

LA RIFORMA DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA PORTUALE: PUNTO DI SVOLTA O CONTINUITA' SOSTANZIALE ?

E' in corso, un po' in sordina per la verità, la discussione parlamentare sulla riforma della legge 84 del 1994, che aveva, ormai quindici anni fa, alimentato molte speranze sul rilancio del sistema portuale italiano, introducendo allora elementi importanti di innovazione, che poi si sono stemperati nell'arco degli anni successivi, in un processo di attuazione che ha condotto a depotenziare gli elementi di discontinuità pur presenti nella riforma originaria.

I materiali oggi disponibili portano a dire che si tratterà di una occasione mancata. Il dibattito parlamentare si sta svolgendo ora in sede di ottava commissione permanente del Senato (Lavori pubblici, Comunicazioni) e l'impianto complessivo delle modifiche in discussione portano a ritenere che si tratti più di una conferma dell'impianto precedente, con alcuni elementi di cambiamento su cui ci soffermiamo più avanti, che non di un ripensamento significativo per tenere in conto della esperienza di questo quindicennio e del ripiegamento di una portualità italiana, che negli ultimi anni ha mostrato di non riuscire a reggere il doppio peso da un lato della crescente competizione degli altri sistemi portuali internazionali e dall'altro di una crisi economica mondiale, che sta inducendo ed indurrà profonde trasformazioni nel mondo dello shipping.

Innanzitutto la riforma in discussione avvia un processo di devoluzione verso le istituzioni territoriali della materia portuale, soprattutto per quanto riguarda i porti di rilevanza regionale ed interregionale. Per tale tipologia di porti, le Regioni esercitano la funzione legislativa e quella regolamentare nel rispetto di una serie di principi fondamentali definiti dalla legge (esercizio esclusivamente da parte di soggetti privati delle attività di impresa, salvaguardia della salute sul posto di lavoro, tutela della concorrenza, rispetto delle disposizioni comunitarie in materia, ecc.).

Va osservato che per la logistica del nostro Paese, e più in generale per la competitività del sistema economico italiano, gli accessi portuali costituiscono un asset primario, considerata sia la struttura geografica del nostro Paese sia l'elevato grado di apertura agli scambi che caratterizza il sistema economico nazionale.

Proprio in questi stessi anni, in un Paese federalista come gli Stati Uniti si stanno introducendo invece regole che riportano al Governo nazionale, sottraendole agli Stati federali, le scelte fondamentali di programmazione e di indirizzo in materia portuale, nella convinzione che tale materia debba essere affrontata in una logica di sistema-Paese.

Nella logica della legge di "riforma della riforma" ora in discussione, si determina un rafforzamento dei poteri delle Autorità Portuali, per effetto:

- della assegnazione a questi soggetti dell'amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo (articolo 1, comma 6);
- per la possibilità di operare la sdemanializzazione di aree appartenenti al demanio marittimo portuale destinate a funzioni commerciali e/o urbane (articolo 5 ter, comma 1); l'indennizzo per la sdemanializzazione sarà determinato dalla Agenzia per il Territorio e versato dall'Autorità portuale all'Agenzia del demanio entro i successivi sei mesi;

- per la loro configurazione come enti pubblici non economici di rilevanza nazionale ad ordinamento speciale, dotati di autonomia amministrativa ed organizzativa (articolo 6, comma 2), nonché di autonomia di bilancio e finanziaria nei limiti previsti dalla legge;
- per la possibilità da parte delle Autorità portuali di stipulare, con rate di mutuo a loro carico, contratti di mutuo con durata sino ad un massimo di cinquanta anni con la Cassa Depositi e Prestiti SpA, nelle more del completamento del processo di autonomia finanziaria delle Autorità portuali stesse, al fine di realizzare le opere previste nei rispettivi piani regolatori e nei piani operativi triennali (articolo 18 bis, comma 1); inoltre, le Autorità portuali possono fare ricorso a forme di compartecipazione del capitale privato (articolo 18 bis, comma 2). Va osservato che la possibilità di ricorrere a mutui da parte delle Autorità portuali rischia di essere una norma del tutto programmatica a meno che queste stesse istituzioni non possano effettivamente godere di una autonomia finanziaria e di bilancio i cui contorni non sono però dettati con chiarezza dalla disposizione in corso di discussione.

Cambia il meccanismo di nomina del Presidente della Autorità portuale, nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Presidente della Giunta regionale, che può negarla con provvedimento motivato. Qualora non venga raggiunta l'intesa entro sessanta giorni, il potere di nomina viene devoluto al Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso, alla cui riunione sarà invitato a partecipare il Presidente della Giunta regionale interessata (articolo 8, commi 1 e 1 bis).

Restano 24 le Autorità portuali definite dalla legge di riforma (articolo 6, comma 1), cristallizzando una evoluzione che in questi anni aveva visto allargarsi la maglia dei sistemi portuali strategici per il nostro Paese. Si tratta certamente di uno degli elementi che hanno reso difficile il posizionamento del sistema portuale nazionale nella mappa della geografia logistica internazionale.

Né si può leggere positivamente il pur giusto principio di fissare a questo punto parametri quantitativi per la futura definizione di nuove Autorità portuali, dal momento che il testo attualmente in discussione mette il livello dell'asticella ad un punto basso, rispetto ai volumi ed alle masse critiche che sono giudicate adeguate per una competizione internazionale.

Recita difatti il nuovo testo (articolo 6, comma 8) che possono essere istituite nuove autorità portuali sulla base della sussistenza di almeno uno di questi requisiti:

- raggiungimento, riferito al porto o a un sistema di porti di almeno uno dei seguenti volumi di traffico medio annuo nell'ultimo triennio: cinque milioni di tonnellate di merci solide; venti milioni di tonnellate di rinfuse liquide; 300.000 TEU (è proprio quest'ultimo indicatore particolarmente inadeguato a standard internazionali)
- un milione e cinquecentomila passeggeri, con esclusione del traffico marittimo locale
- presenza di collegamenti alle rete ed ai corridoi trans europei di trasporto, nonché di connessioni logistiche destinate all'intermodalità (anche in questo caso siamo in presenza di indicazioni generiche che rischiano di allargare inopportunamente la maglia delle strutture portuali di livello strategico nazionale)

Si prevede anche (articolo 6, comma 9) la possibilità di un ampliamento della circoscrizione anche a porti di interesse regionale ed interregionale o la fusione tra le autorità portuali medesime, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere della Regione interessata.

Questa norma è però più di carattere programmatico e di indirizzo, ma non si delineano nel concreto strumenti che inducano ad un processo di razionalizzazione ed unificazione dei soggetti territoriali oggi frammentati nel governo dei principali sistemi portuali nazionali.

Forse gli elementi di maggiore innovazione ed apertura in logica di riforma, vengono dalle disposizioni proposte dal Relatore, ma non ancora contenute nel testo unificato in discussione.

Nella bozza di testo predisposta dal Relatore, ma non nella Bozza di testo unificato proposta dal Relatore, viene introdotto (articolo 9 bis) il concetto dei “**sistemi logistico portuali**”: le autorità portuali, d’intesa con le Regioni interessate, possono costituire sistemi logistico portuali per il coordinamento delle attività di più porti e retroporti appartenenti ad un medesimo bacino geografico ad al servizio di uno stesso corridoio trans europeo.

Tali sistemi possono:

- intervenire sull’utilizzo delle reti ferroviarie di alimentazione e di integrazione del sistema logistico portuale;
- promuovere il traffico ferroviario “navetta” di collegamento tra porti e retroporti (non si dice come), che si può estendere anche alla manovra interna ai porti del sistema e che va regolata mediante bandi europei (si intende forse dare risposta alla situazione bloccata delle manovre nel porto di Genova e più in generale operare per favorire l’accesso delle imprese ferroviarie sulle banchine portuali);
- promuovere infrastrutture di collegamento, avendo riguardo sia ai grandi corridoi individuati in sede comunitaria che alle connessioni con i terminali portuali e retroportuali.

Costituire sistemi logistico portuali può essere il primo tassello di una strategia tendente a mettere a rete le principali infrastrutture per la logistica marittima e terrestre nel nostro Paese. Questo punto è il grande assente nella discussione della riforma della portualità italiana.

E’ proprio sulla mancanza di queste connessioni, sulla incapacità del nostro Paese a costruire una regia unitaria dei processi logistici in un disegno armonico delle nostre infrastrutture prioritarie, che si trova un elemento di strutturale debolezza competitiva che va recuperato, se si vuole rilanciare effettivamente il disegno logistico italiano nell’ambito dei corridoi transeuropei per il traffico merci.

Porti, interporti, piattaforme logistiche inland sono infrastrutture che non sono state concepite, storicamente nel nostro Paese, in un quadro unitario d’assieme. Continuare in una logica di disegno settoriale in assenza di una visione integrata rischia solo di determinare un ulteriore ritardo ed un definitivo spiazzamento competitivo della rete logistica nazionale, in un sistema mondiale che ragiona in logica di sistemi integrati e non di spezzoni di infrastrutture puntuali, prive di connessioni qualitativamente adeguate con il retroterra.

Sempre nella bozza di testo unificato predisposto dal relatore, si aggiunge un articolo 17, che istituisce un **Fondo per il finanziamento delle connessioni intermodali** (ferroviarie e stradali), alimentato da un accantonamento nella misura del 5% dell’ammontare complessivo degli investimenti previsti nei contratti di programma sottoscritti dall’Anas SpA e da Rete Ferroviaria Italiana SpA; le modalità per l’utilizzo del fondo sono determinate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Questa norma, se sarà contenuta nella riforma in sede definitiva, potrebbe consentire di concentrare risorse necessarie al miglioramento della qualità infrastrutturale, nell’ultimo miglio, auspicabilmente sia nel



recinto portuale sia nei terminali interni strategici per le migliori connessioni tra rete marittima e rete terrestre (a cominciare dai principali Interporti italiani).



Si comincerebbe così a dare corpo ad una rete di connessioni di qualità tra sistemi portuali e sistemi inland del nostro Paese, in una logica che connette i nostri terminali al network dei corridoi transeuropei di traffico merci che saranno la spina dorsale alla quale dobbiamo essere connessi per assicurare competitività al tessuto economico e produttivo del nostro Paese.