



AUDIZIONE INFORMALE DI

UNIPORT

– Unione Nazionale Imprese Portuali –

Innanzi a

**Commissioni VIII e IX della Camera dei Deputati
per acquisizione valutazioni nell'ambito dell'esame del
decreto legge n. 73 del 2025, c.d. "decreto infrastrutture"**

- 4 giugno 2025 -

Presentazione di UNIPORT

UNIPORT- Unione Nazionale Imprese Portuali – è l'Associazione che aggrega e rappresenta aziende che svolgono nei porti italiani, in regime di concessione ex art. 18 della legge n. 84 del 1994 e s.m. e i. o di autorizzazione ex art. 16 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 Genova, 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. UNIPORT ispira la propria azione ad uno spirito di costruttivo e propositivo confronto con le istituzioni unionali, le amministrazioni nazionali e del territorio, le altre rappresentanze del settore, le organizzazioni dei lavoratori.

Premesse

UNIPORT intende anzitutto ringraziare i Presidenti delle Commissioni parlamentari che hanno voluto invitarla in audizione ed esprimere apprezzamento per l'attenzione che così dimostrano alle rappresentanze dei portatori di interesse delle materie destinarie della normativa in argomento. Preliminarmente si dà atto della molteplicità delle misure contenute nel decreto legge n. 73 riguardanti il trasporto nelle sue diverse modalità tanto per quanto riguarda gli aspetti operativi, quanto quelli ordinamentali, nonché le infrastrutture (trasportistiche e non) anche con finalità di velocizzazione della realizzazione di alcune di queste: dal collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria, alle infrastrutture per le energie rinnovabili e quelle per i giochi olimpici di Milano Cortina 2026.

Nella presente memoria concentreremo la nostra attenzione su:

- le previsioni contenute nel testo del Decreto legge approvato dal Governo che direttamente riguardano la portualità;
- le misure le quali, ad avviso di UNIPORT, è necessario vengano adottate urgentemente al fine di mantenere e per quanto possibile migliorare le capacità competitive delle imprese terminalistiche e delle imprese portuali in genere, misure che potrebbero essere inserite nella norma in argomento attraverso emendamenti al testo nella fase di conversione.

Quanto sopra, non senza evidenziare l'assoluto interesse a che, anche tutti gli interventi infrastrutturali finanziati nei porti e nelle infrastrutture di rete che si innestano nei porti (a partire da quelli finanziati con le risorse del PNRR e del Piano Complementare) e gli interventi di digitalizzazione del sistema logistico; di infrastrutturazione e dotazione di impianti per l'approvvigionamento con energia green nei grandi porti nazionali, che possono essere realizzati con procedure semplificate e velocizzate.

Infine si coglie l'occasione per sottoporre all'attenzione delle Commissioni la proposta di avviare – se possibile a breve, comunque compatibilmente con le molteplici attività in essere e programmate - un approfondimento che preveda anche l'acquisizione, in audizione, dell'avviso delle rappresentanze degli operatori riguardo il ruolo di ART – Autorità di Regolazione dei Trasporti – e le azioni di questa con particolare riferimento all'ipotesi di revisione delle misure di regolazione per il rilascio delle concessioni di aree e banchine portuali.

La scrivente associazione non mette in discussione i compiti attribuiti dal vigente ordinamento ad ART, ma proprio gli ultimi atti adottati dall'Autorità in tema di concessioni e quelli che intenderebbe adottare, per quanto risulta dall'ultimo documento oggetto di consultazione (approvato con delibera 69/2025), prefigurano sovrapposizioni e duplicazioni tra adempimenti e misure proposte da ART e adempimenti e misure vigenti previsti dall'Amministrazione di settore (il MIT), dalle singole Autorità di Sistema Portuale, da altre Autorità (AGCM in primo luogo) ma addirittura si prestano ad essere interpretati come ultronei all'attività regolatoria.

Principali norme di interesse delle imprese portuali del dl 21 maggio 2025 n. 73

Le norme di prioritario interesse delle imprese portuali contenute nel decreto sono:

- a. **l'art. 4, cc. 1 e segg.**, che disciplina i tempi di attesa (massimo 90 minuti) per il carico e scarico della merce su e dai veicoli, con annessi indennizzi a carico "del committente e caricatore in solido" in caso di sforamento di tali tempi;
- b. **l'art. 5, c. 3**, ove si prevede la revisione del decreto per la determinazione del numero massimo di autorizzazioni alla circolazione di prova (c.d. "targhe prova") e l'introduzione di una norma che in via transitoria consente il rilascio di un maggior numero di dette targhe ad imprese che effettuano il c.d. "navettamento", quindi anche alle imprese che operano il servizio di imbarco/sbarco di autoveicoli e "navettamento" da stiva ad aree sosta e viceversa;
- c. **l'art. 6, c. 1**, che rivisita le modalità di adeguamento annuale dei canoni di concessione demaniali, di fatto prevedendo che tali canoni vengono rivalutati annualmente sulla base della media tra l'indice c.d. FOI e l'indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali, quest'ultimo in sostituzione dell'indice per i valori dei mercati all'ingrosso previsto dalla norma previgente ma non più elaborato dall'ISTAT da molti anni.

Con riguardo alla lett. a., si esprimono forti riserve riguardo all'ipotesi di risolvere le difficoltà, in taluni casi/ambiti geografici anche oggettive, di uno dei soggetti della complessa catena logistica – l'autotrasportatore – attraverso l'introduzione di un sistema che sostanzialmente fa pagare il costo di inefficienze del sistema a solo alcuni operatori di quella catena logistica, peraltro operatori che quasi mai hanno capacità di incidere sui fattori di problematicità della catena logistica e dei nodi in cui quegli operatori – committente o caricatore – operano, senza invece andare ad incidere sui fattori che non consentono di programmare e contenere i tempi di attesa per il carico e lo scarico: disponibilità di sistemi telematici per l'interscambio informativo e documentale tra operatori e uffici pubblici funzionali alle attività logistiche; ampliamento degli orari operativi di quegli uffici, anche al fine di velocizzare controlli e accertamenti se necessari; rimozione delle strozzature infrastrutturali nelle direttrici di accesso e deflusso dei nodi portuali.

Trattasi, evidentemente, di un approccio che potremmo definire ad effetto non istantaneo, considerato i tempi che necessitano per risolvere tali problematiche, ma indubbiamente anche di un approccio che nei singoli ambiti portuali, previo un confronto promosso dal soggetto pubblico – l'AdSP - cui è affidato per legge il coordinamento e la pianificazione dei soggetti pubblici e, in qualche misura anche degli operatori (pur nell'autonomia di questi) del porto, può condurre a individuare soluzioni strutturali che, non caricandoli di sovraccosti, non limitano la competitività e la capacità concorrenziale di singole categorie di imprese e, in definitiva, di singoli porti e neanche introducono nel sistema il rischio di molteplici contenziosi.

Si ritiene pertanto che i commi dell'art. 4 di cui si tratta debbano essere rivisti nel senso di cui si è detto.

Con riguardo alla lett. b., la misura è in linea di principio pienamente condivisa, giacché consentirebbe di superare nell'immediato le difficoltà delle imprese e dei porti che gestiscono i traffici di c.d. "auto in polizza" conseguenti alle ultime misure che hanno limitato il numero di targhe prova, sempreché la misura introdotta dal comma in argomento si interpreti (come noi riteniamo logico) nel senso che, anche il personale dell'impresa/agenzia ex art. 17, Legge 84 del 1994 eventualmente utilizzato dall'impresa che svolge il ciclo di imbarco, sbarco e movimentazione delle auto in polizza, è considerato come partecipante in rapporto di collaborazione con quest'ultima impresa.

Desta tuttavia preoccupazione il fatto che questa previsione viene prevista come transitoria nelle more della revisione del decreto richiamato nell'incipit dell'art. 5, c. 3, del dl 73/2025. Per quanto riguarda la portualità la misura, come sopra interpretata, appare necessaria soluzione strutturale considerato che ordinariamente le imprese che gestiscono i traffici di auto in polizza si avvalgono di personale del soggetto ex art 17, L. 84/1994 o (se terminalisti) affidano segmenti del ciclo portuale di questa tipologia di traffico ad imprese autorizzate ex art. 16. Sembra quindi opportuna una riformulazione.

Con riguardo alla lett. c., la previsione di sostituzione dell'indice ISTAT per i valori dei mercati all'ingrosso al fine della determinazione dell'adeguamento annuale dei canoni di concessione demaniali, è sicuramente opportuna, atteso che l'ISTAT ormai da diversi anni non elabora più tale indice.

Non sfuggono però due aspetti potenzialmente problematici connessi all'attuale formulazione della norma:

- la previsione non è (e si dubita possa essere) retroattiva, pertanto, considerato che in anni passati l'adeguamento dei canoni è stato calcolato assumendo un indice diverso da quello normativamente previsto, si inneschino contenziosi laddove qualche concessionario abbia provveduto al pagamento "con riserva" (e ciò potrebbe essersi verificato per il 2023 e il 2024);
- l'adozione dell'indice dei prezzi alla produzione industriale non può far escludere che, in futuro, qualora si verificassero fenomeni eccezionali (paragonabili, ad esempio alla crisi russo-ucraina) si verificano variazioni di quell'indice tale da portare ad un incremento dei canoni concessori analogo a quello avuto per il 2023 (+25%).

Alla luce di un'analisi delle variazioni degli indici di oltre 20 anni, si ritiene che non si prefigurerebbero significativi svantaggi per l'erario e si eviterebbe il rischio per gli operatori e per le stesse AdSP, di variazioni repentine, qualora si adottasse come parametro di adeguamento dei canoni di concessione demaniale la variazione annua del solo indice FOI¹, anche nella misura del 75%, come previsto peraltro per i canoni di locazione commerciale.

¹ Dal 1989 ad oggi la media dei due indici utilizzati ha portato variazioni ricomprese in un range del 30% mentre l'impiego del solo indice FOI avrebbe comportato variazioni annue comprese entro il 10%.

Pertanto si ritiene che il comma in argomento dovrebbe essere rivisto alla luce delle considerazioni sopra svolte.

Altre misure che si propone di inserire nel dl 73/2025

Come detto, il quadro normativo novellato dal decreto legge in argomento, al fine di maggiormente e meglio rispondere alle esigenze delle capacità competitive delle imprese e del sistema dei porti nazionali – a vantaggio del sistema economico e sociale nazionale – necessità di altri interventi immediati, che pertanto troverebbero motivata collocazione se proposti in forma di emendamento al disegno di legge di conversione del dl 73/2025 e come tali approvati.

In particolare ci riferiamo ad aspetti che, se risolti nel senso richiesto da UNIPORT e da tutte le associazioni datoriali sottoscrittrici del CCNL dei lavoratori dei porti, avrebbero importanti effetti anche dal punto di vista della sicurezza, efficienza ed efficacia di un settore strategico qual quello portuale e sono di rilievo per quanto riguarda le relazioni industriali e la tenuta prospettica degli assetti sociali e produttivi del comparto della portualità italiana:

- necessità di includere alcuni profili di lavoro portuale tra i lavori usuranti;
- rimodulazione della norma che, da oltre due anni, prevede l'istituzione del fondo per l'incentivazione al pensionamento per i lavoratori dei porti.

Soprattutto quest'ultima proposta, che non comporta nessun onere aggiuntivo sul bilancio pubblico, prevedeva una soluzione esclusivamente tecnica per rendere finalmente esigibile il percorso di istituzione del fondo con risorse che le aziende (per espressa previsione contrattuale) e le Autorità di sistema portuale (per norma di legge già vigente) stanno accantonando da più anni.

Ancora si ravvisa troverebbe adeguata collocazione nel decreto in parola una norma finalizzata a chiarire la portata applicativa dell'art. 122 del Codice delle assicurazioni private - come novellato dall'art. 2, lett. c) del decreto legislativo 22 novembre 2023, n. 184 - che si presta ad essere interpretata nel senso di assoggettamento all'obbligo di assicurazione per la responsabilità civile verso terzi anche i mezzi operativi utilizzati solo all'interno dei terminal portuali. Tali mezzi (non veicoli ma ausili tecnologici per la movimentazione di merci in funzione accessoria e servente rispetto al trasporto) sono però già adeguatamente supportati da una copertura di responsabilità civile, sebbene diversa dalla RC Auto ed operano in zone non accessibili al pubblico.

Una proposta che va nel senso auspicato da UNIPORT invero è già contenuta nel DDL annuale sulle piccole e medie imprese il cui esame da poco è stato avviato in Senato (AS 1484). L'inserimento nella legge di conversione del decreto legge, consentirebbe però, in tempi brevi, l'adozione di una misura attesa da tempo da parte delle imprese del settore.