

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1308

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GIORDANO ANGELINI, BIRICOTTI GUERRIERI, CHIAVENTI,
FREDDA, GRILLI, IMPEGNO, PETROCELLI, RONZANI**

Norme per lo sviluppo dell'intermodalismo e per il riequilibrio
del trasporto interno mediante il cabotaggio

Presentata il 15 luglio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'esigenza di uno sviluppo del cabotaggio fra porti nazionali è, da tempo, sempre più fortemente sentita. Militano a favore di tale sviluppo ragioni molteplici fin troppo evidenti. Basterà ricordare, anzitutto, la stessa conformazione fisica dell'Italia, caratterizzata dalla disponibilità delle due « autostrade naturali » del Tirreno e dell'Adriatico. Si aggiungano l'alto coefficiente di risparmio energetico e l'affidabilità ecologica della nave, nonché l'opportunità di concorrere a ridare tono alle attività marittime e portuali in genere.

Per comune giudizio, l'attuale traffico di cabotaggio, benché considerevole (il suo ordine di grandezza, com'è noto, si colloca sui 50 milioni tonnellate/anno, equivalento a quello del traffico ferroviario in-

terno), si deve tuttora considerare modesto in rapporto alla sopraricordata disponibilità geografica.

La scarsa incidenza dell'attuale trasporto cabotiero trova conferma nell'analisi della composizione di quest'ultimo: esso è assorbito per il 55-60 per cento da oli minerali, mentre quello più propriamente commerciale risulta in sostanza rappresentato per un 13 per cento da macchine, veicoli, manufatti vari, ecc., per un 8 per cento da sabbie, argille, sale, cementi e altri minerali grezzi o manufatti e materiali da costruzione, per un 5 per cento da prodotti agricoli, animali vivi e derrate alimentari e foraggiere. Da un altro punto di vista, oltre il 40 per cento comprende le merci caricate e scaricate nelle isole: vale a dire un traffico per

il quale non esistono praticamente alternative rispetto al mare. Va poi tenuto presente che buona parte delle correnti di movimentazione cabotiera deriva dalle attività di collegamento interno a grandi gruppi industriali (siderurgia, petrolchimica) fra luoghi di produzione e luoghi d'impiego di materie prime. Ancora, va ricordato che il cabotaggio attuale viene esercitato per lo più con navi al di sotto delle 3 mila tonnellate di stazza lorda: una categoria in cui il 40 per cento dei vettori conta più di 20 anni di età.

Tutto ciò porta a condividere l'obiettivo dello sviluppo del cabotaggio, ma, anche, che non si tratta soltanto di perseguire un incremento quantitativo. O meglio: non si tratta di aumentare il cabotaggio esistente; si tratta essenzialmente di far crescere un cabotaggio di diverso tipo.

Tale impostazione ha un significato decisivo che appare chiaro se valutiamo il cabotaggio non come settore a sé stante, ma nel più ampio quadro del trasporto complessivo. Sotto questo profilo non può sfuggire la valenza innovatrice dello sviluppo del trasporto marittimo, non in alternativa, ma in integrazione con gli altri modi di trasporto, quale fattore di riequilibrio dell'assetto dei trasporti interni.

Si sa come il nostro Paese si distingue sfavorevolmente fra quelli più avanzati per la dominanza in esso assunta dall'autotrasporto merci. Lungo sarebbe, qui, chiamare in causa le responsabilità politiche di una simile situazione; è tuttavia indubbio che il mezzo gommato governa il traffico interno per una quota sempre in aumento che si aggira sull'80 per cento (ma supera ormai il 90 per cento per le merci varie). E sono altrettanto indubbi i gravi inconvenienti che ne discendono: 1) diseconomie per sprechi energetici (legati non solo al maggior consumo di carburante per unità di carico trasportato su strada, ma anche alla circostanza che nell'autotrasporto metà dei percorsi avvengono a veicolo scarico) e per usura del manto autostradale (l'usura provocata da un autotreno con rimorchio a sette assi

del peso di 32 tonnellate equivale a oltre 3.400 volte quella provocata da una berlina a pieno carico di 1,2 tonnellate); 2) saturazione di infrastrutture e conseguenti fabbisogni di adeguamento; 3) incidenti (l'OCSE ha rilevato che i veicoli da oltre 10 tonnellate di carico utile sono responsabili del 15-20 per cento dei costi sociali della circolazione, fra cui gli incidenti, pur rappresentando solo l'1,5 per cento del parco motorizzato; in Italia gli incidenti che hanno per protagonisti mezzi di trasporto stradale merci ammontano mediamente a 40 mila con oltre 950 morti all'anno, il che vuol dire circa 150 incidenti con quattro morti per ogni giorno in cui è ammessa la circolazione dei veicoli pesanti); 4) crescente livello dell'inquinamento atmosferico. L'insostenibilità e la vulnerabilità di un sistema del genere risultano palesi.

Da qui la spinta ad un cambiamento. Cambiamento ormai ben delineato in sede tecnica ed acquisito alla consapevolezza delle forze politiche e sociali più avanzate. Cambiamento, si badi, fondamentale e centrale per il trasporto interno del Paese e per l'intero arco delle attività che vi fanno capo. Rispetto alla fundamentalità e centralità di questo cambiamento, rispetto al suo carattere assolutamente strutturale, lo sviluppo del cabotaggio — di un « diverso tipo » di cabotaggio, come abbiamo rilevato — non costituisce un fine, ma un mezzo. Lo sviluppo di un cabotaggio di « diverso tipo », di un cabotaggio integrato con gli altri modi di trasporto, e soprattutto con la strada e con la ferrovia, infatti, diventa la leva indispensabile per attuare la trasformazione necessaria.

In concreto, si tratta di spostare quote consistenti di traffico tra il Nord ed il Sud del Paese dal tutto-strada ad un intermodalismo in cui, all'uso della nave per tutti quei tratti marittimi abbastanza lunghi da rendere conveniente inserirli nel ciclo trasportistico, faccia riscontro, a terra, l'uso dell'autocarro e del treno in vista di una logica funzionale ed economico-sociale moderna. Il mercato di questo intermodalismo è difficile da apprezzare secondo cifre di dettaglio, ma tutte le stime in

proposito concordano nell'assegnargli valori di rilievo, al punto che si può calcolare intorno ai 20-30 milioni di tonnellate all'anno la merce trasportata solo in autostrada tra il Nord e il Centro-Nord ed il Sud.

Il problema non è dunque di creare una domanda, perché questa già c'è. E non è nemmeno di lavorare sull'offerta come se fosse in grado di determinare la propria domanda. Il problema è di far diventare la domanda, da potenziale, reale. E per risolverlo non ci si può restringere ai suoi aspetti armatoriali e neanche a quelli portuali, ma bisogna affrontare gli elementi territoriali e trasportistici complessivi in gioco: a cominciare dal mondo dell'autotrasporto, il quale detiene quel carico che dovrebbe parzialmente sposarsi su nave in integrazione col mezzo gommato.

È questo il senso in cui il piano generale dei trasporti interpreta il cabotaggio, assegnandogli espressamente un compito evolutivo per l'intera trasportistica.

Lo sviluppo del cabotaggio, come effettivo salto di qualità, è condizione quindi per far progredire l'intermodalismo e per razionalizzare il trasporto interno (anche nei suoi prolungamenti internazionali: è, ad esempio, il caso dei servizi *feeder*, specialmente con riguardo allo smistamento mediterraneo di merci con origine/destinazione transoceanica trasportate da navi in servizio « giromondo »).

Tale indirizzo viene rafforzato dal riferimento, oggi indispensabile, alla liberalizzazione comunitaria del 1992. Il traffico marittimo commerciale fra porti italiani, finora riservato dall'articolo 224 del codice della navigazione alle navi nazionali, potrà essere svolto da navi di qualsiasi altro Paese della CEE: un ritardo nello sviluppo del cabotaggio, così come sopra indicato, non soltanto taglierebbe probabilmente fuori l'armamento italiano per i suoi margini di competitività rispetto ai *partners* europei, ma finirebbe anche col pregiudicare il riequilibrio dell'intero assetto trasportistico interno.

Per scongiurare una simile eventualità occorrono — a breve — misure ben diverse

da quelle tentate in passato, limitate alla componente marittima e comunque settoriali e parziali. Occorre una politica che conferisca organicamente ai singoli provvedimenti — alcuni amministrativi, alcuni tecnico-progettuali, alcuni finanziari — coerenza, efficacia e sinergia in una prospettiva di largo respiro, secondo il piano generale dei trasporti. Occorre fare della crescita del cabotaggio in funzione dello sviluppo dell'intermodalismo e del riequilibrio del trasporto interno non più un'incombenza particolare di questo o di quel dicastero, ma un impegno della società, del Parlamento, del Governo e, in esso, degli organi preposti agli interventi programmatici nel campo dei trasporti.

Dalle suddette premesse discende la proposta di legge che si presenta. Essa è ispirata agli interconnessi obiettivi dell'integrazione modale e della razionalizzazione della trasportistica interna perseguibili mediante la crescita dell'attività cabotiera. S'intitola, appunto, allo « sviluppo dell'intermodalismo » ed al « riequilibrio del trasporto interno mediante il cabotaggio ». In relazione a tale obiettivo, prospetta per i problemi affrontati un approccio progettuale, inteso a saldare le azioni da svolgere sul versante terrestre con quelle da svolgere sul versante marittimo in una logica che vede come referente istituzionale primario il Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto. Supera, quindi, l'ottica restrittiva dei tradizionali comparti di competenza, chiamando in causa tutte le responsabilità che si richiedono, per contribuire alla trasformazione della domanda potenziale di trasporto intermodale delle merci fra nord e sud in domanda attuale.

L'articolo 1 definisce la portata strategica degli scopi perseguiti, in raccordo con i « corridoi plurimodali », i « sistemi portuali » e gli « interporti », cioè con gli assi portanti del nuovo disegno complessivo della trasportistica nazionale introdotto dal piano generale dei trasporti.

L'articolo 2 riferisce le diverse azioni previste da un « progetto terra-mare » destinato a definire, nei termini tecnologici

ed organizzativi più avanzati, le decisioni e gli interventi che si rendono necessari. In particolare, il « progetto terra-mare » identificherà una « rete » di porti, interporti, direttrici stradali, ferrovie e idrovie su cui impennare lo sviluppo dell'intermodalismo. Il « progetto terra-mare », quadriennale, potrà essere rivisto dopo il primo biennio di applicazione.

L'articolo 3 dispone una serie di provvidenze miranti a favorire sia la costituzione di traffico intermodale fra aziende armatoriali, sia il realizzarsi di fusioni e consorzi fra aziende di trasporto terrestri in collegamento con il cabotaggio, attraverso: a) contributi sul traffico effettuato; b) fiscalizzazione degli oneri contributivi. Nei porti individuati dal progetto terra-mare sono previsti: 1) l'esenzione da qualsiasi formalità doganale delle spedizioni di merci nazionali o nazionalizzate con servizi di linea di cabotaggio interno; 2) revisione della disciplina dei servizi di pilotaggio, rimorchio e ormeggio; 3) revisione, con l'intervento delle compagnie portuali, delle tariffe delle operazioni portuali regolate dall'articolo 110 del codice della navigazione; 4) organizzazione delle attività, dei servizi e delle operazioni portuali relative al traffico di cabotaggio in maniera da garantire l'effettuazione con ciclo continuo nelle 24 ore; 5) autonomia funzionale nella gestione delle operazioni di imbarco e sbarco dei carri ferroviari in traffico di cabotaggio; 6) esenzione dall'IVA del trasporto delle merci in cabotaggio.

L'articolo 4 stabilisce che nei porti individuati dal progetto terra-mare le merci

nazionali o nazionalizzate vengano tenute fisicamente separate dalle merci estere che si trovino nell'ambito portuale. Stabilisce altresì gli adeguamenti che i competenti Ministeri dovranno osservare al riguardo.

L'articolo 5 coinvolge e precisa il ruolo delle regioni e dei comuni circa gli interventi infrastrutturali e territoriali definiti dal progetto terra-mare, fissando il principio del silenzio-assenso entro il termine di trenta giorni.

L'articolo 6 esclude ogni limite all'interscambiabilità dei traini nel trasporto merci su strada fra imprese esercenti il trasporto in conto terzi, quando questo si effettui in integrazione modale col cabotaggio. E, ciò nell'evidente intento di favorire l'impiego degli autoarticolati e la spedizione dei soli rimorchi nella tratta marittima del terra-mare, esigenza tecnico-operativa imprescindibile per l'incremento dell'intermodalismo con navi a carico orizzontale.

L'articolo 7 concede contributi al rinnovo del parco autocarri e del parco navi di imprese che con propri mezzi effettuino trasporti di merce in integrazione tra strada e cabotaggio di linea. Il rinnovo è riferito non genericamente a nuove costruzioni, ma a nuove costruzioni rispondenti ai requisiti di ordine tecnico, economico ed ecologico stabiliti dal progetto terra-mare. Viene quindi dato un preciso impulso all'avanzamento della ricerca scientifica ed alle sue applicazioni.

L'articolo 8 indica i criteri con cui far fronte alla spesa derivante dall'applicazione della legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Finalità).

1. La presente legge, in coerenza con gli indirizzi del piano generale dei trasporti, relativi all'integrazione strutturale e funzionale dei corridoi plurimodali, dei sistemi portuali e degli interporti, favorisce lo sviluppo dell'intermodalismo come fattore di riequilibrio del trasporto interno delle merci, mediante il cabotaggio.

ART. 2.

(Progetto terra-mare).

1. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro della marina mercantile, di concerto con il Ministro dei trasporti, sentite le regioni interessate, il Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CI-PET) di cui alla legge 4 giugno 1991, n. 186, delibera un programma di interventi denominato « progetto terra-mare » volto a definire, in funzione dello sviluppo dell'intermodalismo, gli assetti organizzativi e le caratteristiche tecniche delle infrastrutture, dei vettori, della rete dei porti, degli interporti, delle direttrici stradali e ferroviarie e delle idrovie connessi al cabotaggio interno ed al cabotaggio di raccordo e smistamento verso i porti mediterranei.

2. Il progetto terra-mare ha durata quadriennale e può essere aggiornato dopo il primo biennio.

3. Il progetto terra-mare costituisce riferimento fondamentale per i piani funzionali dei sistemi portuali introdotti in attuazione del piano generale dei trasporti dal decreto-legge 17 dicembre 1986, n. 873, convertito, con modificazioni,

dalla legge 13 febbraio 1987, n. 26, e per i progetti dei corridoi plurimodali previsti dal piano stesso.

4. Il Governo invia ogni anno al Parlamento una relazione informativa sullo stato di attuazione del progetto terra-mare.

ART. 3.

(Incentivi per l'intermodalismo e il cabotaggio).

1. Al fine di favorire il potenziamento del trasporto intermodale, sono previsti i seguenti interventi:

a) è concesso un contributo di lire 2.000 per tonnellata trasportata tra il 1° gennaio 1993 e il 31 dicembre 1993 e di lire 1.000 per tonnellata trasportata tra il 1° gennaio 1994 e il 31 dicembre 1994 alle società di traffico intermodale costituite dopo la data di entrata in vigore della presente legge, qualora impieghino più di 300 dipendenti e vi partecipino aziende di armamento precedentemente esistenti;

b) è concessa la fiscalizzazione degli oneri contributivi nella misura del 50 per cento, fino al 31 dicembre 1994:

1) per le società di traffico intermodale costituite dopo la data di entrata in vigore della presente legge, qualora impieghino più di 300 dipendenti e vi partecipino aziende di armamento precedentemente esistenti;

2) per le aziende di trasporto terrestri in conto terzi esistenti prima della data di entrata in vigore della presente legge e che dopo tale data diano luogo a fusioni o consorzi, con un numero di dipendenti superiore alle 50 unità, per operare in integrazione funzionale con società armatrici nell'espletamento dei servizi intermodali marittimo-terrestri di linea.

2. Nei porti compresi nella rete individuata dal progetto terra-mare:

a) sono esentate da qualsiasi formalità doganali le spedizioni di merci nazio-

nali e nazionalizzate con servizi di linea in cabotaggio interno, ferma restando la possibilità per gli organi competenti dello Stato di mettere in atto tutti i provvedimenti utili a reprimere gli eventuali abusi;

b) il progetto terra-mare rivede la disciplina dei servizi di pilotaggio, rimorchio ed ormeggio con possibilità di derogare alla loro obbligatorietà, nel rispetto delle indispensabili condizioni di sicurezza;

c) le autorità competenti in tema di lavoro portuale prendono ogni opportuna iniziativa per concordare con le compagnie o gruppi portuali, limitatamente al traffico in cabotaggio, una revisione delle tariffe delle operazioni portuali regolate dall'articolo 110 del codice della navigazione a fronte dell'incremento occupazionale motivatamente prevedibile con la crescita di tale traffico;

d) l'autorità marittima e portuale è tenuta a disporre l'organizzazione delle attività, dei servizi e delle operazioni portuali relative al traffico in cabotaggio in maniera da garantirne l'effettuazione con ciclo continuo nell'arco delle 24 ore;

e) le operazioni di imbarco e sbarco dei carri ferroviari in traffico di cabotaggio sono gestite in autonomia funzionale dall'Ente ferrovie dello Stato;

f) sul trasporto delle merci in cabotaggio non si applica l'imposta sul valore aggiunto.

ART. 4.

(Disposizioni per i porti).

1. Nei porti facenti parte della rete individuata dal progetto terra-mare le merci nazionali o nazionalizzate in traffico di cabotaggio interno devono essere tenute fisicamente separate dalle merci estere che si trovino nell'ambito portuale a qualsivoglia titolo.

2. All'interno dei porti di cui al comma 1, entro sessanta giorni dall'approvazione

del « progetto terra-mare », il Ministro della marina mercantile, di concerto con i Ministri delle finanze, dei lavori pubblici e dei trasporti, individua le aree riservate esclusivamente all'attracco delle navi che esercitano traffico nazionale di merci, nonché alla movimentazione delle merci da imbarcare o scaricare per tale tipo di traffico.

ART. 5.

(Pareri degli enti locali).

1. Sugli interventi definiti dal « progetto terra-mare » come necessari per delimitare, attrezzare, potenziare le aree di cui al comma 2 dell'articolo 4, e più in generale su tutti quelli che lo stesso « progetto terra-mare » disponga per agevolare la fluidità e l'efficienza dei collegamenti intermodali dei porti della rete indicata al comma 1 dell'articolo 2 con i bacini di utenza, il Ministero della marina mercantile, il Ministero dei lavori pubblici ed il Ministero dei trasporti, a seconda delle rispettive competenze esclusive o congiunte, acquisiscono il parere del comune o dei comuni e della regione o delle regioni interessate: trascorsi trenta giorni dalla richiesta, il parere, ove non espresso, si intende favorevole.

ART. 6.

(Facilitazioni per il trasporto merci su strada).

1. Nel trasporto merci su strada la interscambiabilità dei traini fra imprese di autostrada in conto terzi iscritte all'Albo è libera quando tale trasporto abbia luogo in integrazione modale con il cabotaggio.

ART. 7.

(Incentivi per il rinnovo dei mezzi di trasporto).

1. Alle imprese che con propri autocarri effettuano trasporti di merce in inte-

grazione con i servizi di linea di cabotaggio e che nel periodo tra il 1° gennaio 1993 ed il 31 dicembre 1995 sostituiscano autocarri di loro proprietà immatricolati da oltre cinque anni con autoarticolati o bimodali di capacità eguale o superiore, rispondenti ai requisiti tecnici, economici ed ecologici stabiliti dal « progetto terramare », può essere concesso un contributo da lire 500.000 a lire 1.000.000 per ogni tonnellata di capacità dell'autoarticolato acquistato in sostituzione. Il Ministro dei trasporti, di concerto con quello del tesoro, determina con proprio decreto i criteri e le modalità di concessione di tale contributo.

2. Alle imprese che con proprie navi effettuano trasporto di merci di servizio di linea di cabotaggio integrato con trasporto terrestre e che nel periodo tra il 1° gennaio 1993 ed il 31 dicembre 1995 vendono per demolizione o fanno demolire per proprio conto, in un cantiere nazionale o della Comunità economica europea, navi a scafo metallico di stazza lorda comprese nella fascia tra le 500 e le 5.000 tonnellate e iscritte da almeno dieci anni nelle matricole e nei registri di cui all'articolo 146 del codice della navigazione, purché le sostituiscano entro lo stesso periodo con navi costruite in un cantiere nazionale o della Comunità economica europea, di tonnellaggio compreso nella suddetta fascia e rispondenti ai requisiti di velocità, di automazione, di capacità di stiva in rapporto allo spazio totale, di risparmio energetico, di affidabilità ecologica e di sicurezza stabiliti dal « progetto terramare », può essere concesso un contributo da 20.000 a 100.000 lire per tonnellata di stazza lorda compensata dal naviglio demolito, fino alla concorrenza massima del tonnellaggio di stazza lorda compensata delle unità acquistate in sostituzione. Il contributo è concesso comunque nella misura massima qualora il servizio di linea di cabotaggio in integrazione col trasporto terrestre, svolto dall'impresa, comprenda collegamenti di raccordo e smistamento, nell'ambito mediterraneo. Il Ministro della marina mercantile, di concerto con quello

del tesoro, determina con proprio decreto i criteri e le modalità di concessione del contributo suddetto.

ART. 8.

(Norme di copertura).

1. All'onere derivante dall'applicazione dell'articolo 3, comma 1, e dell'articolo 7, comma 1 e 2, determinato complessivamente in lire 80 miliardi per il triennio 1993-1995, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1992-1994, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1992, all'uopo utilizzando l'accantonamento « interventi a favore del cabotaggio ».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.