

# PROVE TECNICHE DI FEDERALISMO FISCALE PER LE OPERE INFRASTRUTTURALI IN ITALIA. IL CASO DEI PORTI ALLA LUCE DELLA PIÙ RECENTE NORMATIVA.

Oliviero Baccelli e Lanfranco Senn<sup>1</sup>

<sup>1</sup> CERTeT – Centro di Economia Regionale, Trasporti e Turismo dell'Università L. Bocconi, Via Roentgen 1, 20136, Milano

## SOMMARIO

In un contesto generale di ampio dibattito sul sistema ordinato di rapporti finanziari tra i livelli di governo, per portare a termine il disegno costituzionale di decentramento fiscale previsto dall'articolo 119 del nuovo Titolo V della Costituzione introdotto nel 2001, il legislatore nel corso delle leggi finanziarie 2007 e 2008 ha deciso di introdurre alcuni elementi di novità in merito alla gestione dell'extra gettito IVA e accise legato alle operazioni nei porti, con lo scopo di avviare una nuova politica di finanziamento delle infrastrutture per le opere portuali e relative ai collegamenti stradali e ferroviari da e per i porti.

L'obiettivo del presente lavoro è quello di ricostruire l'evoluzione di queste prime prove tecniche di federalismo fiscale, alla luce del ruolo sia delle Autorità Portuali sia delle Regioni in materia di infrastrutture, valutandone gli effetti economici in ottica sistemica. Il nuovo mix di strumenti, tributi propri (i diritti marittimi) e compartecipazione dinamica ad un gettito di tributo erariale, oltre all'evidenziazione della necessità di un forte coinvolgimento dei privati, prefigura un cambiamento radicale nel comparto portuale, possibile anticipatore di ulteriori interventi anche in altri settori infrastrutturali. Il caso del nuovo terminal container a Vado Ligure (Savona) completa il lavoro aiutando così ad evidenziare le luci e le ombre di questo nuovo modello di finanziamento di opere di interesse strategico, dove le competenze concorrenti di Stato, Regioni ed Enti Locali sono rilevanti.

## **INTRODUZIONE**

Del ruolo degli enti locali nel finanziamento delle infrastrutture di trasporto si discute sin dall'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, quando è stato inserito fra gli aspetti in cui il rapporto fra stato e regione è considerato concorrente.

Le leggi finanziarie del 2007 e del 2008 hanno introdotto interessanti elementi di novità in questo campo, anche se circoscritti alle infrastrutture e servizi a supporto della portualità e con elementi di parziale contraddizione nel corso dell'evoluzione della normativa nell'ultimo biennio.

L'obiettivo del paper è quello di ricostruire l'ampio dibattito che ha portato alla genesi di queste novità normative, evidenziando le tensioni che hanno ispirato il legislatore, che deve mediare fra interessi localistici e finalità di carattere perequativo e fra dimensioni economiche di tipo privato e di tipo pubblico.

Le innovazioni riguardano tre aspetti: un nuovo ruolo delle Autorità Portuali e delle regioni; l'estensione della logica di compartecipazione al gettito della fiscalità generale da parte dei territori; l'ampliamento degli obiettivi e delle tipologie di infrastrutture finanziabili attraverso meccanismi di cofinanziamento fra pubblico e privato.

Quest'ultimo aspetto non è da sottovalutare, infatti, grazie anche alla possibilità da parte degli enti locali di modificare radicalmente i rapporti con il sistema del credito (banche e fondi specializzati), si aprono nuove opportunità per finanziamenti con i privati di opere infrastrutturali di maggiori dimensioni economiche e con prospettive concrete di essere reali strumenti di sviluppo economico e territoriale, oltreché generatori di nuovi introiti fiscali.

Il banco di prova della nuova normativa potrebbero essere le banchine del porto di Savona, dove per fine 2008 è prevista l'apertura dei cantieri per la realizzazione di un nuovo terminal container di valenza europea, che verrà finanziato con questi nuovi criteri.

## **IL RUOLO DELLE AUTORITÀ PORTUALI NEL FINANZIAMENTO DELLE OPERE INFRASTRUTTURALI**

Le Autorità Portuali gestiscono il demanio marittimo nei principali porti italiani ed hanno compiti di programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali, di manutenzione delle parti comuni, di affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura di servizi di interesse generale. Le Autorità Portuali sono responsabili dello sviluppo infrastrutturale,

utilizzando come strumenti di pianificazione i Piano Operativi Triennali e i Piani Regolatori Portuali.

Nell'attuale situazione italiana, così come prevista dalla Legge di riforma n°84 del 1994, le Autorità Portuali agiscono sulla base del modello del landlord<sup>1</sup>, ovvero gestiscono l'infrastruttura, normalmente in capo al demanio statale, affidando la gestione dei servizi a terminalisti privati. Questo modello di gestione portuale – oltre a quello del company port, adottato unicamente nel Regno Unito, che si basa sulla totale privatizzazione del porto – sembra essere quello maggiormente in grado di coniugare gli interessi pubblici con quelli privati nel comune interesse per lo sviluppo dello scalo, sia rispetto al modello di tool port, in cui il porto continua ad erogare servizi di natura accessoria, sia, ovviamente, rispetto a quello di service port, in cui esso rimane interamente in mano pubblica.

Tuttavia, nello schema della legge 84/94, emerge con evidenza lo sbilanciamento storico della situazione italiana: mentre i rapporti tra terminalista e compagnia marittima e tra terminalista e Autorità Portuale sono riconducibili a scambi economici di servizi a fronte di tariffe o canoni, il legame tra Autorità Portuale e compagnia marittima è stato più labile, poiché gli introiti di natura fiscale pagati da queste ultime (si ricordano, in particolare, la tassa portuale di sbarco e imbarco, la tassa erariale di sbarco e imbarco, la tassa di ancoraggio) sino al gennaio 2007 sono stati incassati direttamente dallo Stato che a sua volta forniva i mezzi finanziari alle Autorità Portuali, tra cui la devoluzione della tassa di sbarco e imbarco, per realizzare e mantenere le infrastrutture che garantiscono l'accesso alle compagnie marittime e l'operatività ai terminalisti.

Il range di possibili entrate delle Autorità Portuali è stato definito dallo stesso art. 13 della Legge 84/94 che, oltre alla tassa citata e ai canoni di concessione delle aree demaniali e delle banchine comprese in ambito portuale, prevede ben poche altre fonti finanziarie, spesso sporadiche come nel caso della cessione di impianti a titolo oneroso. Occorre comunque sottolineare come tale opzione risulti coerente con l'impianto della legge 84/94 che manteneva espressamente in capo allo Stato l'attività di finanziamento della realizzazione delle opere infrastrutturali (art. 5), sollevandone dall'obbligo le Autorità Portuali.

In realtà la Legge 84/94 all'articolo 5 comma 8, permette la facoltà per le Autorità Portuali di applicare delle sopratasse per le merci sbarcate e imbarcate, ovvero degli aumenti dell'entità dei canoni di concessione.

Tali misure, a totale discrezione delle Autorità Portuali, si giustificano in presenza di elevati costi sostenuti dalle Autorità Portuali per le opere di grande infrastrutturazione. A tal proposito, il 5 novembre 2003 il Comitato Portuale di Genova ha deliberato l'istituzione di una sopratassa sulle

---

<sup>1</sup> Le definizioni dei modelli portuali qui riprese sono tratte dal rapporto "Framework for port reform" della World Bank del 2007.

merci sbarcate e imbarcate finalizzata al finanziamento di opere di interesse comune; nel corso del 2004 il gettito di tale sopratassa è stato destinato, al netto di una percentuale del 3% in favore dell'Agenzia delle Dogane per il servizio svolto, nella misura dell'80% al sostegno degli interventi riguardanti le infrastrutture civili e marittime del porto e nella misura del 20% al sostegno degli interventi di infrastrutturazione informatica del porto e dei varchi portuali. Ad oggi rimane l'unico esempio di applicazione di questa sopratassa in Italia, ma ha una rilevanza limitata in quanto si tratta di un importo annuo di circa 6 milioni di Euro per il principale porto italiano.

In un contesto di rapida evoluzione del mercato dei traffici marittimi internazionali, le Autorità Portuali rischiano di non essere in grado di rispondere appieno ai propri compiti istituzionali, sia perché caratterizzate da una dotazione finanziaria inadeguata rispetto alle proprie finalità, sia perché ancora dipendenti dalle scelte centrali dello Stato, spesso soggette al ciclo politico, sia, infine, perché costrette a cedere agli interessi dei grandi player globali del trasporto marittimo, sempre più concentrati<sup>2</sup> e in grado di determinare la fortuna di uno scalo grazie alla grande liquidità che si traduce in elevata capacità di investire.

Rispetto alle mutate condizioni del mercato, da più parti si è dunque sollevata una voce che richiede la revisione della Legge 84/94 e della connessa riforma portuale, avviando un processo che renda il porto un'espressione diretta del tessuto economico e sociale regionale e locale – avvicinando, in questo senso, ancora più il modello italiano di landlord port all'organizzazione degli scali del Northern Range – con un ruolo ancor più di primo piano per le Autorità Portuali, intese come soggetti che, pur perseguendo l'interesse pubblico aggiungendo alle competenze in materia di promozione e sviluppo delle attività portuali anche le competenze in materia di investimento e realizzazione delle opere, potrebbero a tal fine anche utilizzare strumenti di diritto privato, trasformandosi eventualmente in società di capitali, come già avvenuto, solo per citare un esempio, per le municipalizzate nel settore dei trasporti.

Tale possibilità è stata contemplata anche dall'Indagine Conoscitiva della Commissione Parlamentare che prendeva atto delle richieste avanzate dalle Autorità Portuali relative alla “piena, diretta ed effettiva partecipazione alle entrate tributarie di ogni natura (diritti doganali, IVA, eccetera) che maturano in ciascun porto, considerando tale forma di autonomia finanziaria come il solo strumento adeguato per contemplare il processo di riforma avviato con la Legge 84/94”.<sup>3</sup>

Del resto, la revisione della Legge 84/94 è in auge già da diversi anni e conferma come i tempi per una maggiore autonomia delle Autorità Portuali siano ormai maturi. Infatti, “già con l'art. 20 della Legge 342/2000 si autorizzava il Governo ad emanare un regolamento [...] volto a riformare il sistema delle tasse e dei diritti marittimi [...] nel rispetto dei seguenti criteri direttivi:

---

<sup>2</sup> I dati relativi al settore container, ad esempio, evidenziano come le prime 5 compagnie marittime controllano circa il 45% della capacità di stiva mondiale (dato riferito al 2006, fonte: UNCTAD “Review of Maritime Transport 2007”)

<sup>3</sup> Commissione IX Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei Deputati, Indagine Conoscitiva sull'Assetto del Settore Portuale, Resoconto Stenografico della Seduta di martedì 20 dicembre 2005, p. 26.

- a) semplificazione del sistema di tassazione in modo da ridurre il numero delle tasse anche mediante il loro accorpamento o soppressione;
- b) semplificazione delle procedure di riscossione;
- c) definizione della quota da attribuire al bilancio delle Autorità Portuali [...];
- d) individuazione di un sistema di autonomia finanziaria delle Autorità Portuali [...];
- e) abrogazione espressa delle norme vigenti divenute incompatibili con la nuova disciplina [...].<sup>4</sup>

Per quanto tale provvedimento non abbia mai trovato attuazione, la posizione del Governo, almeno fino al 2007, non è stata pregiudiziale al tema di una maggiore autonomia finanziaria delle Autorità Portuali, “purché questa risulti bilanciata da una adeguata perequazione tra porti più e meno ricchi, nonché dal porre in capo allo Stato un potere di verifica della coerenza degli strumenti strategici delle Autorità Portuali [...] con le linee generali di sviluppo dei trasporti e delle infrastrutture di livello nazionale”.<sup>5</sup>

Tale dichiarazione va chiaramente nella direzione del modello spagnolo in cui, a fronte di una forte spinta in direzione dell'autonomia delle Autorità Portuali, è stata creata un'apposita agenzia nazionale, il Puertos del Estado, con il compito di verificare la coerenza della pianificazione portuale regionale con le finalità di politica dei trasporti nazionali e di operare una giusta perequazione delle risorse disponibili.

Del resto, la stessa Commissione Parlamentare riconosceva che i trasferimenti da parte dello Stato per finanziare le attività di investimento siano stati significativi in passato (almeno fino al 2005) e che, pertanto, la rivendicazione di una maggiore autonomia finanziaria da parte delle Autorità Portuali non rivesta carattere quantitativo, ma vada piuttosto nella direzione di dare completezza al disegno della riforma portuale, modernizzando definitivamente il settore e rendendolo effettivamente competitivo nel nuovo mercato globale.

Il perseguimento dell'autonomia finanziaria delle Autorità Portuali ha come scopo anche l'ottenimento di risorse finanziarie commisurate all'andamento dei traffici, in modo da poter mantenere un alto livello di efficienza e di competitività rispetto ai concorrenti esteri dell'intero sistema portuale, infatti:

- Elevare la correlazione tra entrate e traffici significherebbe garantire una maggiore programmabilità degli investimenti. I traffici marittimi sono, infatti, una variabile stimabile con buona approssimazione, specialmente nel breve e medio periodo.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 27.

- Dotare le Autorità Portuali di risorse proporzionali ai traffici rappresenterebbe un forte incentivo economico all'efficienza. Aumenterebbe la convenienza per le Autorità Portuali a sviluppare progetti volti ad un effettivo sviluppo dei traffici portuali, operando in un'ottica non meramente di espansione delle aree destinate alle attività del porto (rischio legato ad una regolamentazione che attribuisca un peso eccessivamente elevato ai canoni demaniali nell'ambito delle entrate delle Autorità Portuali); bensì anche di ottimizzazione delle stesse attraverso una maggiore attenzione all'intermodalità e alla logistica e più in generale a tutti quegli aspetti che consentono di elevare la produttività delle aree portuali esistenti.
- Incrementare il peso delle voci di entrata maggiormente legate all'andamento dei traffici (come le tasse portuali) riducendo quello dei canoni concessori, permetterebbe di ripartire in modo più equo il rischio commerciale lungo tutta la filiera del trasporto marittimo. L'attuale sistema di reperimento delle risorse eccessivamente sbilanciato verso i canoni concessori, non garantisce infatti un'adeguata ripartizione dei rischi tra i diversi attori, bensì vede penalizzati i terminalisti.
- Dotare le Autorità Portuali di mezzi e strumenti per poter accedere direttamente al sistema del credito (banche e fondi specializzati) permette l'ipotesi di partnership con i privati per finanziamenti congiunti di opere infrastrutturali di maggiori dimensioni economiche e con prospettive concrete di essere reali strumenti di sviluppo economico e territoriale. Questo aspetto risulta anche rilevante quale criterio di selezione delle imprese che richiedono aree portuali in concessione, sulla base dell'articolo 18 della Legge 84 del 1994 ("Riforma dei porti"). L'articolo 18, in realtà, rimanda ad un Decreto interministeriale di attuazione in grado di individuare in modo preciso i meccanismi di selezione e controllo dei concessionari. Pur essendo trascorsi oltre quattordici anni dall'approvazione della legge quadro il decreto interministeriale a cui si fa qui riferimento non è stato ancora pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

## **LE NOVITÀ INTRODOTTE DALLA LEGGE FINANZIARIA DEL 2007: L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE AUTORITÀ PORTUALI**

La Legge Finanziaria 2007<sup>6</sup> attribuisce alle Autorità portuali nuove prerogative tese a riconoscere la autonomia finanziaria e gestionale, permettendo alle Autorità di riscuotere autonomamente le tasse erariali, la tassa di ancoraggio e altre tasse, canoni e diritti vari con i quali potranno autofinanziare gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale.

---

<sup>6</sup> Legge 27 dicembre 2006, n°296.

Tabella: Finanziaria 2007, commi inerenti il concetto di autonomia finanziaria delle Autorità portuali

<b>Art. 1, comma 982</b>
si attribuisce alle Autorità portuali nuove prerogative tese a riconoscere l'autonomia finanziaria e la razionalizzazione della spesa (...) sono attribuite a ciascuna AP, a decorrere dall'anno 2007 (...) il gettito complessivo delle tasse erariali e della tassa di ancoraggio con i quali potranno autofinanziare gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale.
<b>Art 1, comma 989</b>
Ai fini della definizione del sistema di autonomia finanziaria delle Autorità portuali, il Governo è autorizzato ad emanare un regolamento (...) volto a rivedere la disciplina delle tasse e dei diritti marittimi (...), nonché i criteri per la istituzione delle Autorità Portuali e la verifica del possesso dei requisiti previsti per la conferma o per la loro eventuale soppressione, tenendo conto della rilevanza nazionale ed internazionale dei porti, del collegamento con le reti strategiche nazionali ed internazionali, del volume dei traffici e della capacità di autofinanziamento".
<b>Art 1, comma 990</b>
Al fine del completamento del processo di autonomia finanziaria delle autorità portuali, con decreto adottato di concerto tra il Ministero dei trasporti, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle Infrastrutture, è determinata per i porti rientranti nelle circoscrizioni territoriali delle autorità portuali, <b>la quota dei tributi diversi dalle tasse e diritti portuali (IVA e accise) da devolvere a ciascuna autorità portuale</b> , al fine della realizzazione di opere e servizi previsti nei rispettivi piani regolatori portuali e piani operativi triennali, con contestuale soppressione dei trasferimenti dello Stato a tal fine.

Fonte: Legge Finanziarie del 2007

La percezione della valenza degli effetti della modifica normativa apportata dal comma 982 è evidente. Ad esempio, con riguardo al porto di Genova, se l'esercizio 2006 ha fatto registrare entrate per tasse portuali pari a quasi 17 milioni di euro, un'anticipazione dei dati a consuntivo per l'anno 2007 individua un gettito addizionale di circa 14 milioni euro, per un totale di entrate per tasse portuali riscosse pari a circa 31 milioni di euro, considerata la totale devoluzione all'autorità portuale anche del gettito della tassa erariale e della tassa di ancoraggio (non più solo il 50%), così come previsto dal art. 1 comma 982. In realtà le innovazioni principali provengono dal comma 990 dal quale ci si aspetta un rilancio degli investimenti infrastrutturali nei porti, fortemente rallentati dalla scarsità di risorse pubbliche a ciò destinate. Infatti, sommando tra loro la totalità dei diritti doganali riscossi dalle tre Agenzie delle Dogane dei porti liguri di Savona, Genova e La Spezia, il gettito fiscale complessivamente generato nel 2005 è stato di 3,954 miliardi di euro, con un incremento del 26,5% rispetto al 2002. Il ruolo dell'IVA rappresenta complessivamente, con 3,327 miliardi di euro nel 2005 pari all'84% del totale del gettito. E' evidente come l'attribuzione di pochi punti percentuali di questo gettito alle Autorità Portuali permette di ipotizzare leve finanziarie in grado di generare risorse per investimenti nell'ordine di grandezza di alcune centinaia di milioni di euro.

A riguardo, in una recente pubblicazione<sup>7</sup> tratta da una ricerca del CERTeT Bocconi per Ligurian Ports, l'Associazione che riunisce le Autorità Portuali liguri di Savona, Genova e La Spezia, si sottolinea come da un confronto con i porti europei, basato sui dati dei bilancio del 2005 delle relative Autorità Portuali, emerga che:

- nei principali porti europei le risorse per gli investimenti, a parità di movimentazione, sono mediamente più elevate che nei porti italiani;

<sup>7</sup> Baccelli O., Ravasio M. e Sparacino G. (2007), Porti Italiani. Strategie per l'autonomia finanziaria e l'intermodalità. Milano: Egea.

- nei porti europei le risorse si caratterizzano per una stabilità molto maggiore;
- nei porti europei, e in particolare in quelli spagnoli, tende a prevalere il ruolo dell'autofinanziamento, mentre è pressoché nullo nei porti italiani.

Tali aspetti hanno importanti impatti sulla capacità di sviluppo del sistema portuale italiano, e il trend di crescita negli ultimi anni dei principali competitor nel Mediterraneo e nel Nord Europa – decisamente superiore rispetto a quello italiano – non può che confermare questa affermazione.

Con l'autonomia finanziaria delle Autorità portuali il vantaggio è duplice:

- a livello locale, viene maggiormente garantita la disponibilità e regolarità di risorse per gli investimenti (con effetti positivi anche sulle possibilità di ricorso al capitale di debito da parte dei soggetti promotori in un'ottica di lungo periodo);
- a livello centrale, viene evitato un inefficiente meccanismo redistributivo, e viene ottimizzato il processo di selezione delle infrastrutture da finanziare tramite un giudizio oggettivo sui benefici effettivamente generati.

Di seguito sono sintetizzati gli aspetti principali relativi all'istituzione del fondo per il cofinanziamento di interventi e servizi portuali così come individuato dal decreto attuativo dell'art.1 del comma 990 della Legge Finanziaria 2007 predisposto dai tre Ministri competenti (Trasporti, Infrastrutture ed Economia) nell'ottobre del 2007 e controfirmato dalla Corte dei Conti solo il 27 febbraio dello stesso anno<sup>8</sup>.

Tabella: Gli aspetti relativi all'istituzione del fondo per il cofinanziamento di interventi e di servizi nei porti

<b>Art. 1</b>
Si prevede l'istituzione di un fondo, nello stato di previsione del Ministero dei trasporti, a decorrere dal 2009, al fine di agevolare la realizzazione di opere e servizi previsti nei rispettivi piani regolatori e piani triennali delle Autorità Portuali;
In fase di prima applicazione, il fondo è determinato annualmente in misura pari al 30% della differenza dell'ammontare delle riscossioni dell'IVA e delle accise, in relazione alle operazioni di importazioni nei porti rientranti nelle circoscrizioni territoriali delle autorità portuali, rispetto all'esercizio finanziario precedente all'attivazione di nuovi servizi ed infrastrutture portuali;
Le AP individuano le opere, i ministeri dei trasporti e delle infrastrutture ne valutano l'ammissibilità;
Le opere devono essere accompagnate da piani finanziari, garantiti con idonee forme fideiussorie dai soggetti gestori, che si impegnano a farsi carico di una congrua parte dell'investimento e dell'incremento dei traffici.
<b>Art 2</b>
A valere sul Fondo, per gli interventi già individuati e finanziati con decreto del Ministro dei Trasporti, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture ed il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art.1, comma 991, della legge 27 dicembre 2006, n°296, il Ministro dei Trasporti trasferirà all'Autorità Portuale competente la quota delle riscossioni IVA e delle accise, in relazione alle operazioni di importazione, <b>nella misura del 25% del loro incremento rispetto all'esercizio finanziario precedente all'attivazione dei nuovi servizi e infrastrutture</b> , per un periodo non superiore ai quindici anni e comunque nei limiti del costo complessivo dell'intervento previsto nel piano finanziario approvato, al netto della parte dell'investimento a carico dei soggetti gestori.
La quota del fondo (5%) non destinata al finanziamento delle opere specifiche è ripartita tra le autorità portuali, con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro delle infrastrutture, in coerenza con la pianificazione dello sviluppo della portualità, nonché con finalità di carattere perequativo.

Fonte: Decreto 151/T attuativo del comma 990 della Legge Finanziarie del 2007

<sup>8</sup> Il Decreto del Ministro dei Trasporti, concertato con il Ministro delle Infrastrutture e il Ministro dell'economia e della finanza, è il n°151/T del 12 ottobre 2007, che è stato registrato alla Corte dei Conti solo il 27 febbraio 2008, foglio n°140 registro 1.



In sintesi il risultato delle riforme avviate con l'approvazione del comma 990 della legge finanziaria 2007 potrebbero permettere alle Autorità Portuali di dotarsi di nuove risorse attraverso un mix di tributi propri (i diritti marittimi) e la compartecipazione dinamica ad un gettito di tributo erariale, avviando così un processo di decentramento fiscale a vantaggio di un Ente pubblico non economico come le Autorità Portuale. Sotto diversi punti di vista si può considerare una prima prova tecnica del decentramento fiscale introdotto nel 2001 col nuovo Titolo V della Costituzione. In effetti, la nuova normativa rispetta i tre principi garantiti dalla Costituzione: primo, l'autonomia finanziaria, che comporta differenze territoriali nelle prestazioni dei servizi; secondo introduce forme di perequazione; terzo, la sostenibilità complessiva della condizione complessiva dei conti pubblici, per assicurare la quale occorre un coordinamento tra i soggetti erogatori di spesa pubblica e, in esso, un ruolo di guida del governo centrale nella formazione del bilancio. In merito a questo punto è da evidenziare come il decreto attuativo preveda il trasferimento solo dell'extra-gettito dell'IVA e delle accise in relazione alle operazioni di importazione, tenendo come anno base per il calcolo del differenziale l'anno precedente all'attivazione dei nuovi servizi e infrastrutture.

Una delle principali implicazioni concrete di un effettivo regime di autonomia finanziaria delle Autorità Portuali riguarda la possibilità di un maggiore coinvolgimento dei privati negli investimenti infrastrutturali, come ben rimarcato nel decreto attuativo, tenendo conto dei seguenti aspetti:

- un quadro procedurale certo, a livello di Piano Regolatore Portuale, è condizione necessaria per l'effettiva realizzazione degli investimenti per i grandi progetti, anche grazie ad una efficace/ottimale ripartizione dei rischi di progettazione, costruzione e gestione;
- maggiori flussi di cassa certi per le Autorità portuali sono garanzia di una maggiore capacità di indebitamento delle stesse: la nuova normativa mette in primo piano banche e operatori finanziari specializzati nella gestione di nuovi rischi (di traffico e di cambio in particolare);
- l'ingresso massiccio del capitale di debito rivoluziona i piani finanziari e la redditività degli investimenti in ambito portuale: si ampliano le possibilità di coinvolgimento diretto di operatori del settore marittimo portuale negli investimenti.

Il processo di trasformazione radicale del ruolo delle Autorità Portuali deve anche porsi l'obiettivo di come alimentare di risorse (professionali, politiche e finanziarie oltreché normative) questi enti pubblici non economici.

## **IL GETTITO FISCALE DELLE ATTIVITÀ PORTUALI: IL CASO DEL TERMINAL CONTAINER DI VADO LIGURE**

Al fine di comprendere la valenza del comma 990 della legge finanziaria 2007 e gli ordini di grandezza a cui ci si riferisce parlando di gettito generato nell'ambito dei porti, qui di seguito si espone una stima del gettito fiscale ottenibile da una specifica infrastruttura. In particolare si è deciso di quantificare tale grandezza in riferimento al terminal container di Vado Ligure, infrastruttura di primario interesse a livello nazionale che verrà realizzata nei prossimi anni nel bacino portuale di Savona e che rispetta appieno i requisiti previsti dalla normativa per poter essere finanziata (inserimento nei Piani Regolatori Portuali e nei Piani Operativi Triennali, congruo investimento a carico dei soggetti gestori).

In linea di massima, il gettito fiscale generato dalle attività portuali – che è riconducibile all'insieme di diritti doganali riscossi dalle Agenzie delle Dogane competenti – si compone di due distinte categorie:

- a) i diritti marittimi (di totale competenza delle Autorità portuali a partire dal 01/01/2007):
  - taxa erariale e portuale di sbarco e imbarco;
  - taxa e soprattaxa di ancoraggio.
- b) gli altri diritti doganali (di competenza dello Stato, laddove non attribuiti al bilancio della Comunità Europea):
  - IVA all'importazione;
  - dazi;
  - accise ecc.

Sulla base delle elaborazioni del CERTeT Bocconi<sup>9</sup>, i diritti doganali complessivamente riscossi dalle Agenzie delle Dogane di Genova, La Spezia e Savona ammontavano nel 2005 a 3,953 miliardi di euro, così composti: circa 51 milioni di diritti marittimi, 570 milioni di dazi e oltre 3,2 miliardi di euro di IVA.

Data la rilevanza del suo gettito, è opportuno fornire qualche elemento aggiuntivo che aiuti a comprendere il funzionamento dell'Iva e i molteplici aspetti che ne caratterizzano la riscossione. Tre aspetti, in particolare, sembrano poter influenzare il gettito Iva accertato e riscosso nei tre porti:

- non tutte le merci sbarcate nei porti vengono contestualmente sdoganate, bensì parte di esse pagano i diritti doganali in altre province che non sono quelle liguri;

---

<sup>9</sup> Baccelli O., Ravasio M. e Sparacino G. (2007), *Porti Italiani. Strategie per l'autonomia finanziaria e l'intermodalità*. Milano: Egea.

- la procedura cosiddetta di “dichiarazione di intento” concessa agli operatori di import-export fa sì che l’Iva effettivamente incassata dalle Agenzie delle Dogane sia inferiore all’Iva teoricamente dovuta sulle merci importate;
- il fatto che una percentuale rilevante delle merci destinate ai mercati di consumo del Nord Italia transiti dagli scali del Nord Europa, si configura come una perdita di gettito Iva certamente delle Agenzie delle Dogane competenti nelle province dove i porti italiani sono localizzati, ma in parte (come verrà meglio spiegato nel seguito) anche dello Stato nel suo complesso.

Parte delle merci sbarcate dalle navi si limitano a transitare dai porti “allo stato estero” con documento di garanzia. Questo implica il fatto che le operazioni di sdoganamento non avvengano presso la dogana del porto bensì presso dogane localizzate in sedi più funzionali alle esigenze degli importatori. Queste sedi si trovano nelle Regioni che confinano con la Liguria, in prossimità delle aree a maggiore intensità di consumo e là dove vi è la dotazione di strutture logistiche avanzate che permettano di rendere più efficiente il processo di distribuzione della merce (come gli interporti): è il caso di Rivalta Scrivia in Piemonte, Milano in Lombardia e Bologna in Emilia Romagna. Altre volte, seppure in misura ridotta, quando le merci sono destinate ai mercati esteri, le operazioni di sdoganamento vengono effettuate al di là dei confini nazionali. Questo fenomeno, la cui quantificazione richiederebbe una dedicata e rigorosa analisi presso gli importatori e presso gli uffici doganali centrali, va tenuto in stretta considerazione. La sua esistenza, infatti, fa sì che gli importi Iva indicati precedentemente sottostimino in una qualche misura il gettito fiscale effettivamente generato dalle attività portuali.

Il secondo aspetto è quello relativo alla possibilità, concessa agli operatori di import-export (sulla base del testo unico sull’Iva del 1972) di ricorrere alla c.d. “dichiarazione di intento”. In sostanza, l’Iva non è dovuta contestualmente alle operazioni di sdoganamento, bensì confluisce in una “camera di compensazione” dove confluisce contemporaneamente anche il credito d’imposta relativo alle operazioni che lo stesso soggetto compie in esportazione verso i Paesi terzi. Al termine dell’anno fiscale, il soggetto verserà all’erario la differenza tra l’Iva all’importazione dovuta e il credito d’imposta maturato. Di conseguenza, una corretta quantificazione del gettito Iva generato dalle attività portuali non può prescindere da una valutazione delle caratteristiche commerciali del porto: là dove operano soggetti con una spiccata vocazione all’esportazione (Genova e La Spezia) largo sarà il ricorso alla dichiarazione di intento, maggiore sarà il credito d’imposta registrato e, in definitiva, inferiore sarà l’Iva netta riscossa dall’Agenzia delle Dogane.

Gli importi Iva qui indicati si riferiscono a quello che tecnicamente viene definito “codice 405”, ovvero l’Iva complessivamente accertata dalle Agenzie delle Dogane sulle operazioni di importazione dai Paesi terzi, al lordo dei meccanismi di compensazione relativi alle dichiarazioni di intento. A titolo esemplificativo, nel 2005, gli importi a compensazione dell’Iva codice 405 sono

stati: 677,2 milioni di euro a Genova, 326,8 milioni a La Spezia e 72,9 milioni a Savona. A Genova e La Spezia, dove la quota di esportazioni sul totale dei traffici è superiore, l'Iva effettivamente incassata dalle Agenzie delle Dogane si riduce di quasi il 40% rispetto a quella accertata per le operazioni di importazione. A Savona, il fatto che i traffici siano rappresentati in buona parte da petrolio greggio, carbone, prodotti ortofrutticoli, carni refrigerate e più in generale prodotti destinati al consumo definitivo e non alla lavorazione e successiva esportazione, fa sì che l'Iva codice 405 non sia molto distante dall'Iva effettivamente incassata: 673 milioni di euro contro 600 milioni.

L'ultimo aspetto riguarda le merci che, sebbene destinate ai mercati di consumo localizzati nel Nord Italia, scelgono di transitare non dai porti liguri, o più in generale dai porti del nord Italia, bensì dai porti del Nord Europa. Questo si configura come una perdita di gettito per lo Stato sotto almeno due punti di vista: quello dei dazi e quello dell'Iva.

La normativa tributaria europea definisce espressamente che i diritti di confine – e quindi i dazi – siano riscossi dal Paese in cui le merci vengono immesse all'interno del territorio comunitario. Tale riscossione confluisce per il 25% nelle casse del Paese in questione, per il restante 75% confluisce, in qualità di "risorsa propria", nelle casse comunitarie.

Il discorso della perdita di gettito Iva è, al contrario, più complesso. In linea teorica, infatti, l'Iva è contraddistinta dal principio della territorialità. L'art. 67, commi 1 e 2, del D.P.R. n. 633/1972 contiene un'elencazione di operazioni, definite come importazioni (soggette a Iva), aventi per oggetto beni, introdotti nel territorio dello Stato, provenienti da Paesi o territori "terzi" e che non siano già stati immessi in libera pratica in un altro Paese membro. Tuttavia, nelle ipotesi in cui i beni siano destinati a proseguire tal quali verso altro Stato membro, l'imposta non è dovuta a condizione che i soggetti interessati siano in grado di provare l'effettiva destinazione dei beni. Ancora una volta, dunque, l'effettiva portata del fenomeno appare di difficile quantificazione. Quel che è certo è che, vista l'attuale configurazione del commercio mondiale, con operatori di import-export internazionali dotati di centri di stoccaggio centralizzati a livello europeo dai quali vengono distribuite le merci nei diversi Paesi comunitari, parte della merce destinata all'Italia ma sbarcata nei porti del Nord Europa sarà soggetta al pagamento dell'Iva in altro Stato estero, configurando una perdita per le casse dello Stato italiano.

E' chiaro comunque, come un elemento decisivo di sviluppo dei gettiti IVA riscossi in ambito portuale potrà essere rappresentato dall'implementazione rapida ed efficace dei programmi sperimentali avviati in Liguria in materia di presentazione elettronica da parte degli operatori della documentazione rilevante dal punto di vista doganale in anticipo rispetto all'arrivo della nave in porto. Ciò garantirebbe un vantaggio competitivo importante rispetto ad altre realtà territoriali, mettendo a disposizione degli spedizionieri uno strumento in grado di velocizzare le formalità e i pagamenti di carattere doganale e, inoltre, una migliore programmazione da parte del terminalista delle operazioni di movimentazione dei contenitori da assoggettare ad eventuale verifica.

Restringendo il campo d'analisi ad uno specifico terminal portuale, quale il nuovo terminal container di Vado Ligure, qui di seguito viene presentata, sulla base delle specifiche progettuali, che prevedono un contributo pubblico di circa 300 milioni di Euro in affiancamento dei soggetti privati che gestiranno l'opera in concessione e che investiranno direttamente 150 milioni di Euro. Le ipotesi del gettito qui evidenziate sono relative al valore che potrebbe essere riscosso annualmente in un orizzonte temporale che va dal 2011 (data di consegna del primo lotto) al 2021 (data in cui è prevista l'entrata a regime del terminal)<sup>10</sup>. Nel calcolo non sono state considerate né le accise né tanto meno i dazi:

- Relativamente alle prime, infatti, dal momento che l'accertamento avviene a livello provinciale, risulta eccessivamente oneroso ricostruire la corretta corrispondenza tra gettito e traffici portuali.
- I dazi, al contrario, sono stati esclusi per il fatto che si configurano come una risorsa propria della Commissione Europea e pertanto sono di competenza dello Stato esclusivamente per il 25%; oltre a ciò, la complessa articolazione normativa in materia avrebbe necessariamente richiesto una stima del gettito solo di massima, ovvero potenzialmente fuorviante.

I numeri che emergono sono chiaramente delle stime, frutto di elaborazioni del CERTeT Bocconi e supportate da indicazioni precise provenienti dall'Agenzia delle Dogane, dai terminal e dall'Ufficio Italiano Cambi, oltreché dalle analisi della normativa esistente in materia di diritti marittimi e sono basati sulle indicazioni che emergono dai piani proposti dal soggetto vincitore della gara di project finance, cioè il consorzio APM Terminal (società terminalistica del Gruppo Maersk, leader mondiale nel settore dei traffici container marittimi), Grandi Lavori Fincosit e Technital, che ha firmato la convenzione con l'Autorità Portuale e gli Enti Locali competenti nel febbraio del 2008.

L'entrata in esercizio del nuovo terminal container da 750 mila Teu a Vado Ligure, garantirebbe, dopo l'entrata a regime prevista per il 2021, un maggior gettito per lo Stato (posto che i nuovi traffici siano incrementali rispetto agli attuali, e non siano sottratti ad infrastrutture nazionali preesistenti) di 546,379 milioni di euro all'anno. Di questo valore, 6,379 milioni corrispondono a maggiori diritti marittimi e 540 milioni a maggiore gettito Iva. Tali risultati sono stati raggiunti tenendo in considerazione le peculiarità commerciali del nuovo terminal, porta privilegiata della Maersk per i traffici tra l'Estremo Oriente e il Centro Europa.

Questo aspetto, unitamente al trend di crescita del tonnellaggio all'importazione osservato negli anni recenti, ha portato a ritenere plausibile l'ipotesi che il 45% dei Teu complessivamente movimentati siano da considerarsi pieni allo sbarco, ovvero una quota superiore alla media osservata attualmente nei terminal container liguri esistenti (circa 35%).

---

<sup>10</sup> Baccelli O. e Sparacino G. (2007), Gli investimenti nei porti: impatti economico sociali e gettito fiscale generato. Il caso del terminal container di Vado Ligure. Management delle Utilities.

Tabella: Stima del gettito fiscale annuo previsto dal Terminal Container di Vado Ligure

<b>Traffico</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>2021</b>
Movimentazione (Teu)	450.000	550.000	750.000
Teu pieni allo sbarco	202.500	247.500	337.500
Navi ai fini del pagamento della tassa di ancoraggio	63	77	105
<b>Valori di calcolo</b>			
Tassa portuale di sbarco e imbarco (€/ton)	0,46481	0,46481	0,46481
Tassa erariale di sbarco e imbarco (€/ton)	0,19367	0,19367	0,19367
Tassa di ancoraggio (€ annuali per l'intero terminal)	€ 1.220.690	€ 1.491.954	€ 2.034.483
Valore della merce (€/Teu)	€ 8.000	€ 8.000	€ 8.000
Aliquota IVA	20%	20%	20%
<b>Gettito fiscale</b>			
Tassa portuale di sbarco e imbarco	€ 1.840.313	€ 2.249.271	€ 3.067.188
Tassa erariale di sbarco e imbarco	€ 766.794	€ 937.192	€ 1.277.990
Tassa di ancoraggio	€ 1.220.690	€ 1.491.954	€ 2.034.483
Gettito IVA all'importazione	€ 324.000.000	€ 396.000.000	€ 540.000.000
<b>TOTALE</b>	<b>€ 327.827.796</b>	<b>€ 400.678.418</b>	<b>€ 546.379.661</b>

Fonte: Baccelli O. e Sparacino G. (2007)

E' da evidenziare come l'Autorità Portuale di Savona abbia sottoscritto un protocollo di intesa con il comune di Vado per la devoluzione dell'80% delle tasse di ancoraggio generate dal nuovo terminal per dieci anni quale compensazione per interventi di riqualificazione urbanistica e compensazione sociale.

Dalle stime effettuate, emerge come la realizzazione di investimenti in ambito portuale, peraltro indispensabili allo stesso rilancio del sistema portuale italiano in particolare nel Nord Italia, permetterebbe anche di dirottare parte dei traffici che oggi, seppur originanti o diretti a destinazioni italiane, si servono di scali esteri anziché nazionali, garantendo così un rilevante incremento – sotto certe condizioni – di alcune voci di gettito fiscale, l'IVA in particolare.

Si comprende pertanto come il ricorso al federalismo fiscale dei porti, che comporta una riduzione dei trasferimenti statali di settore, consentirebbe di finanziare parte dei principali interventi necessari in ambito portuale, selezionati in base a logiche di mercato. Infatti, l'opera finanziata attraverso questo modello deve essere cofinanziata da privati ed il meccanismo di generazione dei flussi di ricavi per l'Autorità Portuale necessari per ripagare il finanziamento deve essere validato dai intermediari finanziari specializzati, che a loro volta devono essere in grado di gestire i rischi specifici di questa attività e fornire idonee forme fideiussorie, non potendo contare su garanzie patrimoniali delle Autorità portuali.

Nel corso della seconda metà del 2008 è prevista la predisposizione da parte dell'Autorità Portuale di Savona di un bando di gara per la ricerca del soggetto finanziario, che intende affiancare l'Autorità Portuale nel finanziamento della quota parte pubblica per il completamento del terminal

container di Vado Ligure. A garanzia del finanziamento concesso saranno dati i flussi generati dal 25% dell'extragettito IVA, in relazione alle operazioni di importazione, come previsto dalle nuove normative.

## **IL NUOVO RUOLO DELLE REGIONI PREVISTO DALLA LEGGE FINANZIARIA 2008**

In un contesto generale di ampio dibattito sul sistema ordinato di rapporti finanziari tra i livelli di governo, per portare a termine il disegno costituzionale di decentramento fiscale introdotto con il nuovo Titolo V della Costituzione introdotto nel 2001<sup>11</sup>, il legislatore nel corso della finanziaria 2008<sup>12</sup> ha deciso di introdurre alcuni elementi di novità in merito alla gestione dell'extra gettito IVA e accise legato alle operazioni nei porti. Le innovazioni rispetto alla normativa del 2007 riguardano cinque aspetti:

- Un nuovo ruolo delle Regioni;
- L'estensione dell'ambito di riferimento delle riscossioni, inserendo anche gli interporti;
- Definizione dell'anno di riferimento per il calcolo dell'extra-gettito;
- Assenza della necessità di esplicito coinvolgimento dei privati nel finanziamento delle opere;
- Ampliamento degli obiettivi e delle tipologie di infrastrutture finanziabili.

Il combinato disposto di 4 commi (art. 1 commi 247-250) della legge finanziaria comporta l'attribuzione alle Regioni, a decorrere dal 2008, dell'incremento delle riscossioni dell'imposta sul valore aggiunto e delle accise relative alle operazioni di importazione nei porti e negli interporti, per il finanziamento di investimenti per il potenziamento della rete infrastrutturale e dei servizi nei porti.

---

<sup>11</sup> Si veda, ad esempio il Disegno di Legge Delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 Agosto 2007 dal titolo "Per l'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione", la cui discussione in Parlamento non è stata portata a termine nel corso della legislatura, ma in ogni caso è stato promosso contemporaneamente alla legge finanziaria qui discussa.

<sup>12</sup> Legge 24 Dicembre 2007, n. 244

Tabella: Legge Finanziaria 2008, gli aspetti generali relativi all'istituzione del fondo per il finanziamento di interventi e di servizi nei porti e nei collegamenti stradali e ferroviari per i porti

<b>Art 1, comma 247</b>
Per il finanziamento di investimenti per il potenziamento della rete infrastrutturale e dei servizi nei porti e nei collegamenti stradali e ferroviari nei porti, con priorità per i collegamenti tra i porti e la viabilità stradale e ferroviaria di connessione, è attribuito alle regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano l'incremento delle risorse dell'imposta sul valore aggiunto e delle accise relative alle operazioni nei porti e negli interporti.
<b>Art. 1, comma 248</b>
La quota spettante alle regioni è computata, a decorrere dall'anno 2008, a condizione che il gettito complessivo derivante dall'imposta sul valore aggiunto e dalle accise sia stato almeno pari a quanto previsto nella Relazione previsionale e programmatica, con riferimento all'incremento delle riscossioni nei porti e negli interporti di ciascuna regione rispetto all'ammontare dei medesimi tributi risultante dal consuntivo dell'anno precedente.
<b>Art 1, comma 249</b>
A tal fine è istituito, nello stato di previsione del Ministero dei Trasporti, a decorrere dal 2008, un fondo per il finanziamento di interventi e di servizi nei porti e nei collegamenti stradali e ferroviari per i porti. Il fondo è alimentato dalle somme determinate ai sensi del comma 247 al netto di quanto attribuito allo specifico fondo dal decreto del Ministero dei Trasporti, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e con il Ministro dell'economia e delle finanze di attuazione dell'art.1, comma 990, della legge 27 dicembre 2006, n°296 (legge finanziaria 2007).
Il fondo è ripartito con decreto del Ministro dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministero delle Infrastrutture, sentita la Conferenza permanente tra lo Stato e le Regioni, al netto della quota di gettito eventualmente già spettante alla Regione o Provincia autonoma a norma dei rispettivi statuti. A ciascuna Regione spetta comunque l'80% dell'incremento delle riscossioni nei porti nel territorio regionale.
<b>Art 1, comma 250</b>
Con decreto del Ministro dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro delle Infrastrutture, sono definite le modalità attuative della partecipazione alle riscossioni dei tributi erariali e del trasferimento del fondo, nonché i criteri per la destinazione delle risorse e per il monitoraggio degli interventi.

Fonte: Legge Finanziarie del 2008

Ai sensi del comma 249, la Conferenza Stato – Regioni<sup>13</sup> ha ritenuto di approvare che il riparto dell'intera dotazione del fondo sia effettuato previa valutazione di fattibilità tecnico-economica dei programmi pluriennali di intervento delle regioni e delle province autonome, con particolare attenzione all'analisi dei costi e dei benefici attesi e della coerenza con gli obiettivi strategici del Piano Generale della Mobilità, degli atti di pianificazione vigenti e dei programmi di cui all'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n°443 (Legge Obiettivo), individuando altresì gli interventi finanziati.

Inoltre, la normativa sottolinea, così come già nel comma 991 della finanziaria 2007, la possibilità di finanziare investimenti dedicati ai servizi in grado di migliorare l'efficienza delle attività portuali, ad esempio promuovendo iniziative per il sostegno all'intermodalità o per il miglioramento delle procedure di controllo per la sicurezza o ai fini doganali.

Nel corso della legislatura conclusasi nell'aprile del 2008 il Parlamento non è stato in grado di approvare i decreti attuativi, nonostante il Ministro dei Trasporti avesse predisposto una bozza avanzata dei decreti e che questa bozza fosse già stato discussa nell'ambito della Conferenza Stato – Regioni e fosse già stato avviato un lungo confronto con Assoporti, anche perché l'insieme dei commi qui considerati (dal 247 al 250), presenta rilevanti problemi in merito alle procedure di determinazione e di ripartizione del fondo. Infatti, il calcolo dell'extra-gettito IVA e accise è basato

<sup>13</sup> Atto n°73 del 20 marzo 2008.



sull'incremento anno per anno ed è riferito alle importazioni definitive (e non rispetto all'anno precedente al completamento dell'infrastruttura finanziata, e alle operazioni relative alle importazioni indipendentemente dall'essere definitive, come previsto nella finanziaria 2007). La ripartizione del fondo veniva ipotizzata in modo particolarmente complesso, infatti le regioni e le province autonome, tenendo conto dei programmi degli interventi formulati dalle autorità portuali e dei propri programmi infrastrutturali, avrebbero dovuto presentare, anche d'intesa tra loro, ai Ministri dei Trasporti e delle Infrastrutture i programmi di interventi da finanziare, anche su base pluriennale (non superiore ai quindici anni). La realizzazione degli interventi nei porti rientranti nelle circoscrizioni territoriali delle autorità portuali sarebbe demandata alla autorità portuale competente, previa stipula di specifica convenzione con la regione competente.

La normativa relativa al finanziamento delle opere infrastrutturali così come prevista dalla finanziaria 2008 evidenzia due principali problemi:

- 1) Non fornisce certezze in merito ai valori complessivi e alla tempistica di spesa, in quanto l'extra-gettito deve essere superiore rispetto a quello previsto nell'ultima Relazione previsionale Programmatica approvata e pertanto è soggetto al duplice rischio derivante da fluttuazioni dei traffici in volumi ed in valore su scala nazionale e ad indicazioni previsionali di tipo politico a livello centrale, entrambe di non facile prevedibilità.
- 2) Sottolinea come debbano essere le Regioni ad effettuare le scelte in materia di infrastrutture portuali finanziate con questo fondo, costringendo le Autorità Portuali ad un ruolo secondario, nonostante la normativa di riforma dei porti (Legge 84/94) preveda già esplicitamente un raccordo fra Autorità Portuali e Regioni in tema di opere infrastrutturali in quanto il Piano Regolatore Portuale deve essere sottoposto ad approvazione da parte delle Regioni. In sintesi, si propone di inserire procedure e criteri di riparto che appaiono contrari allo spirito complessivo delle normative in materia di Autonomia Finanziaria delle Autorità Portuali approvate nella finanziaria precedente.

L'inversione di tendenza più rilevante rispetto alla Legge Finanziaria 2007 riguarda il ruolo delle Regioni rispetto alle singole Autorità Portuali e non più sulla singola opera portuale, ma sul complesso sistema di infrastrutture anche stradali e ferroviarie che permettono di incrementare la competitività di un porto. Questi aspetti potrebbero essere interpretati come un'anticipazione di quelle che probabilmente saranno le nuove fonti di finanziamento delle Regioni per le politiche di bilancio territoriali per avviare i complessi procedimenti previsti dall'art.119 del Titolo V della costituzione in materia di decentramento fiscale. E' chiaro che debbano però essere risolti i nodi relativi alle competenze che attualmente paiono rendere particolarmente complesso e delicato il rapporto fra Regioni ed altri Enti, fra cui in primis le Autorità Portuali.

In ogni caso, l'autonomia finanziaria degli Enti Locali costituisce uno degli elementi fondamentali per l'autonomia politica ed uno dei presupposti per la concreta responsabilizzazione dei livelli di governo del territorio, con la conseguenza che autonomia e responsabilità finanziaria non possono essere disgiunte perché, quando tale connubio non risulta garantito, è quasi matematico che non si abbia sufficienza di risorse. Pertanto per migliorare l'efficienza della dotazione infrastrutturale regionale e per evitare l'insorgere e il perdurare di conflitti e il palleggiamento delle responsabilità finanziarie sulle materie di rilevante interesse nazionale (come i porti) è necessario ricorrere ad una concertazione e codeterminazione fra Stato e Regioni sulle manovre finanziarie e fiscali.

E' interessante notare come nella stessa seduta della Conferenza Stato – Regioni<sup>14</sup>, la Regione Liguria, cioè la stessa Regione che ha fortemente sostenuto le modifiche introdotte nella Legge Finanziaria 2008 per un maggior ruolo delle Regioni, ha visto approvare la propria richiesta di riclassificare come strade statali alcuni dei principali tratti di viabilità ricadenti nelle Province di La Spezia, Genova e Savona, che nel 2000 erano stati trasferiti alla Regione Liguria. Si tratta in particolare di ampi stralci dell'Aurelia, fra l'altro nelle parti di collegamento fra la rete autostradale e i principali porti, come ratificato nel protocollo d'Intesa tra il Ministero delle Infrastrutture, il Presidente della Regione Liguria, il presidente dell'ANAS e rappresentanti delle tre province coinvolte del 10 marzo 2008<sup>15</sup>.

Il risultato, per alcuni versi paradossale, è quello di giungere al risultato che l'evoluzione normativa ha portato la Regione Liguria a disporre di nuove fonti di finanziamento specifiche per i collegamenti stradali per i porti, ma allo stesso tempo, utilizzando il principio della reversibilità, ha deciso di ricondurre all'Ente Nazionale Strade (ANAS), tutte le principali strade che potrebbero essere finanziate da questa nuova normativa. In sintesi è avvenuto uno scambio di ruoli, lo Stato è passato da finanziatore a gestore e la Regione da gestore a possibile finanziatore.

---

<sup>14</sup> Atto n°72 del 20 Marzo 2008.

<sup>15</sup> Con la firma del protocollo è stata avviata la procedura di riclassificazione delle strade Statali 1 Aurelia., 29 del Colle di Cadibona, 30 della Val Bormida e 62 della Cisa che nel 2001, a seguito della Legge Bassanini che aveva introdotto il cosiddetto federalismo stradale – erano state cedute dall'ANAS alla Regione Liguria e successivamente da queste alle Province. AL termine dell'iter procedurale di trasferimento, già completato nel corso della primavera del 2008, all'ANAS è stata nuovamente affidata la responsabilità della gestione e della manutenzione di queste arterie che, nel loro complesso hanno un'estensione di 261,4 km.

## CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Il lavoro ha come obiettivo quello di avviare una prima riflessione sulle opportunità e sugli aspetti problematici aperti dalle prospettive di finanziamento delle infrastrutture di trasporto utilizzando le forme di federalismo fiscale introdotte dalle leggi finanziarie del 2007 e 2008.

E' evidente che le considerazioni sono di tipo preliminare, in quanto l'ambito di applicazione della normativa previsto dal comma 990 della legge finanziaria 2007 previsto sino ad ora è riferibile solo ad un unico progetto pilota e i decreti attuativi per il completamento delle modifiche previste dalla legge finanziaria del 2008 sono ancora in una fase di confronto a livelli interministeriali e fra Stato e Regioni.

In linea generale è da guardare con molto favore queste possibilità, a condizione tuttavia che alle forme di maggiore autonomia siano effettivamente collegati guadagni di efficienza per le comunità locali e nazionali, in termini di accelerazione degli iter di approvazione, progettazione e realizzazione degli interventi, di maggior adattamento delle forme di intervento pubblico decentrato alle preferenze locali differenziate, evidenziate anche dal rapporto con i privati, della miglior gestione delle esternalità positive a vantaggio delle comunità locali che sostengono i costi indiretti del completamento di alcune opere. E' necessario, quindi, trovare soluzioni concrete che permettano di disporre di procedure e criteri certi e facilmente programmabili: questi due aspetti appaiono, in realtà, del tutto trascurati dal legislatore nel predisporre la normativa inserita nella finanziaria 2008. Inoltre, dato anche il maggior coinvolgimento degli operatori privati è assolutamente indispensabile poter disporre di un quadro normativo e contrattuale che fornisca il minor numero di incertezze possibili, al fine di ripartire in modo chiaro i rischi fra pubblico e privato, con il preciso intento di ridurre il costo medio ponderato del capitale per queste iniziative.

E' inoltre opportuno che le Regioni interessate offrano garanzie sul lato di un'efficiente gestione delle funzioni attribuite, tenendo conto anche della necessità, eventualmente per un periodo predeterminato, di ipotizzare la possibilità di considerare il principio della reversibilità. Si deve cioè tener conto che l'effettivo esercizio delle funzioni attribuite alle Autorità Portuali e alle Regioni deve essere attentamente monitorato, e in presenza di un'incapacità di svolgere le funzioni assegnate si devono prevedere meccanismi che riconducano le Autorità Portuali e le Regioni inadempienti nella funzione data nell'ambito delle competenze del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti o società ad esso collegate (ad esempio ANAS o RFI). Questo aspetto consente anche l'importante esercizio della sperimentazione; funzioni che si dimostrassero effettivamente meglio gestite a livello di Autorità Portuale potrebbero, sulla base del principio di sussidiarietà, essere successivamente devolute dalle Regioni all'Autorità Portuale o viceversa, tenendo conto delle

specificità e dell'eterogeneità delle caratteristiche e degli scenari prospettici delle realtà portuali italiane.

Dato che la competizione tra porti si gioca sempre più a livello di territorio e non di singolo terminal, con le nuove normative particolare rilevanza viene ad assumere l'attività di indirizzo e di responsabilizzazione delle Autorità Portuali nel promuovere iniziative legate allo sviluppo del territorio portuale, in collaborazione e coordinamento con le altre istituzioni, locali, nazionali e comunitarie, nel relazionarsi con gli operatori globali e nel valorizzare le fonti di finanziamento delle attività e delle infrastrutture portuali e retroportuali.

In questo contesto le Autorità Portuali italiane dovranno essere messe nelle condizioni di poter disporre di strumenti organizzativi e gestionali, come accade nelle altre realtà portuali europee più evolute, auspicabilmente anche attraverso forme di accorpamento delle realtà con scenari di sviluppo limitati. Inoltre, appare sempre più urgente l'esigenza di porre fine alle incertezze normative che caratterizzano le attività delle Autorità portuali a causa della mancata approvazione di decreti attuativi e di regolamenti (regolamento di riforma delle tasse e dei diritti marittimi, decreto attuativo dell'art. 18 della legge 84/94 in merito al rilascio delle concessioni, ai regolamenti di dettaglio del decreto interministeriale attuativo del comma 990 della legge finanziaria 2007 e i decreti attuativi della normativa prevista dall'art.1 commi 247-250 della finanziaria 2008, solo per citare i principali vuoti legislativi rimarcati nel presente lavoro).

Sono ancora evidenti alcuni tasselli che devono essere perfezionati nel complesso mosaico procedurale per potenziare, pianificare e costruire le infrastrutture portuali attraverso forme di federalismo fiscale, ma è ancor più evidente come sia necessario evitare ulteriori ritardi nel completamento del quadro politico e regolatorio, che rischiano di minare la competitività dell'unico comparto di eccellenza internazionale del sistema Italia nel settore dei trasporti, facendo venire meno quel ruolo di leader a livello Mediterraneo che sarebbe naturale.

## BIBLIOGRAFIA

Asian Development Bank, (2000) *Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure – Ports*, Manila.

Autorità Portuale di Genova, (2006) Relazione del Presidente, *Costruiamo insieme il porto di domani*, Genova

Autorità Portuale di Genova (2008) *Piano Operativo Triennale 2008-2010*, Genova

Autorità Portuale di Savona (2007) *Piano Operativo Triennale 2008-2010*, Genova

Autorità Portuale di Marsiglia (2005), *Risultati e attività del porto nel 2005*, Marsiglia.

ATENCO (2001), *Analysis of the cost structures of the main TEN ports*, Project funded by the European Commission under the transport RTD Programme of the 4<sup>th</sup> Framework Programme.

Baccelli O., Ravasio M. e Sparacino G, *Porti Italiani. Strategie per l'autonomia finanziaria e l'intermodalità*. (Egea 2007).

Baccelli O., (2001) *La mobilità delle merci in Europa. Potenzialità del trasporto intermodale*, EGEA, Milano

Baccelli O., (2003) *I traffici marittimi di container da e per l'Italia. Considerazione sulla competitività dei principali porti italiani*, in “Trasporti – Diritto, economia e politica”, rivista scientifica edita dall'Università di Trieste, n° 91

Baccelli O., (2003) *La promozione del trasporto intermodale come strumento di politica ambientale* in Senn L., Percoco M, “Trasporti e sostenibilità ambientale”, EGEA, Milano

Beria P., Ponti M. (2008) *The role of regulation in financing transport infrastructures in Italy*, paper presentato alla Third International Conference on Funding Transport Infrastructure, Parigi, giugno.

CENSIS (2006), *Rapporto sull'economia del Mare. Crescita economica, capitale umano e tutela dell'ambiente nel cluster marittimo italiano*, edizione FrancoAngeli, pagg. 36-46.

Commissione IX Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei Deputati, (2005) *Indagine Conoscitiva sull'Assetto del Settore Portuale*, Resoconto Stenografico della Seduta di martedì 20 dicembre, p. 26.

Cour des Comptes (2006), *Les ports français face aux mutations du transport maritime: l'urgence de l'action*, juillet, Paris

De Antoni F., Manca D. (2004) *Iva e dogane: territorialità delle operazioni. Presupposti normativi, procedure, casi e modulistica*, IPSOA, Milano

European Sea Ports Organization (ESPO) (2005), *Factual Report on the European port sector 2004-2005*, Bruxelles.

Ferrari, Parola, Morchio (2006), *Southern European ports and the spatial distribution of EDC in Maritime Economics&Logistics* n°8-2006, pag 60-81.

Giarda P., (2006) *Titolo V e federalismo fiscale*, sintesi dei risultati del gruppo di lavoro sul federalismo fiscale del Ministero dell'economia e delle finanze, dicembre, Roma

- Gorla G. e Percoco M. (a cura di), *Politica ambientale reti e territorio*, Egea, Milano, 2005.
- Lombardi L. (2005) *Manuale di tecnica doganale e commercio estero*, Franco Angeli.
- Milotti A., Patumi N., (2008) The “value capture” as a method to fund transport infrastructure: a comparison of three cases, paper presentato alla Third International Conference on Funding Transport Infrastructure, Parigi, giugno.
- Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (2006), *Piano per la logistica*, Roma
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2005), *Relazione delle attività delle Autorità Portuali 2004*
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, (2006) *Conto Nazionale per le Infrastrutture ed i Trasporti*, Roma
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, (2006) *Programma triennale opere marittime 2006-2008*, Roma
- Musso E., Ferrari C., Benacchio M., (2006) *Port Investment: Profitability, Economic Impact, Financing, Port Economics*, Research in Transportation Economics, Volume 16, pp. 171-218, Elsevier.
- Nisio, A. (2004), *Le Autorità Portuali: il passaggio dalla gestione alla regolazione dei porti*, Cacucci, Bari.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *Making federalism work in Italy*, Economics department working paper n°590 del Dicembre 2007, Parigi.
- Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) (2005), *International Trade Statistics 2005*
- Senn L., Percoco M., (2003) *Trasporti e sostenibilità ambientale*, EGEA, Milano
- Senn L., Ravasio M., (2001) *Investire in Infrastrutture – La Convenienza Economica dei Progetti di Trasporto*, EGEA
- Senn L. (a cura di), *Il ruolo dei trasporti nello sviluppo del Mezzogiorno*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano, 1994.
- Tebaldi M. (1999) *La politica dei trasporti* Il Mulino, Bologna
- Ufficio Italiano Cambi (UIC) (2005), *Sintesi dei risultati dell'indagine campionaria sui costi del trasporto internazionale di merci*, Roma
- Ufficio Italiano Cambi (UIC) (2004), *Manuale della bilancia dei pagamenti e della posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia*, Roma
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2004), *Assessment of a seaport land interface: an analytical framework – Report by the UNCTAD Secretariat*, Geneva
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Review of Maritime Transport 2004- 2005 - 2006 e 2007– Report by the UNCTAD Secretariat*, Geneva
- Vickerman R. W., *Infrastructure and Regional Development*, Pion Limited, London, 1991.

Wiegmans B.W., Nijkamp P., Rietveld P.; Ubbels B., (2002) *Investments in Container Terminals: Public Private Partnerships in Europe*, International Journal of Maritime Economics, Volume 4/1, pp.1-19.

World Bank (2007) *“Framework for port reform”*, Washington