

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

SCHEMA DECRETO-LEGISLATIVO RECANTE “RIORGANIZZAZIONE, RAZIONALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE DELLA DISCIPLINA CONCERNENTE LE AUTORITA’ PORTUALI DI CUI ALLA LEGGE 28 GENNAIO 1994, N. 84.”

Il presente decreto è stato predisposto in base alla delega di cui all’articolo 8, comma 1, lettera f), della legge n. 124 del 7 agosto 2015 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 13 agosto 2015, n. 187).

Il provvedimento, in aderenza alla volontà del legislatore delegante, si rende infatti necessario 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.

Al riguardo, l’attuale assetto della *Governance* portuale è plasmato dalla legge n. 84 del 1994 che pur rappresentando una legge cardine di riferimento per il sistema portuale ha tuttavia negli anni evidenziato alcuni limiti anche dovuti all’evolversi del contesto internazionale.

A titolo esemplificativo si consideri che nel 1994 la Cina non faceva parte del WTO (World Trade Organization), la globalizzazione delle merci non esisteva, a Sud Est dell’Italia non insistevano porti in grado di competere con i nostri scali mentre negli ultimi dieci anni si sono fortemente sviluppati i porti di Tanger Med, Port Said, Istanbul, Pireo, Koper, ognuno dei quali movimentava in media circa un terzo dell’intero traffico TEU del nostro Paese.

Per venire incontro ai predetti sviluppi del settore, il decreto oggetto della presente relazione individua proprio la dimensione “mono-scalo” – tipica del modello di city port concepito dal legislatore nei primi anni novanta - degli organi di governo dei nostri porti, uno dei fattori principali su cui intervenire, avendo nel tempo tale assetto prodotto una non efficiente allocazione delle risorse e degli investimenti. Quanto sopra innanzitutto a causa di una male intesa competizione tra porti vicini volta a spostare quote di mercato da uno all’altro anziché poter fare sistema, ed ovviando alle ridotte dimensioni logistico-infrastrutturali, tentare di immettersi in mercati esterni e nuovi.

Pertanto la perdurante assenza di una stringente strategia nazionale, volta a sviluppare il sistema portuale italiano nel suo complesso, nel corso del tempo ha alimentato poco efficaci investimenti volti in molti casi ad accrescere non sempre utilmente le dotazioni infrastrutturali fisiche (terminal, banchine e piazzali) mentre sarebbe molto più opportuno spingere a concentrare gli investimenti pubblici sulle due attività effettivamente competitive per ogni scalo, in base alle esigenze del mercato ossia : la profondità dei fondali, che consentono l'arrivo nei porti di navi di grosse dimensioni, e le connessioni di ultimo miglio ferroviario tra porti e interporti, aeroporti, piattaforme logistiche e di distribuzione.

E' evidente infatti che le trasformazioni avvenute, specie nell'ultimo decennio, nel mondo dello shipping e della portualita', su scala globale, non hanno eguali nella storia recente. Tale peculiarità è dovuta sia alla rapidità con i quali tali mutamenti si sono prodotti, sia per la portata delle loro conseguenze.

Pertanto da tempo si sta complessivamente assistendo ad un fenomeno di "scalo dimensionale", materiale e immateriale, incentrato su quattro principali fattori.

Innanzitutto si deve tener conto del recente raddoppio del Canale di Suez, che con 74 km di aumento di navigabilità, è tale da riportare il Mare Mediterraneo al centro dello scambio e dei traffici marittimi globali. Poi il fenomeno del c.d. "gigantismo navale" con il varo di naviglio da 18 /20 mila TEUs (unità equivalente a venti piedi o TEU (acronimo di twenty-foot equivalent unit), che è la misura standard di volume nel trasporto dei container e corrisponde a circa 40 metri cubi totali) che aumenta la capacità di stivaggio, ossia di trasporto, delle navi di circa il 25-30% rispetto alle navi portacontainers ora in servizio sulle principali rotte transoceaniche. Il terzo fattore è dato dalle grandi partnership industriali tra le dieci principali shipping line che già oggi controllano i due terzi del traffico commerciale mondiale. Da ultimo si consideri il crescente aumento della concorrenza per la portualita' italiana operato dai porti del Northern Range (Amburgo, Anversa, Rotterdam, Le Havre) ai quali si sono aggiunti negli ultimi dieci anni si sono aggiunti - sud est dei nostri litorali - i porti di Tanger Med, Port Said, Malta, Istanbul, Pireo, e Koper. Si tratta, come nel caso degli scali del nord Europa, di "porti-nazione" sui quali i rispettivi Paesi stanno concentrando importanti ulteriori investimenti per accrescerne ulteriormente attrattività e competitività.

L'Italia, di fronte a questo scenario, si presenta con un assetto frutto della propria peculiare storia e della propria conformazione anche geografica: circa 8 mila km di costa, con 76 porti di rilevanza economica - commerciale o industriale di interesse o internazionale, nazionale o regionale (secondo la ripartizione prevista dalla legge

84 del 1994 che suddivide i porti in classi e categorie), 24 Autorità Portuali che ne “governano” solo 38, mentre gli altri 38 amministrati dall' Autorità Marittima o in alcuni casi dalle Regioni, privi di una governance strategica integrata di sviluppo e collocazione geo-economica riconducibile ad una “ *vision* nazionale”.

L'intervento normativo oggetto della presente relazione tende pertanto a trasformare l'attuale quadro frammentato e disarticolato in un moderno ed efficiente sistema nazionale di organizzazione e governo della portualità e della logistica. Facendo leva sulla presente e potenziale ricchezza di infrastrutture portuali nazionali, tale frammentazione dispersiva potrà trasformarsi in valore aggiunto unitario e strategico per tutto il sistema economico nazionale.

Al raggiungimento di tale obiettivo strategico contribuirà la proposta di istituzione di quindici Autorità di Sistema Portuale che comprendano un insieme, al momento di 54 porti nazionali, previste nel nuovo articolo 6 della legge n. 84 del 1994 che il decreto novella.

Il nuovo modello di governance pone, come strumenti utili a realizzare gli obiettivi preposti, la razionalizzazione, il riassetto e l'accorpamento delle Autorità portuali esistenti, i seguenti punti di forza:

- a) l'individuazione di un Centro Amministrativo Unico, identificato nella nuova Autorità di Sistema Portuale. L'AdSP avrà funzioni di raccordo nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche aventi competenza sulle attività da realizzarsi nell'ambito portuale; essa si avvale degli uffici territoriali portuali, dipendendo dall'Organo Centrale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per la sola approvazione (su proposta della AdSP) dei programmi di investimento infrastrutturale che prevedano contributi dello Stato o di soggetti pubblici (nazionali o comunitari) e del Piano Regolatore di Sistema Portuale;
- b) l'implementazione dell'attuale Sportello Unico Doganale, con l'aggiunta di funzioni per realizzare al contempo anche uno Sportello Unico per i Controlli, competente per tutti gli adempimenti connessi all'entrata/uscita delle merci nel/dal territorio nazionale, da realizzarsi sotto il coordinamento funzionale dell'Agenzia delle Dogane;
- c) il rafforzamento della valenza del Piano Regolatore di Sistema Portuale, adottato dall'AdSP, previa intesa del Comune o comuni interessati, approvato dalla Regione previa intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;

d) la semplificazione della struttura organizzativa e decisionale dell'AdSP; il cui Presidente è nominato direttamente dal Ministro, di intesa con il/i Presidente/i della/e Regione/i interessata/e, mentre il relativo Comitato di Gestione è composto, oltre che dal Presidente, da ulteriori membri nominati uno ciascuno dalle Regioni interessate e uno da ogni Comune ex sede di AP. Il Presidente dovrà essere selezionato secondo criteri di competenza, eccellenza e professionalità, in armonia con il disposto della normativa già in vigore. Al Comitato di Gestione partecipa anche un rappresentante dell'autorità marittima con diritto di voto nelle materie di competenza della suddetta autorità. E' previsto in ciascuna AdSP un Tavolo di Partenariato della Risorsa Mare, con funzioni consultive di partenariato economico-sociale, in cui siano presenti i rappresentanti delle categorie di settore interessate, delle associazioni dei datori di lavoro e delle forze sociali.

Il recupero di efficienza/competitività dei sistemi portuali italiani passa necessariamente attraverso una semplificazione degli adempimenti amministrativi connessi allo svolgimento delle attività portuali. Questa, a sua volta, non può prescindere da una concentrazione delle competenze attualmente frammentate in un numero eccessivo di soggetti. Tale frammentazione provoca infatti un aggravamento dei costi ed una maggiore lentezza nei processi decisionali.

Per tali motivazioni le ventiquattro (24) autorità portuali esistenti previste dalla legge n. 84 del 1994, verranno assorbite da quindici (15) autorità di sistema portuale.

In tali soggetti vengono concentrate tutte le principali funzioni di promozione, pianificazione, gestione e controllo oggi attribuite alle Autorità Portuali, ed in particolare tutte quelle previste in capo all' "Ente di gestione del porto" ai sensi della proposta di Regolamento UE in materia di servizi portuali (COM 2013/296 def.).

A livello di singolo porto, attualmente sede di AP, è previsto un ufficio territoriale dell'AdSP diretto dal segretario generale o da un suo delegato, con compiti istruttori ai fini dell'adozione delle deliberazioni di competenza dell'AdSP, di proposta con riferimento a materie di rilievo locale ma in relazione alle quali la competenza permane all'AdSP, e compiti amministrativi propri e potere decisionale.

I rapporti degli organi delle AdSP con le associazioni di categoria, i sindacati e le associazioni economiche, le associazioni non governative e di promozione dell'inclusione sociale, da considerarsi a diverso titolo come stakeholder del sistema portuale e logistico, saranno gestiti dal Tavolo di partenariato della risorsa mare, in armonia con il disposto del vigente Codice Europeo di Condotta sul Partenariato (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea serie L 74/1 del

14/03/2014); ciò al fine di garantire la partecipazione ed il dialogo promuovendo logiche di inclusione sociale, condivisione delle informazioni, sorveglianza sui processi e scambio di buone prassi.

In esercizio alla suddetta delega legislativa, è stato predisposto il presente provvedimento che si compone di **20** articoli e **1** allegato. In particolare:

L'articolo 1 interviene modificando l'articolo 1 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, introducendo le autorità di sistema portuale (AdSP) in luogo delle autorità portuali (AP) e degli uffici territoriali portuali.

L'articolo 2 contiene disposizioni di coordinamento testuale. Il testo della rubrica, il quale fa riferimento alla struttura dei porti, è sostituito con l'introduzione delle autorità di sistema portuale (AdSP) e degli uffici territoriali portuali rinviando all'articolo 6-bis la descrizione per quanto concerne gli uffici territoriali portuali.

L'articolo 3 contiene disposizioni di coordinamento ed aggiornamento testuale. In particolare, oltre a sostituire le parole "autorità portuale" con le parole "autorità di sistema portuale", viene aggiornata la definizione del già "Ministero dei trasporti e della navigazione" con quella di "Ministero delle infrastrutture e dei trasporti".

L'articolo 4 reca modifiche all'articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84. In particolare il comma 1, modifica la rubrica dell'articolo 5 con il riferimento al nuovo piano regolatore di sistema portuale. Il piano regolatore di sistema portuale sarà previsto per i porti ricadenti nelle autorità di sistema portuale previste dall'articolo 6, comma 1. Il comma 2 è sostituito prevedendo la conformità dei piani di cui ai commi 1 e 1 bis agli strumenti urbanistici vigenti. Il comma 3 è sostituito, prevedendo che, nei porti nei quali è istituita l'autorità di sistema portuale, il piano regolatore di sistema portuale venga adottato dal comitato di gestione, previa intesa con il comune o i comuni interessati. Il piano è successivamente inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici che si esprime entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto. Decorso inutilmente tale termine, il parere si intende reso in senso favorevole. Il piano regolatore di sistema portuale, esaurita la procedura, è poi approvato dalla regione interessata previa intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Qualora non si raggiunga l'intesa viene sancita l'applicazione del procedimento di cui all'articolo 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241. Nei porti nei quali non è istituita l'autorità di sistema portuale il piano regolatore verrà adottato dall'autorità marittima, previa intesa con il comune o i comuni interessati. Tale piano è, quindi, inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto. Decorso inutilmente

tale termine, il parere si intende reso in senso favorevole e, successivamente, è approvato dalla regione. Viene inserito, altresì, un comma 5 bis secondo cui l'esecuzione delle opere nei porti da parte della Autorità di Sistema Portuale è autorizzata ai sensi della normativa vigente. L'esecuzione di opere nei porti da parte dei privati, è, invece, autorizzata in esito ad una apposita conferenza di servizi convocata dall'autorità di sistema portuale o, laddove non istituita dalla Autorità marittima, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni fatto salvo quanto previsto dalle norme vigenti in materia di impianti e infrastrutture energetiche nonché di opere ad essi connessi. Le modifiche che costituiscono adeguamento tecnico-funzionale del piano regolatore di sistema portuale, che non alterano in modo sostanziale la struttura del citato piano regolatore di sistema in termini di obiettivi, scelte strategiche e caratterizzazione funzionale, sono adottate dal Comitato di Gestione dall'AdSP previa acquisizione della dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da parte del comune o dei comuni interessati. Sulla proposta è, altresì, acquisito il parere dei Comitati tecnico – amministrativi dei competenti Provveditorati alle Opere Pubbliche o del Consiglio Superiore dei lavori pubblici. L'articolo prevede poi un comma 2 di carattere transitorio. Tale comma prevede che i piani regolatori vigenti alla data di entrata in vigore del decreto restano in vigore fino all'adozione del piano regolatore di sistema portuale. Gli eventuali adeguamenti tecnico funzionali di strutture già esistenti sono adottati dal Comitato di Gestione dall'AdSP previa acquisizione della dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da parte del comune o dei comuni interessati. Sulla proposta è, altresì, acquisito il parere dei Comitati tecnico – amministrativi dei competenti Provveditorati alle Opere Pubbliche o del Consiglio Superiore dei lavori pubblici.

L'articolo 5 sostituisce l'articolo 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 prevedendo l'elenco delle 15 autorità di sistema portuale, operando quindi una sensibile razionalizzazione, tenuto conto che attualmente sono previste 24 autorità portuali. I porti rientranti nelle AdSP sono indicati nell'allegato A, che il novellato articolo 6 della legge n. 84 del 1994 prevede, facendo salva la facoltà delle Regioni di richiedere l'inserimento di un porto regionale ricadente della propria competenza all'interno dell'autorità portuale di sistema. Viene individuata quale sede principale dell'AdSP, il porto "core", ai sensi del regolamento UE n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 dicembre 2013, ricadente nella stessa AdSP. In caso di due o più porti core ricadenti nella medesima AdSP il Ministro individua la sede della stessa e su proposta motivata della regione o delle regioni il cui territorio è interessato dall'AdSP ha facoltà di individuare la sede della stessa in altra sede della

soppressa Autorità Portuale aderente alla AdSP. Sono definiti gli obiettivi che persegue l'AdSP e i compiti che svolge, descrivendone la natura quale ente pubblico non economico di rilevanza nazionale ad ordinamento speciale, dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria. Viene specificata la sottoposizione del personale di dirigenziale e non dirigenziale delle AdSP alle procedure selettive previste dall'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Inoltre le AdSP sono sottoposte ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti. L'attività consultiva in materia legale e la rappresentanza e difesa delle AdSP innanzi a qualsiasi giurisdizione è attribuita agli avvocati dell'Ufficio Legale interno della stessa Autorità. Queste ultime possono avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato. Vi è la sottoposizione della stessa AdSP alla legge di riforma portuale ed alle fonti in essa richiamate. Il conto consuntivo delle AdSP è allegato allo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'esercizio successivo a quello di riferimento. Si applica il decreto legislativo n. 33 del 2013 in materia di pubblicità e trasparenza. Il rendiconto della gestione finanziaria dell'AdSP è soggetta al controllo della Corte dei Conti e la gestione contabile e finanziaria è disciplinata da un regolamento proposto dal Presidente dell'AdSP, deliberato dal Comitato di gestione di cui all'art. 9, ed approvato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Viene sancito il divieto per le AdSP di svolgere, direttamente o indirettamente, operazioni portuali ed attività ad esse connesse. Viene esplicitato (comma 14) che all'interno delle circoscrizioni portuali, le AdSP amministrano, in via esclusiva, in forza di quanto previsto dalla legge n. 84 del 1994 e dal codice della navigazione, le aree e i beni del demanio marittimo, fatte salve le eventuali competenze regionali e la legislazione speciale per la salvaguardia di Venezia e della sua Laguna. Per la gestione delle attività inerenti le funzioni sul demanio marittimo le AdSP si avvalgono del Sistema informativo del demanio marittimo (S.I.D.). Attualmente il Presidenti delle autorità esercitano tali funzioni pertanto tra i compiti delle Autorità portuali già rientra la gestione del demanio marittimo nelle aree di competenza.

Si prevede inoltre che decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 8, comma 1, lettera f) della legge 7 agosto 2015, n. 124 con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n.400, possono essere ulteriormente ridotte le AdSP e con la inedita procedura sono individuati i volumi di traffico minimo al venir meno dei quali le autorità di sistema portuale sono soppresse e le relative funzioni sono accorpate. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei

trasporti, ai sensi della legge 23 agosto 1988, n.400, sono individuati i limiti della circoscrizione territoriale di ciascuna autorità di sistema portuale.

Fino all'approvazione del regolamento di contabilità di cui all'articolo 6, comma 6, della legge n. 84 del 1994, come modificato dal decreto oggetto della presente relazione, l'autorità di sistema portuale adotta il regolamento di contabilità della soppressa autorità portuale dove ha sede la stessa autorità di sistema portuale. I bilanci delle autorità portuali che andranno a costituire le varie autorità di sistema portuale sono mantenuti distinti fino alla chiusura dell'esercizio finanziario in corso all'entrata in vigore della decreto oggetto della presente relazione. Le AdSP subentrano nella titolarità dei rapporti giuridici già in capo alle Autorità portuali, e nella proprietà, nel possesso dei beni ivi compresi quelli lavorativi.

L'articolo 6 prevede l'inserimento nella legge 28 gennaio 1994, n. 84 dell'articolo 6-bis, di previsione degli Uffici territoriali portuali. Presso ciascun porto già sede di Autorità portuale, l' AdSP costituisce un proprio ufficio territoriale diretto dal Segretario generale o da un suo delegato, scelto tra il personale in servizio presso le AdSP o le sopresse Autorità portuali, con qualifica dirigenziale.

L'articolo 7 sostituisce l'articolo 7 della legge 28 gennaio 1994 n. 84, prevedendo quali organi dell'AdSP, il Presidente, il Comitato di gestione (CG), il Segretario generale e il Collegio dei revisori dei conti. Si prevede che gli emolumenti del Presidente, del Segretario generale e dei componenti del Collegio dei revisori dei conti, nonché i gettoni di presenza dei componenti del Comitato di gestione, siano a carico del bilancio dell'AdSP e vengano determinati dal Comitato di gestione entro i limiti massimi stabiliti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. I componenti del Tavolo di partenariato della risorsa mare partecipano a titolo gratuito e non sono posti a carico del bilancio dell'AdSP eventuali rimborsi spese per la predetta partecipazione. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono disposti la revoca del mandato del Presidente e lo scioglimento del Comitato di gestione nei casi ivi previsti, in tal caso è prevista la nomina di un commissario che esercita, per un periodo massimo di sei mesi, le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso. Nel caso in cui il conto consuntivo evidenzia un disavanzo il commissario deve adottare entro sessanta giorni dalla nomina un piano di risanamento e in tal caso può imporre oneri aggiuntivi a carico delle merci sbarcate e imbarcate nel porto.

L'articolo 8 sostituisce l'articolo 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 e reca disposizioni circa il Presidente dell' autorità di sistema portuale. Il Presidente è nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti d'intesa con il presidente o i presidenti delle Regioni interessate ed in caso di mancata intesa si applica la

procedura di cui all'art. 14 quater della legge 8 agosto 1990, n. 241. Il Presidente è scelto fra soggetti aventi comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale. Il Presidente ha la rappresentanza legale dell'AdSP, resta in carica quattro anni e può essere riconfermato una sola volta. Al Presidente sono attribuiti tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione, salvo quelli riservati agli altri organi dell'AdSP. Il Presidente è soggetto all'applicazione della disciplina dettata in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi. Il Presidente nomina e presiede il Comitato di gestione, propone la nomina del Segretario generale, sottopone al Comitato di gestione, per l'approvazione, il piano operativo triennale, sottopone al Comitato di gestione, per l'adozione, il piano regolatore di sistema portuale, sottopone al Comitato di gestione gli schemi di delibere riguardanti il bilancio preventivo e le relative variazioni, il conto consuntivo e il trattamento del segretario generale, dispone con propria delibera, sentito il Comitato di gestione, in merito alle concessioni demaniali. Il presidente, provvede al coordinamento delle attività svolte nel porto dalle pubbliche amministrazioni, nonché, sentito il Comitato di gestione, al coordinamento e al controllo delle attività, soggette ad autorizzazione e concessione, e dei servizi portuali. Il Presidente deve infine riferire annualmente sull'attività svolta con relazione al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti da inviare entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento.

L'articolo 9 sostituisce l'articolo 9 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e reca disposizioni sul Comitato di gestione. Quest'ultimo è composto dal Presidente dell'AdSP che lo presiede ed il cui voto prevale nel caso in cui l'organo sia composto o si trovi a deliberare in un numero pari di componenti, da un componente designato dalla regione o dalle regioni il cui territorio è incluso, anche parzialmente, nel sistema portuale, da un componente designato dal sindaco di ciascuno dei comuni ex sede di autorità portuali inclusi nell'AdSP, escluso i comuni capoluogo delle città metropolitane, e, in ultimo, da un rappresentante dell'autorità marittima con diritto di voto nelle materie di competenza. I componenti del comitato di gestione durano in carica per un quadriennio dalla data di insediamento dello stesso, in prima costituzione o rinnovato, ferma restando la decadenza degli stessi in caso di nomina di nuovo Presidente. Le loro designazioni devono pervenire al Presidente entro trenta giorni dalla richiesta avanzata dallo stesso sessanta giorni prima della scadenza del mandato dei componenti. Ai componenti designati si applicano i requisiti previsti per il presidente dell'AdSP. Le funzioni di segretario del Comitato di gestione sono svolte dal Segretario generale. Il Comitato di gestione, in particolare, adotta il piano regolatore di sistema portuale, approva, entro novanta giorni dal suo insediamento, su

proposta del Presidente, il piano operativo triennale, soggetto a revisione annuale, concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche, approva il bilancio di previsione, le note di variazione e il conto consuntivo, predispone, su proposta del Presidente, il regolamento di amministrazione e contabilità dell'AdSP, da approvare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, approva la relazione annuale sull'attività dell'AdSP da inviare al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, esprime pareri qualora previsto, delibera, su proposta del presidente, in ordine alle autorizzazioni ed alle concessioni di durata superiore a quattro anni determinando l'ammontare dei relativi canoni nel rispetto delle disposizioni contenute nei decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Il Comitato di gestione si riunisce di norma ogni due mesi e comunque, su convocazione del Presidente e ogni qualvolta lo richieda un terzo dei componenti, per la validità delle sedute è richiesta la presenza della metà più uno dei componenti. Le deliberazioni sono assunte a maggioranza dei presenti. Il Comitato adotta un regolamento per disciplinare lo svolgimento delle sue attività.

L'articolo 10 apporta modifiche all'articolo 10 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 tramite disposizioni di coordinamento testuale. Inoltre il Segretariato è sostituito dal Segretario che assorbe i compiti e le funzioni prima spettanti al segretariato. Lo stesso può essere rimosso dall'incarico su proposta motivata del presidente, con delibera del comitato di gestione. Il Segretario generale è soggetto all'applicazione della disciplina in materia di responsabilità dirigenziale, incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di cui all'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

L'articolo 11 sostituisce l'articolo 11 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 in materia di Collegio dei revisori dei conti. Il Collegio dei revisori dei conti è composto da tre membri effettivi e due supplenti, nominati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, i quali devono essere iscritti al registro dei revisori legali, o tra persone in possesso di specifica professionalità. Il Presidente e un membro supplente sono designati dal Ministro dell'economia e delle finanze. Ai membri del collegio dei revisori si applica l'art. 2399 del c.c.. Il collegio dei revisori dei conti provvede a tutti i compiti previsti dalla normativa vigente relativamente alla funzione di revisore dei conti.

L'articolo 12 inserisce, dopo l'articolo 11 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, gli articoli 11-bis e 11-ter. In particolare, l'articolo 11-bis istituisce presso ciascuna autorità di sistema portuale il "Tavolo di partenariato della risorsa mare" che è composto dal Presidente dell'AdSP che la presiede, dal comandante del porto ovvero

dei porti facenti parte del sistema portuale dall'AdSP, partecipano, inoltre, tutte le associazioni datoriali e sindacali rappresentative delle categorie operanti in porto, e la cui funzione di confronto partenariale ascendente e discendente si svolge nel rispetto degli indirizzi generali in materia contenuti nel Codice Europeo di Condotta Partenariale. Il Tavolo ha funzioni consultive di partenariato economico sociale in ordine a adozione del piano regolatore di sistema, adozione del piano operativo triennale, determinazione dei livelli dei servizi resi nell'ambito del sistema portuale dell'AdSP, alla tematica relativa all'organizzazione del lavoro in porto ed all'approvazione del bilancio preventivo e consuntivo. Laddove in una unica AdSP siano confluiti più porti core sedi di AP, presso ognuno di questi è istituito il tavolo del cluster marittimo. L'articolo 11-ter istituisce il Tavolo nazionale di coordinamento delle Adsp. Si prevede presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il Tavolo nazionale di coordinamento delle AdSP, con il compito di coordinare e armonizzare, a livello nazionale, le scelte strategiche che attengono i grandi investimenti infrastrutturali, le scelte di pianificazione urbanistica in ambito portuale, le strategie di attuazione delle politiche concessorie del demanio marittimo nonché le strategie di marketing e promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale. Il tavolo è composto dai Presidenti delle Adsp ed è coordinato da un soggetto nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, avente comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale. Si applica la disciplina dettata in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, nonché sui limiti retributivi di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011.

L'articolo 13 contiene disposizioni di coordinamento testuale all'articolo 12 della legge n. 84/94. Inoltre prevede che l'autorità di sistema portuale è sottoposta non solo alla vigilanza, ma anche all'indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

L'articolo 14 apporta modifiche all'articolo 14 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, con disposizioni di coordinamento testuale, prevedendo che l'autorità marittima ai sensi della normativa vigente provveda, anche in ambito portuale, alle attività di vigilanza, controllo e sicurezza ai sensi della normativa vigente. Analoghe competenze sono previste in capo all'autorità marittima anche nei porti di rilevanza economica regionale e interregionale.

L'articolo 15 abroga l'art. 15 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, che disciplina le commissioni consultive, le cui funzioni, a livello locale, saranno in parte svolte dai Tavoli di partenariato della risorsa mare istituiti dal nuovo articolo 11-bis della legge n. 84 del 94 che il presente decreto introduce.

L'articolo 16 inserisce l'articolo 15-bis alla legge 28 gennaio 1994, n. 84 e prevede che presso la AdSP opera lo Sportello Unico Amministrativo (SUA) con funzione unica di *front office* rispetto ai soggetti deputati ad operare in porto per tutti i procedimenti amministrativi ed autorizzativi che non riguardano le attività commerciali ed industriali in porto. Si prevede l'adozione di un decreto volto a definire il relativo regolamento attuativo.

L'articolo 17 modifica l'art. 18-bis della legge 28 gennaio 1994, n. 84, apportando mere modifiche di coordinamento testuale in relazione all'istituzione delle Autorità di sistema portuali.

L'articolo 18 prevede l'implementazione dell'attuale Sportello Unico Doganale, ponendo in capo all'Agenzia delle Dogane anche funzioni di Sportello Unico per i Controlli con competenze per tutti gli adempimenti connessi all'entrata/uscita delle merci nel/dal territorio nazionale. Tale sportello acquisirà la denominazione di "sportello unico doganale e dei controlli" in virtù degli ulteriori compiti affidati. All'Agenzia delle dogane e dei monopoli viene quindi conferito il coordinamento funzionale di tutti i procedimenti amministrativi relativi ai controlli sulle merci, e quindi degli uffici delle altre amministrazioni coinvolte. Altresì vengono previsti termini stringenti per l'espletamento dei controlli sulle merci, quali quello di un'ora qualora si proceda ad un controllo documentale e cinque ore qualora si proceda ad un controllo fisico; detti termini decorrono dal momento in cui le amministrazioni dispongano di tutti gli elementi informativi e siano soddisfatte le condizioni previste dalla normativa vigente per l'espletamento dei controlli. La previsione non troverà vigenza per i controlli disposti dalla Autorità Giudiziaria e dagli organi competenti per la sicurezza dello Stato, ivi comprese le forze di polizia.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministeri interessati, saranno individuate le risorse umane, strumentali e finanziarie per lo svolgimento dei compiti dell'implementato sportello unico doganale, di cui l'Ufficio doganale potrà avvalersi, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 19 introduce una semplificazione in materia di arrivi e partenze delle navi, prevedendo che le navi che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2002/59/CE e che operano tra porti situati sul territorio doganale dell'Unione, quando non provengono da un porto situato al di fuori del territorio dell'Unione, o da una zona franca soggetta alle modalità di controllo di tipo I, ai sensi della legislazione doganale, allorché non fanno scalo né si recano in un porto dell'Unione, sono esentate dal dovere di trasmettere le informazioni previste dai formulari FAL. La previsione si rende necessaria per modificare la disciplina vigente, al fine di semplificare gli adempimenti amministrativi, e, in particolare, di esentare le navi assoggettate alla Direttiva 2010/65/UE dall'obbligo di trasmettere i seguenti formulari: IMO FAL 3 (dichiarazione delle provviste di bordo), IMO FAL 4 (dichiarazione degli effetti personali dell'equipaggio); IMO FAL 6 (dichiarazione dell'elenco dei passeggeri), IMO FAL 7 (dichiarazione delle merci pericolose a bordo). L'introduzione delle esenzioni comporta per le imprese una notevole diminuzione degli adempimenti burocratici ed una semplificazione di carattere amministrativo per la pubblica amministrazione con intuibili ricadute positive sui costi operativi. Dal punto di vista della pubblica Amministrazione, l'introduzione delle esenzioni ha effetti anche di semplificazione amministrativa e di ottimizzazione della gestione delle risorse umane e strumentali, comportando sia uno snellimento delle procedure sia una maggiore celerità nelle procedure afferenti la partenza e l'arrivo delle navi, con una conseguente ottimizzazione delle attività portuali ed una maggior velocizzazione ed incremento dei traffici marittimi. In tal modo si realizza, altresì, l'eliminazione di una disparità di trattamento, a scapito del traffico marittimo, all'interno dell'Unione rispetto alle altre modalità di trasporto, per le quali non sono previste le incombenze sopra descritte. In ogni caso si evidenzia come i dati non più richiesti siano già nella disponibilità dell'Amministrazione marittima, in forza di quanto previsto dalla Direttiva 98/41/CE, recepita con D.M. 13.10.1999.

L'articolo 20 prevede la clausola di invarianza e una disposizione transitoria che dispone la permanenza in carica degli organi già nominati sino al momento dell'insediamento dei nuovi organi, secondo quanto previsto dal presente decreto legislativo.

L'allegato A individua i porti ricadenti nelle 15 Autorità di Sistema Portuale.

RELAZIONE TECNICA- FINANZIARIA

DECRETO LEGISLATIVO RECANTE “RIORGANIZZAZIONE,
RAZIONALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE DELLA DISCIPLINA
CONCERNENTE LE AUTORITA' PORTUALI DI CUI ALLA LEGGE 28 GENNAIO
1994, N. 84.”

Il presente decreto è stato predisposto in base alla delega di cui all'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge n. 124 del 7 agosto 2015 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 13 agosto 2015, n. 187).

Il provvedimento si rende necessario per migliorare la competitività del sistema portuale e logistico e agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone nonché la promozione dell'intermodalità nel traffico merci. In particolare, in aderenza alla volontà del legislatore delegante, esso contiene disposizioni di razionalizzazione, riorganizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge n. 84 del 1994, e successive modificazioni, con particolare riferimento al numero, all'individuazione di autorità di sistema nonché alla *governance*, tenendo conto del ruolo delle regioni e degli enti locali e alla semplificazione e unificazione delle procedure doganali e amministrative in materia di porti.

Il presente provvedimento si compone di 20 articoli e un allegato. Sotto il profilo finanziario esso non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, assicurando l'invarianza della spesa pubblica. Infatti:

a) il decreto, in particolare, nel prevedere misure di razionalizzazione e riorganizzazione stabilisce che dalle ventiquattro (24) autorità portuali esistenti, contemplate dalla vigente legge n. 84 del 1994, si passi a quindici (15) autorità di sistema portuale, come indicate nell'allegato A del presente decreto.

Pertanto, l'operazione di razionalizzazione e riordino della *governance* della più complessiva portualità nazionale si concretizza anche nel fatto che si passa dagli attuali 41 scali sottoposti all'amministrazione delle 24 AP, all'inclusione di tutti i 54 scali di rilevanza nazionale e internazionali nelle istituende 15 AdSP.

Dal prospetto che segue si evince come la riduzione del numero delle originarie Autorità portuali determinerà conseguentemente una riduzione degli organi facenti parte delle stesse, passando da 96 organi a 60, considerato anche che per l'Autorità portuale di Manfredonia non sono previsti organi ma un solo commissario.

Vengono altresì eliminati i 24 componenti che facevano capo alla Segreteria del Segretariato generale, non più prevista. Infine, con il superamento dei 24 Comitati Portuali (oggi complessivamente composti da circa 336 membri) e l'istituzione dei 15 Comitati di Gestione (i cui membri complessivamente non supereranno il numero di 70) si procede in direzione di un significativo snellimento dei processi decisionali.



Organi 24 autorità portuale ex art. 7 della legge 28 gennaio 1994, n. 84	n. Tot.	Organi 15 AdSP previsti dall'art. 7 dello schema di decreto	n. Tot.
Presidenti	24	Presidenti	15
Comitato portuale	24	Comitato di gestione	15
Segretariato generale - Segreteria tecnico operativa (componenti n. variabili)	24 24	Segretario generale - Segreteria tecnica	15 0
Collegio dei revisori dei conti	24	Collegio dei revisori dei conti	15
Commissario Porto di Manfredonia	1		
Tot. Organi	97	Tot. Organi	60
Segreteria del Segretariato generale	24	Segreteria tecnica	0

b) Le semplificazioni e unificazioni delle procedure doganali e amministrative, sono attuate mediante:

1. l'attribuzione all'attuale sportello unico doganale, delle funzioni di Sportello Unico per i Controlli funzione da svolgere nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente,
2. l'istituzione presso la AdSP dello Sportello Unico Amministrativo (SUA) con funzione unica di *front office* rispetto ai soggetti deputati ad operare in porto per tutti i procedimenti amministrativi ed autorizzativi che non riguardano le attività commerciali ed industriali in porto. Tale funzione va svolta nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigenti.

c) In ogni caso essendo le Autorità portuali già oggi a bilancio autonomo non si prevede alcun aumento di trasferimenti a carico del bilancio dello Stato.

Di seguito si riportano i singoli articoli con gli eventuali profili di rilevanza finanziaria.

Articolo 1. Si introducono le autorità di sistema portuale (AdSP), che sono determinate in numero di 15 dal successivo articolo 5, in luogo delle originarie 24 autorità portuali (AP), determinando così una riorganizzazione ed una razionalizzazione delle vecchie strutture, con invarianza di costi ma un possibile miglioramento in termini di efficienza.

Articoli 2 e 3: contengono disposizioni di coordinamento testuale e pertanto non rilevano in alcun modo sotto il profilo finanziario.

Articolo 4: prevede in particolare il piano regolatore di sistema portuale per i porti ricadenti nelle autorità di sistema portuale previste dal novellato articolo 6, comma 1. La



previsione di carattere ordinamentale non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Articolo 5: sostituisce l'articolo 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 e prevede l'elenco delle 15 autorità di sistema portuale, operando quindi una sensibile razionalizzazione, tenuto conto che attualmente sono previste 24 autorità portuali. I porti rientranti nelle AdSP sono indicati nell'allegato A, che il novellato articolo 6 della legge n. 84 del 1994 prevede, facendo salva la facoltà delle Regioni di richiedere l'inserimento di un porto regionale ricadente della propria competenza all'interno dell'autorità portuale di sistema. Sotto il profilo finanziario ci si riporta a quanto già esposto in merito all'articolo 1.

Articolo 6: prevede l'inserimento nella legge 28 gennaio 1994, n. 84 dell'articolo 6-bis. Questo, in particolare, istituisce presso ciascun porto già sede di Autorità portuale un ufficio territoriale diretto dal segretario generale o da un suo delegato, scelto tra il personale in servizio presso le AdSP o le sopresse Autorità, con qualifica dirigenziale. Tali Uffici territoriali sono di importanza strategica, in quanto hanno funzione di gestione operativa dei traffici in porto, sia in relazione al "ciclo nave" che in relazione al "ciclo merce". Sono prive di potere decisionale sui temi di programmazione e pianificazione strategica (Piano Operativo Triennale, Piano Regolatore Portuale, attuazione del Regolamento Concessioni, attività di marketing e promozione), ma restano indispensabili per la normale attività quotidiana che si svolge nei porti: ad esempio nel caso di utilizzo a rotazione secondo necessità del momento delle banchine pubbliche, di gestione degli attracchi in caso di sovrapposizione degli orari di entrata delle navi per avverse condizioni meteo o ritardi nella navigazione, di gestione operativa delle operazioni specifiche dei servizi tecnico nautici (ormeggiatori, piloti, rimorchiatori ecc.) a supporto dell'attracco delle navi, di acquisizione documentazione di imbarco e sbarco merci e passeggeri, di piccole opere di ordinaria manutenzione in ambito di edilizia portuale (lo scollamento di una bitta, ad esempio), di gestione in ambito portuale della viabilità interna e della segnaletica stradale ecc. Senza un presidio operativo in porto proprio sulle manovre di navi e merci, nella misura di centinaia al giorno, ogni decisione operativa andrebbe assunta in sede di AdSP, con conseguente paralisi delle attività negli scali.

Articolo 7: sostituisce l'articolo 7 della legge 28 gennaio 1994 n. 84, che prevedeva gli organi delle Autorità portuali. Come si evince dal prospetto sopra riportato, il passaggio dalle originarie 24 Autorità portuali alle istituende 15 AdSP, determinerà una riduzione del numero dei Presidenti, del Segretariato generale, del Comitato portuale e del collegio dei revisori, che conseguentemente passano da 96 a 66 organi. Vengono meno inoltre i 24 componenti della segreteria tecnica del Segretariato generale, non più previsti. Si evidenzia, inoltre, come gli attuali 23 Comitati Portuali delle AP contemplino una pletora di 336 membri, a fronte della snella composizione (3 - 5 membri) dei nuovi Comitati di Gestione delle AdSP, con un massimo di 70 membri.

Si prevede che gli emolumenti del Presidente, del Segretario generale e dei componenti



del Collegio dei revisori dei conti, nonché i gettoni di presenza dei componenti del Comitato di gestione, siano a carico del bilancio dell'AdSP e vengano determinati dal Comitato di gestione entro i limiti massimi stabiliti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Peraltro si tratta dello stesso meccanismo già presente a legislazione vigente per le 24 Autorità portuali esistenti.

I componenti del Tavolo di partenariato della risorsa mare partecipano a titolo gratuito e non sono posti a carico del bilancio dell'AdSP eventuali rimborsi spese per la predetta partecipazione.

Articolo 8: sostituisce l'articolo 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 e reca disposizioni circa il Presidente dell'autorità di sistema portuale. La previsione di carattere ordinamentale non determina effetti finanziari.

Articolo 9: sostituisce l'articolo 9 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e reca disposizioni di carattere ordinamentale sul Comitato di gestione, che non hanno impatti sulla finanza pubblica.

Articolo 10: apporta modifiche all'articolo 10 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 tramite disposizioni di coordinamento testuale e pertanto non determinano riflessi sulla finanza pubblica.

Articolo 11: sostituisce l'articolo 11 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 in materia di Collegio dei revisori dei conti. Anche sotto tale profilo, si segnala la riduzione dei collegi da 24 a 15, con conseguente razionalizzazione e possibile miglioramento in termini di efficienza..

Articolo 12: inserisce, dopo l'articolo 11 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, l'articolo 11-bis istituendo il "Tavolo di partenariato della risorsa mare". Esso viene istituito presso ciascuna autorità di sistema portuale. Laddove in una unica AdSP siano confluiti più porti core sedi di AP, presso ognuno di questi è istituito il tavolo del cluster marittimo. La previsione presenta elementi di sostanziale neutralità finanziaria ed elementi di carattere meramente procedimentale tali da non essere suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e a cui il Ministero può agevolmente far fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. L'articolo 7, comma 2, della legge n. 84 del 1994, come modificato dal presente decreto, prevede espressamente che i componenti del tavolo partecipano a titolo gratuito. Il medesimo articolo inserisce l'articolo 11-ter che istituisce il "Tavolo nazionale di coordinamento delle Adsp" presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con il compito di coordinare e armonizzare, a livello nazionale, le scelte strategiche che attengono i grandi investimenti infrastrutturali, le scelte di pianificazione urbanistica in ambito portuale, le strategie di attuazione delle politiche concessorie del demanio marittimo nonché le strategie di marketing e promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale. Il tavolo è composto dai Presidenti delle



Adsp ed è coordinato da un soggetto nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Si prevede l'applicazione della disciplina dettata in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, nonché sui limiti retributivi di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011. L'emolumento del Presidente, determinato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, è a carico dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nell'ambito delle risorse di cui all'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 238, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 relativa alla struttura tecnica di missione.

Articolo 13: contiene disposizioni di coordinamento testuale all'articolo 12 della legge n. 84/94. Inoltre prevede che l'autorità di sistema portuale è sottoposta non solo alla vigilanza, ma anche all'indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. La previsione di carattere ordinamentale non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Articolo 14: apporta modifiche all'articolo 14 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, con disposizioni di coordinamento testuale, prevedendo che l'autorità marittima, peraltro ai sensi della normativa già vigente, provveda, anche in ambito portuale, alle attività di vigilanza, controllo e sicurezza. La previsione presenta elementi di sostanziale neutralità finanziaria ed elementi di carattere meramente procedimentale tali da non essere suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e a cui il Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia Costiera può agevolmente far fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Articolo 15: abroga l'art. 15 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, che disciplina le commissioni consultive. La previsione di carattere ordinamentale non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Articolo 16: inserisce l'articolo 15- bis alla legge 28 gennaio 1994, n. 84 e prevede che presso la AdSP opera lo Sportello Unico Amministrativo (SUA) con funzione unica di *front office* rispetto ai soggetti deputati ad operare in porto per tutti i procedimenti amministrativi ed autorizzativi che non riguardano le attività commerciali ed industriali in porto. Si prevede l'adozione di un decreto volto a definire il relativo regolamento attuativo. La previsione presenta elementi di sostanziale neutralità finanziaria ed elementi di carattere meramente procedimentale tali da non essere suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto l'istituenda AdSP dovrà far fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Articolo 17: contiene disposizioni di coordinamento testuale e pertanto non rileva in alcun modo sotto il profilo finanziario.



Articolo 18: prevede l'implementazione dell'attuale Sportello Unico Doganale, ponendo in capo all'Agenzia delle Dogane anche funzioni di Sportello Unico per i Controlli con competenze per tutti gli adempimenti connessi all'entrata/uscita delle merci nel/dal territorio nazionale. La previsione presenta elementi di sostanziale neutralità finanziaria ed elementi di carattere meramente procedimentale tali da non essere suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e a cui l'Amministrazione finanziaria dovrà far fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Articolo 19 : introduce una semplificazione in materia di arrivi e partenze delle navi. La previsione di carattere ordinamentale non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Articolo 20: prevede che il presente decreto deve attuarsi senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica nonché una disposizione transitoria che dispone la permanenza in carica degli organi già nominati sino al momento dell'insediamento dei nuovi organi, secondo quanto previsto dal presente decreto legislativo.

[Faint, illegible text at the top of the signature block]
X
L. 1 FEB. 2016
[Handwritten signature]



ANALISI TECNICO-NORMATIVA (A.T.N.)

(all. "A" alla direttiva P.C.M. del 10 settembre 2008 – G.U. n. 219 del 2008)

Amministrazioni proponenti: Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Titolo: Decreto legislativo recante "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84."

Indicazione del referente dell'Amministrazione concertante: *Ufficio legislativo MIT 0644123201*

PARTE I - ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

L'intervento normativo si rende necessario 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.

Il presente decreto è stato predisposto in base alla delega di cui all'art. 8, comma 1, lettera f), della legge n. 124 del 7 agosto 2015 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 13 agosto 2015, n. 187).

E' prevista l'individuazione di un Centro Amministrativo Unico, identificato nella nuova Autorità di Sistema Portuale (AdSP). L'AdSP ha funzioni di raccordo nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche aventi competenza su attività da realizzarsi nell'ambito portuale. Si avvale di uffici territoriali portuali, dipendendo dall'Organo Centrale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per la sola approvazione (su proposta della AdSP) dei programmi di investimento infrastrutturale che prevedano contributi, dello Stato o di soggetti pubblici nazionali o comunitari) e del Piano Regolatore di Sistema Portuale.

Con il presente decreto si attua la semplificazione della struttura organizzativa e decisionale dell'AdSP, il cui Presidente è nominato direttamente dal Ministro, sentito/i il/i Presidente/i della/e Regione/i interessata/e, mentre il relativo Comitato di Gestione è composto, oltre che dal Presidente, da ulteriori membri nominati uno ciascuno dalle Regioni interessate e, ove presenti, dalle città Metropolitane. Il Presidente dovrà essere selezionato secondo criteri di competenza, eccellenza e professionalità, in armonia con il disposto della normativa già in vigore. I Direttori delle Direzioni Portuali sono nominati dal Presidente, sentito il Comitato di Gestione dell'AdSP, per una durata pari a quella del Presidente stesso; parteciperanno al Comitato, ma senza diritto di voto. Al Comitato di Gestione è invitata altresì l'Autorità Marittima, che partecipa, senza diritto di voto, nei soli casi in cui è competente "*ratione materiae*", secondo il disposto normativo. E' previsto in ciascuna AdSP un Tavolo di Partenariato della Risorsa Mare, con funzioni consultive di partenariato economico-sociale, in cui siano presenti i rappresentanti delle categorie di settore interessate, delle associazioni datoriali e delle forze sociali. Si prevede inoltre il Tavolo nazionale di coordinamento delle Adsp. Si prevede presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il Tavolo nazionale di coordinamento delle AdSP, con il compito di coordinare e armonizzare, a livello nazionale, le scelte strategiche che attengono i grandi investimenti infrastrutturali, le scelte di pianificazione urbanistica in ambito portuale, le strategie di attuazione delle politiche concessorie del demanio marittimo nonché le strategie di marketing e promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale.

Il recupero di efficienza/competitività dei sistemi portuali italiani passa necessariamente attraverso una semplificazione degli adempimenti amministrativi connessi allo svolgimento delle attività

portuali. Questa, a sua volta, non può prescindere da una concentrazione delle competenze attualmente frammentate in un numero eccessivo di soggetti, che provoca aggravamento dei costi e maggiore lentezza nei processi decisionali (e, in ultima analisi, nell'esercizio delle operazioni e delle altre attività portuali). Di conseguenza le 24 autorità portuali esistenti, vengono sostituite da 15 autorità di sistema portuale.

In tali soggetti vengono concentrate tutte le principali funzioni di promozione, pianificazione, gestione e controllo oggi attribuite alle Autorità Portuali, ed in particolare tutte quelle previste in capo all' "Ente di gestione del porto" dalla proposta di Regolamento UE in materia di servizi portuali (COM 2013/296 def.), con evidenti economie di scala, oltre che un sicuro recupero di efficacia, per alcune di esse (attività di promozione, pianificazione, di carattere tecnico).

Coerentemente con il programma di governo l'intervento persegue obiettivi legati alla semplificazione dei procedimenti e concentrazione delle competenze.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il quadro normativo nazionale di rango primario di riferimento si compone dei seguenti provvedimenti legislativi:

- il regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, (Codice della navigazione);
- la legge 28 gennaio 1994, n. 84, (Riordino della legislazione in materia portuale);
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, (Norme in materia ambientale);
- il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);
- il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE);
- il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42);
- il regolamento n. 2013/1315/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, che stabilisce gli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, che rappresenta l'atto conclusivo del percorso di revisione della politica in materia Reti Trans-Europee di Trasporto;
- la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. COM/2013/296, di istituzione di un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti;
- la legge 7 agosto 2015, n. 124, (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

L'intervento normativo modifica la legge 28 gennaio 1994, n. 84, recante "Riordino della legislazione in materia portuale".

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Non sussistono elementi di incompatibilità con tutte le disposizioni costituzionali.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

L'intervento normativo risulta compatibile con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché con gli enti locali. Come è noto, la ripartizione delle competenze è disciplinata nel nostro ordinamento a livello costituzionale, rispettivamente dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, oggetto di una profonda riforma operata dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3. Il novellato art. 117 della Costituzione provvede ora a fornire un'elencazione delle materie riservate in via esclusiva allo Stato (comma 2), nonché di quelle affidate alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni (comma 3), assegnando in via residuale a queste ultime la potestà normativa rispetto ad ogni ulteriore settore (comma 4). La materia dei porti ed aeroporti civili e delle grandi reti di trasporto e navigazione è stata inserita nell'ambito della competenza legislativa concorrente

Stato-Regioni, in relazione alla quale spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali da osservare nella legislazione applicativa, riservata invece alle Regioni (art. 117, comma 3). Il mantenimento della competenza statale, almeno sui porti maggiori, identificati con quelli dotati di Autorità portuale, è giustificata dal fatto che questi porti, hanno natura statale. A favore di tale impostazione si giunge analizzando l'art. 117 della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l' "ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" ed, essendo per l'appunto le Autorità di sistema portuali enti pubblici nazionali, i porti dotati delle medesime sono di competenza statale. Tale indirizzo risulta perfettamente in linea con le sentenze della Corte Costituzionale che si esprimeranno ai punti 6) e 9).

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

L'intervento normativo rispetta i principi sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione. La Corte costituzionale, infatti, ha affermato l'esistenza di una base giuridica ulteriore per la potestà legislativa dello Stato, attingendola dall'art. 118 Cost. in relazione al principio di legalità dell'attività amministrativa (Corte Costituzionale 13 gennaio 2004, n. 6 e Corte Costituzionale 1° ottobre 2003, n. 303). In pratica, secondo questo orientamento è lo Stato a decidere, in ossequio al principio di sussidiarietà e adeguatezza contemplato dall'art. 118 Cost., quali funzioni amministrative esso debba svolgere (anziché intestarle a Regioni o enti locali), non solo nelle materie nelle quali ha potestà legislativa ai sensi dell'art. 117.2 Cost.. Una siffatta decisione dello Stato, di auto-attribuzione delle funzioni che reclamano l'esercizio unitario per la sussidiarietà-adequazione, anche per la salvaguardia dell'unità dell'ordinamento giuridico, avviene con legge, la quale deve anche regolare l'esercizio delle funzioni stesse, perché sia rispettato il principio di legalità. Lo Stato deve peraltro avere cura di attenersi al principio del contraddittorio e dell'intesa con le Regioni interessate. Tutti questi principi risultano ampiamente rispettati dall'intervento posto in essere. A tal proposito vedasi il nuovo procedimento relativo all'approvazione del piano regolatore di sistema portuale previsto dall'art. 4 dello schema di decreto legislativo o al procedimento di nomina del presidente dell'autorità di sistema portuale previsto dall'art. 8 dello schema di decreto legislativo. In entrambi i casi i procedimenti sono assoggettati al procedimento di intesa con la Regione interessata e qualora non venga raggiunta l'intesa viene prevista l'applicazione del procedimento di cui all'articolo 14 – quater della legge 8 agosto 1990, n. 241. Al riguardo la sentenza della Corte Costituzionale 7 ottobre 2005, n. 378 ha chiarito che la scelta del presidente dell'A.P. deve essere il frutto di un procedimento di "codeterminazione" tra il Ministro e la Regione interessata. Questa sentenza specifica che l'intesa non può essere qualificata come "debole", alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione che ha inserito la materia "porti e aeroporti civili" tra le materie concorrenti ma non la qualifica neanche come "forte". L'intesa per la nomina del Presidente non impedisce il superamento della situazione di stallo che si determina quando le parti non trovano un accordo ed, infatti, la stessa Corte ritiene che la situazione di stallo conseguente al mancato raggiungimento dell'intesa venga superata mediante la

possibilità di trovare meccanismi idonei a superare l'ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un accordo sul contenuto del provvedimento da adottare. In linea con questo indirizzo costituzionale, in caso di mancanza di intesa sulla nomina del Presidente dell'AdSP, viene prevista l'applicazione dell'istituto della procedura di cui all'articolo 14- quater della legge 8 agosto 1990, n. 241.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

La verifica è stata effettuata con esito negativo per i fenomeni di rilegificazioni e con esito positivo in tema di delegificazione e semplificazione normativa.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

All'esame del Parlamento risulta un disegno di legge recante "Riforma della legislazione in materia portuale" (AS 370). Questo disegno di legge è stato presentato in data 3 aprile 2013 ed annunciato nella seduta pomeridiana n. 10 del 9 aprile 2013. Lo stesso risulta assegnato alla 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) in sede referente con pareri delle commissioni 1ª (Aff. costituzionali), 2ª (Giustizia), 4ª (Difesa), 5ª (Bilancio), 6ª (Finanze), 10ª (Industria), 11ª (Lavoro), 12ª (Sanità), 13ª (Ambiente), 14ª (Unione europea), Questioni regionali (aggiunto il 31 ottobre 2013; annunciato nella seduta n. 134 del 5 novembre 2013).

9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.*

La Corte costituzionale ha ripetutamente ribadito come la potestà dello Stato a riconoscere a taluni porti, per la loro dimensione ed importanza, carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, è idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su tali porti e sulle connesse aree portuali. Tale intervento però si deve svolgere con la necessaria partecipazione della Regione interessata, in ossequio al principio di leale collaborazione. Per le motivazioni sopra esposte al punto 6 questo indirizzo risulta pienamente rispettato nello schema del decreto legislativo, con specifico riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale 7 ottobre 2005, n. 378. Indirizzo già improntato dalla sentenza della Corte costituzionale 6 marzo 2006, n. 89, dalla sentenza della Corte Costituzionale del 6 luglio 2007, n. 255 e dalla sentenza della Corte Costituzionale del 10 ottobre 2007, n. 344.

PARTE II - CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

L'intervento normativo non presenta profili di incompatibilità con l'ordinamento dell'Unione Europea ed anzi è attuativo del Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 dicembre 2013 che introduce il concetto di porto centrale c.d. "core". I porti core devono rispettare almeno uno dei seguenti criteri: appartenere ad un nodo urbano primario e avere un traffico complessivo (prendendo a base la media del triennio più recente dei dati Eurostat) maggiore dell'1% del totale UE attraverso una particolare formula di calcolo. Per l'Italia, il Regolamento indica 14 porti core: Genova, La Spezia, Livorno, Napoli, Gioia Tauro, Taranto, Bari, Ancona, Ravenna, Venezia, Trieste, Palermo, Cagliari, Augusta. L'elenco delle AdSP è perfettamente in linea con quanto individuato a livello comunitario.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

L'intervento normativo risulta pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano orientamenti prevalenti della giurisprudenza ovvero giudizi pendenti innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano orientamenti della giurisprudenza e giudizi pendenti innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Presso 116 Autorità portuali presenti nei 26 Paesi aderenti, emerge come le funzioni tradizionali delle Autorità portuali abbiano avuto un cambiamento sostanziale. La funzione di landlord - caratterizzata dalla gestione, manutenzione e sviluppo del patrimonio portuale, dalla dotazione di infrastrutture e attrezzature così come dall'ideazione e attuazione di politiche e strategie di sviluppo legate all'utilizzazione del patrimonio - può essere considerata oggi come la principale funzione delle Autorità portuali, per cui per buona parte di esse (in particolare quelle di tradizione anseatica ed anglosassone) è il più importante strumento di governance di cui dispongono, anche se ciò si traduce sovente nella capacità di appaltare il terreno a terzi (regime concessionario). La funzione di regolazione ('regulator'), già ricordata, è in qualche modo contenuta nel termine stesso di 'Autorità portuale' e combina un insieme di funzioni e responsabilità sottoposte di solito alla sorveglianza, al controllo e all'ordine. Queste sono indirizzate a garantire sicurezza e protezione delle operazioni di trasporto e carico nel porto così come a rafforzare le leggi e i regolamenti applicabili in questo o in altri settori come la protezione ambientale. Le Autorità portuali possono sviluppare loro propri regolamenti in questi campi e impiegare le proprie forze dell'ordine per esercitare il controllo. La maggiore attenzione alle esternalità negative delle operazioni portuali, dunque, ha rafforzato il ruolo regolatore delle Authorities come di soggetti che emanano normative e regolamenti e ne verificano l'applicazione. La funzione 'regulator' sembra, dunque, tra le tradizionali funzioni, quella meno a rischio di assunzione da parte del settore privato. Comunque, va notato come, in molti casi, il ruolo di regolamentazione non sia eseguito solo dall'Autorità portuale, ma spesso in cooperazione con le agenzie governative. La funzione più operativa ('operator') si è ridotta per la maggior parte delle Autorità portuali. Le attività operative si focalizzano principalmente sulla fornitura di servizi ausiliari che possono essere collocati nella sfera pubblica, ossia a beneficio dell'intera comunità portuale, con prestazione di servizi ancillari di pubblica utilità. Per quanto riguarda, infine, la funzione di 'community manager', quest'ultima sembra essersi ormai ben radicata nel profilo funzionale delle Autorità portuali, con la sua duplice dimensione (economica e sociale). Sia la dimensione economica, indirizzata ad agevolare la comunità portuale e a individuare e risolvere problemi di azione collettiva all'interno e all'esterno della zona portuale, sia la dimensione sociale, focalizzata sui 'portatori di interesse' esterni, infatti sono molto presenti e numerose Autorità portuali assumono un ruolo predominante in entrambe. Per tutto quanto sopra esposto lo schema di decreto legislativo proposto risulta perfettamente con le linee di politica legislativa in ambito comunitario. Ad esempio viene previsto il divieto per le

autorità di sistema portuale di svolgere direttamente o indirettamente i servizi portuali, la posizione di questo nuovo organismo è quello di provvedere, esclusivamente, alla governance dei porti, in materia di terzietà, in linea con quanto già previsto dalle precedenti autorità portuali e dalla legislazione europea.

PARTE III - ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Il provvedimento introduce nuove definizioni normative quali le autorità di sistema portuali (AdSP) (artt. 1 e 6), piano regolatore portuale di sistema (art.4), gli uffici territoriali portuali (artt. 1 e 6), il porto "core" in linea con la legislazione europea (art. 5), il comitato di gestione (CG) (artt. 7 e 9), il Tavolo di partenariato della risorsa mare e il Tavolo nazionale di coordinamento delle Adsp. (art. 12), lo sportello unico amministrativo (art. 16), lo sportello unico doganale e dei controlli (art. 18).

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

La verifica è stata effettuata con esito positivo.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

E' stata utilizzata la tecnica della novella legislativa.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Non è previsto un effetto abrogativo implicito ma è prevista espressamente la modifica delle disposizioni su cui i nuovi articoli vanno ad incidere.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Il provvedimento non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non risultano deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto in esame, dovranno essere adottati atti successivi attuativi finalizzati al concreto funzionamento dell'AdSP:

-si prevede che con D.P.R, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, possono essere modificate le AdSP; con D.P.R, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono individuati i limiti della circoscrizione territoriale di ciascuna AdSP (art. 5);

- gli emolumenti del Presidente, del Segretario generale e dei componenti del Collegio dei revisori dei conti, nonché i gettoni di presenza dei componenti del Comitato di gestione sono a carico del bilancio dell'AdSP e vengono determinati dal Comitato di gestione entro i limiti massimi stabiliti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (art. 7);

- per la nomina del collegio dei revisori dei conti si prevede un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si stabiliscono i compensi dei membri del medesimo collegio (art. 11);

- per il Tavolo nazionale di coordinamento delle AdSP, il soggetto coordinatore è **nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (art. 12);**

- circa lo Sportello Unico Amministrativo (SUA) competente per tutti i procedimenti amministrativi ed autorizzativi che non riguardano le attività commerciali ed industriali in porto, svolge funzione unica di front office rispetto ai soggetti deputati ad operare in porto. Entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, è previsto che le amministrazioni competenti adottano il regolamento attuativo dello Sportello unico amministrativo (art. 16). Tale termine risulta congruo per la sua adozione;

- si prevede che, con d.p.c.m., su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministeri interessati, sono individuate le risorse umane, strumentali e finanziarie, di concerto con i ministeri interessati, per lo svolgimento dei compiti dello sportello unico doganale a cui sono attribuiti, altresì, i controlli relativi a tutti gli adempimenti connessi all'entrata e all'uscita delle merci nel o dal territorio nazionale (art. 18).

8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.*

Sono stati ritenuti sufficienti ed utilizzati i dati statistici già in possesso dell'Amministrazione.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

(Dir. P.C.M. 16 GENNAIO 2013 – G.U. 12 APRILE 2013, N. 86)

Amministrazioni proponenti: Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Titolo: Decreto legislativo recante “Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84.”

Indicazione del referente dell'Amministrazione concertante: *Ufficio legislativo MIT.*
0644123201

SEZIONE I - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate

Il nostro sistema portuale e logistico aveva bisogno già da tempo 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'Italia risulta al 49° posto nella classifica mondiale e al 26° per qualità ed efficienza delle infrastrutture portuali, superata da tutti i Paesi UE dell'area Mediterranea (Francia all' 8° posto, Spagna al 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, 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 del 1994). L'attuale assetto della *governance* portuale è plasmato dalla già citata legge che ha sicuramente rappresentato un passo in avanti rispetto alla storica condizione di inadeguatezza di mercato dei porti italiani. La legge però ora risulta datata ed al tempo stesso ha negli anni evidenziato limiti e distorsioni evidenti connessi alla perdita di competitività dei porti nazionali rispetto a quelli europei e del bacino del mediterraneo. Pertanto proprio in quanto 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 deve mettere a punto una strategia marittima integrata al fine di tenere il passo degli altri paesi. Un “Sistema Mare”, gestito al meglio delle proprie capacità effettive e future, è infatti il frutto di una catena del valore che si manifesta:

- nel porto;

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

- nel territorio circostante;
- nel territorio nazionale;
- nelle relazioni dell'Italia con il Mediterraneo;
- nelle relazioni dell'Italia, come attore *leader* del Mediterraneo, con il resto del mondo.

La crescita del Sistema Mare, attraverso un sistema di coinvolgimento del *cluster* marittimo nella politica euromediterranea, e con il rafforzamento di *partnership* strategiche verso l'interno e verso l'esterno, potrà garantire una posizione più preminente del Paese, con ricadute positive non solo nel settore della portualità e della logistica.

Ed è questa l'analisi che è stata compiuta e che è alla base della proposta normativa in essere di riforma delle Autorità Portuali.

Nel caso italiano, ad una dinamica dei flussi fisici delle merci in transito nei nostri porti che rispecchia un trend di lungo periodo sostanzialmente positivo, fanno riscontro alcuni preoccupanti sintomi di debolezza che caratterizzano il sistema portuale italiano e che la lunga crisi di questi ultimi anni ha contribuito ad aggravare. Sei questioni emergono più di altre:

- Competitività del sistema portuale italiano sul piano dei costi e dell'efficienza/funzionalità di sistema per carenza di infrastrutture fisiche, arretrate rispetto agli standards europei, ma anche per inefficienze e mancanze dei servizi portuali nelle loro diverse accezioni. Le conseguenze negative sono importanti, riguardando la competitività delle nostre imprese manifatturiere proprio in una fase storica in cui le esportazioni hanno assunto il ruolo di pressoché unico motore di crescita dell'economia. Esportazioni sempre più indirizzate soprattutto verso i Paesi emergenti, o comunque extra-UE, e che perciò utilizzano nella maggior parte dei casi la modalità marittima ed, in misura molto minore, aerea. In un mondo globalizzato, porti ed aeroporti sono infatti sempre più diventati il "biglietto da visita" dei Paesi che intendono competere con successo a livello globale;
- Perdita di competitività del sistema portuale italiano nel segmento del *transhipment* rispetto a quello di altri Paesi del Mediterraneo, dal Marocco a Malta e più recentemente alla Grecia, con conseguente calo del traffico dei porti di riferimento del settore, a vantaggio di altri scali concorrenti; una perdita tanto più "bruciante", in quanto si manifesta a danno di porti, come quelli di Gioia Tauro e di Taranto, che hanno toccato, negli anni precedenti la crisi, punte di traffico molto significative. Dopo un lungo periodo di crescita costante, tra il 2007 ed il 2014 Gioia Tauro ha registrato, come noto, una fase altalenante, con una perdita di traffico di oltre il 13%, mentre per Taranto si è assistito ad un autentico crollo, di oltre l'80%. Unica *performance* positiva quella di Cagliari, ma ancora al di sotto dei livelli raggiunti nel 2009;
- Presenza di una programmazione locale spesso priva di riferimento con le vere esigenze del mercato e de-responsabilizzata sul piano degli effettivi ritorni degli investimenti, che ha contribuito ad alimentare quel sistema di distribuzione delle risorse per investimenti "a pioggia", spesso citato come una delle cause principali della situazione di arretratezza del settore; i POT, Piani Operativi Triennali, che ogni porto deve per legge redigere con scadenza, appunto, triennale, sono stati spesso l'occasione per lunghe liste di interventi non adeguatamente giustificati da valutazioni tecnico-economiche oggettive e di livello adeguato;
- Contemporaneamente, a livello nazionale, è altresì mancata una sufficiente determinazione orientata a portare a termine in tempi e costi ragionevoli il potenziamento di un selezionato numero di sistemi portuali, necessità che i noti fenomeni in atto del gigantismo navale e conseguente concentrazione dei traffici da tempo segnalavano. Il gigantismo navale, in particolare, ha determinato un "effetto a cascata" che riguarda non soltanto i porti *gateway*

e/o di *transshipment*, ma anche quelli regionali con traffico *feeder*, aumentando la dimensione media delle navi per entrambi i comparti;

- Incremento delle quote di mercato dei sistemi portuali del Nord Europa sui traffici tra Paesi extra-UE ed Italia, che avrebbero potuto utilizzare più convenientemente in termini di tempo e di costo i porti italiani; si tratta, in questo caso, di libere scelte nell'organizzazione della catena del trasporto da parte di operatori logistici, spedizionieri e fornitori di servizi logistici, fino ai grandi caricatori dell'industria e della distribuzione, dettate da logiche industriali che guardano soprattutto all'efficienza complessiva della catena del trasporto, all'affidabilità nei tempi di consegna e solo in ultima istanza ai costi ed alla distanza percorsa dalla merce. Secondo quanto riportato in diversi studi empirici ed approfondimenti di settore, molti operatori sarebbero disponibili a ridisegnare l'organizzazione della propria filiera logistica, riposizionandosi sul sistema portuale italiano, a condizione che il "sistema Italia" della portualità e della logistica dimostri in modo affidabile e duraturo di aver "cambiato pagina" rispetto al passato;
- La contemporanea presenza di decisori pubblici e privati negli organismi gestionali delle singole AP ha contribuito, infine, ad alimentare il rischio di sovrapposizione tra interessi, pur legittimi, di natura privata e/o aziendale ed obiettivi pubblici, rendendo più difficile e meno trasparente la definizione di un unico disegno strategico di respiro nazionale.

Ai sintomi di debolezza citati vanno anche aggiunti due importanti opportunità finora non colte o colte solo parzialmente:

- La possibilità di costituire un nuovo gateway di ingresso da Sud per le merci con origine/destinazione i Paesi/regioni dell'Europa continentale, dalla Svizzera all'Austria ed alla Baviera, fino ai Paesi *landlocked* dell'Europa orientale (Sud della Polonia, Ungheria, Slovacchia e Repubblica Ceca in primo luogo) e dei Balcani. Non solo contribuendo in tal modo a ridurre le emissioni inquinanti delle navi, che seguirebbero una rotta Asia-Europa molto più corta di quella attuale, ma soprattutto ponendo le basi per una più equilibrata distribuzione dei flussi di traffico tra il cuore dell'Europa industriale, sempre più spostata ad Est, ed i principali porti gateway del continente. Ciò costituirebbe l'occasione per i porti del Nord Europa di assumere con maggior forza quel ruolo di porta verso l'America settentrionale, già svolto in passato per almeno due secoli e che l'approvazione dell'accordo di libero scambio con gli USA (TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership) e l'allargamento del canale di Panama ormai alle porte, contribuirebbero a rilanciare. Per i porti del "nuovo" Southern Range, da Valencia a Capodistria, si aprirebbero ulteriori spazi nel ruolo di principale gate europeo da/per il continente asiatico e quello africano. Aprire il "fronte Sud" per il sistema portuale italiano è una sfida che implica in primo luogo una stretta alleanza tra porti, ferrovie ed interporti, lungo i corridoi che dal Mezzogiorno portano nel cuore dell'Europa Centro-Orientale. La stessa strategia viene perseguita dalla Francia a sostegno del porto di Marsiglia, dalla Slovenia a favore dell'unico porto di Capodistria, dalla Croazia per quanto riguarda Rijeka e dalla Spagna, con Barcellona per il traffico Ro-Ro e Valencia ed altri per i contenitori.
- Le opportunità che le economie in forte crescita della sponda Sud-occidentale ed orientale del Mediterraneo hanno offerto e continuano ad offrire in termini commerciali e quindi anche trasportistici e logistici. Nonostante le tensioni sociali e politiche innescate dalle cosiddette "primavere arabe", le economie di Algeria, Egitto, Marocco e Tunisia continuano a presentare interessanti opportunità di investimento per il nostro sistema di imprese manifatturiere e di servizi. A ciò non ha corrisposto, però, un altrettanto attiva presenza delle nostre imprese di trasporto e logistica, e dei nostri sistemi portuali in generale, con il risultato che i principali corridoi di transito delle merci tra la sponda Sud del Mediterraneo ed i mercati di destinazione finale in Europa hanno finito con il passare soprattutto attraverso i sistemi portuali spagnoli e

francesi ad Ovest o attraverso quelli sloveni e croati ad Est, utilizzando i porti italiani in misura minore. A questa opportunità è strettamente collegato lo sviluppo del traffico di Short Sea Shipping in modalità Ro-Ro e Ro-Pax. Una ragione in più per sottolinearne l'importanza, almeno per quanto riguarda le relazioni commerciali, in forte crescita e con interessanti prospettive per il futuro, tra l'Italia ed i Paesi partner del Mediterraneo.

Lo schema di decreto si propone di valorizzare tutto il "Sistema mare" del Paese, per fare in modo che lo stesso arrivi ad esplicare tutto il suo potenziale nella creazione di un nuovo valore aggiunto in termini economici ed occupazionali per l'intero Paese in grado di competere in un settore oramai globalizzato. Il decreto tiene implicitamente conto delle analisi dei molteplici aspetti che condizionano le *performance* della portualità italiana, dagli accordi e prospettive Euro Mediterranee, all'analisi degli scenari geo-economici globali, alla domanda dei traffici nei diversi segmenti, all'analisi dell'offerta infrastrutturale e dei servizi, nonché alle procedure amministrative di controllo. Inoltre modifica la struttura della portualità italiana: il sistema italiano ha infatti delle caratteristiche e delle specificità che lo rendono difficilmente confrontabile con quelli di altri Paesi, sia del bacino del Mediterraneo, dalla Spagna ai Paesi del Medio Oriente e del Nord Africa, sia con quelli del *Northern Range* (dal porto francese di Le Havre a quello di Amburgo in Germania). Molti porti distribuiti su una costa molto estesa e la conformazione geo-morfologica dell'Italia rendono difficile concentrare in pochissimi porti le funzioni che più di altre beneficiano di economie di scala. Inoltre i porti italiani sono quasi tutti collocati nei pressi del centro delle città storiche che condizionano e da cui sono condizionati, con ampi spazi di *waterfront* sottratti alle funzioni urbane e limitate possibilità di espansione lungo le coste. Proprio nell'ottica di realizzare questa nuova *vision* si muove l'idea della creazione del Sistema Mare, che è in linea con la strategia *Horizon 2020* dell'Unione Europea, e punta alla valorizzazione della posizione geografica dell'Italia, alla necessità di favorire la coesione di tutte le aree del Paese, all'esigenza di superare "l'individualismo portuale" efficientando e razionalizzando la *governance* del sistema, nonché all'urgenza di un coordinamento e di una analisi rigorosa delle priorità di investimento. 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. Inoltre risulta necessario inserire nella normativa attualmente in vigore procedimenti che consentano da un lato una *Governance* effettiva e che venga innovato l'ordinamento superando quelle situazioni di stallo che, in determinati casi, hanno paralizzato l'attività delle autorità portuali non consentendo la nomina dei vertici di queste organizzazioni.

B) Indicazione degli obiettivi (di medio e lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo

Nel complesso e nel breve periodo, si ritiene che uno degli obiettivi importanti del provvedimento è quello di intervenire sulla 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. Si prevede di superare l'eccessivo localismo attuale della portualità italiana, mantenendo, anzi valorizzando le conoscenze dei propri mercati locali ed internazionali che ciascuna Autorità Portuale possiede, rendendo più difficile il raccordo con le esigenze di ciascuna città e dei sistemi economici e logistici che vi fanno capo. L'approccio sistemico alla gestione della portualità consente, infatti, di raggiungere tra gli obiettivi fondamentali quello di migliorare, appunto, la coesione e la relazione con i porti esteri, conseguendo, peraltro, obiettivi maggiori in termini di competitività per gli scali italiani. La nuova dimensione della governance dei porti consente di *coniugare efficienza e aumento della competitività* con la dimensione di *raccordo con i territori ed i mercati locali*, creando al tempo stesso un'efficace e snella integrazione verticale tra i vari livelli decisionali.

L'introduzione di Sistemi Portuali multi-scalo permette, infatti, di ottimizzare le infrastrutture, gli spazi e le connessioni lato mare e lato terra esistenti sulla base di una conoscenza dettagliata dei traffici, degli operatori, del tessuto logistico di riferimento e delle potenzialità di mercato, nonché di ridurre anche gli investimenti pubblici, valorizzando le specializzazioni e le singole vocazioni dei porti del sistema.

Tra gli obiettivi di breve periodo si segnala, altresì, anche la semplificazione e lo snellimento degli adempimenti amministrativi connessi allo svolgimento delle attività portuali. Questa, a sua volta, non può prescindere da una concentrazione delle competenze attualmente frammentate in un numero eccessivo di soggetti, che provoca aggravamento dei costi e maggiore lentezza nei processi decisionali (e, in ultima analisi, nell'esercizio delle operazioni e delle altre attività portuali).

Per tale motivazione più porti vengono inseriti in un sistema portuale in modo da creare un unicum, esaltando la diversità degli scali nella unitarietà degli obiettivi.

Tra gli obiettivi di breve periodo vi è anche il dimezzamento dell'apparato amministrativo di supporto alle Autorità di Sistema Portuali. Ciò comporterà, inevitabilmente, un dimezzamento dei costi di funzionamento delle Autorità di Sistema Portuali. I nuovi organismi che entreranno a regime saranno degli organismi snelli, dotati di un apparato amministrativo agile e per tale motivazione le nuove strutture (Autorità di Sistema Portuali) potranno rispondere in pieno alle nuove richieste del cluster marittimo finalizzate al mantenimento di quegli standards di competitività necessari per mantenere gli scali italiani al passo con i porti europei e con quelli del mediterraneo.

I nuovi organismi decisionali delle Autorità di Sistema Portuali sono degli organismi decisionali snelli ed agili i quali, più agevolmente, possono procedere alla "governance" della portualità italiana. Ricadute benefiche si hanno, infatti, sulla riduzione dei tempi per l'adozione degli atti amministrativi aventi valenza strategica per il buon funzionamento delle Autorità di Sistema Portuali ed anche dei costi di funzionamento delle stesse.

Come obiettivo di medio periodo lo schema di decreto tende a rendere efficiente la portualità italiana, procedendo ad un miglioramento della sua gestione con una ricaduta positiva in termini di efficienza.

Come obiettivo di lungo periodo il modello di governance presente nello schema di provvedimento consente di aumentare la visibilità dei porti di ciascun Sistema a livello globale, creando le condizioni per poter realmente interloquire su scala mondiale con operatori generalmente *price-maker*, come i grandi armatori internazionali (passeggeri e merci) ed i maggiori terminalisti (sia nel segmento dei contenitori che in quello delle *commodity*, tradizionalmente trasportate con *bulk carrier*), con l'obiettivo di catturare maggior traffico a scapito di sistemi portuali concorrenti, ma anche migliori condizioni in caso di investimenti diretti esteri. Ciò assume particolare rilevanza, nell'ottica di una maggiore interazione ed integrazione dei Sistemi Portuali con le aree logistiche del Paese. In questo quadro, le Autorità potranno anche offrire migliori servizi agli stessi operatori, ed al territorio, ad esempio nel campo della progettazione, della gestione dell'energia, dei rapporti con Università e centri di ricerca, dei rapporti con il credito ed i mercati finanziari, nonché una accresciuta capacità di interlocuzione e di accesso ai Fondi Comunitari di settore, rispetto ai quali oggi molti porti non riescono ad esprimere un'adeguata progettualità.

Inoltre si ritiene che l'aggregazione di singoli porti in Sistemi Portuali più ampi consente maggiore capacità di coordinamento per la predisposizione e la realizzazione dei piani integrati di intervento infrastrutturali.

Tra gli obiettivi di lungo periodo il provvedimento si propone non solo 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.

Al processo di sviluppo logistico e al crescente uso del mare come via di comunicazione e trasporto più sostenibile rispetto al trasporto terrestre, si devono accompagnare come obiettivi di lungo

periodo anche la tutela dell'ambiente delle aree portuali da varie fonti di inquinamento nonché la minimizzazione dell'impatto ambientale delle infrastrutture sul territorio circostante e la riduzione dei consumi energetici legata alle attività portuali. Obiettivi pienamente compatibili con gli orientamenti internazionali ed europei in materia di tutela dell'ambiente e riduzione dei gas ad effetto serra.

Quelli sopra descritti costituiscono, pertanto, tutti gli obiettivi cui tende lo schema di decreto inerente la riforma delle A.P. in A.d.S.P.. Lo schema di decreto si propone di valorizzare tutto il "Sistema mare" del Paese, per fare in modo che lo stesso arrivi ad esplicare tutto il suo potenziale nella creazione di un nuovo valore aggiunto in termini economici ed occupazionali per l'intero Paese in grado di competere in un settore oramai globalizzato.

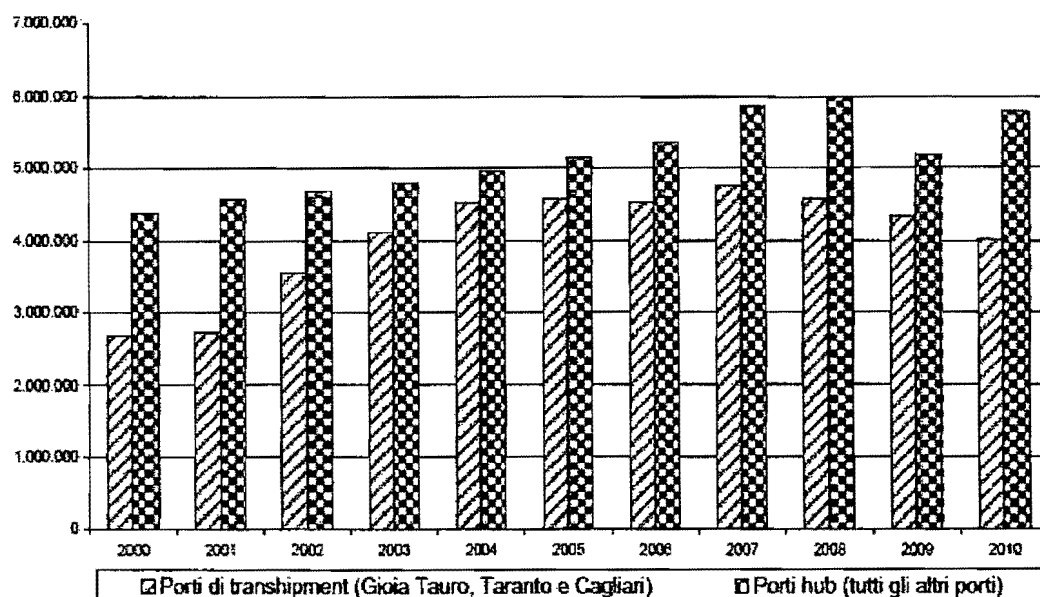
C) Descrizione degli indicatori che consentiranno successivamente di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.

Gli indicatori di risultato per la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi, una volta che saranno adottati i relativi provvedimenti attuativi saranno, pertanto, molteplici. Questi valuteranno la totale performance della portualità italiana nei prossimi anni.

Gli indicatori:

- 1) aumento dei traffici marittimi nei diversi segmenti;
- 2) crescita nel mercato LNG;
- 3) sviluppo del sistema delle autostrade del mare;
- 4) aumento della domanda nel settore turistico;
- 5) aumento del numero delle imprese del cluster portuale italiano;
- 6) aumento dell'occupazione del cluster portuale italiano;
- 7) aumento dei crocieristici imbracati e sbarcati in Italia;
- 8) numero dei passeggeri che viaggiano via mare in Italia;
- 9) aumento dell'export italiano via mare;
- 10) riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Sistema Portuali;
- 11) riduzione dei tempi per l'adozione di atti amministrativi strategici per la policy delle A.d.S.P.;
- 12) aumento dell'incidenza del cluster e del cluster logistico sul PIL italiano;
- 13) aumento dell'occupazione in tutto l'indotto al cluster marittimo;
- 14) maggiore competitività del Sistema Mare italiano con quello europeo e mondiale.

Graf. 1 - Distribuzione traffico container nei porti italiani (TEU, Porti di transhipment e Porti hub)



Tab. 2 - Produttività in porto⁽¹⁾. Anno 2009

Porti	Tonnellate movimentate (escluse rinfuse liquide)	Addetti	N. tonnellate per addetto (x1.000 tonn)	Indice di produttività (media=100)
Genova	27.167.183	3.260	8,3	57
Ravenna	14.071.074	1.061	13,3	91
Trieste	9.367.870	-	-	-
Napoli	15.159.125	837	18,1	124
Gioia Tauro	29.569.730	1.359	21,7	149
Italia	254.776.000	20.000	12,7	

⁽¹⁾ Il numero di addetti è riferito, tranne nel caso di Genova, al 2010.

Fonte: Indagine Isfort 2010

Le tabelle sopra indicate costituiranno un validissimo punto di partenza per verificare gli obiettivi che la legge di riforma intende conseguire.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Destinatari dei principali effetti dell'intervento normativo sono per quanto concerne il settore pubblico lo Stato, nelle articolazioni periferiche dell'amministrazione marittima, le Regioni e gli Enti locali, mentre per quanto concerne i soggetti privati tutti gli attori del cluster marittimo e, nello specifico, gli operatori portuali, gli spedizionieri, gli agenti marittimi, i trasportatori marittimi, le compagnie marittime, gli autotrasportatori, i caricatori industriali, i piloti, gli ormeggiatori, i barcaioi ed i rimorchiatori, ossia i c.d. servizi ancillari della navigazione.

In generale, tutti i soggetti che attualmente operano nel sistema portuale italiano saranno direttamente o indirettamente interessati dallo schema di decreto legislativo di riforma del sistema mare nazionale.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Procedure di consultazione sono state attivate durante la stesura del presente decreto.

A livello nazionale, sono state sentite, informalmente, le più rappresentative associazioni di categoria del settore (CONFITARMA e ASSOPORTI).

La stesura, condotta in primis dal Ministero delle infrastrutture dei trasporti, ha fatto tesoro dei lavori e delle consultazioni operate in occasione della predisposizione del piano strategico nazionale della portualità e della logistica previsto dall'articolo 29 del c.d. decreto "Sblocca Italia". Si è tenuto quindi conto del contributo di dati e statistiche forniti da: Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Confetra, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Cassa Depositi e Prestiti, Banca d'Italia, Unione Interporti Riuniti, Rete Ferroviaria Italiana, Confitarma, Uirnet S.p.A., RAM s.p., TRT s.r.l. -

Sono stati altresì valorizzati i contributi pervenuti al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti da enti ed associazioni di settore, raccolti in apposita sezione del sito web ministeriale, forniti da AILOG, ANGOPI, Assiterminal, Assoporti, Assorimorchiatori, Autorità Portuale della Spezia, Autorità Portuale di Messina, Autorità Portuale di Napoli, Autorità Portuale di Ravenna, Autorità Portuale di Trieste, Autorità Portuale di Venezia, Confcommercio-Confraspporto, Confitarma, ENI, Fedepiloti, FILT CGIL-CISL, Dipartimento Nazionale Trasporti Forza Italia, RAM, RFI, SAPIR Engineering, Consorzio AVVIMAR (SNAM), UIL Trasporti, UIR, UNII, Unione Petrolifera.

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE ("OPZIONE ZERO").

L'opzione zero lascerebbe in vita delle regole per la struttura degli organi destinati alla governance portuale obsolete. La moderna impostazione della logistica, infatti, è focalizzata a raggiungere l'efficienza complessiva nella integrazione e nel controllo dei diversi anelli della catena del trasporto. I porti sono considerati ormai come un sub-sistema della catena logistica e si sono evoluti superando il modello tradizionale, aumentando l'indotto portuale, che, oltre ad offrire servizi alla nave (servizi di trasporto da e verso l'entroterra) ed eventuali attività accessorie (manutenzioni, svuotamento e riempimento contenitori, assemblaggio di impianti, etc.), costituisce un luogo di convergenza di forze commerciali logistiche e industriali. Questa nuova visione dei porti, intesi ormai, per usare una terminologia adottata dall'UNCTAD - United Nation Conference on Trade and Development - porti di terza generazione – ha reso necessaria l'intervento regolatorio. La stessa figura degli Organismi deputati alla gestione dei porti (le Autorità portuali), da semplici gestori delle aree portuali e di controllore della regolarità delle operazioni, a promotori dello sviluppo del territorio di riferimento, hanno contribuito ad attuare il regolamento n. 2013/1315/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 dicembre 2013. Tale regolamento impone agli Stati membri la necessità di individuare all'interno di essi dei porti centrali cd. "core". I porti core debbono rispettare almeno uno dei seguenti criteri: appartenere ad un nodo urbano primario; avere un traffico complessivo (prendendo a base la media del triennio più recente dei dati Eurostat) maggiore dell'1% del totale UE attraverso una formula di interpolazione che, per il porto i-esimo, prevede la somma di due distinti addendi considerati a partire dalle seguenti categorie: a) rinfuse liquide + solide; b) merci varie, ed il successivo confronto con i valori medi di riferimento per ciascun addendo calcolato a livello UE; ogni Area definita come NUTS 1 (in Italia sono più Regioni aggregate) deve avere almeno un porto core scelto come quello con traffico più elevato tra i facenti parte di una linea costiera continua.

Media 2011-2013	Rinfuse Liquide +Solide	Merci Varie	Rinfuse / 22.829	Merci Varie / 14.596	Somma
	(migliaia tonn.)				
Genova	19.674	22.212	0,86	1,52	2,38
Trieste	31.988	11.323	1,40	0,78	2,18
Cagliari - Sarroch - Porto Foxi	26.411	10.584	1,16	0,73	1,88
Gioia Tauro	702	26.917	0,03	1,84	1,87
Taranto	23.735	9.910	1,04	0,68	1,72
Livorno	7.610	14.277	0,33	0,98	1,31
Venezia	17.713	6.689	0,78	0,46	1,23
Ravenna	14.024	8.379	0,61	0,57	1,19
Augusta	24.505	131	1,07	0,01	1,08
La Spezia	3.372	9.922	0,15	0,68	0,83
Civitavecchia - Fiumicino - Gaeta	11.872	4.212	0,52	0,29	0,81
Napoli	6.076	7.255	0,27	0,50	0,76
Savona	10.822	3.410	0,47	0,23	0,71
Palermo - Termini Im.	1.993	6.449	0,09	0,44	0,53
Brindisi	8.233	1.661	0,36	0,11	0,47
Ancona – Falconara	4.768	3.484	0,21	0,24	0,45
Salerno	140	5.515	0,01	0,38	0,38
Bari - Barletta - Monopoli	2.369	2.534	0,10	0,17	0,28

Per l'Italia, il Regolamento indica 14 porti centrali (c.d. "core"): Genova, La Spezia, Livorno, Napoli, Gioia Tauro, Taranto, Bari, Ancona, Ravenna, Venezia, Trieste, Palermo, Cagliari, Augusta. In tale direzione, quindi, l'opzione zero non può essere presa in considerazione.

SEZIONE 4 - OPZIONI ALTERNATIVE ALL'INTERVENTO REGOLATORIO

Non sono state considerate/valutate opzioni alternative.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI

L'intervento è motivato anche dalla necessità di dare, come detto, attuazione al disposto al regolamento comunitario, a prevedere un governance dei porti "forte", a dare certezza a tutti gli operatori del settore al fine di incrementare il volume dei traffici in arrivo nel nostro Paese.

A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

Il nuovo intervento tende a modificare le vigenti disposizioni in materia di Autorità Portuali allo scopo di introdurre una disciplina più idonea rispetto a quella previgente, anche sotto il profilo della semplificazione e snellimento delle procedure amministrative (escavi, nomina del Presidente dell'A.P. e del relativo Comitato, soppressione ed accorpamento di talune A.P. che confluiscono nelle A.d.S.P.). Gli svantaggi dell'intervento regolatorio proposto sono legati al "ridimensionamento" di alcuni porti attualmente sedi di Autorità portuali. Porti anche rilevanti in termini di movimentazioni dei traffici e rilevanti in sede locale si vedranno privare della sede della A.P. e diverranno delle "mere" direzioni di scalo ricompresi all'interno di un più ampio sistema portuale. Questo elemento, però, che è uno svantaggio in termini localistici costituirà invece un vantaggio a livello nazionale in quanto si considererà la portualità come un "unicum". In tal modo si sarà competitivi con le altre nazioni europee che già hanno organizzato i porti in sistema in modo da costituire una rete nazionale capace di specializzare e differenziare gli scali. Ulteriore svantaggio potrebbe essere costituito da una minore collegialità in seno agli organismi decisionali delle A.d.S.P. in quanto vi sarà una netta diminuzione delle categorie legittimate ad intervenire negli organismi di vertice delle A.d.S.P.. Anche questo elemento, però, costituirà un vantaggio in quanto non sarà più possibile la paralisi amministrativa degli enti destinati alla gestione dei porti e vi sarà, pertanto, un incremento di decisionalità in modo da rispondere in pieno alle esigenze del cluster marittimo. I vantaggi a favore dei destinatari diretti, sia nel breve che nel medio-lungo termine, derivanti dell'intervento normativo sono quelli a vantaggio del consumatore finale del bene "porto", della maggiore rapidità nella gestione dei rapporti tra autorità preposte ed utenti finali con auspicate positive ricadute anche in termini economici. L'Amministrazione ha valutato gli effetti dell'intervento normativo e, all'esito dell'analisi, è pervenuta alla positiva valutazione degli interventi da effettuare con il provvedimento. L'intervento normativo non comporta svantaggi e garantisce, al contempo, vantaggi collettivi derivanti dalla fruibilità del bene porto con ricadute positive sull'intero cluster marittimo. La mancata riforma della governance portuale potrebbe causare costi sociali in termini di minore competitività da parte dei nostri porti che comporterebbe una decrescita dei volumi dei traffici all'interno dei porti con ricadute negative in tema di occupazione di tutto il cluster marittimo. Al contempo, l'applicazione delle nuove norme, comporterà un miglioramento di tali dinamiche economiche. Ulteriore vantaggio, diretto per le Amministrazioni vigilanti, ma indiretto per l'intera collettività, è costituito dalla possibilità di avere una maggiore facilità nell'interscambio di comunicazione, tra gli Stati membri, di informazioni relative all'attività di vigilanza mediante l'istituzione di semplificazioni per le formalità di arrivo e la partenza delle navi. All'interno dello Stato, invece, vi saranno semplificazioni amministrative con l'istituzione dello sportello unico amministrativo all'interno degli scali nazionali e con l'istituzione dello sportello unico doganale e dei controlli. Questo produrrà una maggiore efficienza ed efficacia dell'attività stessa, a tutto vantaggio, appunto, del mercato stesso e dei suoi utenti. Inoltre, tale situazione creerà una semplificazione amministrativa ed un abbreviazione significativa dei procedimenti di competenza delle autorità amministrative. Va evidenziato che la normativa in oggetto si inserisce in un contesto di politica economica non del tutto agevole per un perfetto conseguimento degli obiettivi che la stessa si prefigge di conseguire.

B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

La misura è rivolta in modo diretto anche alle micro piccole e medie imprese. In particolare alla nascita di reti di imprese e/o medie-grandi imprese singole multi-Paese (Italo-tunisine, Italo-Marocchine, ecc.), operanti lungo le catene logistiche e distributive della regione. L'intervento comporta benefici in termini di procedure migliori per i destinatari diretti ed indiretti. La definizione delle strategie del decreto, delle conseguenti azioni, e della stima degli impatti attesi prende le mosse dall'inquadramento della rilevanza del settore della portualità e della logistica, fornendo una visione d'insieme dell'attuale posizionamento dell'Italia, relativamente al trasporto di merci (classificabile secondo la geografia degli scambi tra traffico relativo all'import-export di un Paese, trasporto di cabotaggio, e flussi in transito) ed al trasporto di passeggeri (che comprende il traffico passeggeri per fini turistici, il trasporto legato alla continuità territoriale nonché il traffico crocieristico). Il cluster portuale, sia merci che passeggeri, genera nel complesso - con effetti diretti e indiretti - circa il 2,6% del PIL italiano, registrando oltre 11.000 imprese nel settore e 93.000 addetti impiegati. L'effetto moltiplicativo, come definito nel medesimo rapporto e confermato dal CENSIS in studi precedenti, risulta essere tra i più elevati, pari a 2,9 a livello di fatturato (media italiana) e 2,4 a livello di occupati. Complessivamente sono interessati dall'interscambio commerciale marittimo oltre 220 miliardi di Euro (ISTAT, Coeweb, 2015), che rappresentano oltre il 15% del PIL nazionale (2013). Il cluster della logistica nel suo insieme, invece, incide per il 14% sul PIL italiano, registrando 150.000 imprese nel settore e un milione di addetti (corrispondente a circa il 5% dell'occupazione complessiva). La riforma dei porti, inoltre, genera anche effetti indiretti sulle piccole e medie imprese in termini miglioramento della logistica. Oltre all'assorbimento di quote maggiori del traffico marittimo europeo da parte dei nostri porti in competizione con i Porti del cosiddetto Northern Range, la riforma consentirà di recuperare gli ingenti movimenti di merce destinata alle nostre PMI che, dopo aver superato il canale di Suez, transitano nei porti di Rotterdam o Anversa per tornare in Italia, consentendo un miglioramento del sistema logistico proprio per le PMI, tessuto connettivo del sistema industriale italiano, ancora parzialmente legato al sistema dei distretti industriali.

C) Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi a carico di cittadini ed imprese.

Non sono previsti obblighi informativi a carico dei destinatari diretti e indiretti in quanto l'emanando decreto non prescrive obblighi ulteriori rispetto a quelli strettamente necessari per l'applicazione delle norme vigenti in materia portuale, già individuati dalla specifica legislazione di settore (legge 28 gennaio 1994, n. 84). Inoltre, non sono rilevabili, a seguito dell'intervento normativo, ulteriori oneri informativi a carico di cittadini o imprese connesse alla raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni, ed in ogni caso gli stessi, nella materia, non superano il livello minimo previsto dalla normativa europea. Non sono previsti specifici regimi di esenzione dedicati alle PMI, in quanto comunque il provvedimento introduce misure di chiarimento rispetto all'attuale regime, andando pertanto a costituire un indubbio e generalizzato vantaggio in termini di maggiore competitività per i porti italiani e per il sistema Italia.

D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.

Condizioni e fattori che potrebbero avere degli effetti sull'intervento regolatorio sono, da un lato, le tendenze di conservazione dell'attuale assetto normativo che talune realtà locali potrebbero operare al fine di preservare interessi localistici e/o di parte. Dall'altro, altresì, non bisogna tralasciare che l'attuale situazione geopolitica è connotata da un'area di profonda instabilità, con la recrudescenza di fenomeni terroristici, nel bacino del mediterraneo in un'area che va dall'attuale Siria alla Libia. Tale condizione potrebbe incidere in maniera negativa sul volume dei traffici mercantili nel mar

Mediterraneo. In questo modo tutti i porti del bacino del Mediterraneo verrebbero esclusi da una quota rilevante del traffico, attualmente ivi destinato, a vantaggio di realtà portuali ubicate in confini geografici più distanti dalle attuali aree di crisi.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

L'intervento normativo non comporta effetti negativi sul corretto funzionamento concorrenziale del libero mercato e sulla competitività complessiva delle economie legate al settore della portualità. Il livello di regolazione previsto, peraltro, è in linea con altri modelli esistenti nell'Unione europea. L'intervento comporterà una sicura crescita della competitività del Paese atteso che vi sarà, come ampiamente sopra rappresentato, un aumento dell'aumento dei traffici nei porti con benefici effetti sull'indotto ad esso connesso. Partendo, infatti, dall'assunto che in materia di concorrenza portuale bisogna distinguere tra concorrenza fra porti e concorrenza fra imprese (armatoriali, terminaliste o di servizi), che si svolga essa all'interno di uno stesso porto o nell'ambito di porti diversi, l'intervento circa il primo aspetto rende i porti italiani più competitivi per tariffe e servizi, se si considera il nuovo modello di governance dei porti proposto che prevede un rinnovato sistema logistico e trasportistico anche in senso di infrastrutture e di retro-terra dei singoli porti di un distretto logistico. Il nuovo modello, infatti, consente di superare l'ambito ristretto di un singolo porto e di ripensare al concetto di mercato rilevante, in termini di valutazione degli effetti della concorrenza dei traffici. La possibilità di gestione di più porti da parte di un unico modello di governance consentirà lo sviluppo di organizzazioni globali su più scali di uno stesso distretto in termini di servizi, tale da rendere più flessibile - e quindi meno rigido, il processo di adattamento alle mutevoli richieste della domanda di mercato. Per quanto concerne, invece, la concorrenza e la competitività delle imprese, come richiesto da tempo, dal cluster marittimo, l'intervento contribuisce a "sburocratizzare" il sistema porto. La riforma consentirà di alleggerire il pesante fardello di adempimenti burocratici imposti all'utenza e a eliminare l'aggravio di costi e ad accelerare il flusso operativo e le transazioni commerciali. Il nuovo sistema consentirà un salto di competitività tramite:

- semplificazione dei controlli;
- l'implementazione dello sportello unico doganale;
- una razionalizzazione e potenziamento delle infrastrutture nell'ambito, non più di un singolo porto, bensì di un distretto logistico portuale;
- realizzazione dei progetti infrastrutturali in tempi certi e definiti, anche con *project financing*.

L'intervento normativo risulta, pertanto, favorevole per la competitività del Paese.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto.

L'attuazione dell'intervento normativo è affidata all'iniziativa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, alle articolazioni periferiche del Corpo della capitanerie di porto, al Ministero dell'economia e delle finanze, ma soprattutto alle Autorità di sistema portuale. Le nuove Autorità dovranno svolgere la parte principale nell'attuazione dell'intervento regolatorio, tra cui anche funzioni di carattere economico e imprenditoriale, come curare la promozione generale del porto, partecipare alla ricerca di nuovi traffici, gestire le aree in modo ottimale. Un ruolo è affidato anche alle Autonomie territoriali, (Regioni in particolare), le quali sono presenti soprattutto nell'aspetto della pianificazione dello sviluppo dei porti. Il primo responsabile dell'intervento regolatorio proposto, nell'ottica del principio di sussidiarietà, saranno le Autorità di Sistema portuali, queste ultime potranno immediatamente compiere tutti gli atti amministrativi previsti e verificare gli effetti dell'intervento in termini di incrementi di scali per i porti ricompresi nell'ambito dell'autorità di sistema portuale con i benefici effetti connessi. Tali dati verranno successivamente valorizzati dalla

competente Direzione Generale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto al fine di comprendere in pieno se vi sia stata l'attuazione e quali siano stati gli effetti dell'intervento regolatorio proposto sull'assetto in essere.

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Le azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento sono state in parte anticipate nell'attività istruttoria e di concertazione dei meccanismi di snellimento e semplificazione che i competenti servizi del Dicastero delle infrastrutture e dei trasporti hanno condotto congiuntamente ai rappresentanti delle categorie professionali e delle associazioni di utenti interessati. Infatti la regolamentazione oggetto della presente AIR, è un provvedimento che incide sulla governance portuale e sullo snellimento dei procedimenti amministrativi connessi al settore direttamente ad esso collegato. Pertanto, è certamente prevedibile che gli stessi soggetti direttamente interessati dalle innovazioni introdotte con il decreto in oggetto, provvederanno essi stessi a dare massima diffusione delle novità attraverso siti internet, stampa di settore, pubblicità, comunicazioni agli associati, ecc. In ogni caso, successivamente alla conclusione dell'iter approvativo del decreto, si darà corso all'inserimento nelle pertinenti pagine web del sito istituzionale dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico e degli altri portali tematici istituzionali.

C) Strumenti e modalità per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti curerà il controllo sistematico dell'intervento normativo attraverso un monitoraggio periodico. In particolare saranno posti in essere gli ordinari strumenti di controllo e di monitoraggio effettuati dai competenti organi di amministrazione attiva periferica dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Le autorità di sistema portuali comunicheranno in maniera costante alla competente Direzione Generale ed al Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto tutti i dati inerenti i porti da esse gestite.

In tal modo verrà verificato l'aumento degli scali all'interno dei porti nazionali, l'aumento delle merci imbarcate e sbarcate, l'aumento dei passeggeri imbarcati e sbarcati, la crescita degli occupati all'interno del settore e nell'indotto ad esso collegato.

In questo modo si potrà monitorare costantemente il raggiungimento degli obiettivi.

D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.

In base ai dati che perverranno alla competente Direzione Generale ed al Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto da parte delle Autorità di Sistema Portale potranno essere valutati correttivi o miglioramenti alla soluzione normativa proposta.

E) Aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio da considerare ai fini della VIR

Come stabilito dal DPCM 19 novembre 2009, n. 212 recante: Disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246" il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti effettuerà la verifica dopo un biennio alla entrata in vigore dell'intervento normativo attraverso i periodici controlli sul grado di raggiungimento delle finalità, dei costi e degli effetti prodotti, del livello di osservanza delle prescrizioni dell'intervento.

A cura del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'economia e delle finanze saranno presi in esame i seguenti indicatori:

- numero di arrivi di navi all'interno dei porti italiani;
- totale delle somme riscosse dall'erario dello Stato per il pagamento delle tasse e degli oneri di arrivo negli scali nazionali;

- numero di movimentazione delle merci e dei containers all'interno dei porti;
- numero di passeggeri in arrivo/sbarco nei porti nazionali;
- numero degli occupati nel settore portuale;
- numero degli occupati nel cluster marittimo;
- aumento del PIL nazionale legato al settore marittimo.

SEZIONE 8 – Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

L'intervento normativo non prevede come criteri direttivi livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalla normativa europea.