



CONFINDUSTRIA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del mare
Struttura di missione per le politiche del mare

Audizione 7 maggio 2024 – “Porti e Logistica”

Maggio 2024



SOMMARIO

1.	La portualità nazionale: vision unitaria e sistemica	2
2.	Riforma portuale.....	2
3.	Natura giuridica delle Autorità di Sistema Portuale	2
4.	Governance portuale	3
5.	Regolamento concessioni demaniali marittime	4
6.	Semplificazioni.....	5

1. La portualità nazionale: vision unitaria e sistemica

La portualità nazionale ha una rilevanza strategica per lo sviluppo competitivo del nostro Paese.

I porti fungono da “rubinetti” per l’ingresso e l’uscita delle merci, sono le “porte di accesso” ai mercati nazionali ed internazionali, con un ruolo strategico ben definito nell’intero processo di distribuzione delle merci.

Una visione della portualità nazionale sistemica rappresenta quindi la **condizione basilare** per un sistema logistico portuale efficiente, superando visioni di tipo localistico, che comportano la frammentazione territoriale e la parcellizzazione della logistica portuale, con conseguenti impatti negativi sull’intero sistema portuale nazionale.

Occorre, infatti, evitare lo sviluppo di fenomeni di concorrenza tra singoli porti nazionali, considerando invero che il nostro sistema portuale è chiamato a competere con i sistemi portuali degli altri Paesi (Northern Range, Francia, Spagna, Nord Africa).

Occorre poi avviare, con questa impostazione sistemica-unitaria della portualità, un’attenta riflessione sui profili applicativi della recente riforma dell’autonomia differenziata, soffermandosi, in particolare, sul rapporto tra autonomie differenziate e riforma dei porti, che dovrà appunto muovere dal riconoscimento del ruolo strategico che la portualità e la logistica rappresentano per il Sistema Paese.

2. Riforma portuale

Preliminarmente ad ogni intervento di riforma sulla portualità (L. 84/1994 come modificata dl Dlgs. 167/2016), risulta quantomai necessaria una **“valutazione dell’impatto della regolamentazione”** ai fini della verifica delle modifiche apportate dal Decreto legislativo 169/2016:

- a) alla governance dei porti, con l’accentuazione dei poteri del Presidente rispetto a quelli collegiali del Comitato di gestione;
- b) all’istituzione dei Tavoli di partenariato della risorsa mare, al metodo del “consensus” ed anche alle modalità costitutive del tavolo che risultano essere le più svariate ed allargate;
- c) alle norme sui dragaggi portuali;
- d) al Regolamento relativo all’art. 18 (concessioni) della Legge 84/94.

3. Natura giuridica delle Autorità di Sistema Portuale

L’Autorità di sistema portuale è attualmente qualificata quale ente pubblico non economico di rilevanza nazionale a ordinamento speciale “... *dotato di autonomia amministrativa,*

organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria”. (Art. 4, comma 5, della Legge 84/1994).

Se a livello nazionale l’inquadramento giuridico delle AdSP non desta significative criticità, anche a fronte di un orientamento della giurisprudenza che propende a riconoscere la natura non imprenditoriale delle attività svolte dalle Autorità di Sistema Portuale italiane, una situazione sostanzialmente diversa è invece rinvenibile a livello comunitario.

È infatti proprio dall’attenzione della Commissione europea (novembre 2019) - circa la compatibilità o meno dell’esenzione dalla tassazione delle Autorità di Sistema Portuale alla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato – che sorge la necessità di valutare nuovi modelli di inquadramento giuridico delle AdSP.

Le soluzioni da valutarsi, dovranno **contemperare un equo bilanciamento tra la natura pubblicistica degli asset portuali e la relativa gestione “economica” efficiente**, sempre in un’ottica sistemica, non sussistendo preclusioni particolari alle diverse soluzioni ipotizzabili.

4. Governance portuale

L’organizzazione della governance portuale rappresenta un elemento fondamentale per un esercizio efficace ed efficiente delle funzioni e delle attività da parte dell’Autorità di Sistema Portuale, a beneficio di operatori ed utenti dell’infrastruttura portuale.

L’ultima riforma della portualità nazionale, il D.Lgs. 169/2016 che ha modificato la Legge Quadro 84/1994, ha toccato in modo particolare, con modifiche di carattere sostanziale, la strutturazione della governance portuale e la definizione dei poteri dei vari organi.

Tale Decreto Legislativo ha avuto l’indubbio pregio di superare la logica dell’Autorità portuale intesa come struttura amministrativa ancorata ad un territorio per lo più coincidente con un singolo porto (monoscalo), per passare alla configurazione delle nuove Autorità di sistema portuale (AdSP) in una logica di sistema territoriale, facente capo a più porti.

In questo quadro, il legislatore ha deciso di accompagnare questo nuovo inquadramento dell’ente portuale con un cambio anche del modello di governance, al fine di privilegiare speditezza e celerità delle decisioni.

Il nuovo modello di governance è stato orientato ad una concentrazione di poteri in capo a soggetti istituzionali, da una parte, con un ridimensionamento della partecipazione degli operatori e delle imprese alla definizione delle politiche nel e per il sistema portuale, dall’altra. Quest’ultimi sono stati, infatti, relegati ad un ruolo di mera ed eventuale funzione consultiva.

Il sistema Confindustria aveva segnalato, a partire dalle primissime proposte di modifica della Legge Quadro Portuale, l’opportunità di una gestione e definizione delle politiche

portuali ampia e partecipativa, in una dialettica efficace tra rappresentanti pubblici e stakeholder privati, al fine di una sintesi ottimale dei vari interessi presenti nel sedime portuale, e sempre tenendo a mente l'interesse generale di sviluppo competitivo ed economico del Paese. In questo senso, un processo di revisione dell'attuale modello di governance portuale risulta alquanto opportuno.

Appare, innanzitutto, non logico che le rappresentanze economiche presenti nei vari porti abbiano un ruolo significativamente limitato nella partecipazione alla definizione delle strategie commerciali dei sedimi portuali, dove svolgono la propria attività.

Le soluzioni finalizzate a garantire una effettiva e concreta partecipazione di tali rappresentanze possono essere molteplici, a partire dalla totale riconfigurazione della governance portuale.

In questo senso, la soluzione che si ritiene utile percorrere è di intervenire sull'attuale normativa, al fine di:

- definire con chiarezza, ampliandole, le materie di competenza degli organi consultivi (art. 1-bis - Organismo di Partenariato della Risorsa Mare; art. 15 - Commissioni consultive);
- esplicitare l'obbligatorietà del passaggio di valutazione preventiva, formalizzato in un atto scritto oggetto di formale deliberazione;
- prevedere idonee e congrue tempistiche per la sottoposizione delle questioni agli organi consultivi e l'invio della relativa documentazione, al fine di consentire un'effettiva disamina;
- istituzionalizzare la presenza degli stakeholder alle riunioni della Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale (art. 11 ter, L. 84/1994).

5. Regolamento concessioni demaniali marittime

Il regolamento approvato necessita di essere rivisitato. Diversi sono infatti i punti per i quali risultano opportuni chiarimenti ministeriali, al fine di evitare letture diversificate da parte delle Autorità concedenti, con conseguenti possibili contenziosi.

A tal fine si potrebbe provvedere con un apposito tavolo di lavoro finalizzato allo scopo di approfondire specifiche questioni, quali ad esempio: i) i ripetuti richiami agli investimenti del concessionario sembrano indurre il terminalista portuale a realizzare anche investimenti infrastrutturali che dovrebbero invece essere di competenza dello Stato; ii) sembra volersi inserire nel settore "portuale" alcune regole applicabili ai servizi pubblici e/o a quelli di interesse generale, quasi come se fosse la Adsp il soggetto deputato a svolgere l'attività di Terminal che la affida (tramite concessione/autorizzazione) alle imprese private; proprio il contrario di uno dei principi informativi della riforma portuale di cui alla L. 84/94; iii) prevedere un riferimento cogente all'ipotesi di possibilità di riequilibrio economico-finanziario della concessione per fatti discendenti da eventi imprevedibili o da necessità esterne

sopravvenute; iv) “importo massimo” alla misura del canone che ciascuna Adsp ha facoltà di determinare, per evitare il rischio di una possibile alterazione delle condizioni di concorrenza e garantire un effettivo “level playing field”.

6. Semplificazioni

Gli aspetti “software” del sistema logistico sono importanti per la sua parte legata al mare, constatando che dl 2010 i traffici marittimi sono sostanzialmente rimasti invariati.

In questo senso, appare quantomai opportuno procedere alla verifica:

- a) dell’effettiva efficacia del SUDOCO-Sportello Unico dei controlli che potrebbe contribuire all’ampliamento della catchment area del Paese nella prospettiva della realizzazione (2026/27) dei corridoi ferroviari Brennero e ultimazione Gottardo che prolungheranno la “piattaforma protesa sul mare” fino all’Europa continentale...
- b) del SUA-Sportello Unico Amministrativo con finalità di attrazione di insediamenti manifatturieri/logistici in aree portuali e per i portuali (54 porti commerciali) non più adeguate o che soffriranno della concentrazione dei traffici porti leader. Sarebbe necessario un chiarimento ministeriale circa le competenze delle Autorità di Sistema rispetto a quelle dei Comuni con riferimento all’art. 5, comma 5-bis, della Legge n. 84/94. Sarebbe auspicabile che l’autorizzazione rilasciata dall’Autorità di Sistema valesse anche come titolo edilizio;
- c) dello sviluppo concreto della Zona Economica Speciale Unica, delle Zone Logistiche semplificate e delle Zone Franche Intecluse, utili al “riorientamento” dei traffici soprattutto da/verso l’Africa;
- d) del coinvolgimento delle Confederazioni e attraverso loro delle Associazioni coinvolte nelle produzioni industriali e nell’industria logistica nella digitalizzazione ex componente 2 missione 3 del PNRR anche in riferimento alla normativa comunitaria 1056/2020 che prevede “informazioni elettroniche sul trasporto delle merci”.

Infine, ai fini di una chiara ed efficace interlocuzione, si ravvisa l’esigenza di individuare le sovrapposizioni delle attività dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti – ART con quelle riconosciute dalla Legge Quadro sulla portualità (L. 84/94) al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, onde definire un quadro di competenze certo.