



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BONFRISCO, CICOLANI e GHIGO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 GIUGNO 2012

Riforma della normativa in materia di piattaforme logistiche
territoriali e di interporti

ONOREVOLI SENATORI. – La gravissima crisi in atto e il peso del debito pubblico richiedono una capacità di elaborazione programmatica volta a ricercare, e quindi attuare, misure di politica economica che favoriscano il ritorno ad una maggiore crescita economica duratura, sostenuta e sostenibile. Senza una crescita non riusciremo a ridurre il peso del debito e a creare nuove occasioni di lavoro per i giovani e per coloro che sono ai margini del processo produttivo. Misure ormai ineludibili, da affiancare a quelle già adottate, non solo in ambito domestico, in nome di una altrettanto necessaria politica di rigore nelle spese e nei conti pubblici che, però, se attuata dal solo lato delle entrate, si rileva idealmente insensata e praticamente foriera di un effetto di avvitamento e di dannose conseguenze economiche e sociali, come quelle cui stiamo assistendo in questo periodo nel nostro Paese. Il quale ha bisogno di riforme, più che di «manovre».

Riforme come antidoto ad un cieco rigorismo, come strumento essenziale per il recupero delle indispensabili risorse da destinare agli investimenti, così da bilanciare la riduzione dei consumi. Impieghi strutturali in nuovi strumenti e modalità operative da effettuare in settori diversi – dalle istituzioni, al lavoro, alle attività produttive – per migliorare i fattori di competitività della nostra economia favorendone, così, lo sviluppo. Tra i quali assume particolare rilievo la logistica.

La logistica va assumendo un peso sempre più rilevante nei sistemi economici complessi, come dimostrano studi teorici ed empirici, vecchi e recenti. È dello scorso anno, ad esempio, un'importante ricerca della Consulta dell'autotrasporto e della logistica secondo la quale l'apporto della logistica (quella, per così dire, tradizionale e quella

avanzata) alla creazione del nostro prodotto nazionale è valutabile intorno al 14 per cento. Altre analisi della Banca d'Italia e della stessa Consulta dell'autotrasporto e della logistica, poi, hanno dimostrato che la logistica costituisce, sempre da un punto di vista «macro», un costo rilevante per gli operatori economici, dovuto alle tante inefficienze del nostro sistema infrastrutturale e trasportistico.

Considerando «100» il costo di produzione, quello imputabile alla logistica si aggira intorno al 20 per cento. Un importo di per sé elevato, anche in rapporto con i principali Paesi nostri concorrenti, come ad esempio la Germania, dove esso è quantificabile in un 15 per cento. Questi 5 punti di minore competitività sono stati valutati in 40 miliardi di euro l'anno, una vera e propria «tassa» sul nostro sistema economico e produttivo. Ecco uno dei motivi per i quali il Paese cresce di meno. Studi recenti sulla mancata realizzazione dell'efficienza logistica proposta dal Piano nazionale della logistica 2011-2020 stimano in oltre 200 miliardi di euro il costo per il Paese nel 2020.

Importante quindi è consentire la realizzazione delle infrastrutture strategiche per lo sviluppo, recuperando lo spirito dei Padri del Risorgimento, che con Cavour disegnarono la costruzione della rete ferroviaria e dei primi trafori alpini. Senza però dimenticare che a breve il recupero di efficienza e competitività passa anche da strutture come i porti e gli interporti.

I Paesi che negli ultimi dieci anni sono cresciuti di più, Germania e Olanda, si sono dati nel tempo una logistica che non solo ha reso più competitivi quei sistemi produttivi, ma ha altresì rappresentato un vero e proprio fattore di crescita nella seconda fase

della globalizzazione: il flusso dei traffici delle merci dalle nuove economie (i cosiddetti BRICs) porta infatti con sé introiti fiscali e domanda logistica ai porti di approdo.

Pertanto emerge una vera e propria questione logistica per il nostro Paese, che può essere affrontata innanzi tutto proponendo una revisione organica della normativa che ne disciplina l'assetto. In tal senso, con il presente disegno di legge, si intende dare risposte necessarie e urgenti a questioni che il mondo della logistica pone ormai da lungo tempo.

È stato trasmesso recentemente al Senato il testo approvato dalla Camera relativo alla legge quadro in materia di interporti e logistica (atto Senato n. 3257): un testo interessante, ma che appare essere non adeguato alle attese, in quanto contrappone un accentramento antistorico alle esigenze territoriali della efficienza logistica. Si ritiene di provvedere a tal fine, invece, con il presente disegno di legge che ripropone l'articolato di quella legge quadro come approvato dalla Commissione Trasporti della Camera nell'ottobre 2011 e, risultante dalle modifiche apportate al testo unificato adottato in quella sede, delle differenti proposte presentate nell'altro ramo del Parlamento.

Tale articolato, infatti, contiene disposizioni molto positive per una razionalizzazione della normativa di settore e per la struttura degli interporti che sono nati per liberare le città dal traffico pesante, per offrire alle nostre aziende produttrici dei servizi logistici competitivi e specializzati e per incentivare il trasporto combinato.

In ordine alle competenze degli attori istituzionali, sono certamente potenziate quelle del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ma contemporaneamente è ampliato il potere programmatico delle regioni. L'istituzione dei Comitati interregionali per l'intermodalità e la logistica, infatti, offre agli enti territoriali un ambito di confronto unitario. Un aspetto rilevante che - come viene evidenziato nei lavori del Piano nazio-

nale della logistica - consentirà a ciascuna regione di condividere le proprie strutture, permettendo al settore di compiere un salto di qualità. La definizione dei competenze dei citati Comitati interregionali, poi, non mette in discussione le competenze attribuite dalla legislazione vigente alle autorità portuali, anzi le valorizza offrendo il luogo nel quale concordare e coordinare le efficienze logistiche e infrastrutturali del territorio, le piattaforme logistiche territoriali.

Con atti di indirizzo della politica economica, e in particolare con i Documenti di programmazione economico-finanziaria (DPEF) 2006-2009 e 2009-2013, sono state individuate a livello nazionale sette piattaforme logistiche integrate e territorialmente strategiche sul principio delle omogeneità connettive:

- 1) piattaforma logistica del nord-ovest;
- 2) piattaforma logistica del nord-est;
- 3) piattaforma logistica tirrenico-adriatica del nord;
- 4) piattaforma logistica tirrenico-adriatica centrale;
- 5) piattaforma logistica tirrenica sud;
- 6) piattaforma logistica adriatica sud;
- 7) piattaforma logistica del Mediterraneo sud.

Per «piattaforma logistica territoriale» si può intendere in questo contesto l'insieme delle infrastrutture e dei servizi, presenti su un territorio interregionale, destinato a svolgere funzioni connettive di valore strategico per l'intero territorio nazionale nel suo insieme, prioritariamente nei suoi rapporti con la rete transnazionale dei trasporti, al fine di favorire l'interconnessione più efficace per migliorare la competitività del Paese.

Il legislatore sembra quindi assumere un orientamento che assegna al Governo nazionale il compito di definire le piattaforme logistiche integrate strategiche per l'Italia, all'interno delle quali poi la pianificazione di ciascuna regione, o per meglio dire dell'insieme delle regioni che sono presenti nel-

l'ambito geografico definito per le piattaforme logistiche territoriali, colloca le singole infrastrutture interportuali, portuali e aeroportuali.

La devoluzione dei poteri dallo Stato alle regioni precedentemente esposta e la costruzione graduale e costante di una politica europea dei trasporti fanno emergere altresì la necessità di un riordino della normativa vigente in materia di interporti.

Il disegno europeo dei terminali strategici e dei corridoi merci, non ancora formalizzato in strumento normativo, non tiene sufficientemente conto di quanto sta emergendo dall'attuale dibattito nell'ambito dell'Unione europea sulla ridefinizione del sistema europeo dei trasporti, condizionato sia dal progresso nella costruzione delle reti transeuropee, sia dal riordino delle normative di accesso e di regolazione dei singoli modi di trasporto nel contesto del mercato unico dell'Unione europea. A tale riguardo occorre tenere conto in particolare delle linee di indirizzo dell'Unione europea relative alla realizzazione della proposta di regolamento della Commissione sullo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti del 19 ottobre 2011.

Con il presente disegno di legge sono rafforzati gli interporti, che hanno potenzialità di dieci volte superiori alle loro attuali attività in collaborazione con i porti, che rappresenteranno uno dei più importanti siti produttivi dell'economia del futuro e che potranno effettuare una programmazione più completa e condivisa che tenga conto anche delle istanze degli altri attori coinvolti nel trasporto.

Un altro aspetto centrale del presente disegno di legge è rappresentato dall'ampio strumento programmatico. Si ritiene infatti che al Piano generale per l'intermodalità – deri-

vante dal Piano nazionale della logistica, del quale anzi è la più importante declinazione operativa – vada conferita una veste autonoma, la cui redazione non può che essere affidata alla Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 284, ferma restando la facoltà attribuita al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di approvarlo. Al riguardo, si ritiene che ai soli fini della redazione del Piano generale per l'intermodalità, la composizione della richiamata Consulta – stabilita dall'articolo 5 del citato decreto legislativo n. 28 del 2005 – possa essere integrata con rappresentanti delle imprese ferroviarie operanti sul territorio nazionale, nonché con rappresentanti del mondo degli interporti. Lo strumento programmatico così definito consentirebbe la soluzione di questioni assai rilevanti e cioè la diminuzione del peso del trasporto su gomma attraverso la crescita del trasporto su rotaia, con benefici importanti sulla sostenibilità ambientale sulla congestione del traffico e sulla sicurezza stradale. La modalità di trasporto su rotaia d'altronde è una esigenza europea ed è chiesta sempre di più anche dai grandi *player* logistici mondiali (si veda l'operazione Maersk attorno al porto di Savona-Vado).

Il sistema logistico italiano presenta un paradosso: pur disponendo della più grande rete portuale d'Europa, pur avendo gli interporti più grandi d'Europa, a partire da quello di Verona, ha un sistema logistico complessivo tra i meno efficienti. Il presente disegno di legge ha l'ambizione di far fare al sistema logistico italiano quel salto di qualità di cui il Paese ha bisogno per tornare a crescere a ritmi più sostenuti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Ambito di applicazione e definizioni)

1. La presente legge stabilisce i principi fondamentali in materia di interporti e piattaforme logistiche territoriali, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nell'ambito delle materie relative ai porti e aeroporti civili e alle grandi reti di trasporto e di navigazione.

2. In attuazione di quanto disposto dal comma 1, la presente legge persegue le seguenti finalità:

a) migliorare e incrementare la concentrazione dei flussi di trasporto;

b) migliorare la razionalizzazione del territorio in funzione del trasporto;

c) contribuire alla diminuzione dell'impatto ambientale;

d) superare i limiti del trasporto ferroviario tradizionale e intermodale terrestre e marittimo, promuovendo le effettive potenzialità competitive sui traffici di lunga distanza e la disponibilità di una rete portante di base finalizzata alla crescita delle imprese del trasporto e della logistica.

3. Ai sensi della presente legge si intende:

a) per «piattaforma logistica territoriale», il compendio delle infrastrutture e dei servizi presenti su un territorio interregionale, destinato a svolgere funzioni connettive di valore strategico per l'intero territorio nazionale, e in particolare nei suoi rapporti con la rete transnazionale dei trasporti, per favorire l'interconnessione più efficace al fine di migliorare la competitività del Paese;

b) per «interporto», il complesso organico di infrastrutture e di servizi integrati

di rilevanza nazionale gestito da un soggetto imprenditoriale che opera al fine di favorire lo scambio di merci tra le diverse modalità di trasporto, con l'obiettivo di accrescere l'intermodalità e migliorare la logistica;

c) per «infrastruttura intermodale», ogni infrastruttura lineare o nodale, funzionale alla connettività della piattaforma logistica;

d) per «Comitato interregionale per l'intermodalità e la logistica», l'organismo istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che svolge su ciascuna piattaforma logistica territoriale le funzioni di cui all'articolo 4.

Art. 2.

(Programmazione delle strutture)

1. In coerenza con le previsioni del Piano nazionale della logistica, la Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica, di cui al decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 284, integrata con la partecipazione di rappresentanti delle imprese ferroviarie operanti sul territorio nazionale e degli interporti, elabora il Piano generale per l'intermodalità.

2. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con proprio decreto, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, di seguito denominata «Conferenza unificata», approva il Piano generale per l'intermodalità, provvedendo alla definizione delle piattaforme logistiche territoriali e alla relativa disciplina amministrativa.

3. Con il decreto di cui al comma 2 o con un successivo decreto adottato con la procedura di cui al medesimo comma, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti provvede altresì a determinare l'ambito di influenza di ciascuna piattaforma logistica territoriale, in coerenza con i corridoi transeuropei di trasporto, come definiti dalla decisione

n. 661/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010.

4. Lo schema di decreto di cui al comma 2 è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, da rendere entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione. Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato.

5. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere dei Comitati interregionali per l'intermodalità e la logistica, con uno o più decreti, provvede:

a) alla ricognizione degli interporti già esistenti e rispondenti alle condizioni di cui alla delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto del 7 aprile 1993, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 111 del 14 maggio 1993;

b) alla ricognizione delle infrastrutture intermodali.

6. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere dei Comitati interregionali per l'intermodalità e la logistica, con uno o più decreti, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nella logica di sistema a rete, provvede all'individuazione di nuovi interporti, verificata la sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 3, commi 1 e 2, nonché all'individuazione di nuove infrastrutture intermodali, sulla base delle risultanze dell'attività di ricognizione di cui al comma 5.

7. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con decreto da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata, individua i criteri per l'utilizzo delle risorse finanziarie finalizzate alla realizzazione e all'implementazione degli interporti, delle infrastrutture intermodali e delle piattaforme logistiche territoriali, nonché al funzionamento dei Comitati interregionali per l'intermodalità e la logistica.

Art. 3.

(Requisiti delle strutture)

1. L'individuazione di un nuovo interporto è subordinata alla sussistenza dei seguenti requisiti territoriali:

a) disponibilità di territorio privo di vincoli paesaggistici, naturalistici o urbanistici che ne compromettano la fattibilità;

b) collegamenti stradali diretti con la viabilità di grande comunicazione;

c) collegamenti ferroviari diretti con la rete ferroviaria nazionale prioritaria;

d) adeguati collegamenti stradali e ferroviari con almeno un porto ovvero un aeroporto;

e) coerenza con i corridoi transeuropei di trasporto, come definiti dalla decisione n. 661/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010.

2. Il progetto di un nuovo interporto, nel rispetto del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, deve prevedere:

a) un terminale ferroviario intermodale idoneo a formare o ricevere treni completi, conformemente agli *standard* stabiliti dalla normativa dell'Unione europea, in grado di operare con un numero non inferiore a dieci coppie di treni per settimana;

b) un'area attrezzata di sosta per i veicoli industriali;

c) un servizio doganale;

d) un centro direzionale;

e) un'area per i servizi destinati alle persone e una per i servizi destinati ai veicoli industriali;

f) aree diverse destinate rispettivamente alle funzioni di trasporto intermodale, di logistica, di approvvigionamento, di logistica industriale, di logistica distributiva e di logistica distributiva urbana;

g) sistemi che garantiscano la sicurezza delle merci, delle aree e degli operatori;

h) interconnessioni con piattaforme info-telematiche orientate alla gestione dei processi logistici e del trasporto merci.

3. Gli interporti già operativi e quelli in corso di realizzazione devono garantire il rispetto dei requisiti di cui ai commi 1 e 2 entro il quinto anno successivo a quello della data di entrata in vigore della presente legge.

4. La progettazione, la realizzazione e la gestione di un interporto devono rispondere a criteri di unitarietà tra le diverse funzioni previste nonché prevedere adeguati parametri urbanistico-edilizi e sistemi di sicurezza, di controllo e di risparmio energetico certificati.

Art. 4.

(Comitati interregionali per l'intermodalità e la logistica)

1. Ferme restando le competenze delle autorità portuali, i Comitati interregionali per l'intermodalità e la logistica, in conformità con gli obiettivi di cui all'articolo 1, anche in attuazione dell'articolo 46 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, svolgono i seguenti compiti:

a) indirizzo, programmazione, coordinamento di tutte le iniziative inerenti lo sviluppo della piattaforma logistica territoriale, ai fini dell'integrazione dei sistemi di trasporto terrestre, marittimo, fluviale e aereo nonché della semplificazione delle operazioni e del miglioramento dei servizi intermodali e logistici delle merci;

b) promozione dello sviluppo economico delle aree facenti parte della piattaforma logistica territoriale;

c) valutazione di proposte e di progetti locali per accedere a finanziamenti nonché di programmi rivolti allo sviluppo della piattaforma logistica territoriale.

2. Il Presidente del Comitato interregionale per l'intermodalità e la logistica è il Presidente, o suo delegato, di una delle regioni presenti nella piattaforma logistica territoriale, e resta in carica un anno, a rotazione con il Presidente, o suo delegato, di altra regione presente nella medesima piattaforma logistica.

3. Con regolamento emanato con decreto del Ministro dell'infrastrutture e dei trasporti, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti la composizione, l'organizzazione e la disciplina amministrativa e contabile dei Comitati interregionali per l'intermodalità e la logistica.

4. L'onere derivante dal funzionamento dei Comitati interregionali per l'intermodalità e la logistica è a carico dei soggetti gestori delle infrastrutture e dei servizi operanti nell'ambito delle relative piattaforme logistiche territoriali, nel limite del 3 per cento delle risorse ad essi assegnate ai sensi dell'articolo 6.

Art. 5.

(Natura della gestione degli interporti)

1. La gestione di un interporto costituisce attività di prestazione di servizi rientrante tra le attività aventi natura commerciale.

2. I soggetti che gestiscono interporti agiscono in regime di diritto privato, anche se il loro statuto non prevede il fine di lucro. In ogni caso, l'utilizzo di risorse pubbliche è disciplinato dalle norme sulla contabilità di Stato e dal codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Art. 6.

(Potenziamento della rete infrastrutturale delle piattaforme logistiche territoriali)

1. In conformità alla attività di pianificazione e programmazione di cui all'articolo 2, entro il 31 gennaio di ogni anno, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti i Comitati interregionali per l'intermodalità e la logistica, individua i progetti relativi alla realizzazione e implementazione degli interporti, delle infrastrutture intermodali e delle piattaforme logistiche territoriali.

2. Il Governo, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, provvede ad inserire i progetti di cui al comma 1 nel Documento di economia e finanza di cui all'articolo 7, comma 2, lettera a), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ai fini della definizione dei relativi finanziamenti nella legge di stabilità annuale di cui all'articolo 11 della legge n. 196 del 2009. Con successivo decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite le modalità di impiego dei suddetti finanziamenti.

3. In sede di prima applicazione della presente legge, al fine di agevolare la realizzazione delle opere ricadenti all'interno delle piattaforme logistiche territoriali, nonché il funzionamento dei Comitati interregionali per l'intermodalità e la logistica, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 6, 11, 12 e 13 della legge 4 agosto 1990, n. 240.

Art. 7.

(Gestione di rifiuti e trasporto e stoccaggio delle merci pericolose)

1. Nel rispetto della normativa dell'Unione europea e nazionale vigente in materia di rifiuti e di trasporto delle merci pericolose, con decreto del Ministro dell'ambiente e

della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinate le modalità di gestione dei rifiuti speciali e delle merci pericolose, al fine di favorire la diversificazione modale e la sicurezza dei trasporti nell'ambito delle piattaforme logistiche territoriali.

Art. 8.

(Disciplina urbanistica)

1. Al fine di accelerare la realizzazione delle infrastrutture di trasporto e di viabilità, nonché quella di parcheggi, e fatte salve le competenze delle regioni, per gli interporti facenti parte della piattaforma logistica territoriale, inseriti nei decreti ministeriali di cui all'articolo 2, commi 5 e 6, l'approvazione definitiva dei progetti di cui all'articolo 6, comma 1 da parte del consiglio comunale costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti.