



FEDERAZIONE NAZIONALE DELLE
IMPRESE DI SPEDIZIONI INTERNAZIONALI

“PROPOSTA DI LEGGE A.C. 703 - LEGGE QUADRO IN MATERIA DI INTERPORTI”

Contributo Fedespedi
Audizione presso IX Commissione Camera dei Deputati

Roma, 12 aprile 2023

CONTRIBUTO DI FEDESPEDI IN OCCASIONE DELL'AUDIZIONE PRESSO LA IX COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI SULLA PROPOSTA DI LEGGE A.C. 703 - LEGGE QUADRO IN MATERIA DI INTERPORTI.

La Proposta di Legge (PDL) A.C. N. 703 vuole proporsi come nuova “legge quadro” in materia di interporti, in sostituzione della precedente normativa rappresentata dalla Legge 4 agosto 1990, n. 240 (*Interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati al trasporto merci e in favore dell'intermodalità*).

È certamente meritoria l'intenzione di aggiornare una legge ormai “vecchia” di 33 anni, anche se il testo presentato, appare non compiuto e offre diversi spunti che richiedono di essere chiariti e definiti per non esporsi a valutazioni critiche.

1. NATURA DELL'INTERPORTO.

La definizione d'interporto, della sua natura giuridica e l'individuazione dei suoi compiti **non risultano sufficientemente chiari**. Per quanto riguarda la definizione, forse meriterebbe riprendere quella dell'art. 1 della Legge 240/1990, che nella sua sinteticità gode del pregio della chiarezza.

All'art. 1, comma 4, lettera a) si parla di gestione in “forma imprenditoriale”; tale indicazione non risulta sufficiente a chiarire se l'ente gestore sia sganciato da qualsiasi obbligo di natura pubblicistica. Ricordiamo che l'eventuale “*riconoscimento della natura pubblica di una persona giuridica vale ad individuare la collocazione della stessa in una posizione differenziata da quella propria dei soggetti privati, con la correlata assunzione di poteri e prerogative propri dei soggetti pubblici*” (Cons. St., Sez. V, 28 giugno 2012, n. 3820).

Riteniamo che questo sia un tema su cui fare chiarezza, data l'eterogeneità dei soggetti che controllano attualmente i vari interporti, la cui proprietà, in alcuni casi, è stata ceduta da soggetti pubblici (es. Regioni, Province, Comuni) a privati.

Merita un'osservazione anche il comma 1 dell'art. 5, dove si sottolinea come “*la gestione di un interporto costituisce attività di prestazione di servizi svolta in ambito concorrenziale...*”. La domanda che si pone spontaneamente è in concorrenza con chi? Il gestore offre infatti servizi in via esclusiva alle aziende insediate nel sedime (o ad altri soggetti che lo frequentano), non in generale al mercato in concorrenza con altri operatori economici. Ha insomma una funzione, che può essere vista, in modo un po' sintetico, come un incrocio tra quella del *facility manager* e quella del *property manager*.

2. PROGRAMMAZIONE INTERPORTI

Si sottolinea come la definizione di un *Piano Generale per l'intermodalità*, non possa prescindere da un Piano Nazionale dei Trasporti e della Logistica, per un'utile e chiara definizione dei contenuti, delle finalità e degli strumenti di attuazione al fine di evitare inutili

sovrapposizioni e favorire l'ottimizzazione delle risorse per il perseguimento di obiettivi trasversali e di carattere generale.

3. INDIVIDUAZIONE NUOVI INTERPORTI.

Nel testo del PDL **non si fa alcun riferimento** alla domanda di trasporto e logistica, sebbene la sua analisi **dovrebbe essere propedeutica** ad ogni nuovo investimento finanziato con risorse pubbliche, sia in interporti già esistenti, sia a maggior ragione nel caso della creazione di un nuovo interporto.

Purtroppo in Italia, la maggior parte dei progetti di espansione infrastrutturale nel settore dei trasporti merce e della logistica partono dal presupposto che l'aumento dell'offerta sia sufficiente a creare/attrarre la domanda, dimenticando che infrastrutture e logistica pur essendo collegate, non sono la stessa cosa: una buona infrastruttura (ossia migliore accessibilità) non è condizione necessaria e sufficiente per una buona logistica (ossia maggiore competitività), se mancano insediamenti produttivi, centri urbani importanti, o altre realtà produttive di rilievo.

Nel caso dei servizi intermodali, ad esempio, è importante valutare la capacità da parte del territorio di generare traffico sufficiente a saturare il terminal ferroviario, avendo presente che un terminal è un nodo di traffico, un hub, o un gateway, la cui sostenibilità economica dipende dai volumi movimentati e dalle economie di scala generate.

Di conseguenza è necessario descrivere ed analizzare la situazione attuale e/o prospettica dei flussi e delle relazioni che insistono, o potranno insistere, sull'infrastruttura, flussi che hanno precise motivazioni:

- a) nel sistema della domanda espressa dalle imprese industriali presenti nel territorio;
- b) nella presenza di aree urbane e metropolitane che esprimono livelli elevati di domanda di beni di consumo;
- c) nelle scelte di alcuni attori forti, come possono essere gli spedizionieri, le imprese di logistica, gli MTO, le compagnie di navigazione o quelle ferroviarie.

Il vero banco di prova per una valutazione corretta delle esigenze dei diversi territori sarebbe, da questo punto di vista, **un'attenta analisi** dell'andamento del **traffico ferroviario** generato dagli interporti italiani, da cui si potrebbe facilmente notare come esso si concentri in alcuni grandi interporti del Nord Italia, vocati al traffico internazionale e rispondenti ad una effettiva domanda generata dal territorio.

Condivisibile invece la necessità che l'interporto sia inserito in un sistema a rete, che includa soprattutto porti e aeroporti (se hanno un reale traffico cargo aereo), in quanto solo così si può raggiungere il massimo di efficienza di un'infrastruttura, combinando i vantaggi derivanti dalle economie di scala, a quelli derivanti dalla flessibilità e dalla modularità delle soluzioni.

E' bene che tra le Condizioni per l'individuazione di nuovi interporti come anche per gli investimenti nell'adeguamento di quelli esistenti si tengano in considerazione questi fondamentali elementi di analisi.

4. COMITATO NAZIONALE PER L'INTERMODALITA' E LA LOGISTICA

- a) Per quanto riguarda più nello specifico il Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica il suo ruolo, le funzioni e la composizione non sono del tutto chiari.

Ad esempio, l'art. 4, comma 2, lettera c) sottolinea come *“la composizione, l'organizzazione e il funzionamento del Comitato sono disciplinati in funzione degli ambiti territoriali interessati dalle iniziative volte alla realizzazione e allo sviluppo degli interporti, anche prevedendo la costituzione di appositi sottocomitati”*; in concreto questo significa, che esistono più composizioni a seconda del territorio di riferimento, o per specifica Regione? Occorre a nostro avviso che la struttura organizzativa non perda di funzionalità e coordinamento rispetto ad una visione nazionale.

- b) Dalla lettura del testo della PDL sembra che i servizi intermodali siano appannaggio esclusivo degli interporti, mentre in realtà essi vengono forniti anche da numerosi **soggetti privati**. Tali servizi, infatti, sono erogati dai terminal ferroviari, che non necessariamente devono essere collegati ad un interporto.

Infatti, se l'idea originaria ipotizzava uno stretto legame tra aziende presenti nei sedimi interportuali e terminal ferroviari, nel senso che le prime avrebbero dovuto alimentare i secondi, la realtà ha poi dimostrato che questo non avviene.

In Italia una delle regioni che offre la più ampia gamma di servizi intermodali, nazionali ed internazionali, è la Lombardia, territorio nel quale **non sono presenti interporti**, ma in cui operano alcuni tra i più importanti terminal italiani. Terminal sganciati dalla presenza di un interporto, sono presenti con un ruolo significativo anche in altre aree del Paese, come in alcune Regioni del Meridione. Dall'altro lato vi sono vari interporti che sviluppano invece un modestissimo, a volte nullo, traffico ferroviario.

Ne consegue che soffermare l'attenzione sui soli interporti riguardo alla possibilità di sviluppare il traffico intermodale in Italia, **rischia di considerare solo una parte dell'offerta** e portare a decisioni d'investimento pubblico non coerenti con le logiche di mercato, le uniche che devono indirizzare le scelte di spesa in un settore come quello dei trasporti e della logistica.

Pertanto, la prospettata formazione del Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica, anche al fine di favorire un sano coordinamento ed evitare sovrapposizioni con altri organismi, deve, a nostro parere, tenere conto di questi aspetti, **comprendendo** al suo interno le varie anime dell'intermodalità italiana, che non si limita ai soli interporti, ma che si estende agli operatori privati.

- c) **Non è corretto** a nostro parere parlare di **rete di interporti**, se con la parola rete s'intende un sistema organizzato di nodi tra loro connessi. Questa osservazione nasce dalla semplice constatazione che le attività logistiche vengono svolte dalle aziende insediate nei sedimi interportuali, non dagli enti gestori, i cui compiti sono di natura diversa (es. sviluppare l'attività immobiliare favorendo l'insediamento di aziende del settore dei trasporti e della logistica, gestire il patrimonio immobiliare se di proprietà dell'ente gestore, promuovere attività quali bar, mense, ristoranti che possano rendere più appetibile la localizzazione delle imprese, promuovere le attività intermodali e se necessario gestire direttamente, o attraverso società controllate, uno o più terminal ferroviari, ecc.).

Anche in questo caso sarebbe opportuno che nel Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica **fossero presenti** i rappresentanti del mondo dei trasporti e della logistica (es. spedizionieri, operatori logistici, aziende di autotrasporto, ecc.), ossia di coloro che conoscono il mercato, le aziende committenti dell'industria e della distribuzione, le loro esigenze ed aspettative.