



CONFITARMA  
Confederazione Italiana Armatori

AI

SENATO DELLA REPUBBLICA  
Commissione 8<sup>a</sup> Lavori Pubblici,  
Comunicazioni

Roma, 13 giugno 2016

TRASMISSIONE VIA EMAIL

**Riorganizzazione e semplificazione disciplina Autorità Portuali**  
**Audizione martedì 14 giugno 2016, ore 11.30**

Con riferimento all'email pervenutaci in data 10/6/2016, riguardante l'audizione in oggetto, provvediamo con la presente a fornire in allegato la documentazione richiesta.

Distinti saluti.

GL/sg

Il Direttore Generale  
(Dott. G. Fiore)

—

adarente a

CONFINDUSTRIA



CONFITARMA  
Confederazione Italiana Armatori

## **AUDIZIONE CONFITARMA - Confederazione Italiana armatori**

innanzi il

Senato della Repubblica  
8° Commissione - Lavori Pubblici, Comunicazioni

nell'ambito dell'esame dell'atto del Governo:

“Schema di decreto legislativo recante riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84 (303)”

**ROMA, 14 GIUGNO 2016**

### **CONSIDERAZIONI GENERALI**

Pur comprendendo che l'accorpamento delle varie realtà portuali si fonda sulla logica del superamento della dimensione “monoscalo” per favorire la trasformazione delle singole realtà portuali in sistema, appare evidente come i vantaggi che dovrebbero derivare da tale trasformazione siano ipotizzabili a lungo termine mentre è probabile a breve termine che si verifichi una riduzione della competitività tra i singoli scali. L'impatto dell'accorpamento potrebbe stimolare quindi inefficienze e sarebbe necessario attivare tutte le misure opportune per mantenere una sana competitività operativa e commerciale anche se i singoli porti rientrano nello stesso sistema portuale. Solo mantenendo tale competizione sarà possibile indurre le realtà portuali meno efficienti a convergere verso quelle più efficienti, come pure sarà probabile che in assenza di

aderente a

CONFINDUSTRIA



competizione si assisterà ad un fenomeno inverso che vedrebbe le realtà più efficienti convergere verso quelle meno efficienti.

Lo schema di decreto legislativo sulla *governance* portuale appare quindi, rispetto agli obiettivi ed alle aspettative del settore, per certi versi non esaustivo. La riorganizzazione interna e l'introduzione di significative semplificazioni nella *governance*, per quanto opportune, non appaiono sufficienti da sole a ridare slancio economico al settore.

Per dare un respiro strategico alla riforma e conferire snellezza all'attività pubblica dei porti è quindi indispensabile connettere tale attività con il mondo economico e produttivo. In questa sinergia la valorizzazione dell'apporto degli operatori assume valenza strategica ed il ruolo del Tavolo di Partenariato della Risorsa Mare appare fondamentale.

### **RAPPORTO TRA IL TAVOLO DI PARTENARIATO DELLA RISORSA MARE ED IL COMITATO DI GESTIONE (ART. 11 BIS)**

La scelta di sostituire il **Comitato Portuale** con un **Comitato di Gestione** avente una composizione ristretta, costituita esclusivamente da rappresentanti di enti pubblici territoriali (Regioni e Comuni) e dell'Autorità Marittima (con diritto di voto *rationae materiae*), crea uno sbilanciamento nell'assetto amministrativo del nuovo Ente.

Pur comprendendo che lo schema di decreto legislativo, con l'istituzione del nuovo Comitato di Gestione, ha cercato un rimedio alla difficile composizione degli interessi individuando uno strumento di migliore governabilità, è indubbio che tale rimedio ha ridotto sensibilmente l'apporto della base socio economica all'attività dell'Ente facendo prevalere un approccio legislativo autoreferenziale.

Lo stesso Consiglio di Stato, nel parere del 27/4/2016, pur reputando condivisibile la decisione di escludere i rappresentanti delle categorie del mondo economico dall'organo decisionale (Comitato di Gestione), ritiene che il rapporto con la rappresentanza di queste categorie debba comunque essere garantito e svolgersi secondo modalità efficaci, altrimenti il malfunzionamento del ruolo consultivo del Tavolo di Partenariato finirà per indebolire l'intera efficienza del sistema.





## **COMPOSIZIONE DEL TAVOLO DI PARTENARIATO**

In primo luogo è necessario evitare che la composizione del Tavolo di Partenariato possa risultare non definita ovvero possa consentire l'ingresso di un numero elevato di rappresentanti.

Pur consapevoli che l'obiettivo del Codice Europeo di Condotta sul Partenariato (Regolamento n. 240/2014 del 7/1/2014) è quello di garantire la partecipazione ed il dialogo con gli *stakeholder* del sistema portuale promuovendo logiche di inclusione sociale e coinvolgendo organismi che rappresentano la società civile, come ad esempio organizzazioni di volontariato e gruppi a più alto rischio di discriminazione o esclusione sociale, appare evidente che una regolamentazione della composizione del Tavolo che si ispirasse a tali logiche condurrebbe alla polverizzazione degli interessi economici che veramente contano in un porto cioè di quegli interessi strategici per lo sviluppo economico dello stesso, tra i quali, senza dubbio, vanno ricompresi quelli delle imprese armatoriali.

Sulla base di tali considerazioni Confitarma **ritiene quindi opportuno suggerire di regolare la composizione del citato Tavolo di Partenariato locale riservandola alle stesse categorie imprenditoriali ed agli stessi rappresentanti dei lavoratori già presenti nel Comitato portuale, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. i) ed l) e nel comma 1 bis della legge n. 84/94.**

Questa soluzione avrebbe il pregio di semplificare la regolamentazione di tale materia, che altrimenti rischierebbe di essere incerta e non funzionante e consentirebbe di completare il quadro normativo garantendo agli stessi stakeholder, già presenti nel Comitato portuale, di svolgere un' incisiva funzione consultiva nei confronti del Comitato di Gestione.

Altra questione è quella della **scelta dei membri**, scelta spettante al Presidente dell'AdSP, nell'ipotesi in cui più associazioni nazionali rappresentative della stessa categoria imprenditoriale presentino ciascuna una propria candidatura.

In questa ipotesi si porrebbe l'esigenza di stabilire i criteri in base ai quali il Presidente dovrà procedere alla selezione del candidato da nominare membro del Tavolo. Tali criteri dovrebbero essere definiti a livello nazionale nello schema di decreto, almeno in *forma di linee guida*, facendo esplicito riferimento al *criterio della rappresentatività locale* di ciascuna associazione nazionale proponente una candidatura, ricordando

che tale criterio viene espressamente richiamato nell'Obiettivo 9 del PSNPL.

### ELENCO DELLE MATERIE DI COMPETENZA DEL TAVOLO DI PARTENARIATO DELLA RISORSA MARE

L'elenco delle materie, rientranti nella competenza consultiva del Tavolo di Partenariato, indicato nell'art. 11 bis dello schema di decreto, appare del tutto insufficiente per consentire lo svolgimento di un efficace ed incisivo potere consultivo ed anche l'ipotesi di definire un elenco più ampio variabile da porto a porto non semplifica il quadro normativo ma lo rende incerto e non funzionante. Su questa problematica riteniamo possa essere suggerita una soluzione coerente con la funzione consultiva che il Tavolo di Partenariato è chiamato a svolgere nei confronti del Comitato di Gestione.

Nello schema di decreto legislativo, all'art. 9 comma 5, infatti, sono specificamente indicate le materie di competenza del Comitato di Gestione. Tali materie rispecchiano quasi totalmente quelle già spettanti al Comitato portuale al cui interno sono presenti quali membri, ai sensi del vigente art. 9 della legge n. 84/94, i citati rappresentanti delle categorie imprenditoriali ed i rappresentanti dei lavoratori. Si ritiene opportuno suggerire pertanto l'ampliamento delle competenze del Tavolo di Partenariato facendole coincidere con quelle di competenza del Comitato di gestione, riportate nello schema di decreto, in modo da realizzare un'esatta simmetria tra le materie di competenza dell'organo decidente con quelle del rispettivo organo consultivo. Si propone quindi di modificare il testo dell'art. 11 bis, comma 2, sostituendolo con il seguente:

***“ Il Tavolo ha funzioni consultive di partenariato economico sociale sulle materie elencate all'art. 9, comma 5.”***

### MODALITÀ DELIBERATIVE DEL TAVOLO DI PARTENARIATO

Nello schema di decreto legislativo non viene disciplinata la modalità deliberativa del Tavolo di Partenariato che invece Confitarma ritiene sia necessario chiarire indicando espressamente la scelta del sistema maggioritario. Altre proposte basate ad esempio sul metodo del *consensus* suscitano forti perplessità, tale metodo infatti viene prevalentemente adottato dagli organismi internazionali investiti di





funzioni decisionali ove è maggiormente avvertita l'esigenza di individuare una soluzione di mediazione che consenta di pervenire ad una deliberazione unanime.

Ma il metodo consensuale ha quale effetto l'eliminazione delle reciproche tesi contrapposte consentendo di pervenire ad una decisione unanime su un minimo comune denominatore che rende però povera di contenuti la decisione stessa.

I sostenitori del metodo maggioritario affermano che questo presenta il vantaggio di individuare una decisione chiara che faccia appello ad almeno la metà dei partecipanti ed in tal modo favorisce la formazione di coalizioni.

In ultimo si sottolinea un'ulteriore considerazione, non meno importante, e cioè che la scelta del metodo consensuale applicata all'organo consultivo (Tavolo di Partenariato) condurrebbe all'adozione di decisioni dal contenuto vago ed incerto che potrebbero suscitare non pochi dubbi sulla *effettiva natura giuridica di parere* e sulla efficacia della funzione consultiva.

**Per i motivi sopra espressi Confitarma suggerire che venga espressamente previsto, nello schema di decreto, l'applicazione del metodo maggioritario per la determinazione delle decisioni e dei pareri formulati dal Comitato di Gestione e dal Tavolo di Partenariato della Risorsa Mare.**

#### **OBBLIGO DI MOTIVAZIONE DELLE DECISIONI ASSUNTE DAL COMITATO DI GESTIONE**

Si sottolinea la necessità di introdurre nel decreto legislativo sulla *governance* l'obbligo imposto al Comitato di Gestione di inserire nelle motivazioni dei propri atti anche le ragioni per le quali il Comitato stesso ha ritenuto di disattendere, in tutto o in parte, il parere fornito dal Tavolo di Partenariato della Risorsa Mare. Si ritiene necessaria tale precisazione in quanto l'obbligo di motivazione pur essendo legalmente previsto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 241/90 viene escluso, nel comma 2 del citato articolo, nei confronti di atti amministrativi aventi natura normativa e di quelli a contenuto generale. E' quindi indispensabile introdurre nel decreto l'obbligo costante di motivazione se si vuole garantire un'efficace funzione consultiva del Tavolo di Partenariato.



### **REQUISITI PROFESSIONALI RICHIESTI ANCHE AI MEMBRI DEL COMITATO DI GESTIONE (ART. 9, COMMA 2)**

Nello schema di decreto è stata introdotta una disposizione che obbliga i membri del Comitato di Gestione ad essere in possesso degli stessi requisiti professionali richiesti per il Presidente dell'AdSP. Tale obbligo, ad avviso del Consiglio di Stato, dovrebbe essere opportunamente approfondito in sede di approvazione definitiva del decreto.

Sul punto ci preme sottolineare una considerazione: ci si chiede chi dovrà accertare il possesso di tali requisiti. Se sarà il Presidente dell'AdSP ciò determinerebbe in capo allo stesso un ampio potere discrezionale nella scelta dei membri del Comitato di Gestione che modificherebbe sostanzialmente l'assetto politico della governance della stessa AdSP. Sarebbe auspicabile quindi che l'accertamento del possesso dei requisiti venisse riconosciuto espressamente in capo agli Enti pubblici proponenti.

### **SEPARAZIONE TRA ATTIVITA' AUTORITATIVE ED ATTIVITA' DI GESTIONE (ART. 6, COMMA 12)**

Nello schema di decreto legislativo all'art. 6, comma 12, viene prevista la possibilità per le AdSP di **partecipare ad iniziative pubbliche**. Tale norma sembrerebbe porsi in contrasto con la scelta di separare nettamente le attività regolatorie e di controllo da quelle economiche, separazione che emerge nello schema di decreto nel quale non è più prevista la disposizione contenuta nell'art. 6, comma 6, secondo periodo, della legge n. 84/94, che autorizza le Autorità portuali ad avere partecipazioni societarie in attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati alle Autorità medesime.

Sul punto è necessario ricordare che la Commissione Europea, a seguito dell'emanazione della nota "Sentenza Lipsia" della Corte di Giustizia (Sentenza della Corte di Giustizia del 24 marzo 2011 nelle cause riunite T-455/08 e T-443/08, Lipsia/Halle), è orientata a considerare le Autorità portuali italiane **non come enti pubblici ma quali "soggetti di mercato"**. Tale equiparazione di fatto assimila, nel quadro delle norme sulla concorrenza, le Autorità portuali alle imprese private in quanto esse svolgono – in house o attraverso società partecipate – quelli che la legge n. 84/1994 definisce servizi di interesse generale in porto. L'esito di tale impostazione è che lo Stato membro è tenuto a notificare ogni



progetto di investimento statale alla Commissione Europea per verificare se possano esservi elementi sanzionabili in base alla normativa sugli "aiuti di Stato". Tutto ciò induce a ritenere opportuno che il decreto legislativo vieti alle AdSP di svolgere attività gestionali.

**Si suggerisce pertanto di cancellare il riferimento fatto alle partecipazioni ad *iniziative pubbliche* o che almeno venga meglio chiarito il significato di queste in modo da escludere che ci si possa riferire a partecipazioni societarie aventi natura gestionale, con tutti gli effetti negativi che tale partecipazione comporta.**

