



0001612-2015 del 05/02/2015



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

On.le Maurizio Lupi
Ministro delle Infrastrutture e Trasporti

ROMA

Oggetto: Prime considerazioni su nota per gli "Stati generali" Piano strategico nazionale della portualità e della logistica

Nel prendere atto con rammarico delle modalità troppo sintetiche e celeri con le quali è stato deciso di svolgere il confronto con gli stakeholder del settore su un tema così complesso e strategico che avrebbe meritato, invece, forme di concertazione e condivisione ben più profonde e articolate, anche per rispettare le indicazioni di metodo recate dalla politica marittima integrata europea e della strategia per la "**crescita Blu**", ovvero per la crescita sostenibile nel settore marittimo, declinazione nel "comparto mare", della più generale strategia per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva Europa 2020, si inoltrano alcune prime osservazioni al documento nota per gli "Stati generali" Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, Piano su cui la Confederazione sta promuovendo un approfondimento interno i cui esiti saranno, presto, resi pubblici.

Confcommercio condivide pienamente gli scopi e le finalità che l'art. 29 della legge 164/2014 di conversione del D.L. Sblocca Italia ha indicato per il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e segue con grande interesse quale rappresentante del mondo del terziario di mercato, che genera oltre il 40% del P.I.L. e comprende al suo interno una significativa parte del cluster marittimo portuale e logistico (**Armatori-Fedarlinea, Agenti Marittimi-Federagenti, Imprese di Autotrasporto e logistica-Conftrasporto, Ferrovie merci-Fercargo Ormeggiatori-ANGOPI, Piloti dei Porti-Fedepiloti, Porti turistici Assonat**) i lavori avviati per giungere ad un sistema nazionale dei porti e della logistica più efficiente, in grado di offrire un più valido sostegno alle prospettive di crescita economica del Paese.

Con specifico riferimento alla linee guida del piano rese disponibili si osserva quanto segue:

- “ 2 specializzazione delle realtà portuali, razionalizzazione del sistema di governance, integrazione dei distretti logistici” **OSSERVAZIONI:** appare condivisibile il riferimento alla necessaria specializzazione dei porti e delle aree logistiche retrostanti, nell’ottica di una maggiore coerenza sistemica, ma tale risultato può essere opportunamente perseguito proprio attraverso il rafforzamento della pianificazione strategica nazionale e l’introduzione di una più incisiva e selettiva cabina di regia centrale degli interventi da realizzare nei singoli porti. Accorpamenti ed eventuali soppressioni delle Autorità Portuali esistenti non dovrebbero, pertanto, discendere dalla richiamata finalità, quanto piuttosto dall’esigenza di sanare patologiche inefficienze (invero assai limitate) che vedono la presenza di tale Autorità in alcune realtà portuali senza alcuna giustificazione ne’ sul fronte dell’entità dei traffici esistenti, ne’ delle prospettive strategiche di sviluppo.

D’altra parte, lo stesso art. 29 della legge 164/2014, richiamando la possibilità di procedere alla razionalizzazione, riassetto e accorpamento delle Autorità portuali esistenti, indica espressamente che tali processi dovrebbero effettuarsi ai sensi della legge n. 84 del 1994.

Tale legge indica, già, invero i parametri soglia per la costituzione di nuove Autorità Portuali o l’eventuale soppressione di quelle esistenti. Pur notando come la norma tralasci negativamente di considerare i traffici passeggeri che, pure, implicano esigenze di organizzazione delle attività portuali e potrebbero, pertanto, ugualmente giustificare la presenza di una Autorità Portuale, non si ritiene, in ogni caso, condivisibile prospettare l’eventuale soppressione di tali organismi quando i parametri minimi, pur parziali, prescritti dalla legge vengono, invece, pienamente rispettati.

Il richiamo, inoltre, all’esigenza di “indirizzare gli investimenti privati anche attraverso modelli evolutivi di partecipazione orientati allo sviluppo integrato di aree portuali e industriali” pur lasciando intendere il condivisibile intendimento di valorizzare i rapporti e i legami dei porti con le realtà economiche circostanti, appare incomprensibilmente circoscritto, probabilmente a causa delle esigenze di sintesi, al solo comparto industriale, trascurando, invece, tutto il settore dei servizi, che svolge un ruolo significativo e crescente nell’economia nazionale e potrebbe trarre ed offrire grandi benefici con politiche integrate. D’altra parte, tale limitazione appare in contrasto con le indicazioni della politica marittima integrata europea, e della sua strategia per la crescita blu che persegue, invece, un approccio pienamente intersettoriale, avendo come assi portanti i comparti delle Energie Rinnovabili, del Turismo marittimo, dei trasporti marittimi e delle attività logistiche. In tale ottica le Autorità Portuali, attraverso opportuni e completi legami con la realtà economica circostante, che passano, anche, attraverso la partecipazione negli organi di governance, potrebbero opportunamente qualificarsi come preziosi gangli facilitatori dell’economia del mare, contribuendo a perseguire gli obiettivi della crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva di Europa 2020. Ciò non vuol dire che non si debbano superare i richiamati “sterili veti tra sistemi locali”, ma semplicemente auspichiamo che non venga perduto il contributo prezioso che tali sistemi locali possono offrire per la crescita dei porti così come il loro irrinunciabile ruolo di attento e continuo monitoraggio degli impatti economico-sociali delle attività portuali sul territorio circostante.

- "3 Creazione di sinergie tra attori chiave appartenenti al settore pubblico" **OSSERVAZIONI:** Confcommercio apprezza il principio della promozione di una "strategia logistica condivisa tra i principali attori istituzionali", ma l'approccio integrato ed olistico dovrebbe essere esteso anche al settore privato e al sistema imprenditoriale, attraverso l'introduzione di strutturati strumenti di coinvolgimento e concertazione delle politiche di settore. Da questo punto di vista una buona pratica, da cui poter prendere spunto è stata la Consulta generale per l'Autotrasporto e la Logistica, che ha visto la positiva collaborazione delle diverse Amministrazioni e delle rappresentanze imprenditoriali al fine di promuovere politiche coerenti e più attente alle esigenze di sviluppo economico, ma che è stata purtroppo soppressa da un miope intervento di spending review.
- "4 Programmazione coordinata degli investimenti pubblici nel settore della portualità e della logistica". **OSSERVAZIONI:** Il coordinamento degli investimenti nel settore dei porti e della logistica è positivo, ma dovrebbe essere esteso anche agli investimenti privati, che assumono un ruolo importante e crescente nel settore e dovrebbe maturare quale declinazione settoriale di più generali linee vincolanti di intervento sull'intero sistema dei trasporti, della logistica e della mobilità nazionale, dettate da un Piano Nazionale dei Trasporti e della Logistica, pienamente integrato con il cosiddetto "Allegato Infrastrutture" introdotto con la Legge obiettivo.
- "4 Rimozione di bottlenecks infrastrutturali puntuali". **OSSERVAZIONI:** Assolutamente opportuno il riferimento all'esigenza di intervenire su quelle strozzature che limitano l'accessibilità ai nodi portuali e interportuali. Si tratta di una misura assolutamente necessaria per consentire lo sviluppo dell'intermodalità, sostenendone la competitività rispetto al trasporto cosiddetto "tuttostrada". Confcommercio e Fedarlinea in un recente seminario per il rilancio delle Autostrade del Mare hanno messo in evidenza come le strozzature agli accessi portuali e le non sempre efficienti interazioni con i flussi della mobilità locale, sono tra i principali freni allo sviluppo dei traffici RO-RO.
- "6 Semplificazione delle procedure e razionalizzazione dei processi decisionali" **OSSERVAZIONI:** Positivo l'intendimento di introdurre interventi di semplificazione procedurale ed amministrativa, finalizzati a migliorare l'efficienza dell'intero processo logistico. In tale ambito per Confcommercio le priorità dovrebbero essere: la semplificazione/velocizzazione dei controlli legati al momento doganale, la semplificazione delle procedure per l'adozione dei Piani Regolatori Portuali, l'adozione di norme che facilitino l'effettuazione degli escavi portuali.
- "7 intermodalità" **OSSERVAZIONI:** Non c'è dubbio che la competitività logistica del Paese passa necessariamente attraverso la promozione dell'intermodalità. Il paragrafo in esame, però, sotto tale nome si limita a trattare questioni legate al trasporto ferroviario, senza considerare, invece, l'intermodalità mare/gomma, le autostrade del Mare ed i traffici RO-RO. Inoltre tra i punti da promuovere nel settore ferroviario sarebbe opportuno ricomprendere esplicitamente la realizzazione di adeguati fasci di binari sulle banchine portuali, la semplificazione delle manovre ferroviarie, l'adozione di procedure non discriminatorie per l'affidamento dei servizi e degli eventuali strumenti di incentivo dedicati. Nel citato seminario sulle Autostrade del Mare, a seguito di un'analisi tecnica e di un confronto interno con tutte le associazioni di rappresentanza dei diversi anelli

della filiera logistico-portuale, è emerso che, nei trasporti di cabotaggio nazionale, oltre ai collegamenti esistenti da e per le Isole maggiori, che nonostante la loro natura obbligata, per l'estensione delle tratte via mare possono essere considerati pienamente alternativi al tutto strada (Catania-Ravenna, Genova-Termini Imerese) e che andrebbero, dunque, confermati, in base ai dati disponibili sui traffici di merci su gomma tra il Nord e il Sud del Paese è possibile individuare 2 nuovi corridoi intermodali alternativi al tutto strada da attivare, articolati in 4 linee di traghetti RO-RO con trasporti bilanciati (viaggi potenzialmente carichi sia all'andata che al ritorno):

- Arco tirrenico nord (Genova-Livorno)-sponda sud Tirreno (Napoli, Salerno)
- Arco tirrenico nord (Genova-Livorno)-sponda sud Adriatico (Bari, Brindisi)
- Arco adriatico nord (Trieste, Ravenna)-sponda sud Adriatico (Bari, Brindisi)
- Arco adriatico nord (Trieste, Ravenna)-sponda sud Tirreno (Napoli, Salerno).

Al fine di poter realizzare tali nuove autostrade del mare è stata individuata la proposta organica di intervento, di seguito sintetizzata, sulle infrastrutture, sugli incentivi, sul naviglio, sulle regole e sulle attività di controllo che comprendeva l'adozione di uno strumento di pianificazione nazionale che individui i caselli prioritari delle nuove autostrade, ma che potrebbe complessivamente essere recepita all'interno del Piano Strategico della Portualità e della Logistica, rientrando a pieno titolo, nel suo ambito naturale di intervento.

Oltre al cabotaggio nazionale, non vanno trascurati tutti i traffici internazionali che avvengono attraverso le Autostrade del Mare, che rappresentano, in particolare nel bacino dell'Adriatico, una quota significativa dei flussi di merci e che meritano, pertanto, particolare attenzione da parte degli interventi del Piano nazionale Strategico.

Autostrade del Mare 2.0: una nuova proposta organica

- Un Patto per le ADM 2.0, ovvero un chiaro indirizzo politico istituzionale che metta assieme tutti i diversi stakeholder coinvolti
- Uno strumento programmatico che traduca in vincolanti priorità di intervento le scelte strategiche del Piano Nazionale della Logistica e misure organiche per l'accessibilità dei porti
- incentivazione tramite bandi di progetti di nuove linee o di ampliamento delle esistenti promossi sinergicamente da tutti i soggetti della filiera
- incentivazione mirata in funzione della merce trasferita e indirizzata alle scelte di traffico non accompagnato (rimorchi e semirimorchi)

- piano di riconversione della motorizzazione delle navi verso soluzioni meno impattanti (LNG-metano), che tenga conto delle esigenze di rifornimento
 - rafforzamento delle attività di controllo del rispetto delle norme sulla sicurezza della circolazione stradale
 - esenzione dal rispetto dei divieti di circolazione per i veicoli aderenti. (calendario divieti di circolazione mezzi pesanti fuori dai centri abitati) Risultato conseguito con il DM .533 del 4 dicembre 2014 che ha esonerato dal rispetto dei divieti 2015 i trasporti combinati marittimi)
-

- “ 8 Evoluzione tecnologica come abilitatore di un nuovo modello operativo più efficiente e più orientato a logiche di mercato e upgrade tecnologico infrastrutturale” **OSSERVAZIONI:** Le applicazioni telematiche e la tecnologia possono offrire un indiscutibile contributo per l’efficienza del sistema logistico nazionale. Al fine di evitare, però, duplicazioni di sistemi e inutili oneri aggiuntivi per le imprese utenti sarebbe opportuno fornire l’indicazione in linea con il Decreto del Ministero dei Trasporti per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti (ITS) in Italia. di ricercare la massima interoperabilità dei sistemi puntando alla valorizzazione ed eventuale ottimizzazione delle piattaforme esistenti.
- “9 Integrazione tra sistema portuale e logistico e mondo imprenditoriale” **OSSERVAZIONI:** Nonostante il titolo della linea guida sia assolutamente condivisibile, la versione sintetica del paragrafo non consente di comprendere pienamente i contenuti. A giudizio di Confcommercio all’interno di tale misura dovrebbero essere prioritariamente ricompresi:
 - L’esigenza di dare attuazione istituzionale ed organizzativa alla lettura del territorio nazionale i lavori di analisi e lettura del territorio in 7 Piattaforme Logistiche integrate, contenuti nel Piano nazionale della Logistica del 2006 e divenuti strumenti di progettazione e programmazione nel Programma Infrastrutture Strategiche- Allegati infrastrutture (3° Allegato Infrastrutture DPEF 2006-2009, 8° Allegato Infrastrutture 2010).
Nell’allegato al DPEF 2006-2009 nell’introdurre le 7 Piattaforme logistiche territoriali, quali reti integrate di porti e nodi logistici, veniva, infatti, indicato, che :

“ ...si ritiene opportuno prospettare una proposta organica in materia di Piastre Logistiche che dovrà necessariamente caratterizzare il nuovo tessuto connettivo infrastrutturale del Paese. Tessuto connettivo che dovrà trasformare l’attuale spontaneismo, l’attuale entropia esistente anche in aree con grande tradizione di tipo trasportistico, come l’area ligure, l’area della Padania, ecc. in sistema funzionale ed efficiente.”

Il medesimo scopo perseguito, a nostro giudizio, dal Piano Nazionale Strategico della Portualità e della Logistica, che dovrebbe, dunque, fare tesoro dei lavori e delle proposte di analisi e integrazione in precedenza richiamati.

- Garantire il coinvolgimento del tessuto imprenditoriale attraverso le Camere di Commercio nel processo di nomina del Presidente delle Autorità Portuali e all'interno degli organismi di governance delle stesse, a garanzia di una maggiore integrazione pubblico-privato delle strategie di sviluppo economico e territoriale e di una maggiore attenzione verso le esigenze del fare impresa.

Per quanto riguarda altre importanti questioni non esplicitamente trattate nelle "linee guida" si osserva che:

- Per quanto attiene alla natura e alle funzioni delle Autorità Portuali , Il principio ispiratore della Legge 84/94 era quello di aprire i servizi portuali al mercato, mantenendo tuttavia l'*asset* portuale sotto il controllo pubblico. Il modello di *governance* meglio noto in letteratura con il nome di *Landlord* secondo il quale l'Autorità portuale agisce come organo di regolamentazione e come "padrone di casa", mentre le operazioni e i servizi portuali vengono effettuati da aziende private, non dovrebbe essere sconfessato dalla riforma, ma al contrario migliorato rendendolo più efficace e trasparente. A tal proposito, come accennato, andrebbero rafforzati i legami con il tessuto imprenditoriale, prevedendo una presenza negli organi di governance, oltre alle categorie imprenditoriali oggi presenti e da confermare, anche di rappresentanti delle imprese del commercio e del turismo, oggi escluse da tali organismi e dunque impossibilitati a fornire il proprio diretto contributo allo sviluppo portuale. Andrebbe, inoltre, rafforzato il potere di coordinamento delle Autorità Portuali rispetto a tutte le amministrazioni operanti a vario titolo nei porti , procedendo, anche a potenziare l'Autonomia Finanziaria di tali organismi, a fronte di efficaci strumenti di controllo centrale degli effettivi impieghi delle risorse ai fini dello sviluppo dei traffici. Si ritiene, invece, la cosiddetta "autonomia impositiva" delle Autorità Portuali, non condivisibile, in contrasto con la natura e le funzioni di detti organismi e potenzialmente pericolosa per la "merce".
- Con riferimento ai servizi tecnico nautici, si ritiene che la sicurezza delle attività debba essere garantita in maniera uniforme a livello nazionale, non essendo una corretta leva attraverso cui promuovere la concorrenza tra porti. A giudizio di Confcommercio la vera sfida dovrebbe essere quella di riuscire a contemperare le esigenze della sicurezza con quelle dell'operatività dei porti e dei relativi cluster economici circostanti. Nel settore dell'autotrasporto ed in particolare dei divieti di circolazione per i mezzi pesanti fuori dai centri abitati, tale contemperazione sicurezza/operatività delle imprese , grazie ad una iniziativa della richiamata buona pratica della Consulta Generale per l'autotrasporto e la logistica nel 2012 è stata resa possibile (attraverso un emendamento al Reg di esecuzione del Codice della Strada) e da allora ha consentito di definire calendari di divieti di circolazione meno pesanti a fronte, per altro, di sensibili miglioramenti sul fronte della sicurezza stradale e dell'incidentalità. Tale esperienza mostra, dunque, che sicurezza e sviluppo economico non sono in antitesi ma possono, invece, se

correttamente e attentamente governate, fornire reciproci benefici. Nel settore dei servizi tecnico-nautici tale positiva ed avanzata contemperazione la si potrebbe conseguire da un lato confermando la disciplina dei servizi tecnico nautici all'interno dell'art. 14 della legge 84/1994 che potrebbe essere migliorato recependo i contenuti dell'accordo interassociativo per la riforma degli stessi e dall'altro, con specifico riferimento al pilotaggio, procedendo all'introduzione di soluzioni in grado di ridurre ulteriormente gli oneri sostenuti dalle navi, specialmente per quelle impegnate in traffici ricorrenti, anche attraverso l'armonizzazione con le esperienze in altri Paesi Europei.

- Infine, in considerazione della localizzazione urbana dei principali porti nazionali, e del significativo contributo che la crescita della nautica da diporto può offrire per lo sviluppo economico e la qualità della vita nelle città, si ritiene opportuno che il Piano preveda misure organiche per la riqualificazione delle aree portuali non utilizzate, ai fini del **rilancio della nautica da diporto**

Il Segretario Generale Confrasperto

Dott Pasquale Russo



Il Vice Presidente Confcommercio

Dott. Paolo Uggè

