

**Audizione di UNIPORT - Unione Nazionale Imprese Portuali -
innanzi alla IX Commissione della Camera dei deputati
nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni 7-00038
Frijia, 7-00144 Ghio, 7-00149 Traversi e 7-00156 Furgiuele,
recanti misure per la valorizzazione
del sistema portuale nazionale**

17 ottobre 2023

Presentazione di UNIPORT

UNIPORT- Unione Nazionale Imprese Portuali – è l'Associazione che aggrega e rappresenta aziende che svolgono nei porti italiani, in regime di autorizzazione ex art. 16 della legge n. 84 del 1994 e s.m. e i. o di concessione ex art. 18 della medesima legge, operazioni portuali (carico, scarico, deposito e movimentazione in genere delle merci e di ogni altro materiale), attività accessorie e complementari a quelle operazioni, altri servizi portuali, gestione di terminal per i traffici crocieristici e passeggeri.

Aziende aderenti a UNIPORT operano tanto nei maggiori scali marittimi nazionali quanto in porti medio-piccoli; sono distribuite su tutti i versanti del territorio costiero, tanto a nord quanto a sud, ed a servizio di tutti i segmenti e tipologie di traffico portuale, dai contenitori ai Ro-Ro, dalle rinfuse ai carichi c.d. eccezionali; linee nazionali, di short sea shipping e traffici oceanici nonché (come detto) traffici passeggeri, crocieristi in particolare. Tra i nostri associati annoveriamo infatti stazioni marittime di primario livello ma anche imprese medio piccole e i maggiori terminal containers; in particolare il maggior terminal di transhipment (MCT di Gioia Tauro) ma anche grandi terminali a servizio di flussi merceologici a prevalente destinazione/provenienza aree a terra nazionali ed extra nazionali. Solo esemplificativamente si possono citare i terminal di Livorno, Napoli e Trieste.

In sintesi, la compagine associativa di UNIPORT è un efficace spaccato della portualità nazionale, composta infatti da molti porti diversi tra loro per dimensioni, volumi e tipologie di traffici prevalenti.

L'insieme delle imprese aderenti alla nostra associazione occupano direttamente circa 4000 lavoratori dipendenti, ma attivano un'occupazione ben maggiore in considerazione della domanda di lavoro portuale temporaneo e per altri servizi (es. manutenzioni, altre attività tecniche, ecc.) generata; producono un fatturato complessivamente di circa 640 milioni di cui oltre 400 milioni di fatturato specificamente riferito ad operazioni portuali e attività complementari e accessorie a quelle; sono state in grado anche nei più difficili periodi (vedasi tutta la fase dell'emergenza COVID) di garantire il servizio a favore del Paese; ha investito ed investe considerevoli risorse al fine di salvaguardare e migliorare la capacità competitiva dei porti, snodi centrali del sistema logistico dell'Italia e del versante mediterraneo europeo.

UNIPORT è parte stipulante, in rappresentanza delle imprese aderenti, del CCNL dei lavoratori dei porti; è aderente a Confrtrasporto, confederazione di Confcommercio, ovvero a pieno titolo all'interno di una rete di relazioni e di una rappresentanza di associazioni di operatori di tutte le modalità di trasporto (da quella stradale alla ferroviaria alla modalità marittima) e della logistica.

Considerazioni

UNIPORT prende atto dei molteplici aspetti che accomunano le risoluzioni in argomento, tanto per la parte di premessa ed analisi nonché, per più aspetti, anche per quel che riguarda le proposte formulate in quelle risoluzioni.

Con riguardo all'analisi/premesse si colgono positivamente l'unanime riconoscimento del ruolo strategico della portualità (in particolare delle attività portuali) per il significativo apporto al PIL ed all'occupazione; per l'indispensabile supporto al sistema produttivo del Paese, fortemente dipendente dalle importazioni e altrettanto fortemente votato all'export; per la visione dei porti quali nodi di una rete logistica; la finalizzazione all'allargamento dei mercati (retroterra); la conseguente necessità di agire nel senso di una migliore integrazione modale potenziando (anzitutto) le connessioni ferroviarie; la valenza degli scali marittimi in funzione dell'attivazione di ZES e ZSL e delle sinergie tra queste ed i porti e tra porti, imprese e terminal portuali e strutture logistiche a terra, a partire dagli interporti.

Con riguardo alle proposte, si nota una attenzione quasi unanime alla tematica della digitalizzazione, a tematiche "green" (in particolare il *cold ironing o on shore power*) ma soprattutto la proposizione, questa sì unanime pur con diversificazioni (invero non profondissime) e accentuazioni diverse, di rivisitazione della governance del sistema portuale complessivamente inteso, a livello centrale e territoriale.

Con interesse si nota che analisi e proposte contenute nelle risoluzioni in argomento per più versi hanno significative analogie con spunti propositivi contenuti nel Piano del mare recentemente adottato dal CIPOM. Piano che, in riferimento ad aspetti di più immediato interesse per la portualità e le imprese terminalistiche, in sintesi propone:

- Una regolazione omogenea;
- Riduzione delle barriere burocratiche;
- Visione integrata del trasporto marittimo da e verso le altre modalità;
- Incentivazione dell'intermodalità tra i porti e i corridoi europei;
- Integrazione dei bacini di utenza dei cluster portuali con i corridoi TEN-T;
- Sviluppo dei collegamenti di ultimo miglio, in particolare ferroviari, anche rivedendo in tempi brevi le priorità degli interventi del gestore della rete ferroviaria;
- Favorire la creazione di interporti integrati con le realtà portuali;
- Dare fattivo impulso alle ZES e ZLS;
- Investire in infrastrutture e attrezzature che rispondano alla necessità della capacità portuale e all'aumentata dimensione delle navi;
- Semplificazione delle procedure di dragaggio;
- Adeguamento finalizzato alla transizione energetica;
- Investire in automazione digitalizzazione e semplificazione dei processi;
- Dotare i porti di adeguati strumenti di pianificazione.

Solo una delle risoluzioni (quella dell'On. Furgiuele), evidentemente poiché intervenuta da ultimo quando il problema era emerso in tutta la sua evidenza e dimensione, pone attenzione anche al tema ETS che costituisce argomento di assoluto rilievo per quanto riguarda il transhipment e per i porti/terminal che svolgono tale funzione (*in primis* Gioia Tauro) che da quella misura rischiano di veder annullate le loro potenzialità ad esclusivo vantaggio di porti marittimi extra UE (Port Said, Tanger Med, ecc.), ma anche per i collegamenti marittimi di cabotaggio e breve raggio poiché rischia di alterare le condizioni di competitività tra trasporto gommato e trasporto marittimo (in danno di quest'ultimo) senza alcun beneficio ambientale (anzi).

Proprio il tema ETS pone in evidenza la necessità, oltreché di una revisione della regola UE e di una spinta dell'Italia per orientare le politiche dell'UE non tanto nella direzione di mera (e statica/immobilistica) tutela bensì della sostenibilità e dello sviluppo sostenibile, anche di mantenere una salda e attenta presenza del nostro Paese nelle istituzioni dell'Unione al fine di una migliore tutela degli interessi dello stesso Paese, e fare tutto ciò attraverso un costante confronto con le rappresentanze di interessi, a partire dalle rappresentanze delle imprese.

Condivisibile anche l'obiettivo di rafforzamento della governance a livello centrale mediante la riassunzione in capo al MIT di compiti funzioni oggi attribuiti ad Autorità indipendenti. Questo però, qualora fosse obiettivo effettivamente raggiunto, motiverebbe una attenta meditazione riguardo all'ipotizzata costituzione di un organismo nazionale - in analogia alla *Puertos del Estado* esistente in Spagna - cui attribuire il coordinamento e il controllo dell'efficacia del sistema portuale. Ciò per un duplice ordine di motivi: poiché è indispensabile evitare il rischio di sovrapposizione e duplicazioni tra questo ipotizzato organismo e il MIT adeguatamente rafforzato; poiché un ruolo di coordinamento, indirizzo e vigilanza (cui nell'ordinamento spagnolo si aggiunge anche l'assegnazione alle singole Autorità Portuali di quello Stato di risorse) poco si concilia con un modello societario, che pure è stato evocato.

Anzi, ad avviso di UNIPORT, la revisione della governance, dovrebbe orientarsi prioritariamente in cinque direzioni: dotare il Paese di una solida strategia logistica di livello nazionale imperniata sui porti; individuare una sede univoca di indirizzo, coordinamento nazionale e controllo dei soggetti di amministrazione di livello territoriale eliminando le duplicazioni e sovrapposizioni che caratterizzano il sistema attuale (MIT, MEF, ART, AGCM, Corte dei Conti) in modo da rendere univoche e certe le indicazioni direttive, gli orientamenti e comportamenti dei soggetti di amministrazione; definire una chiara cornice nazionale che regolamenti, in maniera uniforme la natura e l'ambito di intervento del soggetto di amministrazione, il rilascio di concessioni e autorizzazioni, la tutela sociale dei lavoratori, l'attività dei fornitori di manodopera temporanea, la sicurezza (Safety&Security), la determinazione delle tasse, dei diritti marittimi e dei costi che gravano sulle imprese; chiarire, semplificare (quindi velocizzare) le procedure di amministrazione e controllo; rafforzare il ruolo dei rappresentanti economici, ammettendoli tramite loro rappresentanti negli organi di amministrazione con facoltà di concorrere alle decisioni (diritto di voto) su tutti gli atti di valenza generale e di indirizzo (piani e programmi) e con compiti consultivi effettivi sui restanti atti.

In sintesi, pur ritenendo che non spetti alle rappresentanze di interessi di promuovere questo o quel modello di amministrazione, in considerazione della natura pubblica (demaniale) del bene amministrato - il porto - ma anche della natura evolutiva delle attività marittime e portuali, appare

preferibile indirizzarsi verso un modello di soggetto di amministrazione pubblica ma con caratteristiche di spiccata specialità finalizzata alla velocizzazione delle scelte e delle attività proprie.

Con specifico riguardo all'ipotesi di rivedere (ampliare) ruolo e funzioni di un nuovo futuro soggetto di amministrazione dei porti, se pare condivisibile e coerente con una visione di sistema logistico l'ipotesi di attribuire a quel soggetto compiti di programmazione e pianificazione anche oltre i limiti del porto e degli ambiti portuali in funzione del maggior sviluppo di un efficace ed efficiente sistema logistico integrato, si ritiene debba essere valutata con molta cautela l'ipotesi che il soggetto regolatore e di amministrazione assuma compiti operativi, giacché non si ritiene assolutamente coerente con l'ordinamento la compresenza del ruolo di regolatore e di concorrente nello stesso soggetto.

Anche l'ipotesi che il soggetto/ente di amministrazione svolga c.d. servizi di interesse generale, seppure non si esclude a priori, si ritiene debba essere possibile solo qualora il mercato è acclarato non essere in grado di fornire il servizio in modo efficiente e a condizioni economicamente vantaggiose. Comunque la scelta delle modalità di erogazione di questi servizi dovrebbe essere la risultante, a livello di singola realtà portuale, di un confronto puntuale con gli operatori del porto medesimo e, in ogni caso, dovrebbe costantemente essere garantita la massima trasparenza sulla gestione dell'erogatore del servizio (e sulle tariffe) in tutti i casi; in particolare laddove il gestore opera quale monopolista.

Per quel che riguarda l'organizzazione del lavoro, l'attuale assetto (combinazione di imprese ex artt. 18, 16 e – laddove necessario – 17) non si ravvisa la necessità di modifica. Essenziale però un'omogenea applicazione delle regole/norme (pur con gli adattamenti confacenti alle non identiche realtà locali), il costante allineamento alle regole di mercato, la garanzia di non gravare le imprese di vincoli e obblighi ingiustificati, costi impropri o di costi che per loro finalizzazione (es. tutela occupazionale o sociale) logicamente sono da porre (e oggi è già previsto siano posti) direttamente o indirettamente a carico dell'ASP o della fiscalità generale.

Si manifesta totale condivisione dell'obiettivo di includere alcune professionalità/mansioni tra i lavori usuranti; di dare attuazione alla norma (peraltro già finanziata) finalizzata alla creazione di un Fondo per l'incentivazione al pensionamento anticipato dei lavoratori (per il quale imprese e anche lavoratori stanno accantonando risorse). Di queste misure se ne evidenzia anche la funzionalità alla maggior tutela della sicurezza sul lavoro.

Parimente funzionale alla sicurezza si ritiene la formazione, sicché appare necessario che le recenti misure a sostegno di quella, previste temporaneamente (fino all'anno 2026) a favore delle imprese ex artt. 16 e 18, della legge 84 del 1994, vengano rese strutturali e definitive.

Di contro non si possono nascondere forti perplessità riguardo considerazioni critiche/letture problematiche che traspaiono in alcune risoluzioni con riguardo al fenomeno dell'integrazione orizzontale/concentrazione e dell'integrazione verticale nel mondo delle imprese terminalistiche.

Riguardo al fenomeno della concentrazione è innegabile che trattasi di fenomeno di dimensione mondiale che non riguarda solo il settore della logistica; anzi autorevoli studi recenti dimostrano che fenomeni analoghi (e concentrazioni ben maggiori) sono riscontrabili a livello mondiale anche per altre attività non logistiche.

Per quanto riguarda l'integrazione verticale, premesso che non sempre esse si sono realizzate nel senso "dalla nave verso i terminal e la logistica terrestre" ma, anzi vi sono anche casi in cui sono grandi gruppi terminalistici/logistici che hanno allargato il loro campo di azione sul mare, sono innegabili anche i benefici effetti di miglioramento "dell'appuntamento" tra le diverse modalità, quindi dell'efficienza del sistema. Si rammentano in tal senso le considerazioni fatte recentemente dal Presidente di ESPO - European Sea Port Organization.

In ultimo, al riguardo si osserva che non pare censurabile la posizione dominante ma eventualmente l'abuso di tale posizione per la cui verifica sono già oggi disponibili nell'ordinamento tutti gli strumenti idonei alla verifica, prevenzione ed anche all'eventuale sanzione.

Con riguardo ad aspetti specifici e alle urgenze UNIPORT è dell'avviso sia necessario:

Rettificare le regole in tema di ETS nel senso della tutela dei traffici (e dei terminal) dell'UE che svolgono traffici di transhipment e della non penalizzazione dei traffici del tipo Autostrade del Mare;

Nei tavoli di confronto attivati dal MIT per la verifica dell'implementazione di quanto necessario per dotare i porti ed i terminal di impianti e servizi per l'erogazione di energia elettrica alle navi da terra (c.d. *cold ironing* o *on shore power*) si arrivi con tempestività a fare chiarezza sulle diverse problematicità di ordine tecnico ma anche a definire modelli di gestione adeguati e coerenti con ruoli e funzioni del terminalista e delle imprese, talché si possa fornire nei tempi previsti il servizio alle navi ma senza gravare l'operatore portuale di oneri e responsabilità che non sono proprie di questo;

Rivedere con assoluta rapidità (comunque entro la fine del corrente anno) il Regolamento per il rilascio delle concessioni ex art. 18, legge 84/1994 e le relative linee guida che presentano per alcuni aspetti profili di dubbia legittimità, indubbiamente di rilevante problematicità e di non rispondenza alle esigenze di chiarezza, omogenee modalità di applicazione tra porto e porto (talora anche tra porti all'interno della circoscrizione di una singola AdSP), semplificazione procedurale;

Rettificare i parametri di adeguamento dei canoni di concessione demaniali marittimo portuali per adeguarli, anche in ossequio a principi di equità ed omogeneità, a quelli utilizzati per le locazioni commerciali;

L'incentivazione del combinato trasporto marittimo-ferroviario da realizzarsi anche con una rivisitazione delle priorità di investimento del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nonché con misure intese a contenere il costo della manovra ferroviaria in porto, costi che per la conformazione e gli scarsi spazi dei porti italiani (in particolare rispetto ai maggiori scali marittimi nord europei) costituiscono un ostacolo al consistente incremento del combinato marittimo-ferroviario.