



Audizione di Fedarlinea presso la Commissione Lavori Pubblici del Senato:
AG 303 -Schema di decreto legislativo recante riorganizzazione,
razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità
portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84

Roma, 14 Giugno 2016



Lo Schema di decreto legislativo recante riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84 è frutto della delega prevista dall'art.8 comma 1, lettera f) della legge n.124 del 2015 (Legge Madia), ma rappresenta, anche, un provvedimento attuativo del disegno integrato e complessivo del sistema nazionale dei porti, organicamente individuato dal Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL).

Ci piace, rammentare a riguardo, come Fedarlinea e la sua confederazione Confcommercio, abbiano apprezzato lo scopo, gli obiettivi, e le azioni prioritarie individuate nel piano, con particolare riferimento alla finalità di ricondurre la risorsa mare a vero asset strategico per la competitività dell'intero sistema Paese.

Non mancammo, però, di segnalare, già al tempo, alcuni rischi di compatibilità del processo riformatore con la ripartizione costituzionale delle competenze Stato/ Regioni sulla materie oggetto d'intervento, che potevano compromettere il perseguimento dell'ambizioso programma di riforma.

La volontà di azione repentina da parte del Governo, meritoria e condivisibile ma probabilmente non adeguatamente coordinata con il resto delle politiche strutturali portate avanti, la riforma della Costituzione su tutte, ha, paradossalmente, dato vita fin da subito ad un progetto di riforma viziato da incerte basi normative, i cui effetti si comprendono pienamente confrontando alcune previsioni originarie del Piano con il combinato disposto dello schema di D.Lgs e degli emendamenti successivamente concordati in sede di Conferenza Unificata (si pensi, ad esempio alla possibilità di posticipare di tre anni il processo di accorpamento delle Autorità o agli strumenti di coordinamento centralizzato delle politiche di settore decisamente più tenui del previsto).

Il Decreto presentato dal Governo recepisce in gran parte le intenzioni iniziali di snellimento burocratico, di approccio sistemico e strategico e di rilancio della portualità nazionale, ma non si può non condividere, a riguardo, il parere espresso dal Consiglio di Stato (00435/2016 del 27 aprile 2016) laddove evidenzia, tra l'altro, che alcuni emendamenti introdotti nel testo originario, rischiano di minare l'impianto e gli obiettivi stessi della riforma.

In riferimento allo schema di Decreto, apprezziamo il disegno di integrazione complessivamente perseguito e, in particolare, le semplificazioni previste dagli artt.15 e 19 relativi rispettivamente alla disciplina dello Sportello Unico Amministrativo, che faciliterà le procedure che gli operatori devono svolgere per soddisfare le pratiche amministrative, e alle formalità di arrivo e partenza delle navi, che adatta la documentazione da fornire alle Autorità sulla base della tipologia di nave e di tratta percorsa.

I principali elementi di criticità rilevati riguardano, invece, le diverse disposizioni che regolano la governance portuale, che, a nostro giudizio, possono inficiare il raggiungimento degli obiettivi del PSNPL.

Lo schema di Decreto reca, infatti, una netta separazione tra le istituzioni pubbliche e gli operatori portuali, nella convinzione che le decisioni e la strategia delle AdSP non possano essere vincolate o indirizzate da interessi economici di parte. Tale approccio, seppur non sempre supportato dall'esperienza delle autorità portuali, spesso vittima di stalli istituzionali da cui gli operatori sono stati danneggiati, sarebbe stato difendibile se, riprendendo il parere del Consiglio di Stato, si fosse dato agli operatori un ruolo adeguato alla funzione e al peso economico rivestito. L'Amministrazione, per poter essere legittimata nelle scelte, e per rispondere alle dinamiche socio-economiche attuali, deve dare agli operatori la possibilità di dialogare con i soggetti decisionali, ritagliando spazi di confronto reali, per poter poi decidere, in autonomia, sulla base di una concreta interlocuzione. Solo così si possono avere scelte legittimate, rappresentative e consapevoli.

In merito alla struttura della governance portuale richiamata nello schema di decreto in oggetto, si evidenziano i punti critici che, in una lettura complessiva, meriterebbero una riflessione e modifiche combinate:

- Art.5 Emendamento proposto da Conferenza Unificata
In linea con quanto affermato dal Consiglio di Stato, non condividiamo la proposta avanzata dalla Conferenza Unificata, relativa all'introduzione della possibilità di rinviare fino a tre anni l'entrata a regime della razionalizzazione/accorpamento delle Autorità Portuali, in quanto intervenendo su un pilastro fondamentale della riforma, potrebbe vanificare il raggiungimento degli obiettivi, con essa perseguiti.
- Art.9 , "Comitato di gestione"
A nostro giudizio, la totale esclusione delle rappresentanze economico/sociali dagli organismi di governance, come evidenziato dal Consiglio di Stato, rischia di pregiudicare quel nuovo approccio orientato agli utenti e alla soluzioni dei problemi ora sempre più richiesto alla Pubblica Amministrazione, specialmente in organismi così centrali per le prospettive di sviluppo economico - quali le future Autorità di Sistema portuale-, rendendo di fatto impossibili quelle dinamiche di scelte partecipate considerate fondamentali. Rispettiamo l'intendimento del Governo di riservare al potere pubblico le scelte, ma non riteniamo efficace escludere in toto gli operatori, il cui diritto di partecipare ai lavori non andrebbe messo in discussione e non inficerebbe la titolarità di chi decide. In ogni caso, qualora si volesse mantenere la composizione esclusivamente istituzionale del Comitato di Gestione, sarebbe opportuno garantire la voce delle imprese al suo interno, attraverso la previsione di un rappresentante del sistema delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, territorialmente competenti.
- Art. 12: istituzione del Tavolo di partenariato risorsa mare

In linea con il parere espresso dal Consiglio di Stato sul tema, riteniamo che vadano introdotte alcune modifiche per far sì che il confronto partenariale abbia efficacia reale, contribuendo a plasmare verso gli obiettivi dello sviluppo e della crescita le decisioni dei porti.

A questo proposito, riteniamo ineludibile un lavoro di individuazione selettiva dei partners, che valorizzi il riconoscimento della rappresentatività con parametri oggettivi (ampiezza e diffusione delle strutture organizzative, consistenza numerica, presenza nelle Camere di Commercio, prossimità alla specifica materia trattata, partecipazione effettiva alla formazione e stipulazione di contratti o accordi collettivi nazionali e alla composizione delle controversie di lavoro,...), garantendo una corretta rappresentazione dell'articolazione degli interessi coinvolti, evitando, però, di dar vita a strutture pletoriche, che potrebbero intralciare il corretto operato del tavolo. Altrettanto necessaria, a nostro giudizio, è la definizione di regole e procedure per lo svolgimento del processo partenariale, al fine di assicurare l'efficacia sostanziale e non solo formale, del coinvolgimento.

Il codice di condotta europeo sul Partenariato, richiamato nello schema di D.Lgs, riguarda lo specifico ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei e pur rappresentando un utile riferimento, andrebbe adattato per meglio poter governare la complessità delle politiche e delle decisioni all'ordine del giorno degli organismi portuali, da cui può dipendere la competitività degli scali e su cui, pertanto, vale la pena coinvolgere i partner economici.

In considerazione di tale complessità e disomogeneità, riteniamo preferibile immaginare una struttura dei tavoli di partenariato "a geometria variabile", che punti in funzione dell'interesse più o meno generale della materia oggetto del confronto a modificare la composizione del tavolo. Fatta salva la disciplina dei servizi tecnico nautici, che per la sua natura estremamente specifica e settoriale resterebbe sottoposta ai sensi dell'art. 14 della legge 84/1994 all'istruttoria sotto l'Autorità marittima esclusivamente di prestatori ed utenti di tali servizi, si potrebbe immaginare secondo un principio di prossimità, un nocciolo duro di categorie "assi portanti" della funzionalità degli scali da coinvolgere in via ordinaria nelle scelte amministrative dei porti, da affiancare, per le questioni più strategiche e generali quali quelli inerenti il Piano Regolatore Portuale, il Piano Operativo triennale o i livelli dei servizi resi nei porti, dalle rappresentanze più generali delle imprese (Imprese commerciali e industriali in rappresentanza della merce, filiera del turismo e dell'accoglienza, imprese di TPL per il comparto viaggiatori).

Sarebbe, inoltre, opportuno prevedere la presenza all'interno dei futuri Comitati di gestione delle Autorità di Sistema portuale di un osservatore/portavoce permanente del tavolo partenariale, che garantisca la continuità del virtuoso processo di coinvolgimento dei partners, per assicurare un costante approccio "problem e consumer oriented" dell'azione amministrativa.

Al fine di rafforzare l'efficacia del confronto partenariale, in riferimento alla decisioni con maggiore valenza strategica per lo sviluppo del porto e del cluster economico circostante, si potrebbe attribuire al proposto Osservatore

permanente del Partenariato all'interno del Comitato di Gestione il diritto di voto; invero, nello stesso Comitato di Sorveglianza del Pon Infrastrutture e Reti è stato proposto di attribuire il diritto di voto a rappresentanti unitari delle diverse categorie partenariali ammesse a partecipare singolarmente alle riunioni, a titolo esclusivamente consultivo.

In alternativa si potrebbe prevedere che sulle richiamate materie, il Comitato di Gestione delle Autorità di sistema portuale possa adottare determinazioni contrastanti con il parere espresso dal tavolo partenariale, soltanto a seguito di specifica motivazione.

- Art.12: introduzione del Tavolo di coordinamento delle AdSP

Questo soggetto, che in qualche modo appare essere l'attuazione pratica delle azioni al punto 9 del PSNPL, seppur molto depotenziato e ridotto, dovrebbe essere integrato e rafforzato per garantire da un lato una maggiore efficacia del processo di coordinamento delle politiche nel settore e, dall'altro, il pieno coinvolgimento delle rappresentanze economiche nelle scelte strategiche di settore. In riferimento al rapporto di tale tavolo nazionale con quelli delle Autorità di Sistema riteniamo, che si debbano evitare sovrapposizioni e duplicazioni di competenze tra i due livelli, senza estendere la partecipazione a soggetti non direttamente interessati alle attività economiche collegate all'arrivo/partenza delle navi e al carico/scarico delle merci e/o passeggeri. Alla sede centrale andrebbe, invero, riservato il confronto esclusivamente sulle questioni più generali della politica dei trasporti nazionale ed internazionale, valorizzando il ruolo delle associazioni nazionali di categoria direttamente rappresentative dei suddetti interessi ed anche la funzione di sintesi che le Confederazioni d'impresa più rappresentative possono svolgere.

I rilievi mossi dal Consiglio di Stato, che ha espresso dubbi e perplessità su composizione e ruolo del Tavolo di coordinamento, evidenziando, nuovamente come una forte criticità, la mancanza delle rappresentanze degli operatori, sono condivisi da Confcommercio. Appare necessario definire i compiti del Tavolo, stabilendone una composizione che possa dar forza ed efficacia al soggetto, inserendo le rappresentanze di maggior rilievo nazionale. Si dovrebbe evitare che si possano creare conflitti con le singole AdSP, ma che si possa invece stabilire una sinergia e un effettivo coordinamento, tanto per le politiche governative quanto per le istanze degli operatori.

- Art.10, ruolo del Segretario Generale:

A fronte dell'esclusione delle rappresentanze economiche sia dal processo di nomina dei futuri Presidenti delle Autorità di Sistema Portuale, sia dalla composizione dei Comitati di gestione diventa, a nostro giudizio, diventa ancora più essenziale rafforzare i requisiti professionali previsti per la carica di Segretario Generale, con l'obiettivo di valorizzarne il profilo manageriale. Il Segretario Generale è, infatti, l'organo dirigenziale operativo di riferimento delle AdSP, le cui competenze richieste però non prevedono una comprovata esperienza manageriale, insistendo invece sulle conoscenze amministrative-

contabili. Questo requisito non appare essere condizione né sufficiente né necessaria per garantire al segretario generale quelle capacità che invece sono fondamentali per la crescita di un porto, sia se gli operatori potranno sedersi, in numero minore rispetto le istituzioni, nei comitati di gestione, sia, e a maggior ragione, se l'esclusione fosse confermata.