

RISOLUZIONE IN COMMISSIONE

Trasporti

presentata dall'On. VALENTINA GHIO il 04/08/2023 09:22

La IX Commissione,
premessi che:

un sistema portuale aperto, competitivo e regolato è un asset strategico per l'economia italiana e, per questo, è importante che la politica portuale sia intesa all'interno di una più generale politica dei trasporti per creare le necessarie sinergie di sistema e produrre valore aggiunto per il Paese;

la portualità è un anello importante della filiera logistica moderna: sono oltre 200 miliardi di euro derivanti dall'import e dall'export che passano attraverso i porti italiani ed è il 25% del valore del trasporto marittimo mondiale, in un Mediterraneo che, strategicamente, è tornato al centro dell'attenzione geoeconomica e dell'importanza dell'economia;

il Mar Mediterraneo è, oggi, centrale nello scenario marittimo internazionale, rappresentando la principale connessione tra Occidente e Oriente. Anche tenendo conto degli effetti del cambiamento climatico sulla rotta artica, esperti del settore ed analisti ritengono che il ruolo strategico del Mar Mediterraneo resterà confermato nel futuro, anche in funzione del previsto sviluppo, peraltro già in corso, del continente africano. Il nostro Paese, in virtù della sua straordinaria posizione geografica, potrebbe godere di opportunità irripetibili di crescita economica e rilevanza geopolitica proprio grazie allo sviluppo del sistema logistico e portuale nazionale, in termini di investimenti infrastrutturali sostenibili, digitalizzazione e innovazioni tecnologiche, *governance*, maggiore efficienza e semplificazione amministrativa;

considerato che

come riportato nel Rapporto " *Investimenti e riforme del PNRR per la portualità* " del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell'ottobre 2022, l'attuale rete logistica portuale nazionale include 58 porti (e 24 interporti) dedicati al trasporto delle merci e dei passeggeri, riuniti in 16 autorità di sistema portuale (AdSP) e distribuiti su circa 7.456 chilometri.

L'Italia è il secondo paese europeo, dopo i Paesi Bassi, per la movimentazione di merci via mare e seconda solo al Regno Unito per il trasporto marittimo a corto raggio (IT&IA, 2021). La rete logistica è uno dei fattori abilitanti per il successo del Paese nella sfida del commercio internazionale: nel 2019 la movimentazione di merci è stata pari a quasi 500 milioni di tonnellate, operata principalmente su navi che trasportano liquidi (37 per cento, in particolare petrolio e derivati), container (23 per cento) e traghetti (22 per cento) (IT&IA, 2021). I porti di Trieste, Genova, Ravenna,

Taranto, Livorno e Gioia Tauro sono tra i primi cinque porti nel Mediterraneo per movimentazione merci in diverse categorie;

l'Italia, secondo i dati disponibili, si situa al primo posto, in Europa e nel Mediterraneo, per quanto riguarda il movimento via mare di merci e passeggeri tra porti localizzati nell'Europa geografica o tra questi e i porti situati in paesi non europei con una linea costiera che si affaccia sui mari chiusi alle frontiere dell'Europa, cosiddetto *Short Sea Shipping*;

la competitività portuale italiana nel Mar Mediterraneo dovrà essere in grado di misurarsi, da un lato, con la crescita dei porti della sponda non europea del Mediterraneo, con particolare riferimento al porto marocchino di Tanger Med che vanta la più elevata capacità di movimentazione container del Mediterraneo (oltre 7 milioni di TEU), e al porto egiziano di Port Said che gode di un notevole vantaggio derivante dal raddoppio del Canale di Suez; e, dall'altro, con lo sviluppo dei porti della sponda orientale del Mediterraneo, Grecia e Turchia, in particolare;

preso atto che

la principale sfida del sistema portuale e logistico nazionale è quella di farsi trovare pronto a rispondere alle evoluzioni tecnologiche, geopolitiche e climatiche che caratterizzeranno il commercio internazionali e il settore nei prossimi anni. Per questo, la risposta si è concretizzata in una strategia "sistemica" basata su tre pilastri: pianificazione, riforme e investimenti, a seguito dell'adozione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 agosto 2015, del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (PNSPL), in attuazione dell'articolo 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164;

il suddetto Piano, suddiviso in 10 macro-obiettivi a cui corrispondono 10 azioni, è intervenuto sull'assetto della *governance* portuale, considerata uno dei fattori principali, allora ancora plasmata sulla dimensione "mono-scalo" degli organi di governo, come previsto dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, realizzando, in una logica di sistema, una razionalizzazione e un accorpamento delle autorità portuali esistenti, per favorire attraverso l'istituzione delle Autorità di sistema portuale una più efficace semplificazione delle procedure;

coerentemente con quanto previsto dal Piano strategico della portualità e della logistica è stato realizzato con il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 un riordino del sistema portuale, improntato a migliorare gli aspetti legati alla efficienza amministrativa, alla razionalizzazione e semplificazione, con particolare riferimento al numero, all'individuazione di Autorità di sistema, nonché alla *governance*;

con il decreto legislativo 4 agosto 2016 n. 169 è stato realizzato un riordino del sistema portuale e che la riforma ha previsto: a) la sostituzione delle vecchie autorità portuali con nuove Autorità di sistema portuale (AdSP) alle quali fanno capo più porti; b) la conseguente riduzione del numero delle autorità portuali che passano da 24 a 15 (attualmente 16, con l'istituzione, il 18 giugno 2021 dell'Autorità di Sistema Portuale dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio competente sui porti di Gioia Tauro, Crotone, Corigliano Calabro, Palmi e Vibo Valentia) con l'accorpamento 57 porti italiani; c) la riarticolazione della *governance*; d) la ridefinizione di ruoli, competenze e funzioni degli organi delle AdSP (Presidente, Comitato di Gestione; Organismo di partenariato della risorsa mare; Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP);

da ultimo, la riforma relativa al nuovo processo di pianificazione strategica in ambito portuale, attuata con l'articolo 4, comma 1-septies, lettere a), b) ed e) e comma 1-novies della legge n.

156/2021 di conversione del D.L. n. 121/2021, ha semplificato l'iter di approvazione degli strumenti di pianificazione portuale con l'obiettivo di rafforzare e favorire gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale dei porti, altrimenti fortemente limitati a causa della vetustà dei piani regolatori portuali e delle difficoltà incontrate negli anni nelle procedure di approvazione degli stessi piani; a conclusione del quadro bisogna aggiungere che il PNRR ha riservato alla questione dei Porti uno spazio rilevante. Gli investimenti previsti per lo sviluppo della portualità dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dal Piano Nazionale Complementare e da risorse nazionali ammontano a 9,2 miliardi di euro, come descritto dal citato Rapporto " *Investimenti e Riforme del PNRR per la Portualità*". Complessivamente, sono previsti interventi in 47 porti localizzati in 14 regioni e di competenza di 16 Autorità di Sistema Portuale (AdSP). Il 46,9 per cento degli investimenti riguarda i porti del Mezzogiorno, il 37,7 per cento quelli dell'Italia settentrionale e il restante 15,4 per cento quelli dell'Italia centrale;

rilevato che

i porti sono una parte fondamentale dell'idea e degli obiettivi della transizione energetica ed ecologica del nostro Paese, tema molto sfidante in quanto i porti sono un settore *hard to abate*. Quindi è centrale comprendere come possono diventare punti anche di innovazione e di accompagnamento di un sistema produttivo più ampio;

è necessario, oggi, impostare una politica industriale della logistica che sfrutti ogni nuova possibilità di allargare i nostri mercati all'Europa (grazie ai nuovi corridoi ferroviari che saranno agibili nel 2026), regolando il disallineamento di rapporti di forza tra Compagnie di Navigazione e mondo della *supply chain*, aiutando la crescita di "campioni nazionali" logistici, ma anche sostenendo processi di produzione di manifattura ed innovazione nei porti e nelle aree periportuali, nella logica che i traffici dovrebbero diventare una componente importante, ma non unica, della economia della portualità futura;

in tale contesto è fondamentale realizzare una maggiore integrazione tra i sistemi portuali ed i sistemi logistici, rafforzando la componente industriale e cantieristica tutelandola dal dumping salariale e ambientale di altri Paesi extra europei;

su queste basi la politica portuale ha bisogno di essere aggiornata, anche se non stravolta, evitando una trasformazione dei soggetti gestori dei porti da pubblici a privati e ribadendo la necessità della definizione compiuta di una politica portuale nel Paese da parte delle istituzioni preposte, per evitare parcellizzazioni, frammentazione o nuovi processi di precarizzazione del lavoro;

è, quindi, necessario rilanciare e migliorare alcuni principi base della legge 84/1994, riforma che nel tempo è stata parzialmente disattesa, per quel che riguarda la natura giuridica dei porti. Sono necessarie autonomia finanziaria e autonomia amministrativa, ribadendo la natura pubblicistica di ente non economico delle autorità di sistema portuale. In tale ottica la regolazione, la vigilanza e il controllo devono essere svolte da un unico ente ossia il ministero di riferimento, il MIT, producendo, in tal modo, una profonda semplificazione;

per il sistema portuale va guardato con attenzione il fatto che si mantenga un sistema pubblico, con un assetto di legge che governi anche il lavoro, sistema che va sicuramente efficientato rispetto ad alcune necessità di aggiornamento dell'impianto;

infine, è necessario che il Governo e le Regioni, laddove queste debbano ancora intervenire, faccia partire le zone logistiche speciali, le ZLS, volte a favorire lo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree

portuali valutando l'allargamento delle competenze delle AdSP individuando in esse il motore di un' economia di area, distinguendo fra ruolo del porto e traffici;

rilevato altresì che

in relazione alle questioni del lavoro c'è la necessità di intervenire per sostenere con iniziative utili miglioramento delle condizioni e sicurezza del lavoro portuale, attivando il Fondo di accompagnamento all'esodo, incrementando la sicurezza del lavoro portuale, laddove oggi avvengono ancora troppi incidenti mortali e aprendo un confronto sul tema dei lavori usuranti;

occorre dare piena attuazione alla norma sull'autoproduzione, mettendo al centro la figura del lavoro e di chi garantisce la continuità del servizio nei nostri territori e nei nostri porti.

negli ultimi anni si sta assistendo al crescente fenomeno dell'integrazione verticale tra realtà armatoriali ed operatori portuali, laddove le prime stanno acquistando quote significative delle società che gestiscono i *terminal* situati nei porti nazionali. In particolare, in alcuni casi, le imprese armatoriali detengono il 100 per cento delle società, in altri casi detengono quote di maggioranza e in altri casi ancora detengono quote di minoranza; l'integrazione si è intanto ulteriormente estesa al segmento ferroviario del trasporto, quello stradale e da ultimo a quello aereo;

i vettori nazionali e internazionali ai sensi della legge 28 gennaio 1994, n. 84, possono svolgere l'esercizio delle operazioni portuali in regime di autoproduzione con propri mezzi meccanici e proprio personale, le imprese armatoriali che operano in regime di autoproduzione, a differenza delle imprese italiane terze che esercitano attività ancillari, beneficiano di un regime di sgravio contributivo e fiscale di favore, come previsto dalla normativa del registro internazionale e del *tonnage* e da diverse notizie emerse in questi mesi, dal Governo è emerso l'orientamento di estendere i benefici riconosciuti dal registro internazionale e dal *tonnage* anche alle attività accessorie svolte dalle imprese armatoriali e tale situazione potrebbe comportare, anche in via potenziale, un vantaggio anticoncorrenziale, sottoforma di abuso di posizione dominante o di intesa restrittiva della concorrenza, da parte delle imprese armatoriali verso le imprese italiane terze prestatrici dei servizi ancillari;

in relazione alle concessioni ci sono temi aperti su cui arrivare ad una definizione, a partire dalla questione legata all'uniformità delle concessioni e alla necessità di rivedere la disciplina delle concessioni portuali tenendo conto degli interessi strategici e geopolitici coinvolti, nella necessità di sviluppare un quadro chiaro di conoscenza attraverso una mappatura integrale di tutte le concessioni di aree demaniali e banchine comprese nell'ambito portuale, verificandone gli assetti proprietari, informandone tempestivamente le commissioni parlamentari competenti e vigilando sulle concentrazioni al fine di evitare abusi di posizione dominante;

IMPEGNA IL GOVERNO

1. ad assumere ogni iniziativa utile volta alla modifica della legge 28 gennaio 1994, n. 84, coinvolgendo pienamente e in tutte le sue prerogative il Parlamento nel percorso di realizzazione della riforma, al fine di:

1) aggiornare e modernizzare le competenze delle Autorità Di Sistema Portuale, mantenendo l'attuale articolazione nazionale che prevede sedici autorità di sistema portuale aventi natura di enti pubblici non economici, sottoposti ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;

2) rafforzare la *governance* a livello centrale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sia

attraverso la ricomposizione in capo al Ministero delle funzioni oggi ripartite tra varie Autorità indipendenti ed agenzie per mettere ordine nella duplicazione di funzioni e competenze, con particolare riferimento alle funzioni e competenze dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) ed alla conseguente diminuzione dei corrispondenti oneri di contribuzione, sia attraverso l'istituzione di un organismo nazionale, dotato di personalità giuridica, a cui attribuire la competenza per attuare la politica portuale del Governo, il coordinamento ed il controllo dell'efficacia del sistema portuale sulle questioni strategiche, nell'autonomia amministrativa e finanziaria delle ADSP;

3) ad evitare l'introduzione nella materia portuale di forme di federalismo differenziato ex art. 116, comma 3, della Costituzione;

1. b) ad assumere ogni iniziativa utile alla tutela e valorizzazione del lavoro portuale che possa:

4) mantenere e rafforzare la regolamentazione del mercato del lavoro, imperniato su tre componenti: operatori terminalisti, imprese autorizzate ad effettuare operazioni e servizi portuali, imprese fornitrici di lavoro temporaneo;

5) dare mandato alle ADSP affinché promuovano e sostengano processi di upgrade formativo dei lavoratori portuali, in linea con gli sviluppi tecnologici, anche al fine di implementare la sicurezza del lavoro;

6) affrontare il tema della mancata armonizzazione del testo del d. Lgs 279/99 col successivo d.lgs 81/2008 arrivando così ad uno strumento normativo che disciplini la sicurezza sul lavoro negli ambiti portuali finalmente aggiornato ai principi che innervano l'ordinamento generale;

7) a mettere in atto tutte le procedure ancora necessarie, a partire dall'adozione del Decreto ministeriale propedeutico, per dare operatività all'istituzione del Fondo per l'incentivazione al pensionamento anticipato dei lavoratori istituito dall'art.10 del decreto-legge 30 dicembre 2021 n. 228, convertito dalla Legge 25 febbraio 2022 n. 15.

8) assumere tutte le iniziative utili per incrementare la sicurezza del lavoro nei porti, luoghi dove oggi avvengono ancora troppi incidenti mortali e aprire un confronto sull'inquadramento del lavoro portuale nei lavori usuranti;

1. c) ad assumere ogni iniziativa utile per il rafforzamento della rete logistica portuale, attraverso investimenti per:

9) adottare una mappatura integrale dello stato di fatto di tutte le infrastrutture portuali, finanziando un piano di manutenzione e messa in sicurezza delle banchine, adeguandole al nuovo assetto delle navi e ai nuovi fenomeni climatici;

10) favorire il massimo sviluppo del cold ironing, non confermando la modifica normativa volta a reintrodurre il pagamento degli oneri generali di sistema per queste forniture, come attualmente previsto dal disegno di legge sulla concorrenza presentato dal Governo, e chiarendo, nello spirito della massima semplificazione, il rapporto tra distributore dell'energia, gestore dell'impianto, terminalista e utilizzatori;

11) sostenere i percorsi di intermodalità sia attraverso la messa a terra delle iniziative infrastrutturali progettate e finanziate, sia attraverso incentivi all'utilizzo delle infrastrutture portuali che prediligano il movimento ferroviario

12) ad indirizzare le autorità di sistema portuale verso l'introduzione delle adeguate capacità tecnologiche di prevenzione delle possibili minacce alla sicurezza dell'infrastruttura, soprattutto in

materia cibernetica e nella protezione dello spazio aereo pertinente le aree portuali che stoccano prodotti esplosivi o esplosivi;

13) promuovere la costituzione di comunità energetiche per la produzione ed il consumo di energia rinnovabile per rendere i porti sempre più green e sostenibili, semplificando la normativa per favorire la massima partecipazione dei soggetti economici alle comunità;

1. d) ad assumere, inoltre, le necessarie iniziative per:

14) adottare il decreto ministeriale per attuare la norma di legge sulla regolamentazione dell'autoproduzione dei servizi portuali da parte delle imprese armatoriali, in modo da evitare fenomeni di concorrenza sleale a danno delle imprese portuali;

15) mantenere e rafforzare la disciplina dei servizi tecnico nautici di rimorchio, ormeggio e pilotaggio quali servizi di interesse generale;

16) rivedere la disciplina delle concessioni portuali tenendo primariamente conto degli interessi strategici e geopolitici coinvolti, nonché ad effettuare la mappatura integrale di tutte le concessioni di aree demaniali e banchine comprese nell'ambito portuale, verificandone gli assetti proprietari, informandone tempestivamente le commissioni parlamentari competenti e vigilando sulle concentrazioni al fine di evitare abusi di posizione dominante;

17) attuare la legislazione nazionale sugli aiuti di Stato a favore delle imprese armatoriali evitando di estendere il trattamento fiscale di favore alle "attività accessorie" di manipolazione e movimentazione di container all'interno dell'area portuale e di trasporto terrestre immediatamente antecedente o successivo al trasporto marittimo, in modo da non creare effetti distorsivi della concorrenza a svantaggio degli operatori della catena logistica non verticalmente integrati in un'impresa di navigazione;

18) promuovere una forte opera di semplificazione e sburocratizzazione per evitare fenomeni di abbandono della bandiera italiana a favore di altre bandiere europee;

19) promuovere la formazione dei lavoratori marittimi, anche attraverso il ricorso agli istituti tecnici superiori, adeguando le procedure amministrative del lavoro marittimo alla disciplina prevista dagli altri Paesi europei;

20) modificare l'Allegato al DPR 232/2006 che disciplina i requisiti di accesso ad alcune figure professionali che, pur non facendo parte dello Stato Maggiore, sono altamente specializzate e sulle quali si registra una domanda da parte dell'armamento che l'attuale offerta di lavoratori marittimi italiani non è in grado di soddisfare. In molti casi infatti, i percorsi professionali previsti dal DPR 231/2006 non sono più esistenti e rispondenti all'evoluzione del sistema scolastico e spesso i requisiti dallo stesso previsti risultano economicamente onerosi, operando come forte ostacolo all'accesso dei giovani alle carriere del mare;

21) prevedere la possibilità di essere considerati marittimi italiani a tutte quelle ragazze e quei ragazzi che, indipendentemente dalla nazionalità anagrafica, abbiano conseguito un diploma di scuola secondaria superiore e i titoli abilitanti in Italia;

22) dare piena attuazione da parte del Governo con l'emanazione dei DPCM istitutivi, e delle Regioni, laddove queste debbano ancora intervenire, all'avvio delle zone logistiche speciali ZLS, volte a favorire lo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali, individuando in esse il motore di un'economia di area;

FIRMATARI

GHIO, BARBAGALLO, BAKKALI, CASU, MORASSUT, BRAGA, DE MICHELI, ORLANDO, SERRACCHIANI,
SIMIANI, PAGANO, FORATTINI

Presentatore

On. VALENTINA GHIO