

Camera dei Deputati

**Legislatura 19
ATTO CAMERA**

Sindacato Ispettivo

RISOLUZIONE IN COMMISSIONE : 7/00038
presentata da **FRIJIA MARIA GRAZIA** il **27/01/2023** nella seduta numero **44**

Stato iter : **IN CORSO**

COFIRMATARIO	GRUPPO	DATA FIRMA
RUSSO GAETANA	FRATELLI D'ITALIA	27/01/2023
CANGIANO GEROLAMO	FRATELLI D'ITALIA	27/01/2023
RUSPANDINI MASSIMO	FRATELLI D'ITALIA	27/01/2023
AMICH ENZO	FRATELLI D'ITALIA	27/01/2023
DEIDDA SALVATORE	FRATELLI D'ITALIA	23/02/2023

Assegnato alla commissione :

IX COMMISSIONE (TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

Fasi dell'iter e data di svolgimento :

APPOSIZIONE NUOVE FIRME IL 23/02/2023

TESTO ATTO

Atto Camera

Risoluzione in commissione 7-00038

presentato da

FRIJIA Maria Grazia

testo presentato

Venerdì 27 gennaio 2023

modificato

Giovedì 23 febbraio 2023, seduta n. 57

La IX Commissione,

premessi che:

in Italia il ruolo dei porti è strategico: il sistema portuale nazionale è composto da 58 porti principali, dedicati sia al trasporto merci che passeggeri, riuniti sotto 16 Autorità di Sistema Portuale;

il contributo all'economia nazionale del sistema marittimo nel suo complesso è pari a circa il 3 per cento del Pil e all'interno di questo segmento, che comprende un insieme di attività anche molto diversificate tra loro, i porti svolgono un ruolo fondamentale, che prescinde dal valore economico direttamente prodotto, pari a 8,1 miliardi di euro, il 17,5 per cento del totale dell'economia del mare;

i porti sono il punto d'accesso privilegiato per l'approvvigionamento delle materie prime e la commercializzazione dei prodotti finiti del sistema produttivo nazionale, per il quale rappresentano, quindi, un supporto strategico irrinunciabile, contribuendo indirettamente a gran parte della ricchezza prodotta in Italia;

nel mondo circa il 90 per cento delle merci viaggia via mare, con i trasporti marittimi e la logistica che valgono il 12 per cento del Pil globale; nel 2019 il valore degli scambi commerciali internazionali via mare dell'Italia è stato pari a circa 250 miliardi di euro, il 36 per cento del totale movimentato, secondo solo al trasporto su gomma;

le aziende che operano nei porti movimentano circa 53 milioni di passeggeri e circa 500 milioni di tonnellate di merci (18 per cento verso il Mediterraneo); imprese che nel corso degli anni hanno investito cospicue risorse sul demanio portuale arricchendo di dotazioni essenziali gli scali nazionali, anche a vantaggio della valorizzazione del demanio marittimo;

le aziende attive ed effettivamente funzionali alla portualità in Italia sono attualmente poco più di 100, di dimensione e fatturato molto diversi tra loro; offrono lavoro a circa 20.000 operatori (al quarto posto in UE) e sviluppano un indotto che interessa quasi 300.000 lavoratori;

l'import-export marittimo, soprattutto nei settori dei beni e della produzione manifatturiera, rappresenta la prima modalità di trasporto in termini di peso, con circa 231 milioni di tonnellate di merci trasportate nel 2019 (pari al 68 per cento del totale). Sempre nel 2019, tra i principali Paesi europei l'Italia era seconda solo alla Germania per peso delle esportazioni di beni sul Pil (26 per cento) e per peso del valore aggiunto della manifattura sul Pil (15 per cento);

in particolare, l'Italia è leader europeo nello Short Sea Shipping, ossia nel trasporto di merci via mare a corto raggio nel Mediterraneo, con 246 milioni di tonnellate di merci trasportate nel 2019 e una quota di mercato pari al 39 per cento nel Mediterraneo;

non meno importante è il ruolo dell'Italia nel traffico passeggeri, in cui spicca la dimensione del settore crocieristico, che sempre nel 2019 ha raggiunto 12 milioni di passeggeri trasportati; l'Italia è il primo Paese nel Mediterraneo per flussi crocieristici, intercettando il 40 per cento del traffico dell'area;

nonostante ciò, oggi il sistema portuale italiano rischia la marginalizzazione: alla concorrenza dei grandi porti del Northern Range, si è infatti aggiunta l'agguerrita competizione non solo dei porti del Mediterraneo occidentale, ma anche di quelli del Nord Africa e dell'East Med, che negli ultimi anni hanno sperimentato una rapida ascesa; tra questi, spiccano nel segmento container, il porto del Pireo (+18,4 per cento di Teu), quello di Algeciras (+8,7 per cento di Teu) e il Tanger Med (+4,8 per cento di Teu);

negli ultimi anni, il sistema portuale italiano ha perso quote di mercato, eppure, il sistema portuale può e deve continuare ad avere un ruolo strategico, per almeno tre ragioni: economica, relativa alla rilevanza non soltanto del segmento portuale/marittimo ma anche, e soprattutto, dei settori produttivi collegati alla rete portuale e al legame tra efficienza del settore portuale e competitività del settore produttivo nazionale; geo-economica, legata al ruolo dell'Italia nello scenario internazionale e nell'ambito dei nuovi equilibri dettati dal cambiamento delle rotte strategiche per il commercio (re-shoring – friend-shoring); la terza è relativa al ruolo centrale dei porti come nodi essenziali di un sistema logistico integrato e intermodale;

ogni riflessione deve partire dall'assunto che porti, interporti e aeroporti sono i nodi di una rete logistica lunga e articolata, la cui efficienza è fortemente correlata alla capacità di intervenire in modo organico lungo tutta la filiera, assicurando risorse e progettualità integrata, ma anche scelte oculate in base alla strategicità dei mercati economici e produttivi di riferimento, che siano nazionali ovvero internazionali; diversamente, le risorse impiegate non sarebbero efficaci nell'aumentare la capacità intermodale della rete logistica;

perché il ruolo strategico del sistema portuale italiano si possa esprimere al meglio, è necessario affrontare le criticità che ancora oggi ne limitano le potenzialità, promuovendo interventi che agiscano su alcune direttrici strategiche per un pieno sviluppo del settore;

in primis, la percezione diffusa fra gli operatori internazionali che quello italiano sia un sistema poco affidabile si traduce nel fatto che, in molti casi, le grandi compagnie di navigazione prediligono, per la movimentazione di carichi fra Europa e Far East, i porti del Nord Europa, piuttosto che, ad esempio, quelli del Nord Tirreno, rinunciando così a un significativo risparmio in termini di tempi di navigazione; questa scelta, apparentemente illogica, trova fondamento nei tempi e nei costi dei servizi di terra e dei collegamenti con i centri di produzione/consumo;

un ulteriore elemento di valutazione da parte delle grandi compagnie di navigazione (shipping company) è la possibilità di far leva su economie di scala in grado di ridurre il costo medio per unità trasportata: anche in questo ambito, emerge un vantaggio competitivo per i porti del Nord Europa che, in ragione sia di specificità fisiche (come la profondità dei fondali), sia di elementi di carattere economico (riconducibili alle dimensioni dei mercati di riferimento), consentono alle compagnie di navigazione di concentrare elevati volumi di carico da/per quelle di destinazione, con un costo per unità trasportata più contenuto;

secondo il Logistic Performance Index elaborato dalla Banca Mondiale – che considera sia tempi e costi associati alla logistica, sia trasparenza dei processi e della qualità e affidabilità dei servizi offerti – nel 2019 l'Italia si è posizionata 19esima al mondo, mentre i primi tre Paesi sono Germania, Svezia e Belgio: l'inefficienza logistica costa oggi al nostro Paese 70 miliardi di euro l'anno, dei quali 30 miliardi sono da imputare a oneri burocratici e ritardi digitali;

una rete logistica moderna e adeguatamente integrata è anche strategica nella lotta all'inquinamento e al cambiamento climatico: si pensi al ruolo che hanno in questo senso le cosiddette autostrade del mare, che consentono il decongestionamento delle arterie stradali;

il trasporto su strada rappresenta, infatti, ancora il 72 per cento delle emissioni inquinanti nel mondo dei trasporti in Europa, e i veicoli commerciali pesanti, che sarebbero i destinatari per eccellenza del trasporto RoRo (navi-traghetto progettate per trasportare carichi su ruote come automobili, autocarri oppure vagoni ferroviari) rappresentano da soli ancora il 26 per cento. La riallocazione di parte della circolazione di questi mezzi nel trasporto via mare offrirebbe, ovviamente su direttrici di collegamenti strategici al mercato produttivo, un importante contributo alla riduzione dell'inquinamento;

in tale ottica, occorre rafforzare le nostre reti portuali con investimenti che vadano nella direzione di sviluppare alcuni assi strategici, capaci di sciogliere i nodi che ancora vincolano un pieno sviluppo del settore, in termini di efficienza e affidabilità: interventi per il consolidamento, la sicurezza e l'adeguamento della dotazione infrastrutturale; interventi per ridurre il deficit di interconnessione attraverso un approccio di insieme; digitalizzazione dei processi della logistica e nella supply chain; semplificazione delle procedure amministrative; razionalizzazione degli enti preposti ai controlli, sostenibilità, con interventi per favorire lo sviluppo di porti green;

l'adeguamento della dotazione infrastrutturale degli scali, nonché l'individuazione di adeguate aree limitrofe ai porti per l'interscambio intermodale, non sono più procrastinabili: in molti porti italiani sono necessari interventi sulle infrastrutture portuali esistenti, per il consolidamento, la sicurezza e l'adeguamento alle stazze delle navi; infrastrutture inadeguate, infatti, condizionano significativamente la capacità di offrire servizi differenti; maggiore è la differenziazione delle funzioni svolte dal porto, tanto più avanzato è il suo sistema logistico, tanto più ampia sarà la sua capacità competitiva;

mentre nel Mediterraneo si rileva una distinzione piuttosto marcata tra porti gateway (porte continentali per i traffici marittimi) e scali di transhipment (porti che dedicano più 75 per cento della propria attività di movimentazione al trasbordo da nave a nave), un elemento di successo dei porti del Nord Europa è proprio la capacità di far coesistere diverse modalità distributive, rafforzando la possibilità per gli operatori di realizzare economie di scala;

il secondo elemento su cui agire è l'integrazione e l'intermodalità: i nostri scali nazionali soffrono ancora di forti deficit di interconnessione, i tempi di gestione dello scarico/carico sono molto lunghi – anche a causa di controlli amministrativi spesso più che duplicati e svolti da enti cronicamente sotto organico – e sono numerose le criticità connesse alla morfologia del territorio; a causa di queste inefficienze, le nostre imprese oggi pagano un extra costo della logistica dell'11 per cento superiore alla media europea; tuttavia, qualunque investimento sulla rete portuale o sulle infrastrutture stradali o ferroviarie di servizio, che non si inserisca in posizione strategica rispetto ai grandi mercati di un approccio «di insieme», può rivelarsi del tutto o parzialmente inefficace;

è necessario concepire le infrastrutture logistiche come un unicum di nodi e reti, adeguatamente interconnessi e dimensionati, che consentano una movimentazione dei carichi quanto più possibile fluida e priva di colli di bottiglia; in un settore integrato come quello dei trasporti, infatti, l'intera catena si muove alla velocità del suo anello più debole;

i porti appaiono sempre meno asset produttivi e di collegamento locale, in un contesto di dinamiche di internazionalizzazione votate alle esigenze sia dell'import/export che alla influenza degli assetti e dimensioni dei players dei trasporti e della logistica (che mutano velocemente);

anche a livello dell'Unione europea vengono individuate le principali direttrici di collegamento (reti TEN-T), tracciando quasi delle «rotte» di connessione commerciale/industriale intra ed extra comunitaria;

in un contesto in cui si stanno ridefinendo i flussi di interscambio a livello mondiale, con tendenze sempre più forti al rientro delle produzioni (reshoring) e alla regionalizzazione degli scambi, oltre al forte impulso che il lockdown ha dato al commercio digitale, il sistema della logistica e della portualità dovrà essere necessariamente ripensato;

la digitalizzazione è, poi, il terzo asse fondamentale per uno sviluppo del settore: tecnologie come l'intelligenza artificiale e l'Internet of Things possono rivelarsi strategiche per controllare l'intera catena logistica, dall'organizzazione del trasporto, alla gestione delle procedure doganali, alla progettazione e gestione dei magazzini, fino alle consegne, con impatti significativi sull'efficienza delle procedure e sui tempi;

il sistema portuale italiano soffre di una carenza di infrastrutture digitali, nonché di una carenza di servizi tecnologici che rendono le operazioni portuali più costose e meno veloci per gli attori della catena logistica;

il quarto asse è la semplificazione: serve una politica complessiva per la logistica, con un quadro normativo e regolatorio che aiuti, fluidifichi e sostenga il trasporto di merci, dati e passeggeri. In Italia si contano 177 procedimenti amministrativi in capo a 17 diverse pubbliche amministrazioni solo per i controlli merce in ambito portuale; se si estende la mappatura ad autotrasporto, interporti, magazzini, cargo ferroviario e cargo aereo, si arriva a oltre 450 procedimenti amministrativi – che riguardano sia merci che vettori – in capo a 35 pubbliche amministrazioni diverse e non coordinate tra loro, a fronte di una media europea inferiore a 80;

in questo contesto, un ruolo importante per la competitività degli scali portuali potrebbero giocare le Zone economiche speciali (Zes), che proprio grazie alla semplificazione amministrativa, all'applicazione di una legislazione economica agevolata e all'offerta di incentivi di natura fiscale/finanziaria sarebbero capaci di attrarre investimenti produttivi, contribuendo allo sviluppo dell'economia del territorio, in una logica di maggiore integrazione tra industria e logistica; una reale implementazione di strumenti attrattivi attraverso Zes o ZIs integrate ed estese alle aree doganali intercluse dei porti potrebbero creare dei poli di lavorazione della merce legate ai porti molto attrattivi;

infine, gli investimenti nel sistema portuale, oggi più che mai, non possono prescindere dal tema della sostenibilità: l'adeguamento e ammodernamento delle infrastrutture portuali secondo una logica di sviluppo sostenibile è l'orizzonte in cui inscrivere la programmazione degli interventi allo scopo di promuovere la transizione verso i green ports; questo significa accelerare gli investimenti per l'elettrificazione delle banchine (il cosiddetto cold ironing) che permetterebbe di abbattere sensibilmente le emissioni di CO2 legate allo stazionamento delle navi in porto, ma anche guardare con sempre maggior attenzione ai progetti di sviluppo legati all'idrogeno come combustibile alternativo;

il tema della sostenibilità non deve, inoltre, essere visto solo sotto un'ottica di «service» allo shipping ma anche funzionale all'efficientamento energetico delle stesse aziende che operano nei porti e ai loro equipaggiamenti. In molti porti internazionali la portualità sta diventando – attraverso efficienti sistemi di comunità energetica – anche un potenziale hub di produzione di energia da fonti rinnovabili che può essere sfruttato a beneficio del territorio circostante. Tenuto conto dell'orografia dei porti italiani che spesso insistono, storicamente, nelle vicinanze di centri urbani, si dovrebbero creare e incentivare i presupposti per sfruttare queste potenzialità a favore delle collettività circostanti;

integrazione intermodale, digitalizzazione, semplificazione burocratica e sostenibilità sono tutti elementi su cui l'Europa ci chiede di intervenire con i fondi di Next Generation EU, che possono rappresentare l'occasione per superare i limiti strutturali del sistema logistico nazionale e puntare con determinazione al suo rafforzamento strategico, senza, ovviamente, rinunciare a un maggior coinvolgimento di operatori industriali e investitori privati;

infine, ma non per ordine di importanza, un discorso a parte merita l'impianto normativo che regola la portualità in Italia, nato a metà degli anni '90 con la legge 28 gennaio 1994, n. 84;

attualmente la legge prevede un'Autorità di sistema portuale (Adsp) esplicitamente qualificata come ente pubblico non economico; la stessa legge prevede una governance con un comitato di gestione che esercita funzioni anche di gestione patrimoniale che, in ragione di una non chiara formulazione, sono state interpretate dalla Commissione europea come attività d'impresa;

nell'ambito dell'ordinamento italiano le Adsp sono enti pubblici non economici a ordinamento speciale, sottoposti alla direzione e vigilanza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dotati di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria;

nell'ordinamento europeo, invece, le Adsp possono essere qualificate come imprese: la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. La circostanza che un ente disponga, per l'esercizio di una parte delle sue attività, di pubblici poteri non impedisce, di per sé, di qualificarlo come impresa;

su queste basi giuridiche si fonda la recente decisione della Commissione di procedere contro l'Italia per presunta violazione delle norme sugli aiuti di Stato, perché le Autorità di sistema portuale, in quanto imprese, dovrebbero pagare le tasse sul reddito per i canoni demaniali percepiti;

occorre chiarire il ruolo delle Autorità di sistema portuali ponendole come veri e propri gestori di beni pubblici finalizzati alla massimizzazione della resa economica e, di conseguenza, alla massimizzazione dei posti di lavoro, sia in termini quantitativi che in termini qualitativi;

da sempre, la chiarezza delle regole e del sistema di amministrazione costituisce incentivo agli investimenti di lungo periodo da parte delle imprese nelle infrastrutture e ciò favorisce indubbiamente la possibilità di interventi strutturali ai fini del raggiungimento del green deal europeo;

solo una partnership pubblico-privata stabile e dalle decisioni prevedibili, in ossequio al principio della certezza del diritto, può costituire il presupposto di una crescita sostenibile, impegna il Governo:

ad assumere ogni opportuna iniziativa di competenza volta a rafforzare le reti portuali nazionali con investimenti finalizzati a un pieno sviluppo del settore, in termini di efficienza e affidabilità e, in particolare per:

- a) il consolidamento, la sicurezza e l'adeguamento della dotazione infrastrutturale;
- b) la riduzione del deficit di interconnessione attraverso un approccio di insieme;
- c) la digitalizzazione dei processi della logistica e nella supply chain;
- d) la semplificazione delle procedure amministrative;
- e) la sostenibilità, con interventi che favoriscano lo sviluppo di porti green;

a valutare l'opportunità di introdurre una differenziazione delle governance tra porti gateway (che competono a livello europeo) e porti che servono esclusivamente il mercato locale;

ad assumere ogni iniziativa di competenza, anche di carattere normativo, volta alla modifica della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e, in particolare, per:

- a) un riordino delle competenze dell'Autorità di sistema portuale;

b) un rafforzamento della governance a livello centrale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, anche in un'ottica di semplificazione di ruoli tra funzioni pubbliche, ad oggi molteplici (Autorità di regolazione trasporti, Agcm, capitanerie di porto, dogane);

c) la modernizzazione giuridico-finanziaria delle concessioni portuali, attraverso l'introduzione di chiari principi funzionali alla modulazione degli elementi della concessione (misura dei canoni e durata) in una moderna dinamica di equilibrio economico-finanziario;

d) la previsione della possibilità per i soggetti autorizzati ai sensi degli articoli 16 e 18 di costituire comunità energetiche per la produzione e consumo di energia rinnovabile;

a valutare l'opportunità di:

a) prevedere incentivi all'intermodalità, affinché la tariffa di uso delle infrastrutture portuali sia agevolata sul traffico ferroviario rispetto al traffico su gomma;

b) prevedere un meccanismo premiale, come ad esempio l'iper-ammortamento, per le imprese portuali che investono nella digitalizzazione di attrezzature e processi al fine di rendere maggiormente snello e sicuro il processo di arrivo e smistamento della merce in porto, coerentemente con i processi che si stanno implementando anche attraverso R.A.M.;

ad assumere ogni opportuna iniziativa normativa per una modifica delle disposizioni di legge in materia di dragaggio dei porti di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 con riferimento al possibile sversamento a mare dei residui idonei per qualità;

ad assumere ogni opportuna iniziativa di competenza per garantire una risoluzione dei problemi delle code dell'autotrasporto nell'accesso ai porti con la gestione programmata dei mezzi anche attraverso l'implementazione di sistemi digitali di collegamento tra la rete autostradale e i porti;

ad assumere le iniziative di competenza affinché l'assegnazione delle concessioni portuali, valutata sulla base dei principi sottesi ai mercati rilevanti di riferimento dei sistemi portuali nel loro complesso, avvenga salvaguardando la competitività del mercato e della concorrenza.

(7-00038) «Frijia, Gaetana Russo, Cangiano, Ruspandini, Amich, Deidda».