

PIANO STRATEGICO NAZIONALE DELLA PORTUALITA' E DELLA LOGISTICA

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL) è adottato in attuazione dell'articolo 29, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014 (cd. "Sblocca Italia") convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014, che prevede che "al fine di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità Portuali esistenti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, è adottato un piano strategico nazionale della portualità e della logistica." Tale piano, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, sarà poi trasmesso alle Camere ai fini dell'acquisizione del previsto parere.

Il decreto Legge "Sblocca Italia" ha anticipato un'esigenza che nel settore portuale e marittimo ha assunto le dimensioni di una vera e propria urgenza. Il nostro sistema portuale e logistico aveva bisogno già da tempo, infatti, di una riforma che consentisse al Paese di cogliere appieno la vasta gamma di opportunità di crescita e sviluppo ad esso strettamente correlati, contrastando la perdita di competitività che l'Italia sta subendo, come dimostrato dal differenziale di crescita tra i porti del Mediterraneo a fronte di un aumento generalizzato dei traffici nell'area. L'esigenza di una riforma è confermata, di recente, anche dagli esiti del *Global Competitiveness Index* pubblicati dal *World Economic Forum*; l'Italia risulta al 49° posto nella classifica mondiale e al 26° per qualità ed efficienza delle infrastrutture, superata da tutti i Paesi UE dell'area Mediterranea (Francia all'8° posto, Spagna all'9°, Portogallo al 17°), ad eccezione della Grecia (36° posto)¹. In generale, il Paese sconta un ritardo diffuso su tutti i pilastri della competitività analizzati (*Institutions, Infrastructures,*

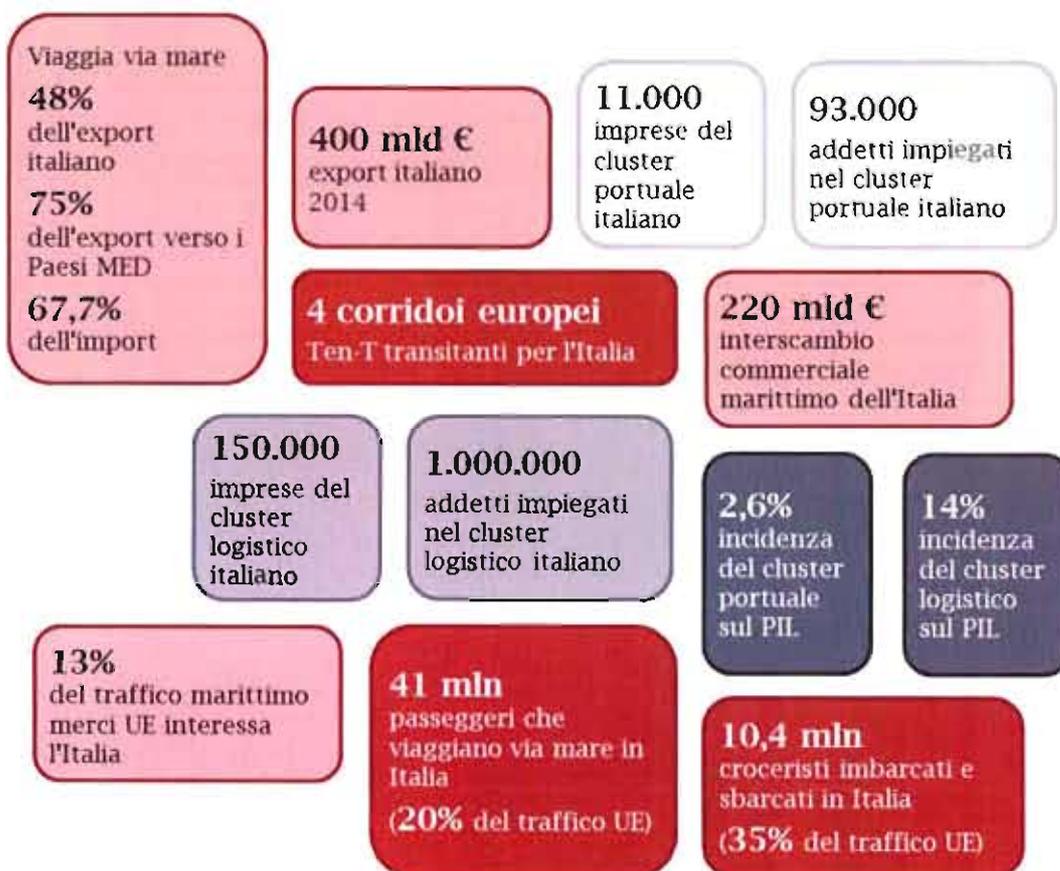
¹ Global Competitiveness Report 2014-2015, World Economic Forum, 2014

- *Macroeconomic Environment, Health and Primary Education*), ma ancora più eclatante è il dato di dettaglio relativo alla qualità dell'infrastruttura portuale, rispetto a cui l'Italia si posiziona al 55° posto, dopo, tra gli altri, Spagna (9), Portogallo (23), Irlanda (29), Francia (32), Marocco (43), Grecia (49), Croazia (51).

Questi risultati non sorprendono; l'Italia, pur sostenendo la strategia sulla nuova Politica Marittima integrata europea, lanciata dall'UE nel 2007, e contribuendo alla stesura del Libro Verde e del Libro Blu, basa la gestione del sistema portuale su una Legge, per quanto meritoria, di oltre venti anni fa (la Legge n.84/1994).

Mentre la portualità e la logistica marittima evolvono molto rapidamente nel Mediterraneo, in Europa ed a livello mondiale secondo schemi organizzativi ed industriali sempre più complessi, il Paese non aveva messo a punto una strategia marittima integrata. In questo quadro, la finalità che il Piano si propone non è solo quella di garantire un rilancio del settore portuale e logistico massimizzando il valore aggiunto che il "Sistema Mare" può garantire in termini puramente quantitativi di aumento dei traffici, ma anche quella di fare sì che il "Sistema mare" arrivi ad esplicare tutto il suo potenziale nella creazione di nuovo valore aggiunto in termini economici ed occupazionali per l'intero Paese.

I numeri del settore portuale e logistico marittimo in Italia



Il Piano parte dall'analisi dei molteplici aspetti che condizionano le *performance* della portualità italiana, tenendo conto della particolare conformazione geografica della penisola: dagli aspetti legati agli accordi Euro-Mediterranei, alle analisi degli scenari geo-economici globali, dell'andamento della domanda dei traffici nei diversi segmenti, dell'analisi dell'offerta infrastrutturale e dei servizi. Ma soprattutto delle procedure amministrative di controllo e della loro eccessiva burocratizzazione, ecc.

Le analisi condotte hanno consentito di evidenziare punti di forza, debolezze, opportunità e minacce del sistema portuale e della logistica marittima, rappresentati sinteticamente nella tabella di SWOT sottostante.

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Posizione strategica nel Mediterraneo • Rilevanza del bacino industriale e di consumo nel Nord Italia • Vicinanza alla catchment area per il traffico gateway • Alte potenzialità per accoglimento del naviglio di grandi dimensioni per il traffico transhipment • Forte presenza di filiere agroalimentari • Elevato know-how per la raffinazione • Forte presenza di operatori nazionali di traffico Ro-Ro • Numerosità di destinazioni ad alto livello di attrattività turistica per il traffico passeggeri e crocieristico <p style="text-align: center;">PUNTI DI FORZA</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Inefficienze dell'ultimo miglio lato terra • Eccessiva numerosità degli interlocutori necessari ai processi di import/export • Alti costi dei servizi alle navi • Assenza di big player nazionali • Carenza di spazi per l'ampliamento della superficie dei terminali portuali • Alto costo del lavoro rispetto ai competitor stranieri • Frammentazione dell'offerta terminalistica • Carenza di collegamenti intermodali • Rischio di obsolescenza delle infrastrutture esistenti <p style="text-align: center;">PUNTI DI DEBOLEZZA</p> |
| <p style="text-align: center;">OPPORTUNITÀ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crescita dei traffici marittimi nel Mediterraneo • Quattro corridoi TEN-T transitanti per l'Italia • Opportunità di servire indirettamente la <i>catchment area</i> europea • Opportunità di crescita nel mercato LNG • Sviluppo delle Autostrade del Mare • Aumento della domanda nel settore turistico • Raccordo con Università e Centri di ricerca di livello internazionale | <p style="text-align: center;">MINACCE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elevato numero di competitor internazionali • Fierce competition da parte dei porti del Northern Range • Politiche restrittive ai transiti alpini • Marginalizzazione del Mediterraneo a seguito dell'apertura di nuove rotte intercontinentali • Riduzione della domanda interna • Sviluppo di settori concorrenti in ambito turistico |

L'Analisi SWOT del settore portuale e logistico marittimo corrente in Italia

In prospettiva, il Piano costituirà uno dei piani di settore che andranno a confluire in un documento programmatico più ampio, plurisetoriale e plurimodale, e, segnatamente, nel Documento di Programmazione Pluriennale che quest'Amministrazione intende redigere ed approvare entro la fine del corrente anno 2015, secondo il disposto del decreto legislativo n. 228 del 2011, e nella cornice del Piano Strategico Nazionale dei Trasporti e della Logistica.

Il Documento di Programmazione Pluriennale punterà a razionalizzare gli atti strategici e di indirizzo vigenti, avviandoli verso le più opportune e disponibili fonti di finanziamento, in armonia con una logica di valorizzazione, addizionalità e riuso, e garantendo la valorizzazione, la messa in sicurezza ed un'adeguata manutenzione del consistente patrimonio infrastrutturale esistente, evitando sprechi, duplicazioni ed ulteriore aggravio della situazione di *overcapacity* presente in molte realtà portuali.

Mai come in questo particolare momento storico risulta evidente quanto sia necessario definire una *governance* più forte e più integrata degli affari marittimi, indispensabile per realizzare un maggiore coordinamento anche internazionale, che consenta lo scambio delle migliori pratiche e una più stretta cooperazione fra Stati membri in settori chiave quali l'ambiente marino, la sicurezza e la sorveglianza degli spazi marittimi europei, nonché la ricerca marina e marittima, per garantire che quella del "Sistema mare" sia non solo una sfida, ma anche un'opportunità, per la crescita dell'Italia.

Il Piano disegna, dunque, una strategia per il rilancio del settore portuale e logistico da perseguire attraverso la massimizzazione del valore aggiunto che il "Sistema Mare" può garantire in termini quantitativi di aumento dei traffici, ed individua azioni di *policy* a carattere nazionale sia settoriali che trasversali ai diversi ambiti produttivi, logistici, amministrativi ed infrastrutturali coinvolti che contribuiranno a far recuperare competitività all'economia del mare in termini di produttività ed efficienza. Rappresenta, pertanto, un nuovo valore in termini economici ed occupazionali per l'intero Paese.

In particolare per quanto concerne i contenuti del Piano:

1. "UNA NUOVA VISIONE PER IL SISTEMA MARE" illustra quest'ultimo in chiave di prospettive di ripresa economica dell'intero Paese, e quindi come strumento attivo di politica economico commerciale euro-mediterranea, e come fattore di sviluppo e

coesione del Mezzogiorno nonché come fattore di sostenibilità, innovazione, sostegno al sistema produttivo.

Il raggiungimento di un Sistema Mare, secondo la *vision* del Piano, si fonda su quattro prospettive portanti:

- Il sistema portuale e logistico può e deve essere un fondamentale protagonista per la ripresa economica del Paese;
- Il sistema portuale e logistico può e deve essere uno strumento attivo di politica euro-mediterranea;
- Il sistema portuale e logistico può e deve essere un architrave della politica di coesione e della crescita del Mezzogiorno;
- Il sistema portuale e logistico può e deve essere garanzia e motore della promozione della sostenibilità.

Il recupero di efficienza dei porti ha conseguenze importanti sul sistema produttivo italiano da diversi punti di vista, che non riguardano soltanto la riduzione dei tempi e dei costi di trasporto né la crescita meramente quantitativa dei volumi di traffico servito per le diverse tipologie, ma che hanno come obiettivo la creazione di valore aggiunto strategico per il sistema produttivo nazionale.

2. IL SETTORE PORTUALE E LOGISTICO-MARITTIMO IN ITALIA OGGI

Il Piano parte dall'analisi dei molteplici aspetti che condizionano le *performance* della portualità italiana.

Viene innanzitutto prospettato il quadro normativo di riferimento europeo al fine di apportare un contributo alla declinazione su base nazionale, secondo scelte di *governance* e di indirizzo, delle linee di *policy* definite a livello europeo dai vari provvedimenti normativi comunitari di riferimento che rappresentano, nel loro insieme, la strategia comunitaria che definisce i Corridoi, le infrastrutture da realizzare, le priorità ed i tempi. In particolare il Piano tiene conto delle indicazioni contenute nel Libro Bianco del 2011 che rappresenta una pietra miliare nella politica dei trasporti dell'Unione Europea. Nel documento si ribadisce l'importanza di investire su modalità sostenibili, sul completamento delle reti e sull'efficientamento

dei sistemi di trasporto e logistici soprattutto con le nuove tecnologie, e si individuano alcuni macro obiettivi.

Tali obiettivi sono analizzati nel contesto specifico della realtà italiana, tenendo conto della particolare conformazione geografica della penisola che assegna ai porti italiani la naturale funzione di *gate* dei sistemi territoriali economico - produttivi e dei consumi. Si analizzano poi gli aspetti legati agli accordi Euro-Mediterranei, gli scenari geo-economici globali di riferimento, l'andamento della domanda dei traffici nei diversi segmenti, l'attuale offerta infrastrutturale e dei servizi. Molto spazio è dedicato poi alla disamina delle vigenti procedure amministrative dei controlli / sdoganamento delle merci, considerate dalla letteratura quale una delle principali cause della scarsa competitività internazionale del sistema portuale nazionale. Ad essa si associa una normativa - in materia di escavi, dragaggi e approfondimento dei fondali resisi ormai indispensabili nella quasi totalità dei porti italiani - eccessivamente complessa e a tratti contraddittoria.

Così come insostenibile appare la stratificazione multilivello di iter procedurali, istituzionali ed amministrativi che rende impossibile l'adozione di un Piano Regolatore Portuale prima dei 10 - 12 anni dal momento della sua proposta di adozione da parte delle AP.

Sono evidenziati, pertanto, i punti di forza, debolezza, opportunità e minacce del sistema portuale e della logistica marittima, rappresentati sinteticamente nella tabella di SWOT che fa parte del piano (cfr. pag. 3).

3. PROSPETTIVE FUTURE E OBIETTIVI DEL PIANO

Vengono anzitutto definiti gli scenari tendenziali di domanda sulla base di analisi macroeconomiche, geopolitiche e sociali, nonché di posizionamento di mercato degli attori di settore e della struttura delle reti distributive e degli effetti derivanti dalla competitività materiale e immateriale dei porti allo scopo di rivedere i possibili cambiamenti dell'organizzazione delle filiere logistiche e trasportistiche.

E' quindi illustrato lo scenario macroeconomico di riferimento e, riprendendo l'analisi dello stato attuale dei traffici illustrato nel paragrafo 2, il Piano analizza le tendenze dei traffici marittimi al 2020 a seconda delle diverse tipologie (Ro-Ro, containers, crociere).

L'obiettivo che il Piano si propone è quello di massimizzare il valore aggiunto della risorsa mare, non solo per il cluster marittimo, portuale e logistico stesso, ma per l'intero sistema Paese.

Sulla scorta delle analisi sopra condotte in termini di "offerta" e "domanda", "fattori di forza" ed "elementi di debolezza", si procede ad individuare dieci Obiettivi strategici, articolati al loro interno poi in specifiche Azioni: Semplificazione e snellimento; concorrenza, trasparenza e *upgrading* dei servizi; miglioramento accessibilità dei collegamenti marittimi; integrazione del sistema logistico; miglioramento delle prestazioni infrastrutturale; innovazione; sostenibilità; certezza e programmabilità delle risorse finanziarie; coordinamento nazionale e confronto partenariale; attualizzazione della *governance* del sistema.

4. PROPOSTA DI AZIONI STRATEGICHE PER IL SISTEMA MARE

Per la realizzazione degli obiettivi sono definite 10 azioni: AZIONE 1: Misure per la semplificazione e la velocizzazione delle procedure, dei controlli e degli interventi sui porti di interesse nazionale; AZIONE 2 Misure per l'efficientamento dei servizi portuali e l'aumento della competitività degli operatori; AZIONE 3 Misure per migliorare i servizi di trasporto ed aumentare l'accessibilità dei porti via mare e via terra; AZIONE 4 Misure per incentivare l'integrazione delle catene logistiche e delle attività manifatturiere e logistiche; AZIONE 5 Misure per il potenziamento infrastrutturale dei porti e dei loro collegamenti terrestri; AZIONE 6 Misure per incentivare la ricerca , lo sviluppo e la innovazione tecnologica nella portualità italiana; AZIONE 7 Misure per l'efficientamento energetico e la sostenibilità ambientale dei porti; AZIONE 8: Misure per il finanziamento della gestione e degli investimenti dei Sistemi Portuali; AZIONE 9: Coordinamento, programmazione e promozione nazionale del Sistema Mare; AZIONE 10: Misure per adeguare la *governance* dei Porti alla missione della Portualità italiana

L'attuazione delle predette azioni avverrà attraverso iniziative normative e/o amministrative coerenti con le linee guida fornite dal PSNPL .

PIANO STRATEGICO NAZIONALE DELLA PORTUALITÀ E DELLA LOGISTICA

| | | |
|---|--|--|
| <p>UNA VISION PER IL SETTORE PORTUALE E LOGISTICO ITALIANO</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Il sistema portuale e logistico: ✓ Per la ripresa economica del Paese ✓ Come strumento attivo di politica Euro-Mediterranea ✓ Per lo sviluppo e la coesione del Mezzogiorno ✓ Per la promozione della sostenibilità | <p>Obiettivo 1 Semplificazione e snellimento</p> | <p>Azione 1 Misure per la Semplificazione e la velocizzazione delle procedure, dei controlli e degli interventi sui Porti di <u>interesse nazionale</u></p> |
| | <p>Obiettivo 2 Concorrenza, trasparenza e upgrading dei servizi</p> | <p>Azione 2 Misure per l'efficientamento dei servizi portuali e l'aumento della competitività degli operatori</p> |
| | <p>Obiettivo 3 Miglioramento accessibilità e collegamenti marittimi e terrestri</p> | <p>Azione 3 Misure per migliorare i servizi di trasporto ed aumentare l'accessibilità dei porti via mare e via terra</p> |
| | <p>Obiettivo 4 Integrazione del Sistema Logistico</p> | <p>Azione 4 Misure per incentivare l'integrazione delle catene logistiche e delle attività manifatturiere e logistiche</p> |
| | <p>Obiettivo 5 Miglioramento delle prestazioni infrastrutturali</p> | <p>Azione 5 Misure per il potenziamento infrastrutturale dei porti e dei loro collegamenti terrestri</p> |
| | <p>Obiettivo 6 Innovazione</p> | <p>Azione 6 Misure per incentivare la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione tecnologica nella portualità italiana</p> |
| | <p>Obiettivo 7 Sostenibilità</p> | <p>Azione 7 Misure per l'efficientamento energetico e la sostenibilità ambientale dei porti</p> |
| | <p>Obiettivo 8 Certezza e programmabilità delle risorse finanziarie</p> | <p>Azione 8 Misure per il finanziamento della gestione e degli investimenti dei Sistemi Portuali</p> |
| | <p>Obiettivo 9 Coordinamento Nazionale, condivisione e confronto partenariale</p> | <p>Azione 9 Coordinamento, programmazione e promozione nazionale del Sistema Mare</p> |
| | <p>Obiettivo 10 Attualizzazione della governance del Sistema Mare</p> | <p>Azione 10 Misure per adeguare la Governance dei Porti alla missione della Portualità italiana</p> |

5. PROPOSTA DI GOVERNANCE

L'attuale assetto della *governance* portuale è plasmato dalla legge n.84/94, al tempo stesso l'assetto attuale ha negli anni evidenziato limiti e distorsioni evidenti. Nello specifico, il Piano individua nella dimensione "mono-scalo" degli organi di governo dei porti uno dei fattori principali su cui intervenire, avendo tale assetto prodotto nel tempo una non efficiente allocazione delle risorse e degli investimenti. Anche per l'assenza di una stringente strategia nazionale volta a sviluppare il sistema portuale italiano nel suo complesso, tale dinamica ha alimentato negli anni dannosi fenomeni concorrenziali - soprattutto in termini di inefficaci investimenti accrescitivi della dotazione infrastrutturale - tra scali posti tra loro a pochi chilometri di distanza.

Nel complesso, il Piano focalizza uno dei fattori importanti su cui intervenire quali la dimensione "mono-scalo" degli organi di governo dei porti, che ha prodotto nel tempo una non efficiente allocazione delle risorse e degli investimenti, non permettendo di sviluppare il sistema portuale italiano nel suo complesso

E' quindi proposto un nuovo modello di *governance*, da realizzarsi attraverso atti legislativi successivi, in ossequio al disposto dell'art. 29 dl 12 settembre 2014, n. 133, cd. "Sblocca Italia", che pone tra gli strumenti serventi alla realizzazione degli obiettivi del Piano la razionalizzazione, il riassetto e l'accorpamento delle Autorità portuali esistenti.

In particolare il piano definisce una strategia di intervento ipotizzando l' istituzione di Autorità di Sistema Portuale (AdSP).

Sono quindi evidenziati gli aspetti legati alla semplificazione dei procedimenti e concentrazione delle competenze.

Al riguardo, il piano ipotizza :

- a) l'individuazione di un Centro Amministrativo Unico, identificato nella nuova Autorità di Sistema Portuale, L'AdSP potrebbe avere funzioni di raccordo nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche aventi competenza su attività da realizzarsi nell'ambito portuale;
- b) la realizzazione di uno Sportello Unico per i Controlli, competente per tutti gli adempimenti connessi all'entrata/uscita delle merci nel/dal territorio nazionale, da identificarsi nell'Agenzia delle Dogane.

- c) Il rafforzamento della valenza del Piano Regolatore di Sistema Portuale, adottato dall'AdSP, previa acquisizione del parere della Regione e del Comune, ed approvato dalla nuova Direzione Generale per la Portualità e la Logistica del MIT;
- d) La semplificazione della struttura organizzativa e decisionale dell'AdSP,
- e) L'ipotesi di dotazione di autonomia finanziaria per le AdSP,
- f) La disciplina, all'interno degli strumenti legislativi mediante i quali sarà data attuazione ai principi contenuti nel PSNPL ed i successivi regolamenti di esecuzione, della riorganizzazione del personale delle attuali AP.

In prospettiva, il Piano costituirà uno dei piani di settore che andranno a confluire in un documento programmatico più ampio, plurisetoriale e plurimodale, e, segnatamente, nel Documento di Programmazione Pluriennale che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti intende redigere ed approvare entro la fine del corrente anno 2015, secondo il disposto del decreto legislativo n. 228 del 2011, e nella cornice del Piano Strategico Nazionale dei Trasporti e della Logistica.