



PER UNA RIFORMA EFFICACE DELLA GOVERNANCE PORTUALE

**POSIZIONE DEL SISTEMA ASSOCIATIVO DI
CONFETRA**

Luglio 2024

PREMESSA

Porti e logistica sono fattori di sviluppo fondamentali per la crescita del Paese: **a livello economico**, la portualità, oltre ad avere una **propria rilevante dimensione produttiva** (con una grande capacità di indotto, di lavorazioni, di servizi commerciali e finanziari che essi naturalmente producono), rappresenta un **supporto imprescindibile** dell'import-export (e del turismo), dell'attivazione del PIL e dell'occupazione dell'intero Paese. Non va poi dimenticato che nei porti e nel sedime portuale si svolgono attività industriali di primario interesse del settore della navigazione (cantieristica, riparazioni navali, ...), del manifatturiero e della produzione e della distribuzione energetica; **sul piano geoeconomico** svolge un ruolo essenziale nel **posizionamento dell'Italia nelle filiere produttive, commerciali e di approvvigionamento** a livello globale e, attualmente, soprattutto a seguito della **crisi del Mar Rosso**, può rappresentare una leva fondamentale per sostenere processi di *reshoring*, *nearshoring*, regionalizzazione degli scambi, accorciamento e resilienza delle catene logistiche di approvvigionamento e della produzione; **in chiave logistica**, la nostra portualità rappresenta nel suo insieme i **nodi di un complessivo sistema integrato e intermodale di mobilità delle merci su nave**, connesso a reti di trasporto stradale e ferroviario e ad altri nodi di scambio fondamentali, come interporti, terminal ferroviari, aeroporti e piattaforme logistiche. In questo contesto, **la portualità è chiamata a recuperare capacità di offerta logistica e di affidabilità di servizio** nei confronti degli operatori marittimi e, più in generale, di attrazione degli investimenti degli operatori economici nel nostro Paese, anche attraverso un'adeguata valorizzazione delle zone franche in chiave manifatturiera.

Tuttavia, in uno scenario che ogni giorno diventa sempre più articolato per l'intero Sistema Paese, il settore marittimo-portuale deve affrontare **sfide sempre più complesse**: dalla pandemia si è passati in poco tempo alla crisi del Mar Rosso, con un rallentamento dei flussi commerciali, un incremento dei costi ambientali, anche a causa dell'**attuazione del meccanismo ETS**, e di quelli relativi alla movimentazione delle merci, fattori che pesano gravemente sulle imprese e in generale sull'economia nazionale. A queste **criticità** si aggiunge un quadro di riferimento mutato profondamente negli anni, con la **crescente concorrenza dei porti del Nord Africa e del Mediterraneo Orientale** e la consolidata **leadership dei porti del Nord Europa**, che aumentano sempre più i **rischi di marginalizzazione dei porti del Mediterraneo**, in particolare di quelli italiani, collocati nelle classifiche globali di efficienza in posizioni di retroguardia.

Oggi più che mai serve una **politica di rilancio della portualità nazionale** affinché porti e logistica diventino **fattori trainanti di ricchezza e di sviluppo**. Noi crediamo innanzitutto nell'**efficientamento del sistema: semplificazioni, digitalizzazione e sostenibilità** sono interventi necessari e devono essere accompagnati da nuove strategie che ridiano impulso competitivo al settore, dando **maggior spazio a imprese e operatori marittimo-portuali** il cui ruolo nel funzionamento dei porti è centrale.

Partendo dalle **criticità del sistema portuale e logistico** italiano l'intero sistema confederale intende fornire il proprio **contributo al dibattito** avviato ormai da tempo sulla riforma portuale, soffermandosi in particolare su una serie di temi ritenuti maggiormente rilevanti.

GOVERNANCE PORTUALE

È ampiamente riconosciuto che la **legge 84/1994 abbia apportato benefici significativi al settore portuale nazionale**, stimolando una **sana concorrenza** e favorendo lo sviluppo di una struttura istituzionale e operativa conforme al diritto europeo. Questi assetti, derivanti dalle norme lì contenute, sono ancora validi nel loro complesso e sono in grado di affrontare le sfide e sfruttare le opportunità legate all'evoluzione dei mercati dello *shipping* e della logistica. Considerando quanto sopra, sarebbe opportuno quindi adottare un approccio di **"rivisitazione normativa" o di adeguamento**, anziché proporre cambiamenti radicali negli attuali assetti. Fermo restando che, in previsione di nuove regolamentazioni, sarebbe auspicabile procedere a una **verifica preventiva di impatto (VIR)**, si ritiene che in ogni caso l'introduzione di modifiche drastiche alla vigente disciplina comporterebbe inevitabilmente un periodo di incertezza e di transizione adattiva, che potrebbe avere un impatto negativo sull'economia attuale e sui settori ad essa collegati. È pertanto consigliabile considerare di apportare **interventi mirati** che possano migliorare e rafforzare le disposizioni esistenti, **mantenendo la stabilità e la continuità delle attività marittimo-portuali**.

Inoltre, al fine di ottenere uno sviluppo organico e funzionale del sistema portuale, è necessario **rafforzare la governance a livello centrale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**, cui attribuire **maggiori poteri di indirizzo per l'attuazione delle questioni strategiche e di vigilanza per il controllo e il coordinamento dell'efficacia ed efficienza del sistema portuale**. Inoltre, occorre prevedere un **riordino delle competenze tra le diverse Autorità di regolazione**, per evitare duplicazioni di funzioni e sovrapposizioni che determinino un costo in termini di inefficienza e di freno ad una chiara prospettiva di sviluppo (come avvenuto con l'ART).

Per quanto riguarda in particolare le **AdSP** sarebbe innanzitutto necessario dare ormai per acquisita la loro **natura giuridica** e mantenerne l'attuale configurazione, cioè di **enti pubblici non economici vigilati dal MIT** (anche secondo la recente giurisprudenza UE). Qualora si ritenesse necessario procedere ad una loro privatizzazione (anche parziale) la stessa dovrebbe riguardare la sola forma giuridica, poiché è assolutamente necessario che la proprietà delle AdSP resti in mano pubblica.

Infine, si ritiene che **in questa fase non siano opportuni ulteriori accorpamenti tra AdSP** poiché l'assetto derivato dall'ultima riforma si sta ancora consolidando; una volta raggiunto questo consolidamento si potrebbe valutare l'opportunità di procedere ad alcuni accorpamenti, in particolare quello delle AdSP di Ravenna, Venezia e Trieste e delle AdSP di Savona, Genova e Livorno. In ogni caso resta ferma la necessità di un **rafforzamento del ruolo centrale di coordinamento tra le AdSP**, che

garantisca un **coinvolgimento uniforme** su tutto il territorio degli **operatori tramite le rappresentanze di categoria** soprattutto nell'ambito degli **Organismi di partenariato della Risorsa Mare**. Tale Organismo necessiterebbe di una profonda revisione partendo da un maggiore coinvolgimento delle **associazioni di categoria** e attribuendo loro un **potere decisorio** anziché meramente consultivo o informativo.

DISCIPLINA DELLE CONCESSIONI E DEI CANONI DEMANIALI

Si ritiene importante includere nell'art. 18 della legge 84, elevandoli così a **rango primario**, i **criteri** previsti nel **Regolamento concessioni** (DM 202/2022) e nelle relative **Linee guida applicative**, che riguardano una serie di aspetti della disciplina delle concessioni tra cui, in particolare, l'ambito di applicazione della disciplina stessa, le modalità di rilascio e durata delle concessioni, i criteri di valutazione delle domande di rilascio, gli indicatori comuni per la determinazione della componente variabile del canone e il monitoraggio delle stesse concessioni. Peraltro, tali **criteri dovrebbero essere necessariamente rivisti e corretti** in modo coerente con i temi della regolazione, regolamentazione, mercato e accesso alle infrastrutture portuali. **Vanno decisamente escluse le ipotesi** previste dalle predette Linee guida **di allocare in capo all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) delle nuove competenze** che l'attuale normativa non prevede.

Inoltre, a proposito di **canoni demaniali**, sarebbe necessario, come più volte richiesto, **modificare** il prima possibile la **norma di adeguamento ISTAT** che risale al 1993 (Legge n. 400/1993) e richiamata dallo stesso Regolamento sulle concessioni; in base a tale disciplina l'adeguamento dei canoni è determinato dalla media tra variazione dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (indice FOI) e variazione dei prezzi dei prodotti industriali. Mentre nel 2022 il primo indice è stato +8,1%, il secondo è aumentato del 44%. Questo meccanismo rappresenta una sorta di "*unicum*" in tema di adeguamento: l'indice FOI ha un utilizzo piuttosto generalizzato (di solito applicato nella misura del 75% della variazione complessiva), che riguarda anche tasse e diritti marittimi. Sarebbe quindi opportuno rivedere i relativi meccanismi di adeguamento applicando l'aumento dei canoni solo al valore minimo inderogabile (come avviene per i balneari).

AUTONOMIA DIFFERENZIATA

La riforma della governance portuale desta **forte preoccupazione** se associata alla disciplina della **cd. "autonomia differenziata"** che tra le 23 materie oggetto del possibile trasferimento di competenze include anche infrastrutture, porti e aeroporti. Il tema è quanto mai delicato, perché l'efficienza di un sistema logistico e trasportistico si basa su logiche di rete, dalla scala locale a quella regionale, nazionale ed europea, anche in una prospettiva globale. Il **rischio di frammentazione del sistema e delle politiche di investimento e di regolazione** andrebbe assolutamente evitato, anche per

ragioni di parità di condizioni strutturali e concorrenziali di base, ma allo stesso tempo non deve penalizzare le capacità competitive dei territori. È un esercizio quanto mai difficile, anche perché potrebbe investire direttamente la legittimità costituzionale, ma va assolutamente risolto.

Una delle questioni più rilevanti che sono alla base delle difficoltà di autonomia differenziata in tema di infrastrutture e mobilità riguarda le **competenze statali**, in particolare **in materia di demanio marittimo-portuale**. Trasferire la competenza dei porti alle Regioni presupporrebbe un processo di sdemanializzazione o di trasferimento del relativo demanio statale alle Regioni. A parte il necessario consenso politico e l'adozione di strumenti normativi adeguati, non è un processo semplice e sicuramente richiederebbe tempi piuttosto lunghi.

Da alcuni viene richiamata, anche se non in modo chiaro e attendibile, una sorta di **"federalismo portuale"**, probabilmente limitato alla gestione dell'attuale regolamentazione statale in materia di concessioni demaniali. Tuttavia, tale regolamentazione rappresenta, almeno in teoria, uno strumento essenziale per garantire regole omogenee su tutto il territorio nazionale, cioè parità di trattamento e non discriminazione degli operatori.

Altro profilo oggetto di **potenziale decentramento regionale potrebbe riguardare la gestione delle Autorità di Sistema Portuale**, che vanno dalla nomina dei relativi Presidenti alla pianificazione e alla programmazione di investimenti e servizi. Anche qui, l'alternativa è tra l'inevitabile differenziazione delle condizioni competitive tra porti e operatori e la definizione di principi, criteri, procedure e modalità operative delle gestioni portuali su basi omogenee.

È evidente che ogni dinamica commerciale influisce non solo sui singoli territori in cui si trovano i porti, ma anche sulle merci e sulle persone che transiteranno attraverso di essi, le quali hanno un'origine/destinazione extra-territoriale, ovvero extra-regionale. Anche una visione più ampia dei sistemi infrastrutturali, industriali e dei servizi non può essere limitata ai confini geografici regionali, soprattutto considerando le dimensioni che le regioni assumono nel nostro paese, nonché le dinamiche economiche che sottendono a qualsiasi mercato. È opportuno, infine, che una serie di funzioni e compiti attribuiti agli enti territoriali siano riassegnati ad una governance centrale, al fine di evitare comportamenti e regolamentazioni differenti da territorio a territorio.

SEMPLIFICAZIONE E DIGITALIZZAZIONE

Sul tema della **semplificazione** e della **digitalizzazione della filiera logistica** sono previsti investimenti e interventi normativi da molto tempo, ma ad oggi, seppure qualche passo in avanti è stato fatto dall'ADM, ancora molto resta da fare: diversi grandi scali marittimi (in particolare Genova, Trieste e Napoli) stanno vivendo una situazione veramente critica riguardo al personale e alle strutture dedicate soprattutto ai controlli sanitari. Si tratta di un aspetto che sta creando **ritardi pesantissimi** e vere

e proprie **situazioni di blocco dei processi di controllo delle merci**. Se consideriamo che in Italia la permanenza in porto di un container per lo svolgimento delle pratiche doganali ma, soprattutto, sanitarie, veterinarie, di security, ecc., è di quattro volte superiore a quella di Rotterdam, con tutti i relativi costi, capiamo perché parte della merce destinata alle imprese in Italia viene volontariamente scaricata in Nord Europa dove è garantita un'operatività H24, con un **pieno coordinamento tra le singole amministrazioni** e una completa digitalizzazione dei controlli. In Italia le aree doganali dovrebbero essere rigorosamente circoscritte alle aree di interfaccia tra nave e porto, nonché ai depositi e ai magazzini doganali. È fondamentale stabilire dei confini chiari e definiti per le aree doganali al fine di garantire un'efficace gestione delle operazioni doganali e una corretta esecuzione delle norme e dei controlli doganali. Tale assetto potrà contribuire a garantire un flusso agevole delle merci tra i mezzi di trasporto marittimo e le strutture portuali, facilitando così le operazioni di sdoganamento e di transito delle merci. Questa chiara delimitazione delle aree doganali, non sempre presente in tutti i porti, contribuirebbe a una migliore organizzazione e gestione delle attività doganali, promuovendo l'efficienza e la conformità alle norme e ai regolamenti doganali, sia a livello nazionale che internazionale.

Nell'ottica di una digitalizzazione dell'intera catena logistica, il completamento dell'**attuazione a livello nazionale del sistema dei Port Community System (PCS)**, da tempo atteso dagli operatori del settore, sarebbe fondamentale in particolare per utilizzare gli stessi sistemi come ambienti unici in cui le diverse Amministrazioni possono convogliare le risultanze dei vari controlli.

Anche solo rendendo operativi gli interventi sulla digitalizzazione, già previsti a livello di **PNRR**, dando piena attuazione al **SUDOCO**, alle **ZLS**, alla **ZES unica** e alla **Piattaforma Logistica Nazionale (PLN)**, si riuscirebbe a migliorare l'efficienza dei nostri porti, a ridurre i costi e a favorire l'interoperabilità tra i diversi attori coinvolti.

Infine, sulla falsa riga di quanto sta avvenendo nel trasporto aereo, si ritiene importante prevedere **l'introduzione di una carta dei servizi** per migliorare e monitorare le performances operative e logistiche di ciascun porto.

INFRASTRUTTURE E INTERMODALITA'

I nostri porti devono essere in grado di attrarre traffici a supporto dell'economia del Paese e l'attrattività si declina anche offrendo servizi di qualità e collegamenti adeguati, **superando le visioni campanilistiche** e andando maggiormente **verso un coordinamento nazionale** per una pianificazione più veloce delle opere. Molto dipende dai numerosi ostacoli infrastrutturali ancora presenti – si pensi ai valichi alpini e ai collegamenti nei porti – che gravano sulla competitività di questo settore in termini di tempo e di costi.

Lo **sviluppo dell'intermodalità** è una via obbligata e rappresenta una soluzione organizzativa, già disponibile che può assicurare grandi benefici sul fronte

dell'efficienza e della sostenibilità del trasporto, ma c'è ancora molto da fare. Occorre completare e realizzare le iniziative infrastrutturali progettate e finanziate e, inoltre, prevedere **incentivi all'intermodalità** favorendo quei porti e terminali che, ove possibile, incrementino lo **sviluppo di traffico ferroviario** e la fluidità della movimentazione, riducendo i tempi di sosta dei contenitori e delle merci in generale. Le **manovre ferroviarie** rappresentano per molti porti una criticità sia dal punto di vista dei costi che dal punto di vista dei tempi; sarebbe auspicabile procedere ad un'attenta analisi delle criticità per individuare possibili soluzioni che permettano di ottenere maggiore efficienza nella gestione dell'ultimo miglio.

Il PNRR-PNC, insieme ad altri fondi di bilancio, ha finanziato diverse **connessioni di ultimo/penultimo miglio alla rete ferroviaria** dei porti e programmato la realizzazione di un vero e proprio piano, in particolare nel Sud del Paese. Se realizzati tempestivamente, questi investimenti possono contribuire ad aumentare il trasferimento modale verso modalità di trasporto a basse emissioni, ma serve continuità nella realizzazione dei molti interventi necessari.

DRAGAGGI

Il tema dei **dragaggi nelle aree portuali** riveste una grande importanza sia ambientale che economica ma purtroppo, insieme alla manutenzione, all'infrastrutturazione dei moli e all'appesantimento burocratico, è uno di quei **problemi strutturali** che penalizza la portualità nazionale. In Italia, infatti, persistono **complicazioni procedurali e normative** che impediscono l'avvio di interventi importanti di escavo dei fondali marini e che, di conseguenza, danneggiano la competitività degli scali marittimi nazionali. Finché in Italia il materiale dragato continuerà a dovere essere trattato come rifiuto, sarà impossibile competere con gli altri Paesi, dove invece viene giustamente considerato un sottoprodotto riciclabile da utilizzare per altre finalità, come ad esempio il banchinamento dei porti, come materiale da costruzione o per costruire argini. Da un lato, è necessario sviluppare il concetto che il dragaggio rappresenta **un'attività di manutenzione ordinaria essenziale** per garantire l'accessibilità del porto e delle sue aree marine e, dall'altro lato, che la responsabilità del dragaggio non deve essere allocata sul concessionario.

SOSTENIBILITA'

È importante considerare la transizione verso fonti energetiche più sostenibili, promuovendo l'utilizzo di energia pulita e riducendo l'impatto ambientale delle attività portuali. È evidente che il tema della **transizione energetica** richiede un approccio sistemico, al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati. Il principio che si deve affermare e sviluppare è che i **porti** rappresentano e configurano dei **rilevanti potenziali hub energetici**, sia per quanto riguarda la **produzione interna di energia green**, sia per la **fornitura di energia** (non solo elettrica) alle navi ed alle infrastrutture interne, nonché

ai territori circostanti. Sarebbe pertanto auspicabile promuovere la creazione di **“comunità energetiche”** anche con la partecipazione degli operatori terminalistici, e **sostenere gli investimenti di adeguamento delle imprese**. Per questo vanno utilizzate al meglio le **risorse del PNRR-PNC** e del **RepowerEU** per investimenti verdi e di elettrificazione nei porti, ma anche degli operatori, in termini di refitting e sostituzione dei mezzi di trasporto e di movimentazione, tenendo conto che si deve provvedere contemporaneamente al finanziamento delle stazioni di produzione di energia, con grande attenzione alla loro sostenibilità ambientale.

Un peso non irrilevante è quello derivante dall’avvio del **meccanismo ETS** alla nostra navigazione, che sta già producendo progressivi incrementi di prezzo dei noli e squilibri concorrenziali con le portualità extra-UE. Sarebbe opportuno che **le entrate, in tutto o almeno in larga parte, fossero riutilizzate per investimenti e in misure di sostenibilità del comparto marittimo**.

La **sostenibilità ambientale deve essere anche sociale ed economica**: da un lato, vi è una forte esigenza di aumentare le **competenze professionali alla base delle transizioni tecnologiche**, dall’altro vanno tutelate anche le PMI i cui investimenti devono fare i conti con limitate capacità economiche per affrontare i cambiamenti.

CONCORRENZA

Processi di integrazione verticale e orizzontale e concorrenza

Soprattutto negli ultimi anni si sono fortemente sviluppate **forme di integrazione verticale e orizzontale tra attività di trasporto e di logistica**; questo fenomeno non può essere di per sé demonizzato, perché rappresenta **una naturale evoluzione delle imprese** per aumentare la propria competitività e fornire servizi integrati, efficienti e a buon mercato all’utenza. Ciò vale anche per le attività di navigazione e di tutta la filiera logistica connessa. **È però fondamentale** che ci sia **un’attenta vigilanza sul rispetto delle regole della concorrenza** per impedire che tali processi finiscano per limitare o danneggiare le imprese nell’accesso ai singoli servizi prodotti nella filiera complessiva, generando **pratiche discriminatorie** nell’accesso ai servizi e di prezzo. Sotto questo aspetto, emerge chiaramente come l’attuale regolazione economica del settore marittimo portuale, come di altri settori del trasporto e della logistica, prevista dalla legislazione e dalla connessa regolamentazione, non sia in grado di prevenire potenziali **comportamenti anticoncorrenziali**, impliciti all’assunzione di una posizione dominante acquisita non solo in uno specifico mercato, ma anche nei mercati connessi, propri dei processi di integrazione logistica. Le **uniche tutele esistenti** si concentrano nel **ruolo** affidato all’**AGCM** – la quale agisce non specificamente su trasporto e logistica, ma indistintamente su tutti i settori economici – nel valutare preventivamente processi di acquisizione e di fusione (secondo parametri economici predeterminati) o nell’intervenire ex post, a seguito del verificarsi di comportamenti

lesivi della concorrenza. È necessario definire **linee ed indirizzi preventivi di regolazione**, per evitare il formarsi di comportamenti distorsivi della concorrenza.

Inoltre, è importante contribuire ad una **revisione degli aiuti di Stato nel settore marittimo**, che accompagni i processi di sviluppo della navigazione e della portualità.

Autoproduzione e attività accessorie delle imprese armatoriali

L'autoproduzione nell'esercizio delle operazioni portuali, concessa alle imprese nazionali ed estere, rappresenta una scelta positiva contenuta nella legge 84/94, che promuove anche una maggiore efficienza operativa. Ciò premesso, il regolatore economico della portualità dovrebbe però fare più attenzione nel valutare sempre i **possibili effetti distorsivi** delle proprie determinazioni, come nel caso **dell'estensione delle agevolazioni del registro navale internazionale alle attività accessorie svolte dalle imprese armatoriali**. La **valutazione economica della regolazione**, nei porti come nell'intera filiera del trasporto e della logistica, dovrebbe rappresentare un **passaggio obbligato dei processi legislativi e amministrativi**, per massimizzarne l'efficienza ed **evitare possibili effetti anticoncorrenziali**.

* * *

Hanno partecipato ai lavori preparatori del presente documento le seguenti Federazioni/Associazioni aderenti a CONFETRA:

ACCSEA
CONFETRA CAMPANIA
FEDESPEDI
FEDIT
ASSOLOGISTICA
ASSITERMINAL
FEDERAGENTI
TRASPORTOUNITO
CONFETRA NORD EST
CONFETRA TOSCANA
ALAS
ALSEA
ASSOTOSCA
ARSI RAVENNA
ASCAB BRESCIA
ASPT-ASTRA FVG
ASSOSPED
ASS. SICILIANA SPEDIZIONI E LOGISTICA
ASS. SPEDIZIONIERI SARDEGNA
PHARMACOMITALIA
SPEDIMAR
SPEDIPORTO