



PNSPL e Infrastrutture

Stefano Corsini, Presidente AdSP del Mar Tirreno Settentrionale

Concept Note

Flusso delle risorse statali dei porti per completamento rete Core, integrazione modale, interoperabilità, missing links, bottlenecks e capacità operativa infrastrutturale. Opportunità per spazi di autonomia rispetto Ten-T per portualità nazionale?

D. Lgs. 169/2016 riduzione numero AP e aumento del numero dei porti di competenza. In alcuni casi a ciò non corrisponde un incremento delle entrate. Opportunità di previsione di ulteriori fonti di entrate per favorire l'accesso al mercato del credito.

Key Concepts

- PNSPL – Misure per il potenziamento infrastrutturale dei porti e dei loro collegamenti terrestri
- Regolamento UE 1315/2013 (TEN-T)

Items

Art.5, comma 8, L.84/94 e s.m. e i. e onere realizzazione opere portuali e realizzazione grandi infrastrutture. Possibilità per AdSP di utilizzare risorse proprie. Possibilità imposizione soprattasse su merci e aumento canoni concessione, per copertura costi per opere infrastrutturali. Ruolo della Conferenza Nazionale di Coordinamento per scelte strategiche su grandi investimenti infrastrutturali, ex art. 11-ter, comma 1.

Lo Stato, in sede di programmazione, è vincolato dagli obiettivi e dalle tempistiche di cui al Regolamento UE 1315/2013 (TEN-T). La rete "centrale" TEN-T deve essere ultimata entro il 2030, mentre quella "globale" entro il 2050.



Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL) ha definito dieci obiettivi strategici per il “Sistema Mare”, al fine di massimizzarne il valore aggiunto per il cluster marittimo portuale e logistico, nonché per l’intero sistema Paese.

L’obiettivo 5 prefigura il miglioramento delle prestazioni dei porti italiani per le diverse tipologie di traffico attraverso il recupero dell’offerta infrastrutturale esistente, la rimozione di bottlenecks ed il completamento di missing links, l’avviamento di partenariati sull’intermodalità e l’interoperabilità, il tutto razionalizzando le risorse pubbliche, favorendo il coinvolgimento di capitali privati, utilizzando sovvenzioni della BEI, attivando i meccanismi di leva finanziaria del Piano Juncker con fondi europei e programmi di finanziamento.

Alla luce delle recenti riforme in tema di trasporti è stato rivisto il ciclo di realizzazione delle infrastrutture mediante una revisione dei progetti (project review) e l’attivazione di un fondo per la progettazione distinto da quello per il finanziamento della costruzione.

Il MIT ha attivato, mediante “Schede di rilevazione dei fabbisogni delle AdSP e per la candidatura al finanziamento di Progetti di Fattibilità, ai sensi dell’art. 202, DLgs 50/2016, lo step iniziale del processo di pianificazione delle opere pubbliche, secondo le modalità di cui alle Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche, fondamentale per la valutazione ex-ante degli interventi, propedeutica all’inserimento nel Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP).

Le proposte progettuali dovranno essere coerenti con i PRP, in linea con la vocazione dell’AdSP nell’ambito del Sistema portuale nazionale (SPN) e soddisfare il principio di complementarietà e condivisione degli obiettivi a livello di SPN in tema di potenziamento infrastrutturale e di interconnessioni ferroviarie anche con il retroterra, al fine di qualificare il cluster logistico portuale nazionale nel quadro del Regolamento UE 1315/2013 sulle reti TEN-T, complesso di infrastrutture ferroviarie, stradali, fluviali e puntuali (nodi urbani, porti, interporti, aeroporti) prioritarie a livello comunitario.

Il completamento della rete centrale è previsto nel 2030 mentre per la rete globale nel 2050; l’Italia ha l’obiettivo di raggiungere a quelle date il 30% e 50% della quota modale su rotaia. Entro il 2023 la Commissione procederà a un riesame della rete centrale valutando i cambiamenti dei flussi di trasporto e lo sviluppo degli investimenti nazionali rivedendo eventualmente i termini. Nel frattempo si deve dare corso alla “cura del ferro” allineando agli standard europei l’offerta della rete ferroviaria a servizio dei porti delle AdSP, in coerenza con il PSNPL e con l’Allegato al DEF 2017, con riguardo al riutilizzo di infrastrutture esistenti e all’integrazione fra modalità di trasporto.

L’offerta di un sistema ferroviario più efficace rende più attrattiva la modalità di trasporto, incrementando la quota di merce movimentata su ferrovia ed aprendo nuovi mercati sulla lunga e media percorrenza. La programmazione di un Piano del ferro organico per i porti di una AdSP,



in connessione con i nodi interportuali e con la rete nazionale, risponde all'esigenza di fare sistema fra infrastrutture di trasporto, con il beneficio di ottimizzare gli investimenti (ad es. l'innesto diretto sulla linea Tirrenica nel porto di Livorno nel quadro della Piattaforma Europa).

I programmi di supporto per la realizzazione e upgrading delle infrastrutture di ultimo miglio sono essenziali per il rilancio del cargo ferroviario. Alcuni paesi, tra i quali Svizzera, Austria e Germania, hanno programmi specifici dedicati e contributi proporzionali al traffico movimentato. D'altra parte la permeabilità dei mercati di produzione e consumo europei passa soprattutto dalla capacità del SPN e retro portuale, di costruire o rafforzare le relazioni con gli stakeholder istituzionali, commerciali, logistici, senza le quali il completamento delle opere di adeguamento infrastrutturale (sagoma limite, modulo) sulle direttrici di trasporto a lunga percorrenza non porterebbe i frutti sperati.

Ciò non esclude accordi a livello di nodi portuali e infrastrutture di collegamento ai Corridoi TEN-T per sostenere l'attuazione dei Contratti di Programma tra MIT e RF e ANAS armonizzando a livello nazionale le scelte di sviluppo in una cornice programmatica cui deve provvedere la Conferenza Nazionale di Coordinamento delle AdSP.

Se la Riforma guarda al riassetto della governance del sistema portuale italiano, i benefici dell'accorpamento delle ex AP non sono sufficienti a sostenere da soli i programmi di sviluppo infrastrutturale previsti dal PNSPL.

Lo sviluppo del SPN dipende dalla disponibilità finanziaria in tutte le fasi dell'iter procedurale, da quella progettuale (comprese le analisi costi benefici (ACB) e le verifiche ambientali, indispensabili per accedere ai programmi di finanziamento) fino al completamento dell'opera.

Il contributo finanziario si diversifica a seconda della fase progettuale/realizzativa attingendo da programmi di varia natura:

- le disponibilità rinvenienti da revisione di spesa o revisione progettuale;
- l'FSC 2014-2020 di cui al Piano Operativo del MIT;
- il Fondo Infrastrutture ex art. 202 del Codice dei contratti (CC), in parte destinato alla progettazione di fattibilità delle infrastrutture prioritarie per lo sviluppo del Paese e alla project review;
- il Fondo Investimenti ex art.1, c.140, L. 232/2016, con orizzonte 2032 (rif. "Connettere l'Italia");
- i fondi ex art. 14 D.L. 83/2012, (art. 18- bis, Autonomia finanziaria);
- i fondi ex art.1, c.153, L.190/2014 (opere di accesso ai porti);
- i fondi ex art.1, c.236, L.190/2014 (efficienza del trasferimento ferroviario e modale) e le risorse ex D.L.145/2013, art.13, c.6, e c.236 (20 Meuro dal 2015 al 2024);
- i fondi ex art.1, c.186, L.228/2012 (porto di Venezia);
- i fondi ex art.13, c.4, D.L.145/2013 (revoche fondi statali ex art.1, c.994, L.296/2006);



- i Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (SIE) 2014-2020 (Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) con i PON ePOR, il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP));
- i fondi TEN-T e Connecting Europe Facility (CEF) 2014-2020, del programma MED, IT-FR MARITTIMO, ENPI, del programma ELENA (European Local Energy Assistance);
- gli strumenti della BEI per schemi di Partenariato Pubblico Privato (PPP).

L'ottimizzazione di queste risorse richiede finanziamenti misti privati e pubblici, in cui la sovvenzione finanzia una quota parte di opere ed interventi non (completamente) remunerabili con i ricavi dalla gestione, mentre il finanziamento da parte del privato si orienta verso le componenti che consentono un adeguato ritorno del capitale investito. La programmazione in corso, cui occorre partecipare convintamente, promuove la combinazione di grant con investimenti privati: ad esempio il CEF blending si pone quale ponte fra i fondi CEF e il quadro di riferimento delle garanzie EFSI. Da non trascurare gli ulteriori strumenti di incentivazione della partecipazione del capitale privato come l'art. 18 della legge di stabilità 2012, i project bonds, etc.

Oltre alle citate fonti di finanziamento in materia infrastrutturale, la finanza innovativa deve assicurare con continuità l'allineamento dei processi logistici alla frontiera dell'innovazione tecnologica abilitante (enabling) (rif. programma Horizon2020).

Le valutazioni condotte nella fase della project pipeline volta all'acquisizione di risorse pubbliche fanno da volano alla fase esecutiva, rendendo possibile il completamento di opere con schemi di PPP in cui il capitale proprio (equity) è collegato a prestiti e garanzie pubbliche per la realizzazione o per l'avvio della gestione dell'opera.

Sia che l'AdSP presenti una programmazione in cui sono presenti opere finanziabili con i meccanismi del PPP (vedi ad es. la Darsena Europa), sia che le infrastrutture non generino sufficienti ricavi di esercizio (ad es. le opere di difesa, i dragaggi e le opere ferroviarie) alla provvista finanziaria dovranno sempre di più partecipare le "entrate proprie" delle AdSP (art. 13 L. 84/1994) [tasse su merci e di ancoraggio (Capo III, Titolo II, L.82/1963, e art. 1, L.355/1976), canoni di concessione demaniale (art.18 e art.6, c.7), per autorizzazioni (art.16, e art.68 Codice Navigazione) ed erogazione di servizi, redditi patrimoniali e vendita di beni.

Ciò è in sintonia con l'art.5, c.8, L.84/1994, che consente alle AdSP di applicare soprattasse sulle merci in transito e aumentare i canoni concessori per far fronte al finanziamento delle opere, anche di grande infrastrutturazione, e con il principio di autonomia finanziaria di cui all'art.18-bis, che al c.5 contempla, oltre alla possibilità di ricorrere a forme di PPP di cui al CC, anche quella di stipulare contratti di finanziamento a medio e lungo termine con istituti di credito nazionali ed internazionali, inclusa CdP.



Così facendo, non solo si contribuisce ad affrancare le scelte sulle priorità infrastrutturali dalle spinte locali, ma si crea un circuito virtuoso fra i volumi di traffico generati e le risorse economiche disponibili per infrastrutture. Tuttavia l'accesso al mercato del credito è fortemente condizionato dallo stato patrimoniale e dalla solidità e dimensione finanziaria corrente e prospettiva del proponente.

La Riforma, con la aggregazione delle AP in soggetti di maggiori dimensioni e l'incremento del numero dei porti di competenza, avrebbe dovuto essere di aiuto. Eppure a ciò non corrisponde sempre un incremento delle entrate, anzi sovente un incremento delle spese, a carico dei bilanci delle ex AP ora sede di AdSP, con il risultato potenziale di far perdere appeal al nuovo soggetto AdSP rispetto al mercato del credito. A ciò ben poco potrà contribuire in positivo il recente Regolamento (UE) 2017/352 che prevede novità in materia di fornitura di servizi portuali e trasparenza finanziaria e si applica agli scali facenti parte della rete TEN-T.

Occorre invece aggiornare le basi metodologiche del calcolo di canoni, tasse e tariffe portuali, da correlare a criteri di mercato, così come i criteri di gestione delle concessioni, il cui valore per lo Stato non è dato dal solo canone ma soprattutto dal traffico generato, favorendo l'ingresso di operatori produttivi, prevedere ulteriori fonti di entrate dalle attività economiche in porto e nella circoscrizione per rendere solide le garanzie finanziarie, e rivedere le circoscrizioni stesse, destinando maggiori aree demaniali alla gestione delle AdSP e conferendo al relativo patrimonio beni demaniali la cui disponibilità dia maggiori garanzie a chi concede il credito.

E non ultima contribuirà la solidità della programmazione infrastrutturale del Governo in materia di SPN, che deve trovare fondamento nel coordinamento nazionale delle scelte strategiche da parte della Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP (CN), e nella implementazione armonica degli strumenti di settore delle AdSP e di quelli nazionali, già predisposti o ancora in divenire, tra cui:

Piano Strategico Nazionale della portualità e della logistica (PSNPL)	Obiettivi strategici di sviluppo e individuazione delle azioni prioritarie (n.b.: l'esercizio di cui all'art.29, c.1, D.L.133/2014, non ha avuto esito).
Piano Operativo Nazionale Infrastrutture e Reti PON-IR 2014-2020	Interventi di sviluppo nelle regioni meridionali
Contratto di programma RFI-MIT	Programmazione interventi infrastrutturali sulla rete
Contratto di programma ANAS-MIT	Programmazione interventi infrastrutturali sulla rete
Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL)- non ancora adottato	Politiche di settore per i trasporti
Linee guida MIT valutazione ex ante delle opere	Individuazione criteri di valutazione fattibilità e convenienza degli investimenti



Documento Pluriennale di Pianificazione DPP - non ancora adottato	Gestione integrata e unitaria degli interventi infrastrutturali- identificazione delle proposte di preminente interesse nazionale
Allegato DEF 2017 Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture	Mappatura fabbisogni infrastrutturali e programmi di interventi
Decreto Ministeriale ex art. 23, c. 3, CC	Livelli di progettazione (occorre particolare attenzione alla sintesi e semplificazione al fine di dare certezza sui tempi e le procedure ai potenziali investitori)
Decreto Ministeriale ex art. 21, c. 8, CC	Programmazione triennale delle opere pubbliche (occorre particolare attenzione alle relazioni con il succitato DM ex art. 23, c.3, CC)
D. Lgs. 155/2010 - Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa + D. Lgs.24 dicembre 2012, n. 250 .	Ridurre le emissioni per migliorare la qualità dell'aria
Linee guida MATTM di concerto con il MIT ex art.4-bis, c.3, L. 84/94 (Documento di pianificazione energetica ed ambientale del sistema portuale)	Pianificazione portuale con criteri di sostenibilità ambientale ed energetica
D.Lgs.257/2016 - Disciplina di attuazione della direttiva 2014/94/UE sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi. (DAFI)	Definisce requisiti minimi per la costruzione di infrastrutture per i combustibili alternativi