Napoli-Bari, interessata da rilevanti interventi per l’estensione della rete ferroviaria ad Alta Capacità/Alta Velocità.

In generale, è comunque il tema del potenziamento infrastrutturale dei porti e della loro accessibilità con il retroterra che assume rilevanza strategica nella realizzazione di una *“piattaforma logistica proiettata nel bacino del Mediterraneo”*;

La *Piattaforma strategica transnazionale meridionale peninsulare*, che dalla Puglia si estende sino alla Basilicata, alla Calabria e alla Campania, lungo il Corridoio VIII connette l’Italia con i Balcani e il Sud-Est europeo mediante il sistema portuale pugliese.

Tale piattaforma diventerebbe strategica per le rotte energetiche provenienti dai luoghi di produzione dell’Europa orientale per poi raggiungere ai mercati di sbocco, nazionali e comunitari.

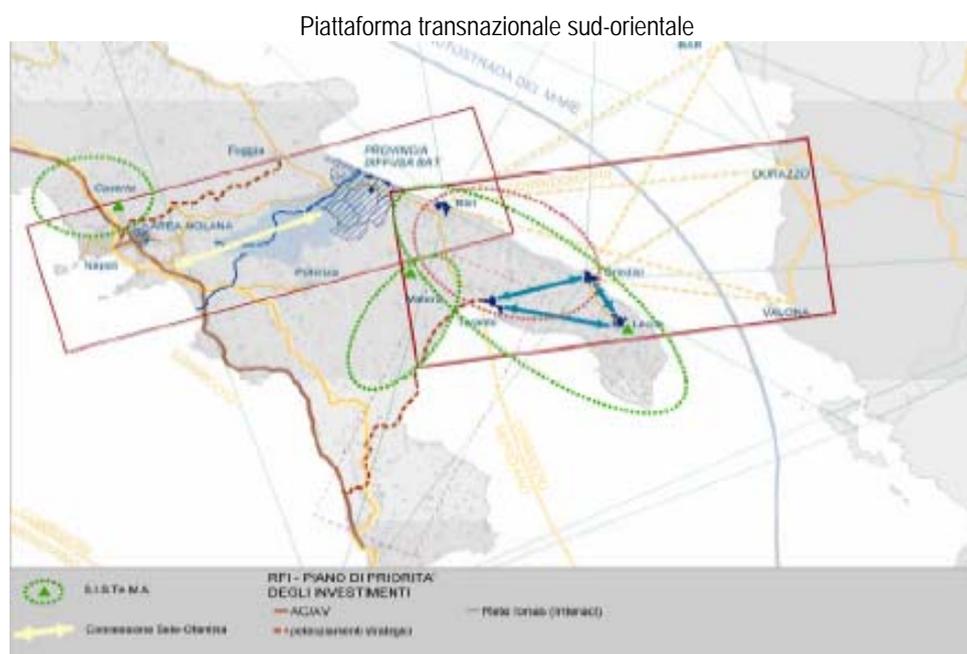
Inoltre i porti Bari, Taranto e Brindisi, se messi a sistema tra loro e con le infrastrutture logistiche meridionali, possono costituire l’anello di congiunzione tra una rete adriatica delle Autostrade del Mare e i territori meridionali interni.

A tale scopo, sul versante tirrenico il sistema interportuale campano con adeguati collegamenti trasversali può interagire con l’hub transshipment di Taranto generando una duplice caratterizzazione della Piattaforma. La prima riguarda la connessione a lunga distanza tra reti nazionali e mediterranee, mentre la seconda riguarda le reti a corto raggio regionali e sub regionali.

Tuttavia, nonostante le previsioni di piano il documento evidenzia comunque come l’attuale assetto infrastrutturale pugliese sia fortemente sbilanciato verso la dorsale adriatica che, se escludiamo il porto Taranto ospita le principali infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali ed aeroportuali.

Maggiori criticità si registrano invece nei collegamenti trasversali di attraversamento dell'Appennino verso la Campania, così come il percorso di attraversamento lucano per raggiungere Calabria e Sicilia presenta delle carenze infrastrutturali notevoli.

La suddetta situazione ha comportato la confluenza dei traffici meridionali lungo due dorsali parallele (tirrenica e adriatica) che di fatto divide le regioni del Mezzogiorno lungo la catena appenninica.



Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *PON Reti e Mobilità*, novembre 2007

Se la prima Piattaforma transnazionale coinvolge prevalentemente i territori nazionali del Sud-Est, la seconda piattaforma interessa invece le regioni Sicilia e Calabria sviluppandosi attorno all'hub transhipment di Gioia Tauro in sinergia con i porti siciliani del versante ionico dell'Isola.

I capisaldi territoriali della Piattaforma sono rappresentati dai nodi urbani di Cosenza, Catanzaro, Reggio Calabria-Messina, Catania, Siracusa-Augusta e Ragusa.

L'obiettivo principale in questo caso è quello di porre l'Italia nuovamente al centro del Mare Nostrum, in un'ottica di riequilibrio competitivo del sistema integrato euromediterraneo.

A scala nazionale e interregionale, il sistema portuale individuato consentirebbe di

supportare un trasferimento modale dei traffici Sud-Nord dal gommato alla navigazione di cabotaggio.

A livello europeo, invece, la *Piattaforma strategica transnazionale Tirrenico-Ionica*, attraverso i suoi territori-snodò fungerebbe da intersezione tra il Corridoio n. 1 TEN Berlino-Palermo e le rotte transshipment che attraversano trasversalmente il Mediterraneo. In tal modo la Piattaforma consentirebbe inoltre di valorizzare i precedenti investimenti effettuati lungo l'asse portuale Gioia Tauro-Catania-Augusta.

Ed è proprio la conversione del porto di Augusta l'intervento cardine del territorio-snodò del Sud-Est siciliano. Il potenziamento e la diversificazione delle specializzazioni nell'attività portuale e logistica di questo scalo consentirebbe di intercettare i flussi globali est-ovest al fine di creare nuovo valore aggiunto alla produzione locale e alla produzione in transito.

Allo stesso tempo il potenziamento delle funzioni metropolitane di Catania e del relativo distretto logistico-tecnologico mirerebbe ad assegnare alla città etnea un ruolo di *gateway city* del Mediterraneo.

Il territorio-snodò considerato viene infatti collocato nello scenario geopolitico della zona di libero scambio del Mediterraneo prevista dalla Dichiarazione di Barcellona del 1995

Nei propositi del PON La Sicilia viene pertanto candidata *“per tradizione storica e per posizione geografica, ma anche per meditata riflessione e visione strategica, a divenire un'importante piattaforma logistica del bacino del Mediterraneo, crocevia dei traffici con prevalente andamento est-ovest, ma anche dei flussi provenienti dalla sponda nord del Mediterraneo, soprattutto in prospettiva della creazione della Zona di Libero Scambio prevista dalla “Dichiarazione di Barcellona”⁹⁸.*

Anche in questo caso, come già rilevato per l'esempio pugliese, per il raggiungimento di tale scopo viene naturalmente auspicata la messa a sistema dell'intera rete infrastrutturale regionale, ed in particolare del sistema portuale dove si riscontra un'eccessiva parcellizzazione delle scelte di intervento.

⁹⁸ L'apertura dell'area di libero scambio del Mediterraneo era stata prevista per il 2010 dalla “Dichiarazione di Barcellona” del 1995, che era stata a suo tempo sottoscritta dall'Unione Europea e dagli altri Stati della sponda africana e mediorientale del Mare Nostrum. Tuttavia oggi non si può affermare che il processo inaugurato nel 1995 abbia pienamente raggiunto il suo obiettivo entro l'orizzonte temporale prefissato al 2010.

verso Catania) e le rotte transshipment di attraversamento del mediterraneo.

Lo scenario di sviluppo della Piattaforma Tirrenico-Ionica è comunque vincolata dalla riconversione del porto di Augusta in un hub transshipment destinato alle grandi navi porta-container che, secondo previsioni del PON non meglio specificate, potrebbe essere attuata *“in tempi rapidi, con opportuni interventi infrastrutturali, peraltro già individuati”*.

Lo scalo verrebbe inoltre fatto operare in sinergia con sistema territoriale catanese tramite il porto di Catania e l'Etna Valley, ma anche con il Ragusano mediante l'aeroporto di Comiso.

Altro intervento prioritario diventa il potenziamento dell'interporto di Catania Bicocca in connessione con lo stesso porto di Augusta e con l'interporto di Termini Imerese.

In definitiva il *PON Reti e Mobilità*, rispetto ai precedenti programmi e piani di settore, ha il merito di utilizzare un approccio maggiormente interdisciplinare che tiene conto degli aspetti territoriali e allo stesso tempo interagisce con le politiche ordinarie dei trasporti messe attuate nell'ultimo decennio.

Permane l'ambizione marittima di diventare “piattaforma logistica del Mediterraneo”, senza tuttavia debitamente tenere conto delle trasformazioni in atto negli altri Stati membri dell'Unione Europea e nei Paesi nordafricani.

3.4 La programmazione regionale in atto. Dal Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità all'aggiornamento del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013.

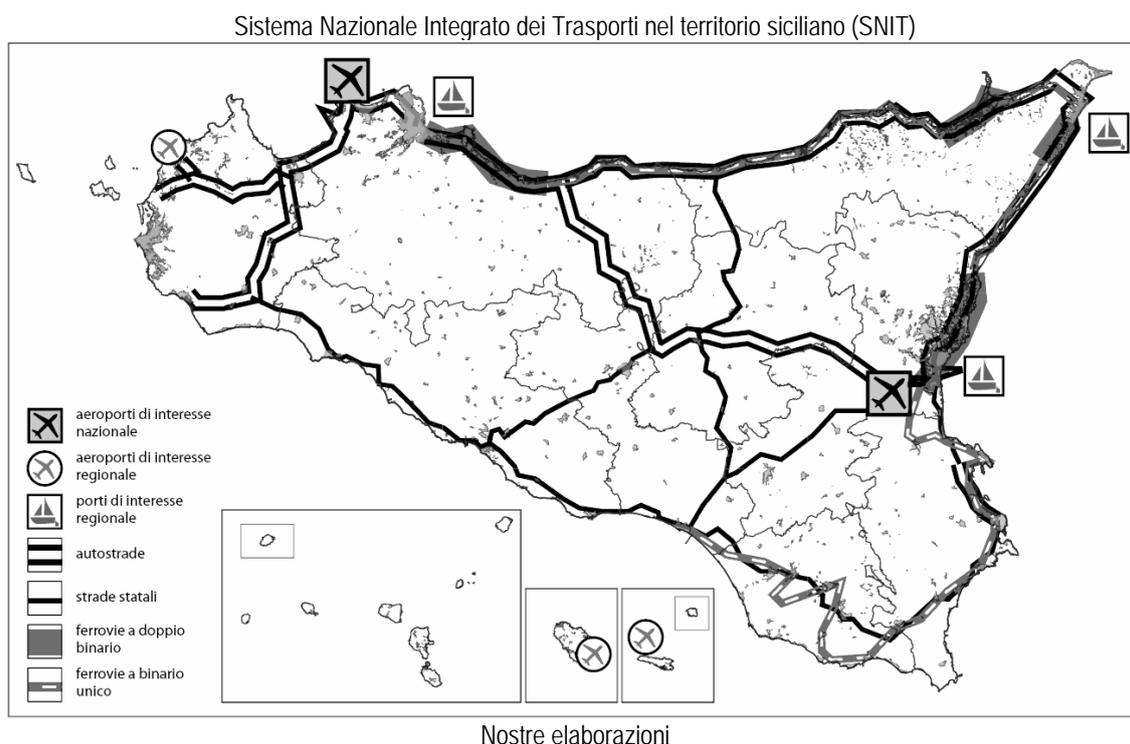
Dal punto di vista normativo, la Regione Siciliana ha previsto strumenti di gestione e pianificazione della mobilità locale sin dalla Legge Regionale n.68 del 14 Giugno 1983 che stabiliva di dotare l'Amministrazione regionale di un proprio Piano Regionale dei Trasporti⁹⁹.

Tuttavia solo nel gennaio del 2002, dietro impulso del *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica*, sono state avviate le procedure per la redazione di un *Piano*

⁹⁹ Cfr. Legge Regionale 14 giugno 1983, n. 68, recante *Norme per la predisposizione del piano regionale dei trasporti, per la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali nel territorio siciliano e per il collegamento con le isole minori*.

Regionale dei Trasporti e della Mobilità per la riqualificazione del sistema dei trasporti e della mobilità nell'Isola.

Per potere allineare le strategie locali con le politiche nazionali ed europee, il processo di pianificazione messo in atto dalla Regione si ricollega direttamente agli indirizzi per la redazione dei *Piani Regionali dei Trasporti* contenuti nel PGTL del 2001.

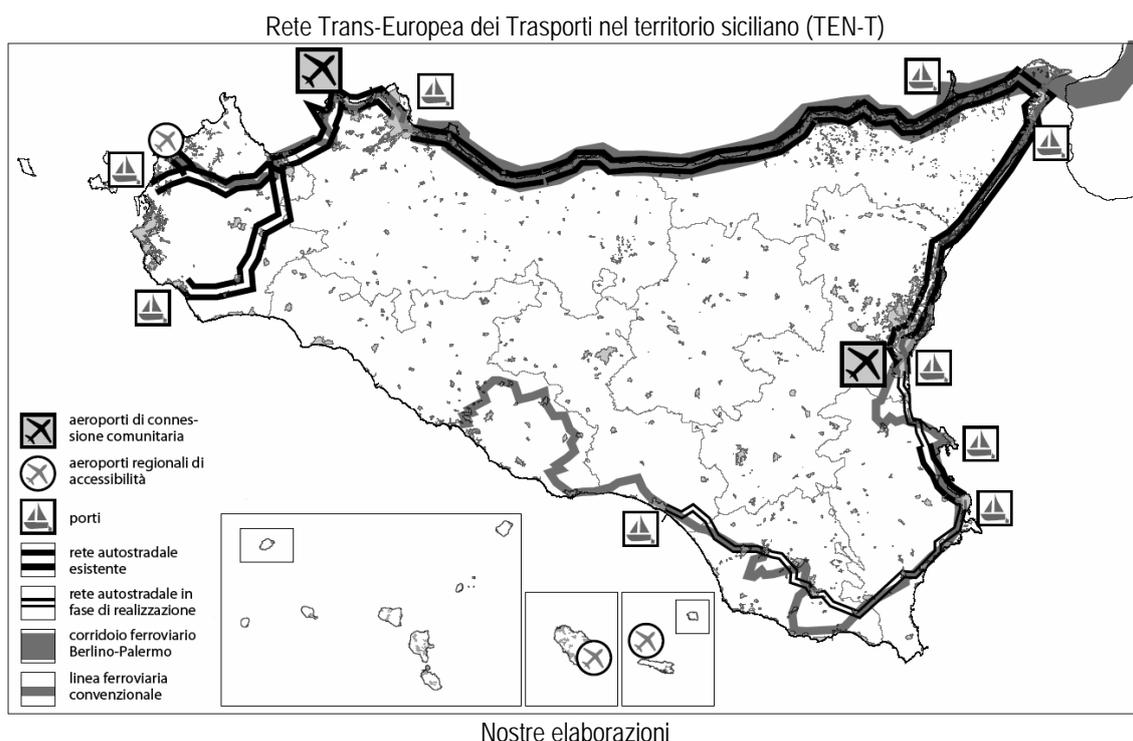


La pianificazione regionale mira quindi a disegnare una rete integrata ed intermodale della mobilità che vada direttamente a riagganciarsi alle linee di sviluppo disegnate dal *Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti* definito dal PGTL del 2001 ed alle *Reti Transeuropee di Trasporto TEN-T* disegnate dall'Unione Europea nel 1996 e successivamente rimodulate in occasione della redazione del Libro Bianco dei trasporti del 2001.

Si tratta di definire un progetto di sistema che superi il concetto di "sommatoria di progetti e interventi" slegati tra loro.

Nel Piano nazionale era stato infatti stabilito che nei PRT venissero inserite le scelte

"macro" di base per il riassetto dei trasporti mediante un "Piano Direttore" e che tali scelte venissero tradotte in interventi operativi attraverso i "Piani Attuativi". Questi ultimi dovevano approfondire i temi specifici di natura istituzionale, gestionale ed infrastrutturali, per ogni modalità e settore di trasporto, nel rispetto delle scelte generali e delle realtà locali.



Viene inoltre introdotto il concetto di "progetto di sistema" da aggiornare nel tempo in funzione delle istanze e delle esigenze socio-economiche ravvisate dalla Regione¹⁰⁰.

Sulla base di tali indicazioni il *Dipartimento Trasporti e Comunicazioni* della Regione Siciliana, oggi confluito nel *Dipartimento delle Infrastrutture, della Mobilità e dei Trasporti*, ha avviato il processo di pianificazione regionale vigente con la redazione del proprio *Piano Direttore*, approvato dalla Giunta di Governo nel novembre 2002¹⁰¹.

In generale l'impianto pianificatorio adottato parte dall'inquadramento generale

¹⁰⁰ Nel momento in cui si scrive è in corso proprio l'aggiornamento del *Piano Direttore* del *Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità*. Tuttavia, non essendo ancora completata e pubblicata la sua redazione, nel presente testo si farà riferimento esclusivamente alla pianificazione e alla programmazione vigente.

¹⁰¹ Cfr. Regione Siciliana, *Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità – Piano Direttore. Indirizzi strategici ed interventi prioritari del sistema di trasporto e della mobilità generale in Sicilia*, Assessorato Turismo Comunicazioni e Trasporti, 2002.

definito "Piano Direttore" che contiene gli obiettivi, gli indirizzi, le strategie che divengono in seguito sviluppati in sei differenti "Piani Attuativi", e contiene gli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari, già ratificati dal Governo regionale.

Il Piano Direttore contiene dunque le linee guida sia per gli interventi istituzionali, gestionali ed infrastrutturali da ricomprendere nella cosiddetta "Pianificazione Strategica", di lungo periodo e a scala regionale, sia per gli interventi operativi da inserire nella "Pianificazione tattica", di breve termine e a scala provinciale e locale.

Il Piano, oltre a comprendere e fissare gli orientamenti fondamentali in materia di trasporto e mobilità regionale, sotto il profilo infrastrutturale, indica anche gli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari, già individuati nei quattro Accordi di Programma Quadro relativi alle rispettive modalità di trasporto, in parte in corso di realizzazione o in avanzata fase di progettazione.

In particolare la fase di *Pianificazione strategica* regionale, con un orizzonte temporale al 2015, viene in parte completata dal *Piano Attuativo del Trasporto delle Merci e della Logistica* e dai *Piani Attuativi del Trasporto stradale, ferroviario, marittimo ed aereo* adottati entrambi nel 2004¹⁰².

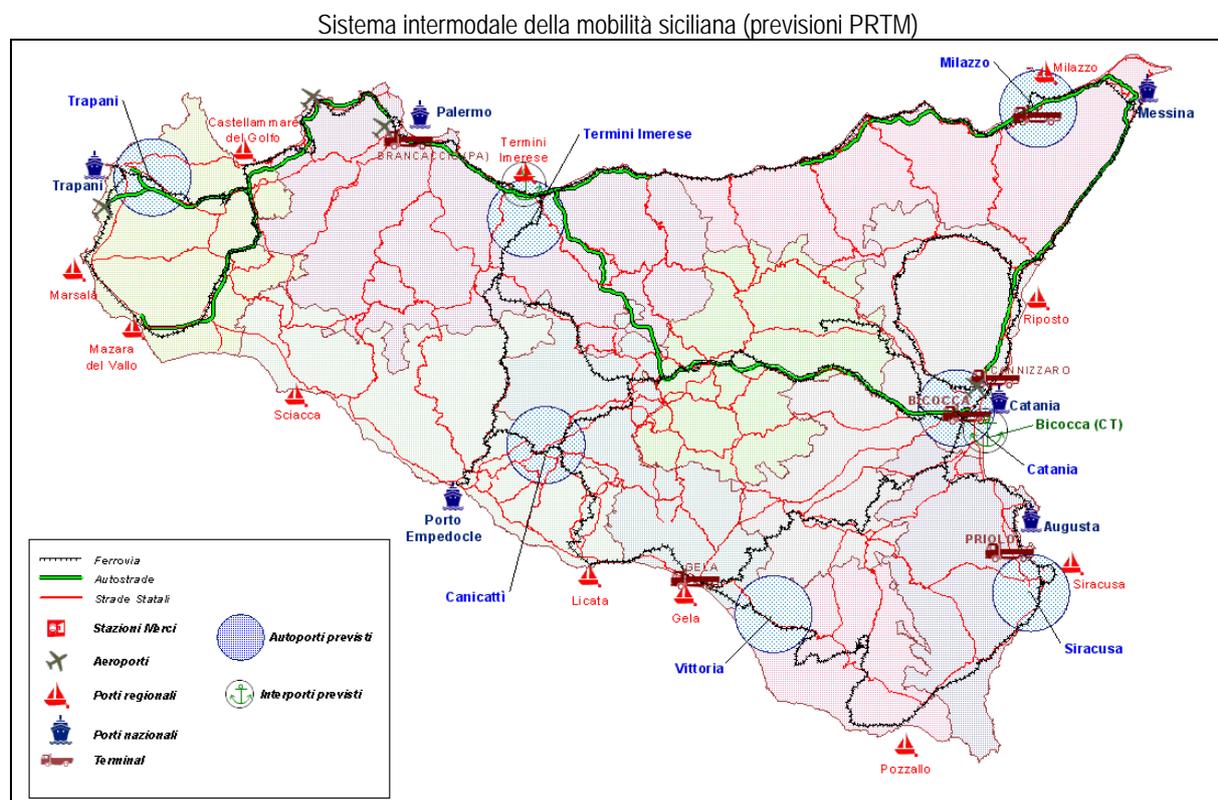
Nel complesso il PRTM, costituito dal Piano Direttore e dai Piani Attuativi, assume dunque una configurazione di "progetto di sistema dei trasporti e della mobilità in Sicilia", nell'ambito del quale ogni singolo documento ha una sua propria validità individuale all'interno del quadro generale definito dal Piano Direttore e allo stesso tempo viene aggiornato periodicamente secondo le politiche o le necessità sopraggiunte.

Per quanto riguarda il trasporto via mare, sulla scia delle politiche nazionali che puntano alla "ricentralizzazione marittima" dell'Italia, le strategie regionali in modo analogo mirano a individuare nella Sicilia "*una nuova agorà per il Mediterraneo*", quale crocevia dei flussi in transito nel Mare Nostrum destinati e provenienti dall'Europa.

Dal punto di vista gestionale è opportuno segnalare la previsione di istituire dei

¹⁰² Cfr. Regione Siciliana, *Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità – Piano Attuativo del Trasporto delle Merci e della Logistica e Piani Attuativi del Trasporto stradale, ferroviario, marittimo ed aereo*, Assessorato Turismo Comunicazioni e Trasporti, 2004. Il quadro complessivo della pianificazione strategica dovrebbe essere completato dal *Piano Attuativo del Trasporto Pubblico Locale*, ad oggi non ancora approvato.

Sistemi Portuali Integrati che avrebbero l'obiettivo di coordinare in modo sinergico e complementare i porti siciliani in modo analogo al modello gestionale del Nord Europa dove i traffici marittimi convergono su un numero limitato di porti.



Fonte: Regione Siciliana, *Interreg IIIB - MedOcc. ReMoMed*, Dipartimento Trasporti e Comunicazioni, 2006

La creazione dei Sistemi Portuali Integrati è finalizzata al conseguimento di maggiori economie di scala dei principali porti regionali che sono in grado di generare una massa critica di traffici marittimi tali da renderli competitivi con gli altri porti del Mediterraneo.

Tale proposta si inseriva naturalmente all'interno dello scenario dell'apertura della zona di libero scambio del 2010.

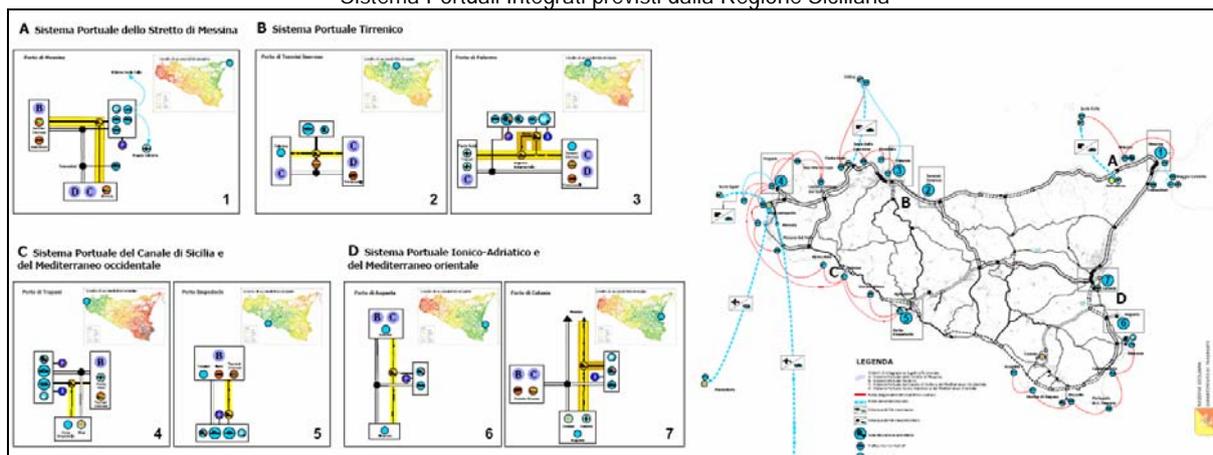
L'obiettivo è quello di evitare improprie concorrenze fra i porti vicini estendendo l'offerta di servizi portuali, perseguendo una specializzazione ed integrazione dei singoli porti e una polifunzionalità a livello di sistema.

L'ipotesi originaria del PRTM individuava quattro Sistemi regionali con la seguente

configurazione:

- il *Sistema Portuale Occidentale*, costituito dai porti di Palermo, Termini Imerese e Trapani;
- il *Sistema Portuale Orientale*, comprendente l'insieme dei porti collocati sulla costa Orientale e Sud Orientale dell'Isola e basato su Catania e Augusta;
- il *Sistema Portuale Meridionale* comprendente l'insieme dei porti collocati sulla costa Meridionale dell'Isola coordinato da Porto Empedocle;
- il *Sistema Portuale dello Stretto* basato su Messina, Reggio Calabria e Villa San Giovanni, da coordinare di concerto con la Regione Calabria e le Autorità Nazionali.

Sistema Portuali Integrati previsti dalla Regione Siciliana



Fonte: Regione Siciliana, *Regione Siciliana, Piani Attuativi del Trasporto stradale, ferroviario, marittimo ed aereo, 2004*

Sul piano gestionale e organizzativo della mobilità delle merci, il PRTM invece divide l'Isola in due parti prevedendo un *Asse della Logistica Orientale* e un *Asse della Logistica Occidentale*, che ruotano rispettivamente attorno ai costruendi interporti di Catania Bicocca e Termini Imerese a cui si appoggiano le infrastrutture logistiche di 3° e 4° livello costituite dagli autoporti e dalle piattaforme logistiche.

Il *Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità* ha quindi il merito di inserire per la prima volta il disegno del sistema regionale della mobilità all'interno di una visione-guida coerente con la pianificazione nazionale ed europea e con la programmazione

economica degli interventi.

Proprio per questo motivo tale Piano rappresenta un punto di partenza per la definizione degli obiettivi di sviluppo dei trasporti nel nuovo ciclo di programmazione regionali 2007-13 dei Fondi Strutturali.

Fermo restando l'ovvio riferimento costante al QSN 2007-13 e al PON *Reti e Mobilità*, un esplicito esempio in tale direzione è l'Asse 1 del *PO FESR Sicilia 2007-13*¹⁰³ che, in continuità con il precedente POR Sicilia 2000-06 e l'obiettivo 1.1 degli *Orientamenti Strategici Comunitari* (*"Potenziare le infrastrutture di trasporto*), è dedicato alle *Reti e i collegamenti per la mobilità*.

I principali strumenti ordinari di piano richiamati dal PO FESR Sicilia per la predisposizione delle nuove politiche locali dei trasporti sono infatti il *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* del 2001 ed il *Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità* redatto tra il 2002 e il 2004.

Il PO FESR Sicilia non può disattendere le velleità marittime nazionali riportate più volte nel PON *Reti e Mobilità*. Sembra quindi d'obbligo basare la strategia locale sulla specificità geografica e l'insularità della Regione Siciliana rispetto al Mediterraneo ed all'Europa che determinerebbe una stretta connessione tra sistema dei trasporti e lo sviluppo socio-economico.

Ed anche in questo caso tali certezze sono fortemente connesse alla creazione nel 2010 dell'area di libero scambio nel Mediterraneo (che però ancora oggi non esiste), tanto da *"ritenere che la Sicilia potrebbe svolgere, nel prossimo futuro, un ruolo importante di piattaforma logistica per l'ottimizzazione dei flussi di scambio e movimentazione delle merci in tutta l'area del Mediterraneo"*.

Altro punto di partenza della politica marittima regionale è la collocazione geografica della Sicilia sulla direttrice Est-Ovest del traffico transshipment per l'attraversamento del Mediterraneo, che consente di candidare il sistema portuale siciliano a *"nodo strategico per la rete di trasporto transeuropea che comprende le autostrade del mare da Ovest ad Est e verso i Paesi del Medio Oriente e viceversa, da Nord a Sud e verso i Paesi Terzi del Nord Africa e viceversa"*.

¹⁰³ Cfr. Regione Siciliana, *Programma Operativo Regionale Sicilia 2007-2013*, adottato con Decisione CE C(2007)4249, 2 agosto 2007.

La strategia complessiva dell'Asse dallo punta quindi fortemente sullo sviluppo della portualità regionale incentrato sulla conversione del porto di Augusta in hub di transshipment, i cui interventi vengono finanziati dalla Legge finanziaria 2007¹⁰⁴.

Lo scalo era infatti già stato individuato dalla suddetta Finanziaria quale “*porto con connotazione di hub portuale di interesse nazionale*” assieme a Gioia Tauro, Taranto e Cagliari. L'indicazione di Augusta veniva inoltre confermata nelle strategie del *Quadro Strategico Nazionale* e nel *PON Reti e Mobilità* in connessione con il Corridoio n. 1 Berlino-Palermo e con la Piattaforma Strategica Territoriale Ionico-Tirrenica.

La scelta di Augusta sembrerebbe quasi obbligata in quanto risulta essere l'unico porto siciliano con profondità di fondali maggiori di 16 metri, tali da poter accogliere le navi portacontainer provenienti dal canale di Suez o dal corridoio Balcanico.

La strategia delineata prevede la realizzazione nel porto di Augusta di dotazioni ed infrastrutture funzionali a rendere lo scalo adatto al trasbordo di container tra grandi navi transoceaniche e navi feeder per la distribuzione delle merci provenienti dal Far East.

Ovviamente necessaria è l'integrazione del sistema portuale con i due interporti di Catania Bicocca e Termini Imerese e con la rete di autoporti diffusi su tutto il territorio.

Ad ogni modo il collegamento funzionale dei due interporti con il porto di Augusta deve essere inserito in un quadro complessivo all'interno del quale sono previsti l'investimento programmato da RFI nella nuova linea ad Alta Velocità tra Palermo-Catania (che però nel nuovo tracciato bypasserebbe i nodi di Caltanissetta ed Enna), la velocizzazione della linea Catania - Siracusa nonché il raddoppio della linea ferroviaria Messina-Catania.

Al ruolo centrale assegnato ad Augusta per il rilancio della portualità regionale si accompagnano gli altri porti commerciali di valenza nazionale e regionale che saranno prevalentemente dedicati allo *short sea shipping*.

¹⁰⁴ Cfr. Art. 1 commi 1003-1004 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge Finanziaria 2007)*.

I suddetti porti dunque si limiterebbero in questo caso effettuare collegamenti di corto raggio Ro-Ro e feeder. In particolare i porti della costa meridionale dovrebbero garantire un raccordo con gli scali nordafricani in vista dei possibili incrementi commerciali determinati dall'apertura dell'area del libero scambio, mentre i porti della costa tirrenica avrebbero assegnati i collegamenti con gli altri porti nazionali e con il resto dell'Europa.

Il PO FESR Sicilia, riprende inoltre i quattro Sistemi Portuali Integrati individuati dal PRTM del 2002-2004 specificando in modo più dettagliato il raggruppamento meridionale, che qui viene definito "Sistema Portuale del Canale di Sicilia e del Mediterraneo Occidentale" e comprende gli scali di Trapani, Porto Empedocle e Pozzallo.

In generale vengono comunque confermate le scelte "macro" indicate dal Piano Direttore del 2002 per il riassetto dei trasporti regionali e riscontrate anche nei contenuti dell'*Intesa Istituzionale di Programma* e dei relativi *Accordi di Programma Quadro* di settore del 2001 e 2006 assieme agli Atti integrativi all'APQ Strade e Porti.

Si riconosce però anche che, nonostante l'entità degli investimenti resi disponibili da suddetti strumenti finanziari, le priorità indicate sia dal Piano Direttore che dagli Accordi di Programma Quadro sono rimaste pressoché immutate per il mancato avvio della maggior parte dei principali interventi.

PARTE II LA PORTUALITÀ SICILIANA NELLO SCENARIO MEDITERRANEO.

Capitolo 4 Il trasporto marittimo in Sicilia. Marginalità e criticità di sistema di una regione periferica.

Nella prima parte dell'indagine è stato ripercorso il processo di definizione delle attuali politiche portuali e dei trasporti marittimi a livello comunitario, nazionale ed europeo riportando le principali strategie individuate dai vari programmi.

Nel particolare caso siciliano le politiche nazionali e regionali convergono nell'assegnare un ruolo strategico alla portualità siciliana nello scenario di sviluppo dei traffici marittimi nel mediterraneo.

In tale quadro la Sicilia viene immaginata come una "Piattaforma logistica" dove confluirebbero i traffici marittimi di tutto il bacino mediterraneo per poi venire ridistribuiti verso l'Europa e il Nord Africa.

Al centro della suddetta strategia viene posta la conversione del porto di Augusta in hub transshipment per il trasbordo delle navi portacontainer.

Le considerazioni di base su cui si poggiano tali scelte programmatiche, individuate precedentemente alla crisi economica mondiale ma ancora vigenti, vengono qui di seguito brevemente riepilogate:

1. Le merci trasportate in container hanno un alto valore aggiunto e pertanto la loro movimentazione può generare ricadute economiche positive sullo sviluppo locale delle regioni in cui sono situati i porti transshipment;
2. Il traffico container complessivo del Mediterraneo cresce più velocemente rispetto ai traffici complessivi dei porti del Nord Europa;
3. I porti del Mediterraneo nel 2006 hanno movimentato 30 milioni di TEU e la domanda del transshipment è destinata ad aumentare incessantemente per la continua crescita dei mercati asiatici che originano i flussi diretti verso l'Europa passando attraverso il Mediterraneo;
4. La Sicilia è al centro del Mediterraneo e pertanto rappresenta un passaggio

obbligato per le rotte RTW tra il Far East e il Nord Europa, ed in forza della sua centralità geografica può giocare un ruolo strategico nel Mediterraneo in vista dell'apertura dell'area di libero scambio (quindi non solo per il transhipment ma anche per altre tipologie di traffico);

5. Il porto di Augusta è l'unico scalo regionale ad avere fondali con profondità superiori a 16 metri, tali da ospitare la grandi navi portacontainer.

Fin qui le teorie elaborate negli ultimi dieci anni dai vari piani e programmi nazionali e regionali.

Volendo adesso verificare l'effettiva coerenza di tali politiche con il contesto locale siciliano, sia in termini di domanda e di offerta di trasporto che in termini di posizione geografica, il capitolo si propone di confrontare le criticità del sistema portuale regionale con lo scenario globale di sviluppo del Mediterraneo, verificando le eventuali incongruenze delle politiche e dei programmi in atto.

Per potere inquadrare la portualità siciliana, la trattazione parte quindi da un'analisi generale dell'armatura infrastrutturale del territorio regionale in relazione agli attuali trend di crescita della domanda regionale di trasporto ed alle previsioni del *Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità* del 2002-2004¹⁰⁵.

Successivamente ci si è concentrati sui tre possibili ambiti di sviluppo del trasporto marittimo in Sicilia (rotte energetiche, transhipment e Ro-Ro) rapportandoli allo scenario mediterraneo individuato dalla Politica Marittima Integrata dell'Unione Europea ed in particolar modo dalla programmazione nazionale e regionale dei Fondi Strutturali 2007-13.

4.1 *Il sistema della mobilità siciliana. Stato di fatto e raffronto rispetto alle previsioni di Piano.*

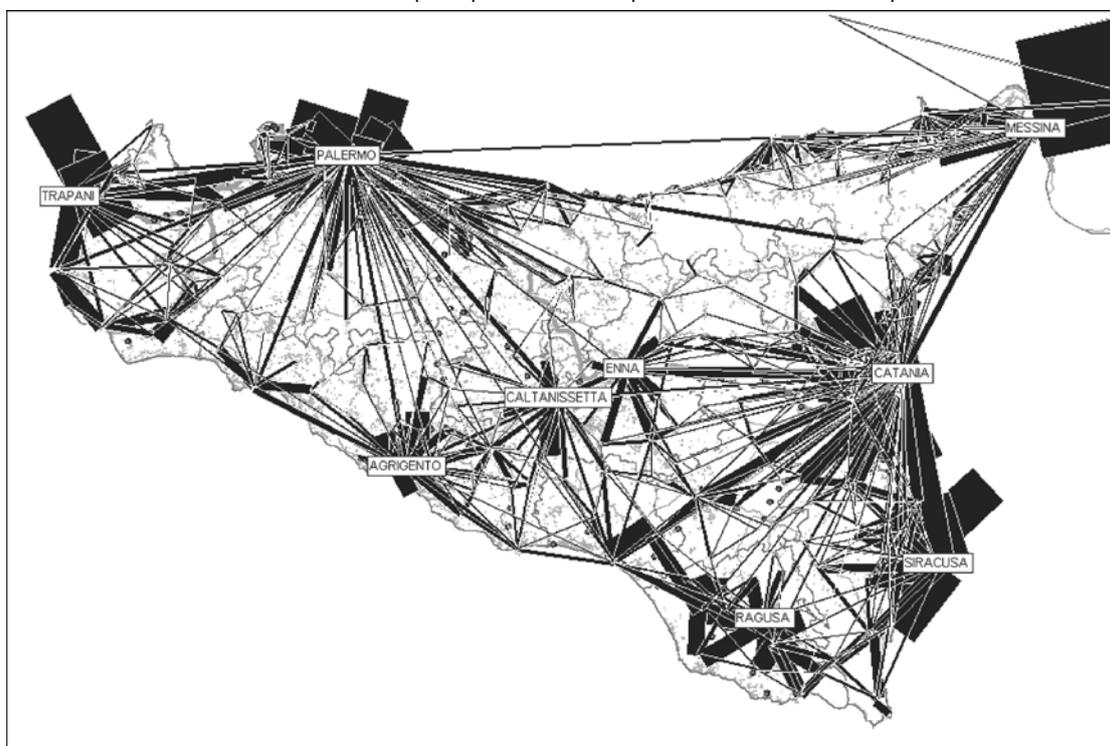
Se analizziamo nel suo complesso il sistema siciliano della mobilità osserviamo che, analogamente ad altre regioni del Mezzogiorno, l'assetto infrastrutturale dell'Isola è caratterizzato dalla presenza di nodi portuali e aeroportuali di interesse nazionale e

¹⁰⁵ Cfr. Regione Siciliana, *Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità*, Assessorato Turismo Comunicazioni e Trasporti – Dipartimento Trasporti e Comunicazioni, 2002-2004.

dallo sviluppo delle reti principali di trasporto lungo le due dorsali costiere tirrenica e ionica.

Ciò è attribuibile alla forte concentrazione urbana negli ambiti costieri e in particolare modo nelle aree metropolitane di Palermo, Catania e Messina, che dal secondo dopoguerra hanno subito una rapida espansione urbana e una crescente pressione antropica, con conseguente aumento dei flussi di mobilità in entrata ed uscita dai maggiori nodi urbani.

Distribuzione della domanda di trasporto privato: mobilità pendolare, fascia oraria di punta del mattino



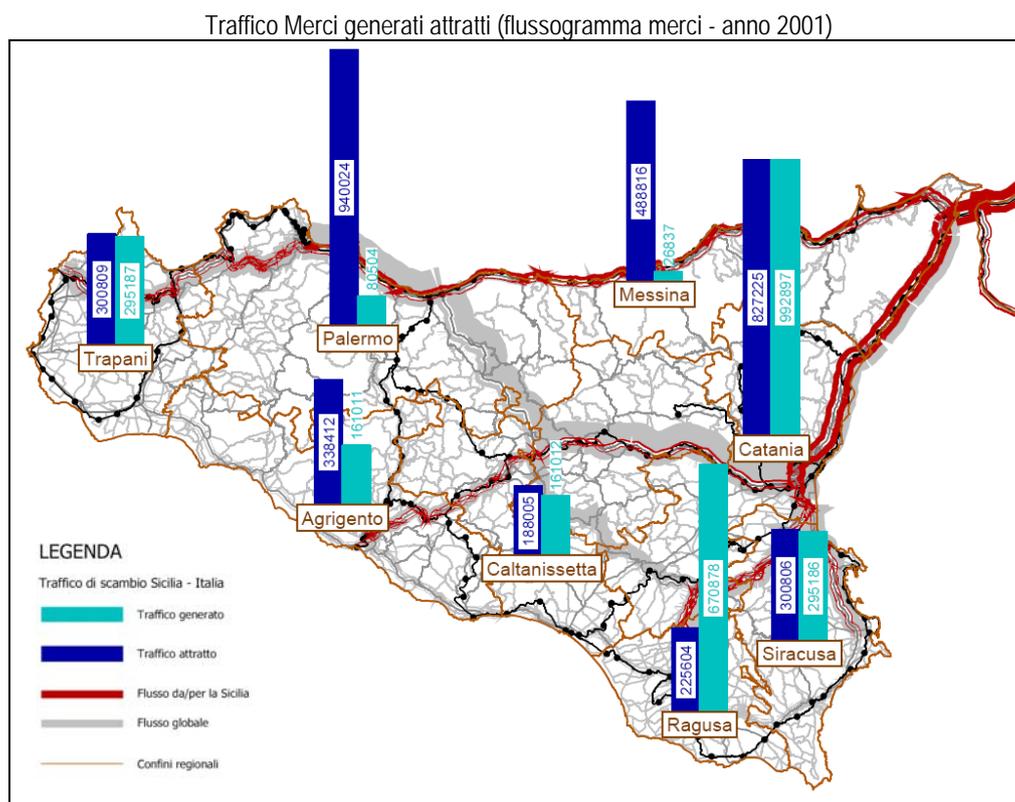
Fonte: Regione Siciliana, *Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità*, 2004.

La maggior parte dei traffici viene infatti generata e attratta nelle province di Palermo e Catania, seguite da Messina e Ragusa, quest'ultima per la filiera agroalimentare particolarmente sviluppata.

Infatti, i volumi prevalenti di traffico privato e commerciale risultano concentrati soprattutto lungo le direttrici autostradali e nei tratti stradali prossimi alle aree maggiormente urbanizzate della costa, con una forte polarizzazione dei flussi lungo la fascia costiera orientale dell'Isola e le linee di penetrazione interne verso il Sud-Est

siciliano¹⁰⁶.

Questo sostanziale scompenso nell'offerta e nella domanda di trasporto tra la costa e l'entroterra è dovuto un basso livello di accessibilità verso le aree interne della regione, con soluzioni di continuità nel collegamento tra il sistema di trasporto regionale complessivo e le altre reti nazionali ed estere.



Fonte: Regione Siciliana, *Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità*, 2004.

A titolo esplicativo, relativamente allo stato di avanzamento degli interventi in Italia nel settore della mobilità e dei trasporti, le elaborazioni sotto riportate rilevano come la Sicilia registri indici di dotazione infrastrutturale connessi all'accessibilità territoriale superiori a quelli del Mezzogiorno, che comunque risultano inferiori alle percentuali nazionali con un divario infrastrutturale addirittura aumentato negli ultimi sei anni¹⁰⁷.

Di fatto, nonostante i proclami e le dichiarazioni in merito a una "questione

¹⁰⁶ Cfr. Corriere F., *I sistemi infrastrutturali di trasporto in Sicilia. Procedura per l'individuazione e la valutazione dei sistemi infrastrutturali*, Palermo, 2004.

¹⁰⁷ Cfr. Istituto Tagliacarte, *La dotazione di infrastrutture nelle province italiane*, Roma, 7 giugno 2006. La ricerca ha elaborato un set di indicatori relativo alle infrastrutture per la mobilità sulla base di dati ISTAT e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

meridionale” dei trasporti da parte dei vari governi nazionali succeduti nell’ultimo decennio, e nonostante i Fondi Strutturali 2000-2006 impiegati nel settore, lo storico gap fra il Mezzogiorno e il resto d’Italia è aumentato ulteriormente, registrando un accresciuto divario tra i livelli di infrastrutturazione della Sicilia e del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese.

Tra l’altro tali elaborazioni tra l’altro non tengono conto della vetustà e dei livelli di servizio delle infrastrutture lineari (strade e ferrovie) siciliane, fotografando quindi un sistema della mobilità regionale con un grado di efficienza e accessibilità maggiore rispetto a quello reale.

Indicatori di dotazione infrastrutturale nelle province siciliane (valore indice: Italia = 100) - Anno 2000-2004

Province	Strade ed autostrade		Ferrovie		Porti ¹⁰⁸		Aeroporti ¹⁰⁹		Totale	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
anno										
Agrigento	73,2	50,4	65,5	61,1	116,9	60,9	41,6	43,3	59,8	51,6
Caltanissetta	77,2	74,0	77,1	75,5	151,8	46,7	21,8	20,6	63,9	56,7
Catania	67,4	63,6	61,6	52,3	227,5	207,3	110,6	113,4	108,7	76,4
Enna	103,0	105,3	66,5	68,5	81,1	69,4	27,3	25,5	51,7	66,4
Messina	142,0	143,7	107,0	103,9	196,9	167,6	85,8	83,2	106,2	110,3
Palermo	82,7	83,5	56,8	54,6	86,9	75,3	135,4	120,4	89,1	86,2
Ragusa	64,6	44,9	28,7	17,7	98,0	84,7	12,6	11,9	58,6	24,8
Siracusa	65,1	49,2	73,5	65,8	368,3	351,5	17,3	16,8	93,4	43,9
Trapani	104,5	124,5	32,9	20,3	286,4	494,3	137,3	133,4	95,7	92,8
Sicilia	87,4	84,1	64,7	59,3	174,9	167,9	81,7	78,3	86,2	84,2
<i>Mezzogiorno</i>	<i>91,8</i>		<i>84,7</i>		<i>109,2</i>		<i>60,5</i>		<i>78,1</i>	

Fonte: Istituto Tagliacarte, *La dotazione di infrastrutture nelle province italiane*, Roma, 7 giugno 2006

Inoltre, il migliore livello di dotazione infrastrutturale nel settore portuale siciliano rispetto alla media italiana, rilevato nella tabella sopra indicata, è solo apparente in quanto criticità logistiche dell’economia siciliana vengono riscontrate nell’offerta portuale.

Ne consegue un quadro generale della mobilità con criticità relative alle caratteristiche tecniche ed al livello di manutenzione delle reti stradali e ferroviarie, nonché al livello di saturazione delle vie di accesso e alla qualità del deflusso veicolare durante l’ora di punta sia nelle principali aree metropolitane che nelle zone marginali dell’entroterra, contribuendo quindi ad abbassare ulteriormente i livelli di

¹⁰⁸ Per le infrastrutture puntuali (porti e aeroporti) gli indicatori, oltre a riportare la localizzazione e la dotazione dello specifico nodo, sono stati elaborati tenendo conto anche del livello di accessibilità dei territori provinciali ai singoli nodi e dei bacini di utenza serviti dagli stessi. Per tale motivo vengono attribuiti valori numerici anche a Province come per esempio Enna, che è sprovvista di aeroporti e di porti e il cui territorio è esclusivamente interno senza accessi al mare.

¹⁰⁹ Idem.

accessibilità sia attiva che passiva.

Partendo da queste constatazioni generali il Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità e sulla base, in linea con gli indirizzi del Libro Bianco del 2001 sulla Politica europea dei trasporti, si era prefissato l'obiettivo di riequilibrio modale per il trasferimento di quote di traffico dal gommato verso lo Short Sea Shipping.

Tali indirizzi sono stati in seguito confermati anche dal PO FESR Sicilia 2007-13, che in più ha inserito nella visione di piano il rilancio della portualità regionale nei traffici transoceanici incentrando la strategia sulla riconversione del porto di Augusta in hub transhipment, confermando le linee di sviluppo disegnate dal PON Reti e Mobilità.

Le previsioni di riequilibrio avrebbero interessato anche l'intermodalità strada-ferro, in vista di un potenziamento della rete ferroviaria esistente accompagnata dalla creazione degli interporti di Catania Bicocca e Termini Imerese e la costruzione del Ponte sullo Stretto.

In particolare lo scenario delineato dal *Piano Attuativo del trasporto merci e della logistica* della Regione Siciliana ipotizzava una crescita dei traffici al 2012 compresa tra il 16% e il 31% rispetto ai dati del 1998, in linea con le previsioni indicati dal PGTL nazionale del 2001¹¹⁰.

L'incremento della domanda di trasporto avrebbe dovuto essere già in atto e quindi verificabile con i dati dello stesso anno di approvazione del piano.

Per poter valutare in maniera critica l'effettivo sviluppo della mobilità regionale nel contesto delle politiche e degli indirizzi strategici attualmente adottati, si è quindi voluto confrontare i valori di traffico merci riportati nel *Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità* con i dati aggiornati alla data di approvazione del medesimo Piano¹¹¹.

In tal modo, oltre a monitorare il trend di crescita dei traffici siciliani nel panorama locale e globale è anche possibile appurare l'efficacia delle politiche regionali e nazionale dei trasporti attuate a livello locale negli ultimi anni e le strategie individuate dal nuovo ciclo di programmazione 2007-2013.

In ogni caso è opportuno precisare che le previsioni riportate nel *Piano Regionale dei*

¹¹⁰ Cfr. Regione Siciliana, *Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità – Piano Attuativo del Trasporto delle Merci e della Logistica*, 2004.

¹¹¹ Per potere garantire l'omogeneità e al coerenza temporale dei dati, in assenza di statistiche aggiornate per tutte le modalità di trasporto (ed in particolare per il settore ferroviario), al momento ci si è dovuti limitare al 2004.

Trasporti e della Mobilità della Regione Siciliana e in parte nel PGTL dell'allora Ministero dei Trasporti e della Navigazione, erano state sviluppate sulla base dei dati riportati nel *Censimento ISTAT* del 1991 e nel *Conto Nazionale dei Trasporti* del 1998, ed al momento erano gli unici disponibili per la redazione delle serie storiche statistiche.

Pertanto, non disponendo ancora di dati omogenei maggiormente aggiornati, non era possibile in fase di pianificazione analizzare lo sviluppo e la trasformazione della domanda di trasporto che avveniva a livello globale a cavallo tra il 1990 e il 2004.

La lettura dei dati aggiornati al 2004 e sopra riportati si limita quindi ad analizzare gli indirizzi strategici e i percorsi di sviluppo tracciati qualche anno prima dalle politiche nazionali e regionali, riprendendo lo schema di analisi adottato dal *Piano Attuativo del trasporto merci e della logistica* redatto nel 2003.

Secondo le previsioni di *Scenario Basso* del suddetto Piano, nel 2004 la Sicilia avrebbe dovuto registrare rispetto al 1998 un incremento minimo del 6,9% con una maggiore crescita nel settore ferroviario che complessivamente avrebbe guadagnato una quota pari al 17,7% della movimentazione complessivamente effettuata dalle tre principali modalità di trasporto merci (strada, ferro e mare).

Diversamente dagli scenari di crescita preventivati dal PRTM e dagli altri strumenti di pianificazione dei trasporti in atto, tra il 1998 e il 2004 si riscontra invece un aumento complessivo del traffico merci fermo all'1,8%, con un trend annuo del trasporto merci di appena +0,3%.

Ma se a livello generale lo sviluppo dei traffici può apparire pressoché stazionario, disaggregando il trasporto regionale da quello nazionale e internazionale notiamo nell'arco temporale 1998-2004 un lieve calo dell'import/export regionale (-0,9%) a fronte della crescita esponenziale dei traffici container e di idrocarburi negli altri porti europei del Mediterraneo.

La contrazione della domanda si avverte in modo più evidente negli scambi nazionali Sicilia-Italia (-7,2%), che però vengono compensati solo da un forte aumento del movimento merci interno all'Isola (+18,1%).

Tale quadro della mobilità regionale delle merci, se rapportato ai nuovi sviluppi

economici internazionali, denota una crisi di competitività del “Sistema Sicilia” in cui le imprese, non possedendo né la dimensione aziendale né la logistica adeguata per competere nei mercati nazionali ed esteri, continuano a perdere pesanti quote di mercato nonostante gli sforzi delle polite regionali di sviluppo in questo settore.

Mobilità interna e di scambio delle merci in Sicilia (rilevazioni periodo 1998-2004)

REGIONALE	MODALITA'	P.R.T.M - CNT (anno '98)		CNT e Trenitalia (anno '04)		Incremento 1999-2004
		Interno		v.a.	%	%
		v.a.	%			
	Strada	28.122.724	91,6%	32.337.922	89,3%	14,99
	Ferrovia	207.710	0,7%	326.542	0,9%	57,21
	Cabotaggio	2.355.644	7,7%	3.562.000	9,8%	51,21
	Totale	30.686.078	100,0%	36.226.464	100,0%	18,06
NAZIONALE	MODALITA'	P.R.T.M - CNT (anno '98)		CNT e Trenitalia (anno '04)		Incremento 1999-2004
		Scambio Resto Italia		v.a.	%	%
		v.a.	%			
	Strada	8.572.510	22,6%	6.265.808	17,8%	-26,91
	Ferrovia	2.426.709	6,4%	2.271.943	6,5%	-6,38
	Cabotaggio	26.853.603	70,9%	26.584.000	75,7%	-1,00
	Totale	37.852.822	100,0%	35.121.751	100,0%	-7,21
TOTALE NAZIONALE E REGIONALE	MODALITA'	P.R.T.M - CNT (anno '98)		CNT e Trenitalia (anno '04)		Incremento 1999-2004
		Totale		v.a.	%	%
		v.a.	%			
	Strada	36.695.234	53,5%	38.603.730	54,1%	5,20
	Ferrovia	2.634.419	3,8%	2.598.485	3,6%	-1,36
	Cabotaggio	29.209.247	42,6%	30.146.000	42,3%	3,21
	Totale	68.538.900	100,0%	71.348.215	100,0%	4,10
TOTALE INTERNAZIONALE	MODALITA'	ISTAT COEWEB (anno 1998)		ISTAT COEWEB (anno '04)		Incremento 1999-2004
		Totale		v.a.	%	%
		v.a.	%			
	Strada	815.255	1,4%	802.526	1,4%	-1,56
	Ferrovia	283.526	0,5%	147.912	0,3%	-47,83
	Marittimo	56.914.091	98,1%	55.693.706	96,8%	-2,14
	Non dichiarato	-	-	869.480	1,5%	
	Totale	58.012.872	100,0%	57.513.623	100,0%	-0,86
TOTALE NAZIONALE + INTERNAZIONALE	MODALITA'	P.R.T.M - P.A. (anno '99)		CEMAT e CNT (anno '04)		Incremento 1999-2004
		Totale		v.a.	%	%
		v.a.	%			
	Strada	37.510.489	29,6%	39.406.256	30,6%	5,05
	Ferrovia	2.917.945	2,3%	2.746.397	2,1%	-5,88
	Marittimo	86.123.338	68,1%	85.839.706	66,6%	-0,33
	Totale	126.551.772	100,0%	128.861.838	100,0%	1,83

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Trasporti e Comunicazioni della Regione Siciliana (2006)

In controtendenza rispetto alla forte crescita registrata nel panorama internazionale,

dunque la Sicilia registra un'economia regionale sempre più chiusa, dove la quota di movimento merci interno rispetto agli scambi nazionali ed esteri è passata dal 24,2% del 1998 al 28,6% del 2004.

Si rileva quindi un interscambio commerciale maggiormente incentrato sulle importazioni, e che rafforza sempre più il ruolo della regione siciliana quale bacino di consumo nello scacchiere commerciale e produttivo nazionale.

Dal punto di vista della mobilità, diametralmente all'opposto rispetto agli ambiziosi obiettivi di riequilibrio modale del PRTM, paradossalmente l'unica modalità di trasporto che nel periodo considerato ha registrato un incremento generale è stato il solo trasporto su strada (+5,1%).

Il traffico marittimo registra invece valori stazionari, mentre quello ferroviario, in linea con il trend nazionale, rileva una diminuzione dei movimenti pari a -3,4%.

D'altronde il settore ferroviario sconta nel contesto regionale delle criticità di sistema ataviche che non consentono una riduzione dei tempi e dei costi di trasporto competitivi con gli standard europei per una serie di motivi.

In primo luogo la maggior parte della rete è stata sviluppata lungo i tracciati borbonici pre-unitari ed è spesso a binario unico e non elettrificato. Gli adeguamenti apportati da RFI negli ultimi anni riguardano esclusivamente i tratti in prossimità delle aree metropolitane (quindi maggiormente a servizio del trasporto pubblico locale passeggeri) e le dorsali tirreniche e ioniche che collegano Palermo e Catania a Messina.

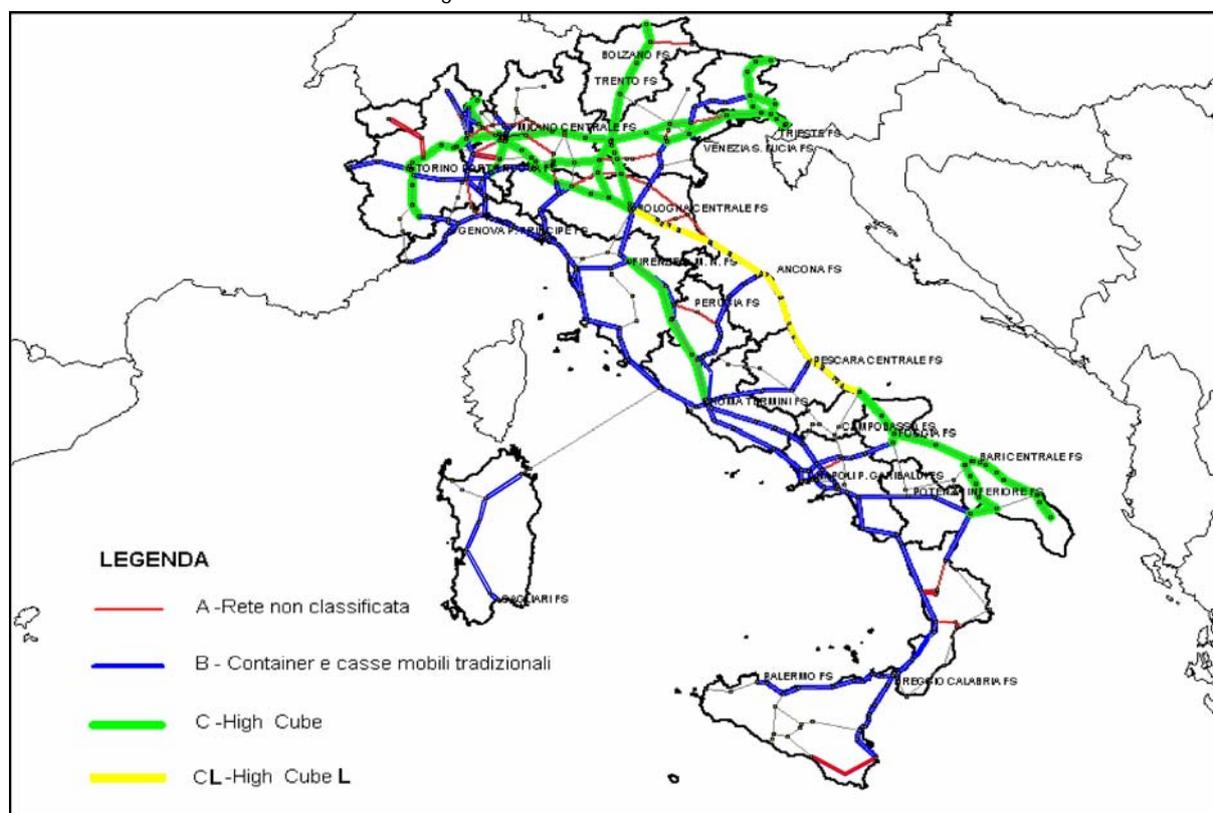
Ad eccezione di uno studio di fattibilità per il collegamento interno ad alta velocità delle due principali città dell'Isola, non è al momento previsto l'adeguamento della linea ferroviaria esistente che collega i due interporti (da anni in fase di realizzazione) passando dalle città di Caltanissetta ed Enna.

Lo studio RFI invece prevede un percorso che da Castelbuono a Catenanuova "salta" le due città per connettere più velocemente Palermo e Catania. Anche il costo di realizzazione dell'intervento stimato da RFI 4,5 milioni di euro costringe la stessa società a spostare la tempistica per la progettazione e la realizzazione di volta in volta negli anni.

In ogni caso il gap infrastrutturale isolano rispetto alla rete ferroviaria nazionale non consente di prevedere in brevi tempi un trasferimento di quote di traffico dalla strada al ferro, ma anzi ne giustifica la contrazione della domanda recentemente registrata.

Soprattutto se consideriamo che la soluzione di continuità territoriale dello Stretto di Messina così come le limitazioni di sagoma nei tracciati siciliani non consentirebbero nemmeno il trasporto di contenitori di ultima generazione su ferro.

Sagoma merci ammissibili sulla rete SNIT



Fonte: Ministero dei Trasporti e della Navigazione, *Strumento Operativo del Mezzogiorno*

Ciononostante, se guardiamo il traffico interno alla regione la tendenza sembrerebbe essere invertita a favore del riequilibrio modale in quanto, nonostante la prevalenza del gommato, nello stesso periodo 1998-2004 si registra una crescita superiore al 50% nel cabotaggio e nel ferro.

Tuttavia per quanto riguarda il trasporto marittimo, si tratta di scambi interni al territorio regionale che nella gran parte dei casi è rappresentato dai collegamenti

interni per il rifornimento delle Isole Minori.

Invece a livello nazionale l'apparente acquisizione di ulteriori quote di traffico della modalità marittima, che da sola comprende il 75,7% degli scambi con l'Italia e che si concentra soprattutto nei porti urbani delle tre aree metropolitane, è da attribuire più alla drastica riduzione del "tutto strada" (-26,9%) che non piuttosto ad un effettivo aumento della navigazione da cabotaggio, dove al contrario viene registrata una contrazione dell'1% rispetto ai valori del 1998.

In altre parole il trasporto gommato tra la Sicilia e il resto del Paese, per il quale il PRTM prevedeva al 2012 un incremento compreso tra il 5,9% e il 19,6 % (pari a 9,3 Mln di tonn/anno e 10,5 Mln di tonn/anno)¹¹², registra una sensibile contrazione dei movimenti merci che tra il 1998 e il 2004 passa da 8,5 Mln tonn/anno a 6,3 Milioni di tonn/anno, per un valore percentuale pari a -26,9%¹¹³.

In realtà, dai dati a disposizione non è possibile distinguere i vettori stradali da e verso il resto d'Italia che confluiscono nei terminali traghetti messinesi per attraversare via mare lo Stretto. I dati ISTAT sopra riportati non rilevano il cambio modale che avviene in quella fase del viaggio.

In ogni caso, parte della contrazione della domanda probabilmente è dovuta anche alla crescente preferenza da parte degli autotrasportatori di bypassare il tratto dell'Autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria imbarcando i rimorchi e i semirimorchi nei porti di Palermo, Termini Imerese o Catania verso i porti campani di Napoli e Salerno.

La mutata organizzazione del viaggio a favore del trasporto combinato strada-mare negli ultimi anni ha infatti consentito ai porti sopra indicati di vedere crescere sensibilmente il proprio volume di traffico Ro-Ro, nonostante la carente dotazione infrastrutturale degli scali e i livelli critici di accessibilità dei già congestionati nodi urbani.

Ad ogni modo, nell'evoluzione della mobilità regionale non è propriamente corretto

¹¹² Cfr. Regione Siciliana, *Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità – Piano Attuativo del Trasporto delle Merci e della Logistica*, Assessorato Turismo Comunicazioni e Trasporti – Dipartimento Trasporti e Comunicazioni, 2004.

¹¹³ Ad ogni modo è opportuno specificare anche che i dati ISTAT, con cui sono state effettuate le suddette elaborazioni, vengono raccolti con metodologie che possono cambiare nel tempo. Non si esclude pertanto che un diverso metodo di reperimento delle informazioni e della relativa elaborazione possa essere la causa reale di una contrazione virtuale della domanda di trasporto su strada regionale.

parlare di “riequilibrio modale” a favore del trasporto marittimo quanto di contrazione della domanda di trasporto merci tra Sicilia e Italia, che passa da 37.852.822 tonnellate nel 1998 a 35.121.751 tonnellate nel 2004.

Invece, se aggregiamo il traffico regionale e nazionale complessivo è comunque possibile registrare un aumento dei volumi di merci pari a quasi 3 Mln di tonnellate (+4,1%), soprattutto a favore dei settori stradale e marittimo (rispettivamente +5,2% e +3,2%). Tuttavia dal punto di vista modale la distribuzione di quote di traffico risulta pressoché invariata tra il 1998 e il 2004.

Anche negli scambi con l'Estero, però, si registra un trend negativo dell'import-export (-2,14% per la modalità marittima) confermando il basso grado di internazionalizzazione delle imprese siciliane.

Emerge quindi un quadro tendenziale di ulteriore marginalizzazione di una regione marittima periferica che viene solo sfiorata e mai toccata dai traffici internazionali che attraversano il Mediterraneo.

Fanno eccezione solo le rotte energetiche degli idrocarburi il cui ruolo strategico e trainante per lo sviluppo della Sicilia viene comunque messo in discussione dal progressivo spostamento del baricentro dei Paesi produttori verso l'Europa dell'Est oltre che dagli impatti dei petrolchimici sull'ambiente marino e costiero.

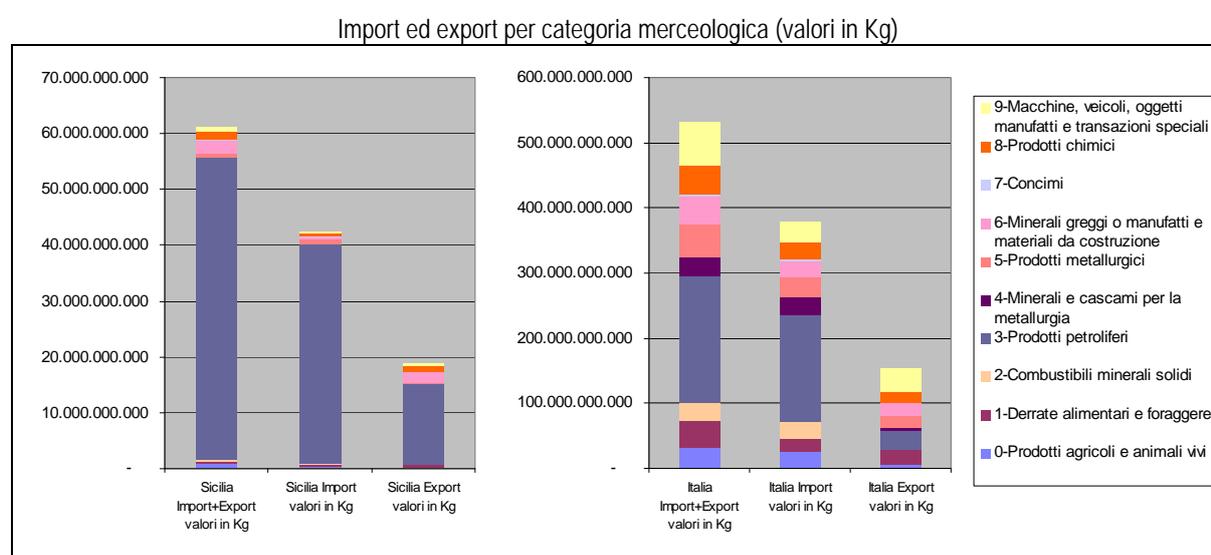
4.2 Il trasporto marittimo degli idrocarburi e il porto industriale di Augusta.

Se il quadro generale del sistema regionale dei trasporti risulta complessivamente critico, con un'offerta in alcuni casi non adeguata neanche all'esigenza di mobilità interna e con una domanda debole e in continua diminuzione relativamente agli scambi regionali, apparentemente diverso è il quadro di riferimento da anni consolidato per le *rotte energetiche* che dal Medioriente e dal Nord Africa attraversano il Mediterraneo per fornire di idrocarburi e gas gli Stati Membri.

Tuttavia, analogamente a quanto rilevato per gli altri settori del trasporto regionale, il trend negativo dell'import-export sta comportando la progressiva riduzione del traffico di prodotti petroliferi in Sicilia, che comunque ricopre pressoché completamente le quote di traffico internazionale via mare.

Infatti, la quasi totalità degli scambi tra la Sicilia e l'Estero riguardano il trasporto marittimo legato alle rinfuse liquide (96,8% di quota modale) destinate o provenienti dai poli petrolchimici della Sicilia orientale.

Se analizziamo il dato disaggregato per categoria merceologica, i prodotti petroliferi risultano nettamente la principale tipologia di bene importato ed esportato dall'Estero. Grazie agli idrocarburi, la Sicilia rappresenterebbe l'11,51% delle tonnellate scambiate complessivamente dall'Italia con l'Estero.



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT 2008

Visti in questi termini, sembrerebbe che la regione più a Sud di Italia abbia un ruolo rilevante nelle importazioni e nelle esportazioni del Paese.

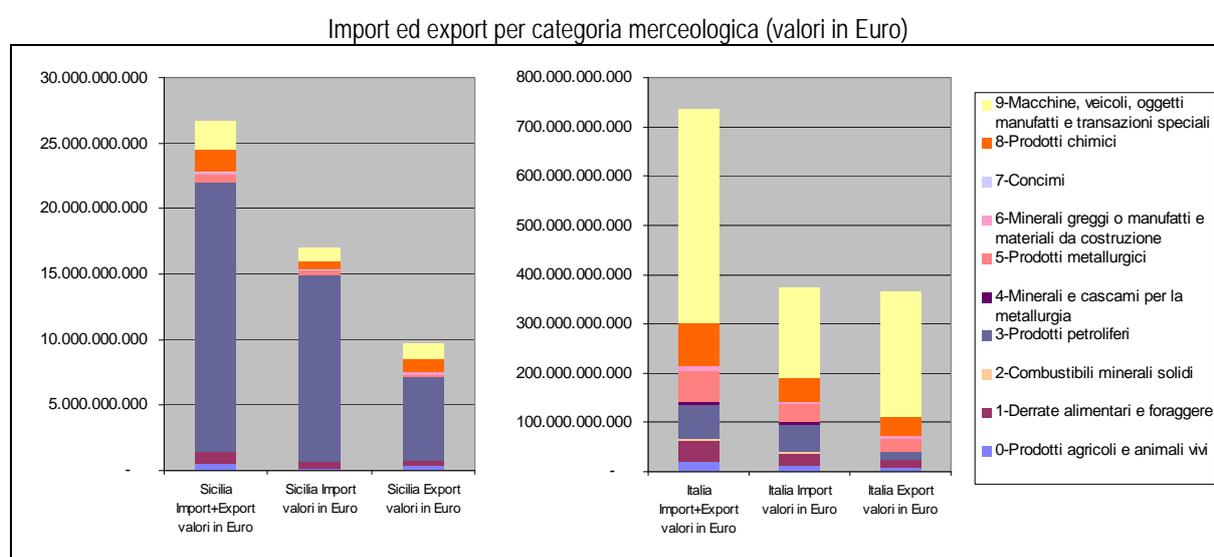
In realtà si tratta invece di merce valore aggiunto con relativamente basso ed altamente inquinante che arriva ai petrolchimici per essere raffinata e venire imbarcata nuovamente verso i mercati nazionali ed europei.

Se infatti leggiamo lo stesso dato attribuendo il valore monetario come unità di misura ci rendiamo conto di come l'incidenza economica del prodotto ha un valore nettamente inferiore alle altre categorie merceologiche, tanto che la quota degli scambi siciliani rispetto al resto d'Italia scende fino al 3,61%.

Emerge inoltre come il valore aggiunto maggiore sia riconducibile alla categorie delle

“Macchine, veicoli, oggetti manufatti e transazioni speciali”, ossia di tutte quelle merci che solitamente vengono classificate come “merci varie” e viaggiano su container e di cui è maggiormente esportatrice (o importatrice) il resto d’Italia.

Appare pertanto evidente come la movimentazione degli idrocarburi, pur avendo delle ricadute occupazionali nei contesti territoriali immediatamente circostanti alle aree industriali, in proporzione generino un ritorno economico sicuramente inferiore ad altre tipologie di traffico.



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT 2008

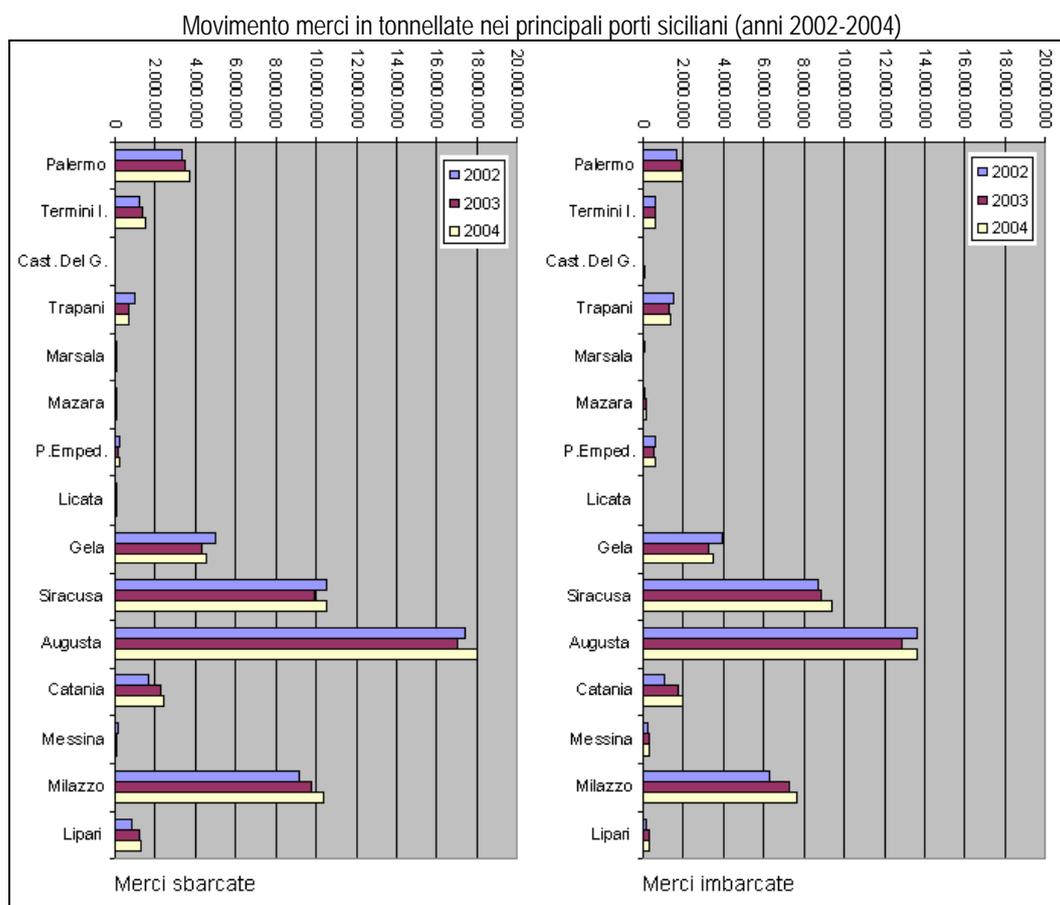
Tali considerazioni hanno quindi influenzato la strategie di rilancio portuale attraverso la riqualificazione di porti industriali specializzati nel traffico di rinfuse liquide, in modo da incentivare il trasporto delle merci varie

Analizzando invece la distribuzione regionale dei flussi di merci via mare si rileva una netta separazione tra Sicilia orientale e occidentale dal punto di vista delle categorie merceologiche e delle relative quantità movimentate¹¹⁴.

In altre parole, se la parte ovest della Sicilia, ad eccezione di Gela, presenta la maggiore varietà di merci sbarcate ed imbarcate, gran parte dei porti dell’Est siciliano presentano una movimentazione prevalentemente di rinfuse liquide.

¹¹⁴ Cfr. Regione Siciliana, *Interreg IIIB - MedOcc. ReMoMed*, Dipartimento Trasporti e Comunicazioni, 2006.

In particolare si evince come la Sicilia orientale movimenti più dell'80% delle merci pericolose, con particolare riferimento ai prodotti petroliferi, con un ruolo preponderante del porto industriale di Augusta nel trasporto marittimo di combustibili che da solo comprende quasi il 40% della movimentazione regionale.



Fonte: Regione Siciliana, *Interreg IIIB - MedOcc. ReMoMed*, Dipartimento Trasporti e Comunicazioni, 2006

Ne deriva dunque un quadro di potenziale criticità nel trasporto di merci pericolose concentrate soprattutto nelle coste sud-orientali, in quanto i volumi regionali di traffico marittimo sono interessati prevalentemente da prodotti petroliferi e chimici, che complessivamente registrano quote superiori all'80% delle merci movimentate¹¹⁵.

Ciò risulta ancora più vero per il territorio ricadente nell'area sud-orientale dell'Isola, nei porti di Augusta, Santa Panagia e Gela, dove si segnala un notevole traffico di

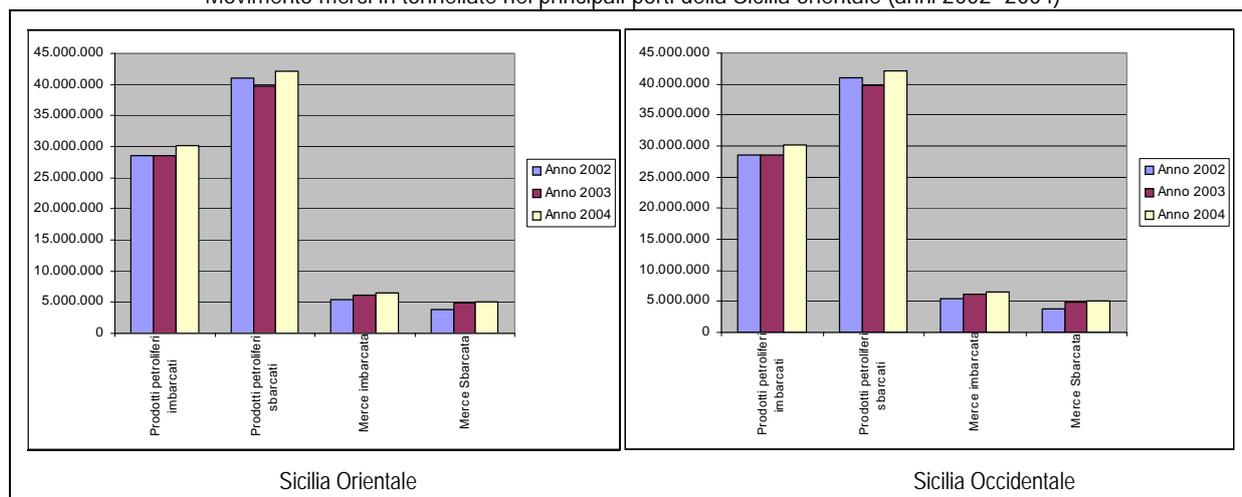
¹¹⁵ Dati ISTAT riferiti al 2003 e classificati secondo la Nomenclatura statistica del traffico NST/R.

idrocarburi, prodotti chimici e gas legato alla presenza degli impianti petrolchimici situati nelle aree retro-portuali.

Inoltre, dal punto di vista territoriale più della metà del traffico marittimo delle merci pericolose in Sicilia è concentrato in poco più di 20 Km di costa compresi tra Augusta e Siracusa, i cui due porti complessivamente nel 2005 hanno movimentato 55 milioni di tonnellate tra idrocarburi e prodotti chimici¹¹⁶.

La prevalenza di rinfuse liquide nei porti di Augusta, Santa Panagia e Gela (che insieme movimentano quasi 65 milioni di tonnellate raggiunte nel 2005 su 70 milioni complessivi) comporta notevoli rischi per la sicurezza della navigazione e la salvaguardia dell'ambiente marino, considerando che il 92,4% dei traffici dell'area del Sud-Est siciliano è costituito da merci pericolose.

Movimento merci in tonnellate nei principali porti della Sicilia orientale (anni 2002- 2004)



Fonte: Regione Siciliana, *Interreg IIIB - MedOcc. ReMoMed*, Dipartimento Trasporti e Comunicazioni, 2006

Oltre ai rischi di natura ambientale per l'intero territorio regionale, e più in generale per le aree marine e costiere del mediterraneo, è opportuno segnalare la crisi energetica in atto a livello globale, che con ogni probabilità nel futuro condizionerà le politiche della mobilità pregiudicando nel medio-lungo termine l'attività dei porti industriali siciliani.

¹¹⁶ Cfr. Regione Siciliana, *Interreg IIIB - MedOcc. SECURMED Approche interrégionale et transnationale en matière de sécurité maritime et de défense de l'environnement dans la méditerranée occidentale*, Dipartimento Trasporti e Comunicazioni, 2007.

Inoltre il trasporto marittimo riveste un ruolo centrale per l'approvvigionamento energetico dell'Europa poiché il 90% del petrolio e suoi derivati viene trasportato via mare per essere raffinato presso i poli petrolchimici europei. Lo stesso, anche se in percentuale minore, avviene per il gas naturale liquefatto (GNL) che arriva nei porti comunitari attraverso le gasiere.

Infatti, nonostante l'unica fonte energetica a larga scala per i trasporti rimanga ancora il petrolio, secondo le previsioni WTO e OCSE i giacimenti petroliferi saranno esauriti entro il 2050¹¹⁷.

Di conseguenza negli ultimi anni la minore disponibilità dei Paesi produttori di energia fossile ad esportare idrocarburi recentemente ha comportato un aumento del costo del trasporto.

Considerate le recenti interruzioni delle forniture terrestri di gas e idrocarburi provenienti dall'Est europeo e dai Paesi ex-URSS, una crisi del settore dei trasporti marittimi metterebbe in gravi difficoltà l'intero *Sistema Europa*, ancora troppo dipendente dalle energie non rinnovabili.

Inoltre, dal 2001 il forte aumento della domanda energetica da parte della Cina e dell'India ha avuto per conseguenza un'ulteriore produzione di petrolio e gas che sta accelerando il processo di esaurimento delle fonti di energia non rinnovabile. Allo stato attuale, per ogni barile di petrolio scoperto nel mondo ne vengono consumati tre¹¹⁸.

La domanda è quindi destinata ad aumentare in quanto le economie crescenti del Far East, il cui approvvigionamento energetico è basato quasi esclusivamente su fonti non rinnovabili come idrocarburi e carbonfossile, sono costrette a richiedere una maggiore produzione di greggio per far fronte al proprio sviluppo, causando di conseguenza forti speculazioni nel mercato del petrolio.

Infatti, in soli 7 anni si è registrato un incremento del prezzo di un barile di petrolio del 700% circa, tale che dai 20 \$/barile di fine 2001 il costo ha raggiunto la vetta dei 140 \$ nell'estate del 2008.

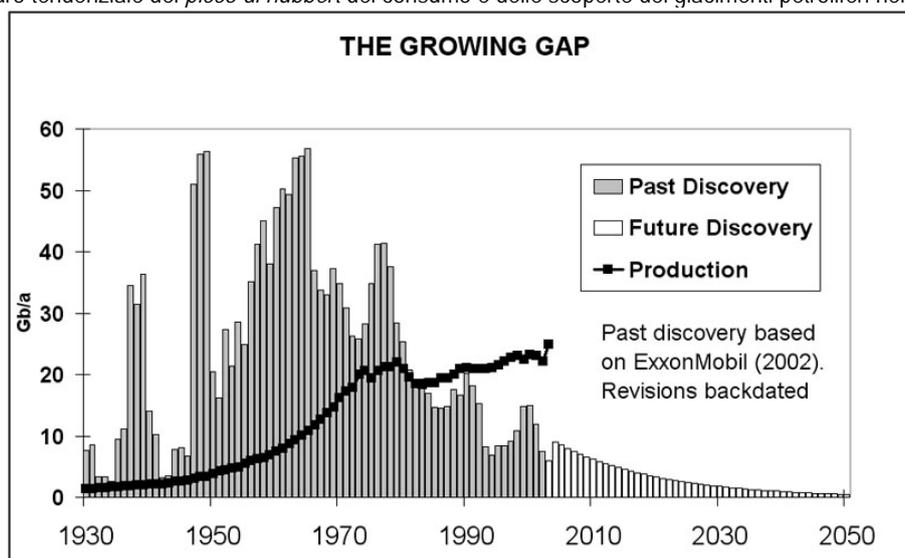
¹¹⁷ Cfr. studio commissionato dalla Commissione Europea, *TRANSvisions. Report on Transport Scenarios with a 20 and 40 Year Horizon - Developing a set of long-term scenarios (2030-2050) for transport and mobility in Europe*, Copenhagen, marzo 2009.

¹¹⁸ Fonte dati *Exxon Mobil* 2002.

Tale dato risulta ancora più drammatico se si attualizza il prezzo del petrolio degli anni precedenti in quanto ha già raggiunto i valori massimi degli anni '70, durante il periodo della crisi energetica, ed ha registrato fino al 2008 un trend di crescita esponenziale.

Secondo le attuali previsioni, quindi, la continua crescita della domanda di greggio, accompagnata dalla minore offerta da parte dei Paesi OPEC, comporterà una crisi di tutta l'economia globale e delle regole su cui è attualmente basato il sistema dei trasporti mondiale e soprattutto quello italiano, che è carente di risorse energetiche proprie e fortemente sbilanciato verso il "tutto-strada" (che a parità di carico registra maggiori consumi di carburante rispetto alle altre modalità).

Quadro tendenziale del *picco di hubbert* del consumo e delle scoperte dei giacimenti petroliferi nel mondo



Fonte: *Exxon Mobil*, 2002

Se escludiamo i documenti programmatici europei e il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica del 2001, la maggior parte dei piani in atto a livello regionale e nazionale non tengono conto di questi scenari.

Questa futura crisi energetica comporterà impatti diretti anche per il territorio siciliano con conseguenze e ricadute sul volume degli interscambi commerciali soprattutto per i collegamenti marittimi, in quanto l'import/export locale è attualmente interessato dal trasporto di idrocarburi provenienti dal Nord Africa, Medio Oriente ed Europa dell'Est

per una quota pari al 75-80% della movimentazione merci totale¹¹⁹.

Di conseguenza, è prevedibile una graduale chiusura dei petrolchimici situati in Sicilia e l'atrofizzarsi delle maggiori realtà portuali dell'Isola quali Augusta, Siracusa, Milazzo e Gela, dipendenti quasi esclusivamente dalla movimentazione di idrocarburi.

Tale scenario, i cui primi sintomi sono dati dalla contrazione dell'import/export nel periodo 1998-2006, avrà pesanti ricadute negative sulla Sicilia dal punto di vista della mobilità delle merci.



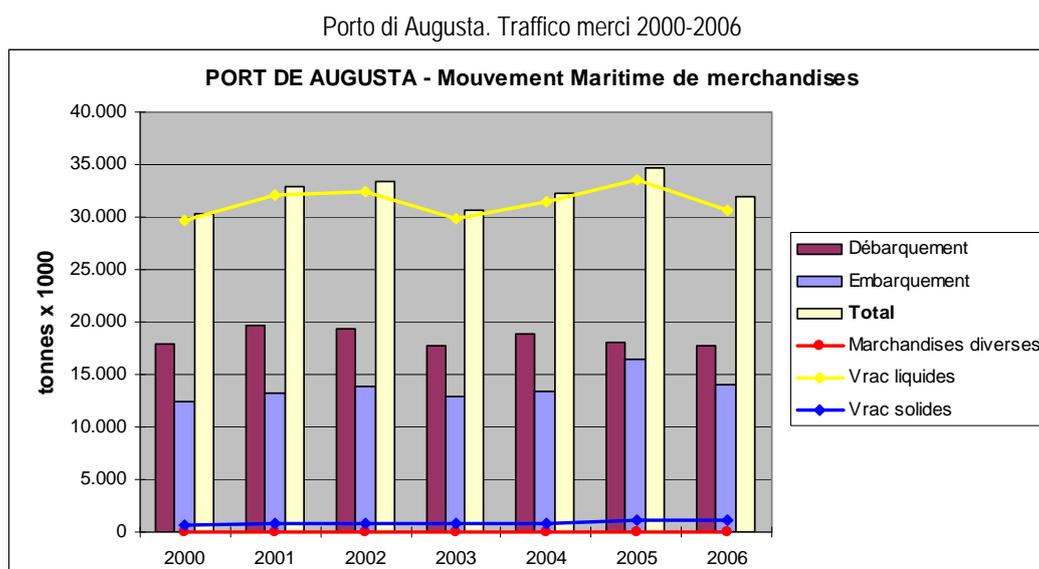
Infatti, se consideriamo il solo caso del porto di Augusta, nonostante sia il secondo scalo petrolifero nazionale, con oltre 34.000.000 di tonnellate movimentate nel 2005, ha fatto registrare un lieve calo del traffico di prodotti petroliferi nell'ultimo decennio.

Inoltre a fronte del leggero calo delle rinfuse liquide, che costituiscono il 98% del totale delle merci movimentate nel porto, il trasporto delle rinfuse solide, con un milione di tonnellate del 2005, non riesce ancora a decollare nonostante l'attuazione di alcuni interventi e la redazioni di nuovi progetti finalizzati allo sviluppo del trasporto

¹¹⁹ Fonte dati ISTAT 2006.

container e Ro-Ro.

Si aggiunge inoltre che complessivamente l'impatto occupazionale dello scalo sul Sistema Locale del Lavoro (SLL) ammonta a oltre 9000 unità (oltre un quarto di tutti gli addetti alle unità locali delle imprese).



Fonte: Regione Siciliana, *Interreg IIIB - MedOcc. Progetto SECURMED*, 2007

Tale dato mostra come, nonostante si possa prevedere molto contenuto il beneficio diretto conseguente alla movimentazione di greggio e prodotti petroliferi dove le operazioni di banchina sono fortemente meccanizzate, la presenza nelle vicinanze dello scalo dei vari petrolchimici funzionalmente collegati al porto consenta un beneficio indiretto e indotto di notevole entità, il cui legame con il porto rischia di essere troppo spesso trascurato o non sufficientemente rilevato.

Pertanto, se l'apporto del polo industriale dovesse venire meno, l'intero sistema economico su cui poggia il porto di Augusta sarebbe destinato al collasso in pochi anni con pesanti ricadute occupazionali.

Tale scenario appare concretamente ipotizzabile se consideriamo che da oltre un decennio molti petrolchimici, costruiti con tecnologie ormai obsolete, hanno già mostrato cenni di crisi, causando già nel periodo 1991-1996 una contrazione del numero dei addetti nel sistema locale e con ricadute, seppure più contenute, anche

sull'impatto occupazionale dello scalo di Augusta (che da solo presenta quasi il 2,5% dell'intero impatto occupazionale dei porti italiani)¹²⁰.



Fonte: Regione Siciliana, *Interreg IIIB - MedOcc. Progetto SECURMED*, 2007

¹²⁰Cfr. Musso E. et Altri, *Porti, lavoro, economia. Le regioni portuali di fronte alla rivoluzione logistica*, CEDAM 2004.

L'apparente punto di forza del sistema portuale siciliano, basato prevalentemente sul trasporto di idrocarburi collegati ai poli petrolchimici della Sicilia orientale, diventa quindi il principale punto di debolezza per lo sviluppo sostenibile delle politiche marittime regionali.

Dal punto di vista ambientale, poi, proprio la Baia di Augusta, in cui sono situati i porti di Augusta e Siracusa (complessivamente 55 milioni di tonnellate di idrocarburi e prodotti chimici movimentate nel 2005) e dove sono state localizzate le maggiori aree industriali per la raffinazione di idrocarburi, rappresenta sicuramente il tratto di costa regionale con maggiori criticità per la salvaguardia ambientale e la sicurezza della navigazione¹²¹. Riguardo al primo caso, i soli due porti della provincia di Siracusa nel 2004 insieme hanno registrato il 63,5% dei prodotti combustibili sbarcati e il 65,2% di quelli imbarcati sul totale regionale.

Dunque, nonostante si rilevi una contrazione della produzione e della movimentazione delle rinfuse liquide, il numero annuale di petroliere, gasiere e chimichiere nei due porti siracusani rimane comunque considerevole.

Inoltre tale dato risulta ancor più critico se rapportato all'età media delle navi, al target factor rilevato nelle ispezioni, e soprattutto in relazione all'elevato numero di sinistri che hanno coinvolto numerose petroliere e chimichiere.

Per quanto riguarda invece proprio la baia di Augusta, nonostante l'esiguità dei sinistri marittimi rilevati dalla Capitaneria di Porto competente tra il 2002 e il 2006, viene registrato comunque un notevole tasso di inquinamento al pari delle altre aree industriali di Milazzo e Gela.

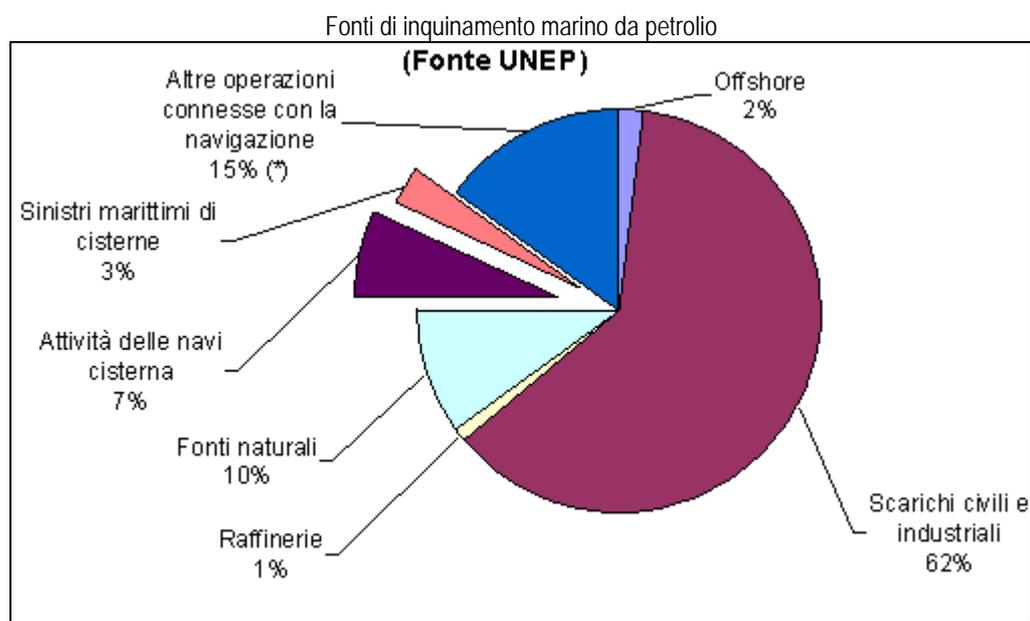
Il rischio ambientale dell'area ha infatti indotto le Amministrazioni locali a prevedere un'operazione di bonifica dei fondali, a tutt'oggi non ancora effettuata, che interesserebbe il versante sud della baia, dove sono maggiormente concentrati i moli di rifornimento di idrocarburi per i petrolchimici retrostanti.

Emerge quindi un quadro di criticità ambientale e di sicurezza del trasporto di merci pericolose più complesso e connesso con il tessuto produttivo delle aree retroportuali di Augusta, che contrasta con le previsioni di conversione dello scalo in hub

¹²¹ Cfr. Regione Siciliana, *Interreg IIIB – MEDOCC. Progetto SecurMed*, 2007. I dati citati nel presente paragrafo riguardano il predetto progetto.

transshipment. Se poi ci si concentra sul problema dell'inquinamento marino da idrocarburi, la ben nota responsabilità del trasporto marittimo si affianca a quella assai meno nota delle fonti di origine terrestre¹²².

Infatti, dalle statistiche dell'*United Nations Environment Programme* (UNEP) risulta che la maggior parte dei rilasci di idrocarburi in mare sono dovuti agli scarichi civili e industriali e alle relative attività.



Fonte: www.costiesterni.it

Inoltre, risulta che i sinistri marittimi di petroliere, nonostante nell'accadere abbiano un impatto emotivo più forte sull'opinione pubblica, incidono sull'inquinamento marino da idrocarburi soltanto con una quota pari al 3%, mentre più significative sono le percentuali attribuite alle attività all'interno delle navi cisterna e alle altre operazioni connesse con la navigazione, che rispettivamente coprono il 7% e il 15% delle cause di inquinamento da petrolio.

Ad ogni modo, ritornando al trasporto marittimo di merci pericolose, il rilascio in mare (accidentale od "operativo") di sostanze petrolifere può comportare effetti rilevanti sotto il profilo dei costi esterni, in funzione non solo dell'unicità degli ecosistemi danneggiati in mare e sulla costa e del valore delle attività economiche presenti, ma

¹²² Cfr. P.L. Lombard e A. Malocchi, *Navigazione e Ambiente*, Milano 2001.

anche di “fattori primari” riguardanti la stessa fonte inquinante.

Pertanto, in considerazione di tali problematiche sarà opportuno orientare le future politiche di sviluppo verso un contesto più allargato che comprenda anche il tessuto retro-portuale delle coste coinvolte dall'inquinamento.

Le politiche marittime messe in atto a livello nazionale e regionale non tengono quasi completamente conto della necessità di conoscere adeguatamente la realtà petrolchimica presente nel territorio regionale.

Uno studio in tal senso permetterebbe di definire meglio l'origine e la destinazione di determinati flussi di merci pericolose, e di determinare possibili scenari di sviluppo della domanda futura di trasporto nel mediterraneo. Né viene posta particolare attenzione sulla natura e sulla provenienza degli scarichi in mare e delle altre sostanze nocive per l'ambiente marino in prossimità delle aree industriali.

Ciò permetterebbe invece di sviluppare delle azioni più mirate sulla salvaguardia dell'ambiente marino e costiero, nonché di coinvolgere ulteriori attori locali in futuri protocolli d'intesa.

4.3 *Marginalità del sistema portuale nazionale e regionale nello scenario evolutivo del transshipment.*

Le criticità ambientali ed energetiche connesse al trasporto marittimo di idrocarburi in Sicilia hanno certamente indotto le politiche locali ad individuare strategie alternative di sviluppo della portualità.

Probabilmente tale aspetto è uno dei fattori che ha influito nella definizione dei piani e dei programmi che hanno ribadito più volte la necessità di convertire il porto di Augusta in hub transshipment per intercettare i crescenti traffici RTW dal Far East.

A questo punto la verifica di coerenza delle scelte programmatiche in vigore merita un approfondimento più specifico che sia volto ad analizzare l'evoluzione del trasporto containerizzato partendo da un inquadramento mondiale per meglio valutare l'effettiva dimensione italiana e regionale del fenomeno. Questo percorso logico, sintetizzato nei paragrafi che seguono, è necessario per potere comprendere in quale contesto vorrebbero inserirsi le politiche marittime nazionali e locali.

4.3.1 La dimensione globale del trasporto marittimo containerizzato nel Mediterraneo.

Nella prima parte dell'indagine abbiamo visto come le politiche marittime europee e nazionali evidenziassero in più di un'occasione la crescita costante della navigazione internazionale, ed in particolare il forte aumento della movimentazione dei container nei porti europei dovuto al recente boom economico dei mercati asiatici.

Tuttavia spesso le suddette previsioni di crescita si basano su dati di traffico rilevati in periodi temporali precedenti la crisi globale iniziata nel 2008, e quindi non hanno dato al possibilità al decisore politico di prevedere la battuta di arresto del crescente aumento dei volumi di traffico via mare.

Pertanto, se il totale dei movimenti mondiali di contenitori a vuoto e a pieno carico nel 2005 ammontava a 250 milioni di TEU, di cui un quarto in Europa, per il 2010 la Comunicazione sulla Politica dei Porti del 2007¹²³ aveva previsto un aumento del 50% del traffico containerizzato, con una maggiore incidenza del trasporto diretto dei container pieni, mentre i restanti flussi verranno ridistribuiti attraverso uno o più trasferimenti in porti *feeder*¹²⁴.

In realtà dalle serie storiche del traffico container nei primi venti porti del mondo aggiornata al 2009 si evince che già dal 2007 i trend di crescita si stavano arrestando per poi avere una netta riduzione della movimentazione in tutti i porti analizzati.

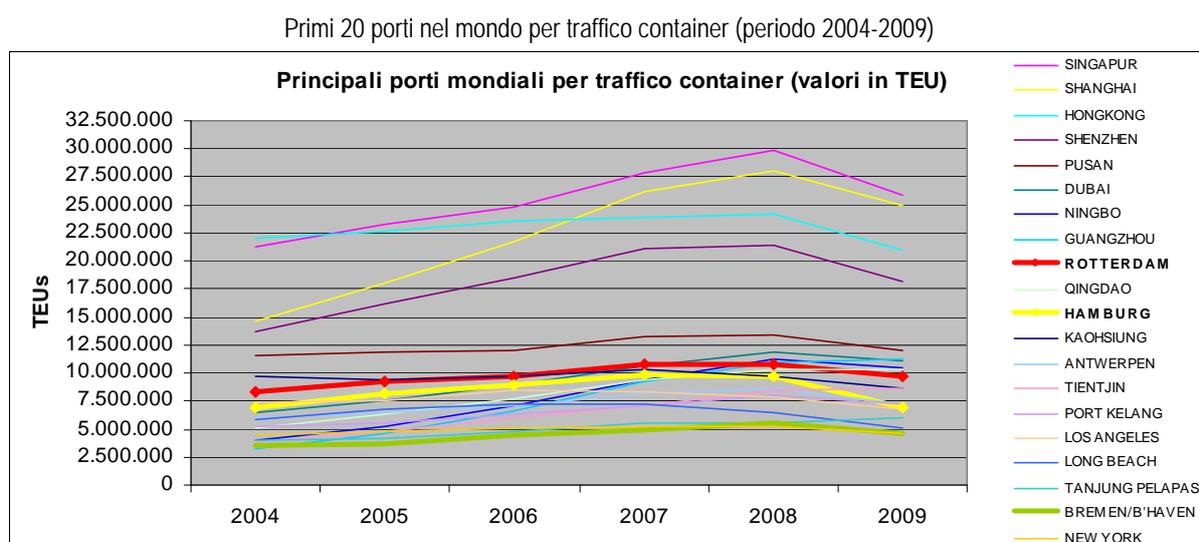
È inoltre interessante rilevare come tra i primi venti porti nel mondo solo quattro sono europei, mentre il resto è costituito da porti asiatici e in numero ridotto nordamericani. Se invece consideriamo i primi dieci scali notiamo la sola presenza europea di Rotterdam, passato dal settimo posto nel 2004 al nono posto nel 2009, contro la restante parte di porti del Far East.

Possiamo anche dedurre le trasformazioni della geografia economica globale dalla crescita vertiginosa della movimentazione portuale cinese, che negli ultimi anni ha praticamente scavalcato porti storici come Los Angeles, New York, Anversa, e Amburgo nella classifica dei traffici mondiali.

¹²³ Cfr. COM(2007) 616 def., *Comunicazione su una politica europea dei porti*, Op. Cit.

¹²⁴ Dati forniti dall'Organizzazione Europea dei Porti Marittimi (ESPO - *European Sea Port Organization*) per il contributo al Libro Verde.

Inserendo tale scenario nel più ampio quadro multimodale delle reti transeuropee dei trasporti, la Politica Marittima Integrata dell'Unione Europea¹²⁵ confermava dunque la tendenza verso lo sviluppo del sistema *hub & spoke* in modo da favorire il ricorso alla modalità marittima negli scambi commerciali, la redistribuzione e specializzazione degli scali, e la concentrazione razionale e pianificata dei trasporti terrestri per i collegamenti con le regioni interne.



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Porto di Amburgo 2009.

Secondo tale logica, dunque, le navi *RTW* che servono le linee dirette lungo le rotte transoceaniche scaricherebbero nei porti *transshipment* o *gateway* per la confluenza dei contenitori, mentre lo smistamento e il trasbordo avverrebbe attraverso le reti terrestri interne o i collegamenti *feeder* con navi di piccola stazza che garantirebbero la consegna dei carichi in scali portuali minori per la redistribuzione del traffico e più vicini alle destinazioni ultime dei carichi.

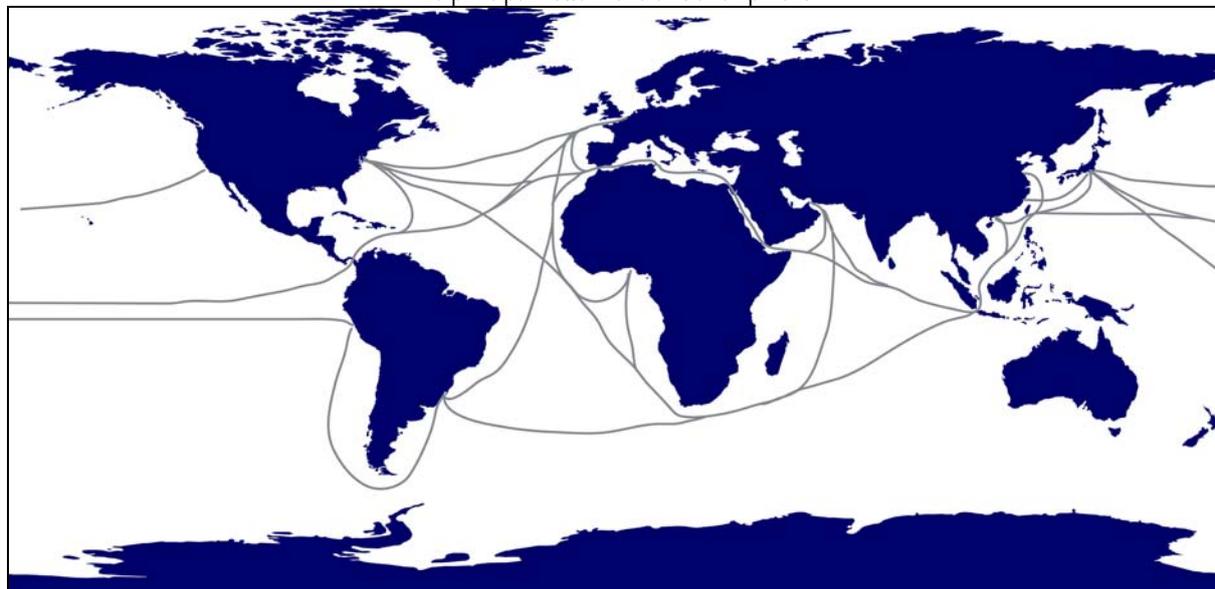
Al riguardo è però da evidenziare che le politiche marittime europee e nazionali tengono conto di una sola rotta giromondo, quella che dalla Cina passando per il Mediterraneo si dirige verso i porti nordeuropei per poi continuare il proprio viaggio verso le americhe e ritornare in Asia attraversando il Canale di Panama e il Pacifico.

La logica *hub & Spoke* invece ormai gravita attorno ai nuovi nodi della rete marittima

¹²⁵ Cfr. COM(2007) 575 def., *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, Op. Cit.

globale, a cui bisogna oggi rapportarsi come “centro” e non come “periferia” per potere ipotizzare un qualsiasi modello di riassetto europeo del transhipment.

Le principali rotte mondiali transhipment



Nostre elaborazioni

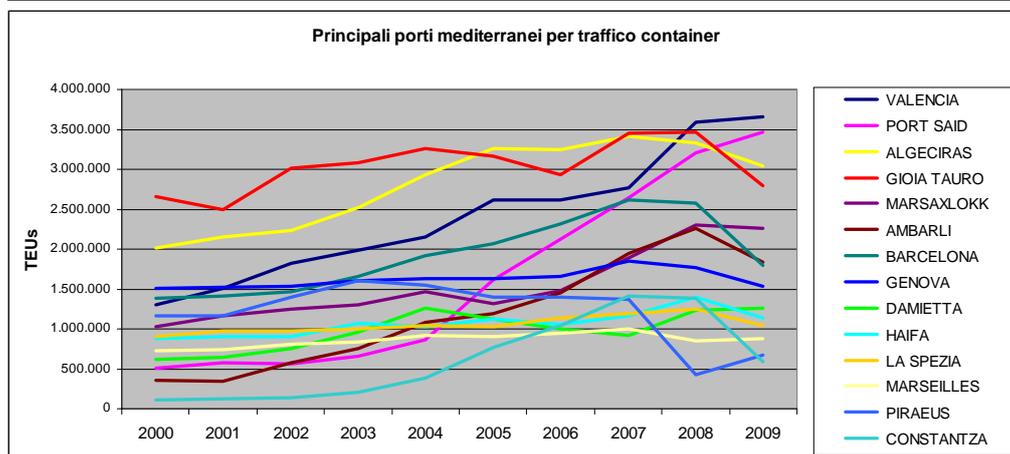
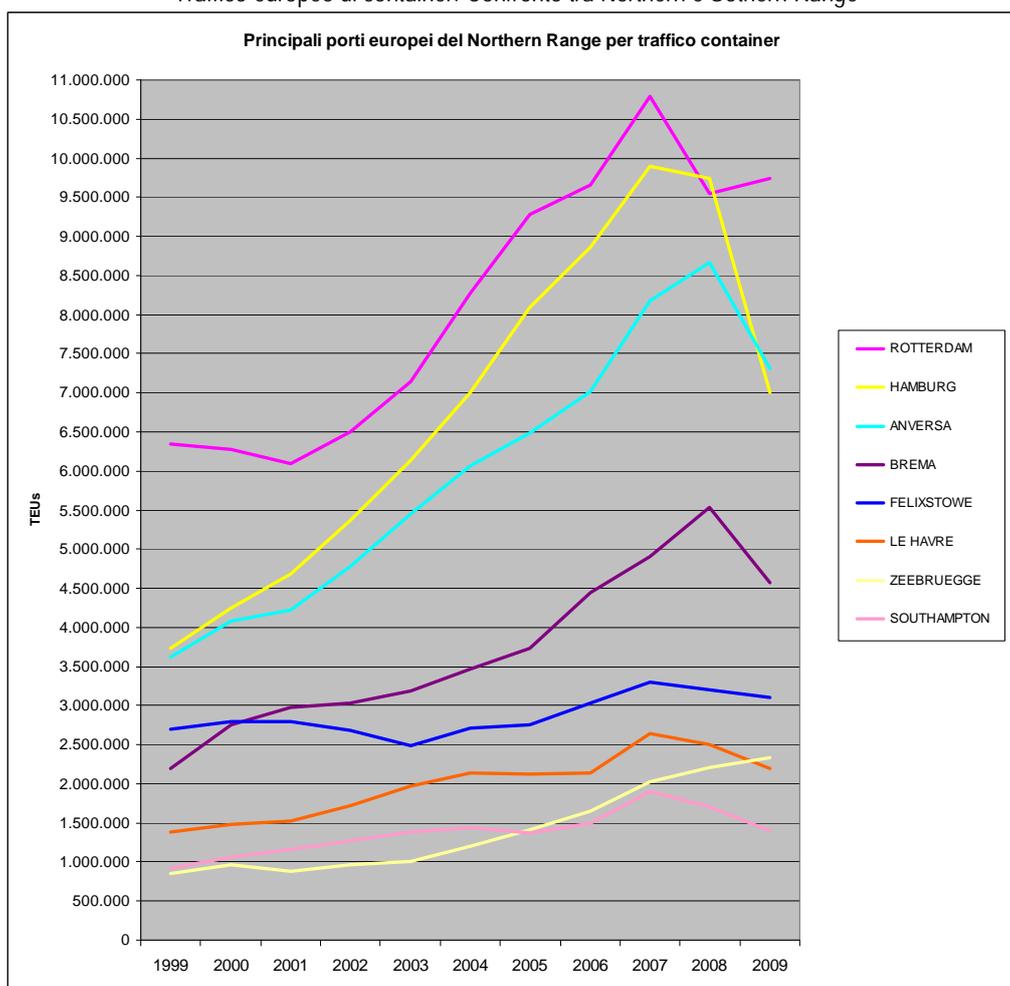
Sicuramente si tratta di una delle principali rotte percorse dalle compagnie di navigazione in termini di volumi di traffico.

Tuttavia, inquadrando i porti europei come uno dei tanti nodi del network attualmente gravitante attorno alla rete portuale cinese, da cui attualmente proviene la maggior parte delle merci sbarcate nei nostri scali, è possibile comprendere come essa sia una delle tante rotte che comunque non costituisce “il” passaggio obbligato delle navi portacontainer.

Inoltre il successo di una rotta giromondo non è connesso all’infrastruttura portuale in sé quanto alla sua remuneratività per le compagnie di navigazione che la percorrono e scelgono i punti di approdo in base ai costi concordati con i singoli scali ed all’efficacia dei servizi.

Dunque il sistema transhipment è legato quasi esclusivamente a variabili di mercato internazionale che le politiche marittime nazionali possono parzialmente controllare garantendo un’offerta portuale più competitiva rispetto a quella di altri Paesi.

Traffico europeo di container. Confronto tra Northern e Sothern Range



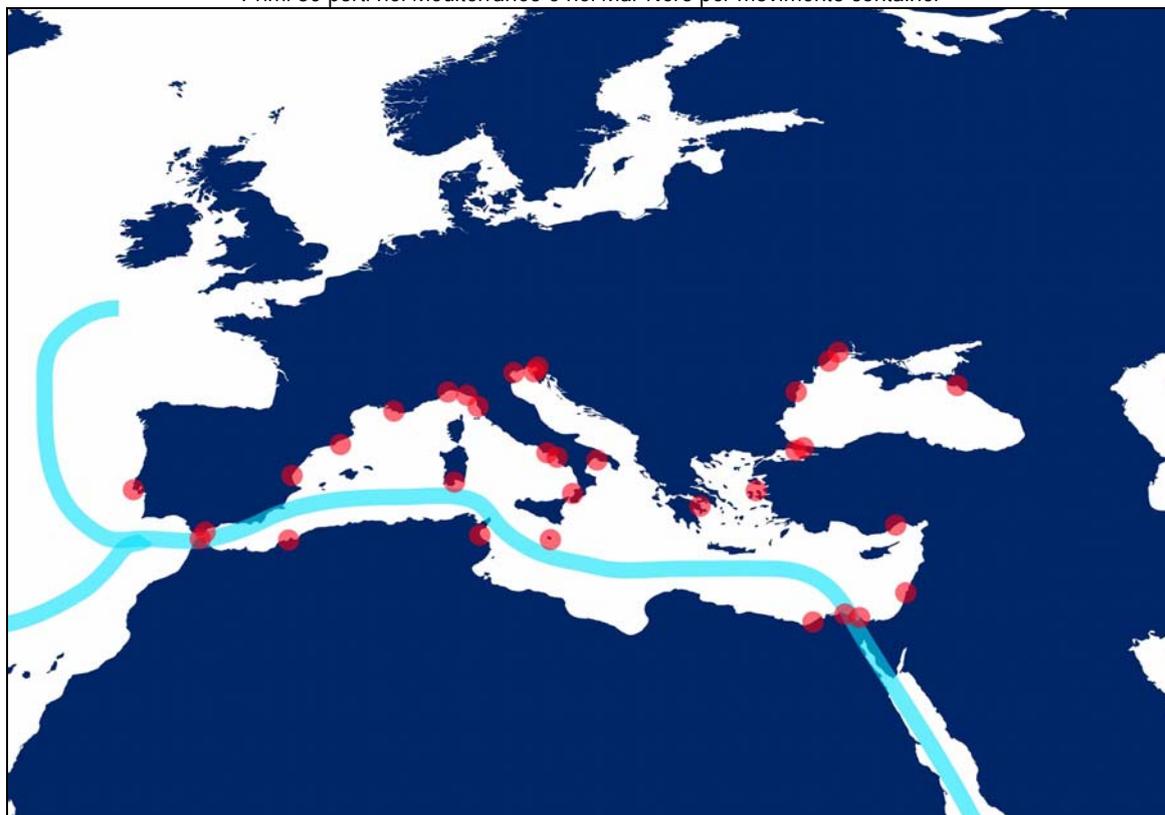
Fonte: Nostre elaborazioni su dati Porto di Amburgo 2009.

Ad ogni modo se la logica *hub & Spoke* risulta già in gran parte attuata nei mari del Nord Europa, i cui i soli porti di Rotterdam, Anversa e Amburgo hanno movimentato nel 2005 circa il 30% del traffico marittimo europeo, per contro i volumi trattati dai 9

maggiori porti del Mediterraneo costituiscono soltanto il 20% del totale e devono competere con l'eccessiva frammentazione dei flussi in un elevato numero di hub.

Se confrontiamo i volumi di traffico tra i porti nel Northern Range europeo con quelli del Mediterraneo, nel primo caso notiamo infatti una forte concentrazione dei traffici in pochi porti, che tra l'altro fino al 2007 singolarmente registravano in assoluto i maggiori tassi di crescita d'Europa.

Primi 30 porti nel Mediterraneo e nel Mar Nero per movimento container

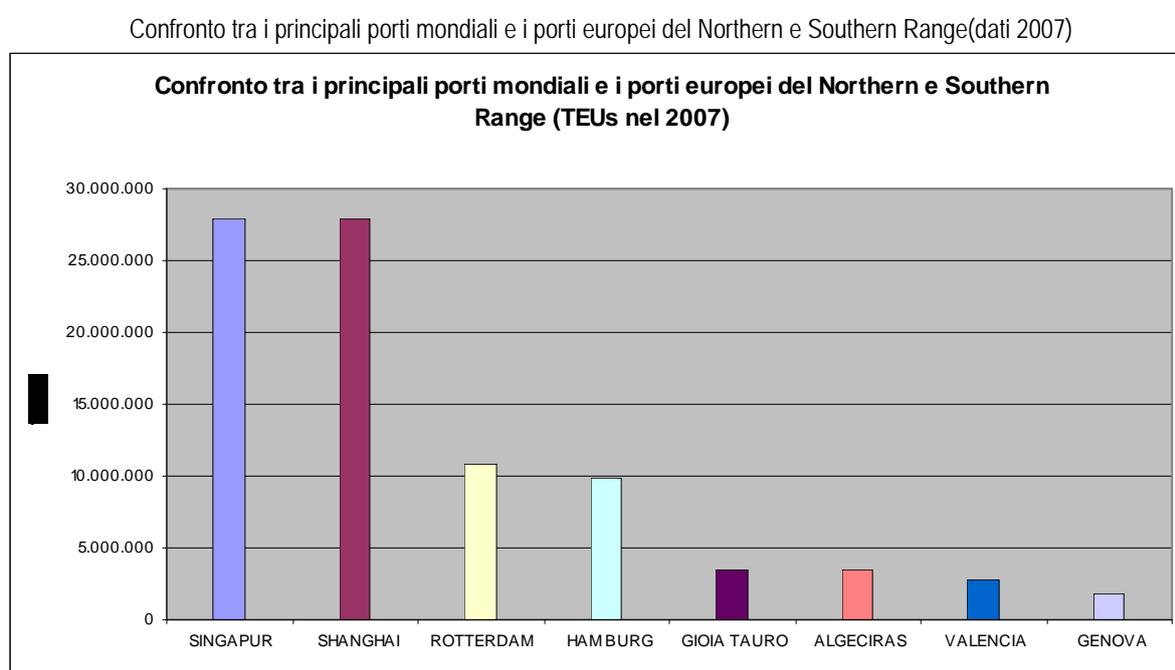


Nostre elaborazioni

La portualità mediterranea invece, caratterizzata da un numero più elevato di scali, anche se nel complesso registra tassi annui maggiori rispetto alle coste settentrionali del Continente disperde la domanda di trasporto che viene assorbita in quote nettamente minore dai vari porti situati lungo la rotta mediterranea del transhipment.

La causa di tale squilibrio territoriale dei traffici viene attribuita dalla Commissione Europea principalmente all'inadeguatezza dell'offerta infrastrutturale dei porti mediterranei e alla differenza dei costi e delle tariffe tra le varie modalità di trasporto.

La stessa Unione Europea aveva tra l'altro evidenziato la necessità di un riequilibrio geografico dei porti euro-mediterranei del cosiddetto *Southern Range*, dove “*si rilevano ancora divari tra le capacità di magazzinaggio e di carico/scarico, l'insoddisfacente disposizione dei terminali e una produttività insufficiente per unità di superficie di capacità installata, itinerari e accessi marittimi o terrestri inefficaci, lunghi tempi d'attesa, sicurezza insufficiente degli autocarri, treni e chiatte, insoddisfacenti condizioni di lavoro e produttività non elevata, e, non ultime, formalità amministrative lente e onerose*”.¹²⁶



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Porto di Amburgo 2008.

Proprio per questi motivi, anche se oggi il Mediterraneo presenta trend di crescita superiori a quelli del Nord Europa solo una quota minoritaria del traffico containerizzato proveniente dall'Asia attraverso il Canale di Suez viene intercettato dai porti del Mare Nostrum.

La maggior parte delle navi portacontainer infatti superano lo Stretto di Gibilterra e il Canale della Manica per fare scalo direttamente nei porti marittimi olandesi, belgi e tedeschi per poi ridistribuire le merci verso l'entroterra attraverso le vie di navigazione

¹²⁶ Cfr. COM(2007) 616 def., *Comunicazione su una politica europea dei porti*, Op. Cit.

interne¹²⁷.

Non a caso i primi due hub europei per traffico container sono Rotterdam, porto marittimo che ha movimentato nel 2008 quasi 10,8 mln di TEU, e Amburgo, porto fluviale che nello stesso anno ne ha registrato 9,7 mln. Valencia, Gioia Tauro e Algeciras, rispettivamente i primi tre hub transshipment del Mediterraneo, assieme riescono a raggiungere la stessa quantità del solo porto di Rotterdam¹²⁸.

Così come, però, è anche vero che la concentrazione dei traffici nei porti del Nord Europa non raggiunge nemmeno la metà della movimentazione registrata nei porti asiatici. Segno che l'egemonia marittima nel giro di soli dieci anni ha completamente spostato il proprio asse economico verso i mercati asiatici.

Inoltre, se da un lato tali considerazioni hanno anche indotto le politiche europee e nazionali a individuare in tale settore un potenziale di crescita notevole ed indubbio, allo stesso tempo è opportuno verificare come tra il 2008 e il 2009 anche il sistema portuale europeo ha risentito degli effetti negativi della crisi economica.

È significativo il fatto che in valori assoluti la contrazione della domanda è stata registrata proprio negli scali del Northern Range, che movimentano maggiori volumi di transshipment.

Il panorama globale delle politiche marittime è dunque cambiato notevolmente nel giro di soli due anni poiché la crisi economica mondiale ha investito anche le aree del *Far East*, dove risiedono i principali porti transshipment da cui partono i container destinati ai mercati europei e occidentali.

Di conseguenza le strategie portuali e i trend di crescita europei previsti per la navigazione internazionale e transoceanica hanno subito un ridimensionamento dovuto principalmente alla fragilità economica del "sistema Cindia"¹²⁹, alla volatilità dei mercati energetici e alle misure protezionistiche adottate da Paesi extracomunitari per gli scambi commerciali.

Ad ogni modo, questo non significa che nel medio-lungo termine l'incremento dei volumi di traffico via mare è irreversibilmente compromesso, ma piuttosto che le

¹²⁷ Cfr. Palazzari V., *I nostri porti soffocano*, in "Limes", n. 4, giugno 2006, pp. 217-223.

¹²⁸ Fonte dati del Porto di Amburgo (Hafen Hamburg).

¹²⁹ Nella geopolitica, per "Cindia" si intende l'aggregato dei due Stati Cina e India, i quali assieme rappresentano l'area più popolosa del pianeta e con il maggiore potenziale di crescita economica complessiva.

attuali contrazioni dei mercati costringeranno gli operatori del settore a riorganizzare la logistica marittima in funzione di una maggiore economicità delle rotte e degli scali rispetto al passato.

E tale aspetto rischia di avere ripercussioni anche sullo sviluppo dell'industria marittima europea e di conseguenza sul sistema dei trasporti e dell'energia nonché sull'economia in generale

Infatti, il 70% dei posti di lavoro nel comparto del trasporto marittimo europeo è rappresentato dalla manodopera specializzata impiegata a terra a servizio delle infrastrutture portuali e retroportuali.

Pertanto lo spostamento degli scali operativi delle rotte transoceaniche verso porti extra-UE (per esempio dell'Africa settentrionale a scapito degli hub euro-mediterranei) comporterebbe un ulteriore aumento dei tassi di disoccupazione e la creazione di veri e propri vuoti urbani in luogo delle vecchie infrastrutture dismesse.

Al riguardo, negli studi propedeutici alla stesura della Comunicazione del gennaio 2009¹³⁰ si prevede al 2018 uno scenario in cui i trasporti marittimi nell'UE-27 passeranno dai 3,8 mld di tonnellate del 2006 a circa 5,3 mld di tonnellate nel 2018.

In altre parole si prevede che *“tra dieci anni le infrastrutture, compresi i porti, i collegamenti con il retroterra e il settore della navigazione, dovranno essere in grado di gestire almeno 1,6 miliardi di tonnellate in più rispetto a oggi”*¹³¹.

Pertanto il principale timore palesato dalla Commissione è che il contesto economico attuale possa *“indurre i centri decisionali e le industrie marittime stesse a rilocalizzare le attività al di fuori dell'Europa”*, verso Paesi che offrono minori costi di manodopera, un'applicazione meno rigida delle normative ambientali e un accesso immediato ai capitali pubblici e agli aiuti di Stato.

Un tale trasferimento delle attività portuali e dei servizi logistici verso altri scali extracomunitari vanificherebbe infatti gli investimenti e le realizzazioni attuati dagli Stati membri e delle Autorità locali in questi anni per adeguare la capacità dei porti europei alla crescente domanda di traffico e al gigantismo navale perseguito dalle

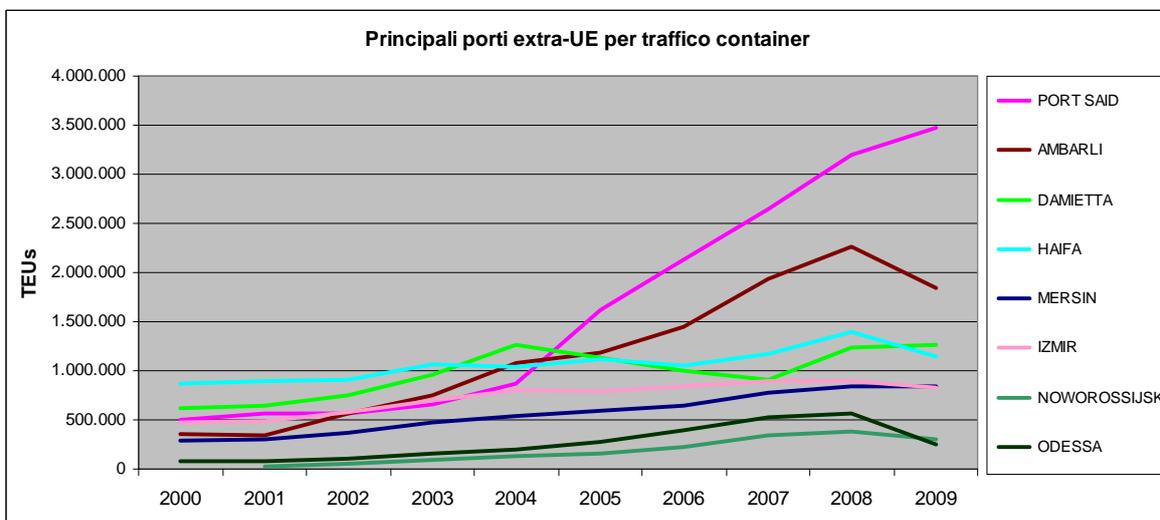
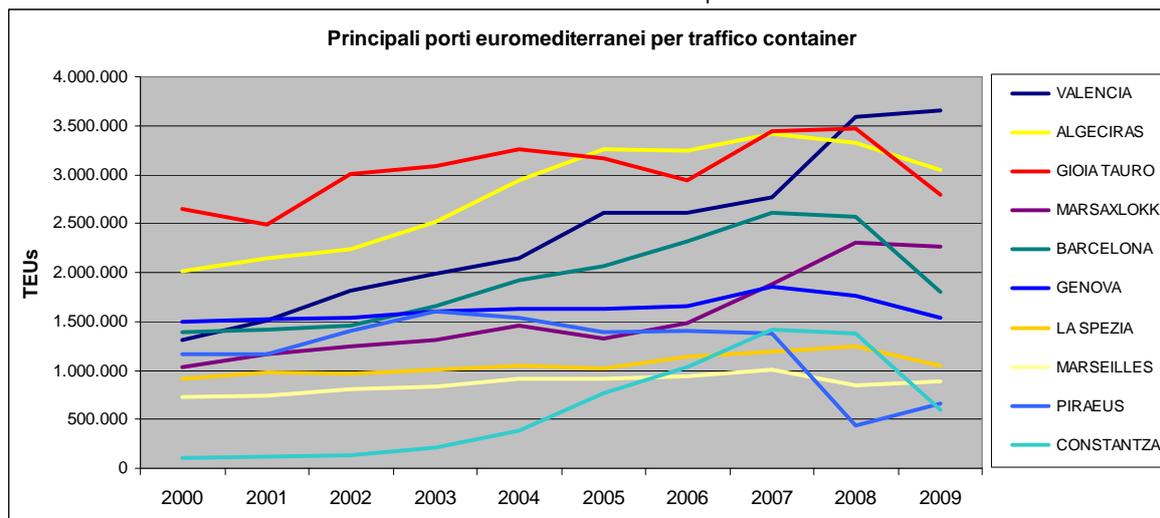
¹³⁰ Cfr. Pålsson C. e Bengtsson N. (a cura di), *OPTIMAR – Benchmarking strategic options for European shipping and for the European maritime transport system in the horizon 2008-2018*, Lloyd's Register - Fairplay Research, Göteborg, settembre 2008. Questo studio è stato redatto nell'ambito di una consulenza fornita alla Commissione Europea per la stesura della Comunicazione del 21 gennaio 2009

¹³¹ Cfr. COM(2009) 8 def., *Op. Cit.*, p. 13.

compagnie di navigazione.

Il fenomeno di spostamento dei traffici dai porti euromediterraneo verso le sponde extra-comunitarie prospettata dalla stessa Unione Europeo in realtà è già in corso da qualche anno.

Traffico mediterraneo di container. Confronto tra porti euromediterraneo e



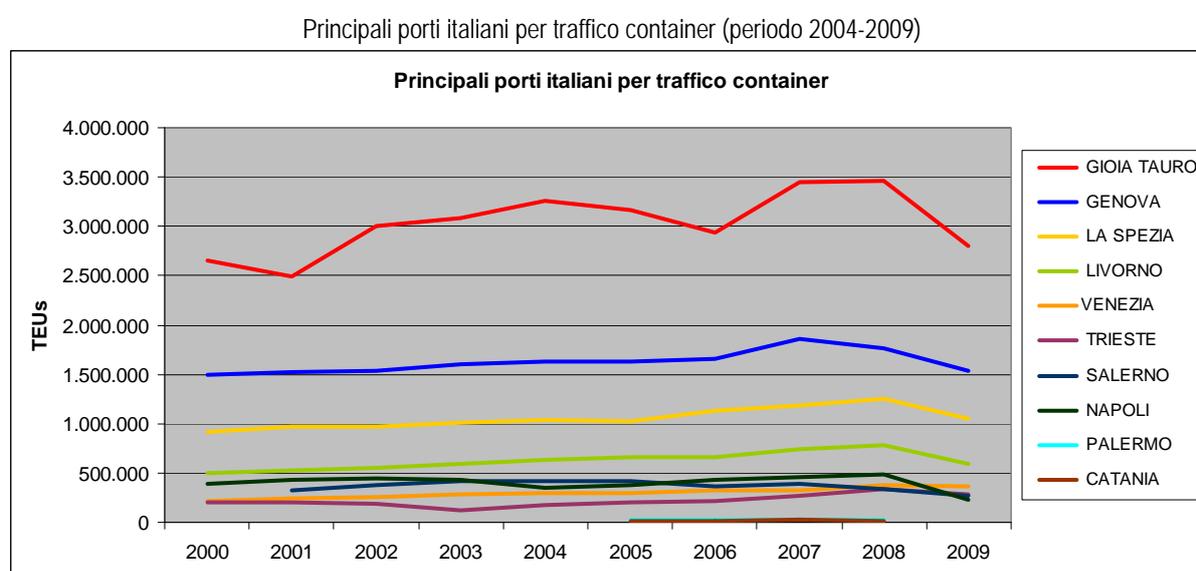
Fonte: Nostre elaborazioni su dati Porto di Amburgo 2009.

Tale fenomeno è essenzialmente riconducibile alla tendenza da parte delle compagnie di navigazione a fare convergere i flussi di traffico internazionale in un numero limitato di porti.

I nuovi scali africani risultano adatti a tale scopo in quanto sono dotati di impianti e di

spazi che tengano conto delle prospettive di sviluppo futuro, seguendo una politica di sovradimensionamento infrastrutturale, economicamente onerosa e finanziariamente rischiosa, ma che punta alla riduzione dei tempi di sosta delle navi e alla fornitura di servizi più efficienti ed economici.

In tal modo solo alcuni porti si pongono in una posizione di vantaggio competitivo stabile nel tempo, mentre altri scali sono costretti a reinventare i propri servizi a seguito di una graduale perdita dei propri traffici.



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Porto di Amburgo 2009.

Pertanto se i tradizionali scali europei risultano fisicamente inadeguati e non possono fronteggiare la forte richiesta di piazzali ampi ed attrezzati per la movimentazione e lo stoccaggio dei carichi, le compagnie di navigazione tendono a localizzare nuovi terminali portuali tecnologicamente più “semplici” da realizzare in tempi brevi in nuove zone costiere caratterizzate da spazi sufficienti e da minori pressioni insediative¹³².

Non fa eccezione naturalmente l'Italia, che dopo l'aumento dei traffici container registrato nella seconda metà degli anni novanta ha visto diminuire notevolmente i propri tassi annui di crescita rispetto agli altri Paesi del Mediterraneo, ed in particolar

¹³² Cfr. Siviero L., *Nuova centralità del Mezzogiorno e Localizzazione di strutture logistiche in ambito portuale*, Atti della Riunione scientifica annuale della società degli economisti dei trasporti “*Trasporti e politiche economiche*”, Palermo 2003.

modo rispetto a quelli della sponda Sud.

Lo stesso hub di Gioia Tauro, che fino al 2004 era costantemente il primo scalo transshipment del Mediterraneo, nell'ultimo anno ha registrato una contrazione della domanda tale da venire superato nel 2009 dai porti di Valencia, Port Said ed Algeciras.

A questo punto è però opportuno formulare una serie di osservazioni sulla politica portuale e sugli interventi attuati in Europa negli ultimi anni a prescindere dalla recente crisi economica, che forse non è la vera causa delle trasformazioni radicali in atto nel sistema mondiale dei trasporti marittimi.

Nei prossimi anni si prevede a livello mondiale un ritorno della domanda internazionale di trasporto¹³³, mettendo a dura prova la capacità operativa dei porti che, nonostante i numerosi investimenti recentemente effettuati soprattutto in Asia, avranno difficoltà ad assorbire il previsto aumento del traffico containerizzato delle merci via mare.

A rafforzare questa ipotesi è anche la recente decisione di costruire entro il 2014 un secondo canale di Panama (importo attualmente stimato di \$ 5,25 Mld) al fine di agevolare il movimento merci via mare tra gli oceani Atlantico e Pacifico. Soluzione che comunque non risolve ma aggrava il problema delle carenti dotazioni portuali in Asia e in Europa.

Infatti, se nei porti europei il traffico containerizzato è aumentato tra il 1994 e il 2004 del 126% grazie all'espansione dei mercati dell'Estremo Oriente e in parte anche all'allargamento ad Est dell'Europa, la risposta delle compagnie di navigazione per far fronte all'incremento dei volumi e per ridurre i costi di trasporto è stata quella di costruire navi portacontainer più grandi con capacità di trasporto che stanno raggiungendo e superando i 10.000 TEU¹³⁴.

Paradossalmente sarà penalizzata maggiormente proprio la Cina, che nonostante disponga di 6 dei 10 più grandi porti al mondo, ha avuto negli ultimi anni tassi di crescita del traffico container compresi tra il 15% e il 20% annui mettendo a dura

¹³³ Fonte ANESTI 2006.

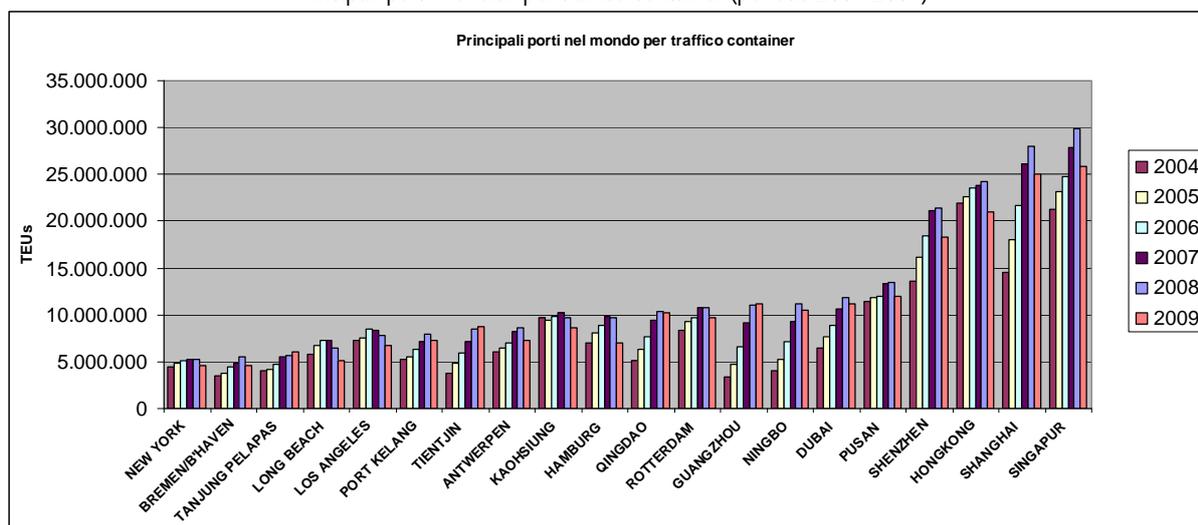
¹³⁴ A titolo esemplificativo, la compagnia di navigazione danese *Maersk Sealand* possiede le tre navi portacontainer più grandi al mondo con capacità di carico dichiarata dalla stessa compagnia superiore a 11.000 TEU.

prova la capacità di movimentazione e stoccaggio dei suoi porti.

Infatti, solo alcuni già congestionati porti europei possono giustificare e contenere una tale domanda di trasporto marittimo, sia in termini di fondali che di spazi a terra per la movimentazione e di collegamenti diretti con le reti interne.

Tuttavia, se i grandi porti dei mari del Nord rappresentano i principali colli di bottiglia del sistema europeo di distribuzione delle merci nel territorio interno, gli scali del Mediterraneo pur movimentando minori volumi di traffico presentano ridotte capacità degli spazi a terra e maggiori criticità infrastrutturali che creano soluzioni di continuità nella catena logistica.

Principali porti mondiali per traffico container (periodo 2004-2009)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Porto di Amburgo 2009.

Inoltre, mentre la collocazione storica dei porti europei (e italiani in particolar modo) all'interno delle aree urbane causa maggiori resistenze da parte delle Autorità e delle popolazioni locali rispetto al processo di ampliamento delle aree retroportuali, in Cina il piano quinquennale del 2005 prevede l'ampliamento della capacità dei propri porti dell'80% entro il 2010.

Allo stesso tempo l'Italia invece prende atto nel proprio Quadro Strategico Nazionale che il perdurante vincolo esercitato dalla grave situazione dei conti pubblici ha limitato nell'ultimo quindicennio la pur necessaria azione di ammodernamento del

paese, soprattutto in termini di investimenti in infrastrutture sull'intero territorio nazionale, e in particolare nel Mezzogiorno¹³⁵.

In tale contesto l'Italia, il principale Paese europeo ad avere del visto diminuire le proprie quote di traffico container dal 2004, ha già perso la sfida del transhipment e sta attraversando una crisi portuale non dichiarata che è iniziata molti anni prima.

4.3.2 Il miraggio siciliano della Piattaforma Logistica dell'Euromediterraneo.

L'insularità e la lontananza dell'Isola siciliana rispetto ai principali mercati europei e alle maggiori direttrici di traffico, connessa alla debole domanda di trasporto e all'insufficiente grado di accessibilità territoriale, continuano a rappresentare il principale motivo di insuccesso (o disinteresse) delle politiche comunitarie e nazionali dei trasporti nella programmazione degli interventi di sviluppo delle reti di trasporto.

Non di meno, analogamente ad altre regioni periferiche e meridionali, nonostante gli obiettivi europei di riequilibrio territoriale promossi operativamente dal ciclo di programmazione 2000-2006 si continua ad assistere al continuo aumento del divario infrastrutturale e socioeconomico rispetto alle aree centrali e settentrionali dell'Unione Europea e dell'Italia¹³⁶.

Tra l'altro il rischio di marginalizzazione delle regioni periferiche nell'attuazione delle politiche economiche e regionali sviluppo avviate dall'Unione Europea era già stato previsto e segnalato sin dal 1989 dalla Commissione Europea

Il rapporto Delors osservava infatti in vista della moneta unica negli Stati membri che *"l'esperienza storica suggerisce che in assenza di politiche di riequilibrio, l'impatto complessivo (dell'integrazione economica) sulle regioni periferiche potrebbe essere negativo. I costi di trasporto e le economie di scala tendono a favorire lo spostamento delle attività economiche dalle regioni meno sviluppate, specialmente se si trovano alla periferia della Comunità, verso le aree più sviluppate, al centro. L'unione economica e monetaria dovrebbe incoraggiare e guidare gli aggiustamenti strutturali che possono aiutare le regioni povere a ridurre le distanze da quelle più*

¹³⁵ Cfr. Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, giugno 2007.

¹³⁶ Cfr. Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, giugno 2007.

*ricche*¹³⁷.

A conferma di quanto già previsto ancora prima del Trattato di Maastricht, specialmente negli ultimi anni le programmazioni su scala extra-regionale sono state influenzate dal graduale incremento del traffico internazionale transshipment lungo l'asse Est-Ovest, nonché dalla minore crescita degli scambi commerciali interni all'Unione Europea lungo le direttrici Nord-Sud rispetto alla nuova domanda di trasporto generata dall'allargamento dell'Unione Europea ad Est.

Come già rilevato nei precedenti capitoli, ciò è dovuto al fatto che la movimentazione internazionale via mare delle merci negli ultimi anni ha registrato un'espansione e una crescita esponenziale dei traffici, sovraccaricando nel futuro la rete globale di infrastrutture e comportando un aumento della domanda di servizi nei settori dei trasporti e della logistica.

Infatti, se nel 2006 la rete portuale globale registrava un livello di saturazione pari al 79% della capacità di movimentazione e ipotizzava di raggiungere il 100% entro la fine del 2010, è facile prevedere come questi scenari metteranno in crisi la filiera produttiva dislocata su vari punti del globo (*global supply chain*) su cui poggia il sistema del transshipment¹³⁸.

In tale contesto il Mediterraneo può relativamente assorbire il futuro incremento dei traffici in quanto nonostante una buona parte degli scali portuali presentino già una sufficiente capacità di handling¹³⁹ sono da segnalare le strozzature nei sistemi retroportuali e intermodali in cui avviene il passaggio di dogana, l'immagazzinamento e la redistribuzione delle merci interna al territorio.

Non fa eccezione l'Italia, dove l'intermodalità nel trasporto combinato strada-mare e ferro-mare presenta forti ritardi rispetto agli altri Paesi dell'Euromediterraneo in quanto soprattutto la rete ferroviaria, a fronte degli ingenti investimenti effettuati su scala nazionale per la realizzazione dell'Alta Velocità e dell'Alta Capacità, non è stata ancora adeguatamente integrata con il sistema portuale.

¹³⁷ Cfr. Commissione Europea, Committee for the study of economic and monetary union, *Report on economic and monetary union in the European Community*, Bruxelles 1989, meglio noto come "Rapporto Delors".

¹³⁸ Transport Intelligence Ltd, *Exploding shipping demand threatens global supply chains*, 23 ottobre 2006. Le proiezioni sono state comunque elaborate senza tenere conto dello scenario di crisi economica che si è attuato successivamente.

¹³⁹ Per Handling si intende quell'insieme di operazioni e di servizi di supporto al trasporto merci relativi alla movimentazione, il carico e lo scarico delle merci.

Il quadro diventa ancor più critico se riferito al caso siciliano dove, analogamente ad altre regioni del meridione d'Italia, l'assetto infrastrutturale è caratterizzato da uno sviluppo delle reti principali di trasporto lungo la dorsale costiera soprattutto in corrispondenza dei principali nodi urbani.

Questo sostanziale scompenso nell'offerta di trasporto tra la costa e l'entroterra comporta diverse soluzioni di continuità nel collegamento tra il sistema di trasporto regionale complessivo e le altre reti nazionali ed estere dei Corridoi Transeuropei n.1 Palermo-Berlino, n.5 Lisbona-Kiev, n.8 Bari-Varna e delle Autostrade del Mare nelle macro-regioni del Mediterraneo Occidentale e Orientale.

Se in aggiunta si considera il ridotto livello di *internazionalizzazione* dell'economia regionale, dovuto alla frammentazione del tessuto imprenditoriale e ad una limitata capacità complessiva di esportazione delle aziende siciliane, ne deriva un quadro complessivo di perdita di quote di mercato e quindi di marginalizzazione territoriale che riduce nettamente la competitività del sistema Sicilia nell'offerta di trasporto rispetto agli altri mercati extraregionali¹⁴⁰.

Tali scenari hanno pertanto indotto le politiche nazionali a privilegiare ulteriormente gli interventi di potenziamento della rete infrastrutturale delle regioni centro-settentrionali, al fine di incrementare il grado di accessibilità delle aree maggiormente produttive del Paese verso i mercati dell'Europa centro occidentale e dei nuovi Stati Membri dell'ex blocco sovietico. Di fatto, nonostante i proclami e le dichiarazioni in merito a una "questione meridionale" dei trasporti da parte dei vari governi nazionali succeduti nell'ultimo decennio, lo storico gap fra il Mezzogiorno e il resto d'Italia è aumentato ulteriormente, registrando un accresciuto divario tra i livelli di infrastrutturazione della Sicilia e del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese.

A titolo esplicativo, relativamente allo stato di avanzamento degli interventi in Italia nel settore della mobilità e dei trasporti, le elaborazioni sotto riportate rilevano come la Sicilia registri indici di dotazione infrastrutturale connessi all'accessibilità territoriale superiori a quelli del Mezzogiorno, che comunque risultano inferiori alle percentuali

¹⁴⁰ Caselli G., *Commercio estero e quote di mercato. Mappa della competitività provinciale*, Starnet-Unioncamere, settembre 2003.

nazionale con un divario infrastrutturale addirittura aumentato negli ultimi sei anni¹⁴¹.

Inoltre, il migliore livello di dotazione infrastrutturale nel settore portuale siciliano rispetto alla media italiana, è solo apparente in quanto criticità logistiche dell'economia siciliana vengono riscontrate nell'offerta portuale.

Per una verifica più approfondita della portualità siciliana sono stati analizzati i dati inseriti nel *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti* forniti periodicamente dal *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti* dalle *Capitanerie di Porto* attraverso la trasmissione di schede standard che vengono compilate in remoto sulla base dei dati amministrativi disponibili. I valori qui riportati dunque, pur garantendo l'omogeneità della fonte dei dati statistici, possono presentare delle incongruenze rispetto allo stato di fatto reale degli scali portuali rilevati.

In generale per i porti siciliani, oltre a registrare indici medi di lunghezza e numero accosti rispettivamente del 62% e dell'82% (indice Italia rapportato a 100%), è da rilevare un elevato numero di accosti che necessitano di ammodernamento e una scarsa profondità dei fondali e delle imboccature, che di conseguenza pregiudica l'accesso di navi di maggiore pescaggio destinate al trasporto container¹⁴².

Proprio la profondità dei fondali costituisce un requisito fondamentale per l'individuazione di un terminal transshipment per le nuove navi *post-panamax*

In quest'ultimo caso viene fatta eccezione solo per il porto di Augusta che è stato recentemente individuato come hub regionale per il transshipment proprio per la profondità dei suoi fondali superiore a 16 metri¹⁴³.

È comunque nelle dotazioni a terra che si riscontrano dei vuoti infrastrutturali, con un decimo della superficie media dei piazzali merci per porto rispetto alla media nazionale e con una capacità di magazzinaggio praticamente inesistente per la totalità degli scali siciliani se escludiamo Palermo e Mazara del Vallo.

¹⁴¹ Cfr. tabella del Capitolo precedente elaborata su dati di Istituto Tagliacarte, *La dotazione di infrastrutture nelle province italiane*, Roma, 7 giugno 2006. La ricerca ha sviluppato un set di indicatori relativo alle infrastrutture per la mobilità sulla base di dati ISTAT e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

¹⁴² Cfr. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti. Anno 2003 con elementi informativi del 2004*, Roma, 2005.

¹⁴³ Cfr. Regione Siciliana, *Programma Operativo Regionale Sicilia 2007-2013*, adottato con Decisione CE C(2007)4249, 2 agosto 2007.

Dotazione infrastrutturale dei principali porti siciliani al 31/12/2007

PORTI	Numero accosti	Lunghezza complessiva accosti (m)	Lunghezza media accosti	Accosti dotati di arredamento meccanico	Numero di binari ferroviari	Superfici dei piazzali per le merci (mq)	Capacità magazzini frigoriferi (ms)	Capacità altri magazzini (ms)	Capacità silos (mc)
Messina	11	1.770	160,91	-	2	31.200	-	-	-
Giardini Naxos	1	150	150,00	-	-	-	-	-	-
Catania	19	3.462	182,21	19	19	250.000	-	-	-
Acicastello	2	220	110,00	-	-	-	-	-	-
Acireale	1	20	20,00	-	-	-	-	-	-
Acitrezza	3	855	285,00	-	-	-	-	-	-
Ognina	2	180	90,00	-	-	-	-	-	-
Pozzillo	4	480	120,00	-	-	-	-	-	-
Riposto	8	1.710	213,75	-	-	-	-	-	-
Santa Maria la Scala	2	446	223,00	-	-	-	-	-	-
Santa Tecla	2	134	67,00	-	-	-	-	-	-
Stazzo	4	900	225,00	-	-	-	-	-	-
Augusta	56	7.651	136,63	-	-	300.000	-	-	-
Siracusa	20	2.691	134,55	1	-	15.000	-	-	1.522
Santa Panagia	8	714	89,25	-	-	-	-	-	-
Marzamemi	2	100	50,00	-	-	-	-	-	-
Portopalo di Capo Passero	6	535	89,17	-	-	-	-	-	-
Pozzallo	4	1.399	349,75	1	-	100.000	-	-	-
Donnalucata	1	100	100,00	-	-	-	-	-	-
Scoglitti	1	200	200,00	-	-	-	-	-	-
Gela	12	1.640	136,67	-	-	-	-	-	-
Porto Empedocle	4	2.998	749,50	-	-	4.000	-	-	2.826
Lampedusa	3	325	108,33	-	-	2.000	-	-	-
Licata	2	1.265	632,50	1	-	25.000	-	-	-
Linosa	2	40	20,00	-	-	-	-	-	-
Sciacca	7	1.652	236,00	-	-	-	-	-	-
Mazara del Vallo	9	1.830	203,33	-	-	53.000	1.400	2.000	1.100
Trapani	18	2.339	129,94	3	-	-	-	-	-
Bonagia	4	385	96,25	-	-	453	-	-	-
Castellammare del Golfo	5	2.470	494,00	-	-	-	-	-	-
Favignana	5	800	160,00	-	-	1.200	-	-	-
Levanzo	2	175	87,50	-	-	-	-	-	-
Marettimo (Porto scalo nuovo)	4	235	58,75	-	-	700	-	-	-
Marettimo (Porto scalo vecchio)	1	100	100,00	-	-	550	-	-	-
Marsala	1	640	640,00	1	-	17.000	-	-	-
Pantelleria (porto nuovo)	2	300	150,00	-	-	-	-	-	-
Pantelleria (porto vecchio)	5	890	178,00	-	-	-	-	-	-
Punta Lunga	1	75	75,00	-	-	-	-	-	-
S. Vito lo Capo	3	670	223,33	-	-	-	-	-	-
Scauri di Pantelleria	1	500	500,00	-	-	-	-	-	-
Palermo	12	3.365	280,42	6	1	97.600	1.963	20.000	29.000
Balestrate	1	1.500	1500,00	-	-	-	-	-	-
Costa Rossa	1	200	200,00	1	-	-	-	-	-
Isola delle Femmine	1	300	300,00	-	-	-	-	-	-
Porticello	5	757	151,40	-	-	-	-	-	-
S. Nicola l'Arena	5	978	195,60	-	-	-	-	-	-
Sferracavallo	1	155	155,00	-	-	-	-	-	-
Terrasini	1	1.000	1000,00	-	-	-	-	-	-
Trappeto	1	200	200,00	-	-	-	-	-	-
Milazzo	5	1.630	326,00	1	-	21.200	-	-	-
Alicudi	1	100	100,00	-	-	-	-	-	-
Capo d'Orlando	1	120	120,00	-	-	-	-	-	-
Filicudi	1	150	150,00	-	-	-	-	-	-
Lingua	1	50	50,00	-	-	-	-	-	-
Lipari	7	1.413	201,86	-	-	-	-	-	-
Marina di Portorosa	1	3.883	3883,00	-	-	-	-	-	-
Panarea	1	90	90,00	-	-	-	-	-	-
Patti Marina	1	20	20,00	-	-	-	-	-	-
Rinella	1	150	150,00	-	-	-	-	-	-
Salina	2	1.000	500,00	-	-	-	-	-	-
Sant'Agata di Militello	1	150	150,00	-	-	-	-	-	-
Scalo Galera	1	250	250,00	-	-	-	-	-	-
Stromboli	3	330	110,00	-	-	-	-	-	-
Vulcano	1	80	80,00	-	-	-	-	-	-
Totale 64 porti siciliani	304	60.917		34	22	368.903	3.363	22.000	34.448
Totale 263 Porti Italiani	1.523	401.134		267	242	15.377.998	147.479	6.201.338	2.953.032
Rapporto Sicilia % Italia	20,0%	15,2%		12,7%	9,1%	2,4%	2,3%	0,4%	1,2%
Dotazione media Sicilia	4,8	951,8	200,38	0,5	0,3	5.764,1	52,5	343,8	538,3
Dotazione media Italia	5,8	1.525,2	263,38	1,0	0,9	58.471,5	560,8	23.579,2	11.228,3
Rapporto Sicilia (Italia = 100)	82,0%	62,4%		52,3%	37,4%	9,9%	9,4%	1,5%	4,8%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del *Conto Nazionale dei Trasporti 2006-2007*

Risulta inoltre paradossale l'eccesso di accosti e di arredamento meccanico rispetto all'insufficienza di piazzali merci e alla carenza diffusa di silos e magazzini, soprattutto quelli destinati alla catena del freddo¹⁴⁴.

Se invece guardiamo la tipologia di accosti presenti nei vari scali della regione, notiamo un numero medio di moli per il trasporto di idrocarburi e di altre rinfuse liquide superiore alla media nazionale. Questa caratteristica regionale è dovuta principalmente alla prevalenza dei traffici di greggio e dei relativi prodotti petroliferi raffinati dagli impianti della Sicilia orientale.

Il numero di accosti per le navi militari oltre che quelle da pesca e da diporto risulta in linea con la media rilevata negli scali nazionali.

Mentre dal punto di vista commerciale risulterebbe carente rispetto allo standard registrato nel resto d'Italia la dotazione di accosti per il trasporto di container, di rotabili e di merci varie.

Tenuto conto che l'attuale dotazione infrastrutturale dei porti Italiani sconta rispetto ai Paesi limitrofi un mancato rinnovamento delle facilities e degli approdi in genere, questa criticità regionale è emblematica del livello di competitività dei porti siciliani rispetto agli altri scali del Mediterraneo.

Inoltre il posizionamento dei maggiori terminali portuali *multipurpose* all'interno dei centri urbani delle province di Palermo Catania e Messina, oltre a congestionare il traffico cittadino sconta significativi ritardi nei collegamenti con le reti di trasporto terrestre e quindi l'accessibilità immediata verso le direttrici di traffico interne.

Ciò è a maggior ragione vero se si considera la scarsa integrazione con la rete ferroviaria, particolarmente carente in tutto il territorio regionale, e la cattiva distribuzione dei collegamenti intermodali ferro-mare, sovradimensionati in alcuni porti e totalmente assenti in altri.

Pertanto, nonostante il favorevole posizionamento geografico della Sicilia al centro dei traffici trans-oceanici che attraversano il Mediterraneo, le soluzioni di continuità con il Continente dovute al suo status territoriale di isola sicuramente non permettono di ipotizzare un reale sviluppo dell'intermodalità ferro-mare necessaria per il trasporto

¹⁴⁴ Cfr. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti. Anno 2003 con elementi informativi del 2004*, Roma, 2005.

terrestre dei container marittimi.

Tipologie di accosti nei principali porti siciliani al 31/12/2007

PORTI	Numero di accosti che effettuano servizio di:											
	Passeggeri	Prodotti petroliferi	Altre merci liquide	Merci secche alla rinfusa	Merci in colli	Container	RO/RO	Altre merci	Pescato	Diporto	Mezzi di servizio	Ormeaggio navi militari
Messina	7	-	-	5	1	3	1	1	-	-	-	2
Giardini Naxos	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
Catania	5	2	2	10	10	3	3	12	5	1	1	6
Acicastello	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-
Acireale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Acitrezza	2	-	-	-	-	-	-	-	3	2	2	-
Ognina	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	-	-
Pozzillo	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
Riposto	4	-	-	-	-	-	-	-	6	-	-	4
Santa Maria la Scala	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	-	-
Santa Tecla	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	-	-
Stazzo	-	-	-	-	-	-	-	-	4	2	-	-
Augusta	-	50	3	1	-	-	1	3	2	-	-	-
Siracusa	5	7	-	3	3	2	-	1	3	2	1	1
Santa Panagia	-	7	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Marzamemi	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	-	-
Portopalo di Capo Passero	-	-	-	-	-	-	-	1	4	1	-	-
Pozzallo	1	-	-	1	2	1	1	2	3	1	2	1
Donnatucata	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Scoglitti	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
Gela	-	3	5	-	-	-	-	-	1	1	3	-
Porto Empedocle	2	1	1	1	2	-	2	1	2	1	1	2
Lampedusa	1	-	1	-	-	-	1	-	2	1	-	2
Licata	1	-	1	1	1	-	-	1	2	1	1	-
Linosa	2	1	-	-	-	-	2	-	-	1	1	-
Sciaccia	-	-	-	-	-	-	-	-	7	2	-	1
Mazara del Vallo	1	1	2	1	1	-	-	1	7	-	1	1
Trapani	8	2	-	1	-	4	8	5	-	2	2	1
Bonagia	-	-	-	-	-	-	-	-	2	4	1	-
Castellammare del Golfo	1	-	1	1	1	-	-	-	4	3	-	-
Favignana	2	-	-	-	-	-	1	1	1	3	-	1
Levanzo	1	-	-	-	-	-	1	1	1	1	-	-
Marettimo (Porto scalo nuovo)	2	-	1	-	2	-	-	1	4	3	2	1
Marettimo (Porto scalo vecchio)	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
Marsala	1	1	1	1	1	-	-	-	1	1	1	1
Pantelleria (porto nuovo)	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	1	1
Pantelleria (porto vecchio)	1	1	1	1	1	-	1	1	1	5	-	1
Punta Lunga	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
S. Vito lo Capo	1	-	-	1	-	-	-	-	1	1	-	-
Scauri di Pantelleria	1	-	1	-	-	-	1	-	-	1	-	-
Palermo	8	2	8	2	1	1	9	1	1	-	-	5
Balestrate	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Costa Rossa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1
Isola delle Femmine	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
Porticello	-	-	-	-	-	-	-	-	5	1	-	-
S. Nicola l'Arena	-	-	-	-	-	-	-	-	2	4	-	-
Sferracavallo	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
Terrasini	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	1
Trappeto	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
Milazzo	3	-	-	2	-	-	-	2	1	2	1	-
Alicudi	1	-	1	-	1	-	1	-	-	-	1	-
Capo d'Orlando	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
Filicudi	1	-	1	-	1	-	1	-	-	-	1	-
Lingua	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Lipari	3	1	1	2	1	-	1	-	3	3	4	1
Marina di Portorosa	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
Panarea	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-
Patti Marina	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-
Rinella	1	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-
Salina	1	-	-	-	-	-	1	-	1	1	-	-
Sant'Agata di Militello	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	-
Scalo Galera	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Stromboli	2	-	2	-	2	-	2	-	1	-	1	-
Vulcano	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-
Totale 64 porti siciliani	76	34	35	34	33	14	41	36	109	74	34	34
Totale 263 Porti Italiani	382	122	127	249	221	116	243	200	419	468	180	147
Rapporto Sicilia % Italia	19,9%	27,9%	27,6%	13,7%	14,9%	12,1%	16,9%	18,0%	26,0%	15,8%	18,9%	23,1%
Dotazione media Sicilia	1,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2	0,6	0,6	1,7	1,2	0,5	0,5
Dotazione media Italia	1,5	0,5	0,5	0,9	0,8	0,4	0,9	0,8	1,6	1,8	0,7	0,6
Rapporto Sicilia (Italia = 100)	81,8%	114,5%	113,3%	56,1%	61,4%	49,6%	69,3%	74,0%	106,9%	65,0%	77,6%	95,0%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del *Conto Nazionale dei Trasporti 2003-2004*

Inoltre la vicina presenza degli hub transshipment italiani di Gioia Tauro, Cagliari e Taranto, nonché di quello maltese di Marsaxlokk pregiudicano già in partenza la realizzazione di terminali marittimi per il trasbordo delle navi *RTW* provenienti dai mercati dell'area *Cindia*, in quanto la logica *Hub & Spoke* viene annullata dalla frammentazione dei flussi transoceanici.

Dovremmo poi aggiungere all'elenco anche il porto di acque profonde di Enfidha, progetto fortemente voluto dal governo tunisino che ha individuato un'area a Sud di Sfax per la convergenza dei traffici internazionali attraverso la realizzazione di un distretto industriale che possa garantire anche l'intermodalità mare-ferro-aria-strada.

Tutto questo ovviamente con costi locali di energia e di manodopera nettamente inferiori a quelli europei.

Confrontando l'intero quadro con il contesto siciliano, i porti di Palermo Catania e Trapani, seppure debolmente attrezzati per il trasporto containerizzato, registrano uno scarso sfruttamento dei servizi transshipment e feeder, con un movimento di contenitori notevolmente inferiore agli altri scali marittimi nazionali.

Infatti già nel 2004 lo stessa Regione Siciliana nel *Piano Attuativo del trasporto marittimo* registrava la quasi totale assenza di domanda di trasporto containerizzato nei porti di Palermo, Catania e Trapani, che nel 2000 movimentavano complessivamente circa 47000 contenitori (TEU), rispetto al milione e mezzo di Genova, ai 2 milioni 650 mila di Gioia Tauro, ai 200 mila di Venezia e Trieste, o ai quasi 400.000 di Napoli¹⁴⁵.

Nel 2009, a fronte della crisi economica mondiale possiamo rilevare comunque un costante aumento del traffico container degli scali di Palermo e Catania.

Ma si tratta solo di poco più di 50.000 TEU complessivamente movimentati contro i 3.653.890 di Valencia o i 2.800.000 di Gioia Tauro, per non parlare naturalmente dei 10.790.604 TEU movimentati nel 2007 dal porto di Rotterdam.

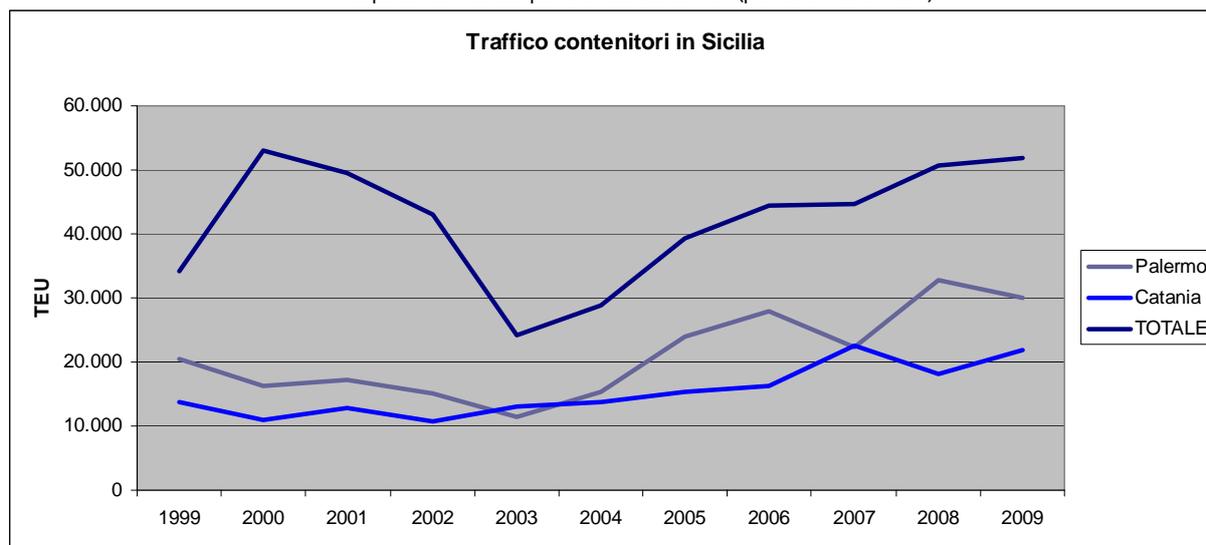
Volendo ora ipotizzare che si tratti di una domanda inespressa per assenza di un'adeguata offerta portuale di settore, non possiamo non tenere conto dell'attuale frammentazione dei traffici lungo la rotta del Mediterraneo a causa dell'eccessivo

¹⁴⁵ Cfr. Regione Sicilia, *Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità – Piani Attuativi del Trasporto Stradale, Ferroviario, Marittimo ed Aereo*, 2004, Parte II.

numero di scali in diretta concorrenza tra loro e relativamente vicini all'Isola.

In ogni caso si tratta di costruire una filiera intera dal nulla, a partire dalle dotazioni portuali e soprattutto dalle aree da destinare ai piazzali per la movimentazione dei container così come per le superfici coperte per il magazzinaggio delle merci.

Primi 20 porti nel mondo per traffico container (periodo 2004-2009)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Autorità Portuali 2009.

Per avere un quadro di riferimento concreto, si è voluto mettere a confronto i principali porti italiani che effettuano servizio transhipment con le dotazioni portuali degli scali siciliani di Augusta, dove è stato localizzato il terminal transhipment, e di Palermo, che presenta il livello di infrastrutturazione più alto a livello regionale.

Al riguardo è opportuno segnalare che le rilevazioni del *Conti Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti* probabilmente non ha censito alcune aree operative degli scali in oggetto, e che di fatto esistono e sono operative¹⁴⁶.

In ogni caso, dai dati sopra esposti è possibile rilevare come i parametri di riferimento nazionale sono nettamente superiori a quelli rilevati per i due porti regionali.

In particolar modo lo scalo di Augusta presenta il grado di dotazione infrastrutturale più basso, con la totale assenza di superfici coperte per il magazzinaggio e lo stoccaggio dei contenitori.

¹⁴⁶ Per esempio per quanto riguarda il porto di Taranto probabilmente non sono stata censite le aree del distripark interno all'area portuale.

Anche la lunghezza media degli accosti (che per la maggior parte, lo ricordiamo, sono costituiti da moli per il rifornimento di idrocarburi) è inferiore a tutti gli altri accosti.

Dotazione infrastrutturale dei principali porti siciliani al 31/12/2007

PORTI	Numero accosti	Lunghezza complessiva accosti (m)	Lunghezza media accosti	Accosti dotati di arredamento meccanico	Numero di binari ferroviari	Superfici dei piazzali per le merci (mq)	Capacità magazzini frigoriferi (m ³)	Capacità altri magazzini (m ³)	Capacità silos (mc)
Taranto	21	10.366	493,62	13	8	3.089.425	-	-	6.400
Gioia Tauro	9	4.763	529,22	2	1	1.790.000	-	-	-
Genova	82	22.850	278,66	2	23	1.400.000	-	280.000	400.000
Palermo	12	3.365	280,42	6	1	97.600	1.963	20.000	29.000
Augusta	56	7.651	136,63	-	-	300.000	-	-	-

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del *Conto Nazionale dei Trasporti 2006-2007*

Nella realtà dei fatti quello che dovrebbe essere lo scalo regionale del transhipment e che ad oggi è il principale porto industriale dell'Isola per il trasporto di rinfuse liquide, allo stato attuale registra la totale assenza di aree attrezzate per il trasporto di container e la carenza di adeguati collegamenti ferroviari con i nodi di interscambio dell'entroterra.

Al riguardo il Consorzio ASI di Siracusa nel 2007 ha approvato il progetto definitivo di un terminal container nella rada di Augusta, in conformità alle previsioni della terza variante del Piano Regolatore Portuale approvata nel 1986.

Il progetto intende completare il terzo lotto dello scalo commerciale di Augusta, situato nella parte settentrionale della baia e ad Est del centro urbano e del porto militare.

I primi due lotti sono stati ultimati nel 1998 e nel 2004 e comprendono delle banchine adibite al traffico di rinfuse solide e merci varie con un'area di 300.000 mq circa adibita a piazzali e una lunghezza complessiva delle banchine di circa 1.100 metri per l'accosto di navi.

Il progetto del terzo lotto, se da un lato è ben distante dai moli meridionali dedicati alla movimentazione di idrocarburi e comunque esterno all'agglomerato urbano, allo stesso tempo è ragionevolmente distante dalle già congestionate tre aree metropolitane.

Invece dal punto di vista urbanistico e ambientale il progetto trova dei vincoli all'espansione dei piazzali per la movimentazione delle merci sia sul lato terra che verso mare.

Infatti dal versante terrestre l'area è circondata da zone SIC e ZPS che limita l'espansione verso Nord, mentre ad Est la vicinanza al centro urbano non permette di ipotizzare ulteriori ampliamenti. Ad Ovest invece il porto commerciale esistente confina con le saline, con il parco del Mulinello e con la zona archeologica¹⁴⁷.

Localizzazione del terminal container di Augusta nel progetto definitivo del 2007



Fonte: www.hangarteam.it.

Per tale motivo il progetto prevede l'ampliamento dei piazzali attraverso la creazione di un molo trapezoidale che dall'area dell'ex idroscalo ad Est si prolunga per 700 metri con una larghezza nella parte finale della banchina di soli 180 metri.

La presenza dei due forti cinquecenteschi di Garcia e Vittoria di fronte al porto commerciale preesistente costringono infatti a restringere la banchina creando ad Ovest due accosti disposti obliquamente e rispettivamente di 300 e 350 metri.

La banchina container progettata con i suddetti tre accosti prevede quindi l'attracco contemporaneo di una nave portacontainer "madre" e due navi "feeder", anche se il canale che si verrebbe a creare tra il molo e i forti complicherebbe le manovre delle

¹⁴⁷ Cfr. www.hangarteam.it.

navi per l'attracco e per le partenze. Tali operazioni di manovra inoltre verrebbero effettuate in prossimità del porto militare e del centro storico della città di Augusta.

Fermo restando l'insufficienza dell'area di 300.000 mq per la movimentazione dei contenitori rispetto agli standard rilevati per gli altri porti nazionali, la proposta progettuale dell'ASI è stata criticata anche in un apposito studio commissionato dalla Regione Siciliana nel 2006 per valutare la fattibilità della localizzazione di un hub transshipment nell'area¹⁴⁸.

In particolare, oltre alle osservazioni sulle criticità urbanistiche ed ambientali, lo studio rileva l'insufficienza degli spazi operativi della banchina ridotti dalla larghezza minima di 150 metri che invece, trattandosi di molo con approdo su entrambi i lati, dovrebbe essere di almeno 500 metri.

Effettivamente le dimensioni ipotizzate dal progetto dell'ASI sono differenti da quelle suggerite dalla letteratura disciplinare di settore per la costruzione delle banchine adibite alla movimentazione di container¹⁴⁹.

Allo stesso tempo viene anche rilevata l'impossibilità di installare una gru a portale continua lungo i due accosti minori proprio per la caratteristica di "spezzata" del percorso, che non consente l'installazione di rotaie continue e rettilinee.

Lo studio quindi propone in alternativa al progetto dell'ASI di localizzare a Sud della baia il terminal container costruendo una banchina non collegata con la terraferma da realizzare con vasche di colmata della bonifica dei fondali portuali posti a Sud.

In questo modo verrebbero meno i vincoli allo sviluppo spaziale dei piazzali e degli accosti riscontrati nel progetto redatto dal Consorzio ASI e sarebbe possibile ipotizzare uno sviluppo e un'area di banchina adeguato al transshipment.

Inoltre questa seconda proposta, avrebbe anche il merito di tentare di porre soluzione allo smaltimento dei materiali inquinanti recuperati dalla bonifica dei fondali della parte meridionale della baia.

Tuttavia è opportuno evidenziare che la realizzazione della banchina è subordinata agli interventi di bonifica sopra citati, e pertanto la tempistica per l'approvazione delle

¹⁴⁸ Cfr. Sviluppo Italia SpA, *Analisi di mercato della portualità. Opportunità di sviluppo dell'Hub di Augusta*, studio commissionato dalla Regione Siciliana, Roma, Dicembre 2006.

¹⁴⁹ Cfr. Tomasicchio U., *Manuale di ingegneria portuale e costiera*, Editoriale Bios, Cosenza 2001.

tre fasi progettuali e la cantierizzazione delle opere potrebbe essere protratta nel lungo termine.

Dal punto di vista strategico una tempistica prolungata dell'intervento non gioverebbe all'obiettivo di rilancio portuale nell'ambito del transhipment, che invece richiede tempi celeri e certi poiché è caratterizzato da scenari mutevoli nel tempo che modificano costantemente la domanda di trasporto e di conseguenza anche le rotte.

Inoltre nella seconda proposta forse non si tiene adeguatamente conto di possibili danni ambientali gravi legati al rischio di sinistri con le petroliere che approdano proprio nell'area meridionale della baia, dove sono situati gli impianti petrolchimici per la raffinazione del greggio.

Localizzazione del terminal container di Augusta nella proposta di Sviluppo Italia SpA del 2006



Fonte: Sviluppo Italia SpA

Sarebbe infatti inverosimile immaginare un'immediata riqualificazione dell'area portuale contestualmente ad una istantanea chiusura dell'intero polo industriale di Priolo e Melilli, senza processi intermedi di riconversione economica dell'indotto generato attorno ai petrolchimici e del tessuto produttivo locale.

Anche questa ipotesi pertanto presenta i suoi punti critici rispetto al rilancio portuale di Augusta, che comunque sembra essere sempre legato al traffico trans-oceanico dei container.

4.4 *La navigazione di cabotaggio e l'intermodalità strada-mare. Opportunità di rilancio marittimo di una regione periferica.*

Nei paragrafi precedenti sono stati evidenziati i rischi ambientali e le ridotte ricadute economiche sul contesto locale relativamente agli attuali traffici marittimi che interessano i porti siciliani, e che prevalentemente sono costituiti da idrocarburi che vengono raffinati nei poli petrolchimici della Sicilia orientale.

In seguito è stata verificata l'effettiva marginalità e l'inadeguatezza del sistema portuale regionale rispetto ai traffici transoceanici che percorrono il Mediterraneo senza però interessare la Sicilia.

Al riguardo è stata però appurata la relativa percorribilità della strategia delle politiche marittime nazionale e regionale di convertire il porto industriale di Augusta in hub transshipment, e che di recente è stata operativamente tradotta in proposte progettuali.

Tuttavia, oltre all'approvvigionamento energetico via mare e alle rotte transoceaniche dei contenitori, rimangono ancora altri due settori del trasporto marittimo che possono apportare valore aggiunto ai porti nazionali e regionali, e sono rappresentati dal trasporto passeggeri e dalla navigazione a corto raggio.

Per quanto riguarda il primo aspetto la Politica Marittima Integrata dell'Unione Europea prevede un aumento degli oltre 400 milioni di passeggeri annui che oggi transitano nei porti comunitari sfruttando i servizi di collegamento dei traghetti e delle navi da crociera.

Pertanto, se da un lato sarà necessario garantire ai passeggeri la continuità territoriale, la coesione regionale e gli standard di qualità adeguati, dall'altro non si può non considerare che il trasporto marittimo di persone genera impatti economici diretti sulla qualità della vita dei cittadini, sia dei turisti che degli abitanti delle isole e delle regioni periferiche.

Tale aspetto interessa da vicino anche la portualità siciliana che negli ultimi anni ha visto crescere il traffico crociera nei porti urbani di Palermo, Messina e Catania ma che allo stesso tempo deve fronteggiare la costante problematica della continuità

territoriale con le isole minori.

Intanto gli indirizzi strategici disegnati dai governi nazionali e regionali mirano ad aggredire il traffico marittimo internazionale con un tessuto produttivo fortemente polverizzato dalla miriade di piccole e medie imprese locali e con una rete portuale logisticamente e infrastrutturalmente inadeguata a gestire grandi volumi di container.

Sembra quasi che la fantasia e la creatività programmatica non possa e non debba abbassarsi ad occuparsi della volgare problematica dei collegamenti con le isole minori, dove nonostante tutto si registrano i livelli di PIL tra più alti della regione, dove il mercato del turismo tiene ancora malgrado la crisi economica.

Rotte nazionali e internazionali delle Autostrade del Mare che collegano i porti italiani



Fonte: TRAIL Liguria 2009

In questo caso la domanda è reale e riguarda il trasporto pubblico locale via mare, che genera costi di gestione solo in parte compensati dalle entrate generate dal turismo stagionale. Ma il beneficio indiretto interessa la popolazione e le economie locali.

Per quanto riguarda invece il settore della navigazione a corto raggio per il trasporto delle merci, la sperimentazione dello *Short Sea Shipping* e delle *Autostrade del Mare* è ancora in corso e offre ampi margini di sviluppo, soprattutto in quelle regioni portuali in cui l'intermodalità delle reti di trasporto non è ancora sufficientemente implementata e la domanda risulta distribuita in modo frammentario e non capillare nel territorio.

Infatti dai dati elaborati dalla Politica marittima Integrata dell'Unione Europea risulta che degli oltre 3 miliardi di tonnellate di merci transitate nei porti marittimi comunitari nel 2005, se un terzo dell'intero traffico marittimo è costituito dai container, il trasporto combinato strada-mare (cosiddetto Ro-Ro) ha rappresentato il 14% del totale.

L'opportunità delle *autostrade del mare*, nella loro accezione originaria che concerne proprio lo *Short Sea Shipping* e non il *transshipment*, era stata inizialmente fortemente sostenuta dalla pianificazione nazionale e regionale dei trasporti. Anche se negli ultimi anni l'attenzione delle politiche marittime sembra essersi spostata gradualmente verso il trasporto containerizzato nelle lunghe percorrenze.

Eppure, nonostante l'inadeguatezza e l'insostenibilità economico-ambientale della rete portuale siciliana la crisi economica iniziata nel 2008, è da segnalare negli ultimi anni il continuo sviluppo di collegamenti di cabotaggio dai principali porti siciliani verso gli altri terminali marittimi italiani, soprattutto nel trasporto Ro-Ro, per le quali nel 2004 il numero di accosti disponibili è salito a 29 rispetto ai 17 del 2001¹⁵⁰.

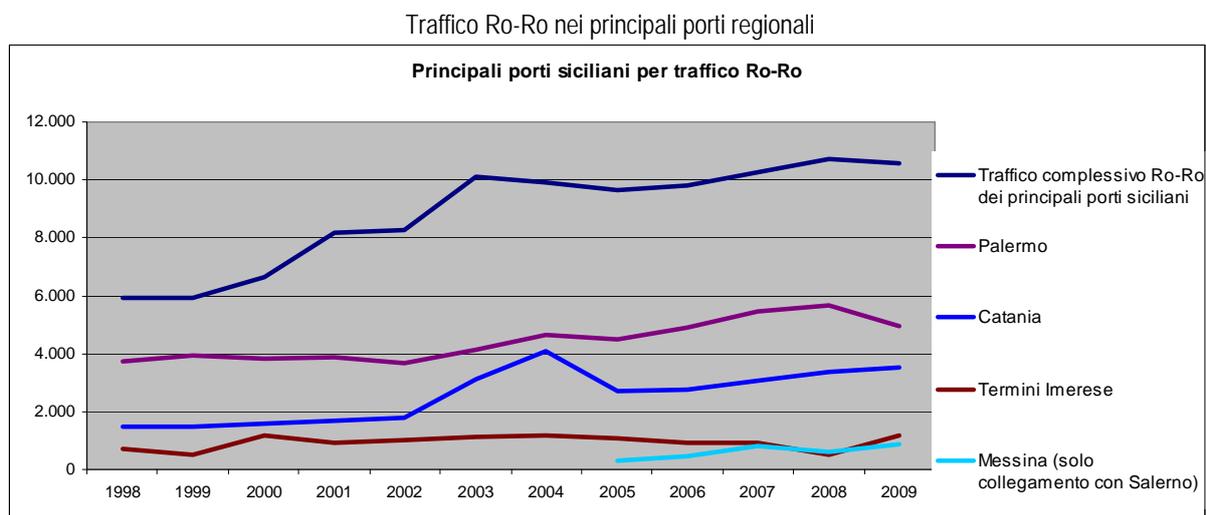
Attualmente, se escludiamo i traghetti per l'attraversamento dello Stretto di Messina e i collegamenti per il rifornimento delle isole minori, i porti siciliani in cui vengono operati servizi di cabotaggio extra-regionale per il combinato strada-mare sono Palermo, Termini Imerese, Catania, Messina, Trapani e Pozzallo¹⁵¹, tramite i quali, a prescindere dalle carenze infrastrutturali, la quota regionale del trasporto merci marittimo assorbe circa il 40% della navigazione di cabotaggio nazionale.

¹⁵⁰ Cfr. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, Anno 2003 con elementi informativi del 2004*, Roma, 2005.

¹⁵¹ Il terminale Ro-Ro riportato per Augusta dai dati del Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti e rappresentato nella tabella delle pagine precedenti, è stato realizzato in anni passati a nord della baia, in prossimità dell'area in cui l'Autorità Portuale ha localizzato il terminal container. Tuttavia esso non è mai stato realmente attivato e già necessita di interventi di adeguamento e recupero, pertanto non si ritiene di doverlo considerare ai fini della presente analisi.

Nello specifico l'Isola, i cui scambi via mare interessano principalmente la Campania, il Lazio, la Liguria e la stessa Regione¹⁵², già nel 2001 si attesta al 30,15% delle merci imbarcate sul totale nazionale, mentre risulta seconda solo alla Liguria per tonnellate sbarcate con il 14,58% delle quote italiane¹⁵³.

Nel contesto regionale dell'intermodalità strada-mare, in termini assoluti si segnala la maggiore crescita del traffico Ro-Ro e *multipurpose* nei porti di Palermo e Catania dove, in controtendenza rispetto ai porti industriali del Sud-Est siciliano, ultimamente è in atto un cambiamento delle tipologie di navi approdate che vede un aumento di navi *Ro-Ro* e *general cargo* seguito anche dal traffico passeggeri e dalle altre categorie merceologiche¹⁵⁴.



Fonte: Elaborazioni dati Autorità Portuali

Emblematica al riguardo è l'evoluzione dello scalo etneo dove il solo trasporto combinato strada-mare nel 2004 ha movimentato 4,9 milioni di tonnellate su un totale di 5,1 milioni registrando a livello regionale i trend di crescita maggiori rispetto al 2002.

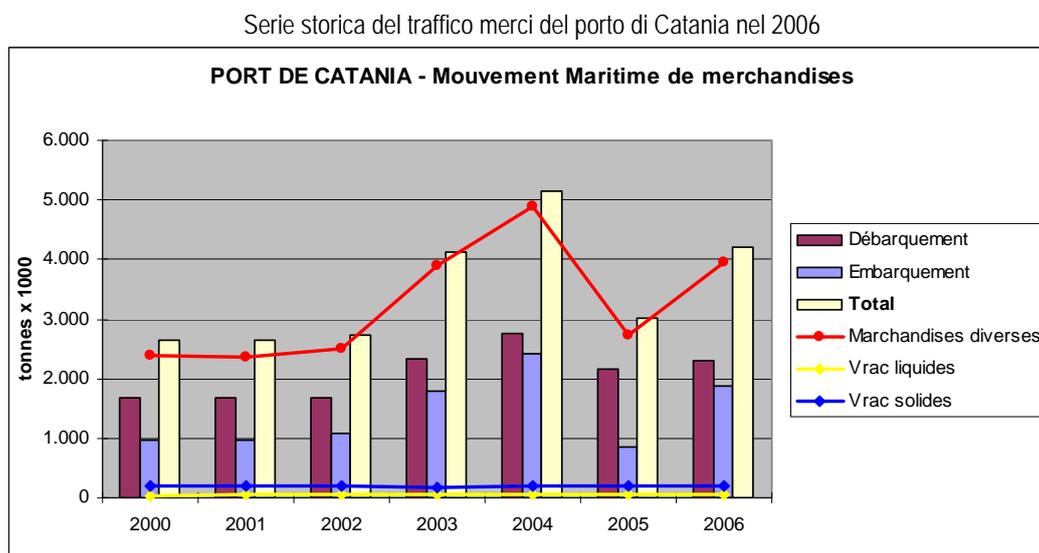
Tuttavia è da segnalare come negli ultimi anni la disorganizzazione nel sistema di

¹⁵²Quote di traffico Ro-Ro provengono dai collegamenti tra la Sicilia e le sue Isole Minori, principalmente attraverso i porti di Lipari, Pantelleria, Lampedusa Favignana e Ustica.

¹⁵³ Cfr. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, Anno 2003 con elementi informativi del 2004*, Roma, 2005.

¹⁵⁴ Cfr. Regione Siciliana, *Interreg III B - MedOcc. SECURMED Approche interrégionale et transnationale en matière de sécurité maritime et de défense de l'environnement dans la méditerranée occidentale*, Dipartimento Trasporti e Comunicazioni, 2007.

incentivi per il Ro-Ro e il mancato adeguamento delle dotazioni portuali ha comportato in Sicilia una minore crescita del trasporto marittimo combinato a corto raggio rispetto alle altre regioni italiane.



Fonte: Regione Siciliana, *Interreg IIIB - MedOcc. SECURMED*, Dipartimento Trasporti e Comunicazioni, 2007

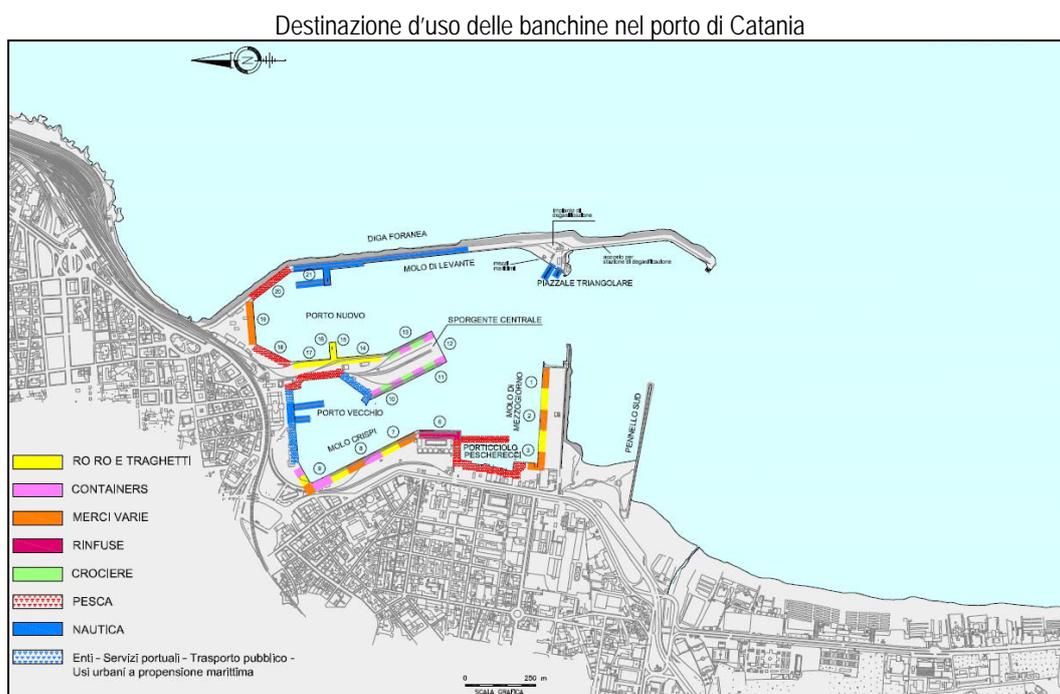
L'intermodalità strada-mare sconta in Sicilia la mancata specializzazione dei porti esercenti servizi Ro-Ro, che spesso non hanno accosti dedicati esclusivamente all'imbarco e sbarco dei semirimorchi ma piuttosto presentano una certa promiscuità di destinazioni d'uso delle banchine e dei piazzali retrostanti.

Inoltre il continuo incremento del trasporto regionale Ro-Ro accompagnato deve essere letto in una chiave critica, a causa delle difficoltà di realizzazione delle infrastrutture terrestri connesse ad altri sistemi di trasporto, e della contestuale crescita della domanda di trasporto merci lungo il corridoio tirrenico per il raggiungimento dei mercati del Nord Italia e del Nord Europa e nelle altre rotte per i Paesi del bacino del Mediterraneo orientale.

Al riguardo, un altro contributo negativo per lo sviluppo del trasporto combinato strada-mare viene dato dall'assenza di reale e organico coordinamento delle aziende di autotrasporto che continuano a presentare scarsa propensione all'aggregazione ed alla trasformazione in consorzi di autotrasporto e logistica organizzata.

Per molti versi, è opportuno considerare nel contesto regionale del trasporto

combinato strada-mare il ritardato adeguamento dei nuovi terminal per il traghettamento dei semirimorchi nello stretto di Messina, ormai destinato ad essere rappresentato unicamente dall'approdo di Tremestieri, ancora insufficiente per sopperire alle criticità logistico-infrastrutturali e alla crescente domanda di trasporto.



Nel 2006, infatti, mentre il porto di Messina si attestava nuovamente come il primo porto italiano per traffico passeggeri con le sue 10.164.065 unità transitate durante l'anno, a Tremestieri, terminale traghetti nato per sopperire all'emergenza socio-ambientale della città di Messina continuamente attraversata dai veicoli commerciali diretti al Continente, si registrava una frequenza di imbarchi e sbarchi di 2000 mezzi pesanti giornalieri fino a punte di 40.000 passaggi mensili¹⁵⁵.

Ed ancora, tra le criticità dell'area metropolitana dello Stretto va aggiunto anche l'alto livello di rischio di collisione tra i vettori marittimi che collegano ogni giorno passeggeri e merci tra le sponde siciliane e calabresi con le navi portacontainer e le navi cisterne che attraversano lo Stretto lungo la direttrice Sud-Nord¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Dati Dipartimento Regionale Trasporti della Regione Siciliana.

¹⁵⁶ Da ricordare i sinistri marittimi della portacontainer "Susan Borchard" nel 2007 e della petroliera "Patmos" nel 1985.

Pertanto, il caso di Messina può considerarsi a livello regionale (ma anche nazionale) il più emblematico in termini di criticità della sicurezza marittima nelle regioni costiere dovute alla carenza della dotazione di sistemi avanzati per il controllo del traffico marittimo ai fini della sicurezza (*Vessel Traffic System* e AIS), e soprattutto all'assenza di un effettivo coordinamento logistico unico del sistema portuale siciliano la cui gestione non è certo facilitata dall'eccessivo numero di Autorità Portuali nel Paese¹⁵⁷.

Inoltre, se tali problematiche da un lato sono riconducibili all'elevata frammentazione nel territorio di terminali portuali senza specifiche specializzazioni infrastrutturali¹⁵⁸, dall'altro esse sono anche imputabili ad una mancanza di controllo unitario che genera incongruenze nello scambio informativo di dati tra Ministeri, Assessorati regionali, Autorità Portuali, Direzioni Marittime, e Compagnie di navigazione, che solo negli ultimi anni stanno cominciando a sviluppare delle strategie di sviluppo unitarie.

¹⁵⁷In Sicilia, oltre alle tre Autorità Portuali di Palermo Catania e Messina istituite con la Legge 84/1994, si aggiungono nel 2001 e nel 2003 le AA.PP. di Augusta e Trapani. Quest'ultima è stata poi abolita nel 2007 per il mancato raggiungimento del volume minimo di trasporto merci. Successivamente i porti di Milazzo e Termini Imerese sono stati annessi rispettivamente alle Autorità Portuali di Messina e Palermo.

¹⁵⁸Fatta eccezione per i porti di Augusta, Santa Panagia e Gela che sono quasi esclusivamente dedicati alla movimentazione di idrocarburi.

Capitolo 5 Ipotesi di riequilibrio dell'offerta portuale regionale. Una visione alternativa di sviluppo.

Nel Capitolo precedente abbiamo verificato come i punti di forza su cui la strategia di potenziamento regionale del transhipment incentrata sul porto di Augusta presenta delle incongruenze rispetto allo stato di fatto.

Abbiamo infatti evidenziato come i maggiori trend di crescita del traffico container registrati complessivamente nel Mediterraneo rispetto al sistema del Northern Range siano in realtà resi vani da un'offerta di nodi portuali sovradimensionata che frammenta e indebolisce la domanda distribuendola in tanti micro-hub sparsi lungo la rotta transoceanica proveniente dai mercati asiatici.

È stato altresì rilevato come la crescita del transhipment non è costante nel tempo ma è piuttosto mutevole ed influenzata dal contesto economico globale e locale, tanto che la crisi mondiale iniziata nel 2008 e tutt'ora in corso ha comportato una drastica contrazione della movimentazione container e di conseguenza ha indotto anche l'Unione Europea a ridimensionare le proprie politiche marittime.

La dipendenza delle rotte alle esigenze di mercato ed alle economie di scala ha pertanto indotto le compagnie di navigazione (più che i governi nazionali) a scegliere un numero limitato di porti dove fare convergere il traffico marittimo internazionale.

In tale contesto i Paesi nordafricani risultano essere più competitivi perché possono fronteggiare la forte richiesta di piazzali ampi ed attrezzati per la movimentazione e lo stoccaggio dei carichi realizzando in tempi brevi e con minori condizionamenti urbanistici ed ambientali nuovi scali adeguati alle politiche di gigantismo navale e di sovradimensionamento infrastrutturale.

In considerazione di quanto emerso si comprende dunque la relatività della posizione geografica centrale della Sicilia rispetto al Mediterraneo.

Ciò è maggiormente vero soprattutto se teniamo conto dell'esiguità degli spazi a terra di tutti i porti regionali, incluso Augusta il cui processo di conversione da porto industriale ad hub transhipment necessita di un periodo troppo lungo per le esigenze del mercato mondiale.

Preso atto dell'incerta percorribilità delle ipotesi formulate nelle politiche marittime

nazionali e regionali, rimane però un punto fermo ed irrisolto la necessità di formulare strategie di rilancio portuale per lo sviluppo locale delle regioni costiere.

In fondo l'obiettivo ultimo delle strategie analizzate nella presente indagine dovrebbe essere proprio quello di realizzare sul sistema portuale interventi che abbiano una ricaduta economica positiva sui territori interessati.

A questo punto, prima di procedere alla formulazione di un'ipotesi alternativa di riequilibrio portuale è opportuno effettuare un'ulteriore analisi sull'economia connessa alla portualità.

5.1 Valutazioni preliminari sull'impatto occupazionale delle attività portuali.

Da tale prospettiva, un altro assunto di partenza della strategia del transhipment si baserebbe sull'ipotesi che il trasbordo dei container, che trasportano merce con un alto valore aggiunto, potrebbe generare un indotto economico locale nelle regioni in cui sono situati i porti hub.

Si è pertanto ritenuto opportuno confrontare l'impatto occupazionale delle principali Autorità Portuali italiane confrontando i dati sulla movimentazione annua di merci con il numero di addetti nel settore portuale registrati per i Sistemi Locali Lavoro corrispondenti¹⁵⁹.

In tal modo è possibile valutare quale sia la tipologia di traffico marittimo che genera maggiori ricadute economiche sul territorio, non tanto in termini di valore aggiunto della merce quanto in termini di posti di lavoro creati in funzione dell'attività portuale.

Sulla base dei risultati ottenuti verrà di conseguenza sviluppata nei paragrafi successivi un'ipotesi generale di rilancio della portualità.

Dall'incrocio dei dati sopra citati i livelli più alti di impatto occupazionale, inteso come rapporto tra addetti totali del Sistema Locale Lavoro e addetti registrati nel settore portuale, vengono rilevati a Cagliari e a Civitavecchia.

Nel primo caso si tratta di un'Autorità Portuale che comprende anche lo scalo di Porto Foxi, specializzato nel trasporto di idrocarburi e che comprende l'80% del

¹⁵⁹Per i dati relativi ai Sistemi Locali Lavoro cfr. dati ISTAT e indagini riportate in Musso E. Ferrari C. Benacchio M. Bacci E., *Porti, lavoro, economia. Le regioni portuali di fronte alla rivoluzione logistica*, CEDAM, Padova 2004.

volume di traffico registrato per l'intero Ente. Lo scalo di Cagliari, invece, oltre ad essere dedicato in parte al transhipment registra un movimento passeggeri di circa 450.000 unità annue. Dal punto di vista funzionale e dei traffici si tratta dunque di un sistema portuale differenziato che comprende più attività portuali¹⁶⁰.

Lo scalo di Civitavecchia è invece il porto di riferimento dell'area metropolitana di Roma e negli ultimi anni si è andato affermando a livello nazionale come terminale marittimo per le *Autostrade del Mare* e la navigazione a corto raggio, con servizi Ro-Ro che collegano principalmente con la Sardegna e con altri porti italiani. Sono presenti anche linee di servizio feeder con Taranto per il trasporto contenitori con un esiguo movimento di 25.213 TEU registrato nel 2008.

Impatto occupazionale dei principali porti italiani sui Sistemi Locali del Lavoro

Porto	Addetti SLL	Addetti settore portuale (incluso indotto)	Impatto occupazionale del porto	movimentazione merci (tonn. X 1.000)	rapporto addetti/tonnellate
Savona	51.046	7.178	14,06%	15.653	0,05%
Genova	300.241	39.961	13,31%	54.218	0,07%
La Spezia	78.315	11.549	14,75%	18.619	0,06%
Carrara	23.444	3.191	13,61%	2.572	0,12%
Livorno	74.081	11.124	15,02%	34.029	0,03%
Piombino	25.861	3.487	13,48%	7.869	0,04%
Civitavecchia	27.623	5.071	18,36%	6.912	0,07%
Napoli	678.654	70.718	10,42%	19.352	0,37%
Salerno	127.384	10.267	8,06%	9.777	0,11%
Gioia Tauro	16.856	2.013	11,94%	34.313	0,01%
Trieste	104.713	14.441	13,79%	48.279	0,03%
Venezia	261.192	25.696	9,84%	30.248	0,08%
Ravenna	85.135	9.206	10,81%	25.896	0,04%
Ancona	79.876	10.237	12,82%	9.427	0,11%
Bari	387.751	29.043	7,49%	5.093	0,57%
Brindisi	125.612	8.469	6,74%	13.153	0,06%
Taranto	146.660	11.318	7,72%	43.271	0,03%
Cagliari	173.207	33.812	19,52%	34.271	0,10%
Palermo	242.609	31.986	13,18%	6.804	0,47%
Messina	97.577	13.357	13,69%	22.503	0,06%
Catania	195.172	21.726	11,13%	4.596	0,47%
Augusta	93.800	9.442	10,07%	30.394	0,03%

Fonte: Elaborazioni ISTAT e Musso 2004

¹⁶⁰Si riportano nelle pagine che seguono i dati di traffico forniti da Assoport.

Inoltre è notevolmente cresciuto il traffico passeggeri (4,2 milioni nel 2008) che oltre ad interessare i collegamenti con la Sardegna riguarda il recente sviluppo del settore crocieristico.

Ne deriva che l'adeguamento negli ultimi anni per la differenziazione qualificata dei servizi portuali verso il traffico passeggeri, specie nel settore turistico, e merci nell'ambito dello *short sea shipping* piuttosto che nel transshipment ha comportato una crescita dell'indotto economico locale maggiore di altri porti nazionali ed ha addirittura registrato il più elevato indice di valore aggiunto per addetto¹⁶¹.

Se invece confrontiamo i dati degli addetti del sistema locale lavoro direttamente impiegati nel settore portuale, notiamo come in termini assoluti lo scalo che registra il maggior numero di unità pari a circa 70.000 è il porto di Napoli.

Neanche lo scalo partenopeo, interno alla città, che nel 2008 ha movimentato 19 milioni di tonnellate e registrato un traffico contenitori intorno ai 430 mila TEU, può considerarsi un hub transshipment.

È invece il secondo porto passeggeri d'Italia dopo Messina con 9.026.246 unità transitate nello stesso anno provenienti o dirette verso le isole minori campane e verso la Sicilia.

L'attività portuale è anche in questo caso differenziata ed è connessa, oltre che al traffico passeggeri e merci, alla cantieristica navale.

Il rapporto tra addetti nel settore portuale e tonnellate movimentate ci permette invece di confrontare in linea di massima l'impatto occupazionale del porto rispetto ai volumi di traffico registrati.

Si riscontra subito che l'indice è inversamente proporzionale al livello di specializzazione degli scali, essendo più alto proprio nei porti come Bari, Palermo e Catania, che presentano una maggiore differenziazione delle attività ma con un livello di servizi meno alto.

Paradossalmente invece proprio l'hub di Gioia Tauro, destinato esclusivamente al trasbordo di contenitori, risulta in assoluto il porto con le minori ricadute occupazionali sul contesto locale a fronte della notevole movimentazione container

¹⁶¹Cfr. Musso E. et Altri, *Porti, lavoro, economia. Op. Cit.*

registrata.

Se infatti l'impatto occupazionale per Gioia Tauro risulta nella media con una quota pari a quasi il 12%, in termini assoluti il numero di addetti nel settore portuale è il più basso di tutti con sole 2.013 unità e con un rapporto addetti/tonnellate pari allo 0,01%.

Tale risultato per certi versi era prevedibile se consideriamo che il transhipment non implica l'esigenza di sviluppare un indotto economico locale in quanto viene svolto da un numero ridotto di manodopera specializzata impiegata in attività fortemente meccanizzate.

Inoltre l'attività di trasbordo consiste in estrema sintesi nel trasferimento dei contenitori da una nave portacontainer all'altra senza che avvenga la rottura del carico per la trasformazione di semilavorati. Pertanto non coinvolge in alcun modo il tessuto produttivo locale.

In definitiva è possibile asserire che l'aumento dei volumi di traffico e la specializzazione portuale, più che creare nuove relazioni tra porto e sistema economico locale, indebolisce quelle esistenti.

In altre parole, maggiori sono i volumi di traffico in un terminale marittimo più semplificate sono le operazioni portuali e minore è l'impiego di manodopera.

Con lo sviluppo del transhipment in uno scalo i porti sono dunque meno capaci di attrarre altre attività economiche e le merci rischiano di attraversare il porto senza indurre attività economiche, occupazione e valore aggiunto nel contesto locale¹⁶².

Di conseguenza per le politiche marittime nazionali e regionali in merito alla creazione di uno o più hub transhipment nel territorio meridionale, anche in considerazione della tipologia di investimento che già è di per sé economicamente onerosa e finanziariamente rischiosa, viene meno anche l'opportunità di sviluppo locale connessa alla conversione del porto di Augusta così come di altri scali.

Ritornando ora ai dati sopra riportati, se analizziamo i quattro scali siciliani sede di Autorità Portuale notiamo come Palermo e Catania siano i porti con il maggiore numero di addetti impiegati nel settore portuale nonostante registrino minori volumi di

¹⁶²Ibidem.

traffico rispetto ad Augusta e Messina-Milazzo.

Tale aspetto è legato al fatto che i primi due scali, appartenenti alle principali aree metropolitane dell'Isola, presentano una differenziazione delle attività portuali connesse anche alla cantieristica ed alla nautica da diporto, oltre che al traffico crocieristico.

E per quanto riguarda il trasporto merci, analogamente a quanto già rilevato per Civitavecchia, si registra una prevalente quota di traffico Ro-Ro e un'esigua presenza di contenitori legati ai collegamenti feeder verso porti maggiori.

Per contro gli altri due scali sono caratterizzati dal traffico idrocarburi legato alle raffinerie presenti nelle aree retroportuali. Tale aspetto si evince soprattutto ad Augusta, porto industriale quasi esclusivamente specializzato nel trasporto di rinfuse liquide, che nonostante presenti uno dei più bassi impatti occupazionali d'Italia rimane comunque maggiore rispetto a quello rilevato per Gioia Tauro.

L'impatto occupazionale maggiore viene registrato invece dall'Autorità Portuale di Messina-Milazzo, il cui indotto è legato sia alla cantieristica navale che ai servizi di traghettamento dello Stretto e per le Eolie.

5.2 Modelli di organizzazione logistica e di governance portuale.

Nel paragrafo precedente è stata definitivamente riscontrata l'insostenibilità di un modello di sviluppo locale basata sulla creazione di un hub transshipment.

Allo stesso tempo però è stato possibile verificare come una diversificazione organizzata delle attività portuali possa generare maggiori ricadute economiche rispetto alla specializzazione dei porti esclusivamente dedicati al trasporto di container o di rinfuse liquide.

Rimane inoltre un dato certo l'alto valore aggiunto delle merci che viaggiano dentro i contenitori, ma il solo trasbordo non crea attività produttive e riqualifica il contesto locale. L'obiettivo a questo punto si sposta non tanto verso la quantità delle merci movimentate quanto verso la rottura dei carichi e la loro lavorazione.

A tal fine può essere utile rivedere sinteticamente l'organizzazione della catena logistica che ruota attorno al trasporto marittimo per poi formulare un'ipotesi

preliminare di modello gestionale di sistema portuale.

Per una migliore comprensione del settore, si ritiene inoltre opportuno verificare il corretto significato di alcune terminologie utilizzate nei piani e nei programmi fin qui analizzati donde evitare di generare contraddizioni ed incomprensioni nella definizione del modello alternativo di rilancio portuale¹⁶³.

Nei capitoli precedenti analizzando la rete portuale globale in funzione del traffico transshipment abbiamo parlato di sistema *Hub & spoke* (mozzo e raggi), inteso in senso generale come modello di distribuzione delle merci che consente di ridurre i collegamenti necessari per l'interscambio delle merci e i costi di trasporto, concentrando i traffici su pochi nodi che redistribuiscono le merci verso strutture periferiche da cui partiranno le consegne finali su brevi itinerari marittimi o terrestri¹⁶⁴.

Applicando tale concetto al trasporto marittimo di container possiamo definire *Porto Hub* lo scalo marittimo principale, localizzato in prossimità di una rotta giromondo, dove confluiscono i traffici containerizzati per poi essere indirizzati mediante collegamenti marittimi a corto raggio verso dei *porti feeder*, di minore dimensione, dove sbarcheranno i contenitori per giungere alla destinazione ultima attraverso le reti di trasporto terrestre (ferro e mare).

Gioia Tauro, Port Said e Algesiras rappresentano sicuramente degli esempi di *porto hub*, mentre Civitavecchia, Palermo e Catania rientrano nella categoria dei *porti feeder*.

Diverso è il caso dei porti di Rotterdam, Valencia e per certi versi Taranto, che possono essere identificati piuttosto come *Porto Gateway* per l'accesso continentale del traffico marittimo dei container verso le regioni interne mediante collegamenti intermodali alle reti di trasporto terrestre. In questo caso viene infatti saltata la fase di feederaggio.

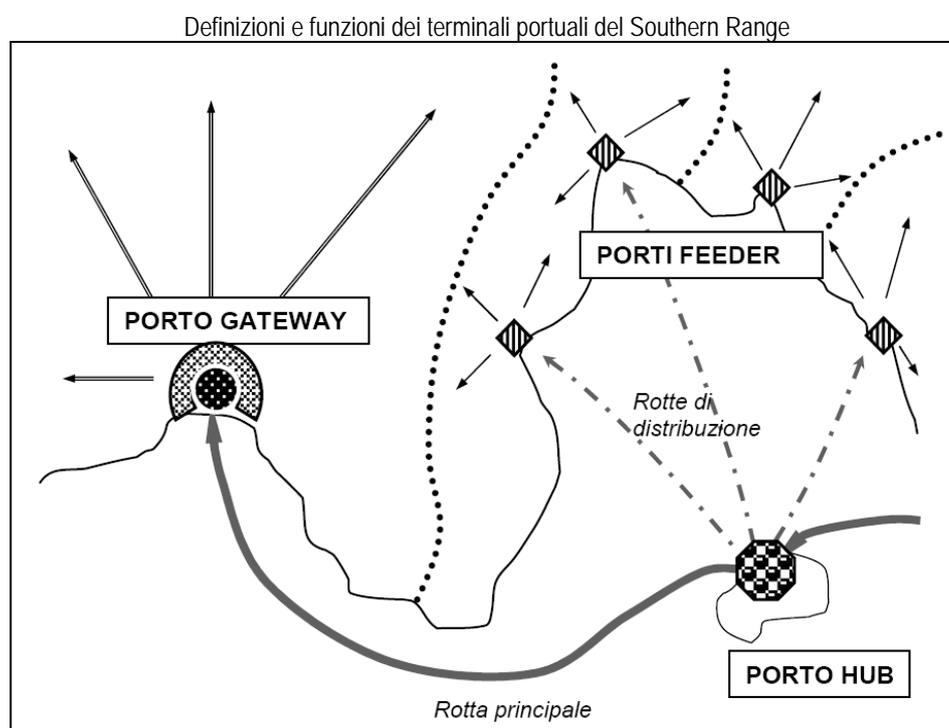
In tale ambito lo scenario futuro lascia intravedere che nei prossimi anni i traffici si concentreranno in pochi grandi hub nel mondo in grado di accogliere navi fino a

¹⁶³Per maggiori approfondimenti in merito Cfr. Amoroso S. e Cassisa S., Repertorio terminologico del trasporto merci, dell'intermodalità e della logistica. Glossario quadrilingue italiano, francese, inglese, tedesco, Edizioni Offset Studio, Palermo, Aprile 2009.

¹⁶⁴Cfr. Siviero L., *Nuova centralità del Mezzogiorno e Localizzazione di strutture logistiche in ambito portuale*, Atti della VI Riunione scientifica annuale della società italiana degli economisti dei trasporti "Trasporti e politiche economiche", Palermo 2003.

15.000 TEU, e di movimentare decine di milioni di TEUs/anno, mentre una serie di scali regionali potrebbe essere impegnata a distribuire i carichi nelle varie aree geografiche¹⁶⁵.

A maggior ragione dopo la crisi economica mondiale che ha aumentato la concorrenza tra gli scali del Mediterraneo, la prospettiva che si presenta a molti porti europei che effettuano servizio transhipment è quella di un inesorabile declino oppure di declassamento a scalo feeder per la redistribuzione locale delle merci con un netto ridimensionamento dei volumi di traffico movimentati.



Fonte: Siviero L., *Itinerari trasversali mediterranei ed intermodalità mare-ferro*, Genova 2004

Di fronte ad un destino per molti versi già segnato, la competitività dei sistemi portuali europei può essere giocata nei servizi per la rottura e la lavorazione dei carichi, spesso posizionati verso la fine della catena logistica.

Da questo punto di vista, la diffusione della logistica marittima ha aumentato il livello di terziarizzazione delle attività portuali, tale da esigere per i terminali marittimi un

¹⁶⁵Cfr. Siviero L., *Nuova centralità del Mezzogiorno e Localizzazione di strutture logistiche in ambito portuale*, Op. Cit.

superamento del mero ruolo di interscambio della merce verso un'offerta qualificata di servizi ad elevato valore aggiunto che richiede nuove professionalità ma allo stesso tempo maggiori spazi e dotazioni infrastrutturali di supporto alla catena di distribuzione delle merci.

A tale scopo, soprattutto i porti del *Northern Range* già da parecchi anni hanno cominciato a dotarsi di *Distripark*, ossia di strutture logistiche localizzate all'interno della cinta doganale o nelle immediate aree retroportuali dove avviene la rottura e la lavorazione del carico sbarcato o imbarcato dal terminal container del porto.

Distripark a servizio del porto di Rotterdam



Fonte: Siviero L., *Nuova centralità del Mezzogiorno e Localizzazione di strutture logistiche in ambito portuale*, Palermo 2003

Le attività svolte nei distripark vanno dallo svuotamento e riempimento dei container, preparazione documentazione legale, contabile e fiscale, fino alla trasformazione dei semilavorati e al controllo qualità, aggiungendo quindi valore aggiunto alla merce per essere avviata alla distribuzione via terra o via mare.

Nei porti europei tali strutture si estendono su superfici da 40 a 100 ettari su cui operano fino a 50 diversi operatori.

In Italia esistono esempi analoghi ma di minore dimensione a causa della ridotta disponibilità delle aree portuali che nella maggior parte dei casi ricadono all'interno del tessuto urbano. Pertanto, il suddetto modello organizzativo difficilmente è

pienamente applicabile nel contesto locale dei porti storici italiani.

Diventa quindi imprescindibile pianificare un decentramento delle attività di stoccaggio e trattamento delle merci verso il retroterra portuale, individuando apposite aree da adibire a *piattaforme logistiche*.

È ora opportuno formulare alcune considerazioni in merito all'uso, piuttosto inflazionato, del termine sopra riportato. In particolare abbiamo già trovato questa definizione nel PON *Reti e Mobilità* e nel PO FESR Sicilia per descrivere un sistema integrato di porti volto ad intercettare dei traffici transoceanici provenienti dal Far East in vista della tanto agognata apertura dell'area di libero scambio del Mediterraneo del 2010 (che però ormai deve essere prorogata)¹⁶⁶.

In realtà secondo quanto indicato dalla *Conferenza Europea dei Ministeri dei trasporti* e dalla *Commissione Europea*, per "piattaforma logistica" si intende un'infrastruttura di concezione tipicamente francese (*plateforme logistique*), simile nelle dimensioni e nelle funzioni all'interporto italiano, maggiormente volta alle operazioni logistiche¹⁶⁷.

Nel consueto linguaggio tecnico con il termine si indica genericamente anche un centro di distribuzione di imprese manifatturiere multinazionali localizzata nel territorio interno e spesso non molto distante da un terminale portuale.

Per i maggiori legami con l'entroterra produttivo di una regione, essa può risentire di economie di localizzazione in prossimità ad aree e/o distretti produttivi, in quella forma che è stata definita "distretto logistico" affiancato ai più tradizionali "distretti industriali"¹⁶⁸.

Nel caso-limite in cui tale collegamento sia creato ad hoc e abbia caratteristiche di sistema di trasporto dedicato ed esclusivo, la zona per le attività logistiche viene pure definita *inland dry port* e la distanza dallo scalo marittimo può essere anche di molti chilometri. Il concetto si basa, in pratica, sulla possibilità di muovere efficientemente le merci avanti e indietro fra il porto marittimo e il "porto secco"¹⁶⁹.

¹⁶⁶L'apertura dell'area di libero scambio fino al mese di novembre del 2010 non è ancora avvenuta e l'orizzonte temporale del processo di Barcellona deve ormai essere prorogato a data da destinarsi.

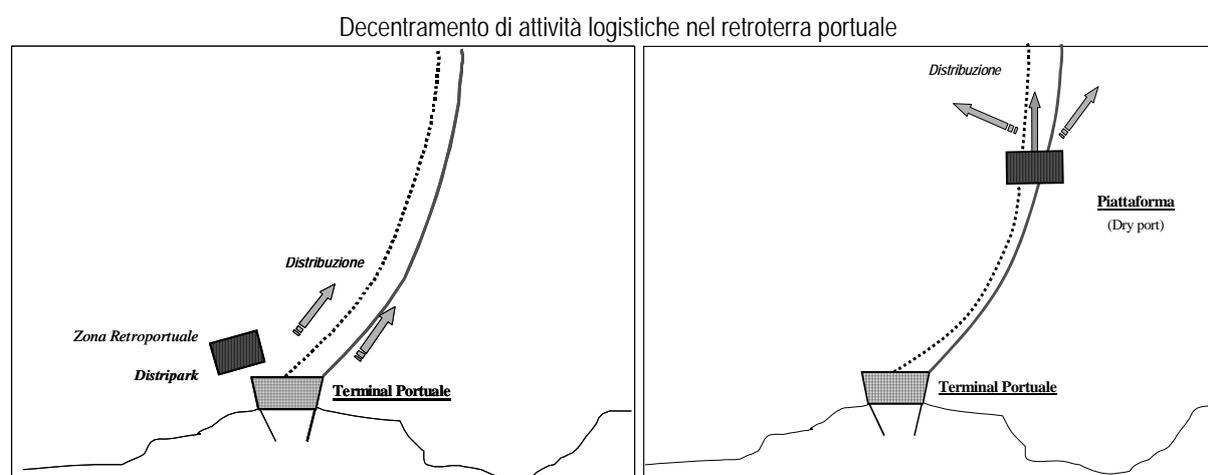
¹⁶⁷ Cfr. Dalla Chiara B., Marigo D. e Benzo G., *Interporti e terminali intermodali*, Op. Cit.

¹⁶⁸ cfr. Amoroso S. e Cassisa S., *Repertorio terminologico del trasporto merci, dell'intermodalità e della logistica. Glossario quadrilingue italiano, francese, inglese, tedesco*, Edizioni Offset Studio, Palermo, Aprile 2009.

¹⁶⁹Cfr. Siviero L., *Nuova centralità del Mezzogiorno e Localizzazione di strutture logistiche in ambito portuale*, Op. Cit.

Appare evidente che il rilancio del sistema portuale regionale dovrebbe partire proprio dalla riorganizzazione della catena logistica locale.

Tuttavia ciò deve essere considerata come condizione necessaria ma non sufficiente perché deve essere accompagnata anche da un modello di *governance portuale* organica che coordini l'intero sistema secondo una gerarchia preordinata in modo che le varie infrastrutture interagiscano tra loro in maniera sinergica e complementare.



Fonte: Siviero L., *Nuova centralità del Mezzogiorno e Localizzazione di strutture logistiche in ambito portuale*, Palermo 2003

Potrebbe allora essere utile immaginare un modello di riequilibrio del settore marittimo basato a livello nazionale su una serie di reti di porti a loro volta organizzate in cluster portuali integrati con i contesti locali.

In altre parole, dal punto di vista gestionale, a scala nazionale si potrebbe ipotizzare un sistema di *Chainports*, ossia di reti regionali ed interregionali di porti coordinati e logisticamente collegati tra loro nella distribuzione dei flussi a seconda delle tipologie di traffico da movimentare (transhipment, feeder, Ro-Ro, trasporto di rinfuse liquide, traghetti passeggeri, crociere, diporto, pesca, etc.) e del tipo di attività portuali connesse (handling, terziario, cantieristica, etc.).

Secondo una gerarchia precostituita anche giuridicamente, è possibile distinguere un porto principale destinato alle funzioni dirigenziali e amministrative (*Brainport*), secondo l'attuale ordinamento giuridico italiano identificabile nell'Autorità Portuale,

che coordini e decentri i traffici su altri porti operativi (*Mainport*) che svolgono maggiormente le funzioni di movimentazione di merci e passeggeri e tutti gli altri servizi propriamente legati all'attività portuale.

Il legame logistico ed economico con l'entroterra locale deve essere quindi garantito convertendo il sistema in un *Distretto Portuale (seaport cluster)*, inteso come un sistema produttivo locale che include un complesso portuale e un insieme di altre imprese che producono servizi non strettamente necessari all'interscambio portuale ma la cui presenza è auspicabile per la domanda, o per la produzione di servizi portuali o accessori¹⁷⁰.

È proprio la presenza di quest'ultimo elemento gestionale e logistico che le chainports si differenziano dai *Sistemi Portuali Integrati* immaginati nel *Piano Regionale dei Trasporto e della Mobilità* della Regione Siciliana, poiché sono interessate anche dal coordinamento diretto delle infrastrutture logistiche nel retroterra circostante.

5.3 Ipotesi alternativa di rilancio della portualità.

Volendo ora immaginare una visione alternativa di sviluppo del sistema portuale nazionale e regionale rispetto a quello disegnato dalle politiche marittime in atto, sulla base delle analisi fin qui svolte la riqualificazione della portualità dovrebbe perseguire i seguenti obiettivi:

1. Concentrazione dei flussi e contestuale ridimensionamento dell'offerta portuale in termini di numero di nodi della rete di trasporto marittimo;
2. Rilancio della navigazione nazionale e internazionale a corto raggio (*Short Sea Shipping*) per il trasporto delle merci;
3. Rilancio dei servizi di collegamento con le isole minori e del settore crocieristico per il trasporto passeggeri;
4. Integrazione della portuale con il tessuto produttivo locale e con le reti interne di trasporto terrestre.

¹⁷⁰Cfr. Musso E. et Altri, *Porti, lavoro, economia. Op. Cit.*

Il primo obiettivo nasce dalla constatazione dell'eccessiva frammentazione dei flussi che porta solo ad indebolire ulteriormente la domanda di trasporto. Per contrastare tale fenomeno è necessario creare massa critica attraverso la sinergia di più porti che presentano funzioni complementari e di conseguenza ridurre il numero di Autorità Portuali, ognuna delle quali coordini una rete portuale di livello regionale o interregionale.

A tal fine è assolutamente necessario concentrare gli investimenti infrastrutturali su pochi nodi del sistema portuale nazionale che registrano una significativa movimentazione di merci e/o passeggeri.

La seconda finalità dovrebbe essere supportata da una contestuale operazione di adeguamento delle dotazioni infrastrutturali e logistiche nonché degli arredamenti meccanici possibilmente in porti esterni alle aree metropolitane ma comunque localizzati in prossimità di esse.

La delocalizzazione delle attività fuori dal tessuto urbano permette di decongestionare il traffico veicolare e ferroviario dei nodi urbani e di disporre di aree più ampie da destinare alla sosta e alla manovra delle merci, siano esse contenitori, rotabili, rinfuse o altre merci varie.

Allo stesso tempo, nell'ambito di quel processo che negli ultimi anni viene definito col nome di *demaritimisation*¹⁷¹, il sistema di chainport manterrebbe all'interno dell'area urbana la sede amministrativa e dirigenziale nonché gli altri servizi connessi al terziario e al turismo, avviando possibilmente un processo di riqualificazione del waterfront della città portuale storica.

E a tal proposito si vuole evidenziare come la riqualificazione del waterfront viene intesa in questo caso come effetto finale del rilancio della portualità e non come azione iniziale per l'attuazione di una strategia di recupero urbano.

Tornando nuovamente alla strategia generale, il terzo obiettivo passa obbligatoriamente attraverso la riforma del trasporto pubblico locale marittimo in atto e l'adeguamento e messa in sicurezza dei porti minori.

Tuttavia tale argomento, anch'esso di attualità, meriterebbe un approfondimento a

¹⁷¹ Ibidem.

parte sulla crisi e la ristrutturazione della compagnia di navigazione nazionale, che in questa sede non viene sviluppato per ragioni di sintesi.

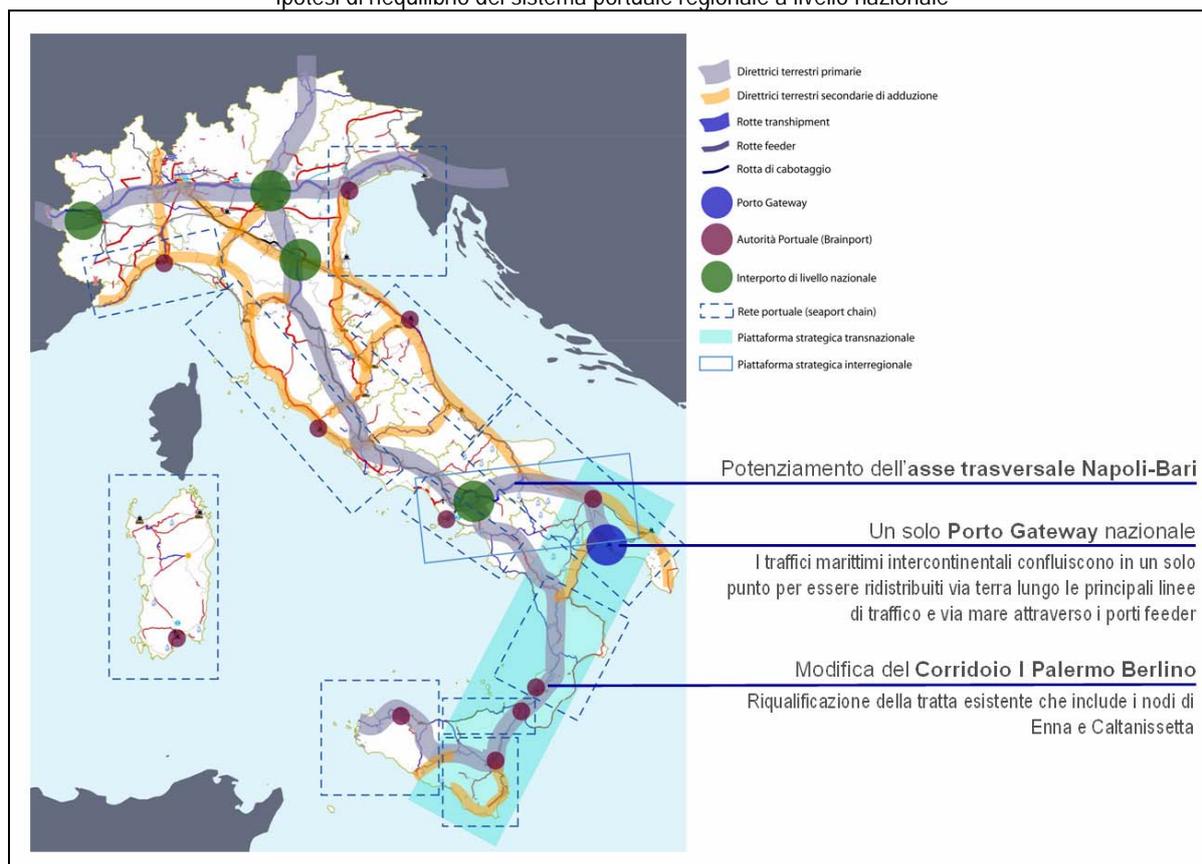
L'obiettivo finale viene invece attuato mediante la creazione dei cluster portuali che a livello locale integrino i terminali marittimi con il tessuto produttivo, i distripark, gli interporti e le piattaforme logistiche (quelle propriamente dette). Mentre l'aggancio alla rete nazionale avverrebbe attraverso pochi interventi di collegamento alle direttrici portanti di traffico che mirino soprattutto a risolvere le criticità dell'ultimo miglio.

In termini concreti dunque il modello logistico e gestionale precedentemente delineato potrebbe essere applicato sul sistema portuale nazionale accorpendo le Autorità Portuali esistenti ed altri scali minori in sole 11 *chainport* qui di seguito riepilogate:

- **Rete portuale ligure**, che comprenderebbe le tre Autorità Portuali regionali di Genova, La Spezia e Savona-Vado;
- **Rete portuale interregionale del Medio Tirreno**, che comprenderebbe principalmente le Autorità Portuali toscane di Marina di Carrara, Livorno e Piombino, e quelle laziali di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta;
- **Rete portuale campana**, incentrata su Napoli e Salerno e che coinvolgerebbe anche gli scali per i collegamenti con l'arcipelago campano;
- **Rete portuale calabra**, che interesserebbe Gioia Tauro e Corigliano Calabro;
- **Rete portuale interregionale dello Stretto**, che comprenderebbe l'Autorità Portuale di Messina-Milazzo e i porti calabresi di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni;
- **Rete portuale della Sicilia Occidentale**, che interesserebbe principalmente i porti di Palermo, Termini Imerese, Trapani e Porto Empedocle;
- **Rete portuale della Sicilia Orientale**, che interesserebbe principalmente le Autorità Portuali di Catania ed Augusta coinvolgendo anche gli scali di Pozzallo e Siracusa;
- **Rete portuale sarda**, che interesserebbe Cagliari, Porto Torres e Olbia;

- **Rete portuale interregionale Ionica e del Basso Adriatico**, che interesserebbe il sistema portuale pugliese incentrato sugli scali di Taranto, Bari e Brindisi, e coinvolgerebbe eventualmente scali lucani e molisani;
- **Rete portuale interregionale del Medio Adriatico**, che graviterebbe intorno all'Autorità Portuale di Ancona e coinvolgerebbe gli scali presenti lungo le coste marchigiane ed abruzzesi;
- **Rete portuale interregionale dell'Alto Adriatico**, che comprenderebbe le Autorità Portuali di Venezia, Ravenna e Trieste al servizio dell'area del Nord-Est. Quest'ultima rete prende spunto da un'esperienza reale in atto che coinvolge anche il porto sloveno di Capodistria.

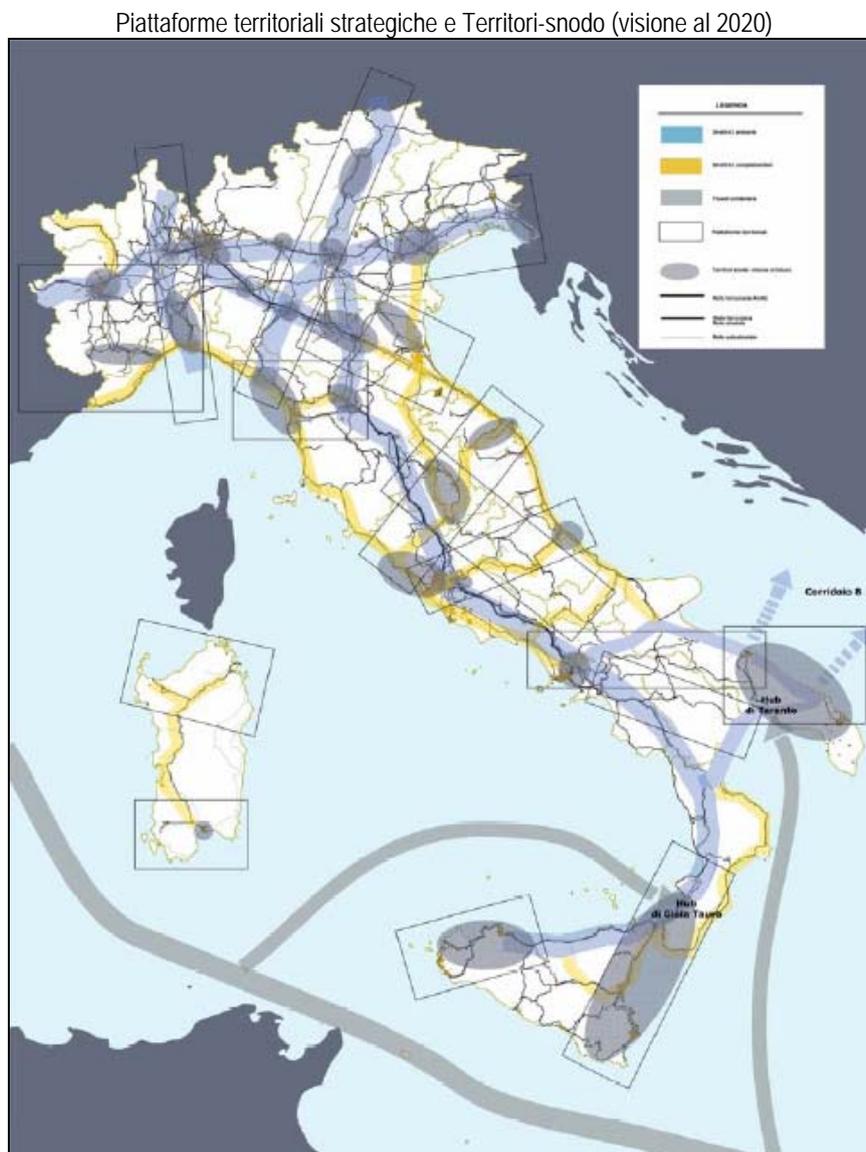
Ipotesi di riequilibrio del sistema portuale regionale a livello nazionale



Nostre elaborazioni

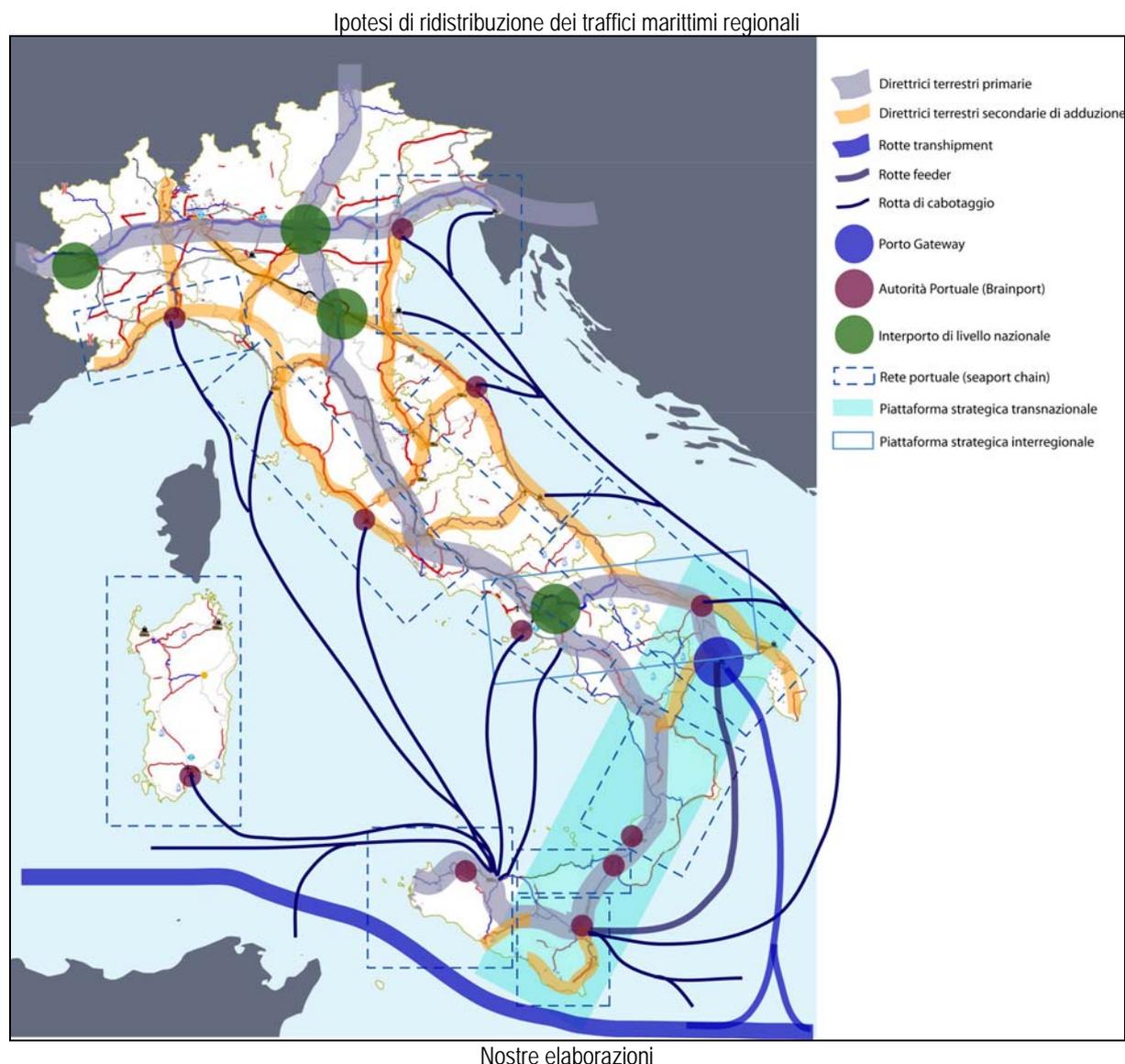
Per quanto riguarda invece l'intercettazione dei traffici containerizzati internazionali, verrebbe attribuito un ruolo di *Gateway* nazionale al solo porto di Taranto, che

rispetto a Gioia Tauro dispone maggiori spazi potenziali per l'espansione dell'area portuale e una connessione più immediata alle principali direttrici terrestri.



Riprendendo la visione-guida del *PON Reti e Mobilità* il riequilibrio del sistema portuale e logistico nazionale prevederebbe la fusione delle *Piattaforme transnazionali tirrenico-ionica e sud-orientale* in un'unica piattaforma transnazionale del Mezzogiorno che includa i porti di Augusta, Gioia Tauro e Taranto, ma incoraggiando il graduale trasferimento dei traffici transhipment verso l'ultimo dei tre scali.

Inoltre il disegno strategico delineato nella presente ipotesi si riaggancerebbe ai due corridoi TEN Berlino-Palermo e Lisbona-Kiev per i collegamenti multimodali terrestri, ad eccezione fatta per una variante di percorso del progetto prioritario n. 1 nel tratto siciliano, che prevederebbe una deviazione verso Catania e i nodi interni di Enna e Caltanissetta e un prolungamento oltre Palermo verso Trapani.



Per ciò che concerne il riequilibrio portuale nel contesto regionale siciliano, le tre reti portuali sono state individuate in funzione dei collegamenti marittimi e del tipo di traffico intercettato.

La **rete portuale della Sicilia Occidentale** dovrebbe nel tempo attribuire a Termini Imerese un ruolo di *Mainport* in cui fare convergere i collegamenti Ro-Ro e Ro-Pax dell'Isola con i porti nazionali dell'arco tirrenico e lasciare a Palermo il ruolo direzionale, il traffico crociere e da diporto e la cantieristica navale.

Una tale strategia necessiterebbe però di un adeguamento delle dotazioni infrastrutturali dello scalo termitano e dell'adiacente area di sviluppo industriale, dove tra l'altro il realizzando interporto potrebbe fungere anche da *distripark* a servizio del medesimo scalo.

A tal fine viene ipotizzato la creazione di un *cluster portuale* incentrato sui due porti della provincia di Palermo, sull'interporto e sulle aree del Consorzio ASI presenti a Brancaccio, Carini e Termini Imerese.

Gli scali di Trapani e di Porto Empedocle verrebbero invece destinati esclusivamente al collegamento Ro-Pax e HSC con gli arcipelaghi delle Egadi e delle Pelagie nonché di Pantelleria.

La **Rete portuale interregionale dello Stretto** è principalmente destinata a coordinare il traffico passeggeri e merci che transita tra i porti di Messina, Villa San Giovanni e Reggio Calabria attraverso gli attuali servizi di traghettiamento.

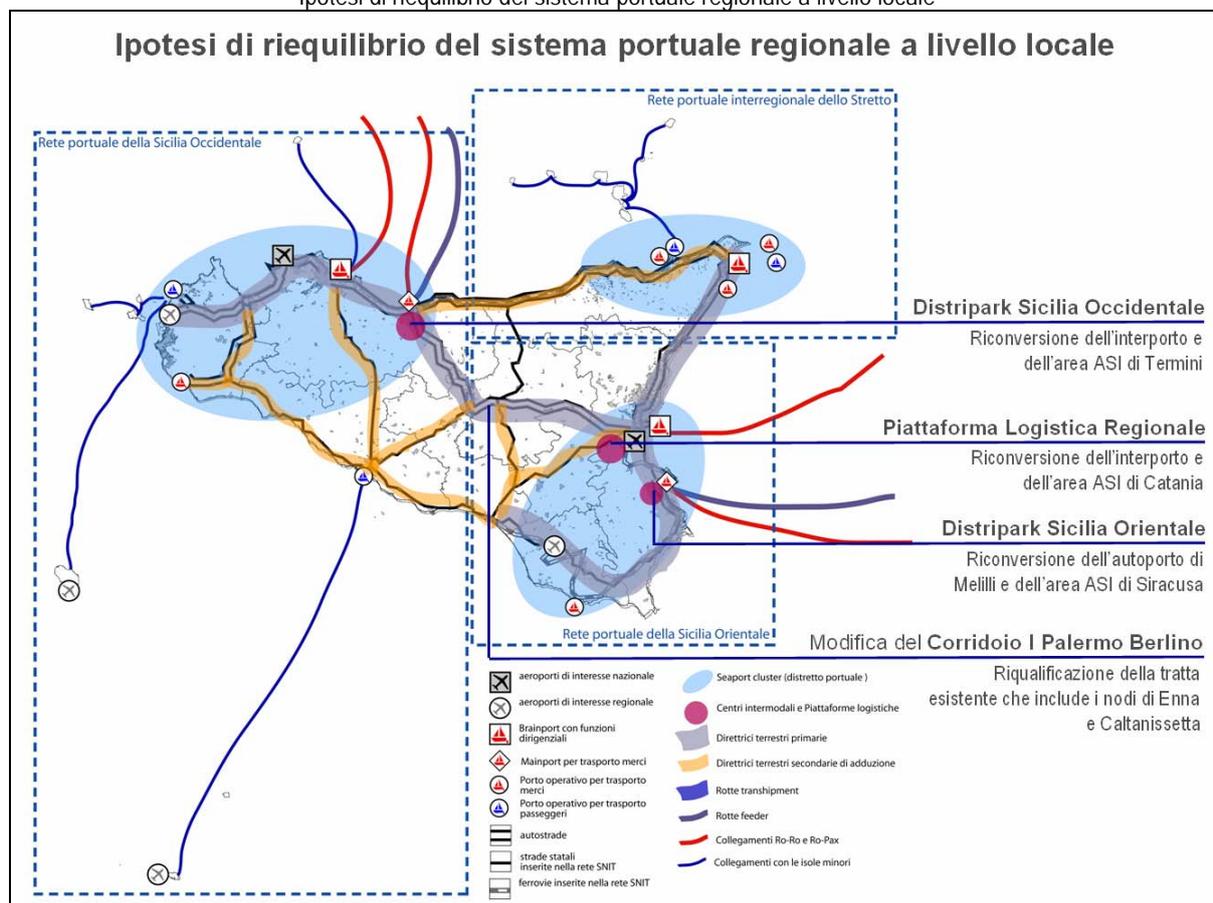
Per quanto riguarda il traffico merci, Messina verrebbe destinata a coprire il ruolo di *Brainport* e a trasferire le funzioni di *Mainport* a Tremestieri, Villa San Giovanni e Milazzo. Quest'ultimo sarebbe inoltre interessato dai collegamenti Ro-Pax con le Isole Eolie.

Infine, la **Rete portuale della Sicilia Orientale** prevederebbe l'accorpamento delle Autorità Portuali di Catania ed Augusta attribuendo al primo le funzioni direzionali, amministrative e turistiche, analogamente a quanto previsto per il Palermo, mentre gli attuali collegamenti verso i porti nazionali Ionico-adriatici e verso Malta verrebbero gradualmente trasferiti ad Augusta contestualmente al processo di adeguamento del terminale Ro-Ro a nord della Baia ed alla riconversione delle aree industriali che verrebbero nel tempo dismesse dalle compagnie petrolifere.

Verrebbe inoltre istituito un *cluster portuale* tra Catania e Siracusa che preveda la conversione dell'interporto di Bicocca in *Piattaforma Logistica* a servizio della zona

industriale adiacente e dei due porti del *Brainport* e del *Mainport*, la conversione in *distripark* dell'autoporto di Melilli a servizio dello scalo di Augusta e delle aree industriali del Consorzio ASI di Siracusa e della filiera agroalimentare del Ragusano.

Ipotesi di riequilibrio del sistema portuale regionale a livello locale



Nostre elaborazioni

Capitolo 6 Conclusioni.

Lo scopo della presente indagine era quello di analizzare delle politiche marittime e dei sistemi portuali nelle strategie di riequilibrio territoriale al fine di valutare l'efficacia della loro attuazione nel contesto locale.

Durante la ricerca ci si è anche soffermati sull'evoluzione dei traffici internazionali a seguito della crisi economica mondiale iniziata nel 2008, avendo modo di verificare la mancata tempestività delle politiche marittime nell'adattare le proprie strategie alla continua evoluzione degli scenari di sviluppo futuro.

Inoltre il confronto dello stato di fatto della portualità siciliana con le relative visioni-guida della pianificazione dei trasporti e della programmazione economica sviluppata negli ultimi dieci anni a livello nazionale e regionale ha permesso di riscontrare delle incongruenze tra le politiche regionali di sviluppo e le reali esigenze del territorio.

Di conseguenza si possono trarre le conclusioni di seguito riportate, che in generale sono state già esposte in maniera più approfondita nei due capitoli precedenti.

In primo luogo si è potuto riscontrare come le politiche marittime europea e nazionale non abbiano tenuto adeguatamente e tempestivamente in considerazione le ripercussioni dell'attuale crisi mondiale economica sul sistema globale del trasporto marittimo.

Allo stesso tempo il medesimo settore marittimo dovrà fronteggiare già dal prossimo decennio l'annunciata crisi energetica connessa al progressivo esaurimento del petrolio, su cui ancora oggi è incentrato l'intero sistema mondiale della mobilità.

Tale fenomeno avrà ricadute immediate proprio sui porti industriali che movimentano idrocarburi, e ad oggi non sono state ancora formulate valide strategie di riconversione degli scali nel medio-lungo termine.

In secondo luogo è stato evidenziata nel panorama Mediterraneo la minore competitività dei porti europei e soprattutto italiani, la cui saturazione degli spazi a terra e l'onerosità dei costi operativi inducono le compagnie di navigazione a dislocare i traffici transhipment verso gli scali extracomunitari della sponda Sud del Mare Nostrum.

I Paesi nordafricani presentano infatti costi energetici e di manodopera meno onerosi

e maggiori disponibilità di aree per la movimentazione delle merci, avendo ormai avviato politiche di investimento economicamente impegnative e finanziariamente rischiose a vantaggio delle compagnie.

Si è poi rilevato il fallimento del modello di sviluppo locale e regionale basato sull'hub transshipment, dove una forte attività di trasbordo esclusivamente diretta al ciclo del contenitore genera solo una scarsa attrattiva sulle imprese di settore.

Tale modello crea infatti una rapida crescita dei volumi di traffico ma l'impatto occupazionale è limitato alla manodopera direttamente impiegata nelle attività connesse. Un hub transshipment è pertanto maggiormente esposto agli effetti delle crisi economiche mondiali.

È necessario indirizzare le strategie di rilancio della portualità verso un modello integrato di *reti portuali* che interagiscano con il tessuto produttivo locale mediante la creazione di *distretti portuali*.

Tale modello alternativo per il rilancio della portualità, meno basato sulla movimentazione dei volumi di traffico e più rivolto alla connessione dei porti con il sistema logistico e produttivo locale, mira alla conversione di quei porti destinati ad un fisiologico declino legato alle leggi di mercato o alle imminenti crisi energetiche.

Se la sfida del transshipment è stata ormai persa, così come il ruolo centrale della portualità italiana nel Mediterraneo, una nuova partita del rilancio portuale può invece essere giocata non più sui volumi di traffico ma sulla *logistica* e la *governance* dei trasporti marittimi.

Bibliografia

Pubblicazioni

Adorno S., Neri Seneri S. (a cura di), *Industria, ambiente e territorio. Per una storia ambientale delle aree industriali in Italia*, Il Mulino, Bologna 2009.

Amata G. (a cura di), *La Sicilia e il trasporto integrato. Un approccio per la modernizzazione del sistema dei trasporti*, Città Aperta Edizioni s.r.l., 2005.

Amoroso S. e Cassisa S., *Repertorio terminologico del trasporto merci, dell'intermodalità e della logistica. Glossario quadrilingue italiano, francese, inglese, tedesco*, Edizioni Offset Studio, Palermo, Aprile 2009.

Barbarossa L., *Il porto e la città. Metodologie per la ridefinizione degli insediamenti costieri. Il Caso dei porti minori in Sicilia*, Università degli Studi di Catania, tesi di dottorato, XIX ciclo, 2006.

Bernini M. e Bono L. (a cura di), *Linee guida ENVIPLANS. La pianificazione e la gestione integrata e sostenibile dell'ambiente urbano*, Progetto "South-EU Urban ENVIPLANS", novembre 2006.

Bruttomesso R. (a cura di), *Land-Water Intermodal Terminals*, Marsilio Editori, Venezia 1998.

Commissione Europea, *Porti marittimi. La chiave della crescita del trasporto marittimo*, DG Energia e Trasporti, Bruxelles 20 marzo 2002.

Commissione Europea, *Trasporto marittimo. Un successo per i trasporti*, DG Energia e Trasporti, Bruxelles 20 marzo 2002.

Commissione Europea, *Rete transeuropea dei trasporti. Proposte modificate degli orientamenti e regole finanziarie 2004*, DG Energia e Trasporti, Bruxelles 2004.

Coppola F. S. e Panaro A. (a cura di), *Poli logistici, infrastrutture e sviluppo del territorio. Il Mezzogiorno nel contesto nazionale, europeo e del Mediterraneo*, Giannini Editore, Napoli 2007.

Corriere F., *I sistemi infrastrutturali di trasporto in Sicilia. Procedura per l'individuazione e la valutazione dei sistemi infrastrutturali*, Palermo, 2004.

Crevaschi M., *Progetti di sviluppo del territorio. Le azioni integrate locali in Italia e in Europa*, Il Sole 24 Ore, Milano 2003.

Dalla Chiara B., Marigo D. e Benzo G., *Interporti e terminali intermodali*, Hoepli, Milano 2002.

EMSA - European Maritime Safety Agency, *Un trasporto marittimo più sicuro e pulito nell'Unione Europea*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione Europea, Bruxelles 2006.

ESPON, *Territorial Observation No. 2. Territorial Dynamics in Europe - Trends in Accessibility*, Lussemburgo, novembre 2009.

European Commission, *Trans-european transport network. TEN-T priority axes and projects 2005*, Directorate-General for Energy and Transport, Bruxelles 28 luglio

2005.

European Commission, *Maritime Transport Policy. Improving the competitiveness, safety and security of European shipping*, Directorate-General for Energy and Transport, Bruxelles 10 ottobre 2006.

European Commission, *Motorways of the Sea. Shifting freight off Europe's roads*, Directorate-General for Energy and Transport, Bruxelles 2006.

Ferrante A., *Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali*, in Atti del convegno *Giornate italiane di ingegneria costiera*, Salerno, 7-9 Novembre 2001.

Giamio C. (a cura di), *Mobilità sostenibile*, in "Urbanistica Informazioni", n. 217, gennaio-febbraio 2008, pp. 7-30.

Iannone Fedele (a cura di), *Glossario di logistica economica. Trasporti, terziarizzazione e territorio*, Università Federico II di Napoli, 2004.

INU - Istituto Nazionale di Urbanistica (a cura di Properzi P.), *Rapporto dal Territorio 2005*, INU Edizioni s.r.l., Roma 2006.

Irish Marine Institute, *Marine industries global market analysis*, in *Marine Foresight Series* n.1, Douglas-Westwood Limited, Irlanda marzo 2005.

ISTAT (a cura di Paradisi F. e Brunini C.), *Le infrastrutture in Italia. Un'analisi provinciale della dotazione e della funzionalità*, ISTAT Informazioni n. 7, Roma 2006.

Istituto Tagliacarte, *La dotazione di infrastrutture nelle province italiane*, Roma, 7 giugno 2006.

La Camera F., *Valutazione ambientale*, Quaderni ORSA, Palermo 2005.

Lombard P.L. e Malocchi A., *Navigazione e ambiente. Un confronto con i costi esterni delle altre modalità di trasporto*, Franco Angeli, Milano 2001.

Maffioletti S. e Rocchetto S., *Infrastrutture e paesaggi contemporanei*, Il Poligrafo casa editrice, Padova 2002.

Manti E. (a cura di), *Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano. Piani e Sistemi di Gestione dell'Ambiente Urbano*, Formez, 2006.

Merletto G. (a cura di), *Osservatorio sulle politiche per la mobilità urbana sostenibile. Gli Strumenti per la Programmazione*, Rapporto periodico n. 5, ISFORT - Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti, Roma 2006.

Musso E. Ferrari C. Benacchio M. Bacci E., *Porti, lavoro, economia. Le regioni portuali di fronte alla rivoluzione logistica*, CEDAM, Padova 2004.

NEA Transport research and training BV (a cura di), *TEN-STAC. Scenarios, Traffic Forecasts and Analysis of Corridors on the Trans-European network*, studio commissionato dalla Commissione Europea, 31 agosto 2004.

Nobile P. (a cura di), *Grandi opere infrastrutturali e territorio*, in "Urbanistica Informazioni", n. 214, luglio-agosto 2007, pp. 7-36.

Ombuen S., Ricci M., Segnalini O., *I Programmi complessi. Innovazione e piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano 2000.

Pareglio S., *Ambiente d energia: entrando nel merito delle scelte del nuovo piano*,

Atti del XXVI Congresso nazionale INU, Ancona, 17-19 aprile 2008.

Palazzari V., *I nostri porti soffocano*, in *Gli imperi del Mare*, "Limes", n. 4/2009, giugno 2006, pp. 217-223.

Pålsson C. e Bengtsson N. (a cura di), *OPTIMAR – Benchmarking strategic options for European shipping and for the European maritime transport system in the horizon 2008-2018*, Lloyd's Register - Fairplay Research, studio commissionato dalla Commissione Europea, Göteborg, settembre 2008.

Paolini M. e Caruso M., *Il Mediterraneo nell'Oceano Mondo*, in *Il Mare Nostro è degli altri*, Supplemento di "Limes", n. 3/2009, giugno 2009, pp. 9-20.

Pavia R., *Progetti urbani per la riqualificazione del waterfront*, in "Urbanistica DOSSIER", n. 99, novembre/dicembre 2007, pp. 49-51.

Pellecchia D., *Le Valutazioni ambientali. Sinergie necessarie*, in "Costruire", n. 285, febbraio 2007, pp. 26-29.

PLANCO Consulting GmbH (a cura di), *TEN-Invest. Transport Infrastructure Costs and Investments between 1996 and 2010 on the Trans-European Transport Network and its Connection to Neighbouring Regions, including an Inventory of the Technical Status of the Transport-European Transport Network for the Year 2000. Final Report*, studio commissionato dalla Commissione Europea, Essen, 2003.

Razzini A., *Autorità Portuali: Enti locali o agenzie di sviluppo?*, in Atti del convegno *Giornate italiane di ingegneria costiera*, Salerno, 7-9 Novembre 2001.

Regione Piemonte (a cura di Ferrero G.), *Valutare i programmi complessi*, L'Artista Editrice, Savigliano 2004.

Riganti P., *Città, attività, spostamenti. La pianificazione della mobilità urbana*. Carocci editore, Roma 2008.

Righelato R. e Spracklen D. V., *Carbon mitigation by biofuels or by saving and restoring forests?*, in "Science", vol. 317, 17 agosto 2007, p. 902.

Siviero L., *Nuova centralità del Mezzogiorno e Localizzazione di strutture logistiche in ambito portuale*, Atti della VI Riunione scientifica annuale della società italiana degli economisti dei trasporti "Trasporti e politiche economiche", Palermo 2003.

Siviero L., *Itinerari trasversali mediterranei ed intermodalità mare-ferro*, Atti della VII Riunione scientifica annuale della società italiana degli economisti dei trasporti "I trasporti e l'Europa: politiche, infrastrutture, concorrenza", Genova 2004.

Talia M., *Progettazione Urbana. La sfida dell'approccio integrato*, in "Il giornale dell'architettura", n. 61, aprile 2008, p. 4 del Rapporto Ambiente.

Tetraplan A/S (a cura di), *TRANSvisions. Report on Transport Scenarios with a 20 and 40 Year Horizon - Developing a set of long-term scenarios (2030-2050) for transport and mobility in Europe*, studio commissionato dalla Commissione Europea, Copenhagen, marzo 2009.

Tomasicchio U., *Manuale di ingegneria portuale e costiera*, Editoriale Bios, Cosenza 2001.

Van der Borg J., *La teoria ciclica dello sviluppo dei sistemi urbani*, in S.C. Bertuglia e

A. La Bella (a cura di), *I sistemi urbani*, vol.I, Franco Angeli, Milano, 1991.

Vinci I., *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni novanta*, Franco Angeli, Milano 2002.

Documenti di programmazione e atti di indirizzo

Commissione europea, *Europa 2000. Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario*, Comunicazione della Commissione, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo 1991.

Commissione delle Comunità Europee, *Libro bianco. La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, COM(2001) 370, Bruxelles, 12 settembre 2001.

Commissione delle Comunità Europee, *Gruppo ad alto livello sulla Rete Transeuropee di Trasporto. Rapporto* (Rapporto Van Miert), Bruxelles, 27 giugno 2003.

Commissione delle Comunità Europee, *Strategia tematica per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino*, COM(2005) 504 def., Bruxelles, 24 ottobre 2005.

Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo relativa ad una Strategia tematica sull'ambiente urbano*, COM(2005)718 def., Bruxelles, 11 gennaio 2006.

Commissione delle Comunità Europee, *Libro verde. Verso la futura politica marittima dell'Unione: Oceani e mari nella visione europea*, COM(2006) 275 def., Bruxelles, 7 giugno 2006.

Commissione delle Comunità Europee, *Mantenere l'Europa in movimento - una mobilità sostenibile nel nostro continente. Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea*, COM(2006) 314 def., Bruxelles, 22 giugno 2006.

Commissione delle Comunità Europee, *Relazione al Parlamento e al Consiglio: Valutazione della gestione integrata delle zone costiere (GIZC) in Europa*, COM(2007) 308 def., Bruxelles, 7 giugno 2007.

Commissione delle Comunità Europee, *Una politica marittima integrata per l'Unione Europea*, COM(2007) 575 def., Bruxelles, 10 ottobre 2007.

Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione su una politica europea dei porti*, COM(2007) 616 def., Bruxelles, 18 ottobre 2007.

Commissione delle Comunità Europee, *Obiettivi strategici e raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018*, COM(2009) 8 def., Bruxelles, 21 gennaio 2009

Consiglio europeo di Lisbona, *Conclusioni della Presidenza*, Lisbona 23-24 marzo 2000.

Consiglio Europeo di Göteborg, *Conclusioni della Presidenza*, Göteborg, 15-16 Giugno 2001.

Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, *Linee Guida per la redazione dei Piani*

Regolatori Portuali, Roma, giugno 2004.

European Commission, *Trans-European Transport Network. TEN-T priority projects*, Directorate-General for Energy and Transport, Bruxelles, 2002.

European Commission, *Trans-European Transport Network. TEN-T priority axes and projects 2005*, Directorate-General for Energy and Transport, Bruxelles, 2005.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006. Versione aggiornata a seguito della revisione di metà periodo*, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, 2004.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti. Anno 2003 con elementi informativi del 2004*, Roma, 2005.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Consulta Generale dell'Autotrasporto e della Logistica, *Piano per la Logistica. Un programma di settore per la competitività del Sistema Paese*, Roma, gennaio 2006.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Consulta Generale dell'Autotrasporto e della Logistica, *Primi elementi per il nuovo Piano Nazionale della Logistica.*, Roma, 28 luglio 2010.

Ministero delle Infrastrutture, *Programma Operativo Nazionale Convergenza "Reti e mobilità" 2007-2013*, 20 novembre 2007.

Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, giugno 2007.

Ministero dei Trasporti, *Piano Generale della Mobilità (Legge Finanziaria 2007). Linee Guida*, Roma, Ottobre 2007.

Ministero dei Trasporti e della Navigazione, *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica*, Servizio Pianificazione e Programmazione, 2001.

Ministero dei Trasporti e della Navigazione, *Strumento Operativo per il Mezzogiorno*, Servizio Pianificazione e Programmazione, 2001.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento delle Politiche Comunitarie, *Strategia europea per lo Sviluppo Sostenibile. Rapporto 2007 - ITALIA*, 2007.

Raccomandazione 2002/413/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa all'*attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa*, Bruxelles 30 maggio 2002.

Risoluzione P6_TA(2006)0367 del Parlamento europeo sulla *strategia tematica sull'ambiente urbano* (2006/2061(INI)), Strasburgo 26 settembre 2006.

Regione Liguria, *Interreg IIIB – MEDOCC. Projet SecurMed. Approche interrégionale et transnationale en matière de sécurité maritime et de défense de l'environnement dans la méditerranée occidentale*, Synthèse du Rapport Final général, 2007.

Regione Siciliana, *Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità – Piano Direttore. Indirizzi strategici ed interventi prioritari del sistema di trasporto e della mobilità generale in Sicilia*, Assessorato Turismo Comunicazioni e Trasporti – Dipartimento

Trasporti e Comunicazioni, 2002.

Regione Siciliana, *Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità – Piano Attuativo del Trasporto delle Merci e della Logistica*, Assessorato Turismo Comunicazioni e Trasporti – Dipartimento Trasporti e Comunicazioni, 2004.

Regione Siciliana, *Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità – Piani Attuativi del Trasporto stradale, ferroviario, marittimo ed aereo*, Assessorato Turismo Comunicazioni e Trasporti – Dipartimento Trasporti e Comunicazioni, 2004.

Regione Siciliana, *Studio di fattibilità e procedure attuative per il riassetto complessivo delle modalità di trasporto della Regione Siciliana*, Assessorato Turismo Comunicazioni e Trasporti – Dipartimento Trasporti e Comunicazioni, 2004.

Regione Siciliana, *Valutazione di un testo legislativo per l'ammissibilità in ambito comunitario di aiuti ambientali per il rilancio del trasporto combinato strada-mare nella Regione Siciliana*, Assessorato Turismo Comunicazioni e Trasporti – Dipartimento Trasporti e Comunicazioni, 2003.

Regione Siciliana, *Interreg IIIB – MEDOCC. ACE - Accessibilità e Intermodalità. Sistemi informativi territoriali dei trasporti*, Assessorato Turismo Comunicazioni e Trasporti – Dipartimento Trasporti e Comunicazioni, 2004.

Regione Siciliana, *Interreg IIIB – MEDOCC. ReMoMed – Réseau européen intermodal pour un développement intégré des espaces de la Méditerranée occidentale*, Assessorato Turismo Comunicazioni e Trasporti – Dipartimento Trasporti e Comunicazioni, 2006.

Regione Siciliana, *Interreg IIIB – MEDOCC. SecurMed – Approche interrégionale et transnationale en matière de sécurité maritime et de défense de l'environnement dans la méditerranée occidentale*, Assessorato Turismo Comunicazioni e Trasporti – Dipartimento Trasporti e Comunicazioni, 2007.

Regione Siciliana, *Programma Operativo Regionale Sicilia 2000-2006*, approvato con Decisione CE C(2000)2348, 8 agosto 2000.

Regione Siciliana, *Programma Operativo Regionale Sicilia 2007-2013*, adottato con Decisione CE C(2007)4249, 2 agosto 2007.

Sviluppo Italia SpA, *Le autostrade del mare. Principi ed indirizzi progettuali di riferimento*, Roma, ottobre 2000.

Sviluppo Italia SpA, *Analisi di mercato della portualità. Opportunità di sviluppo dell'Hub di Augusta*, studio commissionato dalla Regione Siciliana, Roma, Dicembre 2006.

Normativa comunitaria

Decisione 1692/96/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996 sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti.

Decisione 884/2004/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che modifica la decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti.

Decisione 2006/702/CE del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli *orientamenti strategici comunitari in materia di coesione*.

Direttiva del Consiglio 85/337/CEE del 27 giugno 1985, concernente *la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*.

Direttiva del Consiglio 95/21/CE del 19 giugno 1995, relativa al *controllo delle navi da parte dello Stato di approdo*.

Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente *la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*.

Direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2002, relativa all'*istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione e che abroga la direttiva 93/75/Cee del Consiglio*.

Direttiva 2004/17/CE del 31 marzo 2004, che *coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali*.

Direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al *coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi*.

Regolamento (CE) n. 807/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che *modifica il Regolamento (CE) n. 2236/95 del Consiglio che stabilisce regole generali per l'assegnazione d'aiuti finanziari comunitari nel campo delle reti transeuropee*.

Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al *Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del Regolamento (CE) n. 1783/1999*.

Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante *disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il Regolamento (CE) n. 1260/1999*.

Regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, dell'8 dicembre 2006, che stabilisce *modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale*.

Trattato sull'Unione Europea (92/C 191/01) del 7 febbraio 1992.

Trattato di Roma (CEE) del 25 marzo 1957. Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea.

Normativa nazionale e regionale

Circolare 15 ottobre 2004 n. 17778 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sull'applicazione delle *Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali (Articolo 5 della legge n. 84/1994)*.

Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante *Nuovo codice della strada*.

Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422, recante *Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante *Norme in materia ambientale*.

Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*.

Decreto Legislativo 8 novembre 2006, n. 284, recante *Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*.

Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, recante *Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*.

Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, recante *Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni*.

Legge Nazionale 28 gennaio 1994, n. 84, recante *Riordino della legislazione in materia portuale*.

Legge Nazionale 11 febbraio 1994, n. 109, recante *Legge quadro sui lavori pubblici*.

Legge Nazionale 24 novembre 2000, n. 340, recante *Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi*.

Legge Nazionale 27 dicembre 2006, n. 296, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge Finanziaria 2007)*.

Legge Regionale 14 giugno 1983, n. 68, recante *Norme per la predisposizione del piano regionale dei trasporti, per la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali nel territorio siciliano e per il collegamento con le isole minori*.

Legge Regionale 2 agosto 2002, n. 7, recante *Norme in materia di opere pubbliche. Disciplina degli appalti di lavori pubblici, di fornitura di servizi e nei settori esclusi*.

Legge Regionale 19 maggio 2003, n. 7, recante *Modifiche e integrazioni alla Legge Regionale 2 agosto 2002, n. 7. Disposizioni in materia di acque sotterranee ed in materia urbanistica*.

Legge Regionale 21 agosto 2007, n. 20, recante *Modifiche ed integrazioni alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, come introdotta dalla legge regionale 2 agosto 2002, n. 7 e successive modifiche e integrazioni, recante norme in materia di lavori pubblici. Disposizioni in materia di prevenzione e sicurezza dei lavoratori nei cantieri edili. Proroga di termini in materia di edilizia agevolata e convenzionata. Disposizioni in materia di finanziamenti agevolati e contributi del POR Sicilia 2007-2013*.