

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XIV LEGISLATURA —

## 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SULLA SITUAZIONE DEL SISTEMA PORTUALE  
ITALIANO E SULLE PROSPETTIVE CONNESSE  
AGLI SVILUPPI DELLA NORMATIVA COMUNITARIA  
DI SETTORE

4° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 NOVEMBRE 2003

---

**Presidenza del presidente GRILLO**

**I N D I C E****Audizione dei rappresentanti dell'Associazione Italiana Terminalisti Portuali (ASSITERMINAL)**

* PRESIDENTE .....	Pag. 3, 8, 11		ORLANDI .....	Pag. 3, 8
--------------------	---------------	--	---------------	-----------

---

N.B.: Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Indipendenti della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Alleanza Popolare-Udeur: Misto-AP-Udeur.*

*Intervengono il dottor Cirillo Orlandi, presidente, e il dottor Giorgio Cerboni, direttore generale, dell'Associazione italiana terminalisti portuali.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,40.*

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Audizione dei rappresentanti dell'Associazione Italiana Terminalisti Portuali (ASSITERMINAL)**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla situazione del sistema portuale italiano e sulle prospettive connesse agli sviluppi della normativa comunitaria di settore. Oggi è in programma l'audizione del dottor Cirillo Orlandi e del dottor Cerboni. In ordine alla tematica oggetto dell'indagine abbiamo ascoltato parecchi interlocutori ed acquisito una vasta documentazione. La finalità che la Commissione persegue è di avanzare una proposta di riforma della legislazione vigente in materia, in modo specifico della legge n. 84 del 1994.

Conoscendo bene la preparazione e la professionalità dei nostri ospiti, li ringrazio innanzitutto per aver accolto il nostro invito e do la parola al presidente dell'Associazione, Orlandi, la cui amicizia mi onora da diversi anni.

**ORLANDI.** Signor Presidente, l'occasione mi è quanto mai gradita perché mi ricorda ciò che è accaduto nel 1993, l'anno precedente al varo della citata legge n. 84. Ho avuto la fortuna di partecipare fin dall'inizio al processo di trasformazione della portualità nazionale. Dagli anni Novanta il porto di Voltri fu la prima concessione di un grande porto nazionale affidata ad una società privata con tutte le difficoltà e i problemi che fino al 1994 la gestione di un porto privatizzato o liberalizzato ha rappresentato dal punto di vista operativo proprio per la mancanza di strumenti normativi adeguati. L'approvazione della legge n. 84 del 1994 consentì a noi e al resto della portualità nazionale di operare in un contesto legislativo certo. Durante il periodo che precedette il varo della legge si sviluppò un acceso dibattito sulla qualità della legge stessa. Ricordo un mio commento in proposito, durante un convegno cui parteciparono svariate forze politiche, in cui sostenevo che il livello culturale del nostro Paese in termini di legislazione portuale era assolutamente inadeguato e insufficiente e che quindi era necessario varare una normativa che permettesse di superare le consuetudini del passato. In sostanza, a predisporre una legge per la portualità futura ci avremmo pensato in un secondo momento. Quindi, piuttosto che lavorare molto sulla legge n. 84 del 94 era –

a mio avviso – opportuno elaborare rapidamente una normativa che consentisse di aprire al nuovo. Al suo perfezionamento ci saremmo arrivati in un secondo momento, anche sulla base dell'esperienza che tutti quanti avremmo maturato nel periodo successivo. A dieci anni di distanza credo che quell'opportunità sia arrivata.

Prima ancora di entrare nel merito della legge e di avanzare suggerimenti, proposte di modifica, di aggiornamento o di adeguamento anche a nome della categoria che rappresento, vorrei presentare alla Commissione i mutamenti avvenuti dal 1994 ad oggi. Desidero inoltre spiegare quale dovrebbe essere – a nostro avviso – la legge che tiene conto dei mutamenti avvenuti non soltanto al livello di portualità nazionale, ma nel contesto economico nazionale, soprattutto alla luce della rinnovata sensibilità nei confronti del sistema delle infrastrutture del nostro Paese.

Tralasciando il discorso relativo al valore della logistica, mi soffermo direttamente sul problema della portualità e al riguardo intendo citare un dato quantitativo, vale a dire lo sviluppo del traffico dei *container* nei porti italiani dall'inizio degli anni Ottanta. Uso come indicatore di traffico il contenitore, grandezza facilmente identificabile, che per le merci che trasporta, è l'indicatore più efficace per comprendere la portata economica (e non soltanto dei volumi di traffico) della portualità. Dal 1983 al 1993 il traffico nazionale dei contenitori nei porti italiani è passato, nell'arco di dieci anni, da un milione e mezzo a due milioni duecentomila TEUs (*traffic european unit*). I TEUs rappresentano l'unità di misura di riferimento per misurare il traffico nei porti, corrispondente ad un contenitore da venti piedi; quello da 40 piedi vale doppio, anche se si tratta di un'unità unica. Dunque, in quel decennio lo sviluppo dei traffici dei *container* ha registrato un incremento, passando da 1 milione e mezzo a 2 milioni e 200; quindi, modestissimo. Per dare un'idea, nel 1993 il traffico del porto di Rotterdam costituiva il 130 per cento di tutto il traffico italiano nazionale. Dal 1994 in poi il diagramma sale in maniera vertiginosa, passando dai 2 milioni 200 sopracitati ai circa otto milioni e mezzo di *container*, di TEUs, previsti per la fine di quest'anno. Una previsione assolutamente ragionevole di questi dati ci induce a ritenere che si arriverà a circa 10 milioni per il 2004. Tale accelerazione deve essere bene interpretata e non trova giustificazione solo nei due avvenimenti del 1994: il nuovo quadro normativo, che porta ad un processo di liberalizzazione di nuove risorse ed energie per la portualità e l'avvio di nuove infrastrutture di livello intercontinentale. Ha inizio la costruzione di due nuovi porti nazionali: i porti di Voltri e di Gioia Tauro che hanno dimensioni tali da contenere l'intero porto di Genova; la scala (le banchine, gli approdi e la profondità) è di carattere continentale. Non si tratta più di un riadattamento o di un ammodernamento di vecchi scali portuali, collocati all'interno di aree cittadine, ma di due grandi porti progettati e costruiti al di fuori di questa logica, immaginando traffici marittimi per grandi navi da trasporto. Si ipotizzava di utilizzare il porto di Gioia Tauro, prodotto di una riconversione, per traffici marittimi per grandi navi da trasporto (di carburante per la centrale di produzione energetica). Quindi, non è sufficiente tenere conto di

questo dato infrastrutturale perché accade qualcosa di molto più importante a livello economico nazionale. Siamo stati poco abituati a misurare il traffico nazionale sulla base delle ragioni di scambio internazionale. Tradizionalmente, per valutare il traffico di merci in entrata e uscita nel territorio nazionale, s'è preso come indicatore l'andamento del Prodotto interno lordo: ad un Prodotto interno lordo crescente si faceva corrispondere un traffico crescente, ad un PIL decrescente un traffico decrescente, ad un PIL negativo un traffico interno negativo. Da una decina di anni ci si è accorti che non è più così. Anche con un Prodotto interno lordo negativo l'interscambio commerciale è sempre positivo, di grandezze due o tre volte superiori, e il traffico contenitore – indicatore che maggiormente misura l'interscambio commerciale crescente tra continenti diversi – cresce addirittura di 3-4 grandezze.

I seguenti dati riguardano le tre grandi aree economiche mondiali, *Far East*, Europa e Nord America: nel 1982 tra America e Europa le ragioni di scambio sono pari a 112 miliardi di dollari annui e tra Nord America e *Far East* 109 miliardi di dollari. Ne deriva che l'interscambio commerciale tra Europa e Nord America e tra *Far East* ed Europa è perfettamente bilanciato. Il traffico tra Europa e *Far East* corrisponde, sempre in quell'anno, esattamente alla metà di quello tra Nord America e *Far East*, cioè 58 miliardi.

Leggendo questi valori di scambio si capiscono i flussi di traffico: esiste un grande continente rappresentato dagli Stati Uniti, il polo centrale, e due aree laterali rappresentate dal *Far East* e dall'Europa. Il traffico si bilancia soprattutto tra il polo centrale e queste due aree laterali. I rapporti tra le due aree laterali, Europa e *Far East*, sono la metà; misurati globalmente rappresentano un quarto degli Stati Uniti.

Cosa è accaduto nel 2002? Delle grandi sorprese: il traffico Europa-Nord America diventa pari a 392 miliardi di dollari; rispetto ai 112 del 1982 è quasi quadruplicato. Il traffico Nord America – *Far East* passa da 109 a 501; quindi, quintuplica. Ciò serve a sottolineare che l'area economica del Pacifico, più importante a livello globale, conferma che le ragioni di scambio crescono rispetto al Nord America di una grandezza in più. La sorpresa comunque è rappresentata da Europa – *Far East*, dove si passa da 58 miliardi di dollari a 330. In questa relazione si registra la più grande crescita: il sistema identificato come polarizzato sull'economia degli Stati Uniti con due aree laterali (Europa e *Far East*) diventa tripolare. I rapporti sono quasi bilanciati tra i tre grandi continenti economici: il 32 per cento tra Europa e Nord America; il 40 per cento tra Nord America e *Far East*; il 27 per cento, quindi quasi un terzo, nel rapporto tra Europa e *Far East*. Ciò sottolinea l'equilibrio tripolare nell'interscambio commerciale. Tutto questo si chiama globalizzazione che, per interpretare i flussi di traffico a livello mondiale, è più efficace definire multicontinentalità. La globalizzazione, infatti, dà l'idea di un sistema di traffici che si distribuisce in misura omogenea su tutto il pianeta. In realtà si tratta di polarizzazione su queste tre grandi aree economiche: Nord America, Europa e *Far East*. Cosa comporta questo cambiamento e la

moltiplicazione di grandezze? In venti anni i rapporti tra *Far East* ed Europa aumentano di sei volte. Si ridefinisce il ruolo del Mediterraneo perché la rotta con il *Far East* passa necessariamente per il Canale di Suez, per Gibilterra e per il Nord Europa. Perché il Nord Europa? La relazione precedente Nord America- Europa ha privilegiato i porti del Nord Europa, al di là della efficienza dei porti italiani. D'altronde, le distanze sono minori, i porti sono ben attrezzati. Negli anni Settanta ed Ottanta la focalizzazione nel Nord Europa verte su tre, quattro importanti porti mentre la situazione portuaria in Italia è polverizzata.

Nel nostro caso, si privilegia la rotta del Mediterraneo che, però, per alcuni anni non provoca alcun cambiamento a causa della mancanza di infrastrutture. Le grandi relazioni transcontinentali che utilizzano grandi navi di linea hanno bisogno di infrastrutture portuali adeguate, di tipo internazionale continentale. Nelle relazioni con il *Far East* oggi l'Italia è in una posizione baricentrica rispetto al punto d'ingresso e di uscita dell'Europa. Le due grandi nuove infrastrutture possono rendere l'Italia la porta d'ingresso a Sud d'Europa, che fino a dieci anni fa non esisteva almeno per le relazioni intercontinentali. La tipologia di traffici esclude l'Italia da questo tipo di relazioni che hanno inizio dal 1995. Si consideri che nel 1992 il porto di Rotterdam sviluppa il 130 per cento di tutto il traffico nazionale italiano, ovviamente cresciuto, ma i 10 milioni di oggi ci consentono di dire che l'Italia produce il 200 per cento dell'attuale traffico del porto di Rotterdam. La nostra ambizione sarebbe quella di coprire il 40 per cento del traffico del Nord Europa, includendo i porti di Amburgo, Rotterdam, Anversa e Le Havre.

Da tali indicazioni per spiegare cosa dovrebbe affrontare il nuovo provvedimento, teso a regolare la portualità, rispetto alla legge precedente, tesa a «traghetare» la portualità italiana, appena nata, verso la nuova opportunità che si apriva nello scenario mondiale. L'attuale provvedimento deve invece consolidare ed affermare la porta del Sud Europa viste le importanti novità. Fino ad ora, ho parlato di aree economiche: Europa, Nord America e *Far East*. L'interscambio economico è a carattere continentale.

Non è soltanto la nascita dell'unità europea ad aver creato la dimensione continentale, che resta comunque l'unità di riferimento. Le grandezze nazionali sono insufficienti a misurare la portata del fenomeno globale a differenza delle grandezze continentali che danno la misura e fanno capire quanto è accaduto a livello mondiale. In Europa vi è stata una grande fase di rifondazione con l'unificazione monetaria che ha sancito la nascita effettiva, quasi operativa dell'Europa. La nuova grande sfida, non ancora colta nella sua portata economica, è l'unificazione infrastrutturale che si considera come una semplice opportunità, una condizione per accelerare il processo di investimento su alcune infrastrutture, cioè il riconoscimento europeo. In realtà, quanto sta avvenendo in Europa deve essere letto sulla base dei fenomeni economici reali e sostanziali che di fatto si sono verificati: per la prima volta dai tempi dell'Impero romano esiste una progettazione infrastrutturale, di collegamento strade-ferrovie-autostrade a dimensione continentale, disattesa per 2000 anni, nel corso dei

quali tutte le singole nazioni hanno progettato strade, autostrade e ferrovie senza tenere conto di un sistema globale. Il grande sistema di collegamento europeo ferroviario ha una dimensione nazionale e l'atteggiamento protettivo in alcuni casi ha portato ad adottare scartamenti differenti per evitare una integrazione troppo stretta tra sistemi ferroviari diversi, tali da pregiudicare la difendibilità di un territorio. Ciò significa che tutta la progettazione operata fino a dieci anni fa, prima dei piani *Trans-European Transport Networks (TEN-T)* e *Pan EU Transport Corridor*, è di carattere assolutamente nazionale. L'Italia progetta per l'Italia, la Germania progetta per la Germania e così via, guardando soprattutto ai collegamenti tra le grandi aree metropolitane di ogni singolo Paese. Le strade e le autostrade collegano fondamentalmente le grandi città di ogni nazione. Il punto di innesto tra un sistema e l'altro è rappresentato dai *tunnel* autostradali o ferroviari e, non da ultimo, dai porti ma, in realtà, tali sistemi di collegamento non si sviluppano. Di qui la mia incertezza nell'esprimermi: ci potrebbero essere altri sistemi di ingresso come, ad esempio, le autostrade del mare, ma nel collegamento infraeuropeo non sono mai stati usate. Sono stati usati i collegamenti fluviali nell'area del Nord, nei bacini del Reno e del Danubio ma anche questi ultimi sono collegamenti naturali, non progettati da ogni singolo Paese in chiave internazionale. Si tratta, in sostanza, di collegamenti infracontinentali naturali. I *tunnel* mettono in comunicazione sistemi fondamentalmente diversi.

La progettazione europea ha non soltanto il carattere continentale che ricordavo poc'anzi, ma criteri di riferimento differenti. Non si tratta più del collegamento tra grandi aree metropolitane, tra Nord e Sud di un Paese, ma della connessione tra grandi punti di ingresso e di uscita europei, continentali. Se osserviamo la mappa del *Trans-European Transport Network* notiamo che i punti di origine o di intersezione sono, nella stragrande maggioranza dei casi, portuali o aereo-portuali. In altri termini, tutte le grandi reti europee si intersecano o hanno origine in grandi nodi: il criterio ispiratore non è più il collegamento tra grandi aree metropolitane, ma la connessione tra punti di ingresso e di uscita continentali, come porti e aeroporti, con assi che attraversano i grandi bacini di produzione e consumo. L'obiettivo non è più quello di organizzare più velocemente la movimentazione di persone e merci, bensì quello di addivenire ad una progettualità a forte contenuto economico, indirizzata al collegamento tra bacini di produzione e consumo. Essa dovrebbe tendere alla valorizzazione del trasporto introducendo, quindi, il concetto della logistica come valore aggiunto all'attività di produzione o di distribuzione e, al contempo, alla valorizzazione dei punti di ingresso continentali. La competitività di ogni singolo Paese si gioca sulla capacità del sistema produttivo e su quella del sistema distributivo. Il valore di un continente si gioca sui suoi punti di ingresso e di uscita. Una portualità o una aeroportualità efficiente per un continente non è più un modo più facile o più svelto di lavorare o di vivere, ma diventa un elemento imprescindibile per la competitività prima di un sistema Paese e poi di un sistema europeo. La competitività del sistema Paese si costruisce tenendo conto di una progettualità

che non è più soltanto del sistema Paese, ma del sistema continente perché i grandi flussi di traffico sono di tipo intercontinentale.

PRESIDENTE. Quindi i porti e gli aeroporti sono le trincee più avanzate di questa sfida?

ORLANDI. Certo.

Per introdurre il tema delle autorità portuali e della portualità, non in termini semplicistici, cioè di un modesto aggiustamento della normativa precedente, bensì interpretando il presente e, soprattutto il futuro, ho predisposto un altro diagramma sull'adeguamento delle infrastrutture di trasporto in Italia. Esso indica cosa è accaduto nelle grandi infrastrutture di trasporto nel nostro Paese. Ho preso come riferimento le ferrovie, le autostrade e i porti. Il grafico comprende un periodo che va dal 1950 – data in cui ha inizio la grande progettualità *post*-bellica per quanto riguarda le autostrade e le infrastrutture del nostro Paese – al 2000. Ponendo uguale a 100 il fattore di riferimento per le ferrovie nel 1950, le autostrade risultano essere pari ad un fattore dieci; i porti *container* risultano essere pari ad un fattore zero. Nel 1980 le tre infrastrutture risultano di grandezze equivalenti, cioè tutte pari a cento. Questo significa che non vi è stato alcun sviluppo ferroviario ma un grandissimo sviluppo autostradale e portuale. Si precisa, peraltro, che il fattore cento del settore autostradale ha un valore infrastrutturale molto più grande del fattore cento della portualità. In ogni caso, si può affermare che nel corso di quei trent'anni dal '50 al '80 si è sviluppata non soltanto una grande progettualità, ma una grande capacità realizzativa che ha permesso all'Italia di portare a compimento un intero sistema autostradale e a disporre di una larvale portualità. In Italia dal 1980 al 2000 la portualità passa da un fattore cento in termini infrastrutturali (quando parliamo di portualità e di infrastruttura intendiamo metri lineari di banchina attrezzati) a un fattore di 400 circa: la capacità e la potenzialità infrastrutturale della portualità italiana cresce quattro volte in vent'anni. Lo stesso non si può dire delle autostrade e delle ferrovie, settori nei quali non accade praticamente più niente: le autostrade italiane dagli anni Ottanta al 2000 crescono del 9,8 per cento; passiamo cioè da 5.900 chilometri di autostrada del 1980 a 6.478 chilometri. Tali dati potrebbero trovare una loro giustificazione nella esistenza di una rete autostradale efficiente. Vediamo cosa è accaduto negli altri Paesi europei, in particolare in Francia e Germania, Paesi equivalenti all'Italia: nel 1980 la rete autostradale francese è pari a 5.289 chilometri, quindi inferiore a quella italiana. Nel 2000 la rete autostradale francese è di 10.068 chilometri; questo significa che negli ultimi vent'anni la Francia raddoppia la sua rete autostradale. La Germania nel 1980 ha una rete autostradale di 7.784 chilometri, quindi di circa il 50 per cento superiore a quella nazionale mentre nel 2000 ha una rete autostradale di 11.712 chilometri. In sostanza, l'Italia cresce del 9,8 per cento, la Germania del 50,5 per cento e la Francia del 90,4 per cento. Le ferrovie italiane registrano un andamento pari a meno lo 0,2 per cento negli ultimi vent'anni; la Francia diminuisce



la rete in esercizio di quasi il 10 per cento, con una percentuale pari a meno 9.3 per cento; la Germania registra un incremento del 26,9 per cento. Questi dati non sono, però, sufficienti a delineare la differenza esistente tra questi tre Paesi europei che si fa più evidente, guardando al dato di partenza della rete ferroviaria, il cui sviluppo è maggiormente condizionato dalle caratteristiche orografiche del territorio. In effetti, i due Paesi rimangono pressoché stabili ma mentre l'Italia dispone di 16.000 chilometri di ferrovie la Francia può contare su 35.000 chilometri di rete ferroviaria. La Germania infine incrementa la rete ferroviaria, passando da 28.000 a 36.000 chilometri.

Oltre alla caduta verticale della capacità di progettazione e realizzazione delle infrastrutture in Italia, se si eccettua il fenomeno portuale una volta concentrato in due realtà, Genova e Gioia Tauro, un altro elemento da considerare riguarda la contrazione di occupati nella grande industria nazionale. Negli ultimi 25 anni Milano diminuisce del 42 per cento; Torino del 48 per cento; l'area genovese del 64 per cento. Dispongo di un dato statistico di occupati dell'anno 2002 di Carrara, la mia città d'origine, in cui vi è una area industriale molto importante per tutto il secondo Dopoguerra, che registra un decremento del 58 per cento. È facilmente intuibile quindi che il fenomeno di diminuzione dell'occupazione non interessa soltanto il triangolo industriale ma anche aree periferiche e provinciali. Credo si evidenzino due grandi criticità: l'una è la crisi delle infrastrutture, l'altra delle grandi industrie. Non si progettano e non si sviluppano grandi infrastrutture in un ventennio in cui altri Paesi europei, in competizione con il nostro, raddoppiano le loro infrastrutture di collegamento. Si registra un fortissimo depotenziamento nella grande industria.

I due grandi macro-fenomeni economici rappresentati dallo sviluppo delle grandi industrie e dall'infrastrutturazione, che a partire dal Dopoguerra hanno interessato l'economia nazionale fino agli anni Ottanta, nonché la migrazione della forza-lavoro dall'agricoltura alla grande industria terminano.

Un dato piuttosto crudo ed abbastanza attendibile sulla competitività del sistema Paese è fornito dall'*Institute for management* di Losanna: dal 2001 al 2003 l'Italia scende dal tredicesimo posto al diciassettesimo in termini di competitività Paese tra i Paesi più avanzati, perdendo nell'arco di due anni quattro posizioni.

Cosa ha a che fare tutto ciò con la legge di riforma della portualità? Il grande dibattito sulle infrastrutture va al di là del tema delle infrastrutture degli ultimi dieci anni e ha forse trascurato nella sua progettualità due fattori: in primo luogo, attraverso le infrastrutture non si risolvono soltanto delle emergenze o si mettono a posto realtà locali.

Attraverso la progettazione delle infrastrutture si disegna il Paese dei prossimi trent'anni ed ignorare questo dato punisce inesorabilmente perché il futuro del Paese sarà determinato molto più dalle infrastrutture che dal sistema previdenziale, con tutto rispetto per quest'ultimo. A mio parere, non è sufficiente il dibattito in corso sulle infrastrutture, che pur avendo una portata per il futuro del Paese, tende invece ad essere frammentato:

si parla del ponte piuttosto che del passante o della variante, dimenticando che il sistema infrastrutturale è unico, di carattere continentale. Quindi, lo si disegna prima e con esso si costruisce il sistema Paese dei prossimi trent'anni.

Il secondo pilastro su cui si costituisce il sistema Paese, la grande industria, è un fenomeno che appartiene fundamentalmente agli anni passati dell'Italia, al trentennio che va dagli anni Cinquanta agli anni Novanta. I due grandi fattori di potenziale sviluppo dell'Italia sono il posizionamento geografico, la qualità del territorio, il valore del Paese Italia ed il valore delle sue persone. Le grandi direttrici di investimento e di sviluppo sono le infrastrutture da una parte e l'innovazione tecnologica, l'università, la scuola e la ricerca dall'altra. I porti sono l'elemento fondamentale di questa progettazione infrastrutturale. Ho pertanto inteso affrontare la tematica, oggetto di attenzione da parte della Commissione, in modo globale.

Riassumo, in sintesi, la relazione, il cui primo punto riguarda la legge n. 84 del 1994. A quasi dieci anni dall'entrata in vigore, la legge di riforma portuale può essere considerata un tentativo – riuscito – di cambiamento. Con questa legge si è aperta una transizione che ha risolto emergenze del passato, lavoro ed economicità di gestione. La stessa non sembra, peraltro, uno strumento normativo adeguato per un ulteriore passaggio di consolidamento e di sviluppo.

La legge n. 84 del 1994 ha trovato il settore dominato da una struttura «doppiamente» pubblica, prima fortemente ministeriale per le decisioni politiche e finanziarie (indirizzi e denaro competevano al Governo nazionale) e fortemente pubblica nella gestione locale (gli enti autonomi/consorzi, per l'esecutività degli investimenti, le compagnie portuali per il monopolio operativo).

La legge ha cancellato gli enti autonomi/consorzi, ridimensionato le compagnie, liberalizzato (parzialmente) le attività di impresa e creato due nuovi soggetti di riferimento: le autorità portuali e gli operatori terminalistici.

Le condizioni generali sono oggi profondamente diverse da quelle del 1994. Il tema delle infrastrutture genera maggiori interessi e tensioni. La disciplina comunitaria vi si indirizza sempre di più. La *devolution* prospetta un ruolo delle Regioni in ulteriore rafforzamento. La consuetudine degli ultimi anni ha aumentato il peso della municipalità nei confronti del singolo porto. Infatti, prima della legge n. 84 del 1994 i comuni non avevano possibilità di incidere sulle decisioni degli enti pubblici/consorzi; oggi hanno potere di condizionamento e blocco. Di fatto, per esempio, il piano regolatore portuale è approvato formalmente dall'Autorità portuale, ma sostanzialmente dal comune. Le istituzioni centrali continuano a detenere le responsabilità legislative, di programmazione e le risorse finanziarie correlate. Un'ulteriore fase di consolidamento e sviluppo del settore portuale, che tenga conto dei profondi mutamenti avvenuti, è oggi necessaria e possibile. Sembra arduo trovare la soluzione in un punto di mediazione tra parti così importanti, numerose e diverse (Ministeri, enti lo-

cali e enti privati). Piuttosto, la qualità del problema sembra indirizzare la soluzione verso una riforma che faccia dell'Autorità portuale il centro di pianificazione delle infrastrutture portuali (e non solo) del territorio, con un coordinamento e un controllo nazionale di tipo ministeriale (Agenzia o *super-Authority*). Una *Authority* che si occupi di progettare e finanziare banchine, gru o magazzini in ambito portuale è un ente inadeguato a sostenere il ruolo strategico della portualità di oggi che non può prescindere dall'approvazione del piano regolatore portuale e dal sistema delle infrastrutture di collegamento. Una grande portualità senza infrastrutture autostradali e ferroviarie di collegamento non vale niente.

Concludo il mio intervento, consegnando alla Commissione una documentazione nella quale sono riportati i suggerimenti dell'Associazione Italiana dei terminalisti portuali per il consolidamento e lo sviluppo del settore di riferimento e per l'avvio di una politica delle infrastrutture di trasporto che contribuisca alla realizzazione di un modello economico e sociale coerente con i cambiamenti intervenuti nel settore a livello nazionale ed europeo.

PRESIDENTE. Certo di interpretare i sentimenti della Commissione, pongo un sincero ringraziamento al dottor Orlandi, per la lucida e puntuale esposizione, ed al dottor Cerboni, per il valido contributo dato al lavoro che ci accingiamo ad affrontare.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 9,30.*

