



## L'Europa dei porti

Pino Musolino, Presidente AdSP MTCS

### Concept Note

Approfondimento e road map per l'inclusione delle AdSP, nella forma dei "cluster portuali", nella rete "core" TEN-T. Breve disamina sulla rete Comprehensive. Coerenza ed eventuali problematiche applicative del Reg 352/2017 alla luce del D.Lgs. 169/2016.

### Key Concepts

- TEN-T;
- Regolamento UE 352/2017 che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti
- Accessibilità ai fondi europei
- Autonomia finanziaria delle AdSP

### Items

Ex art.54 Reg. 1315/2013, la CE procede a riesame della rete core entro fine 2023, valutando: progressi compiuti nell'attuazione del regolamento; cambiamenti in flussi trasporto (pax e merci); sviluppo investimenti in ambito infrastrutture nazionali di trasporto; necessità di apportare modifiche al regolamento Reg. 352/2017, art. 13, diritti d'uso dell'infrastruttura portuale. Questi dovrebbero essere fissati in modo trasparente, coerente con strategia commerciale e, ove pertinenti, con piani di investimento e con requisiti di policy dello Stato Membro. Coerenza con il sistema delle tasse portuali e di ancoraggio? Autonomia finanziaria dei porti?



Il d.lgs. n. 169 del 2016 ha modificato la l. n. 84/94 e ha istituito 15 Autorità di Sistema in luogo delle 24 Autorità Portuali, nella prospettiva di razionalizzare, semplificare e riorganizzare il sistema portuale italiano. Il nuovo modello di governance portuale, definito anche in coerenza con gli obiettivi e le strategie fissate dal Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica del 2015, risulta non del tutto armonizzato con il quadro normativo europeo, come il Regolamento TEN-T n. 1315/2013 e il Regolamento n. 352/2017, in relazione al tema dell'autonomia finanziaria.

L'attuale sistema portuale ha infatti integrato nelle Autorità di Sistema Portuale porti geograficamente prossimi con l'obiettivo di migliorare le sinergie e promuovere la competitività tra sistemi portuali, evitando le eccessive frammentazioni, ma queste aggregazioni fino ad oggi non hanno trovato alcuna corrispondenza nel Regolamento TEN-T n. 1315/2013, dove sono ancora rappresentati i singoli porti classificati sulla base della loro differente strategicità.

Pertanto, al fine di pervenire a un'armonizzazione tra la classificazione individuata nel Regolamento TEN-T del 2013 e i sistemi portuali italiani, è auspicabile che, in occasione della revisione della rete "core" e "comprehensive", venga avviata una necessaria e nuova valutazione strategica dei porti italiani, non più nella prospettiva di singoli ma nella logica di sistema.

Così una volta che anche le AdSP saranno qualificate complessivamente come porti Core o Comprehensive nella rete TEN-T, anche la definizione degli interventi e la relativa allocazione finanziaria delle risorse potrà risultare coerente non solo con la programmazione nazionale, ma anche con l'impianto europeo.

In questa prospettiva occorre rilevare l'importanza del ruolo che il competente Ministro svolge in seno alla Conferenza Nazionale per il Coordinamento delle AdSP (art. 11 ter della l. n. 84/94 ss.mm.ii.) di coordinatore e armonizzatore, a livello nazionale, di tutte le proposte di sviluppo e di investimento infrastrutturale da attuare nelle singole AdSP, che saranno poi oggetto di specifica istanza anche nei c.d. work plan di corridoio in sede comunitaria. Tale impostazione è infatti idonea a rafforzare la fattibilità dei singoli progetti e al contempo assicurare la rilevanza nazionale degli interventi a livello comunitario, con una maggiore probabilità di ottenere i relativi finanziamenti.

Nella tabella di seguito sono stati rappresentati i Porti della rete centrale (Core) e della rete globale (Comprehensive) ex Regolamento UE n. 1315/2013 alla luce della riforma portuale italiana ex D.Lgs. 169/2016.



ADSP	RETE CENTRALE		RETE GLOBALE		OUT
	Marittimo	Fluviale	Marittimo	Fluviale	
MAR LIGURE OCC.LE	Genova		Savona - Vado		
MAR LIGURE OR.LE	La Spezia		Marina di Carrara		
MAR TIRRENO SETT.LE	Livorno		Piombino Portoferraio		Capraia; Rio Marina; Cavo
MAR TIRRENO C.O SETT.LE			Civitavecchia Fiumicino Gaeta		
MAR TIRRENO CENTRALE	Napoli		Salerno		Castellamare di Stabia
MARI TIRRENO MER.LE, JONIO E DELLO STRETTO	Gioia Tauro		Messina Milazzo Reggio Calabria		Crotone Corigliano calabro Villa S. Giovanni Taureana di Palmi Vibo Valentia
MARE DI SARDEGNA	Cagliari Foxi- Sarroch		Olbia Porto Torres Golfo Aranci Portovesme <b>Carloforte*</b> <b>La Maddalena*</b> <b>Palau*</b>		Oristano Santa Teresa di Gallura
MARE DI SICILIA OCCIDENTALE	Palermo Termini Imerese		Trapani		Porto Empedocle
MARE DI SICILIA ORIENTALE	Augusta		<b>Siracusa*</b>		Catania
MARE ADRIATICO MER.LE	Bari		Brindisi		Manfredonia, Barletta, Monopoli
MAR IONIO	Taranto				
MAR ADRIATICO CENTRALE	Ancona				Falconara, Pescara, Pesaro, Ortona, S. Benedetto del Tronto
MARE ADRIATICO C.O SETT.LE	Ravenna				
MARE ADRIATICO SETT.LE	<b>Venezia</b>	<b>Venezia</b>	<b>Chioggia</b> <b>Porto Levante*</b>	<b>Chioggia</b> <b>Porto Levante*</b>	
MARE ADRIATICO OR.LE	<b>Trieste</b>	<b>Trieste</b>	<b>Monfalcone*</b>	<b>Monfalcone</b> <b>Porto Nogaro*</b>	
* Porti della rete Comprehensive non inclusi nei cluster delle AdSP.					



Rispetto alle valutazioni che l'Unione Europea dovrà svolgere nel corso del riesame della rete core, vi sono poi dei temi, già indicati come prioritari dal Regolamento n. 1315/2013, che dovrebbero essere implementati, anche nella prospettiva dello sviluppo e della competitività del sistema portuale nazionale.

Fra questi si evidenziano i seguenti profili:

1. Autostrade del mare: in virtù della posizione geografica strategica, l'Italia può svolgere ancora un ruolo determinante per lo sviluppo di questi traffici nel Mediterraneo in particolare estendendo i collegamenti esistenti con i paesi della sponda sud del Mediterraneo. In tal senso sarebbe opportuno contemplare la possibilità di far accedere ai fondi europei anche i servizi che collegano con questi Paesi e con gli altri extra UE.

2. L'interconnessione dei porti marittimi con le vie navigabili: il Sistema idroviario del Nord Italia vede in particolare lo sviluppo di settori, quali il project cargo e le merci pericolose, ma presenta un potenziale di sviluppo anche per altre categorie merceologiche. Sarà indispensabile la finalizzazione della rete alla classe V rimuovendo strozzature e limitazioni su tutto il sistema da Trieste e da Ravenna fino a Cremona.

3. VTMIS e servizi marittimi elettronici: le singole AdSP stanno sviluppando i loro PCS e le relative integrazioni con i sistemi nazionali, in primis PMIS. Tale processo andrà completato in quanto l'infrastruttura immateriale rappresenta ormai un elemento indispensabile per l'efficienza e la sicurezza del trasporto marittimo.

4. La promozione dell'introduzione di nuove tecnologie per rendere il trasporto marittimo più efficiente e sostenibile: come noto, la Direttiva 2014/94/EU (DAFI), recepita in Italia con il Decreto Legislativo 257 del 2016, stabilisce che i porti marittimi appartenenti alla rete centrale TEN-T debbano dotarsi, entro il 31 dicembre 2025, di punti di rifornimento per il GNL (Gas Naturale Liquefatto). In questo ambito rientra l'iniziativa GAINN IT promossa e coordinata dal Ministero dei Trasporti italiano e vede coinvolte molte AdSP (come quelle dei porti di Genova, La Spezia, Livorno, Augusta, Ancona, Ravenna e Venezia) che ha già ottenuto il co-finanziamento europeo per le fasi di progettazione ed autorizzazione di infrastrutture portuali per lo stoccaggio e rifornimento di GNL. Ulteriori iniziative dovranno essere portate avanti per raggiungere gli obiettivi definiti dalla Direttiva.

5. L'implementazione della capacità dell'infrastruttura per le operazioni di trasporto nelle aree portuali: il potenziamento della capacità dei porti dovrà realizzarsi attraverso lo sviluppo di progetti di miglioramento del trasporto, stradale e ferroviario, nonché con l'adeguamento dell'accessibilità nautica anche al fine di rispondere al trend di sviluppo del naviglio e alle esigenze del mercato (adeguamenti infrastrutturali dei canali e dei bacini di navigazione, estensione/realizzazione di nuovi terminal). Parimenti anche il settore ferroviario dovrà essere



potenziato con interventi di “ultimo miglio e penultimo”, ovvero le azioni di upgrading della rete ferroviaria interna ed esterna (coerenti con gli indirizzi dei RFC) e la realizzazione di piattaforme intermodali che risultano strategici per lo sviluppo di nuovi traffici.

Il nuovo Regolamento dovrebbe poi prevedere anche l’ampliamento della digitalizzazione all’intero sistema di trasporto e alle catene logistiche (c.d. innovazione), per un uso delle infrastrutture di trasporto più efficiente, sostenibile e multimodale (vedasi la Digital Transport Days declaration, Tallin 10/11/2017); la semplificazione e l’efficientamento delle procedure amministrative ed autorizzative; l’incentivazione delle forme di partecipazione di investimenti privati per il completamento delle infrastrutture di trasporto.

Da ultimo, ma non per importanza, sarebbe opportuno contemplare una maggior dotazione finanziaria per le infrastrutture portuali e le autostrade del mare: la Connecting Europe Facility (CEF), mette a disposizione importanti risorse finanziarie che permettono ai porti di realizzare interventi di sviluppo in termini di infrastrutture. Nella negoziazione per la revisione del budget per la CEF 2 per il periodo 2021-2028, sarà importante che la dotazione finanziaria del programma rimanga invariata, nonostante la Brexit, e possibilmente che aumenti la considerazione per i porti marittimi, in quanto punti di entrata e uscita della rete TEN-T verso i mercati globali, considerando che la dimensione esterna della rete avrà sempre più rilevanza data la crescita dei traffici extra-UE.

Per quanto concerne invece il tema dell’autonomia finanziaria dei porti, non si può fare a meno di evidenziare come l’impostazione stabilita dal legislatore italiano (art. 13 della l.n. 84/94 ss.mm.ii.) risulti ancora lontana da quella che l’Unione Europea ha prospettato nel Reg. UE 352/2017, con particolare riferimento ai diritti d’uso dell’infrastruttura portuale (art. 13 del Reg.).

Tali diritti sono definiti, in modo onnicomprensivo, come quelle somme “.....riscosse a beneficio diretto o indiretto dell’ente di gestione del porto o dall’autorità competente, per l’uso di infrastrutture, strutture e servizi, incluso l’accesso per via navigabile al porto interessato, comprese la gestione dei passeggeri e delle merci, ma esclusi i canoni di locazione (e rendite fondiarie).” (art. 2, lett. e).

Al sensi del comma 3 dell’art. 13, si sancisce di fatto l’autonomia finanziaria dei porti, affermando che la determinazione del livello e della struttura di questi diritti è demandata alla strategia commerciale e ai piani di investimento del singolo porto (seppure la Direzione Generale per la mobilità e i Trasporti della Commissione Europea, anche in riferimento a ordinamenti come quello italiano, abbia precisato che tale disposizione non impedisca agli Stati Membri che hanno la proprietà dei porti, sul proprio territorio, di esercitare il diritto di proprietà partecipando alla determinazione dei piani commerciali e di investimento dei porti in relazione ai quali sono determinati i diritti d’uso dell’infrastruttura portuale) senza tuttavia precisare se detta autonomia



sia così forte da valere tra entità concorrenti in un medesimo Stato oltre che tra entità omologhe di Stati diversi.

Guardando invece all'ordinamento italiano, si può constatare come il tema dell'autonomia finanziaria –quale leva competitiva- sia un concetto diffuso e condiviso, seppure più dichiarato che applicato: manca infatti una autonomia impositiva -latu sensu- idonea a consentire la costruzione di un'entrata fondata su presupposti, aspetti tecnici, commerciali e strategici propri (ad esempio, pensando alla realtà di un porto lagunare, come quello veneziano, si potrebbe anche ipotizzare la possibilità di introdurre una tassa di ancoraggio proporzionale alla lunghezza dei canali portuali percorsi ).

La trasformazione in AdSP ha quindi sancito un rafforzamento dell'autonomia, dal punto di vista sistemico, ma non ha introdotto alcuna innovazione sotto il profilo dell'autonomia finanziaria. Occorrerebbe, quindi, andare oltre la limitata e condizionata compartecipazione al gettito IVA o la possibilità di raddoppio o riduzione delle tassa portuale e di ancoraggio oggi vigente, per rimuovere strozzature o elementi distorsivi (come ad esempio con la tassa di ancoraggio in abbonamento o l'impatto sul gettito IVA che si ha con il trasferimento di merci interne allo stato mantenendole allo "stato estero"), ed ammettere l'imposizione autonoma in quanto dipendente da specifico presupposto a fronte di capacità di gettito e non solo legata allo scopo (come l'addizionale per la sicurezza art. 1 co. 986 L. 296/2006). Tutto questo sempre nel rispetto dei principi di concorrenza e parità di trattamento tra operatori.

Infine, occorre rilevare che il raggiungimento della c.d. autonomia finanziaria perfetta implicherebbe l'assenza dell'ingerenza dello "Stato" -anche di ordine perequativo o di sovvenzione dell'investimento infrastrutturale- nel sistema (altrimenti fattore di distorsione nazionale e sovranazionale) e che anche la prospettata trasformazione delle AdSP in Società pubbliche (condizione questa che prefigurerebbe una maggiore autonomia finanziaria degli enti gestori dei porti) porterebbe con sé una serie di implicazioni derivanti, da una parte, dalla perdita dello status e prerogative di ente pubblico deputato al controllo e alla regolazione sugli operatori (p.e. diritti di pubblica utilità, compiti di autorizzazione controllo e sanzione, ecc.), dall'altra, dall'acquisizione della struttura privatistica che, nel medio termine, potrebbe determinare le entrate come base imponibile per IRES e IRAP, contraendo così l'autonomia finanziaria.