



**AUDIZIONE CONFETRA SULLE MISURE PER LA  
VALORIZZAZIONE DEL SISTEMA PORTUALE NAZIONALE  
(Discussione congiunta delle risoluzioni 7-00038 Frijia,  
7-00144 Ghio, 7-00149 Traversi e 7-00156 Furgiuele)**

Commissione IX Trasporti Camera dei Deputati

17 ottobre 2023

## PREMESSA

A nome di Confetra ringrazio il Presidente Deidda per l'invito e per l'opportunità concessa alla nostra Confederazione di esprimere le proprie considerazioni sulle Risoluzioni presentate dai vari Gruppi parlamentari in tema di valorizzazione del sistema portuale nazionale.

Alla Confetra aderiscono 19 Federazioni nazionali e 71 organizzazioni territoriali e regionali, che associano imprese di trasporto, logistica e spedizione delle merci (autotrasporto, trasporto ferroviario, spedizioni nazionali e internazionali, gestione di terminal portuali, retroporti e interporti, servizi di agenzia marittima, doganali e di cargo aereo, corrieri espressi e operatori postali privati). Confetra è componente del CNEL in rappresentanza delle suddette categorie imprenditoriali ed è interlocutore primario, al pari delle grandi Confederazioni datoriali degli altri settori, sia del Governo che del Parlamento su tutti i principali temi di politica economica nonché sulle questioni attinenti ai settori rappresentati.

Confetra desidera innanzitutto riconoscere alla Commissione Trasporti della Camera dei Deputati il merito di avere promosso un confronto aperto al contributo delle rappresentanze d'impresa su un settore fondamentale della nostra economia, quale quello marittimo-portuale.

Le varie Risoluzioni presentate mostrano una forte convergenza nell'analisi del ruolo strategico della nostra portualità, confermati dai dati in esse riportati, e sulle sfide che è chiamata ad affrontare. Su entrambi gli aspetti trattati non si può che esprimere condivisione, come pure sulle criticità evidenziate e sulle finalità di base delle *policy* necessarie per provare a superarli.

Tuttavia, in premessa dobbiamo evidenziare che ciò non basta e definire e concordare **una strategia di valorizzazione della portualità**, perché essa svolge un ruolo cruciale del complessivo sistema infrastrutturale e logistico che, a sua volta, **non può prescindere da una visione sul futuro del Paese e da obiettivi complessivi di sviluppo economico, produttivo, sociale e territoriale, di benessere, sostenibilità e innovazione tecnologica**. In altri termini, desideriamo segnalare l'esigenza di **promuovere una più ampia analisi** nella quale collocare le aspettative di crescita del nostro sistema portuale, almeno in termini di **obiettivi a medio-lungo termine**.

Nonostante il ruolo primario svolto nel Mediterraneo e a livello europeo e globale, insieme alle connesse attività di navigazione, movimentazione delle merci e servizi accessori, **la nostra portualità corre da anni rischi di marginalizzazione**, per la crescente concorrenza dei porti del Nord Africa e del Mediterraneo Orientale e da una consolidata *leadership* dei porti del Nord Europa. Anche nelle fasi espansive del commercio internazionale e del trasporto marittimo delle merci, **la nostra portualità, pur tra alti e bassi, è comunque cresciuta, ma registrando una lenta e costante perdita di quote in un mercato**. L'attuale crisi della globalizzazione e degli scambi non

sembra mutare questa tendenza di fondo, ma può rappresentare un momento di autentica riflessione, nel quale inserire una politica di rilancio della nostra portualità.

## CRITICITÀ E ORIENTAMENTI STRATEGICI

Le Risoluzioni in esame evidenziano chiaramente come **gli impatti dell'inefficienza portuale possano influire sulla competitività** del Sistema Paese.

A **livello economico**, la portualità, oltre ad avere **una propria rilevante dimensione produttiva**, 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 nostra 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. In quest'ultimo senso, il **ruolo delle ZES** (ora ZES Unica Mezzogiorno) e **delle ZLS sarebbe fondamentale**, ma dovrebbe **preservare l'obiettivo originario di integrare portualità e attività logistica e industriale**.

Nello specifico della portualità, emergono **esigenze di riduzione dei tempi e dei costi dei servizi a terra**, di **efficienti collegamenti con i mercati** (di produzione e consumo), di **creazione di economie di scala** (profondità dei fondali, ampiezza dei mercati di riferimento, concentrazione dei carichi, riduzione costi unitari per unità di trasporto), di **abbattimento di oneri burocratici**, di **sviluppo della digitalizzazione** e di **continuità nell'operatività degli scali**.

## DECARBONIZZAZIONE E SOSTENIBILITÀ DELLA NAVIGAZIONE DELLA PORTUALITÀ

Il **tema di gran lunga più rilevante** da alcuni anni e che resterà tale per i prossimi decenni è senza dubbio quello **della sostenibilità e della decarbonizzazione dell'attività marittimo-portuale**.

La navigazione marittima è senza dubbio uno dei settori in cui la riduzione delle emissioni è **fortemente *hard to abate***. La strategia adottata dalla Commissione europea e concordata con l'IMO (*International Maritime Organization*), ha accelerato il **percorso di decarbonizzazione, passando dalla riduzione del 50% all'azzeramento delle emissioni entro il 2050 rispetto ai livelli del 2008**. Il percorso prevede una riduzione del 20-30% entro il 2030 e del 70-80% entro il 2040. Inoltre, viene fissato l'importante obiettivo di adottare entro il 2030 una quota del 5-10% di tecnologie, combustibili e fonti di energia a emissioni zero o prossime allo zero.

La strategia di decarbonizzazione seguita dall'UE prevede l'impiego un ulteriore strumento: **l'applicazione allo *shipping* del sistema ETS di scambio di quote di emissione a partire dal 2024**; un meccanismo che impone alle compagnie di navigazione di restituire o di acquistare, nel caso le quote ricevute non siano sufficienti a coprire le emissioni prodotte dalle loro navi, quote di emissione per tonnellata di CO2 equivalente emessa. Il surplus di emissioni dovrà quindi essere pagato con **l'acquisto di quote sul mercato della CO2** sulle emissioni dell'anno precedente, secondo **quote crescenti del 40% nel 2025 fino al 100% dal 2027 in poi**.

Il complesso della strategia di decarbonizzazione risulta molto impegnativa e comporterà **ingenti impatti economici sulla navigazione**.

Riguardo il naviglio, va considerato che gli investimenti nel settore marittimo sono impostati su grandi immobilizzi di capitali, con un ciclo di vita del naviglio sui 25-30 anni. In sostanza, **entro il 2050 gli attuali mezzi di navigazione dovrebbero essere quasi completamente sostituiti o adeguati ai nuovi standard energetici e di propulsione**. Secondo alcuni osservatori internazionali (*Drewry*), le stime dei costi per raggiungere la decarbonizzazione del trasporto marittimo **potrebbero richiedere complessivamente investimenti per oltre 3.000 miliardi di dollari nei prossimi 25 anni, di cui una quota cospicua proprio per adeguamento e sostituzione delle flotte esistenti**.

A sua volta, **l'impatto del sistema ETS sulla navigazione** sta già manifestando alcuni primi segnali **nel comportamento delle principali compagnie di navigazione** container mondiali, che starebbero programmando il **possibile trasferimento degli scali delle proprie navi da porti europei a porti extraeuropei** (in particolare del Nord Africa), ossia negli *hub* di *transshipment* vicini (oltre 300 miglia nautiche) al territorio dell'UE, al fine di ridurre il costo economico (del 50%) derivante dall'applicazione del sistema ETS al trasporto marittimo dal 2024. I maggiori oneri che ne deriverebbero non riguardano però solo il *transshipment* dei container, ma l'intero comparto della navigazione, con **impatti immediati sull'aumento dei prezzi del trasporto (*carbon surcharge*)**, e **potenziali spiazzamenti del trasporto marittimo rispetto alla modalità stradale, vanificando anche l'efficacia degli incentivi al trasferimento modale** (mare-bonus, proprio recentemente prorogato) in segmenti come il RO-RO e il RO-PAX.

Anche **sui porti**, la strategia di decarbonizzazione avrà **impatti rilevanti, sugli scali e sugli operatori marittimi e portuali**.

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 e l'impiego di fonti rinnovabili 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.

Infine, un ultimo aspetto della sostenibilità e della decarbonizzazione della navigazione e dei porti riguarda **il deposito e la distribuzione di carburanti alternativi e sintetici** (GNL, metanolo, ammoniaca, idrogeno, ...), finalizzati a sostenere il lungo processo di transizione energetica della navigazione.

## INVESTIMENTI

Riguardo la competitività della nostra portualità e la sua capacità di offerta, **emergono rilevanti fabbisogni di investimento**. Tuttavia, grazie anche all'**integrazione finanziaria generata dal PNRR e dal PNC** negli ultimi due anni, gli investimenti programmati nei porti risultano essere aumentati in misura considerevole, disponendo ora di risorse mai registrate prima, superiori ai 9 miliardi di euro, considerando anche il **potenziale impiego su porti e trasporto marittimo delle risorse previste dal RepowerEU**.

Senza considerare quest'ultima opportunità, **la programmazione degli investimenti nei porti** risulta comunque consistente e comprende diversi ambiti di intervento, distribuiti su tutte le ADSP del sistema e articolati su **10 "sotto-programmi prioritari"** (secondo lo schema dell'Allegato Infrastrutture 2021), cioè:

- 1) **manutenzione del patrimonio pubblico demaniale** (interventi su banchine, piazzali, darsene, viabilità interna portuale, adeguamento infrastrutture logistiche del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera alla normativa antisismica, alla normativa in materia di sicurezza e salute all'abbattimento delle barriere architettoniche);
- 2) **digitalizzazione della logistica e dei porti** (*preclearing, fast corridors* doganali, *Port Management Information System, European Maritime Single Window, Port Community Systems* e integrazione interoperabilità con la Piattaforma logistica nazionale);

- 3) **ultimo/penultimo miglio ferroviario e connessioni alla rete dei porti** (completamento infrastrutture di accessibilità ferroviaria dei porti italiani, differenziati tra “ultimo” miglio, ricadenti nel sedime dei porti, e “penultimo” miglio, di competenza del gestore dell’infrastruttura ferroviaria nazionale);
- 4) **ultimo miglio stradale** (risoluzione di criticità strutturali nell’accessibilità stradale di alcuni porti italiani);
- 5) **accessibilità marittima** (dragaggi e miglioramenti strutturali per accogliere naviglio di dimensioni coerenti con le tipologie di traffici da attrarre);
- 6) **resilienza delle infrastrutture ai cambiamenti climatici** (nuovo programma di interventi per sviluppare e adeguare le infrastrutture portuali ad affrontare eventi imprevedibili);
- 7) **efficientamento energetico e ambientale** (interventi di sostenibilità ambientale dei porti italiani, compresi quelli previsti nel Piano nazionale del *cold ironing*);
- 8) **waterfront e servizi crocieristici e passeggeri** (interventi di adeguamento dei servizi di accoglienza a terra e dei terminal crociere e di valorizzazione dei *waterfront* urbani);
- 9) **attività industriali nei porti** (interventi sulla filiera della cantieristica navale e sulle attività industriali nei porti);
- 10) **aumento selettivo della capacità portuale** (interventi nei segmenti RO-RO e container).

Si tratta di interventi in corso di realizzazione, la cui attuazione sarà determinante per rilanciare la competitività della nostra portualità. Su tutti, **risulta però ancora problematico il tema dei dragaggi e dell’accessibilità marittima**, su cui sarebbe necessario intraprendere azioni più incisive, di natura normativa e strutturale.

## **GOVERNANCE**

Quello della *governance* dei porti o del suo aggiornamento è quello che più di altri è stato richiamato e su cui si concentrano le diverse Risoluzioni in esame, anche se con posizioni diversificate.

Vorremmo innanzitutto richiamare il fatto che **la *governance* dei porti è un tema complesso**, che non riguarda solo le ADSP, ma **che coinvolge altre funzioni fondamentali, in particolare nel trasporto marittimo e nella movimentazione delle merci**.

Riguardo quest’ultimo aspetto, dovrebbe rientrare a pieno titolo nella *governance* portuale **il tema della digitalizzazione della filiera logistica e della semplificazione burocratica, del coordinamento e della razionalizzazione dei numerosi enti coinvolti**. Su tutti questi aspetti sono in corso (o sono previsti) investimenti (PNRR e PNC) e

semplificazioni procedurali, in alcuni casi anche da molto tempo, ma restano ancora incertezze sulla loro effettiva conclusione.

Un richiamo particolare va fatto sulle procedure doganali e sui controlli sulla merce in transito. Diversi grandi scali marittimi (in particolare Genova 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 pochi osservatori rilevano, ma che sta creando ritardi pesantissimi e vere e proprie situazioni di blocco dei processi controllo e verifica delle merci.

Riguardo invece le ADSP, sarebbe innanzitutto dare ormai per acquisita la loro natura giuridica e mantenerne l'attuale configurazione, cioè di **enti pubblici non economici** (vigilati dal MIT) e di **operatori economici** (secondo la ultra consolidata giurisprudenza UE).

Riguardo ipotesi di privatizzazione, anche parziale, delle ADSP, 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.

È stata anche **posta in discussione l'ultima riforma portuale** (D.Lgs. n. 169/2016), richiamando l'attenzione su un nuovo intervento di revisione.

Ci sembra invece **più necessario di una nuova riforma portuale, attuare concretamente la legislazione vigente** su diversi aspetti:

- sarebbe meglio **evitare ulteriori accorpamenti tra Sistemi portuali**; pur con le difficoltà generate, l'assetto derivato dall'ultima riforma si è ormai assestato e funziona in modo accettabile;
- **il richiamo al cd. "modello spagnolo" potrebbe essere serenamente accantonato rafforzando il ruolo centrale di coordinamento tra ADSP**, che risulta attuato più sul piano formale che sostanziale, con poche riunioni e assenza di qualsiasi confronto su strategie e programmi;
- **il coinvolgimento degli operatori tramite rappresentanze di categoria è risultato praticamente assente a livello centrale**, nella Conferenza delle ADSP, mentre a livello locale i **"tavoli di partenariato" hanno rappresentato soprattutto un adempimento procedurale**, anziché un contributo concreto alla programmazione delle ADSP.

## CONCORRENZA

### *Processi di integrazione verticale e orizzontale*

Soprattutto negli ultimi anni, si sono fortemente sviluppate **forme di integrazione verticale e orizzontale tra attività di trasporto e di logistica**; questo fenomeno non può essere di per sé demonizzato, perché rappresenta una **naturale evoluzione delle**



**imprese per aumentare la propria competitività e fornire servizi integrati, efficienti e a buon mercato all'utenza. Ciò vale anche per le attività di navigazione e di tutta la filiera logistica connessa. È però fondamentale salvaguardare la concorrenza e impedire che tali processi finiscano per limitare o danneggiare le imprese nell'accesso ai singoli servizi prodotti nella filiera complessiva, generando pratiche discriminatorie nell'accesso ai servizi e di prezzo.**

Sotto questo aspetto, emerge chiaramente come **l'attuale regolazione economica** del settore marittimo portuale, come di altri settori del trasporto e della logistica, prevista dalla legislazione e dalla connessa regolamentazione, **non sia in grado di "prevenire" potenziali comportamenti anticoncorrenziali**, impliciti all'assunzione di una posizione dominante acquisita non solo in uno specifico mercato, ma anche nei mercati connessi, propri dei processi di integrazione logistica.

Le **uniche tutele esistenti si concentrano nel ruolo affidato all'AGCM** – la quale agisce non specificamente su trasporto e logistica, ma indistintamente **su tutti i settori economici** – nel **valutare preventivamente processi di acquisizione e di fusione** (secondo parametri economici predeterminati) o nell'**intervenire ex post, a seguito del verificarsi di comportamenti lesivi della concorrenza.**

### ***Autoproduzione e attività accessorie delle imprese armatoriali***

L'**autoproduzione nell'esercizio delle operazioni portuali** concessa alle imprese nazionali ed estere rappresenta una scelta positiva **del principale regolatore economico del settore, il governo e il legislatore**, contenuta nella legge quadro sui porti (n. 84/1994), superando un annoso conflitto tra operatori, ma promuovendo anche una maggiore efficienza operativa.

Ciò premesso, il regolatore economico della portualità dovrebbe però fare più attenzione nel **valutare sempre i possibili effetti distorsivi delle proprie determinazioni**, come nel caso, in corso di definizione, dell'**estensione delle agevolazioni del registro navale internazionale alle attività accessorie svolte dalle imprese armatoriali.**

La **valutazione economica della regolazione**, nei porti come nell'intera filiera del trasporto e della logistica, dovrebbe rappresentare un **passaggio obbligato dei processi legislativi e amministrativi**, per massimizzarne l'efficienza ed evitare possibili effetti anticoncorrenziali.