



AUDIZIONE CONFETRA-ASSOLOGISTICA SULLA PROPOSTA DI LEGGE QUADRO IN MATERIA DI INTERPORTI

Commissione IX Trasporti Camera dei Deputati

12 aprile 2023

La proposta di legge (PDL) AC 703 *“Legge quadro in materia di interporti”* apporta delle sostanziali modifiche alla normativa settoriale, andando ad abrogare parzialmente la legge 4 agosto 1990, n. 240, tuttora in vigore.

La nuova disciplina può essere valutata nel complesso positivamente, in quanto aggiorna una normativa risalente a più di 30 anni fa, ormai non più rispondente alle attuali dinamiche industriali, trasportistiche e logistiche e che non tiene conto della digitalizzazione dei processi, della sostenibilità ambientale, della necessaria intermodalità e dell’esigenza che gli spazi interportuali siano strettamente interconnessi non soltanto con la rete viaria nazionale ed europea, ma soprattutto anche a quella ferroviaria, in particolare con le reti TEN-T.

L’interporto, già nella normativa attuale, viene inteso come una struttura complessa, al centro della supply-chain, in cui operano non soltanto imprese di trasporto e logistica, ma anche aziende specializzate in lavorazioni differenti (imballaggi, assemblaggi, etichettature ecc.).

Questa connotazione, nonostante sia rivisitata nella PDL in una prospettiva di maggior slancio dell’intermodalità e tenendo conto anche dei numerosi attori presenti, presta scarsa attenzione alla domanda dei servizi richiesti agli operatori interportuali dalla committenza industriale e commerciale, che può trovare negli interporti servizi di stoccaggio, magazzinaggio o anche di semplice trasbordo di merci per raggiungere le diverse destinazioni.

L’interporto, come qualsiasi infrastruttura di trasporto e logistica, genera un mercato, nel quale la domanda della committenza cerca di trovare un’offerta di servizi rispondente alle proprie esigenze di efficienza e adeguatezza. E la domanda delle imprese committenti è sicuramente una componente rilevante del bacino d’utenza di un interporto. Riguardo a questo aspetto, desta una certa meraviglia che nel Comitato nazionale per l’intermodalità e la logistica previsto dalla PDL (art. 4) non sia prevista la presenza di rappresentanze della committenza di servizi logistici e di trasporto del territorio interessato da un interporto, neppure in funzione consultiva rispetto a possibili indirizzi utili per lo sviluppo di un’infrastruttura esistente e per l’avvio di una nuova da avviare.

Altro aspetto rilevante non adeguatamente definito nella PDL è la figura del soggetto gestore dell’interporto, del suo ruolo di primaria importanza per la definizione e l’attuazione delle strategie di sviluppo dell’interporto medesimo e delle logiche anche di interesse pubblico che dovrebbe comunque perseguire in termini di obiettivi, soprattutto (ma non solo) se l’interporto beneficia di risorse pubbliche o di qualsiasi altra forma agevolativa o procedurale.

Manca altresì nella PDL una definizione della natura giuridica delle gestioni interportuali; nonostante la PDL definisca la loro attività di natura privatistica, la

maggior parte sono a partecipazione pubblica e questo può generare incertezze sul regime giuridico da applicare.

Un ulteriore aspetto da considerare riguarda il complessivo mercato dell'interportualità, oggi composto da realtà imprenditoriali di natura giuridica diverse, non solo pubbliche o di derivazione pubblica, generate dalla normativa attualmente vigente, ma anche da tante realtà private; questa compresenza di differenti realtà imprenditoriali dovrebbe ricevere maggiore attenzione in una disciplina quadro che dovrebbe considerare e tutelare equilibri concorrenziali e competitivi.

Andrebbe poi meglio definito il nuovo strumento di pianificazione nazionale, previsto nella PDL, ovvero il cd. *"Piano generale per l'intermodalità"* (art. 2), di cui purtroppo non sono indicati contenuti, finalità, ma soprattutto gli strumenti attraverso i quali dovrebbe trovare attuazione.

Nel testo sono presenti anche alcuni *"punti"* che necessitano di essere chiariti e che andrebbero inseriti nei profili definitori dell'interporto, quali:

- una più chiara definizione giuridica e sostanziale di interporto; all'art. 1, comma 4, lett. a) viene indicato come *"il complesso organico di infrastrutture e servizi integrati di rilevanza nazionale"*, mentre al comma 5 si richiama la nozione di *"infrastrutture strategiche ... di preminente interesse nazionale"*. Anche se le due locuzioni potrebbero avere anche lo stesso significato, le due espressioni potrebbero comunque risultare ambigue e creare problemi interpretativi;
- la connotazione europea degli interporti; il collegamento degli interporti *"con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione"* indicato dalla PDL dovrebbe essere meglio definito, in particolare riguardo i terminal ferroviari, secondo una logica di più ampia integrazione dei nodi di scambio, e assumere una connotazione più europea, enfatizzando la necessaria interconnessione con corridoi europei proprio nella definizione, in modo da ricomprendere gli interporti nei cd. *"nodi di scambio europei"*;
- l'accessibilità degli interporti; anche il profilo dell'accessibilità all'interporto e del rapporto tra l'infrastruttura e il territorio circostante andrebbe inserito nella definizione, perché è fondamentale per l'efficienza e la sostenibilità del trasporto merci e per migliorare la catena logistica, abbattere i costi di trasporto e decongestionare la rete viaria;
- sempre all'art. 1, dovrebbe essere inserita una definizione del soggetto gestore e chiarire il comma 7, dove si fa riferimento all'aggiornamento periodico triennale dei soggetti gestori degli interporti, in base al quale sembrerebbe configurarsi l'istituzione di un elenco o di una sorta di *"albo"*, ma non vengono indicate modalità e criteri con cui dovrebbe essere formato.

Riguardo alla programmazione degli interporti, prevista all'art. 2, essendo la materia (attualmente) in legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117 Cost., sicuramente

necessiterebbe del parere della Conferenza delle Regioni e Province autonome per la predisposizione, approvazione del Piano generale dell'Intermodalità, sviluppo della rete interportuale, ovvero in tutte quelle circostanze in cui sia necessaria una decisione che richieda il coinvolgimento della competenza regionale.

L'art. 3 è dedicato alle *“Condizioni per l'individuazione di nuovi interporti”* e merita molta attenzione, perché risultano prive di una fase preventiva di analisi del bacino di utenza e di monitoraggio dei flussi di traffico presenti nel territorio che necessariamente motivano la realizzazione di un nuovo interporto. Pur se assolutamente condivisibile la condizione necessaria della dotazione di binari e connessioni alla rete ferroviaria, mancano però indicazioni tecniche circa gli standard tecnologici, in particolare riguardo la lunghezza minima dei binari. Altra condizione non considerata è quella dei requisiti tecnologici, come i collegamenti a banda larga dei nuovi interporti e la messa in rete di tutti gli interporti con la piattaforma logistica nazionale.

Da notare che non si fa alcun cenno ai fabbisogni di adeguamento degli interporti esistenti alle *“condizioni”* previste per i nuovi, prevedendo necessariamente un periodo transitorio per l'adeguamento di quelli esistenti, compresa una pianificazione finanziaria degli investimenti necessari. Una simile lacuna rischia di creare una rete complessiva di infrastrutture interportuali fortemente squilibrata, in termini di capacità di offerta e di servizi disponibili per la domanda.

Una considerazione merita il Piano generale dell'intermodalità, come strumento di pianificazione e di sviluppo. Nell'art.4, dedicato al Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica, sarebbe utile inserire tra i suoi compiti quello di favorire uno sviluppo degli interporti *“strettamente connesso con l'intermodalità o comodalità”*.

Come già accennato, sarebbe inoltre necessario prevedere la partecipazione alle riunioni del Comitato di rappresentanze industriali e commerciali, oltre a quelle del trasporto e della logistica. Tale partecipazione non dovrebbe avere natura eventuale (*“possono”*), ma strutturale. Ciò consentirebbe di disporre di maggiori informazioni sulla domanda di servizi che l'interporto deve prestare, anche in un'ottica di logistica integrata fra i diversi attori che sono presenti sul territorio o che producono o fruiscono dei servizi, anche al fine di migliorare l'efficienza dell'interporto in rapporto ai servizi richiesti.

Merita attenzione anche il regime giuridico dei gestori interportuali (art. 5), che teoricamente segue un'impostazione privatistica e quindi commerciale, dove il *“pubblico”* non dovrebbe intervenire in alcun modo condizionando, per esempio, le scelte degli investimenti. Ciò non sembrerebbe effettivamente realizzabile, perché l'infrastruttura rientrerebbe in un *“regime di interesse nazionale”* e, quindi, non sembra poter essere privatistica nella sua più ampia accezione, anche se si prevede

che gli enti concedenti trasferiscano, tramite un diritto di superficie, l'interporto a favore dei gestori, che a loro volta possono poi concedere spazi ai privati.

Rispetto al diritto di superficie che può essere trasformato in proprietà su richiesta del gestore all'ente proprietario, la PDL non fornisce elementi attraverso cui pervenire a tale trasformazione, ma fa solo riferimento ad articoli della legge 448/1998 "*Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*", che sembrerebbero non del tutto pertinenti. La costituzione del diritto di superficie a favore del soggetto gestore, se riguardante strutture realizzate con risorse pubbliche e su terreni di un ente (pubblico) concedente, dovrebbe prevedere una procedura diversa; mentre, potrebbe essere concesso questo diritto di superficie su aree di ampliamento/completamento dell'infrastruttura interportuale già esistente o da realizzare, soltanto se a monte vi è un accordo tra le parti e sempre dietro corrispettivo.

Emerge l'esigenza che la PDL detti anche i principi attraverso cui gli spazi vengono affidati ai privati secondo logiche "*di mercato*", prevedendo anche modalità di accesso trasparenti, non discriminatorie e disciplinate per legge e attuate con misure di regolazione.

L'art. 5, pertanto, sembrerebbe improntato soltanto a regolare, in modo insufficiente, il rapporto tra ente concedente e gestore, senza tener conto degli ulteriori rapporti giuridici che si creano tra gli operatori e il gestore e che andrebbero quantomeno regolamentati in termini di principi e criteri.

Riguardo al finanziamento degli interporti, di cui all'art. 7, sarebbe utile approfondire quali tipologie di interventi siano finanziabili (adeguamento delle connessioni con la rete ferroviaria, per esempio, in termini di sagoma, di peso assiale, ecc.) e la compatibilità dei finanziamenti con la disciplina sugli aiuti di stato. Inoltre, in base a questa disposizione i progetti relativi alla realizzazione e allo sviluppo degli interporti sarebbero finanziati tramite riduzione di risorse stanziare per l'autotrasporto. Sarebbe importante rivedere questo aspetto e in generale porre massima attenzione sulla copertura finanziaria considerata l'importanza di tutelare l'intera filiera del trasporto e della logistica ancora di più in questa difficile e delicata fase economica.

Infine, potrebbe essere utile inserire almeno norme di indirizzo in materia di rifiuti speciali e merci pericolose, di urbanistica, di ambiente e fiscalità, nonché delle norme di semplificazione riguardo le procedure in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) e valutazione ambientale strategica (VAS) in caso di modifica o estensione degli interporti.

In conclusione, tenuto conto che il Ministero competente è colui che può prevedere e stanziare risorse per gli interporti, sarebbe necessario attivare una funzione di monitoraggio della destinazione delle risorse e del loro impiego.