

THE MEDITELEGRAPH

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente il piano strategico nazionale della portualità e della logistica (Atto n. 188)

PARERE APPROVATO

La IX Commissione (Trasporti, poste e telecomunicazioni),

esaminato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente il piano strategico nazionale della portualità e della logistica (Atto n. 188);

premesso che:

l'articolo 29 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, prevede che, al fine di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità portuali esistenti, da effettuare ai sensi della legge n. 84 del 1994, è adottato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, un piano strategico nazionale della portualità, che è trasmesso alle Camere ai fini dell'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari;

il Piano trasmesso evidenzia il rilievo che per l'economia nazionale assumono il settore portuale, il trasporto marittimo, la logistica e la cantieristica; settori che potrebbero beneficiare delle prospettive di crescita derivanti dall'incremento dei traffici marittimi relativi in particolare alla sponda meridionale e orientale del Mediterraneo;

si sottolinea l'esigenza di porre i porti italiani nelle condizioni di fronteggiare adeguatamente le tendenze in atto nel settore del trasporto marittimo che si caratterizza per una concentrazione del mercato in un numero limitato di grandi attori multinazionali e per l'orientamento alla crescita dimensionale delle navi ("gigantismo navale"); occorre altresì superare gravi limiti e carenze che il sistema portuale italiano evidenzia e che si traducono in una perdita di quote di mercato, anche relative ai traffici con l'Italia, a vantaggio di altri sistemi portuali, in particolare quelli del Nord Europa;

i risultati dell'analisi dello stato di fatto e delle tendenze in atto, articolata anche con riferimento ai singoli comparti del trasporto marittimo, sono sintetizzati in uno schema che indica i punti di forza, i punti di debolezza, le opportunità e le minacce per il sistema portuale italiano;

tra i punti di debolezza del sistema portuale italiano il Piano segnala, in particolare, una carenza di infrastrutture, che interessa sia elementi della struttura dei porti (scarsa profondità dei fondali, dimensioni complessive delle aree portuali limitate, assenza di grandi spazi utilizzati per attività logistiche), sia le condizioni della loro accessibilità, e in particolare la disponibilità e la qualità dei collegamenti ferroviari di ultimo miglio; emerge altresì una scarsa integrazione delle realtà portuali, nella più ampia prospettiva del sistema logistico, con gli interporti e i *terminal* intermodali, nonché con le principali reti di trasporto;

la competitività dei porti italiani è pesantemente penalizzata dal gran numero e dalla complessità dei procedimenti amministrativi, con particolare riferimento a quelli relativi alla programmazione e alla realizzazione degli investimenti e a quelli concernenti le attività dei porti, in primo luogo le operazioni di importazione e di esportazione; ulteriore elemento di difficoltà è rappresentato dallo scarso coordinamento tra i molteplici soggetti che hanno competenza ad intervenire in tali procedimenti;

sulla base degli elementi che risultano dall'ampia analisi, il piano individua, a livello programmatico, dieci obiettivi principali e altrettante linee d'azione, per ciascuna delle quali sono indicate specifiche attività che si intendono attuare attraverso gli strumenti necessari, anche di carattere normativo e amministrativo;

le azioni che si intendono porre in essere riguardano la semplificazione delle procedure, la maggiore efficienza dei servizi, il miglioramento dell'accessibilità dei porti, l'integrazione delle catene logistiche, il potenziamento infrastrutturale, anche in relazione ai collegamenti terrestri, l'incentivazione della ricerca e dell'innovazione tecnologica, anche attraverso la collaborazione con le università e i centri di ricerca, l'efficientamento energetico e la sostenibilità ambientale, il finanziamento della gestione e degli investimenti, con riferimento anche all'autonomia finanziaria, il coordinamento e la programmazione centrale, l'adeguamento della *governance* della portualità italiana;

alla riforma della *governance* del sistema è dedicata per intero la quinta parte del Piano, nella quale si sottolinea l'esigenza di superare la dimensione mono-scalo degli organi di governo dei porti, a favore di strutture di governo unitarie per sistemi portuali multi-scalo, che consentirebbero di ottimizzare le infrastrutture, gli spazi e le connessioni lato-mare e lato-terra esistenti; a tal fine si prospetta la creazione, in luogo delle attuali Autorità portuali, di Autorità di sistema portuale in numero non superiore a quello dei porti inseriti nella rete centrale (*core network*) delle reti transeuropee di trasporto TEN-T;

la struttura di governo dell'Autorità di sistema portuale sarà costituita da un presidente, nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti i presidenti di Regione interessati, e da un comitato di gestione, composto oltre che dal presidente, dai membri nominati, uno ciascuno, dai presidenti delle regioni interessate e, ove presenti, dalle città metropolitane; presidente e comitato di gestione dell'Autorità saranno affiancati da un Tavolo di partenariato della risorsa mare, al quale parteciperanno tutti i soggetti portatori di interessi, secondo un indirizzo affermatosi a livello di Unione europea;

in ciascuno dei porti che attualmente sono sede di un'Autorità portuale e che saranno aggregati sotto l'Autorità di sistema portuale, si prevede la costituzione di una direzione portuale, con a capo un direttore nominato dal presidente dell'Autorità di sistema e con un mandato di durata pari a quello del presidente stesso;

valutate le considerazioni svolte dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti nella seduta del 29 luglio 2015;

considerati altresì i contributi trasmessi alla Commissione da soggetti istituzionali e associazioni rappresentative di operatori del settore;

ritenuto che:

il Piano è un atto programmatico, le cui linee di indirizzo dovranno essere attuate mediante successivi interventi legislativi e amministrativi, in coerenza con le politiche dei trasporti adottate a livello europeo e nazionale; il Piano considera infatti i porti nell'ambito della rete logistica, connettendoli con i sistemi di trasporto ferroviario, stradale e con le filiere produttive;

il Piano individua correttamente nel sistema portuale e logistico, come cardine del Sistema mare, un fattore fondamentale per la ripresa economica del Paese e idoneo ad offrire un contributo determinante a realizzare una politica di coesione e a favorire la sostenibilità ambientale, nonché a promuovere una politica attiva euro-mediterranea; in proposito occorre registrare favorevolmente il mutato indirizzo dell'attuale Governo, che riassegna al Ministero, attraverso la ricostituzione di una Direzione generale della portualità e della logistica, un ruolo di coordinamento delle attività portuali, con particolare riferimento agli interventi infrastrutturali, anche al fine di evitare sprechi, duplicazioni e situazioni di sovracapacità che già si ravvisano nel sistema portuale italiano;

l'obiettivo di integrare in modo adeguato i porti con la logistica risponde ad una evidente necessità del nostro Paese che sconta costi aggiuntivi, stimati tra i 40 e i 60 miliardi euro annui, dovuti all'inefficienza logistica; in quest'ottica è opportuno tener conto delle potenzialità di sviluppo connesse alla prossima entrata in funzione dei grandi tunnel ferroviari alpini (Galleria di base del San Gottardo e Galleria di base del Ceneri);

contestualmente con la centralità dei porti nella catena logistica occorre considerare la peculiarità delle attività svolte nel loro ambito, che ne ha finora giustificato una specifica regolamentazione;

si tratta di una normativa che riguarda in particolare la disciplina del lavoro e i regimi autorizzativi per operare in porto, che trova il suo fondamento nella specificità dell'ambiente portuale e che, in coerenza con gli indirizzi della politica perseguita a livello europeo, rivolge particolare attenzione alle esigenze di sicurezza e di formazione professionale dei lavoratori; qualora tale specificità non fosse più riconosciuta e salvaguardata, si rischierebbe di pregiudicare le condizioni di lavoro nei porti e, conseguentemente, la loro operatività. Su tali temi si segnala che proprio lo studio effettuato dalla Commissione europea quantifica nel 2% e nel 6% dei costi complessivamente sostenuti dalle navi in porto quelli relativi alle operazioni e ai servizi portuali. Non appare, inoltre, superfluo ricordare che nel porto di Rotterdam, spesso citato come modello di riferimento per i nostri porti, il servizio di ormeggio è da centoventi anni prestato da un'unica società. Studi effettuati da autorevoli centri di ricerca mostrano altresì che dai dati della produttività nelle operazioni portuali risulta che quella degli operatori portuali italiani è, anche comparativamente con altri porti dell'Unione europea, assai elevata;

con specifico riferimento ai servizi tecnico-nautici, occorre rilevare che anche a livello europeo si considera tra i modelli organizzativi dei servizi tecnico-nautici anche quello dell'operatore interno, corrispondente allo schema previsto nel nostro ordinamento; al tempo stesso, una valutazione dei servizi portuali, anche sotto il profilo dei costi, non può trascurare il livello di efficacia e il grado di soddisfazione degli utenti;

per quanto concerne il servizio di pilotaggio, dovrebbe essere considerata l'esigenza di introdurre un limite di responsabilità del pilota, oggi unico soggetto all'interno del sistema portuale che risponde con il proprio patrimonio per i comuni interessi commerciali, come peraltro previsto nella proposta di legge all'esame della Camera;

per quanto riguarda il servizio di rimorchio, **si sottolinea la funzione essenziale di tutela della sicurezza implicata in tale servizio; si rileva altresì che** le criticità esistenti derivano dalla diminuzione del numero delle prestazioni effettivamente svolte nei porti e per tale problema un possibile rimedio potrebbe essere rappresentato dall'introduzione della "tariffa di prontezza operativa", proposta inserita nel testo di riforma della legge n. 84 del 1994 all'esame del Senato;

la questione delle concessioni delle aree demaniali marittime, tema ampiamente trattato nel Piano riguardante i terminalisti e gli operatori del settore energetico, può essere adeguatamente affrontata pervenendo all'emanazione del decreto interministeriale previsto dall'articolo 18 della legge n. 84 del 1994;

con riferimento agli obiettivi e alle azioni relative alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione tecnologica, si evidenzia l'esigenza, al fine di migliorare significativamente l'integrazione, l'interazione e l'interoperabilità dei sistemi informativi istituzionali, di pervenire alla definizione di un unico *standard* di comunicazione dei dati relativi al trasporto delle merci;

coerenti con i recenti indirizzi dell'Unione Europea appaiono gli obiettivi che legano il Piano alla promozione di modalità di trasporto sensibili alla tutela dell'ambiente. Giova rilevare al riguardo l'esigenza di introdurre, a livello sovranazionale, limitazioni al fenomeno in atto del gigantismo navale, che va estendendosi dal comparto dei *container* a quello delle crociere; in assenza di un approfondito confronto sul tema a livello sovranazionale, non sarà possibile evitare interventi molto costosi e invasivi, finalizzati a creare le condizioni infrastrutturali utili ad accogliere tale naviglio;

relativamente all'analisi dei singoli comparti del trasporto marittimo, occorre segnalare, oltre alla evidenziata rilevanza del trasporto *container*, anche l'importanza del trasporto Ro-Ro e del trasporto Ro-Pax, che rappresentano un significativo interscambio e che vedono i porti italiani in posizioni di eccellenza nel panorama europeo; sempre con riferimento al trasporto di passeggeri, il Piano mette opportunamente in evidenza le dimensioni e le prospettive di crescita del trasporto crocieristico;

il Piano assume pienamente le politiche trasportistiche dell'Unione europea e, in particolare, la revisione della rete transeuropea dei trasporti, adottata nel 2013, che ha individuato una rete globale e una rete centrale e ha ridefinito i corridoi plurimodali transeuropei; un allargamento dell'orizzonte temporale di piano oltre il 2020, sino all'orizzonte europeo del 2030 e, almeno per i macro-scenari di riferimento, al 2050 permetterebbe di allinearsi ai piani di sviluppo dell'Unione Europea, che prevedono la realizzazione della rete (archi e nodi) centrale TEN-T al 2030 e di quella globale al 2050;

proprio in considerazione del forte legame tra i porti e il territorio occorre assicurare il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali sia nella definizione della riorganizzazione e razionalizzazione delle Autorità portuali, sia nella nomina dei vertici delle nuove Autorità; sempre in materia di *governance*, si evidenzia altresì l'esigenza di mantenere il limite dei due mandati;

un elemento fondamentale della riforma del sistema delle Autorità portuali è rappresentato dal rafforzamento dell'autonomia finanziaria, secondo le linee indicate nel Piano, prevedendo comunque, in relazione alla determinazione delle entrate di spettanza delle Autorità, criteri e parametri omogenei a livello nazionale e mantenendo l'obbligo del bilancio in utile;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) provveda il Governo ad adottare tempestivamente tutte le iniziative normative e organizzative che, con riferimento agli obiettivi strategici e alle linee di azione individuati nel Piano in oggetto, promuovano e favoriscano il rilancio della competitività del sistema portuale italiano e lo pongano in condizione di fronteggiare adeguatamente gli sviluppi che sono in atto nel settore dei traffici marittimi, in modo da costituire un fattore decisivo per la ripresa dell'economia del Paese; a tal fine sia assicurato il coordinamento degli interventi relativi al settore portuale con la programmazione infrastrutturale nei trasporti e nella logistica e con efficaci misure di integrazione con le filiere industriali e produttive;

b) sia effettuata una accurata e puntuale selezione degli investimenti da realizzare, considerando prioritario il potenziamento dell'intermodalità e la disponibilità di adeguati collegamenti ferroviari, con la eliminazione dei limiti esistenti in termini di lunghezza dei binari e delle sagome dei convogli, da adeguare ai requisiti europei, e con la soluzione delle strozzature del cosiddetto "ultimo miglio"; in proposito si considerino le indicazioni del Piano relative alla parte infrastrutturale come una ricognizione di alcune delle opere programmate dalle Autorità portuali, riservando ad una successiva fase la definizione, da parte dei competenti organi del Governo, delle priorità infrastrutturali;

c) in relazione al tema dell'intermodalità, si considerino altresì con particolare attenzione i traffici di corridoio e le potenzialità di acquisizione, da parte della portualità italiana, di nuove quote di mercato dell'Europa centrale e centro-orientale, indirizzando a tal fine l'azione strategica del Governo verso lo sviluppo delle potenzialità del trasporto ferroviario cargo, fino ad oggi penalizzato, anche a seguito delle scelte del principale operatore nazionale non orientate a valorizzare questo segmento di attività;

d) si consideri la semplificazione delle procedure come un elemento essenziale per migliorare la competitività dei porti italiani, sia per quanto concerne le procedure relative alle operazioni che si effettuano nei porti, sia per quanto concerne le procedure relative all'attuazione degli interventi infrastrutturali; a tal fine si adottino tutte le misure per pervenire alla completa realizzazione dello sportello unico dei controlli, per assicurare un forte coordinamento tra le amministrazioni competenti e per sfruttare pienamente le potenzialità derivanti dall'integrazione informatica;

e) nella definizione delle misure di attuazione del Piano, sia assicurata adeguata considerazione ai caratteri di peculiarità, anche in termini di flessibilità ed efficienza, del lavoro portuale, e sia garantita la sicurezza e la formazione professionale dei lavoratori;

f) si pervenga tempestivamente alla emanazione del decreto interministeriale sulle concessioni delle aree demaniali marittimo-portuali, in attuazione dell'articolo 18 della legge n. 84 del 1994, e alla definizione della normativa in materia di dragaggi;

g) in considerazione della rilevanza che il Piano riconosce al comparto della cantieristica navale italiana, si adottino tutti gli interventi che possano favorirne l'uscita dalla crisi e il rilancio, tenendo conto del complesso delle attività proprie di tale comparto, che includono, oltre alla costruzione di imbarcazioni, anche le riparazioni e le demolizioni;

h) si consideri, in fase di attuazione del Piano, il tema della portualità meridionale in termini di progetto strategico, puntualmente definito e articolato, nella prospettiva dello sviluppo di distretti industriali di nuova generazione, in rapporto funzionale con le aree portuali, predisponendo a tal fine appositi piani di infrastrutturazione delle regioni meridionali rivolti a potenziare la mobilità, l'intermodalità, anche attraverso la rete AC/AV, il collegamento tra porti, aeroporti e *hub* energetici, in modo da sviluppare i corridoi della grande viabilità continentale;

i) con riferimento alla riforma della *governance* delle Autorità portuali, si individui un appropriato equilibrio tra le esigenze di razionalizzazione e di coordinamento e l'esigenza di conservare il forte raccordo dei porti con il territorio. Per quanto concerne in modo specifico l'individuazione delle Autorità di sistema portuale, si concorda nel riconoscere l'importanza che assume anche la definizione delle reti di trasporto transeuropee TEN-T rispetto alla programmazione nazionale;

j) fermo restando l'indirizzo di rafforzare il coordinamento nazionale, è necessario, in fase di attuazione del Piano, un confronto ampio e costruttivo con le regioni e gli enti locali anche in ragione della competenza legislativa concorrente in materia di porti; in particolare, riguardo alle modalità con cui saranno definite le misure legislative di riorganizzazione delle Autorità portuali e di revisione della legge n. 84 del 1994, sia assicurato il coinvolgimento, da un lato, delle regioni e degli enti locali, come espressamente stabilisce il criterio di delega introdotto nel disegno di legge di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, definitivamente approvato, dall'altro, delle Commissioni parlamentari competenti in materia di trasporti;

k) siano individuate le misure più opportune per rafforzare l'autonomia finanziaria delle Autorità mantenendo, al tempo stesso, l'obbligo, vigente per le Autorità portuali, del bilancio in utile;

l) siano individuate misure utili a garantire la tutela e la salvaguardia dei lavoratori dipendenti delle Autorità portuali che verrebbero accorpate, razionalizzate o soppresse in attuazione del Piano;

m) si ritiene opportuno il mantenimento del limite dei due mandati per il presidente e per il direttore dell'Autorità portuale, comprensivi dei mandati già svolti, rispettivamente, come Presidente o come Segretario generale;

n) siano assunte, a livello di Unione europea e presso le competenti sedi internazionali, iniziative idonee a governare al meglio, dal punto di vista dell'impatto logistico complessivo, il fenomeno del "gigantismo navale".

***o)* il Governo e, in particolare il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, assicurino un costante confronto con le competenti Commissioni parlamentari sul percorso di attuazione del Piano in oggetto.**