

**CONTRIBUTO DI ASSOPORTI
PER IL PIANO STRATEGICO NAZIONALE
DEI PORTI E DELLA LOGISTICA**

Giugno 2015

Premessa

Assoporti guarda con favore alle previsioni di dotare il Paese di un Piano Strategico Nazionale dei Porti e della Logistica.

Già nella fase di conversione in legge del DL n. 133/2014, Assoporti espresse valutazioni positive riguardo i contenuti dell'art. 29 di quel decreto legge.

Si riteneva - e si conferma - pienamente condivisibile la previsione di dotare il Paese di un Piano, da intendere quale necessaria cornice ed indicazione delle strategie di sviluppo da assumere quale riferimento; tanto per quel che concerne interventi infrastrutturali quanto interventi non infrastrutturali, al fine di dare al sistema portuale logistico italiano un'organizzazione capace di regolare e programmare le attività connesse alle radici marittime dei corridoi essenziali europei protesi - da un lato - verso le aree europee dell'Europa Continentale e - dall'altro - a sud e sud-est, verso il fronte settentrionale dell'Africa, il Medio Oriente ed il Mediterraneo Orientale, in piena coerenza con gli indirizzi di sviluppo delle reti TEN-T e le politiche Euro-Mediterranee dell'Unione Europea.

In altri termini, un Piano che guarda al contempo all'espansione del retroterra e dell'avanzamento del sistema di porti italiani, ma anche al rafforzamento in quei segmenti di mercato nei quali i nostri porti possono vantare una tradizione consolidata, partendo dal presupposto che se è necessario crescere per non essere soppiantati dai competitors storici ed a quelli emergenti, non possiamo ignorare che la conquista di spazi e segmenti nuovi di mercato è assai più difficile ed economicamente onerosa rispetto al mantenimento del primato nei segmenti in cui tradizionalmente la portualità italiana ha un ruolo importante o di assoluto primato: traffici inframediterranei ed infraeuropei; la crocieristica; i traffici

passaggeri, da ultimo penalizzati dall'impatto di una crisi economica senza precedenti per durata; il trasporto marittimo quale alternativa a quello terrestre (ed anzitutto al tutto strada), anche con finalità economiche, sociali ed ambientali.

Nelle more della ufficializzazione della versione definitiva del PSNPL, con il presente documento Assoporti vuole fornire un contributo, nella forma di osservazioni sull'ultima versione/bozza fin qui circolata e di coerenti proposte di integrazione/modifica a quel disegno.

Capitolo 1

II PSNPL

Par. 1- Considerazioni generali

Fin qui sono circolate, informalmente, diverse stesure/bozze del PSNPL.

Il contributo propositivo di Assoporti poggia su una valutazione delle proposte in argomento e su una lettura che compara l'ultima bozza circolata (la versione del 22.5.2015 pubblicata da un periodico on-line) con stesure precedenti, con le quali ha molti aspetti di palese continuità, pur presentando non trascurabili elementi innovativi.

In positivo, tra gli aspetti innovativi, la prima parte, **capitoli 1 e 2**, laddove viene in evidenza anche:

- il ruolo e le potenzialità della portualità nazionale con riguardo al Mediterraneo, alla luce delle politiche UE per quell'area geografica;
- la considerazione e la valorizzazione del sistema portuale e logistico per lo sviluppo e la coesione del Mezzogiorno;
- una maggiore attenzione al ruolo dei porti in funzione del turismo;
- l'attenzione alla dimensione ambientale.

In definitiva una visione più completa del sistema portuale nazionale nella sua interezza ed articolazione, che conseguentemente supera (per la gran parte) tutte quelle argomentazioni critiche che evidenziavano i limiti di stesure in cui, ad esempio: si riservava attenzione eccessiva alla tipologia di

traffico in container, sicuramente importante ma frazione non prevalente dei flussi marittimi facenti capo ai porti nazionali; insufficiente era la considerazione delle potenzialità e valenze del sistema logistico portuale nonché delle politiche europee.

Parimenti in positivo, si evidenzia un più realistico (quindi equilibrato) disegno degli scenari tendenziali della domanda.

Nel **Cap. 3** infatti, superando un approccio previsionale fatto di ipotesi meramente statistiche sulla base di precedenti andamenti (superamento tanto più opportuno attesa la complessa crisi finanziaria ed economica che ha fortemente condizionato e reso meno solido ogni scenario previsionale) si indicano i molteplici fenomeni che concorrono a determinare il futuro possibile, in aggiunta ai primi segnali positivi (ma troppo flebili e recenti) di andamento del PIL, nonché le difficoltà di predeterminare in quale direzione ed in quale misura quei fenomeni possono evolvere nel futuro. Così che acquisisce logica la scelta di limitare lo scenario previsionale – che in precedenti versioni era ben più lungo – al 2020.

Fattore di novità e di chiarezza (semmai ce ne fosse stato bisogno), è la “classificazione” della natura del Piano e l’indicazione degli strumenti per l’attuazione delle misure in esso contenute. Implicitamente al par. 3.2 (pag. 137) ed in modo più esplicito ad inizio del Cap. 4 (pag. 143), emerge che il Piano è sostanzialmente un documento di indirizzo politico; di alta amministrazione (la cui modalità di perfezionamento presumibilmente si avrà con un DPCM) per la cui attuazione saranno necessari mirati e specifici strumenti normativi e/o amministrativi successivi, elencati per tipologia alla pagina 143 e, per quanto riguarda il modello di *governance* “attraverso atti legislativi successivi” (par 5.1. pag 165).

Significativo appare, allorché si indicano quali strumenti attuativi di quelle azioni le modifiche o integrazioni alla normativa vigente, il riferimento esplicito, ad “orientamenti e disposizioni comunitarie eventualmente in vigore”.

Questo aspetto merita specifica evidenziazione poiché, come si evince nel prosieguo, le proposte di Assoporti hanno grande attenzione alla coerenza con le disposizioni e con gli orientamenti dell'UE nonché con le migliori esperienze in tema di porti di altri Paesi europei.

Par. 2 – Gli “Obiettivi” e le “Attività”

Un elemento innovativo dell'ultima stesura del Piano, rispetto alle precedenti, è la scelta di indicare:

- “obiettivi strategici”;
- corrispondenti “azioni” che il Piano si propone;
- le diverse “attività” specifiche (anche in numero maggiore rispetto alle “azioni” elencate nelle precedenti versioni del Piano), accorpate secondo gli obiettivi alle quali esse sono riconducibili, peraltro senza una temporizzazione (così superando molte delle perplessità che suscitavano le scadenze temporali delle singole azioni elencate nelle precedenti versioni del PSNPL).

A questa parte - “obiettivi strategici” ed “attività” - è dedicato il **Capitolo 4** nonché il **Capitolo 5** per la specifica illustrazione in dettaglio dell'ipotizzato modello di *governance*.

Palesemente quindi questi capitoli costituiscono elementi centrali del Piano e sono quelli che più lasciano spazio ad osservazioni e suggerimenti.

Con spirito ed intendimenti costruttivi, nel prossimo capitolo di questo lavoro è riportato il contributo di cui l'associazione si fa promotrice e le integrazioni specifiche (ed essenziali) al PSNPL che Assoporti propone.

Si può anticipare che, oltre a miglioramenti specifici e puntuali, le proposte che illustreremo di seguito tengono conto di alcuni aspetti che appaiono essenziali:

- nella realtà i retroterra bacini di utenza di un porto - ed a maggior ragione di più porti anche vicini tra loro - non sono univoci, ma differenziati per tipologia di merci e/o di traffici, così che per ogni porto/sistema di porti si potrebbero tracciare bacini diversi per singole tipologie di merci/carichi/flussi;
- porti (e sistemi di porti) anche lontani tra loro (es. arco ligure e nord Adriatico) hanno bacini che si intersecano e in alcuni casi si sovrappongono tra loro;
- medesimi sistemi logistici e/o medesimi porti, nella specifica realtà nazionale, sono destinati ad alimentare medesimi "corridoi";
- il rischio di "concorrenza distruttiva" tra porti, che opportuno per quanto possibile limitare, non può essere sostituito da quello di concorrenza tra "sistemi", non meno pericolosi;
- alcune componenti essenziali del sistema logistico lato terrestre (ferrovie, strade ed autostrade) fanno capo a realtà nazionali e pertanto non appare coerente l'ipotesi di realtà di governo dei porti di dimensioni regionali/pluriregionali;
- tutte le migliori esperienze europee di amministrazioni portuali, a partire da quelle del Nord Europa, pur essendo entità pubbliche (ancorché peculiari) operano quale soggetto facilitatore, "community manager" dotato di spiccata autonomia, anche finanziaria, ivi compresa, anzitutto, la capacità di autonomamente determinare le proprie tariffe (sulla base dei rispettivi costi), in adesione a principi di mercato.

Capitolo 2

Le proposte – il contributo di ASSOPORTI al PSNPL

Come detto da tempo e ribadito anche nella premessa, Assoporti guarda con favore ad un disegno strategico di sviluppo del sistema logistico imperniato sui porti quali nodi essenziali dello stesso sistema logistico dei trasporti.

In funzione di quel disegno, per far sì che esso consenta effettivamente ai porti ed al sistema logistico di divenire strumento di concreto supporto alla crescita dell'economia italiana, sempre più affidata alla sua capacità di competere sui mercati internazionali, il disegno è indispensabile sia coerente con gli indirizzi dell'UE in materia e con le migliori esperienze dei porti europei.

Non costituiscono pertanto una priorità, meno che mai un riferimento, logiche conservative. Ma neanche appaiono possibili disegni astratti e non solidamente sperimentati.

Pertanto, se da un lato confermiamo l'importanza di forme di aggregazione funzionale tra Autorità Portuali oggi esistenti, riteniamo che tale aggregazione deve necessariamente essere ancorata al disegno della rete transeuropea, centrale (core) e globale (comprehensive), in particolare creando, intorno ai nodi portuali della rete centrale, delle entità portuali-logistiche, Autorità Portuali Strategiche di Sistema – APSS – coordinate da un'Amministrazione di settore adeguatamente rinforzata, così da poter svolgere un effettivo ruolo di coordinamento e di verifica della coerenza dell'azione di ogni APSS: con gli indirizzi di sviluppo delle reti TEN-T; con le politiche euro-mediterranee; con le politiche ambientali.

Tali nuove entità amministrative, soggetti pubblici ad ordinamento speciale, alla luce delle migliori esperienze di modelli di amministrazione dei porti (a partire da quelle nord europee costantemente richiamate come riferimento) dovrebbero essere dotate di un effettivo potere di coordinamento in ambito portuale di

tutte le amministrazioni pubbliche presenti; della potestà di programmare, in coordinato raccordo con la Regione o le Regioni interessate e con i gestori delle reti stradali, autostradali e ferroviarie, lo sviluppo di quelle reti in funzione dei collegamenti tra il porto, i corridoi transeuropei di riferimenti del porto medesimo, le altre infrastrutture logistiche del bacino di riferimento del porto.

Sostanzialmente si porrebbe quale elemento strategico identificativo del nuovo modello di *governance* del sistema logistico, la centralità dei porti maggiori a partire dai quali si dirama la rete logistica essenziale per il mercato nazionale.

Intorno a quelle Autorità Portuali Strategiche di Sistema, coerentemente con il Reg. (UE) n. 1315/2013 – che diviene quindi il principale criterio di individuazione delle nuove APSS – si aggregano quali loro componenti, i nodi portuali della rete globale appartenenti alla medesima area geografica ed i residui porti aventi funzioni commerciali per i quali ancor oggi fa carico allo Stato l'onere della realizzazione delle opere di infrastrutturazione (previe intese con le Regioni interessate, per quanto necessario).

L'ipotizzata Autorità Portuale Strategica di Sistema dovrebbe avere come compiti:

- a) coordinamento dei piani regolatori portuali e delle politiche di sviluppo infrastrutturale del sistema;
- b) coordinamento delle politiche di promozione e di sviluppo dei traffici e per il miglioramento dell'offerta qualitativa del sistema;
- c) promozione delle infrastrutture portuali e di collegamento stradale e ferroviario, avendo riguardo sia alle connessioni tra i terminali portuali e retro portuali e altri nodi della rete logistica del sistema, sia ai corridoi e ai core ports individuati in sede comunitaria.

L'APSS, pertanto, predispone un Piano integrato logistico, sottoposto all'approvazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, presso la "potenziata" Direzione Generale dei Porti, per la verifica della coerenza con gli strumenti di programmazione nazionale della portualità e della logistica, che indica:

1. gli obiettivi di traffico;
2. la definizione del livello dei servizi da erogare;
3. gli interventi infrastrutturali, anche con forme di partenariato pubblico-privato e/o di finanza di progetto;
4. le infrastrutture di collegamento tra i porti e le aree retro portuali, da costituire attraverso atti d'intesa e di coordinamento con gli enti territoriali interessati, nonché con i gestori delle infrastrutture di rete (ferroviaria, stradale a autostradale) e con l'Amministrazione delle Dogane;
5. promozione delle attività commerciali ed industriali essenziali all'efficienza e competitività del sistema logistico;
6. promozione di progetti di integrazione multimodale per la movimentazione delle merci e delle persone.

L'APSS opererebbe quale "sportello amministrativo unico" per tutti i procedimenti amministrativi ed autorizzativi connessi alle attività svolte nel porto con compiti di coordinamento effettivo nei confronti anche delle altre pubbliche amministrazioni operanti in porto (ivi compreso lo "Sportello unico per i controlli"), con poteri anche sostitutivi e facoltà di adottare ogni atto necessario a consentire lo svolgimento, in modo efficiente, del ciclo logistico dei trasporti.

In coerenza con i dettati dall'UE e conformemente alle migliori esperienze europee per ciò che riguarda i porti, l'APSS dovrebbe operare secondo principi di efficacia, trasparenza ed autonomia e

dovrebbe essere dotata di un sistema di "autodeterminazione finanziaria" che superi quanto previsto nel Piano, laddove si configurano invece una autonomia finanziaria limitata e forme di "finanziamenti incrociati" tra porti di uno stesso sistema di dubbia legittimità.

Più in concreto, Assoporti propone l'attribuzione a ciascuna APSS della facoltà di autodeterminare la misura: della tassa portuale sulle merci imbarcate e sbarcate nei porti da essa amministrati; della tassa di ancoraggio sulle navi; dei diritti portuali; dei canoni di concessione demaniale.

Ciò anzitutto al fine di consentire a ciascuna APSS, anche attraverso forme di partnership pubblico-privato o altri adeguati strumenti finanziari, di realizzare investimenti, in infrastrutture portuali e per le connessioni con le direttrici stradali e ferroviarie di interesse dei propri porti, coerenti con il disegno strategico nazionale, in tal modo riducendo l'ambito (e l'onere) di intervento di risorse pubbliche a quegli investimenti che, per loro intrinseca natura, non sono in grado di generare flussi di risorse ed a quelli corrispondenti a scelte di valenza strategica per i quali non è ancora matura la possibilità e/o l'interesse al cofinanziamento/partnership da parte di operatori economici.

Nel senso fin qui illustrato si ritiene dovrebbe essere modificata la parte del PSNPL (cap. 5) relativa alla *governance*, ferma rimanendo la condivisione, in linea di principio, della semplificazione degli organi (struttura organizzativa) dei futuri enti di governo dei porti nonché della necessità di garantire anche forme di costante confronto partenariale con le rappresentanze degli operatori e delle maestranze a livello di singolo porto e del complesso dei porti amministrati dall'APSS.

Conclusivamente riguardo l'ipotizzato modello di *governance*, si propone che esso trovi definizione in atto normativo costituente un unicum con la regolazione in via legislativa in tema di interporti anche al fine di rendere effettivo il ruolo di soggetto strategico della

logistica che si intende attribuire all'APSS e di facilitare i compiti di promozione di progetti di integrazione multimodale.

In continuità con l'intendimento propositivo, si indicano a seguire, specifiche ipotesi di integrazione ai diversi obiettivi di quel Piano:

- a) Con riguardo all'Obiettivo 1, dovrebbe specificarsi che il "coordinamento nazionale" ivi ipotizzato "è necessario tenga nel giusto conto il quadro di riferimento europeo, a partire dagli indirizzi di sviluppo delle reti TEN-T; le politiche euro-mediterranee; le politiche ambientali; quelle industriali ed occupazionali; ecc. Tutto ciò ferma rimanendo la necessità di un adeguato livello di autonomia dei porti";
- b) Riguardo l'Obiettivo 2 ed in particolare al recepimento delle direttive riguardanti la Single Window, dovrebbe specificarsi "la necessità di opportunamente coordinare l'implementazione della Single Window Marittima con le azioni di innovazione sulla supplychain che sta portando avanti l'Agenzia delle Dogane e con gli sviluppi di Port Community System – PCS – la cui responsabilità di implementazione e gestionale va posta in capo all'APS".
- c) In riferimento ai servizi tecnico-nautici - Obiettivo 3, par. 3.1. – premessa la necessità di revisione del paragrafo stesso nella parte dell'analisi, stanti le diverse imprecisioni ed incoerenze con l'effettiva regolazione oggi vigente, si propone che l'azione relativa si indirizzi nel senso di prevedere l'attribuzione a ciascuna APSS della potestà tariffaria sui servizi stessi, sulla base di una suddivisione di competenze che preveda di riservare:
 - all'Autorità Marittima la competenza nella fissazione degli standard di sicurezza, delle dotazioni tecnico infrastrutturali richieste nonché delle caratteristiche dei mezzi e del personale impiegato;

- all'Autorità Marittima e all'APSS la competenza condivisa nell'organizzazione dei servizi;
 - All'APS la competenza nella fissazione delle tariffe sulla base di criteri e meccanismi nazionali uniformi.
- d) Ancora in riferimento all'Obiettivo 3, ma per la parte concernente la concessioni - par. 3.2. - si dovrebbe precisare che l'obbligo della corresponsione, a carico del concessionario subentrante, di un indennizzo corrispondente al valore commerciale o del costo di rimpiazzo dei beni "dovrebbe limitarsi, eventualmente agli investimenti non ammortizzati e inamovibili" nonché valutare (previo opportuno approfondimento anche per gli aspetti di coerenza con gli obiettivi di massimizzazione della concorrenza e di rafforzamento del ruolo di regia dell'APSS) forme di indennizzo - a carico del concessionario subentrante - per l'avviamento. Ciò, ovviamente, con riguardo alle future concessioni. Comunque, sembra necessario integrare la parte in questione prevedendo che "per quanto riguarda le concessioni ogni eventuale azione futura si ritiene dovrà tenere in debito conto:
- le regolamentazioni sulle materie adottate nelle principali portualità concorrenti europee e (per quanto applicabili nel contesto dell'UE) mediterranee;
 - le elaborande regole UE;
 - la direttiva 2014/23/UE, attualmente in fase di recepimento, che invero, alla luce del tenore letterale di suo considerando, si ritiene applicabile solo ad un numero limitato di concessioni demaniali marittime".
- e) La parte relativa al lavoro portuale - par. 3.3. - dovrebbe essere rivisitata nel senso di prevedere: anzitutto forme di regolazione coerenti con l'ambito pubblico in cui si svolgono le attività operative e con la necessità di un sistema efficace di

controlli; anche attraverso strumenti di supporto, la possibilità di specifiche iniziative di formazione continua dei lavoratori portuali; adeguata tutela dei livelli di occupazione e della flessibilità (che non può essere intesa come deregolamentazione).

Sempre in questa parte dovrebbe aggiungersi una specifica "azione" finalizzata a confermare, con adeguati strumenti (preferibilmente in via legislativa), la specificità del rapporto di lavoro dei dipendenti dell'ipotizzata APSS, ovvero che trattasi di rapporto di lavoro di diritto privato, come nell'impresa, quindi non assoggettato a vincoli e regole invece previsti per i dipendenti pubblici, che al massimo possono costituire riferimenti di indirizzo.

f) Alle azioni dell'Obiettivo 3 (concorrenza) dovrebbero esserne aggiunte altre. In particolare:

- una relativa alla fiscalità applicata alle imprese operanti in porto. Ovvero un chiarimento in via normativa della non assoggettabilità dall'ICI/IMU delle aree e dei beni in concessione destinati e funzionali allo svolgimento delle operazioni portuali;
- altra che stabilisca la non applicabilità di imposte regionali sui canoni di concessione demaniale riscossi dalle Autorità Portuali (oggi) ed in futuro dalle APS;
- le previsioni di riduzione delle accise sui carburanti utilizzati dai mezzi operativi portuali, come peraltro consentito dall'ordinamento UE e come avviene nei principali porti europei.

g) Riguardo l'Obiettivo 7, tenuto conto delle recenti regole UE in materia, dovrebbe essere integrato con considerazioni quali "tenuto conto della futura estensione delle c.d. aree SECA che indurranno un sempre maggior utilizzo di carburanti alternativi e la necessità di realizzare le infrastrutture necessarie nei porti per garantire l'approvvigionamento di

questi carburanti, a partire dall'LNG, si impone un raccordo tra azioni previste nel PSNPL ed il Piano Strategico Nazionale del GNL – che sta predisponendo il MISE – anche per non rischiare di avere sovrapposizioni e non coordinamento su questa tematica”.

Andrebbe chiarito nel testo del Piano cosa si intende per “realizzare interventi rivolti al recupero e alla salvaguardia dei fondali” e valutate le implicazioni dell’azione “monitoraggio di eventuali siti protetti vicino ai porti”. Non può escludersi infatti che, rilevate situazioni di peggioramento della qualità dell’ambiente pur non dovute prioritariamente alla vicinanza del porto, il tutto divenga motivo per imporre limitazioni solo per il porto e le sue attività.

Sempre in ottica propositiva si evidenzia la necessità non di una specificazione, bensì di un approfondimento ulteriore rispetto ai profili di legittimità costituzionale (a vigente Titolo V della Costituzione) dei contenuti del PSNPL.

Pur nell’autorevolezza dell’avviso richiamato alle pagg. 170 e 171 del Piano in parola, si nutrono infatti dubbi riguardo la compatibilità con l’ordinamento costituzionale attuale, di eventuali norme che non riguarderebbero solo “progetti”.