



PORTI E LOGISTICA

Audizione del 7 maggio 2024

Roma, 10 maggio 2024

PREMESSA

Porti e logistica sono fattori di sviluppo fondamentali per la crescita del Paese: **a livello economico**, la portualità, oltre ad avere una **propria rilevante dimensione produttiva** (con una grande capacità di indotto, di lavorazioni, di servizi commerciali e finanziari che essi naturalmente producono), rappresenta un **supporto imprescindibile** dell'import-export (e del turismo), dell'attivazione del PIL e dell'occupazione dell'intero Paese. Non va poi dimenticato che nei porti e nel sedime portuale si svolgono attività industriali di primario interesse del settore della navigazione (cantieristica, riparazioni navali, ...), del manifatturiero e della produzione e della distribuzione energetica; **sul piano geoeconomico** svolge un ruolo essenziale nel **posizionamento dell'Italia nelle filiere produttive, commerciali e di approvvigionamento** a livello globale e, attualmente, può rappresentare una leva fondamentale per sostenere processi di *reshoring*, *nearshoring*, regionalizzazione degli scambi, accorciamento delle catene logistiche di approvvigionamento e della produzione; **in chiave logistica**, la nostra portualità rappresenta nel suo insieme i **nodi di un complessivo sistema integrato e intermodale di mobilità delle merci su nave**, connesso a reti di trasporto stradale e ferroviario e ad altri nodi di scambio fondamentali, come interporti, terminal ferroviari, aeroporti e piattaforme logistiche. In questo contesto, la portualità è chiamata a recuperare capacità di offerta logistica e di affidabilità di servizio nei confronti degli operatori marittimi e, più in generale, di attrazione degli investimenti degli operatori economici nel nostro Paese, anche attraverso un'adeguata valorizzazione delle **zone franche intercluse** in chiave manifatturiera.

Tuttavia, in uno scenario che ogni giorno diventa sempre più articolato per l'intero Sistema Paese, il settore marittimo-portuale deve affrontare **sfide sempre più complesse**: dalla pandemia si è passati in poco tempo alla **crisi del Mar Rosso**, con un rallentamento dei flussi commerciali, un incremento dei costi ambientali e di quelli relativi alla movimentazione delle merci, fattori che pesano gravemente sulle imprese e in generale sull'economia nazionale. A queste **criticità** si aggiunge un quadro di riferimento mutato profondamente negli anni, con la **crescente concorrenza dei porti del Nord Africa e del Mediterraneo Orientale** e la consolidata **leadership dei porti del Nord Europa**, che aumentano sempre più i **rischi di marginalizzazione dei porti del Mediterraneo**.

Oggi più che mai serve una **politica di rilancio della portualità nazionale** affinché porti e logistica diventino **fattori trainanti di ricchezza e di sviluppo**. Noi crediamo innanzitutto nell'**efficientamento del sistema**: **semplificazioni, digitalizzazione e sostenibilità** sono interventi necessari e devono essere accompagnati da nuove strategie che ridiano impulso competitivo al settore dando **maggior spazio a imprese e operatori marittimo-portuali** il cui ruolo nel funzionamento dei porti è centrale.

GOVERNANCE PORTUALE

Al fine di ottenere uno sviluppo organico e funzionale del sistema portuale è necessario **rafforzare la governance a livello centrale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**,

cui attribuire poteri di indirizzo per l'attuazione delle questioni strategiche e di vigilanza per il controllo e il coordinamento dell'efficacia ed efficienza del sistema portuale.

Per quanto riguarda in particolare le **AdSP** sarebbe innanzitutto necessario darne ormai per acquisita la loro **natura giuridica** e mantenerne l'attuale configurazione, cioè di **enti pubblici non economici vigilati dal MIT** (anche secondo la recente giurisprudenza UE). Riguardo l'ipotesi di una loro privatizzazione, anche parziale, sarebbe opportuno considerare che simili operazioni finirebbero per snaturare o annullare la loro funzione pubblica di regolazione e di programmazione e di gestione della sicurezza.

Infine, si ritiene che **in questa fase non siano opportuni ulteriori accorpamenti tra AdSP**, poiché l'assetto derivato dall'ultima riforma si sta ancora consolidando; una volta raggiunto questo consolidamento si potrebbe poi valutare l'opportunità di procedere ad ulteriori accorpamenti. In ogni caso resta ferma la necessità di un **rafforzamento del ruolo centrale di coordinamento tra le AdSP**, che garantisca un **coinvolgimento uniforme** su tutto il territorio degli **operatori tramite le rappresentanze di categoria**, soprattutto nell'ambito degli **Organismi di Partenariato della Risorsa Mare**. Tale Organismo necessiterebbe di una profonda revisione, partendo da un maggiore coinvolgimento delle **associazioni di categoria** e attribuendo loro **poteri decisori**, anziché meramente consultivo o informativo. Paradossalmente ci si trova di fronte ad una situazione in cui gli attori principali e maggiori fruitori dei servizi portuali non hanno possibilità alcuna di incidere sulla programmazione e sulla progettualità relative al porto e, comunque, i pareri finora espressi da tali Organismi vengono sistematicamente ignorati. Le sinergie tra pubblico e privato potrebbero dare risultati rilevanti, purché circoscritti da una prospettiva comune soprattutto di visione.

Ad esempio, un maggior coinvolgimento degli operatori portuali sarebbe auspicabile al momento della pianificazione e della stesura del **Piano Operativo Triennale (POT)**, quale documento principe su cui si gioca il futuro dei traffici.

REGOLAZIONE ECONOMICA E CONCORRENZA

Inoltre, occorre prevedere un **riordino delle competenze tra le diverse Autorità di regolazione**, per evitare duplicazioni di funzioni e sovrapposizioni che determinino un costo in termini di inefficienza e di freno ad una chiara prospettiva di sviluppo competitivo, ed una più efficace competenza regolatoria dell'ART, riguardante il funzionamento dei mercati dei servizi marittimo-portuali, attualmente oggetto di **processi di integrazione verticale e orizzontale nei porti e tra porti** che, seppure auspicabili sotto il profilo dell'efficienza produttiva e della qualificazione dell'offerta all'utenza, possono degenerare in abusi di posizione dominante e in cartelli, che vanno preventivamente scongiurati. Allo stesso modo, anche **la legislazione e la pratica amministrativa** devono essere oggetto di **verifiche preventive sui loro impatti competitivi**, come nel recente caso delle agevolazioni del registro navale internazionale.

Si tratta di profili di regolazione economica che potrebbero benissimo rientrare nel perimetro delle competenze dell'ART, da cui vanno decisamente attività che dovrebbero rientrare nella competenza degli Uffici ministeriali, come nel caso delle Linee Guida sulle concessioni demaniali.

DRAGAGGI

È importante sviluppare il concetto che il **dragaggio** rappresenti un'**attività di manutenzione ordinaria**, essenziale per garantire l'accessibilità del porto e delle sue aree marine. Pertanto, si ritiene che, da un lato, questa responsabilità non può essere allocata sul concessionario e, dall'altro, i sedimenti derivanti dal dragaggio non dovrebbero essere considerati rifiuti pericolosi, così come avviene in Europa. Vanno riviste, in ottica semplificatoria, le procedure autorizzative per gli interventi migliorativi, come appunto i dragaggi e le manutenzioni dei fondali: una **riscrittura in tal senso dell'art. 5-bis della legge 84/94 appare quantomai necessaria**.

INTERMODALITÀ

L'assenza di **raccordi ferroviari** in numerosi porti impedisce lo sviluppo dell'intermodalità, così come l'assenza di connessioni stradali di ultimo/penultimo miglio che dovrebbero essere pianificate a livello nazionale.

È fondamentale quindi completare e realizzare le iniziative infrastrutturali progettate e finanziate e, inoltre, prevedere incentivi all'**intermodalità**, favorendo quei porti che, ove possibile, incrementino lo sviluppo di traffico ferroviario, la fluidità della movimentazione riducendo i tempi di sosta dei contenitori e delle merci in generale, aumentando i volumi di traffico, grazie all'efficienza dei tempi di gestione, prevedendo un'**incentivazione basata su riduzione dei canoni almeno pari alla maggior produttività comprovata dalla velocità di uscita delle merci dal terminal**.

SEMPLIFICAZIONE E DIGITALIZZAZIONE

Sul tema della **semplificazione** e della **digitalizzazione della filiera logistica** sono previsti investimenti e interventi normativi da molto tempo, ma ad oggi, seppure qualche passo in avanti è stato fatto dall'ADM, ancora molto resta da fare: diversi grandi scali marittimi (in particolare Genova, Trieste e Napoli) stanno vivendo una situazione veramente critica riguardo al personale e alle strutture dedicate, soprattutto ai controlli sanitari. Si tratta di un aspetto che sta creando **ritardi pesantissimi** e vere e proprie **situazioni di blocco dei processi di controllo delle merci**. Se consideriamo che in Italia la permanenza in porto di un container per lo svolgimento delle pratiche doganali – ma, soprattutto, sanitarie, veterinarie, di security, ecc. – è di quattro volte superiore a quella di Rotterdam, con tutti i relativi costi, è comprensibile che parte della merce destinata alle imprese in Italia viene volontariamente scaricata in Nord Europa, dove è garantita un'operatività H24, con un **pieno coordinamento tra le singole amministrazioni** e una completa digitalizzazione dei controlli.

L'**Amministrazione doganale** ha dovuto fare i conti, negli ultimi anni, con un'importante **carenza di personale addetto**, e contemporaneamente con un aumento delle mansioni di controllo non più solo tributarie: a tale problematica si è pensato di sopperire utilizzando **personale da altre Amministrazioni** oppure facendo dei nuovi concorsi, ed entrambe le

soluzioni hanno determinato un incremento di personale non ancora però sufficientemente preparato.

La speranza è che, in breve tempo, con l'**istituzione dei corsi di formazione** e con l'esperienza, anche il nuovo personale possa dare un apporto decisivo, che consenta alle aziende di lavorare bene senza perdere competitività. Un esempio su tutti è la carenza di personale USMAF.

Inoltre, è fondamentale stabilire in tutti i porti dei confini chiari e definiti per le **aree doganali** al fine di garantire un'efficace gestione delle operazioni doganali e una corretta esecuzione delle norme e dei controlli doganali. Tale assetto potrà contribuire a garantire un flusso agevole delle merci tra i mezzi di trasporto marittimo e le strutture portuali, facilitando così le operazioni di sdoganamento e di transito delle merci.

Sarebbe auspicabile **per le isole** estendere i **corridoi doganali** anche alle tratte marittime in "continuità territoriale"; per fare un esempio, i camion imbarcati sui traghetti sono di fatto come dei camion che percorrono un'autostrada, ma le procedure non prevedono i corridoi doganali per le isole. A tal fine è opportuno estendere anche i corridoi doganali verso quei porti comunitari serviti da servizi di linea.

L'accesso ai porti da parte dei passeggeri come anche dei mezzi rotabili deve essere semplificato al massimo; oramai esistono telecamere in grado di riconoscere le targhe dei mezzi ed i volti delle persone, per cui non ci sarebbe bisogno di programmare gli ingressi ogni volta. Per quanto riguarda i rotabili e i container i dati sono già disponibili al momento della prenotazione.

Una più diffusa digitalizzazione dei transiti portuali è attesa con l'attivazione della **Piattaforma Logistica Nazionale** e la realizzazione degli interventi previsti nel PNRR, in particolare quelli riguardanti le imprese, che consentirebbero uno scambio efficiente di informazioni e dati tra i vari porti, migliorando così l'efficienza e la competitività dell'intero sistema logistico nazionale.

ZES UNICA E ZLS

Come sottolineato nello stesso Piano Mare, è necessario dare un fattivo impulso alle ZES (oggi **ZES unica Mezzogiorno**) e alle **ZLS** (per il Centro-Nord), strumenti che, grazie alla semplificazione amministrativa, all'applicazione di una legislazione economica agevolata e all'offerta di incentivi di natura fiscale, sarebbero in grado di attrarre investimenti nelle aree portuali e di contribuire allo sviluppo del territorio in una logica di maggior integrazione tra industria e logistica. Una particolare attenzione va data alle **zone franche doganali intercluse**, che potrebbero offrire un ulteriore supporto allo sviluppo, grazie alla maggiore attrattività di investimenti esteri che da esse potrebbe derivare.

TRANSIZIONE ENERGETICA E SOSTENIBILITÀ

La transizione energetica e ambientale dei porti punta innanzitutto all'elettrificazione delle banchine (***cold ironing***), alla cui attuazione sono state destinate importanti risorse pubbliche, distribuite su tutte le ADSP. In quest'ambito, **va risolta la questione dell'approvvigionamento elettrico per l'alimentazione delle banchine e dei relativi prezzi all'utenza**. Dal lato delle imprese, le compagnie di navigazione e le società terminalistiche sono invece chiamate ad investire su **adeguamenti tecnologici** dei mezzi navali e di movimentazione, per i quali sono disponibili **incentivi ancora insufficienti**.

Altro profilo di intervento è quello riguardante l'efficienza energetica, l'impiego di fonti rinnovabili e l'economia circolare nelle strutture portuali (***green ports***), per il quale sarebbe auspicabile promuovere la creazione di "**comunità energetiche**", anche **con la partecipazione degli operatori portuali**, e sostenere gli investimenti di adeguamento delle imprese.