

Servizio di Valutazione indipendente del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020

IN CHE MODO GLI INVESTIMENTI NELLE AREE LOGISTICHE INTEGRATE STANNO CONTRIBUENDO A RAFFORZARE LA PORTUALITÀ DEL MEZZOGIORNO?

Dicembre 2024



p.

3

EXECUTIVE SUMMARY

9

1. CONTESTO PROGRAMMATICO, OGGETTO DELLA VALUTAZIONE E SCELTE METODOLOGICHE

10

1.1 Le Aree Logistiche Integrate

15

1.2 Valutare le ALI

17

1.3 Domande di valutazione, metodo e
strumenti di indagine

22

2. I RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

23

2.1 La Teoria del Cambiamento alla prova
dell'attuazione

30

2.2 La sfida della governance multilivello

36

2.3 Le realizzazioni: porti più profondi,
banchine più lunghe e migliori (ma limitate)
connessioni retroportuali

46

2.4 Le ricadute sulla competitività e
specializzazione del sistema portuale e
retroportuale

52 3. LE OPPORTUNITÀ DEL PNC E DEL PNRR PER LA PORTUALITÀ, LA LOGISTICA INTEGRATA E LA SOSTENIBILITÀ

59 4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

- 61 4.1 Il posizionamento dei porti del Mezzogiorno e le leve per la competitività
 - 65 4.2 Evidenze della valutazione (in pillole)
-

74 RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E NORMATIVI

Credits

Foto copertina: © APStudio – Depositphoto

Foto indice: "Risalire" di Francesco Pio Di Martino. Contest creativo 2021 "Il mio territorio e le sue Infrastrutture, tra storia e futuro" nell'ambito del Piano di Comunicazione del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020

EXECUTIVE SUMMARY

SVILUPPARE E MIGLIORARE IL TRASPORTO MARITTIMO, I PORTI, I COLLEGAMENTI MULTIMODALI

Nell'ambito della Programmazione 2014-2020 e dell'Obiettivo Tematico 7 *Mobilità sostenibile di persone e merci*, le "Aree Logistiche Integrate" (ALI) sono state introdotte dal Programma Operativo Nazionale Infrastrutture e Reti 2014-2020 (PON leR) per dare attuazione alla priorità di investimento dell'Unione europea *Sviluppare e migliorare i sistemi di trasporto ecologici e a bassa emissione di carbonio, tra cui il trasporto per le vie navigabili interne e quello marittimo, i porti, i collegamenti multimodali e le infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile* (priorità 7c).

LE AREE LOGISTICHE INTEGRATE (ALI)

Le ALI costituiscono lo strumento a cui è affidato il delicato compito di dare seguito, alla scala territoriale più opportuna e in complementarità con i Programmi Operativi Regionali (POR) delle regioni interessate dal Programma (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), agli **interventi di miglioramento dell'accessibilità marittima, aumento selettivo della capacità portuale, miglioramento delle connessioni di ultimo miglio stradali e ferroviarie**.

Le ALI si caratterizzano per una governance multilivello, incentrata su un percorso partenariale in grado di consentire il coinvolgimento di tutte le amministrazioni e degli *stakeholder* interessati alla programmazione e all'attuazione degli interventi.

Il PON leR ha individuato cinque ALI: ALI del sistema pugliese-lucano, che comprende i porti di Bari, Brindisi, Manfredonia e Taranto; ALI del sistema campano, che include i porti di Napoli e Salerno; ALI del polo logistico di Gioia Tauro; ALI del Quadrante occidentale della Sicilia, che interessa i porti di Palermo e Termini Imerese; ALI del Quadrante orientale della Sicilia, i cui porti di pertinenza sono Augusta, Catania e Messina.

Le ALI non sono delimitate dal punto di vista territoriale poiché comprendono, oltre al sistema portuale di riferimento, i retroporti e gli interporti che, pur non confinanti con il porto di riferimento, sono stati ritenuti componenti dello stesso sistema trasportistico.

L'INVESTIMENTO VALUTATIVO SULLE ALI

In ragione della novità della modalità attuativa rappresentata dalle ALI, nell'ambito del servizio di valutazione indipendente del PON leR si è dato seguito sia ad **una valutazione di implementazione**, per individuare e seguire, nel tempo, il percorso di costituzione, le modalità attuative, la “tenuta” del quadro logico e della teoria del cambiamento sottesi al Programma, che ad **una valutazione incentrata su realizzazioni e primi risultati**.

Il presente Rapporto è frutto dell'indagine e delle analisi condotte nel corso del 2024, riprende alcuni elementi conoscitivi già messi a fuoco nei precedenti rapporti e può, in ragione dello stato di avanzamento dei progetti, contribuire ad una riflessione più approfondita sulle potenzialità dello strumento delle ALI e sui risultati degli investimenti a cui si è dato attuazione.

Negli ultimi anni si sono registrati significativi cambiamenti nel contesto di riferimento del Programma e consistenti risorse sono state indirizzate verso le stesse tematiche e gli stessi territori delle ALI, proprio per realizzare interventi di aumento selettivo della capacità portuale, investimenti relativi all'ultimo/penultimo miglio ferroviario e stradale, misure di efficientamento energetico dei porti, ecc.

I QUESITI VALUTATIVI

Le domande di valutazione sono state pertanto formulate nel seguente modo:

- **In che modo le ALI sono state uno strumento per pianificare e attuare strategie per la crescita della competitività delle aree portuali e retroportuali?**
- **In che modo gli investimenti del PON leR hanno contribuito a rafforzare la portualità del Mezzogiorno?**
- **Qual è il contributo atteso dagli interventi finanziati dalle ALI anche in relazione agli altri progetti di rafforzamento del sistema portuale e retroportuale finanziati da altri piani e programmi, in primis il PNRR e il PNC, nel raggiungimento dell'obiettivo di migliorare la competitività del sistema portuale e interportuale del Mezzogiorno?**

IL METODO UTILIZZATO

La valutazione ha adottato diversi approcci con l'obiettivo di **garantire una triangolazione di metodi e dati**. L'**analisi desk** dei documenti di programmazione (Accordo di partenariato, Programma Operativo Nazionale) e dei documenti attuativi relativi al Tavolo di coordinamento centrale e ai Tavoli locali (Accordi di Adesione, Documenti di Strategia e Progetti delle ALI, verbali delle riunioni dei TTL e del partenariato economico e sociale) ha consentito la **ricostruzione della teoria del cambiamento** (*Theory of Change*, TOC) che sottende il Programma, con particolare riferimento all'Asse II. La teoria del cambiamento delle Aree Logistiche Integrate è stata poi testata ed arricchita attraverso **momenti di confronto con i policy maker coinvolti** a vario titolo nella definizione della strategia e nell'attuazione delle azioni. Contestualmente, si è proceduto all'**analisi dei dati del sistema di monitoraggio del Programma** che hanno permesso di mettere a fuoco l'avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi pianificati.

L'esigenza di raccogliere elementi qualitativi relativi al contesto di riferimento delle Azioni del Programma, alle modalità di attuazione dei singoli interventi (elementi di criticità, soluzione adottabili e adottate) ha poi suggerito la conduzione di un'attività di **indagine diretta con il coinvolgimento dei Segretari Generali delle Autorità di Sistema Portuale (AdSP)**, responsabili del coordinamento delle ALI.

PRINCIPALI RISULTATI ED EVIDENZE

La valutazione ha potuto apprezzare il valore aggiunto di un approccio che ha indotto al confronto tra livelli e sistemi territoriali differenti. In più casi, l'**attività di definizione della strategia elaborata per le ALI è stata trasferita e valorizzata in altri contesti di pianificazione (ZES, PNRR, PNC)**.

LE POTENZIALITÀ DI UNA GOVERNANCE MULTILIVELLO

Le ALI hanno mostrato di avere il potenziale per migliorare la sinergia tra porti e infrastrutture logistiche, per evitare duplicazioni di competenze e favorire la specializzazione delle infrastrutture.

La specializzazione delle infrastrutture portuali è emersa come un punto cruciale per evitare competizioni interne e migliorare l'efficienza, anche se molta strada è ancora da percorrere. La mancanza di una cabina di regia permanente e strutturata a livello centrale è riconosciuta quale uno degli ostacoli principali per una pianificazione strategica coerente e capace di abbracciare un'ottica di medio-lungo periodo anche volta al contenimento di divari territoriali.

La concertazione tra gli enti non è stata, tuttavia, sempre sufficiente a contenere resistenze burocratiche e disomogeneità negli adempimenti necessari. La complessità burocratica e la mancanza di capacità tecniche a livello locale hanno impedito, o reso più complessa, l'efficace implementazione dei progetti. Talvolta, proprio la compresenza di enti di natura diversa, con differenti logiche e procedure, ha rallentato le decisioni strategiche e ostacolato il funzionamento armonico del sistema logistico.

LA SELEZIONE "PARTECIPATA" DELLE PROGETTUALITÀ

Attraverso il meccanismo delle ALI è stato possibile raccogliere un parco progetti ricco e articolato di oltre 100 interventi prioritari per un importo complessivo di quasi 2,5 miliardi di euro. Circa un quarto dei progetti, a seguito dell'istruttoria condotta dal Tavolo Centrale di Coordinamento, è stato poi valutato "maturo per il PON IeR" per un importo di 440 milioni di euro.

Alla fine del 2024, **17 interventi tra dragaggi, allungamento di moli e banchine e collegamenti intermodali sono stati finanziati dal PON per un totale di 339,4 milioni di euro**, di cui 11 in esito al processo di selezione tramite ALI per un importo di circa 200 milioni di euro. Nove interventi sono conclusi, mentre gli altri otto termineranno entro il primo bimestre del 2026.

Le AdSP hanno dimostrato una buona capacità attuativa, in termini di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi; non sono mancati elementi di criticità che hanno riguardato soprattutto la tempistica delle procedure di approvazione dei progetti, in particolare per l'acquisizione dei necessari pareri ambientali. Sul processo di ammissione a finanziamento, soprattutto per gli interventi di ultimo miglio, hanno inoltre influito le successive decisioni di riprogrammazione, e gli impatti sulla dotazione dell'Asse II del Programma, e la conseguente necessità di attivare le necessarie misure atte a garantire la copertura finanziaria dei diversi interventi giudicati ammissibili a finanziamento.

La concomitanza della realizzazione degli interventi con eventi straordinari, come la pandemia di Covid-19 e la guerra in Ucraina, ha comportato poi significativi aumenti dei costi. Alcuni investimenti in collegamenti ferroviari sono stati rinviati o spostati su altre fonti di finanziamento per difficoltà legate ai tempi di approvazione dei progetti e di coordinamento tra i diversi enti coinvolti nell'attuazione, tra cui: enti territoriali, ANAS e RFI.

Persistono inoltre alcune criticità strutturali e organizzative che limitano ancora il potenziale di sviluppo delle realtà portuali e retroportuali, come l'inadeguatezza della pianificazione urbanistica e infrastrutturale, l'obsolescenza delle infrastrutture, la separazione delle funzioni, la mancanza di integrazione con i territori retrostanti, la frammentazione delle politiche portuali e l'insana competizione che, spesso, ne discende.

COMPETITIVITÀ E SPECIALIZZAZIONE DEI PORTI

Nel complesso gli interventi promossi dal Programma (lavori di escavo dei fondali, dragaggi, prolungamento e completamento moli, adeguamento delle banchine, collegamenti stradali e ferroviari) hanno permesso di compiere progressi apprezzabili per la risoluzione di alcune delle questioni ritenute più pressanti, per il miglioramento della competitività del sistema portuale dell'area target del Programma nel panorama internazionale e per la valorizzazione delle peculiarità di ciascun porto in un'ottica di maggiore specializzazione.

Le prospettive di sviluppo appaiono incoraggianti: da un lato, i recenti investimenti infrastrutturali, supportati da fondi europei e nazionali, stanno contribuendo a trasformare molti porti in hub più moderni, più accessibili per navi di grande stazza e con un miglior livello di sostenibilità; dall'altro la collocazione geografica delle aree interessate dagli interventi del programma, al centro del Mediterraneo, rappresenta un riconosciuto vantaggio competitivo, anche per effetto di alcuni fenomeni in atto, quali il *reshoring* e il *nearshoring*, che stanno conducendo a una nuova regionalizzazione dei traffici.

SFIDE E PROSPETTIVE FUTURE

L'istituzione della Zona Economica Speciale unica (ZES), attivata a partire dal 1° gennaio 2024 e che integra le precedenti otto ZES territoriali, comprendendo l'intero Mezzogiorno, mira ad ampliare la portata dello strumento. Si tratta di un salto di scala, che potrebbe favorire una visione strategica unitaria facendo leva su vantaggi fiscali, semplificazioni amministrative e agevolazioni per le imprese, ma anche sullo sviluppo infrastrutturale attraverso il potenziamento delle infrastrutture materiali (porti, strade, ferrovie) e immateriali (logistica, digitalizzazione) per migliorare la connessione delle regioni meridionali con i mercati nazionali e internazionali.

In tale contesto, appare dunque fondamentale puntare su servizi portuali di alta qualità e sulla diversificazione delle funzioni. La creazione di poli specializzati dimostra che la specializzazione può generare valore aggiunto e attrarre nuovi investimenti. Altrettanto importante è il rafforzamento delle connessioni retroportuali per integrare i porti con le filiere logistiche nazionali e internazionali.

Il percorso di sviluppo intrapreso richiede continuità e ulteriori investimenti, i porti sostenuti dal Programma affrontano sfide significative, ma hanno saputo sin qui valorizzare le opportunità offerte.

Il PNRR e il PNC, seppur con tempistiche stringenti, si muovono in questa direzione, con un forte accento sui temi della sostenibilità e della digitalizzazione. In tale contesto appaiono dirimenti la funzione di regia tra le AdSP, la capacità di gestione tecnica delle AdSP e, non ultimo, un raccordo più stretto e sinergico tra le AdSP e gli operatori privati.



1. CONTESTO PROGRAMMATICO, OGGETTO DELLA VALUTAZIONE E SCELTE METODOLOGICHE

Foto: "Speranza" di Andrea Marino. Contest creativo 2021 "Il mio territorio e le sue Infrastrutture, tra storia e futuro" nell'ambito del Piano di Comunicazione del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020

1.1 LE AREE LOGISTICHE INTEGRATE

Le "Aree Logistiche Integrate" (ALI) sono state introdotte dal Programma Operativo Nazionale Infrastrutture e Reti 2014-2020 (PON IeR) al fine di dare attuazione, nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 7 alla priorità 7c *Mobilità sostenibile di persone e merci*, alla priorità di investimento *Sviluppare e migliorare i sistemi di trasporto ecologici e a bassa emissione di carbonio, tra cui il trasporto per le vie navigabili interne e quello marittimo, i porti, i collegamenti multimodali e le infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile* così come definita dell'Unione Europea (UE) e per concorrere al risultato atteso (RA) del *miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale* (RA 7.2) così come individuato dall'Accordo di Partenariato (AP) 2014-2020.

Le ALI costituiscono lo strumento a cui è affidato il delicato compito di dare attuazione, alla scala territoriale più opportuna e in complementarietà con i Programmi Operativi Regionali (POR) delle regioni interessate dal Programma¹, agli interventi di:

- miglioramento dell'**accessibilità marittima**;
- aumento selettivo della **capacità portuale**;
- miglioramento delle **connessioni di ultimo miglio stradali e ferroviarie**.

Il Programma, nell'ambito dell'Asse II, definisce due linee di Azione: l'Azione II.1.1, finalizzata al sostegno di opere di riqualificazione, potenziamento, adeguamento infrastrutture portuali, e l'Azione II.1.2 per interventi di collegamento, raccordo, adeguamento e potenziamento stradale e ferroviario delle aree portuali e retroportuali.

Le ALI si caratterizzano per una **governance multilivello, incentrata su un percorso partenariale in grado di consentire il coinvolgimento di tutte le amministrazioni e degli stakeholder interessati alla programmazione e all'attuazione degli interventi**.

¹ Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia.

L'idea di una *governance* allargata per la programmazione degli interventi strategici in tema di infrastrutture di trasporto a valere sul PON IeR comincia a manifestarsi già nel ciclo di programmazione 2007-2013, quando la centralizzazione della gestione del PON in capo all'Autorità di Gestione (AdG) aveva incontrato alcune difficoltà nel presidio delle progettualità di scala locale. Anche il richiamo contenuto nel "documento Barca" (Barca, 2009) ad un approccio *place-based*, che possa dare centralità alle specificità del territorio e alle competenze degli attori territoriali, come leva per una maggiore efficienza ed efficacia delle politiche di coesione, ha contribuito a ricercare e sperimentare una *governance* multilivello per il coordinamento degli interventi, sin dalla fase progettuale. In tal senso si esprimeva anche la valutazione del PON Reti e Mobilità 2007-2013, riconoscendo come positive alcune esperienze di tavoli partenariali (Ecorys, 2016, p. 125).

Una *governance* allargata e multilivello era anche in linea con gli impegni presi dall'Italia nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) nell'ottica di riorganizzare il comparto portuale per rilanciare la competitività del settore e vincere le sfide con i grandi porti del nord Europa (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2014, p. 37) e con le raccomandazioni del Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma 2014 che prescrivevano all'Italia di adottare provvedimenti al fine di potenziare la gestione portuale e i collegamenti tra i porti e l'entroterra (Consiglio dell'Unione Europea, 2014, p. 6).

Ad avvio del PON - come evidenziato nell'approfondimento valutativo sul contesto di attuazione delle Aree Logistiche Integrate (Ecorys, Università Bocconi, 2019, p. 20) - il cosiddetto decreto "Sblocca Italia"² ha dato impulso a un moto rinnovatore sul tema della portualità e della logistica italiani.

² Decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014, coordinato con la Legge di conversione (Legge 11 novembre 2014, n. 164), recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 262 dell'11 novembre 2014.

In virtù di tale decreto, nel 2014 il Governo ha adottato il Piano Strategico Nazionale sulla Portualità e sulla Logistica (PSNPL)³ e ha dato seguito al decreto legislativo relativo alla “Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla Legge 28 gennaio 1994, n. 84”.

Nello specifico, l'Accordo di Partenariato prevedeva che le ALI:

- includessero un **sistema portuale**, eventuali retroporti, interporti o piattaforme logistiche e le rispettive connessioni ai corridoi multimodali della rete TEN-T;
- favorissero la **specializzazione dei porti** e la costituzione di **reti di collaborazione**, nell'ottica di generare sinergie tra infrastrutture portuali, evitare effetti di spiazzamento e cannibalizzazione e gestire in maniera coordinata il fenomeno del **gigantismo navale**;
- perseguissero l'**ottimizzazione della filiera procedurale**, anche attraverso l'interoperabilità tra i sistemi/piattaforme telematiche in via di sviluppo (Sportello Unico Doganale, Sportello marittimo, ecc.), in logica single window / one stop shop (doganale, ma non solo) al fine di garantire tempi di sdoganamento più certi e veloci, accrescere la produttività, ridurre i tempi morti e, di conseguenza, l'impatto ambientale delle operazioni.

³ Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 26 agosto 2015. Il PSNPL enfatizza l'importanza delle reti e dei retroporti e, in relazione all'obiettivo 4. Integrazione del sistema logistico, definisce le Misure per incentivare l'integrazione delle catene logistiche e delle attività manifatturiere e logistiche (Azione) (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2014, pp. 184-185), che vengono ricondotte a tre differenti linee di attività: 4.1. Istituzione delle ALI nelle Regioni meno sviluppate, nel duplice ruolo di interlocutore di qualità del sistema e soggetto titolato alla promozione di interventi integrati di sviluppo, attuabili anche attraverso meccanismi di cofinanziamento sui fondi strutturali, per i quali le AdSP saranno il soggetto promotore capofila; 4.2. Promozione di “Accordi di Partenariato di Filiera” fra sistemi portuali, gestori di piattaforme logistiche ed eventualmente di servizi di collegamento; 4.3. Misure per l'incentivazione della localizzazione di attività manifatturiere e logistiche nelle aree portuali nazionali e nelle ALI del Mezzogiorno. Incentivazione della riutilizzazione delle aree industriali dismesse e di aree disponibili all'interno delle circoscrizioni portuali per la localizzazione di attività manifatturiere e logistiche.

Il PON IeR, dando seguito alle indicazioni in merito riordino delle Autorità Portuali in Autorità di Sistema Portuale contenute nel PSNPL, e tenuto conto della collocazione geografica e delle progettualità già in essere, ha individuato cinque ALI:

- ALI del sistema pugliese – lucano, che comprende i porti di Bari, Brindisi, Manfredonia e Taranto;
- ALI del sistema campano, che include i porti di Napoli e Salerno;
- ALI del polo logistico di Gioia Tauro, che riguarda il porto di Gioia Tauro;
- ALI del Quadrante occidentale della Sicilia, che interessa i porti di Palermo e Termini Imerese;
- ALI del Quadrante orientale della Sicilia, i cui porti di pertinenza sono Augusta, Catania e Messina.

Le ALI non sono delimitate dal punto di vista territoriale poiché comprendono, oltre al sistema portuale di riferimento, i retroporti e gli interporti che, pur non confinanti con il porto di riferimento, sono componenti dello stesso sistema trasportistico.

Figura 1. Aree Logistiche Integrate: porti e interporti di riferimento



Fonte: [sito del Programma](https://ponir.mit.gov.it/interventi/aree-logistiche-integrate) (<https://ponir.mit.gov.it/interventi/aree-logistiche-integrate>)

1.2 VALUTARE LE ALI

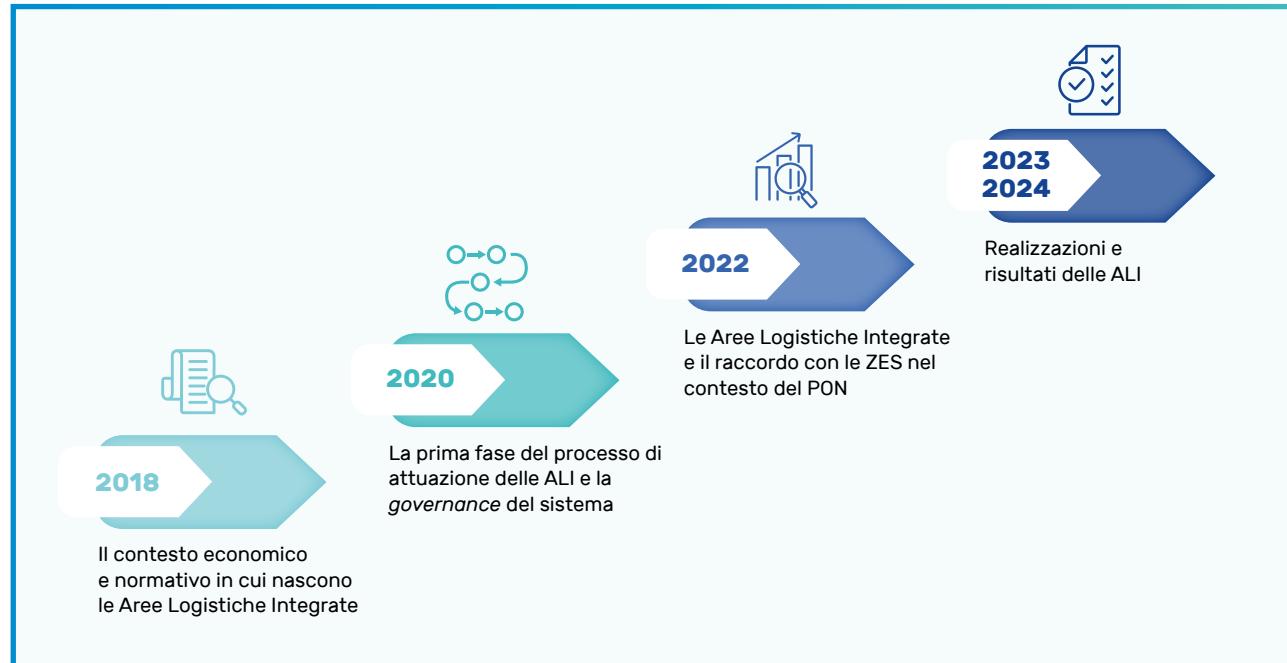
In accordo con l'Autorità di Gestione del Programma (AdG), le cinque ALI individuate dal PON IeR sono state **oggetto di valutazione** nella fase di costituzione e nell'operatività.

In ragione della novità della modalità attuativa rappresentata dalle ALI, si è dato seguito a:

- una **valutazione di implementazione** per analizzare il percorso di costituzione, le modalità attuative e i meccanismi effettivi di funzionamento, la “tenuta” del quadro logico e della teoria del cambiamento;
- una **valutazione incentrata su realizzazioni e primi risultati**.

La **Figura 2** evidenzia il processo e gli argomenti approfonditi; a ciascun aspetto è stato dedicato un Rapporto di valutazione.

Figura 2. Il processo e i prodotti della valutazione



Più in dettaglio, la valutazione ha preso avvio nel 2018 dall'analisi del contesto di attuazione delle Aree Logistiche Integrate. Il Rapporto tematico ***"Il contesto di attuazione delle Aree Logistiche Integrate - 2019"*** ha approfondito l'evoluzione delle dinamiche dei traffici marittimi che coinvolgono i porti del Sud Italia, con particolare attenzione ai traffici di contenitori, di rinfuse solide e Ro-Ro e all'esito dei nuovi strumenti di *governance* introdotti dalla riforma. È inoltre stata realizzata l'analisi quantitativa della ricaduta economica della riforma della governance portuale italiana, con il passaggio da Autorità Portuale ad Autorità di Sistema Portuale, sul sistema socioeconomico e sul sistema portuale del Mezzogiorno.

Nel 2020 - a tre anni dall'avvio del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 - il processo di valutazione, ha esaminato l'operatività, il valore aggiunto e la *governance* del meccanismo delle ALI, avviando una riflessione sulla sinergia tra queste ultime e lo strumento delle Zone Economiche Speciali (ZES) nello sviluppo della portualità del Mezzogiorno. Il Rapporto di Valutazione ha risposto ai tre quesiti seguenti: *"Che cosa ha prodotto la prima fase del processo di attuazione delle ALI?"*, *"In che misura la governance del sistema ha contribuito a promuovere un approccio partecipativo e un coinvolgimento attivo delle parti interessate?"* e *"In che misura l'istituzione delle Zone Economiche Speciali (ZES) produce effetti indiretti utili per le aree logistiche integrate (ALI)?"* (cfr. **Rapporto tematico "Le Aree Logistiche Integrate" - 2021**).

Nel corso del 2022, a fronte del percorso di indagine già svolto e in considerazione dei profondi mutamenti intervenuti con riferimento sia al contesto di attuazione (macroeconomico e programmatico), sia al quadro degli interventi ammessi a finanziamento a valere sul Programma, gli esiti dell'approfondimento sono stati aggiornati e integrati con riferimento alla verifica del percorso di implementazione e dello stato di attuazione degli interventi selezionati in ambito ALI e al permanere di elementi di valore aggiunto della programmazione ALI, anche in relazione all'evoluzione delle Zone Economiche Speciali (cfr. **Rapporto tematico "ZES per il rafforzamento della portualità del sud" - 2022**).

Nel 2023, considerato lo stato di attuazione degli interventi delle ALI finanziati dal PON IeR⁴, è parso opportuno rinviare la valutazione dei primi risultati degli interventi al 2024, ipotizzando che tutti gli interventi sarebbero stati tutti conclusi, e alle annualità successive, quando le opere saranno entrate in funzione da un ragionevole intervallo temporale. Nell'annualità 2023 sono stati dunque esaminati: i risultati prodotti dal meccanismo delle ALI, lo stato di realizzazione degli interventi finanziati, la relativa capacità di migliorare l'efficienza e l'attrattiva dei porti beneficiari degli interventi e, così, incidere sulla competitività marittima portuale e logistica (cfr. **Rapporto tematico “Le Aree Logistiche Integrate alla prova dell’attuazione: evidenze e risultati attesi” - 2023**).

Il presente Rapporto *In che modo gli investimenti nelle Aree Logistiche Integrate stanno contribuendo a rafforzare la portualità del Mezzogiorno?* è frutto delle analisi e dell'indagine condotte nel 2024, riprende alcuni elementi conoscitivi già messi a fuoco nei precedenti rapporti e può, in ragione dello stato di avanzamento dei progetti, contribuire ad una riflessione più approfondita sulle potenzialità dello strumento delle ALI e sui risultati degli investimenti a cui si è stato attuazione.

1.3 DOMANDE DI VALUTAZIONE, METODO E STRUMENTI DI INDAGINE

I quesiti che hanno guidato l'attività valutativa condotta nel corso del 2024 sono il risultato del processo di valutazione avviato nel lontano 2018 e rispondono alla volontà di riflettere sulle ALI in una fase più avanzata dell'attuazione del Programma.

Negli ultimi anni, da un lato si sono registrati significativi cambiamenti nel contesto di riferimento del Programma e, dall'altro, sono state indirizzate consistenti risorse verso le stesse tematiche e gli stessi territori proprio per realizzare interventi di aumento selettivo della capacità portuale, investimenti relativi all'ultimo/penultimo miglio ferroviario e stradale, misure di efficientamento energetico dei porti, ecc.

⁴ Per approfondire l'avanzamento degli interventi si rimanda alla lettura del paragrafo “Le realizzazioni: porti più profondi, banchine più lunghe e migliori (ma limitate) connessioni retroportuali”, p. 36.

Le domande di valutazione sono state pertanto formulate nel seguente modo:

- *In che modo le ALI sono state uno strumento per pianificare e attuare strategie per la crescita della competitività delle aree portuali e retroportuali?*
- *In che modo gli investimenti del PON leR hanno contribuito a rafforzare la portualità del Mezzogiorno?*
- *Qual è il contributo atteso dagli interventi finanziati dalle ALI anche in relazione agli altri progetti di rafforzamento del sistema portuale e retroportuale finanziati da altri piani e programmi, in primis il PNRR e il PNC, nel raggiungimento dell'obiettivo di migliorare la competitività del sistema portuale e interportuale del Mezzogiorno?*

La prima domanda, in continuità con la valutazione della prima fase attuativa delle ALI condotta nel 2020, analizza se le ALI abbiano costituito uno strumento in grado di persuadere gli attori chiave a ragionare in termini di integrazione tra porti e aree logistiche e retroportuali e collaborare tra loro per elaborare una strategia di sviluppo.

Il secondo quesito riguarda i risultati attesi associati agli interventi delle ALI per comprendere in che misura le ALI stanno contribuendo al miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale.

L'ultima domanda valutativa è incentrata sul contributo atteso dagli interventi finanziati dalle ALI in relazione agli altri progetti di rafforzamento del sistema portuale e retroportuale finanziati dal PNRR e dal PNC.

Per rispondere ai tre quesiti, l'analisi è stata condotta attraverso diverse modalità, che hanno permesso l'acquisizione di dati e informazioni che, messi a sistema dal valutatore, hanno consentito di mettere a fuoco le evidenze contenute del presente Rapporto.

Le modalità sono schematizzate nella *Figura 3*.

Figura 3. Fonti utilizzate e modalità di analisi

Fonte: ns. elaborazione

L'**analisi desk** dei documenti di programmazione (Accordo di partenariato, Programma Operativo Nazionale) e dei documenti attuativi relativi al Tavolo di coordinamento centrale e ai Tavoli locali (Accordi di Adesione, Documenti di Strategia e Progetti delle ALI, verbali delle riunioni dei Tavoli Tecnici Locali e del partenariato economico e sociale) ha consentito la **ricostruzione della teoria del cambiamento** (*Theory of Change*, TOC) che sottende il Programma, con particolare riferimento all'Asse II.

La TOC si basa sull'idea che un'azione specifica, un insieme di azioni, un piano di interventi producano determinati risultati che, a loro volta, contribuiscono a generare il cambiamento desiderato. A partire dall'identificazione degli obiettivi a medio/lungo termine prefissati, la TOC individua tutte le attività e gli interventi previsti, e i collegati output intermedi e i risultati attesi, esplicitando le assunzioni rispetto a **come, perché, quando, per chi, in che misura e a quali condizioni** le attività possono condurre ai risultati attesi.

La ricostruzione della teoria del cambiamento sottesa al meccanismo delle Aree Logistiche Integrate (cfr. **Rapporto tematico “Le Aree Logistiche Integrate alla prova dell’attuazione: evidenze e risultati attesi” - 2023**) è stata poi testata e arricchita grazie ai momenti di confronto con i *policy maker* coinvolti a vario titolo nella definizione della strategia e nell’attuazione delle azioni e alle indagini dirette realizzate nel corso del processo di valutazione (2020, 2024).

Contestualmente all’analisi documentale, il valutatore per apprezzare l'avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi pianificati ha proceduto all'**analisi dei dati del sistema di monitoraggio** del Programma. Si è ritenuto utile procedere anche alla **ricostruzione di un quadro il più possibile completo delle opere ammesse al finanziamento e/o in esecuzione sui territori delle aree su cui interviene il Programma e che concorrono alle medesime finalità**, indipendentemente dalle fonti di finanziamento e dai contenitori programmatici. La ricomposizione del quadro delle opere ammesse al finanziamento e/o in esecuzione sui territori si è sviluppata a partire dall'Anagrafe dei Progetti del Sistema Codice Unico Progetto (**OPENCUP**) e dal Sistema **ReGiS**.

L'esigenza di raccogliere elementi qualitativi relativi al contesto di riferimento delle Azioni del Programma, alle modalità di attuazione dei singoli interventi (elementi di criticità, soluzione

adottabili e adottate) e ai primi risultati ha poi suggerito la conduzione di un'attività di **indagine diretta**.

L'indagine diretta, avviata nel 2023 e condotta in larga misura nel corso del 2024, si è sostanziata:

- nella **somministrazione di un questionario a tutte le Autorità di Sistema Portuale coinvolte nell'attuazione delle ALI** al fine di raccogliere le percezioni rispetto al meccanismo delle ALI e di aggiornare il quadro degli interventi in corso o in preparazione grazie alle risorse della coesione;
- nella **realizzazione di interviste in profondità ai referenti delle cinque Autorità di Sistema Portuale (AdSP) coordinatrici delle ALI**. Le interviste hanno permesso di raccogliere percezioni, esperienze e valutazioni dirette sul tema delle Aree Logistiche Integrate. Nel corso delle interviste, gestite in modalità videoconferenza e della durata di poco più di un'ora, la discussione è stata incentrata su tre temi chiave:
 - l'efficacia delle ALI nel contribuire al miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale;
 - il processo attuativo (procedure adottate per l'implementazione delle ALI, tempi di attuazione degli interventi e delle modalità di gestione adottate);
 - gli scenari futuri.

Le interviste sono state successivamente trascritte e codificate, consentendo un'analisi sistematica e approfondita dei contenuti. Questi strumenti hanno facilitato l'emersione di elementi comuni e specificità locali, fornendo una base solida per una valutazione qualitativa rigorosa.

2

2. I RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

*Foto: "Le ali della globalizzazione, tra sviluppo e valorizzazione" di Gabriele Coco.
Contest creativo 2021 "Il mio territorio e le sue Infrastrutture, tra storia e futuro"
nell'ambito del Piano di Comunicazione del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020*

Il complesso delle fonti indagate e dei metodi utilizzati, sin qui descritti, ha permesso di mettere a fuoco alcuni principali risultati. A ciascun risultato è dedicato un paragrafo e, quando opportuno, sono stati ripresi gli elementi conoscitivi dei precedenti Rapporti di Valutazione. La valutazione è infatti un processo che si arricchisce di dati e di elementi qualitativi che diventano via via più solidi e più maturi nel corso dell'attuazione del Programma.

2.1 LA TEORIA DEL CAMBIAMENTO ALLA PROVA DELL'ATTUAZIONE

Per valutare i primi risultati degli interventi realizzati nelle Aree Logistiche Integrate (ALI) delle regioni beneficiarie del PON Infrastrutture e Reti, è opportuno esplicitare le assunzioni sottese alla definizione del Programma. A tal fine, la valutazione si sviluppa a partire dalla ricostruzione della teoria del cambiamento, che chiarisce come le azioni previste dovrebbero produrre gli effetti attesi e contribuire al miglioramento della competitività del sistema portuale e retroportuale⁵.

Per **migliorare la competitività del sistema portuale e interportuale** (RA 7.2), il PON ha finanziato infrastrutture portuali, retroporti e interporti, piattaforme logistiche con le relative connessioni ai corridoi multimodali della Rete europea di trasporto, interventi per ottimizzare la filiera procedurale, anche doganale, attraverso l'interoperabilità tra i sistemi telematici. Per far sì che i progetti finanziati dal PON non fossero azioni slegate tra loro, ma rientriassero in una più generale strategia di sviluppo del territorio, il Programma ha stabilito che gli interventi da finanziare dovessero rientrare nella strategia di sviluppo della cosiddetta **Area Logistica Integrata (ALI)** imperniata sul sistema portuale, sulle reti e sui retroporti.

Come anticipato, a seguito del riordino delle Autorità Portuali in Autorità di Sistema Portuale (AdSP) disposto dal PSNPL, il Programma ha identificato cinque Aree Logistiche Integrate: ALI del Sistema pugliese – lucano, ALI della Logistica campana, ALI del Polo logistico di Gioia Tauro, ALI del Quadrante occidentale della Sicilia e ALI del Quadrante sud-orientale della Sicilia.

⁵ La teoria del cambiamento è stata elaborata a partire dall'analisi dei documenti di programmazione e dal confronto con i decisori coinvolti nella definizione e nell'attuazione della strategia. Per una trattazione completa si rimanda alla lettura del Rapporto tematico "Le Aree Logistiche Integrate alla prova dell'attuazione: evidenze e risultati attesi" (2023).

Il MIT ha provveduto alla **costituzione delle ALI**, a partire dalla sottoscrizione dell'**Accordo di Adesione (AA)** da parte di tutti gli attori coinvolti nella singola ALI. Le ALI hanno definito il **Documento di Sviluppo e di Proposte (DSP)**. Per elaborare i DSP, il *policy maker* ha previsto l'istituzione di **Tavoli Tecnici Locali di concertazione (TTL)** e l'avvio di un percorso partenariale organizzato direttamente dalle AdSP per consentire il coinvolgimento di tutte le amministrazioni e degli *stakeholder* interessati alla programmazione e all'attuazione degli interventi.

Per garantire la coerenza complessiva delle azioni rispetto ai risultati attesi, l'Autorità di Gestione del Programma (AdG) ha mantenuto un forte presidio centrale, incentrato sul **Tavolo Centrale di Coordinamento (TCC)** cui è stato demandato il compito di istruire e valutare i progetti sottoposti dalle ALI per indirizzarli alle procedure di finanziamento promosse a valere sulle risorse del PON IeR.

Come mostra la *Figura 4*, nel momento in cui il PON definisce l'architettura del meccanismo delle ALI e si avvia il processo di implementazione, il Decreto-legge 20 giugno 2017 n. 91, nell'ambito degli interventi urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno, introduce, per la prima volta in Italia, lo strumento delle **Zone Economiche Speciali (ZES)**, proprio attorno ai principali scali portuali del Mezzogiorno. Le ZES costituiscono un'innovazione nella politica industriale italiana (Dialti, 2018; Manti, 2019) che cerca di far leva sull'economia marittima e, nel contempo, compensare con un credito di imposta il grave ritardo infrastrutturale che incide negativamente sulla competitività delle regioni del Mezzogiorno.

Nella TOC del Programma si inserisce dunque un **elemento di novità** (la sequenza rappresentata in verde nella *Figura 4*), che, pur configurandosi quale strumento di politica industriale, può rappresentare un'ulteriore leva per la competitività delle aree portuali del Mezzogiorno; nel contempo, un sistema portuale migliorato può accrescere la capacità attrattiva delle ZES.

Se in una fase iniziale rileva soprattutto l'introduzione delle ZES, in fase di implementazione dell'Asse II del Programma, alcuni fattori, di natura molto diversa, hanno poi influito sulla tenuta e architettura della TOC⁶.

In particolare, il processo che ha portato alla costituzione delle ALI, attraverso gli Accordi di Adesione, all'elaborazione delle strategie di sviluppo e all'individuazione delle opere prioritarie da parte dei Tavoli Tecnici Locali e, non ultimo, all'identificazione degli interventi maturi da finanziare con il PON (o da indirizzare ad altre fonti di finanziamento) da parte del Tavolo Centrale di Coordinamento, ha evidenziato una criticità determinata da **una tempistica eccessivamente dilatata rispetto alle aspettative iniziali**.

Nessuna ALI è stata in grado di concludere le attività entro i termini previsti e il meccanismo di accelerazione inizialmente prefigurato non è stato attuato, anche a causa dello slittamento nella costituzione del Tavolo Centrale di Coordinamento. Oltre a un'evidente sottostima iniziale della lunghezza dei processi partenariali previsti in ambito locale, il contestuale processo di riforma della *governance* dei porti ha sicuramente giocato un ruolo non secondario nell'allungamento dei tempi.

Il ritardo nella prima fase attuativa ha condizionato negativamente la realizzazione degli interventi finanziati: alcuni progetti (p.es. *Porto di Napoli, Collegamenti stradali e ferroviari interni al sedime portuale*) sono stati stralciati dal programma perché non è stato possibile superare tempestivamente le difficoltà incontrate nell'affidamento dei lavori (il fallimento della prima ditta aggiudicataria) oppure nella realizzazione stessa dell'opera (p.es. *Porto di Messina, Piattaforma logistica Tremestieri con annesso scalo portuale*).

Nel contempo, le stesse **Zone Economiche Speciali**, concepite all'interno di un provvedimento normativo che si innestava nella riforma portuale Delrio (D.lgs 169/2016) e che, in quanto tali, avrebbero dovuto essere presiedute e coordinate dalle Autorità di Sistema Portuale⁷, sono

⁶ Per una completa disamina della valutazione della fase di implementazione, si rimanda alla lettura del Rapporto tematico "Le Aree Logistiche Integrate" (2020).

⁷ L'impianto originale della legge aveva previsto che le Zone Economiche Speciali fossero amministrate da un Co-

incappate in un iter applicativo intricato e complesso, con una serie di successive riforme che, pur avendo migliorato alcuni dettagli operativi, non sembrano essere riuscite a sviluppare una strategia comune e coordinata tra i territori. **I cambiamenti intervenuti nella legislazione sembrano aver allontanato le ZES dal loro spirito originario**: non più Zone Economiche Speciali strettamente collegate con i principali porti meridionali per incentivare lo sviluppo dei propri territori, ma - a seguito del D.P.C.M 12/2018 che ha stabilito che la ZES dovesse comprendere almeno un'area portuale – anche **aree non territorialmente adiacenti alle aree portuali e retroportuali**. La connessione con le aree portuali collegate alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) si abbandonerà definitivamente a partire dal 1° gennaio 2024 quando, per effetto del “Decreto Sud”, la ZES Unica per il Mezzogiorno sostituirà le attuali ZES.

Nel corso dell’implementazione delle Aree Logistiche Integrate (e delle Zone Economiche Speciali) è intervenuto un ulteriore fattore, questa volta di contesto, che ha modificato radicalmente il quadro in cui si inserisce l’attuazione degli interventi: la pandemia da Covid-19, ufficialmente dichiarata dall’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) l’11 marzo 2020, ha generato uno shock socioeconomico senza precedenti e ha trascinato l’intera economia mondiale nella più grave recessione dal 1945 ad oggi. La drammatica crisi sanitaria ha significativamente impattato sull’intera filiera dei trasporti marittimi e della logistica portuale.

Al contempo, in risposta alla crisi sanitaria, l’Unione Europea ha promosso un pacchetto di aiuti per affrontare gli effetti della pandemia e per sostenere la trasformazione verde e digitale dell’Europa - *Next Generation EU* (NGEU) – che si è concretizzato, per ciascuno dei Paesi Membri, in un **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**.

Il PNRR interviene anche negli ambiti tematici del PON, destinando risorse consistenti al tema della competitività della portualità dell’intero Paese. Anche le ZES hanno potuto beneficiare

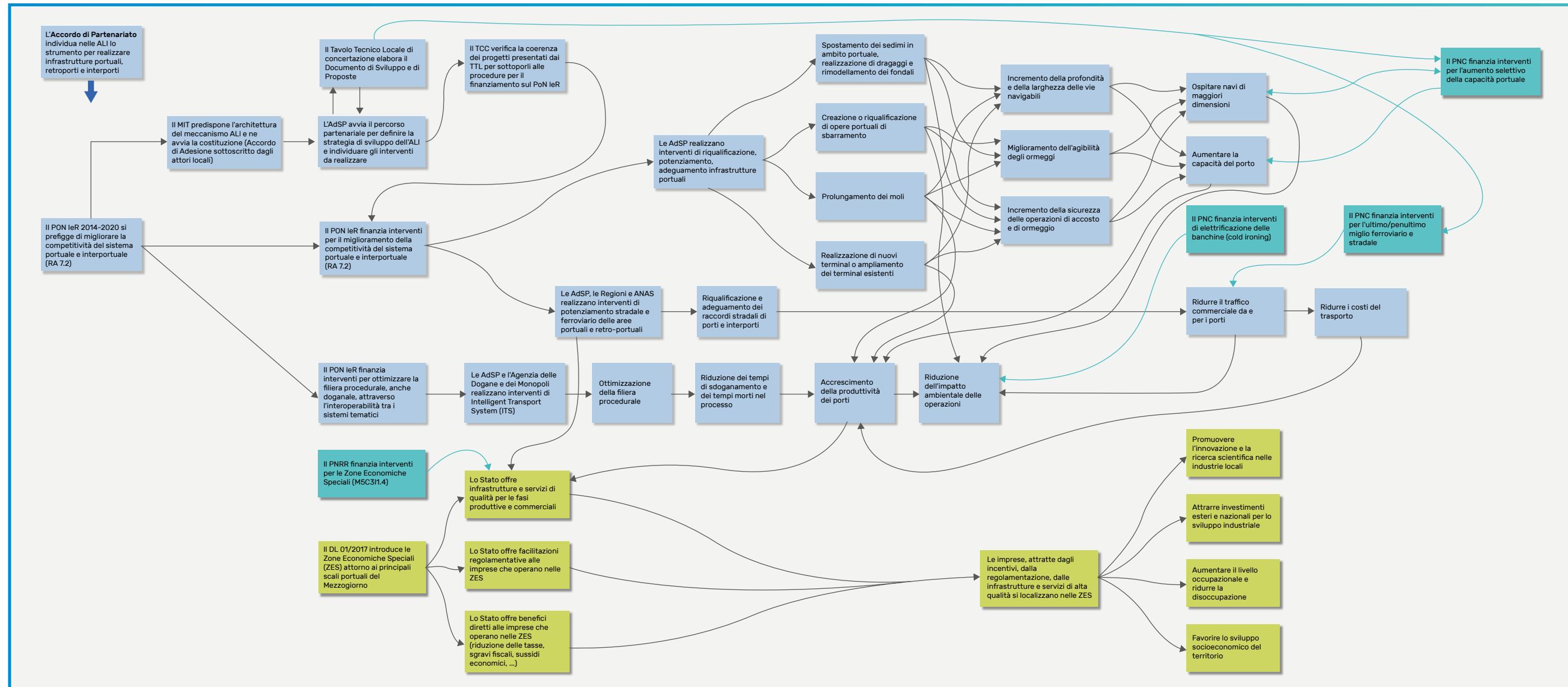
mitato di Indirizzo, composto dai rappresentanti di Regione, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e presieduto dal presidente dell’Autorità di Sistema Portuale di riferimento, che avrebbe potuto avvalersi proprio della Segreteria generale dell’AdSP per l’esercizio delle funzioni amministrative e gestionali. Nel disegno iniziale, le AdSP avrebbero dovuto presiedere e coordinare le ZES e le ALI, garantendo così uno stretto coordinamento tra i due strumenti.

di ingenti risorse per investimenti infrastrutturali nell'ambito della Missione 5 “Inclusione e coesione”, Componente 3 “Interventi speciali per la coesione territoriale”, Investimento 4 “Interventi per le Zone Economiche Speciali” (M53C3I1.04).

Parallelamente, il **Piano Nazionale per gli investimenti Complementari (PNC)** sostiene interventi per l'aumento selettivo della capacità portuale (PNC-C.8), ultimo/penultimo miglio ferroviario/stradale (PNC-C.9) e per l'elettrificazione delle banchine (*Cold ironing*) (PNC-C.11).

A questo punto, dopo il complesso periodo innescato dalla pandemia, convergono verso le priorità del Programma una molteplicità di risorse e di interventi, circostanza non prevedibile in fase di avvio del Programma. La TOC, come schematizzata nella **Figura 4** si arricchisce di nuove sequenze, nuove leve per la competitività della portualità del Mezzogiorno, ma anche nuove sfide per la capacità attuativa delle AdSP e dei soggetti collegati. Se e in che misura si riuscirà a mettere a sistema, in tempi stretti, ingenti risorse e a dare seguito al complesso delle progettualità resta dunque un quesito a cui si potrà rispondere a completamento degli interventi PNRR e PNC.

Figura 4. La teoria del cambiamento alla prova dell'implementazione



2.2 LA SFIDA DELLA GOVERNANCE MULTILIVELLO

La costituzione delle Aree Logistiche Integrate (ALI) risponde all'esigenza di rafforzare, in modo coordinato e strategico, la dotazione infrastrutturale e l'organizzazione della logistica. L'obiettivo principale è quello di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, garantendo una gestione efficiente delle risorse e una pianificazione coordinata e integrata delle infrastrutture di trasporto.

Come descritto nel paragrafo precedente, per favorire il coordinamento e una progettualità dal basso, mantenendo una funzione di raccordo a livello centrale, le ALI si sviluppano a partire dalla sottoscrizione dell'Accordo di Adesione (AA) da parte di tutti gli attori coinvolti nella singola ALI che si impegnano nella definizione del Documento di Sviluppo e di Proposte (DSP). I DSP sono elaborati nell'ambito di Tavoli Tecnici Locali di concertazione (TTL) e l'avvio di un percorso partenariale è organizzato direttamente dall'Autorità di Sistema Portuale che garantisce e organizza il coinvolgimento di tutte le amministrazioni e degli *stakeholder* interessati alla programmazione e all'attuazione degli interventi. Al contempo, per garantire la coerenza complessiva delle azioni rispetto ai risultati attesi del Programma, all'Autorità di Gestione (AdG) è stato affidato un ruolo di presidio centrale, incentrato sul Tavolo Centrale di Coordinamento (TCC). Al TCC è demandato il compito di istruire e valutare i progetti proposti dalle ALI per indirizzarli alle procedure di finanziamento promosse a valere sulle risorse del PON IeR.

La governance e il coordinamento delle ALI hanno rappresentato indubbiamente una delle sfide del Programma.

Nel corso del 2023, il punto di partenza della riflessione attivata con le AdSP dal valutatore, ha riguardato proprio la prima fase del percorso di implementazione delle ALI, vale a dire dalla costituzione delle ALI, all'individuazione da parte del TCC delle progettualità da finanziare con il PON. Il giudizio espresso dalle AdSP interessate dalle ALI è complessivamente positivo.

La prima fase di attuazione ha rappresentato una: «occasione di confronto partenariale fra gli attori territoriali quali regioni, altre AdSP presenti sul medesimo corridoio di Rete, altri enti come gli Interporti».

Le ALI hanno favorito un diverso e più diretto dialogo con alcuni attori rilevanti, capace anche di affrontare anticipatamente criticità di natura operativa riguardanti singoli interventi. Grazie al confronto attivato è stato possibile superare visioni, in passato, contrapposte e individuare impegni comuni, recuperare traiettorie di sviluppo e progettualità già individuate, ma a cui non era stata data attuazione:

«La messa a sistema di vari progetti di infrastrutturazione delle AdSP e dei Porti Regionali. Tale logica, inoltre, ha permesso di attuare politiche, anche all'interno dell'AdSP, atte ad attuare una specializzazione dei traffici e delle funzioni dei Porti facenti parte dell'AdSP».

In più casi, l'attività di definizione della strategia elaborata per le ALI è stata utilizzata per successive pianificazioni condotte dall'AdSP, come per il Piano Operativo Triennale o il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema Portuale.

L'analisi di contesto effettuata per l'elaborazione del Documento di Sviluppo e di Proposte (DSP) e la modalità di confronto partenariale sono stati inoltre gli elementi base di partenza per la definizione dell'area ZES e il ragionamento sulla sua specificità rispetto alle altre zone già identificate nel resto del Paese.

In una **fase più avanzata dell'attuazione degli interventi**, l'indagine diretta, condotta nel 2024 attraverso interviste in profondità con traccia semi-strutturata rivolte ai Segretari Generali delle Autorità di Sistema Portuale (*cfr. § 1.3 Domande di valutazione, metodo e strumenti di indagine*), ha permesso poi al valutatore di mettere a fuoco ulteriori elementi, tra aspetti positivi, elementi di criticità, ma anche alcuni punti di attenzione, di seguito richiamati.

Innanzitutto, la fase di interlocuzione all'interno dei TTL e la predisposizione dei DSP hanno permesso di portare al tavolo e alla discussione progetti maturati in seno alle diverse amministrazioni, ma con una potenziale valenza di sistema: **è stato possibile raccogliere un parco progetti ricco e articolato di oltre 100 interventi prioritari per un importo complessivo di quasi 2,5 miliardi di euro**. Circa un quarto dei progetti, a seguito dell'istruttoria

condotta dal Tavolo Centrale di Coordinamento è stato poi valutato “maturo per il PON leR” per un importo di 440 milioni di euro.

Alla fine del processo di valutazione, 17 interventi sono stati ammessi finanziamento sul PON per un totale di 322,6 milioni di euro **(cfr. § 2.3 Le realizzazioni: porti più profondi, banchine più lunghe e migliori (ma limitate) connessioni retroportuali)**.

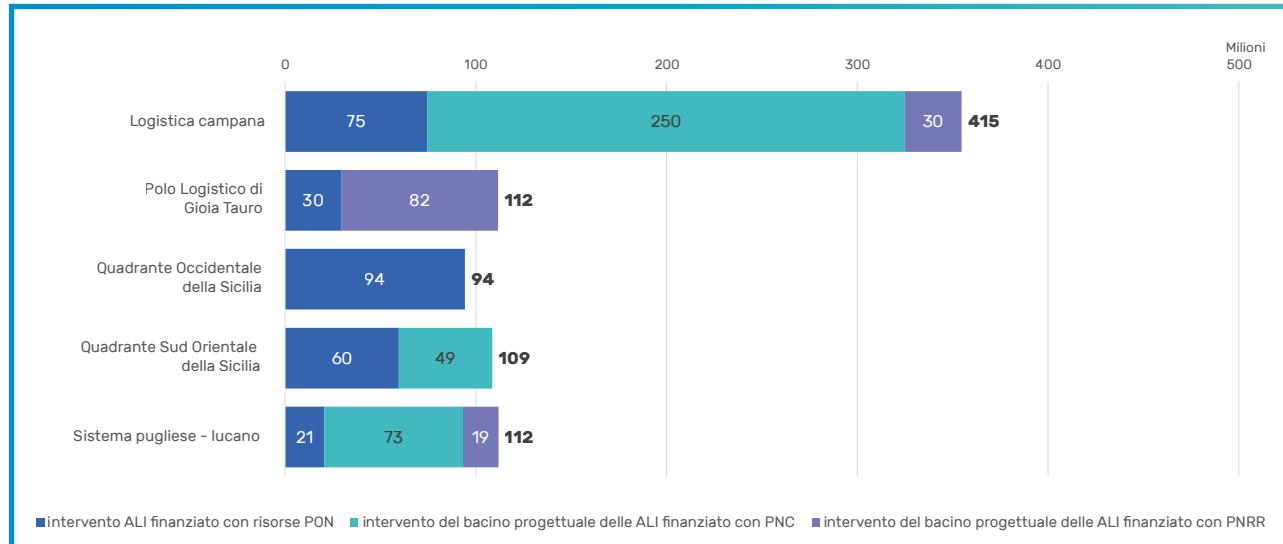
Al di là della significatività della numerosità dei progetti e delle relative risorse, interessa approfondire la **capacità delle ALI di individuare interventi strategici per lo sviluppo portuale e retroportuale dei territori**.

L'indagine ha messo in luce il **valore aggiunto di un approccio che, inducendo al confronto tra livelli e sistemi territoriali differenti, ha “portato allo scoperto” progettualità che, seppure non sempre mature, sono state condivise e sviluppate nell'ottica di favorire l'avanzamento del sistema nel suo complesso**. Questo potenziale è stato infatti valorizzato quando, nel 2024, 12 interventi istruiti dai Tavoli delle cinque ALI sono stati finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dal Piano Nazionale per gli investimenti Complementari (PNC) per un importo pari a 539 milioni di euro (cfr. Rapporto tematico “Le Aree Logistiche Integrate alla prova dell'attuazione: evidenze e risultati attesi”, 2023).

Il “recupero” di progetti dei TTL ha riguardato in particolare l'ALI Logistica campana: cinque interventi⁸, per un ammontare complessivo di 280 milioni di euro sono stati **“ripescati” tra quelli presentati dai Tavoli ALI o da quelli istruiti dal TCC**.

⁸ ZES Campania - Marcianise-Maddaloni - Infrastrutture per la mobilità delle merci e sistemazione dei piazzali e strade di accesso; Porto di Salerno - Dragaggio del Porto commerciale di Salerno e del canale di ingresso - fase 2; Porto di Salerno - Consolidamento ed adeguamento funzionale di alcuni moli e banchine; Porto di Napoli - Completamento Darsena di Levante - Lavori di ripristino di una parte della cassa di colmata sita in località Vigliena, compreso il dragaggio dei sedimenti di una parte dei fondali portuali ed il loro reflusso in vasca; Porto di Napoli - Rafforzamento e protezione con opera a gettata diga foranea Duca d'Aosta.

Figura 5. Il finanziamento dei progetti delle ALI a valere sulle risorse del PNRR e del PNC



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio di SIPONleR (aggiornamento al 30 ottobre 2024) e di REGIS (aggiornamento a luglio 2024).

L'indagine diretta condotta nel corso del 2024 ha anche confermato il giudizio positivo sul sistema organizzato e multilivello (TTC e TCL) e la riforma delle AdSP, quali tasselli decisivi nella direzione di un coordinamento efficace. Questi strumenti hanno mostrato di avere il potenziale per migliorare la **sinergia tra porti e infrastrutture logistiche**, per evitare duplicazioni di competenze e **favorire la specializzazione delle infrastrutture**. Proprio la specializzazione delle infrastrutture portuali è emersa come un punto cruciale per evitare competizioni interne e migliorare l'efficienza. Alcuni porti hanno avviato percorsi virtuosi in questo senso, con un'attenzione crescente alla **sostenibilità** e all'**innovazione**.

Il confronto e la concertazione avviati sui tavoli delle ALI hanno dunque mostrato una buona "tenuta" anche in altre "partite", quali quelle del PNRR e del PNC.

C'è ancora tuttavia della strada da compiere; sono stati segnalati, infatti, alcuni **aspetti di criticità**: le AdSP agiscono ancora con troppa autonomia, con strategie che rischiano di entrare in conflitto e questo limita la capacità di avere una visione nazionale unitaria.

Con una nota critica, un'AdSP ha rilevato:

«Questo frazionamento e la discontinuità che ne derivano purtroppo continuano a persistere e non sono ancora stati risolti. Si trattava di un'ottima intuizione e di un metodo valido per coordinare gli interventi attraverso le diverse modalità di trasporto, migliorando l'integrazione e l'interoperabilità tra i nodi».

La mancanza di una **cabina di regia permanente e strutturata a livello centrale** è stata indicata quale uno degli ostacoli principali per una pianificazione strategica coerente nel tempo; in alcuni casi, investimenti in porti limitrofi hanno generato inefficienze, con duplicazione degli investimenti e infrastrutture sottoutilizzate che non rispondono alla domanda reale di traffico.

La concertazione tra gli enti non è stata poi sufficiente a contenere **resistenze burocratiche e disomogeneità negli adempimenti** necessari. La complessità burocratica e la **mancanza di capacità tecniche a livello locale** hanno impedito o reso più complessa l'efficace implementazione dei progetti. Talvolta proprio la compresenza di enti di natura diversa, con differenti logiche e procedure, come consorzi regionali e amministrazioni comunali, ha rallentato le decisioni strategiche e ostacolato il funzionamento armonico del sistema logistico. I cambiamenti di colore politico alle volte hanno determinato il venire meno dell'impegno nella realizzazione dell'opera.

Su scala regionale non si dispone di strumenti e risorse adeguate alla scala dei problemi e alcune questioni e relative possibili soluzioni andrebbero riportate alla scala nazionale, ma non sempre tale via è praticabile. La governance delle ALI dovrebbe evolversi, a giudizio di più interlocutori intervistati, verso un **modello più centralizzato e permanente**, che non solo garantisca una gestione efficiente delle risorse, ma che eviti duplicazioni e inefficienze, e garantisca una pianificazione a lungo termine, che miri anche al contenimento di divari territoriali.

La creazione di una struttura permanente di coordinamento centrale, con poteri definiti e risorse adeguate, potrebbe rappresentare una risposta efficace all'esigenza di specializzazione dei porti. Le ALI dovrebbero e potrebbero puntare sulla specializzazione dei porti e delle infrastrutture logistiche, concentrandosi su settori specifici come il transhipment, le crociere o la movimentazione dei container, in base alle caratteristiche del territorio e alle esigenze di mercato.

«Sarebbe necessario un coordinamento dei porti nazionali da parte dell'organo che vigila sulla portualità (MIT) più incisivo rispetto a quello che è previsto oggi. (...) avere una struttura fissa che determini, di concerto con le Autorità di Sistema Portuale, la pianificazione strategica di ogni sistema portuale, secondo me sarebbe estremamente utile ed importante, anche per evitare che ci siano duplicazioni di investimenti in porti limitrofi e che, magari, si fanno concorrenza tra di loro. Cioè, è inutile pensare oggi che ogni porto possa essere: crociere, contenitori, traghetti, rinfuse, eccetera eccetera perché altrimenti ci danneggiamo da soli magari, spendiamo male le risorse pubbliche per fare avere a ogni porto, anche quello che non ha quel tipo di traffico, un terminal che resta inutilizzato. Poter contare su un coordinamento, una regia fissa può essere utile per determinare alcune scelte che, da soli, evidentemente non possiamo fare»

Infine, se, da un lato, è condiviso che le ALI rappresentano un'opportunità per sviluppare una rete logistica integrata che includa porti, retroporti e corridoi ferroviari, migliorando la connessione tra le diverse modalità di trasporto, dall'altro, è necessario un impegno per snellire la burocrazia, contenerne la frammentazione e investire in innovazione tecnologica per mantenere il sistema competitivo a livello internazionale.

2.3 LE REALIZZAZIONI: PORTI PIÙ PROFONDI, BANCHINE PIÙ LUNGHE E MIGLIORI (MA LIMITATE) CONNESSIONI RETROPORTUALI

Il PON Infrastrutture e Reti ha attuato le Linee di Azione II.1 e II.2 dell'Asse II mediante 17 interventi, per un totale di 322,6 milioni di euro, concentrati sui principali nodi del sistema logistico attraverso interventi di miglioramento dell'accessibilità marittima e aumento selettivo della capacità portuale e miglioramento delle connessioni, ~~17 progetti per un totale di 339,4 milioni di euro~~; di questi progetti, 6 derivavano dal Programma Reti e Mobilità 2007-2013, mentre 11 sono stati selezionati attraverso il percorso partenariale delle ALI.

Le opere talvolta comprendono più di una **tipologia di intervento**. La quota più significativa delle risorse è stata utilizzata per **dragaggi ed escavi dei fondali** (156,3 milioni di euro). Un quarto dei finanziamenti è servito per realizzare infrastrutture stradali e ferroviarie (89,3 milioni di euro), un quinto per rafforzare per adeguare **moli e banchine** (64,7 milioni di euro) e 34,6 milioni di euro per **opere di riqualificazione e adeguamento delle infrastrutture esistenti** nell'agglomerato industriale e per la realizzazione di un nuovo terminal container.

Al 30 ottobre 2024, 9 progetti risultano conclusi per un valore complessivo di 171,4 milioni di euro, la conclusione di ulteriori 6 progetti è prevista nel 2025, mentre per i restanti 2 al febbraio 2026. La Linea II.1.1, grazie alle 7 progettualità concluse, registra una delle *performance* migliori del programma in termini di **efficacia realizzativa**, nonostante i ritardi accumulati nella fase di selezione.

Tabella 1. Avanzamento fisico degli interventi

Indicatore di output	Unità di misura	Valore realizzato	Target al 2023
2.1-1 Superficie oggetto di intervento (piazzali, aree logistiche, banchine)	mq	300.000	300.000
2.1-2 Lunghezza degli accosti aggiuntivi o riqualificati	mq	534	938
2.1-3 Materiale rimosso (dragaggi)	mc	5.339.612	4.900.000
2.1-4 Lunghezza opere portuali di sbarramento nuove o riqualificate	m	2.155	2.155
2.1-5 Lunghezza raccordi ferroviari/binari	m	1.206	1.206
2.1-6 Lunghezza raccordi stradali	m	17.661	16.295

Fonte: ns. elaborazione su dati SIPONIER, 30 ottobre 2024

All'approssimarsi della chiusura del programma, in esito allo sforzo di rendicontazione che ha investito tutte le Linee di Azione finanziate a valere sulle risorse FESR, i pagamenti e le spese certificate degli interventi portuali hanno raggiunto rispettivamente l'89,7% e l'83,1% dei costi ammessi, mentre per i progetti di ultimo miglio si attestano a circa l'81,4% e il 75,0%.

L'analisi dei dati **sull'avanzamento fisico** mostra il raggiungimento di un buon risultato degli interventi sulle infrastrutture portuali. Tutti gli indicatori di output registrano il raggiungimento o il superamento del target, fa eccezione l'indicatore dedicato agli accosti aggiuntivi o riqualificati che, ponendosi al 56,9%, sconta le difficoltà che hanno interessato la realizzazione di un progetto di potenziamento del Porto commerciale di Augusta.

L'84% delle risorse concesse dal PON IeR per investimenti di riqualificazione, potenziamento, adeguamento infrastrutture portuali e per il collegamento, raccordo, adeguamento e potenziamento stradale e ferroviario delle aree portuali e retroportuali **riguarda interventi localizzati nell'ALI del Quadrante Occidentale della Sicilia e della Logistica campana.**

Tabella 2. Interventi e risorse

ALI	N. Interventi		Costo	
	Totale	di cui selezionati con le modalità ALI	Totale	di cui selezionati con le modalità ALI
ALI del Polo logistico di Gioia Tauro	3	1	29.675.073,28	6.000.000,00
ALI del Quadrante occidentale della Sicilia	3	3	94.300.000,00	94.300.000,00
ALI del Quadrante orientale della Sicilia	5	3	59.563.462,76	22.599.587,20
ALI del Sistema pugliese – lucano	2	1	20.545.183,00	2.500.000,00
ALI della Logistica campana	4	3	135.293.298,85	74.725.324,66
Totali	17	11	339.377.017,89	200.124.911,86

Fonte: ns. elaborazione su Presa d'Atto del 30 ottobre 2024, <https://ponir.mit.gov.it/documentazione/gestione-e-attuazione/interventi?task=download.send&id=366:presa-atto-ottobre-2024&catid=19>

I 7 interventi di dragaggio e i 5 di allungamento dei moli e di adeguamento delle banchine hanno rappresentato, in base a quanto emerso attraverso l'indagine diretta, una buona risposta al cosiddetto fenomeno del gigantismo navale, ossia la tendenza delle compagnie di navigazione a costruire navi mercantili di dimensioni sempre maggiori, in termini di pescaggio, di lunghezza e di capacità di carico⁹. Dimensioni maggiori consentono di ottenere economie di scala, ridurre i costi operativi e rispondere alla crescente domanda di commercio internazionale.

Il gigantismo navale sta trasformando profondamente il trasporto marittimo e la logistica portuale a livello globale. Questo comporta sfide rilevanti per i porti e le infrastrutture

⁹ Negli ultimi decenni, le navi sono arrivate ad avere capacità dell'ordine di 18.000 – 20.000 misurata in TEU (Twenty-foot Equivalent Unit) per le navi dette full container; le navi Ultra Large Container Ships (ULCS) possono avere capacità superiori ai 24.000 TEU e superare i 400 metri di lunghezza e i 60 metri di larghezza, con un pescaggio che richiede fondali profondi almeno 16-18 metri.

logistiche ad essi collegate. Tale tendenza richiede altresì di rafforzare le interconnessioni con il retroporto, poiché la capacità del porto di smistare rapidamente le merci dipende dall'efficienza dei collegamenti con la rete ferroviaria e stradale.

I **dragaggi** costituiscono un intervento essenziale per consentire l'accesso delle navi di nuova generazione con pescaggi di profondità di almeno 16-18 metri e, infatti, grazie all'assegnazione del PON di oltre 156,3 milioni di euro, la quasi totalità delle Aree Logistiche Integrate (ALI) ha realizzato progetti di adeguamento dei fondali, in linea con le indicazioni del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL).

La necessità, e nel contempo, la complessità di tali opere è ben sintetizzata nelle parole di un rappresentante di AdSP:

«Di fatto, se non draghi, fra due anni nei porti non entrerà più nessuno. E se non si trova un sistema a che questo tipo di intervento, questa operazione venga fatta in tempi non rapidi di più rapidissimi, è chiaro che viene coinvolto tutta l'economia di questo Paese. [Gli impedimenti a dragare adeguatamente i fondali sono riconducibili] ai tempi, ai tempi delle procedure dei pareri; non solo. Poi bisogna avere anche la fortuna di andare a dragare sedimenti che nella migliore delle ipotesi possono essere di nuovo riversati a mare oppure diventa un rifiuto. In Italia, quando parliamo di rifiuti parliamo di qualcosa di quasi celestiale perché non solo comporta costi impressionanti, ma è da capire dove andarli a mettere, questione non di poco conto».

La rilevanza delle opere realizzate differisce a seconda dell'ALI e del porto considerati, sia per costo, sia per portata di materiale rimosso (espresso in metri cubi).

Tabella 3. Dragaggi realizzati: materiale rimosso (espresso in metri cubi)

Area Logistica Integrata (ALI)	Valore programmato	Valore Realizzato
ALI campana	4.299.774	4.269.634
ALI del polo logistico di Gioia Tauro	30.400	30.400
ALI pugliese e lucana	1.873.445	45.897 ¹⁰
ALI Sicilia Occidentale	1.064.120	993.681
Totale complessivo	7.267.739	5.339.612

Fonte: ns. elaborazione su dati di SiPONLeR al 18 dicembre 2024

Le risorse sono state concentrate su interventi ad alto impatto e dal budget significativo, quali quelli delle ALI della Sicilia Occidentale (78,5 milioni di euro) e campana (51,7 milioni di euro).

Nel caso dell'**ALI della Sicilia Occidentale**, le due operazioni di dragaggio hanno interessato i porti di Palermo *“Lavoro di escavo dei fondali del Bacino Crispi n. 3 e connesso rifiorimento della mantellata foranea del molo industriale”* e di Termini Imerese *“Lavori di dragaggio del porto a quota - 10,00 s.l.m.m.”*). In tal modo è stato possibile aumentare la profondità dei fondali oltre i 10 metri, migliorando la capacità di accoglienza delle navi di grandi dimensioni (per il porto di Palermo) e consentendo l'attracco di navi Ro-Ro e container più grandi (per il porto di Termini Imerese). In effetti, quest'ultimo intervento ha favorito la scelta di Termini Imerese da parte di Grandi Navi Veloci (GNV) come scalo strategico per i collegamenti con Civitavecchia.

¹⁰ A dicembre 2024, il progetto *“Interventi per il dragaggio di 2,3 milioni di metri cubi di sedimenti nell'area del Molo Polisettoriale, finalizzati alla realizzazione del primo lotto della cassa di colmata funzionale all'ampliamento del Vsporgente del porto di Taranto”*, risulta non ancora collaudato; di conseguenza, i volumi dragati non sono stati ancora computati.

Gli interventi maggiormente significativi dell'**ALI campana** sono stati realizzati nei porti di Napoli “*Escavo dei fondali dell'area portuale di Napoli, con deposito in cassa di colmata della darsena di Levante dei materiali dragati (il stralcio)*” e Salerno “*Lavori di escavo dei fondali del Porto commerciale di Salerno e del canale di ingresso*”. Il progetto di dragaggio del porto di Salerno ha completato l'escavo del fondale del porto e l'ampliamento dell'imboccatura di ingresso al porto da 100 a 200 metri, permettendo anche alle navi maggiori dimensioni destinate sia al traffico passeggeri (crociere), sia al traffico di merci unitizzate (container/Ro-Ro/general cargo) di accedere al porto ed effettuare le relative manovre¹¹. Il dragaggio nel porto di Napoli è stato particolarmente complesso in ragione della classificazione del porto di Napoli come Sito di Interesse Nazionale (SIN): la gestione dei sedimenti contaminati, infatti, rappresenta una criticità rilevante, poiché il materiale inquinato non può essere reimmesso in mare e deve essere trattato come rifiuto speciale, con un impatto significativo sui costi e sui tempi.

I dragaggi del **polo logistico di Gioia Tauro e dell'ALI pugliese lucana** riguardano, sia dal punto di vista finanziario sia come entità di materiale rimosso, una quota marginale rispetto al complesso degli interventi dello stesso tipo finanziati nell'ambito del PON, rappresentando rispettivamente 5,5 milioni di euro per 30.400 m³ per il porto di Gioia Tauro e 2,5 milioni di euro per dragaggi stimati di 97.000 m³.

L'intervento “*Adeguamento del tratto di banchina nord esistente ai nuovi tratti di banchina nord in fase di esecuzione e relativo approfondimento dei fondali*” del **porto di Gioia Tauro**, il principale porto container d'Italia e uno dei più rilevanti hub del Mediterraneo, si sviluppa in una situazione in cui i fondali variavano da 16,40 a 18 metri nell'intento di portare l'intera area portuale a una profondità di 18 metri, per garantire l'accoglienza delle nuove mega-navi container. L'intervento di dragaggio è stato affiancato da operazioni di livellamento periodico dei fondali, necessarie per eliminare le dune di sabbia che si sono formate a seguito del

¹¹ A valere sulle risorse del PNRR (cfr. Capitolo 3 *Le opportunità del PNC e del PNRR per la portualità, la logistica integrata e la sostenibilità*) è prevista una seconda fase del dragaggio con ulteriori interventi per portare il fondale a una profondità ancora maggiore, rendendo il porto di Salerno uno degli scali con il pescaggio più profondo della regione Campania.

movimento delle navi. Un aspetto distintivo del porto di Gioia Tauro – che gli conferisce un vantaggio competitivo rispetto ad altri scali portuali soggetti a fenomeni di insabbiamento più frequenti – è l'assenza di apporti esterni di sabbia, in quanto l'imboccatura del porto si trova in un canyon naturale con profondità di circa 50 metri, caratteristica che riduce la necessità di operazioni di dragaggio legate al deposito di sedimenti esterni, rendendo il dragaggio finalizzato prevalentemente alla rimozione di sedimenti interni e al mantenimento di fondali adeguati per l'accosto sicuro delle navi. L'adeguamento dei fondali è stato accompagnato dal consolidamento sismico delle strutture portuali, come le banchine, in conformità con le nuove norme tecniche di costruzione: tale combinazione di azioni risulta cruciale per garantire la sicurezza delle operazioni portuali e preservare la continuità operativa anche in caso di eventi sismici.

L'ultimo intervento, quello dell'**ALI pugliese lucana** relativo al porto di Bari *"Intervento di movimentazione dei sedimenti all'interno del bacino portuale"*, ha mostrato le maggiori criticità, che si sono tradotte in uno stato di avanzamento lavori del 27,1% al 30 ottobre 2024. L'intervento finanziato con il PON 2014-2020 mirava a riportare il fondale a una profondità di 13 metri, come previsto dal Piano Regolatore Portuale, in modo da permettere l'accesso di navi con pescaggi di 12 metri, posizionando il porto di Bari come il secondo più profondo nell'Adriatico, dopo Trieste. L'operazione ha però incontrato difficoltà significative: durante le attività di escavo, è stata scoperta la presenza di un giacimento di ordigni bellici risalenti alla Seconda Guerra Mondiale. Tale ritrovamento ha richiesto l'intervento del **nucleo sminatori** della Marina militare, causando un rallentamento dei lavori che, tuttavia, dovrebbero concludersi entro la fine del 2024.

Come per i dragaggi, anche i **lavori di prolungamento dei moli e adeguamento delle banchine** non sono soltanto un'esigenza tecnica, ma un tassello essenziale di una visione strategica più ampia: tali tipologie di intervento consentono, infatti, l'accoglienza di navi di grandi dimensioni, una maggiore capacità operativa, una riduzione dei tempi di attesa delle navi e, così, contribuiscono a migliorare la competitività dei porti.

Gli interventi maggiormente significativi sono stati realizzati nei porti di Augusta, Gioia Tauro, Termini Imerese e Salerno per un ammontare complessivo di 56,8 milioni di euro.

Nello specifico:

- l'AdSP della Sicilia Orientale ha ritenuto opportuno potenziare il **porto commerciale di Augusta** con l'intervento di *"Adeguamento di un tratto di banchina del Porto commerciale per l'attracco di mega-navi container e relativo attrezzaggio con gru a portale"*, vale a dire l'adeguamento strutturale di un tratto della banchina esistente (per circa 150 m.) al fine di aumentare la portata della banchina per poter utilizzare due nuove gru in modo da accogliere navi di grandi dimensioni. L'opera è stata affiancata da due ulteriori progetti:
 - *"Innalzamento livello servizio SS 193 di Augusta"* relativo al potenziamento delle connessioni ferroviarie e delle infrastrutture di supporto, in modo da rafforzare il ruolo di Augusta come hub logistico strategico;
 - *"Realizzazione di un nuovo terminal containers Progetto unificato già 1° e 2° stralcio"*, ossia di una nuova banchina su pali e piazzali retrostanti per l'attracco di mega navi container.

Il porto di Augusta rappresenta un esempio paradigmatico delle sfide e delle opportunità legate al gigantismo navale: l'ampliamento delle banchine e la costruzione di un terminal container di ultima generazione possono contribuire a trasformare questo scalo in un hub strategico per il traffico containerizzato internazionale.

- nel **porto di Gioia Tauro**, nonostante non siano stati effettuati significativi allungamenti, l'intervento di *"Adeguamento del tratto di banchina nord esistente ai nuovi tratti di banchina nord in fase di esecuzione e relativo approfondimento dei fondali"* ha realizzato l'adeguamento strutturale degli elementi della banchina Nord relativa al tratto E-F e, così, migliorato l'efficienza delle operazioni di transhipment, rendendo Gioia Tauro uno dei porti più avanzati del Mediterraneo per la gestione di navi ULCS. Anche in questo caso, l'opera è stata affiancata dall'intervento di *"Completamento viabilità comparto nord"* che consente la circolazione veicolare all'interno dell'area portuale con margini di sicurezza adeguati, evitando di utilizzare le banchine come arterie di transito e adattando le infrastrutture esistenti alle nuove normative europee;
- l'AdSP della Sicilia Occidentale ha utilizzato le risorse del PON per garantire la sicurezza e

l'efficienza delle operazioni portuali, aumentando la capacità di accoglienza e protezione delle navi in arrivo. Con i *"Lavori di completamento del molo foraneo sopraflutto"* del **porto di Termini Imerese**, l'AdSP è intervenuta in un'ottica strategica e di sistema con il porto di Palermo. I progetti finanziati dal PON, infatti, hanno consentito il trasferimento del terminal container, decongestionando Palermo e migliorando la gestione del traffico Ro-Ro. Allo stesso tempo, a Palermo, i lavori di dragaggio esaminati nel paragrafo precedente hanno migliorato l'accesso per navi di grandi dimensioni, aumentando l'efficienza delle operazioni logistiche. Questo sviluppo contribuisce a delineare un sistema portuale più integrato, con una chiara divisione funzionale tra Palermo, orientato al turismo crocieristico, e Termini Imerese, indirizzato verso attività logistiche e industriali;

- anche l'AdSP del Tirreno meridionale ha operato in maniera sinergica sui porti di Napoli e Salerno dell'ALI campana. A Napoli, l'allungamento delle banchine della darsena di Levante ha aumentato la capacità operativa per il traffico container. A Salerno i *"Lavori di prolungamento del molo di sopraflutto e di salpamento del tratto terminale del molo sottoflutto"* sono stati realizzati per il potenziamento delle banchine dedicate al traffico Ro-Ro.

Non solo la profondità dei porti e la lunghezza di moli e banchine rappresentano una risposta al fenomeno del gigantismo navale, ma, come anticipato, anche **le connessioni infrastrutturali dei porti rivestono un ruolo cruciale**.

Dall'analisi delle informazioni raccolte attraverso le interviste emerge con forza la centralità di una connessione efficace porto-ferrovia: il potenziamento ferroviario è visto come un fattore abilitante per la competitività dei porti, specialmente rispetto ai porti del nord Europa, che hanno già una forte integrazione nave-ferro.

Tuttavia, sebbene i Documenti di Sviluppo e di Proposte (DSP) delle ALI del Quadrante orientale della Sicilia, del polo logistico di Gioia Tauro, del sistema pugliese – lucano e di quello campano avessero identificato nel potenziamento dei collegamenti ferroviari una priorità strategica, tra le 17 opere finanziate solamente una (*"Collegamenti ferroviari e stradali. Sistema dei trasporti Salerno Porta Ovest"* del porto di Salerno), che mira a creare un collegamento diretto tra il porto e l'autostrada riducendo l'impatto del traffico pesante sulle aree urbane, è stata avviata.

Altri interventi, per esempio i *“Collegamenti stradali e ferroviari interni al sedime portuale”* per il porto di Napoli, hanno scontato la difficoltà di coordinamento tra il Comune e RFI, sono stati stralciati dal PON e finanziati dal Piano Nazionale Complementare (PNC) oppure sono stati realizzati dalle AdSP, ma al di fuori del programma¹².

Anche i **collegamenti stradali** rappresentano un altro pilastro essenziale per l'efficienza logistica e, anche in questo caso, persistono situazioni diversificate: in alcune realtà, come per il porto di Salerno, si stanno realizzando infrastrutture innovative per superare i limiti attuali. Tuttavia, in altre aree la complessità burocratica e i vincoli legati alla disponibilità di spazi ostacolano interventi che potrebbero migliorare la connessione tra il porto e il sistema stradale.

Particolarmente significativo il caso della Sicilia: le tratte ferroviarie interne, essenziali per garantire il collegamento con i porti, sono carenti e, sebbene siano previsti importanti investimenti per il potenziamento delle tratte Palermo-Catania e Palermo-Messina, i tempi di realizzazione sono lunghi. Nel contesto di Augusta, la posizione del porto fuori dal contesto cittadino ha facilitato il collegamento con la rete stradale e autostradale e l'intervento *“Innalzamento livello servizio SS 193 di Augusta”* che riguarda la strada statale 193 di Augusta (SS193), gestita da ANAS S.p.A. e che collega la strada statale 114 Orientale Sicula con la città ed il porto di Augusta (SR), dovrebbe concludersi per febbraio 2025.

Come si avrà modo di approfondire nel capitolo 3 *“Le opportunità del PNC e del PNRR per la portualità, la logistica integrata e la sostenibilità”*, un contributo significativo al rafforzamento delle connessioni infrastrutturali dei porti e all'accelerazione della realizzazione dei progetti ferroviari e stradali, arriva dal PNRR e dal PNC che, oltre che con le ingenti dotazioni finanziarie, dovrebbero permettere di evitare interruzioni nella continuità dei progetti, con conseguenti ritardi nell'attuazione.

¹² Il porto di Gioia Tauro, ad esempio, si è dotato di un gateway multimodale operativo dal 2021, che ha consentito un traffico annuale di circa 900 treni. Tuttavia, permangono significativi ritardi nell'adeguamento alle normative europee, come il modulo ferroviario standard di 750 metri, che rappresenta un prerequisito fondamentale per il pieno utilizzo delle infrastrutture in chiave competitiva

In tale ottica, l'evoluzione delle connessioni infrastrutturali dipenderà prevalentemente dalla capacità di armonizzare investimenti mirati con una pianificazione strategica nazionale con ANAS e RFI che promuova l'integrazione modale, l'ottimizzazione delle risorse e la sostenibilità ambientale, contribuendo così a consolidare il ruolo dei porti italiani come motori di sviluppo economico e competitività internazionale.

2.4 LE RICADUTE SULLA COMPETITIVITÀ E SPECIALIZZAZIONE DEL SISTEMA PORTUALE E RETROPORTUALE

Nonostante gli interventi finanziati dal PON IeR siano ormai prossimi alla conclusione e sia già delineato un quadro dettagliato delle realizzazioni suddivise per tipologia di intervento, non è ancora possibile valutare i loro impatti. Al contempo, l'indagine, che ha visto il coinvolgimento dei Segretari Generali delle AdSP delle cinque ALI interessate dal Programma, oltre che il confronto con due esperti del settore¹³, ha permesso di **arricchire i dati relativi all'avanzamento della spesa e alle realizzazioni con elementi di carattere qualitativo**.

Gli elementi qualitativi raccolti, interpretati e contestualizzati dal valutatore, forniscono indicazioni sulle **ricadute** degli interventi sostenuti dal Programma, così come percepite dagli interlocutori, oltre che su **fattori di potenzialità** e **aspetti di criticità** delle realtà portuali interessate dalle ALI.

Nel corso delle interviste è stata richiamata l'attenzione del valutatore anche su alcune **dinamiche relative al contesto di riferimento** che hanno influito, nei fatti, o, ad avviso degli interlocutori, potranno influire proprio sul manifestarsi dei risultati attesi.

Con riferimento al **contributo alla competitività e alla specializzazione dei porti**, alcuni aspetti, spesso interconnessi, sono stati più volte portati all'attenzione del valutatore da parte degli attori privilegiati intervistati. Tra i temi ricorrenti rilevano: il miglioramento della qualità delle infrastrutture portuali, dell'accessibilità via mare e via terra, della specializzazione dei porti in particolari tipologie di traffico e la diversificazione dei servizi offerti.

¹³ Cfr. § 1.3 Domande di valutazione, metodo e strumenti di indagine.

È opinione condivisa che gli interventi promossi dal Programma (lavori di escavo dei fondali, dragaggi, prolungamento e completamento moli, adeguamento delle banchine, collegamenti stradali e ferroviari) **hanno permesso di compiere progressi apprezzabili per la risoluzione di alcune delle questioni ritenute più pressanti e per la valorizzazione delle peculiarità di ciascun porto** e che, al contempo, il meccanismo delle ALI abbia favorito il delinearsi di strategie di sistema.

Gli interventi infrastrutturali promossi dal PON hanno contribuito a migliorare l'accessibilità e la funzionalità di molti porti: nel porto di Palermo e di Termini Imerese, il dragaggio dei fondali ha consentito l'attracco di navi di maggiore tonnellaggio, aumentando la competitività degli scali. Anche il porto di Bari ha beneficiato di progetti di dragaggio che migliorano la capacità operativa, rendendolo più competitivo sia per il traffico merci che per i passeggeri. Oltre agli interventi infrastrutturali, il Programma ha sostenuto progetti di digitalizzazione, come l'implementazione del Port Community System (PCS), che ha semplificato le procedure logistiche e doganali, riducendo i tempi di attesa e aumentando l'efficienza complessiva (cfr. Rapporto di valutazione tematica *"La valutazione dei sistemi di trasporto intelligenti finanziati dal Programma"*, 2022). L'integrazione telematica avanzata contribuisce a migliorare l'accessibilità e l'efficienza operativa degli scali. Anche la transizione verso modelli green, attraverso l'elettrificazione delle banchine, sta rendendo i porti sostenuti più attrattivi e competitivi a livello internazionale.

Il complesso di questi interventi ha contribuito dunque a rendere più competitivi i porti dell'area target del Programma nel panorama internazionale. Anche il turismo è stato più volte richiamato quale settore trainante per diverse realtà portuali sostenute. Palermo, ad esempio, ha registrato un raddoppio dei crocieristi rispetto ai livelli pre-pandemia, grazie alla costruzione di un terminal finanziato con risorse diverse da quelle del PON e dedicato allo sviluppo di una Marina Yachting che punta a intercettare il segmento del turismo di lusso. Per il porto di Napoli la funzione turistica continua a prendere uno spazio crescente.

Le prospettive di sviluppo appaiono pertanto promettenti. Da un lato, i recenti investimenti infrastrutturali, supportati da fondi europei e nazionali, stanno contribuendo a trasformare molti porti in hub più moderni e con un miglior livello di sostenibilità; dall'altro la collocazione

geografica delle aree interessate dagli interventi del programma, al centro del Mediterraneo, rappresenta un riconosciuto **vantaggio competitivo**, anche per effetto di alcuni fenomeni in atto, quali il *reshoring* e il *nearshoring*, che stanno conducendo a una nuova regionalizzazione dei traffici. Una maggiore stabilità politica in alcuni Paesi del Mediterraneo ha incoraggiato il traffico navale. L'implementazione di misure di sicurezza nei porti e nelle rotte marittime contribuisce poi ad aumentare la fiducia degli operatori nel traffico infra-mediterraneo. Alcune politiche tariffarie riescono inoltre a governare significativamente le decisioni logistiche delle aziende. Ad esempio, il porto di Bari si presenta oggi quale opzione più conveniente rispetto a Venezia anche per i traffici con destinazione il Nord Italia. Il differenziale di costo autostradale è infatti più che compensato dal differenziale del costo del porto. Come ha richiamato un intervistato:

*«Il traffico oceanico a lunga distanza non avrà un grande sviluppo nei prossimi anni, mostrerà solo una modesta crescita. Ciò è dovuto a fenomeni come il reshoring e il nearshoring, ovvero il riavvicinamento delle attività produttive non tanto in Italia, ma in Paesi amici o nelle nazioni vicine. Stiamo assistendo a una nuova **regionalizzazione dei traffici**. Di conseguenza, non sono previsti significativi aumenti del traffico sulle lunghe distanze. Inoltre, la pandemia di Covid-19 e la guerra hanno messo a dura prova le catene di approvvigionamento, senza dimenticare i problemi legati al Mar Rosso, che non devono essere sottovalutati. (...). Oggi si è disposti a pagare di più per avere la certezza e la sicurezza della catena di approvvigionamento. Se la catena di approvvigionamento è troppo lunga, la mia fiducia diminuisce, dato che ci sono molte variabili in gioco».*

Tuttavia, alcune criticità strutturali e organizzative, evidenziate dagli interlocutori, limitano ancora il potenziale di sviluppo delle realtà portuali e retroportuali. Nello specifico, gli scali portuali interessati dal Programma devono ancora affrontare molteplici sfide legate all'inadeguatezza della pianificazione urbanistica e infrastrutturale, all'obsolescenza delle infrastrutture, alla separazione delle funzioni, alla mancanza di integrazione con i territori retrostanti, ai costi operativi elevati, alla frammentazione delle politiche portuali e all'insana

competizione che ne discende.

Un tema ricorrente riguarda la frammentazione e la concorrenza interna tra i porti, che spesso si contendono gli stessi traffici, senza una chiara differenziazione funzionale. In molte regioni del Mezzogiorno, i porti vicini non riescono a collaborare in modo sistematico, generando sovrapposizioni nelle attività e dispersione di risorse. La competizione interna tra porti vicini, come Bari e Brindisi, o tra porti e retroporti, contribuisce a una dispersione delle risorse, limitando la capacità di specializzazione. La diversificazione premia anche quando si tratta di fronteggiare eventi esterni: ad esempio, il blocco del Canale di Suez nel 2021 non ha interessato in egual misura le realtà portuali del Mezzogiorno, mentre il Porto di Napoli ha subito ritardi significativi, il porto di Salerno, più focalizzato sui traffici con il Nord America, ha registrato un incremento del traffico. O, ancora, ad esempio, Bari e Brindisi sono entrambi concentrati sul traffico Ro-Ro e passeggeri, faticano a sviluppare traffici esclusivi, ma entrambi si stanno affermando come hub strategici per rispondere alla crescente domanda di traffici a corto raggio. In Sicilia, la mancanza di pianificazione coordinata ha portato a una sovrapposizione delle funzioni tra porti come Augusta, Catania e Pozzallo, limitandone la capacità di attrarre investimenti strategici. Sul tema, negli anni più recenti, la riforma delle AdSP ha certamente, a detta di tutti gli intervistati, favorito logiche di sistema e contenuto effetti di duplicazione e spiazzamento, sebbene – come già ampiamente richiamato nel **Capitolo 2** – un elemento significativo attenga il coordinamento centrale, come ben rappresenta la seguente affermazione emersa nel corso di un'intervista:

«Il legislatore dovrebbe chiarire - ma chiaramente sono degli esempi e in funzione della mia esperienza - quali sono i porti che devono utilizzare i contenitori. Sceglimone tre ma quelli devono essere perché intorno ai contenitori c'è tutta la filiera da sviluppare; per cui è chiaro che il porto di Trieste ci aiuta ad est e il porto di Genova ci aiuta ad ovest. Oggi Gioia Tauro è veramente il centro del centro del Mediterraneo, Napoli e Salerno movimentano 1.000.000 di contenitori che non sono pochi. Però è un traffico troppo spezzettato in tutta in tutta l'Italia».

Inoltre, la **pressione esercitata dai grandi armatori** può rappresentare sia un'opportunità che un rischio, poiché questi attori spesso *“dettano le regole del gioco”*, e, non sempre, le ricadute economiche sui territori circostanti sono apprezzabili e durature.

Tra le criticità più rilevanti richiamate nel corso dell'indagine diretta è emersa comunque la **carenza infrastrutturale**, con piani regolatori datati e infrastrutture inadeguate rispetto alle esigenze del mercato globale. Ad esempio, il porto di Napoli opera ancora secondo un piano risalente al 1958, un elemento che ostacola l'adattamento alle necessità moderne, come il trasporto intermodale e la gestione dei container.

L'assenza di **collegamenti ferroviari** efficaci rappresenta un ulteriore problema, con una percentuale bassa di merci movimentate su rotaia e una dipendenza preponderante dal trasporto su gomma. La limitata connessione ferroviaria penalizza i porti come Napoli, dove gran parte delle merci è movimentata su camion, aumentando i costi logistici e riducendo la sostenibilità ambientale.

È fondamentale puntare su **servizi portuali di alta qualità** e sulla diversificazione delle funzioni. La **creazione di poli specializzati**, come il terminal automobilistico a Gioia Tauro, o il focus sul turismo crocieristico a Palermo, dimostrano che la specializzazione può generare valore aggiunto e attrarre nuovi investimenti. Altrettanto importante è il rafforzamento delle **connessioni retroportuali** per integrare i porti con le filiere logistiche nazionali e internazionali.

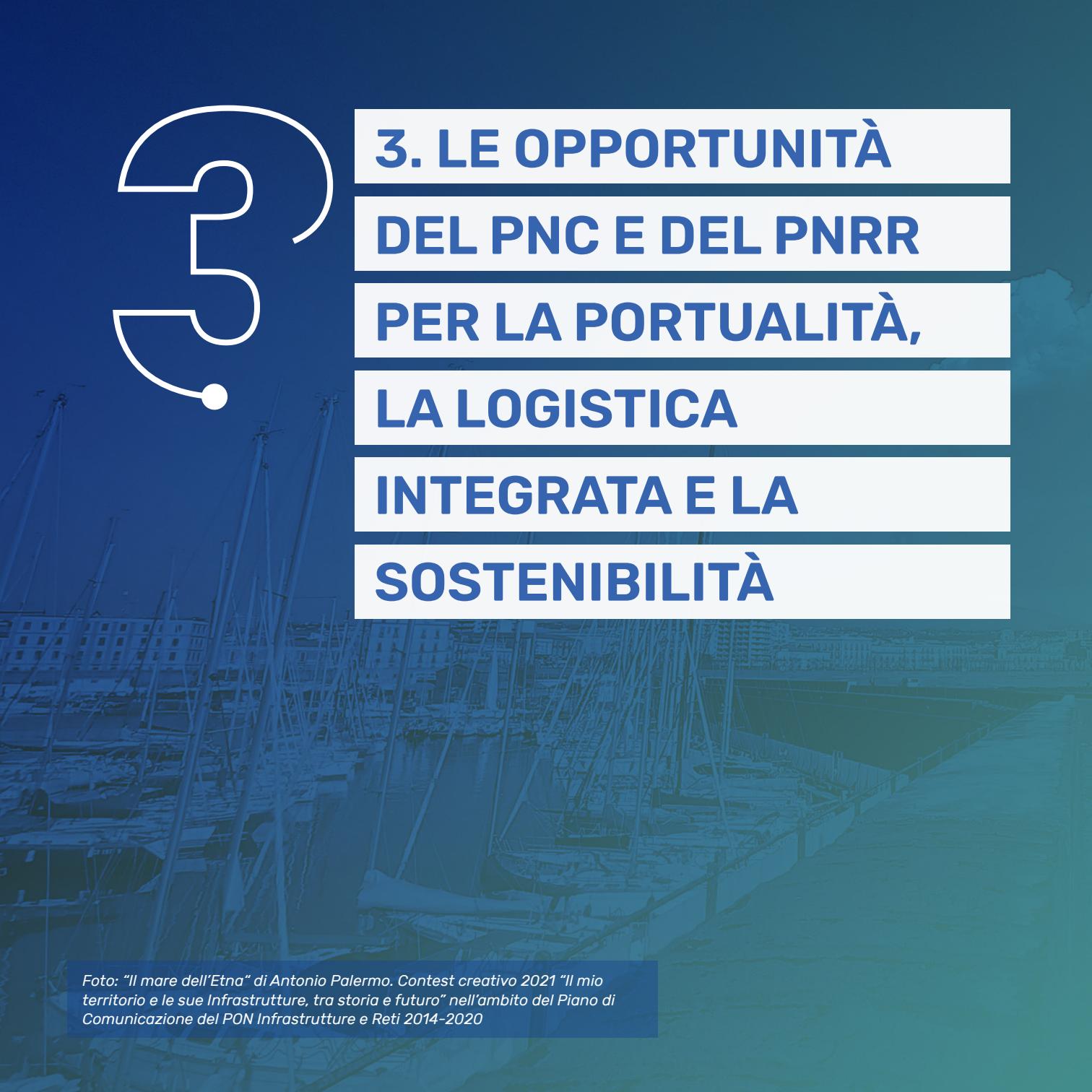
Il porto di Gioia Tauro, ad esempio, continua ad affermarsi come uno dei principali hub di transhipment in Europa, con oltre il 90% dei suoi traffici dedicati al trasbordo di container. La posizione centrale nel Mediterraneo lo rende un punto di riferimento per le rotte tra Asia, Africa ed Europa, consolidando il suo ruolo strategico nel panorama logistico internazionale. Anche il porto di Augusta si sta distinguendo grazie ai fondali naturali profondi, che lo rendono particolarmente adatto per il settore petrolchimico e per l'accoglienza di navi di grande stazza.

Alcune **scelte di diversificazione** sembrano promettenti: il trasferimento del terminal container dal porto di Palermo a Termini Imerese ha permesso di ottimizzare gli spazi, di decongestionare il centro urbano di Palermo e di rafforzare le vocazioni naturali dei due porti,

con Palermo sempre più focalizzato sul traffico crocieristico e Termini Imerese sul settore merci. Durante il confronto, un interlocutore ha sottolineato che:

«Abbiamo programmato, anche grazie agli investimenti e ai finanziamenti ottenuti nel corso degli ultimi anni, il trasferimento del terminal contenitori dal porto di Palermo al porto di Termini Imerese, che invece è meno congestionato, oltre ad essere molto vicino all'arteria autostradale; quindi, libera il porto di Palermo dal traffico container e consente al porto di Palermo di avere più spazio per i traghetti tradizionali e per le autostrade del mare. Questo trasferimento avverrà entro la fine del 2024. (...) Il porto di Trapani, in questo momento, ha in corso un dragaggio importante che aumenterà il pescaggio dei propri fondali e quindi tra un anno, quando il dragaggio sarà terminato, sarà possibile far attraccare delle navi di stazza superiore nel porto di Trapani rendendolo ancora più competitivo. Porto Empedocle è un porto più piccolino, così come quello di Licata, mentre nel porto di Gela c'è una grande concessione di ENI che a ottobre di quest'anno dovrebbe iniziare con l'estrazione del gas; quindi, probabilmente sarà uno dei nuovi hub energetici».

In estrema sintesi, i porti sostenuti affrontano sfide significative, ma hanno saputo valorizzare le opportunità offerte dal Programma. Il percorso di sviluppo intrapreso richiede continuità e ulteriori investimenti, certamente il PNRR, seppur con tempistiche stringenti si muove in questa direzione, ma appare anche deridente una funzione di regia tra le AdSP (cfr. 2.2 *La sfida della governance multilivello*) e un raccordo più stretto e sinergico con gli operatori privati.



3. LE OPPORTUNITÀ DEL PNC E DEL PNRR PER LA PORTUALITÀ, LA LOGISTICA INTEGRATA E LA SOSTENIBILITÀ

Foto: "Il mare dell'Etna" di Antonio Palermo. Contest creativo 2021 "Il mio territorio e le sue Infrastrutture, tra storia e futuro" nell'ambito del Piano di Comunicazione del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il Piano Nazionale Complementare¹⁴ (PNC) prevedono specifiche misure a sostegno dei porti. Le iniziative mirano a sviluppare infrastrutture di trasporto moderne, sostenibili e a promuovere l'integrazione tra trasporto marittimo, ferroviario e stradale per migliorare l'efficienza e la sostenibilità del sistema logistico nazionale.

Il **PNRR**, nell'ambito della Missione 3 - Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile e della Componente C2 - *Intermodalità e logistica integrata*, sostiene:

- interventi in materia di energia rinnovabile ed efficienza energetica nei porti attraverso la misura “porti verdi” (Id Submisura: M3C2I1.1);
- investimenti per la digitalizzazione della catena logistica attraverso le due sub-misure: logIN Center (Id Submisura: M3C2I2.1.1) e Rete di porti e interporti (Id Submisura: M3C2I2.1.1).

Il **PNC** sostiene interventi di:

- sviluppo dell'accessibilità marittima e resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici (investimento C.7);
- dragaggio e la costruzione di nuovi moli e piattaforme per aumentare la capacità portuale (investimento C.8);
- sviluppo delle aree retroportuali attraverso il potenziamento dei collegamenti ferroviari e stradali dell'ultimo miglio (investimento C.9);
- miglioramento dell'efficienza energetica (investimento C.10);
- elettrificazione delle banchine (*cold ironing*) per permettere alle navi ormeggiate di utilizzare energia elettrica da terra, riducendo le emissioni inquinanti (investimento C.11).

¹⁴ Il Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza è stato istituito con il Decreto legge del 6 maggio 2021, n. 59 recante “Misure urgenti relative al Fondo complementare al PNRR e altre misure urgenti per gli investimenti”.

A partire dall'elaborazione dei dati di monitoraggio REGIS, accessibili attraverso il portale dedicato ItaliaDomani (ultimo aggiornamento luglio 2024 per i dati PNRR e marzo 2024 per i dati PNC), si presentano di seguito alcuni principali dati di attuazione.

Il quadro delineato consente di **collocare l'Asse II del PON e le sue realizzazioni in un contesto programmatico, quale quello del PNRR e del PNC, che ha preso forma mentre il Programma era in attuazione e che, nelle aree target del PON, ha intercettato in larga misura gli stessi soggetti in qualità di attuatori e beneficiari.**

Tale circostanza ha richiesto notevoli e ulteriori **sforzi progettuali e attuativi** che, talvolta, hanno messo in difficoltà i soggetti a vario titolo coinvolti: attuatori e beneficiari, ma anche operatori economici che non sempre sono riusciti a far fronte alle richieste che si sono manifestate negli stessi periodi e con una tempistica sempre stringente, quale quella del PNRR. Tra le opinioni raccolte nel corso delle interviste, molte hanno evidenziato la difficoltà di riuscire a realizzare le opere del PNRR. A tal proposito, un beneficiario ha affermato:

«Apro e chiudo velocissimamente la parentesi del PNRR che vede protagoniste le AdSP con circa 3 miliardi di euro per opere da fare nell'ambito dei porti, 3 miliardi di euro che non sono proprio pochi e sono soprattutto i tempi che sono molto stringenti. ... chi ha pensato questo programma evidentemente quella mattina o si è svegliato a Stoccolma o c'era qualcosa che non andava nella cena della sera. Perché pensare che in Italia si possano fare 3 miliardi di euro di lavori in 36 mesi è davvero ambizioso. D'altronde molte di queste opere sono a mare, con la variabile meteo che non è prevedibile. È difficile anche trovare l'operatore economico disponibile nei tempi imposti. C'è un tema di capacità attuativa, non solo della PA, ma anche nel privato (liberi professionisti, fornitori, esecutori, ...). Si tratta di limiti di carattere strutturale al Paese. C'è da aggiungere inoltre che anche gli interventi previsti nei piani triennali devono avere seguito sempre nello stesso intervallo di tempo. È complesso gestire risorse importanti nello stesso momento. Accordi quadro con gli operatori possono essere utili a velocizzare i tempi di assegnazione dei lavori, ma io non so che cosa succederà da qui al 2026».

Al contempo, le opportunità offerte dal PNRR hanno favorito l'assunzione di una **prospettiva temporale** più lunga di quella del PON (anche se con tempi più stringenti) e contribuito a rafforzare l'orientamento strategico sui temi della **sostenibilità** e della **digitalizzazione**.

Nel dettaglio, a valere sulle risorse **PNRR**, nell'ambito della **Missoione 3 Componente C2 - Intermodalità e logistica integrata**, risultano in attuazione 79 interventi che hanno attivato oltre 205,75 milioni di euro.

Le AdSP sono i soggetti attuatori della misura **Porti verdi** che sostiene interventi in materia di energia rinnovabile ed efficienza energetica ed è a titolarità del MASE. La misura ha 60 progetti in attuazione per 141,54 milioni di euro. Le AdSP dell'area target del Programma non figurano tuttavia tra i soggetti attuatori.

Sempre a valere sulle risorse PNRR, gli interventi di digitalizzazione della rete logistica sono in totale 19 per un volume risorse PNRR pari a 64,21 milioni di euro, il MIT è il soggetto attuatore di 3 progetti per la realizzazione della *Piattaforma logistica digitale nazionale* per una dotazione complessiva di 48,2 milioni di euro. Per la sub-misura **Rete di porti e interporti** ciascuna AdSP, comprese le AdSP che coordinano le ALI, risulta soggetto attuatore di un progetto per lo sviluppo e l'implementazione dei servizi PCS del valore di un milione di euro ciascuno.

Tabella 4. Le risorse del PNRR per l'intermodalità e la logistica integrate

Componente C2 - Intermodalità e logistica integrata		risorse PNRR	progetti
3C2I2.1.0	Digitalizzazione della catena logistica	64.212.266,16	19
M3C2I2.1.1	LogIN Center	29.999.962,06	2
M3C2I2.1.2	Rete di porti e interporti	34.212.304,10	17
M3C2I1.1	Porti verdi: interventi in materia di energia rinnovabile ed efficienza energetica nei porti	141.546.708,49	60
Totale		205.758.974,65	79

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio REGIS, aggiornamento a luglio 2024

Le risorse del **PNC** a sostegno dei porti sono più significative (2.860 milioni di euro per un totale di 88 interventi) e intercettano maggiormente le 5 AdSP delle ALI: 29 interventi per 904,47 milioni di euro, tra le tipologie di intervento prevalgono quelli per lo sviluppo dell'accessibilità marittima (15 interventi per 652 milioni di euro). L'AdSP del Mare Tirreno Centrale è soggetto attuatore di 10 interventi per oltre 360 milioni di euro.

Tabella 5. Le risorse del PNC a sostegno dei porti per finalità dell'intervento

Soggetto attuatore	Aumento selettivo capacità portuale		Elettrificazione delle banchine		Sviluppo dell'accessibilità marittima		Ultimo/penultimo miglio ferrovie/strade		Totale	
	risorse	prog.	risorse	prog.	risorse	prog.	risorse	prog.	risorse	prog.
AdSP dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio			20.370.000	2					20.370.000	2
AdSP del Mar Tirreno Centrale	20.000.000	1	40.000.000	2	271.000.000	5	30.000.000	2	361.000.000	10
AdSP del Mare Adriatico Meridionale			6.000.000	1	168.000.000	4			174.000.000	5
AdSP del Mare di Sicilia Occidentale*			48.500.000	5	143.000.000	5			190.000.000	9
AdSP del Mare di Sicilia Orientale*			107.100.000	3	70.000.000	1			159.100.000	3
Totale	20.000.000	1	221.970.000	13	652.000.000	15	30.000.000	2	904.470.000	29

* Due interventi di elettrificazione delle banchine (CUP: G31B21004600001; G31B21004610001) che hanno come soggetto attuatore la Regione Siciliana sono stati imputati, in tabella, alle AdSP di riferimento.

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio OpenData, aggiornamento a marzo 2024

Meritano infine di essere presi in considerazione anche gli interventi in attuazione a sostegno delle **ZES** previsti nel **PNRR** nell'ambito della **Missione 5 Inclusione e coesione, Componente 3 Interventi speciali per la coesione territoriale** e attuati attraverso la **Misura 1.4 Investimenti infrastrutturali per ZES**. 57 sono gli interventi in attuazione per un valore complessivo di risorse di **584,5** milioni di euro. Gli investimenti prevedono la realizzazione di infrastrutture logistiche e di collegamento nelle aree ZES e il potenziamento dei collegamenti tra porti, reti ferroviarie e stradali.

Le AdSP che coordinano le ALI risultano soggetti attuatori di 6 interventi del valore complessivo di 113,72 milioni di euro.

Tabella 6. Le risorse del PNRR a sostegno delle Zone Economiche Speciali

Investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali - Soggetto attuatore AdSP	risorse PNRR	progetti
AdSP dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio	10.000.000,00	1
AdSP del Mare Adriatico Meridionale	41.000.000,00	1
AdSP del Mare di Sicilia Occidentale	36.000.000,00	3
AdSP del Mare di Sicilia Orientale	26.208.000,00	1
Totale	113.208.000,00	6

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio REGIS, aggiornamento a luglio 2024

Rilevano, infine, per il miglioramento della logistica dell'area Mezzogiorno nella quale ricade l'area target del PON IeR:

- 3 investimenti infrastrutturali per le ZES del valore complessivo di 60,5 milioni di euro che interessano, quali soggetti attuatori, le AdSP dello Stretto (2 interventi per 10,5 milioni di euro) e del Mar Ionio (1 intervento di 50 milioni di euro);
- 41 interventi destinati al miglioramento e potenziamento delle infrastrutture logistiche della macroarea Mezzogiorno, per un volume di risorse di 301 milioni di euro;
- 2 interventi, del valore di 17 milioni di euro, che vedono l'ANAS quale soggetto attuatore e che sono destinati a migliorare l'accessibilità all'area portuale di Gioia Tauro;
- 2 interventi di ampliamento e potenziamento delle reti ferroviarie attuati da RFI a supporto delle ZES del valore complessivo di 69,7 milioni di euro.



4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Foto: "Tramonto sul ponte" di Simone La Pera. Contest creativo 2021 "Il mio territorio e le sue Infrastrutture, tra storia e futuro" nell'ambito del Piano di Comunicazione del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020

Il Rapporto *In che modo gli investimenti nelle Aree Logistiche Integrate stanno contribuendo a rafforzare la portualità del Mezzogiorno?* è il contributo finale del servizio di valutazione indipendente del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 dedicato alle ALI ed esamina **se e in che misura** le azioni del Programma, le modalità attuative prescelte, la tipologia di progetti sostenuti e le relative realizzazioni hanno, alla prova dell'attuazione, contribuito ad accrescere la competitività del sistema portuale del Mezzogiorno.

L'analisi, che aggiorna e arricchisce gli elementi messi a fuoco nei quattro Rapporti di Valutazione sul tema¹⁵, è stata condotta valorizzando, al contempo, i dati di attuazione del Programma e le informazioni acquisite attraverso l'indagine diretta realizzata nel corso del 2024 (cfr. *Capitolo 1*).

Giunti al termine del percorso di valutazione complessivo delle ALI, di seguito si propongono alcune considerazioni conclusive.

La trattazione segue, in un certo senso, l'ordine inverso del percorso logico sin qui sviluppato. Se il presente Rapporto risponde complessivamente alla macro-domanda di come gli investimenti nelle ALI abbiano contribuito a rafforzare la portualità del Mezzogiorno, qui il punto di partenza è rappresentato da una sintetica descrizione dello stato della competizione del sistema portuale del Mezzogiorno e dei nodi critici fondamentali da sciogliere, per giungere a mettere a fuoco se e come le ALI hanno sin qui contribuito. Tale prospettiva consente di collocare i giudizi e i suggerimenti del valutatore nel contesto di riferimento in cui, in questi anni, il Programma si è trovato ad operare e in cui le relative azioni hanno avuto attuazione. Gli elementi di contesto descritti sono desunti dalla letteratura sul tema, ma sono anche

¹⁵ Rapporto tematico "Il contesto di attuazione delle aree logistiche integrate" – Ecorys, Università Bocconi, 2019;
Rapporto tematico "Le Aree Logistiche Integrate" - Ecorys, Università Bocconi, 2021;
Rapporto tematico "Zone Economiche Speciali per il rafforzamento della portualità del sud" - Ecorys, Università Bocconi, 2022;
Rapporto tematico "Le Aree Logistiche Integrate alla prova dell'attuazione: evidenze e risultati attesi" - Ecorys, Università Bocconi, 2023.

selezionati e pesati in funzione di quanto emerso nel corso dell'indagine diretta. In tal senso le indicazioni fornite dagli operatori (pubblici e privati) intervistati hanno orientato la selezione degli elementi di seguito sinteticamente descritti.

4.1 IL POSIZIONAMENTO DEI PORTI DEL MEZZOGIORNO E LE LEVE PER LA COMPETITIVITÀ

Il Mar Mediterraneo, che ha ricoperto nel tempo un ruolo di prim'ordine all'interno dello scenario geopolitico e geoeconomico dei traffici marittimi, continua a consolidare la propria posizione – anche a seguito dei due shock, indotti rispettivamente dalla pandemia e dall'invasione russa in Ucraina, che hanno colpito l'economia globale negli ultimi anni¹⁶. Secondo SRM (Italian Maritime Economy, 2022), il Mediterraneo continuerà a giocare un ruolo primario nel contesto globale, con una crescita dei traffici container al 2028 stimata intorno ai 3 punti percentuali, rispetto ai 2,5 della media mondiale.

Le analisi mostrano un **crescente interesse verso la regionalizzazione dei flussi di commercio**, con la crescita di servizi di corto raggio a supporto delle scelte di *nearshoring* di diverse imprese soprattutto in Turchia, Egitto e Tunisia. I porti del Mediterraneo rafforzano la loro posizione sia per la crescita dei flussi di interscambio con l'Asia che per le dinamiche di regionalizzazione citate. È un fatto che tra il 2008 e il 2023 i porti mediterranei abbiano riscontrato una crescita media annua del 3,2% e, conseguentemente, stiano progressivamente riducendo il divario con i porti del nord Europa. La capacità a servizio dei flussi intra-Med è cresciuta del 17,6% nel 2023 (+75.000 TEU), grazie all'aumento del numero di navi impiegate, passate da 296 a 345. All'interno del bacino si assiste ad una crescita dei porti del sud est, in particolare Grecia, Turchia, Egitto e Marocco. Per quanto riguarda quest'ultimo in particolare, il porto di Tanger MED conferma la sua leadership con una crescita del 13% nel 2023 (seguito da Pireo, Valencia, Algeciras e Port Said).

¹⁶ Per approfondimenti: Rapporto finale di valutazione – Ecorys, Università Bocconi, 2024 – Capitolo 2, par 2.2.3.

In tale contesto, la **competitività dei porti del Mezzogiorno** d'Italia è un tema di grande rilevanza economica e strategica. Questi porti, a cominciare da quelli classificati core nel sistema infrastrutturale europeo, svolgono un ruolo cruciale non solo nel facilitare il commercio nazionale e internazionale, ma anche nel contribuire, in modo significativo, all'economia marittima del Paese.

I risultati dell'~~elaborazione su dati Assoporti (anni 2016 a 2023)~~ condotta nell'ambito del Rapporto finale di valutazione 2024 **Ecorys - Bocconi, 2024** mostrano che il peso complessivo della merce trasportata via mare è continuato ad aumentare nel 2022 mentre è diminuito nel 2023 (490,2 milioni di tonnellate movimentate nel 2022 e 474,4 nel 2023, a fronte di 480,6 milioni di tonnellate nel 2021). L'analisi evidenzia come il contributo a queste variazioni non sia stato omogeneo tra le diverse macroaree del nostro Paese. Se si distinguono le tonnellate di merci movimentate dalle AdSP del PON leR, da quelle movimentate dalle AdSP non considerate nel Programma, si possono notare delle differenze significative nelle riduzioni del traffico relativo alle varie categorie merceologiche. Le AdSP delle regioni incluse nel PON leR hanno registrato una dinamica di diminuzione meno marcata (-0,5%) di gran lunga maggiore rispetto a quello riscontrato nelle AdSP delle regioni non incluse nel Programma (-4,8%), similmente a quanto accaduto nel periodo pandemico e immediatamente successivo.

Nel 2023, i porti del Sud Italia hanno gestito una significativa quota di traffico nazionale, il 47% del traffico marittimo italiano transita attraverso i porti delle regioni del Sud (SRM, Italian Maritime Economy, 2024); Gioia Tauro si conferma tra i principali hub di transhipment nel Mediterraneo: nel 2023 ha movimentato circa 3,5 milioni di TEU, registrando una crescita del 5% rispetto all'anno precedente (Rapporto Svimez, 2024). Le regioni con il maggior traffico marittimo, in termini di navi approdate, sono la Sicilia e la Campania (Istat 2022, Trasporto marittimo in Italia)¹⁷.

La vicinanza del Mezzogiorno alle rotte di Short Sea Shipping (SSS) nel Mediterraneo rappresenta un'opportunità unica. Il Mediterraneo è l'area europea con il più alto volume di

¹⁷ Per approfondimenti: Rapporto finale di valutazione 2024 (cfr. Capitolo 2).

traffico SSS, con oltre 595 milioni di tonnellate movimentate nel 2023. Questa modalità di trasporto si adatta particolarmente bene alla conformazione geografica e logistica dei porti meridionali (SRM, Italian Maritime Economy, 2024).

La competitività dei porti del Mezzogiorno – come peraltro quella nazionale – è influenzata da molteplici fattori strutturalmente interconnessi. Se ne richiamano qui quattro che, come anticipato, risultano dall'analisi incrociata della letteratura e delle interviste condotte, e che traguardano i grandi trend e i cambiamenti attesi nella portualità mediterranea e del Mezzogiorno.

- Un primo snodo fondamentale è certamente legato ai **grandi cambiamenti** che toccano il trasporto marittimo. Da un lato, la continua ricerca dell'efficienza risulta sottoposta a tensioni contrastanti: dall'esigenza della circumnavigazione dell'Africa per motivi di sicurezza, alla regionalizzazione dei traffici e alle tendenze al *reshoring* e *nearshoring*; dal gigantismo navale per il trasporto di contenitori, all'incremento delle autostrade del mare e servizi di Ro-Ro anche su tratte sub-nazionali; dall'innovazione tecnologica sulle navi (dotazione di batterie elettriche per lo stazionamento in porto e utilizzo di combustibili verdi), all'innovazione tecnologica sulle banchine dei porti (*cold ironing* e informatizzazione delle procedure doganali). Ritagliarsi un ruolo, uno spazio, una visibilità in questo panorama in rapida evoluzione richiede l'evidenziazione di caratteristiche specifiche, di una unicità.
- Il secondo snodo – fortemente intrecciato con il precedente – riguarda proprio il traffico marittimo e la **specializzazione portuale**. Per la legge italiana i porti hanno sei funzioni, tutti i porti di primo livello in Italia le svolgono nella loro interezza, ma la scala del coordinamento cresce ed è già passata dal singolo porto all'Autorità di gestione di sistema portuale. Le **prospettive future** portano a riflettere ulteriormente sulla insana competizione orizzontale tra porti simili e geograficamente vicini. Ulteriori passaggi di coordinamento sembrano decisivi per il futuro della portualità, così da aumentare il livello dell'attrattività almeno pari a quello dei porti spagnoli o greci.
- La **competizione di costo a livello internazionale è forte** – forse aumenterà ulteriormente nel futuro a breve – il confronto diretto con i porti della sponda sud del Mediterraneo è

impari e non sostenibile sul piano dei costi – da quello della manodopera, di un ordine di grandezza inferiore, ai vincoli ambientali meno stringenti – occorre dunque giocare la competizione sulla qualità dei servizi e sull'efficienza operativa dei nostri porti, a partire da quelli del Mezzogiorno. Efficienza che si gioca soprattutto su una riduzione dei tempi, sia quelli fisici legati alla movimentazione delle merci, sia quelli procedurali legati alla burocrazia delle dogane, dei controlli, delle autorizzazioni.

- Il quarto snodo tocca i temi della **digitalizzazione e dell'innovazione** e della **sostenibilità e transizione energetica**. Molte delle considerazioni sulla competitività riguardano proprio queste leve. In particolare, un incremento di efficienza – che passa prioritariamente attraverso una compressione dei tempi – si nutre fortemente di **innovazione gestionale e digitale**; un incremento di attrattività deve lavorare molto sulla **sostenibilità ambientale**.

In tale contesto, nell'ultimo decennio, sono emerse alcune **direzioni privilegiate di cambiamento** e, dunque, di investimento di seguito sinteticamente descritte:

- **Accessibilità via mare e via terra e qualità delle infrastrutture portuali:** la qualità delle infrastrutture portuali e dei collegamenti con le reti terrestri influisce largamente sulla capacità di attrazione e sull'efficienza operativa dei porti. Di più, le infrastrutture – sebbene non generino automaticamente traffico marittimo – sono la precondizione senza la quale non si può competere.
- **Specializzazione e diversificazione:** diversificare i servizi offerti e specializzarsi in particolari tipologie di traffico può aumentare la competitività dei porti, rispondendo alle esigenze specifiche dei mercati. Si tratta di un comparto fortemente determinato da effetti soglia ed economie di scala; un terminal container, per esempio, non si giustifica al di sotto di 1 milione di TEU/annui. La prima grande bipartizione è tra traffico passeggeri e merci che mal possono conciliarsi. Se le merci necessitano di infrastrutture di carico-scarico efficienti, adeguati spazi di stoccaggio temporaneo e connessioni dirette con le reti ferroviarie e autostradali, i passeggeri richiedono una stazione marittima accogliente, performante e un'agevole accessibilità urbana.

- **Costi e tariffe:** è presente una forte competizione sui costi, dalle tariffe portuali al costo del trasporto marittimo e terrestre, tutto impatta sulle scelte logistiche delle imprese. Questo spiega anche la forte variabilità dei percorsi che le merci utilizzano per arrivare alla destinazione finale. Allungare o accorciare il tragitto marittimo con un complementare accorciamento o allungamento del tragitto terrestre (sia ferro che gomma) dipenderà prevalentemente dalle scelte degli armatori e dai costi variabili.
- **Efficienza operativa:** l'adozione di tecnologie avanzate e metodologie operative moderne, inclusi adeguati sistemi di controllo e sicurezza, può migliorare la capacità di movimentare merci in tempi rapidi e con costi ridotti. Il tema delle dogane – e più in generale della burocrazia autorizzativa e di controllo – risulta fondamentale. L'informatizzazione dei servizi potrà portare benefici netti apprezzabili ma, sebbene in via di avanzata sperimentazione, rimane ancora un po' di strada da percorrere.
- **Politiche di promozione e regolazione:** la regolazione parte dal livello europeo e deve trovare maggiore coordinamento anche alla scala nazionale e/o sovraregionale. La capacità dei porti del Mezzogiorno di fare leva sulle loro potenzialità dipende quindi da una combinazione di sforzi strategici e investimenti mirati per potenziare infrastrutture, operazioni e relazioni di mercato. L'orizzonte di riferimento è necessariamente il lungo periodo perché gli adeguamenti infrastrutturali necessari hanno sempre orizzonti che si misurano in anni.

La competitività è dinamica, per definizione. Occorre progettarla, per seguirla, alimentarla nel tempo. In un mondo che cambia così rapidamente nessun vantaggio è acquisito una volta per tutte. Le cinque declinazioni qui riprese sono tutte logicamente collegabili ai quattro fattori precedentemente richiamati, non secondo una rigida articolazione uno a uno, perché molte leve della competitività sono influenzate da più di un fattore precedentemente richiamato.

4.2 EVIDENZE DELLA VALUTAZIONE (IN PILLOLE)

Per migliorare la competitività del sistema portuale e interportuale, il PON ha finanziato infrastrutture portuali, retroporti e interporti e piattaforme logistiche con le relative

connessioni ai corridoi multimodali della Rete europea di trasporto. Per far sì che i progetti finanziati dal PON non fossero azioni slegate tra loro, ma rientrassero in una più generale strategia di sviluppo del territorio il Programma ha stabilito che gli interventi da finanziare dovessero rientrare nella strategia di sviluppo della cosiddetta **“Area Logistica Integrata”** (ALI) imperniata sul sistema portuale, sulle reti e sui retroporti.

La valutazione ha pertanto osservato la *governance* prevista dal Programma, le realizzazioni degli interventi e i relativi risultati. Seguono per punti le principali evidenze.

IL VALORE AGGIUNTO DELLA GOVERNANCE MULTILIVELLO

La valutazione ha messo in luce, da un lato, una tempistica dilatata per la costituzione del Tavolo Centrale di Coordinamento e per l'avvio e la gestione dei processi partenariali previsti in ambito locale (*Rapporto tematico “Le Aree Logistiche Integrate” - 2020*), con ricadute anche sulla possibilità di ammettere a finanziamento alcuni progetti perché non più in linea con le tempistiche del Programma; dall'altro le **potenzialità e il valore aggiunto di una governance multilivello**.

La fase di interlocuzione all'interno dei TTL e la predisposizione dei DSP hanno permesso di portare al tavolo e alla discussione progetti maturati in seno alle diverse amministrazioni, ma con una potenziale **valenza di sistema**.

La valutazione ha potuto apprezzare il valore aggiunto di un approccio che ha indotto al confronto livelli e sistemi territoriali differenti. In più casi, l'attività di definizione della strategia elaborata per le ALI è stata trasferita e valorizzata in altri contesti di pianificazione (ZES, PNRR, PNC).

Nel corso dell'indagine diretta condotta attraverso le interviste in profondità ai Segretari Generali delle cinque Autorità di Sistema Portuale (AdSP), la creazione di un sistema organizzato e multilivello (TTC e TCL) e la riforma delle AdSP sono state più volte riconosciute e confermate quali un importante passo avanti nella direzione di un **coordinamento efficace**.

Questi strumenti hanno mostrato di avere il **potenziale per migliorare la sinergia tra porti e infrastrutture logistiche, per evitare duplicazioni di competenze e favorire la**

specializzazione delle infrastrutture. La specializzazione delle infrastrutture portuali è emersa come un punto cruciale per evitare competizioni interne e migliorare l'efficienza, anche se molta strada è ancora da percorrere. La mancanza di una cabina di regia permanente e strutturata a livello centrale è riconosciuta quale uno degli ostacoli principali per una pianificazione strategica coerente e capace di abbracciare un'ottica di medio-lungo periodo anche volta al contenimento di divari territoriali; in alcuni casi, investimenti in porti limitrofi hanno generato inefficienze, con duplicazione degli investimenti e infrastrutture sottoutilizzate che non rispondono alla domanda reale di traffico.

La concertazione tra gli enti non è stata tuttavia sempre sufficiente a contenere resistenze burocratiche e disomogeneità negli adempimenti necessari. La complessità burocratica e la mancanza di capacità tecniche a livello locale hanno impedito o reso più difficoltosa l'efficace implementazione dei progetti. Talvolta, proprio la compresenza di enti di natura diversa, con differenti logiche e procedure, come consorzi regionali e amministrazioni comunali, ha rallentato le decisioni strategiche e ostacolato il funzionamento armonico del sistema logistico. I cambiamenti di colore politico alle volte hanno determinato il venire meno dell'impegno nella realizzazione dell'opera.

LA CAPACITÀ ATTUATIVA

Come anticipato, attraverso il meccanismo delle ALI è stato possibile raccogliere un **parco progetti ricco e articolato di oltre 100 interventi prioritari per un importo complessivo di quasi 2,5 miliardi di euro**. Circa un quarto dei progetti, a seguito dell'istruttoria condotta dal Tavolo Centrale di Coordinamento è stato poi valutato "maturo per il PON leR" per un importo di 440 milioni di euro.

Al 30 ottobre 2024, **17 sono i progetti** in attuazione a valere sulle risorse del Programma (di cui 9 conclusi), per un totale di **322,6 milioni di euro**; i progetti talvolta comprendono più di una **tipologia di intervento**. La quota più significativa delle risorse è stata utilizzata per **dragaggi ed escavi dei fondali**, seguono infrastrutture stradali e ferroviarie e interventi di adeguamento di **moli e banchine e opere di riqualificazione e adeguamento delle infrastrutture esistenti**.

All'approssimarsi della chiusura del programma, in esito allo sforzo di rendicontazione che ha investito tutte le Linee di Azione finanziate a valere sulle risorse FESR, i pagamenti e le spese certificate degli interventi portuali hanno raggiunto rispettivamente l'89,7% e l'83,1% dei costi ammessi, mentre per i progetti di ultimo miglio si attestano a circa l'81,4% e il 75,0%.

Anche l'analisi dei dati **sull'avanzamento fisico** mostra il raggiungimento di un buon risultato degli interventi sulle infrastrutture portuali.

L'analisi dei dati di attuazione ha messo dunque in evidenza una **buona capacità attuativa**. Le difficoltà maggiori hanno riguardato la tempistica delle procedure di approvazione dei progetti, in particolare per l'acquisizione dei necessari pareri ambientali. Sul processo di ammissione a finanziamento, soprattutto per gli interventi di ultimo miglio, hanno inoltre influito le successive decisioni di riprogrammazione e gli impatti sulla dotazione dell'Asse II del Programma e la conseguente necessità di attivare le necessarie misure atte a garantire la copertura finanziaria dei diversi interventi giudicati ammissibili a finanziamento.

La concomitanza della realizzazione degli interventi con eventi straordinari¹⁸, come la pandemia di Covid-19 e la guerra in Ucraina, ha comportato significativi aumenti dei costi. Alcuni investimenti in collegamenti ferroviari sono stati rinviati o spostati su altre fonti di finanziamento per difficoltà legate ai tempi di approvazione dei progetti e di coordinamento tra i diversi enti coinvolti nell'attuazione, tra cui: enti territoriali, ANAS e Rete Ferroviaria Italiana (RFI).

GLI ELEMENTI DI CRITICITÀ PERSISTENTI

Alcune **criticità strutturali e organizzative limitano ancora il potenziale di sviluppo delle realtà portuali e retroportuali**. Nello specifico, gli scali portuali interessati dal Programma devono ancora affrontare molteplici sfide legate all'inadeguatezza della pianificazione urbanistica e infrastrutturale, all'obsolescenza delle infrastrutture, alla divisione delle funzioni, alla mancanza di integrazione con i territori retrostanti, ai costi operativi elevati,

¹⁸ Cfr. Capitolo 2 del Rapporto di valutazione finale 2024 – par 2.2.1. e 2.2.2

alla frammentazione delle politiche portuali e alla insana competizione che ne discende. Al contempo, la forza economica **esercitata dai grandi armatori** può rappresentare sia un'opportunità che un rischio poiché, anche a fronte di investimenti significativi, non sempre, le ricadute economiche sui territori circostanti sono apprezzabili e durature.

LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO

Il complesso degli interventi promossi dal Programma (lavori di escavo dei fondali, dragaggi, prolungamento e completamento moli, adeguamento delle banchine, collegamenti stradali e ferroviari) ha permesso di compiere progressi apprezzabili per la risoluzione di alcune delle questioni ritenute più pressanti per il miglioramento della competitività del sistema portuale dell'area target del Programma nel panorama internazionale e per la valorizzazione delle peculiarità di ciascun porto.

Le prospettive di sviluppo appaiono incoraggianti: da un lato, i recenti investimenti infrastrutturali, supportati da fondi europei e nazionali, stanno contribuendo a trasformare molti porti in hub più moderni e con un miglior livello di sostenibilità; dall'altro la collocazione geografica delle aree interessate dagli interventi del programma, al centro del Mediterraneo, rappresenta un riconosciuto **vantaggio competitivo**, anche per effetto di alcuni fenomeni in atto, precedentemente descritti, quali il *reshoring* e il *nearshoring*, che stanno conducendo a una nuova regionalizzazione dei traffici. Alcune politiche tariffarie riescono poi a governare significativamente le decisioni logistiche delle imprese, anche nella combinazione ottimale tra trasporto marittimo e stradale. Una maggiore stabilità politica in alcuni Paesi del Mediterraneo ha inoltre incoraggiato il traffico navale. L'implementazione di misure di sicurezza nei porti e nelle rotte marittime contribuisce poi ad aumentare la fiducia degli operatori nel traffico infra-mediterraneo.

L'istituzione della **Zona Economica Speciale** unica (ZES), attivata a partire dal 1º gennaio 2024 e che integra le precedenti 8 ZES territoriali, comprendendo l'intero Mezzogiorno, mira ad ampliare la portata dello strumento. Si tratta di un salto di scala, che potrebbe favorire una visione strategica unitaria facendo leva su vantaggi fiscali, semplificazioni amministrative e agevolazioni per le imprese, ma anche sullo sviluppo infrastrutturale attraverso il potenziamento

delle infrastrutture materiali (porti, strade, ferrovie) e immateriali (logistica, digitalizzazione) per migliorare la connessione delle regioni meridionali con i mercati nazionali e internazionali.

In tale contesto, appare dunque fondamentale puntare su **servizi portuali di alta qualità** e sulla **diversificazione delle funzioni**. La creazione di poli specializzati dimostra che la specializzazione può generare valore aggiunto e attrarre nuovi investimenti. Altrettanto importante è il rafforzamento delle **connessioni retroportuali** per integrare i porti con le filiere logistiche nazionali e internazionali.

Il percorso di sviluppo intrapreso richiede **continuità e ulteriori investimenti**, i porti sostenuti dal Programma affrontano sfide significative, ma hanno saputo sin qui valorizzare le opportunità offerte.

Il **PNRR** e il **PNC¹⁹**, seppur con tempistiche stringenti, si muovono in questa direzione, con un forte accento sui temi della sostenibilità e della digitalizzazione. In tale contesto appaiono dirimenti la funzione di regia tra le AdSP, la capacità di gestione e tecnica delle AdSP e, non ultimo, un raccordo più stretto e sinergico tra le AdSP e gli operatori privati.

¹⁹ Cfr. capitolo 1 del Rapporto di valutazione finale, 2024

ACRONIMI

AA	Accordo di Adesione
AdG	Autorità di Gestione
AdSP	Autorità di Sistema Portuale
ALI	Area Logistica Integrata
AP	Accordo di Partenariato
CM	Comitato di Monitoraggio
CUP	Codice Unico Progetto
DSP	Documento di Sviluppo e di Proposte
MASE	Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica
MIT	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
NGEU	Next Generation EU
OMS	Organizzazione Mondiale della Sanità
PCS	Port Community System
PNC	Piano Nazionale Complementare
PNR	Programma Nazionale di Riforma
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
PON	Programma Operativo Nazionale
PON IeR	Programma Operativo Nazionale Infrastrutture e Reti
POR	Programma Operativo Regionale
PSNPL	Piano Strategico Nazionale sulla Portualità e sulla Logistica
REGIS	Registro Generale degli Investimenti Pubblici
RFI	Rete Ferroviaria Italiana
Ro-Ro	Roll-on/Roll-off
SIN	Sito di Interesse Nazionale
SRM	Studi e Ricerche per il Mezzogiorno

SSS	Short Sea Shipping
TCC	Tavolo Centrale di Coordinamento
TEU	Twenty-foot Equivalent Unit
TEN-T	Trans-European Transport Network
TOC	Theory of Change
TTL	Tavolo Tecnico Locale
ULCS	Ultra Large Container Ships
ZES	Zona Economica Speciale



RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E NORMATIVI

Foto: "Il corso degli eventi" di Flavia Rasulo. Contest creativo 2021 "Il mio territorio e le sue Infrastrutture, tra storia e futuro" nell'ambito del Piano di Comunicazione del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020

Consiglio dell'Unione Europea. (2014). *Raccomandazione dell'8 luglio 2014 sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia* (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 247/10 del 29 luglio 2014). Disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0400>

Dialti, F. (2018). *Special Economic Zones finally established by Italy*. CBA, Milano. Disponibile su: https://www.cbalex.com/sites/cbalex/files/articles/files/newsletter_ibz_28.09.2018.pdf

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2018, n. 12. (2018). *Regolamento per l'individuazione delle Zone Economiche Speciali (ZES), ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91* (Gazzetta Ufficiale n. 90 del 18 aprile 2018). Disponibile su: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/2/26/18G00033/sg>

Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, coordinato con la legge di conversione 11 novembre 2014, n. 164. (2014). *Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive* (Gazzetta Ufficiale n. 262 dell'11 novembre 2014). Disponibile su: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/11/11/14G00176/s>

Decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2017, n. 123. (2017). *Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno* (Gazzetta Ufficiale n. 188 del 12 agosto 2017). Disponibile su: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/20/17G00110/sg>

Decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169. (2016). *Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione delle Autorità portuali, ai sensi dell'articolo 8 della legge 7 agosto 2015, n. 124* (Gazzetta Ufficiale n. 203 del 31 agosto 2016). Disponibile su: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/31/16G00182/sg>

Ecorys, Università Bocconi. (2019). *Rapporto tematico: Il contesto di attuazione delle Aree Logistiche Integrate*. Disponibile su: <https://www.ponir.mit.gov.it/documentazione/valutazione-indipendente/send/57-valutazione/211-app-valutativo-contesto-ali>

Ecorys, Università Bocconi. (2021). *Rapporto tematico: Le Aree Logistiche Integrate*. Disponibile su: <https://ponir.mit.gov.it/documentazione/valutazione-indipendente?task=download.send&id=323:rapporto-valutazione-ali&catid=57>

Ecorys, Università Bocconi. (2022). *Rapporto tematico: ZES per il rafforzamento della portualità del sud.* Disponibile su: <https://ponir.mit.gov.it/documentazione/valutazione-indipendente/category/57-valutazione>

Ecorys, Università Bocconi. (2022). *Rapporto tematico: ZES per il rafforzamento della portualità del sud.* Disponibile su: <https://ponir.mit.gov.it/documentazione/valutazione-indipendente/category/57-valutazione>

ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica. (2022). *Il trasporto marittimo in Italia – Anno 2020* (Report pubblicato il 16 marzo 2022). Disponibile su: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2022/03/REPORT_TRASPORTO-MARITTIMO_2020_16-03-2022.pdf

Manti, E. (2019). *Special Economic Zones. Areas of intervention, production areas and logistics hubs for an industrial policy in Southern Italy.* *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3-4, 921-962. Disponibile su: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1432/96264>

Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2014). *Documento di economia e finanza 2014. Sezione III – Programma nazionale di riforma – Parte I: La strategia nazionale e le principali iniziative* (Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 100, 2 maggio 2014). Disponibile su: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attività_istituzionali/previsione/contabilità_e_finanza_pubblica/documento_di_economia_e_finanza/2014/index.html

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. (2015). *Piano strategico nazionale della portualità e della logistica.* Approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 agosto 2015. Disponibile su: <https://www.mit.gov.it/node/95>

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. (2015). *Programma operativo nazionale “Infrastrutture e Reti” 2014–2020.* Versione approvata dalla Commissione europea con Decisione C(2015) 4823 del 29 luglio 2015. Disponibile su: <https://ponir.mit.gov.it/documentazione/programmaattuazione>

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione. (2020). *Accordo di partenariato 2014–2020 – Italia* (versione approvata il 29 ottobre 2014 e modificata con Decisioni della Commissione europea dell’8 febbraio 2018, 23 aprile 2019 e 20 febbraio 2020). Disponibile su: https://opencoesione.gov.it/it/adp_2014_2020/

SRM - Studi e Ricerche per il Mezzogiorno. (2024). *Italian Maritime Economy. Le nuove sfide dei porti dell'area euro-mediterranea.* Disponibile su: <https://www.sr-m.it/it/catalog/section/7/rapporti-annuali.htm>

SVIMEZ - Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno. (2024). *Rapporto SVIMEZ 2024. L'economia e la società del Mezzogiorno. Competitività e coesione: il tempo delle politiche* Roma: Il Mulino. Disponibile su: <https://www.svimez.it/rapporto-svimez-2024/>

I Quaderni del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020

Le attività oggetto della pubblicazione sono state realizzate nell’ambito del Piano di valutazione del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020.

Contributi scientifici a cura del RTI incaricato del servizio di valutazione del PON-IR Ecorys e GREEN - Centro di ricerca sulla geografia, le risorse naturali, l’energia, l’ambiente e le reti dell’Università Bocconi.

Responsabile del servizio:

Nicoletta del Bufalo

Gruppo di lavoro:

Sara Gaudino

Marco Percoco

Giovanni Poleggi

Chiara Sumiraschi

Alberto Bramanti

Claudio Brenna

I contenuti del presente documento sono stati prodotti esclusivamente ai fini della diffusione delle attività realizzate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nell’ambito del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti non è responsabile per l’uso che potrebbe essere fatto delle informazioni riportate nel documento.

La riproduzione, anche parziale del presente documento, se necessaria, è autorizzata previa citazione della fonte come segue: I Quaderni del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020 “Servizio di Valutazione indipendente del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020. In che modo gli investimenti nelle Aree Logistiche Integrate stanno contribuendo a rafforzare la portualità del Mezzogiorno?”.

