

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 3688

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore ZAPPACOSTA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 DICEMBRE 2005

—————

Istituzione dell’autorità portuale di Pescara e d’Abruzzo

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La necessità di istituire l'autorità portuale di Pescara e d'Abruzzo nasce dalla constatazione dell'esistenza di un'evidente anomalia del sistema portuale e trasportistico italiano. Pur valutando, infatti, una collocazione geografica strategica al centro della nostra penisola e dell'Adriatico, i quattro più importanti scali abruzzesi - Pescara, Ortona, Giulianova e Vasto - non hanno finora ricevuto il dovuto riconoscimento in termini di pianificazione e di programmazione da parte dei relativi strumenti nazionali e regionali, accentuando la loro marginalità nel contesto dei collegamenti marittimi mediterranei.

Ciò comporta chiaramente un serio ritardo nello sviluppo della portualità regionale e dell'economia ad essa legata, pur presentando tale portualità concrete potenzialità di sviluppo che il Governo ha saputo comunque percepire e sostenere, anche attraverso la sottoscrizione di un accordo di programma quadro con la regione Abruzzo il 10 dicembre 2003, grazie al quale sono stati destinati ai porti abruzzesi oltre 40 milioni di euro.

Occorre, in ogni caso, intervenire tempestivamente affinché:

a) venga posto quanto prima rimedio allo squilibrio nelle scelte strategiche di pianificazione;

b) siano ottimizzati i finanziamenti disponibili per il completamento delle infrastrutture esistenti;

c) si proceda ad una rivisitazione degli scenari decisionali in materia portuale mediante una regia unica ed esclusiva, dotata delle opportune professionalità, nella prospettiva di valorizzare le risorse presenti e future sulla base di un'appropriata attività di coordinamento, programmazione e gestione.

Di qui, pertanto, l'esigenza di attribuire con urgenza ad un idoneo soggetto istituzionale - l'autorità portuale, appunto - il perseguimento delle suddette finalità in un contesto territoriale di riferimento naturalmente delineato ed identificabile, come sopra accennato, nei quattro maggiori porti abruzzesi: Pescara, Ortona, Giulianova e Vasto.

La differente specializzazione, la posizione geografica, l'interconnessione con i rispettivi bacini di utenza e l'infrastrutturazione logistica di ciascuno di essi evidenziano d'altronde la complementarità dei quattro scali, che si affermano come un unico bacino portuale regionale, facente capo, per tradizioni storiche e rilevanza politico-economica, al porto di Pescara.

Tra l'altro, l'identità della realtà marittima e del contesto portuale abruzzese, nonché il ruolo del porto pescarese sono stati riconosciuti recentemente anche a livello di organizzazione amministrativa: con il decreto del Presidente della Repubblica 1° marzo 2005, n. 51, la capitaneria di porto di Pescara è stata elevata a direzione marittima, disgiungendosi in tal modo, gerarchicamente, dalla direzione marittima di Ancona, da cui ha acquisito la competenza sull'intero litorale abruzzese-molisano.

La consistenza dei porti d'Abruzzo

Anche in termini quantitativi, il distretto dei porti d'Abruzzo evidenzia, come dato aggregato, volumi di traffico equiparabili ad autorità portuali di medie/piccole dimensioni (Marina di Carrara, Piombino, Trapani). Situazione analoga si registra, parimenti, anche per i proventi derivanti dalla riscossione di tasse e concessioni. La formula del «distretto di porti regionali», oltre a riconoscere for-

malmente una realtà di fatto, ha ricevuto negli ultimi anni un sempre crescente apprezzamento ed applicazione anche in quelle espressioni portuali storicamente consolidate, quali Civitavecchia, che ha esteso la propria circoscrizione sui porti di Fiumicino e Gaeta; Messina su quello di Milazzo; Piombino su Portoferraio; Livorno sull'intera isola di Capraia, così come la neo-costituita autorità portuale di Olbia e Golfo Aranci che ha sin dall'inizio optato per una soluzione «distrettuale».

Peraltro, anche la IX Commissione permanente della Camera dei deputati, nel documento conclusivo sull'indagine conoscitiva sull'assetto del settore portuale presentato il 29 luglio scorso, ha sostenuto l'estrema importanza dei «sistemi», affermando quanto segue: «Particolarmente condivisibile appare, infatti, il concetto di porto sempre più come luogo della logistica dove si integrano le varie attività che possono qualificare la funzione superando la logica di una concorrenza tra singoli *terminal* e tra singoli porti. In tale direzione è stato espresso l'auspicio - pienamente condiviso dal legislatore - di ricercare l'efficienza dei porti in una logica di sistemi portuali, così superando le forme di concorrenza interna e tra porti limitrofi, e di garantire un livello di occupazione qualificato nel pieno rispetto delle regole sulla sicurezza e sulla tutela del lavoro».

La IX Commissione, nel medesimo documento, ha inoltre indicato anche una linea di azione ben precisa: «Presupposto fondamentale, da più parti evidenziato nel corso dell'indagine, appare infatti quello di considerare l'insieme dei porti italiani come «sistema» per poter essere efficacemente competitivi su scala mondiale, individuando la struttura portuale quale rete e non quale singolo di un complesso di realtà distribuite sul territorio. In tale contesto quindi andrà promossa ogni forma di sinergia e di cooperazione tra i diversi ruoli istituzionali, amministrativi, economici e sociali che concorrono allo sviluppo ed alla vita del porto, al suo in-

terno ed all'esterno, ivi comprese le realtà locali, accanto alla definizione di procedure snelle, efficaci e competitive rispetto agli altri porti europei e mondiali».

Il presente disegno di legge muove proprio in questa direzione. La nuova autorità portuale - ente pubblico non economico che garantisce la massima espressione, tramite i suoi organi, delle istanze locali - assumerà quindi il compito di catalizzatore e volano delle differenti fisionomie portuali e dell'economia abruzzese.

L'inserimento di Pescara e degli altri porti d'Abruzzo nel contesto della fondamentale riforma della portualità italiana avviata nel 1994 e, di qui, l'ingresso - stavolta anche di diritto - nel Sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT), offrirà agli scali abruzzesi l'occasione di affermarsi a pieno titolo nel più ampio panorama europeo e paneuropeo, verso cui, per vocazione e tradizione, l'Abruzzo è da sempre orientato.

L'Abruzzo e la sua autorità portuale potranno così acquisire un ruolo di riferimento preferenziale nel progetto di «corridoio adriatico», ponendosi finalmente su di un piano paritetico rispetto alle altre regioni rivierasche (Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche e Puglia) che già godono, ciascuna di esse, dell'apporto sostanziale, in termini di coordinamento, infrastrutture e servizi, dell'autorità portuale.

«Contare di più» in un sistema trasportistico integrato quale il «corridoio adriatico» significa posizionarsi strutturalmente al centro della direttrice orientale del Mediterraneo e, dunque, nel panorama più ampio dei corridoi paneuropei e della Rete transeuropea di trasporto (TEN).

Il distretto portuale abruzzese diverrebbe un *gateway* polivalente verso Oriente e un nodo intermodale essenziale - in virtù della sua collocazione intermedia lungo la dorsale adriatico-ionica e tra i due scali principali di Ancona e Bari - nelle relazioni Nord-Sud.

Ciò porterebbe al superamento dei nodi infrastrutturali che ancora impediscono di fatto

all'Abruzzo l'espletamento della sua naturale funzione di «cerniera» tra Nord e Sud e tra Est e Ovest anche sfruttando le altre infrastrutture modali esistenti, quali l'aeroporto di Pescara, i centri intermodali a servizio della Val Pescara e quello della Marsica e gli autoporti di Roseto e Vasto.

Ovviamente, in una prospettiva quanto mai realistica, occorrerebbe operare una profonda riconsiderazione del ruolo dei porti abruzzesi nell'ambito della pianificazione strategica nazionale, con particolare riferimento alla progettazione delle «autostrade del mare» ed ai relativi finanziamenti derivanti dalla legge 30 novembre 1998, n. 413, finanche allo sviluppo dello *short sea shipping* e all'incremento delle rotte cabotiere, con i conseguenti e indubbi vantaggi che ciò comporta in termini di tutela dell'ambiente.

Altro elemento di assoluta rilevanza che pesa a favore dell'istituzione dell'autorità portuale di Pescara e d'Abruzzo e che deve essere necessariamente valutato in questa sede, è l'incremento degli standard di sicurezza associati all'attività ed alle competenze dell'autorità portuale alla quale sono demandati compiti specifici ed assegnate risorse consistenti per garantire i massimi livelli di *security* in ambito portuale e nei traffici marittimi. Un aspetto questo, sicuramente nevralgico in considerazione del ruolo di «cerniera» dei porti abruzzesi nei confronti delle sponde orientali del Mediterraneo e dei Balcani.

L'impatto economico-finanziario

Dinanzi agli indubbi benefici sopra descritti, gli oneri economici derivanti dall'istituzione del nuovo ente portuale appaiono di scarso rilievo, anche in termini assoluti.

Sulla base dei proventi generati da imposizioni fiscali strettamente connesse al settore dei porti, l'introduzione dell'autorità portuale comporterebbe il venir meno, per l'erario, ri-

spetto alla situazione attuale, di due voci di entrata: la tassa portuale e i canoni demaniali e per imprese portuali.

Le risorse finanziarie «proprie» delle autorità portuali sono infatti determinate fondamentalmente dall'articolo 13 della legge 28 gennaio 1994, n. 84. Queste hanno fatto registrare, nel 2003, un ammontare complessivo di oltre 233 milioni di euro.

Con riferimento specifico al distretto portuale abruzzese, il dato attuale complessivo relativo all'insieme delle voci del gettito erariale ammonta ad euro 1.639.242,94 di cui 1.159.655,89 euro potranno essere imputati alle risorse proprie dell'autorità portuale di Pescara e d'Abruzzo e, dunque, calcolabili quale minor introito per l'erario.

Nei porti laddove, infatti, non è costituita l'autorità portuale, i proventi derivanti dalle attività indicate all'articolo 13 della citata legge n. 84 del 1994 sono introitati dall'erario mediante conto di tesoreria, ad opera delle autorità marittime (capitaneria di porto) e delle autorità doganali (Guardia di finanza), le quali provvedono alla riscossione. Pertanto, in via generale, i canoni concessori e il gettito delle tasse di ancoraggio e sulle merci, nonché i diritti marittimi sono acquisiti al bilancio dello Stato. Da evidenziare come a decorrere dal 1° gennaio 2006, le autorità portuali beneficeranno dell'intero gettito della tassa sulle merci, in forza dell'applicazione del disposto dell'articolo 28, comma 7, della citata legge n. 84 del 1994.

Ne consegue che, sul versante delle entrate, la nuova autorità portuale potrà contare oltre che sulle due voci per le quali si dispone di un dato accertabile, cioè la tassa portuale e i canoni demaniali e per imprese portuali, anche delle restanti fonti di finanziamento proprie indicate dall'articolo 13 della citata legge n. 84 del 1994, ma, allo stato attuale, non ancora quantificabili.

Per quanto concerne le spese, queste sono identificabili, in fatto di rilevanza, con le categorie generali delle «spese correnti» (destinate alla produzione ed al funzionamento dei

vari servizi dell'ente per fini non direttamente produttivi, tra cui gli oneri necessari al mantenimento della struttura) e delle «spese in conto capitale» (che incidono direttamente o indirettamente sulla formazione del capitale dell'ente e comprendono partite attinenti gli investimenti diretti e indiretti, le partecipazioni azionarie, i conferimenti, nonché le operazioni per concessione di crediti). Gli altri due titoli del bilancio per la parte delle entrate (Titolo III: «Spese per l'estinzione di mutui e anticipazioni» - Titolo IV: «Spese per partite di giro») rappresentano voci meno significative nell'attività gestionale dell'ente.

Sulla base di un fondamentale principio amministrativo-contabile, le spese correnti dell'ente devono essere coperte con entrate correnti. Pertanto, in linea di massima, con i proventi di cui all'articolo 13 della citata legge n. 84 del 1994, le autorità portuali devono far fronte alle spese connesse al funzionamento delle stesse, corrispondenti alle nove categorie del Titolo I della parte «Uscite» del bilancio (spese per gli organi dell'ente, spese non classificabili in altre voci, trasferimenti passivi, oneri finanziari, oneri tributari, poste correttive e compensative di entrate correnti, oneri per il personale in quiescenza), tra le quali quelle per gli organi e per il personale rappresentano la quota più consistente.

Presumendo, dunque, che l'autorità portuale di Pescara e d'Abruzzo necessiti di un organico complessivo di 11-13 unità, in considerazione anche dell'opportunità di istituire dei presidi presso i porti del distretto, ed assumendo a riferimento esemplificativo un'autorità portuale, come sopra osservato, di piccole-medie dimensioni, quale l'autorità portuale di Marina di Carrara (pianta organica di 11 unità, oltre 3 milioni di tonnellate di merci movimentate e 8.600 *twenty-feet equivalent unit* (TEU) registrati nel 2003, 41 concessionari), si può concretamente ipotizzare che il costo per il personale non superi i 700.000 euro annui, incidendo nell'or-

dine di circa il 40 per cento sulle entrate correnti e del 35-40 per cento sulle spese correnti, in linea, pertanto, con le gestioni delle altre autorità portuali.

Ma l'effettiva incidenza economico-erariale connessa all'istituzione di un nuovo soggetto pubblico chiamato a svolgere funzioni di amministrazione cosiddetta «indiretta», non deve però essere valutata esclusivamente sulla base del dato disaggregato, ma necessita di una più approfondita analisi costi-benefici.

Tra questi ultimi possono includersi, oltre lo sviluppo dell'economia portuale (i porti sedi di autorità portuale sono passati, dal 1996 al 2003, da 350 a 451 milioni di tonnellate di merci movimentate e, in taluni scali, hanno registrato punti di incremento di oltre il 40 per cento in un biennio - fonte Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), i vantaggi nei servizi per l'utenza e la razionalizzazione nella riscossione di canoni e tasse.

La proiezione proporzionale di simili incrementi anche per i porti d'Abruzzo a seguito dell'istituzione dell'autorità portuale avrebbe peraltro l'effetto di produrre un volume economico tale da compensare, attraverso il maggior gettito fiscale, la diminuzione degli introiti erariali conseguenti al trasferimento di parte di questi al bilancio del nuovo ente.

D'altronde emerge chiaramente dall'analisi dei dati contabili di autorità di dimensioni analoghe a quella di Pescara e d'Abruzzo come la parte più consistente dei flussi finanziari sia imputabile alle voci in conto capitale sia per la parte Entrate (Titolo IV) sia per la parte Uscite (Titolo II).

Tale constatazione assume un particolare rilievo in considerazione dell'attuale approccio contributivo da parte dello Stato, specificamente nel contesto delle opere di grande infrastrutturazione. Infatti, i fondi stanziati nel quadro della citata legge n. 413 del 1998 (articolo 9, comma 1) vengono convogliati essenzialmente verso i porti sede di

autorità portuale. Le autorità portuali si attivano, quindi, affinché detti stanziamenti siano proficuamente utilizzati per l'ampliamento, l'ammodernamento e la riqualificazione dei porti di competenza, il che significa, come nel caso osservato dell'autorità portuale di Marina di Carrara, la possibilità di realizzare più dei due terzi delle opere previste nel piano regolatore portuale.

L'istituzione dell'autorità portuale di Pescara e d'Abruzzo si pone, in definitiva, come un passaggio fondamentale oltre che per il perseguimento della politica nazionale dei trasporti anche nell'attuazione delle indicazioni del documento di programmazione economico-finanziaria 2006-2009.

Per la ripresa della crescita reale e potenziale, il Governo nel quadro degli obiettivi di medio-lungo periodo, ribadisce la necessità di un proseguimento del finanziamento e del rafforzamento qualitativo degli interventi volti al miglioramento dei servizi collettivi e

delle infrastrutture, passando, con riferimento alle aree meridionali, anche attraverso il consolidamento del processo di adeguamento delle capacità e dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso, responsabili sia dell'innalzamento degli *standard* dei servizi per cittadini e imprese sia della concreta attuazione dei diversi strumenti dello sviluppo.

Come sopra osservato, le autorità portuali sono soggetti pubblici sicuramente idonei ad assumere una parte determinante nel raggiungimento degli obiettivi di rilancio dell'economia italiana e di affermazione delle potenzialità del Mezzogiorno.

L'introduzione della norma di cui si relaziona, è dunque un atto necessario, privo di conseguenze negative per i conti pubblici, ma anzi fortemente acceleratorio dello sviluppo economico regionale e, su scala più ampia, nazionale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, alinea, dopo la parola: «Palermo,» è inserita la seguente: «Pescara,»;

b) dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«1-bis. L'autorità portuale istituita ai sensi del comma 1 nel porto di Pescara assume la denominazione di «autorità portuale di Pescara e d'Abruzzo» e comprende nella propria circoscrizione territoriale, individuata con il decreto di cui al comma 7, i porti di Giulianova, Ortona e Vasto».

