

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. XVII  
n. 15

## DOCUMENTO APPROVATO DALLA 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

nella seduta dell'11 febbraio 2004

*Relatore* GRILLO

### A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

*proposta dalla Commissione stessa nella seduta del 23 ottobre 2003; svolta dalla Commissione nelle sedute del 4, 5, 11 e 27 novembre 2003, del 28 gennaio 2004 e dell'11 febbraio 2004 (antimeridiana e pomeridiana)*

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

*(articolo 48, comma 6, del Regolamento)*

—————  
**Comunicato alla Presidenza il 18 febbraio 2004**  
—————

Il sistema dei porti – i quali si caratterizzano ormai come nodi della rete logistica intermodale e non più soltanto come terminali della modalità marittima – è stato oggetto, negli ultimi anni, di significativi cambiamenti.

Inoltre, il tema della portualità è da tempo al centro di dibattiti sia nelle istituzioni comunitarie che a livello nazionale.

L'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione lavori pubblici, comunicazioni ha inteso recare un contributo a tale dibattito acquisendo – attraverso le audizioni dei diversi soggetti operanti nel settore – utili elementi di valutazione sui quali sarà possibile innestare la discussione, in sede parlamentare, intorno ai diversi disegni di legge presentati in materia portuale.

È opportuno che la riflessione prenda le mosse dalla rilevante cesura normativa, rispetto al passato, introdotta dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, che, com'è noto, ha riformato la portualità italiana razionalizzando ed uniformando le preesistenti formule gestionali, con l'istituzione, al loro posto, delle Autorità portuali, concepite quali enti pubblici regolatori a scala nazionale. Si è così superata la commistione tra compiti autoritativi ed attività imprenditoriali, in precedenza svolte direttamente dalle diverse «organizzazioni portuali» (Enti o consorzi, ovvero Aziende dei mezzi meccanici), ed affidate invece dalla legge n. 84 del 1994 ad operatori privati che agiscono secondo logiche di mercato.

L'istituzione nei porti maggiori, legislativamente qualificati di rilevanza economica internazionale o almeno nazionale, del nuovo soggetto regolatore ha favorito la nascita di dinamici operatori portuali privati nonché l'insediamento nei nostri porti di operatori terminalisti e multimodali di primario livello mondiale, sia del comparto merci (*container* anzitutto) sia del segmento crocieristico; ciò ha comportato il conseguente incremento delle linee di navigazione che toccano i porti italiani collegandole, attraverso il *transhipment*, alle aree marittime di riferimento mondiale per i traffici ed altresì l'attivazione di numerosi collegamenti marittimi nazionali, inframediterranei ed infraeuropei che rappresentano una valida alternativa al trasporto terrestre, avviando così quel reticolo di «autostrade del mare» che rimane un obiettivo strategico da rafforzare ulteriormente.

Una esemplificativa ma efficace rappresentazione di questa vivace e positiva dinamica è data dall'andamento dei traffici; il periodo 1996-2002 ha visto una crescita del volume delle merci imbarcate e sbarcate nei principali porti italiani del 23,6 per cento (da 354 milioni di tonnellate a 438 milioni circa), del numero dei contenitori nella misura del 117 per cento

circa (da 3,8 milioni di TEU a 8,3 milioni circa) ed infine del movimento dei croceristi (passati da 1,4 milioni a 3,5 milioni circa); basti pensare inoltre alla posizione di primato nel Mediterraneo raggiunta dal porto di Gioia Tauro nell'attività di *transhipment* nonché delle significative *performances* di altri scali come Genova, La Spezia, Livorno.

Un concorso determinante al raggiungimento di questi risultati è stato dato dalla ritrovata attenzione dello Stato all'esigenza di investimenti per l'adeguamento, ammodernamento e potenziamento del patrimonio infrastrutturale portuale, a partire dagli stanziamenti disposti con l'articolo 9 della legge 30 novembre 1998, n. 413, e poi dai successivi rifinanziamenti.

L'impegno finanziario dello Stato ha trovato riscontro nell'azione delle Autorità portuali che hanno messo a punto la necessaria progettualità ed hanno proceduto all'adeguamento dei preesistenti strumenti di pianificazione predisponendo nuovi piani regolatori portuali, in modo da cogliere le nuove domande di spazi e di operatività poste dalle accresciute dinamiche dei mercati internazionali, da potenziare ed ottimizzare le connessioni con le grandi direttrici di trasporto stradale e ferroviario, facendosi carico, infine, dell'esigenza di un equilibrato inserimento nei tessuti urbani di cui i porti sono spesso maglie essenziali, proprio in ragione di uno sviluppo storico segnato dalla forte contiguità territoriale.

Alla luce di questi processi emerge la perdurante validità dell'assetto ordinamentale introdotto dalla citata legge n. 84 del 1994, e tale considerazione trova riscontro nelle audizioni svolte dalla Commissione, dal momento che le diverse associazioni rappresentative degli utenti portuali ed anche il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti hanno riconosciuto in quella legge lo strumento che ha certamente contribuito al rilancio della portualità nazionale, creando le condizioni per un concreto recupero di competitività rispetto ai sistemi portuali Nord-europei.

Tuttavia, i soggetti ascoltati hanno convenuto sulla necessità di una rivisitazione dell'attuale impianto legislativo, intesa non a stravolgerne l'impostazione, bensì a ricercare adeguamenti idonei a rafforzare e rendere più spedito il modello istituzionale rappresentato dalle Autorità portuali, consentendo ad esse di svolgere al meglio il ruolo di enti regolatori, su scala nazionale, delle dinamiche economiche che si dispiegano negli ambiti portuali.

Dall'indagine è risultata una sostanziale convergenza riguardo ai principali aspetti della legge n. 84 del 1994 sui quali sarebbe opportuno intervenire: sul rafforzamento del ruolo delle Autorità portuali; sul riconoscimento di una piena autonomia finanziaria; sulla semplificazione e velocizzazione delle procedure di pianificazione e realizzazione delle infrastrutture portuali; sulle specificità dell'organizzazione del lavoro portuale.

Taluni di questi aspetti vanno valutati anche alla luce del titolo V della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ed in particolare dal riformulato articolo 117 che ha attribuito alle regioni una potestà legislativa concorrente per diverse materie, tra le quali,

appunto, i porti e le grandi reti di trasporto, riservando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali.

Va altresì tenuto presente che il nuovo articolo 117 della Costituzione ha confermato la competenza legislativa esclusiva dello Stato su tutta una serie di materie, tra le quali la sicurezza, le dogane, la tutela dell'ambiente e soprattutto l'ordinamento e l'organizzazione degli «enti pubblici nazionali» nel cui ambito, per le competenze ad essi attribuite, vanno sicuramente annoverate le Autorità portuali.

Combinando infatti le tematiche di legislazione esclusiva dello Stato sopramenzionate, le quali costituiscono altrettanti aspetti della realtà portuale, con la considerazione che i porti maggiori, sedi di Autorità portuali, sono ambiti qualificati *ex lege* di interesse internazionale o nazionale, non può che discenderne l'attribuzione della qualificazione di ente pubblico nazionale alle strutture gestionali preposte appunto ai porti maggiori; da ciò consegue la necessità di una disciplina unitaria delle Autorità portuali secondo «principi fondamentali» che ben possono essere desunti da leggi di portata ordinamentale, com'è appunto la legge n. 84 del 1994, la quale delinea un modello organizzativo e funzionale del resto non incompatibile con l'esercizio dei poteri concorrenti da parte delle regioni.

Un rafforzamento della soggettività istituzionale dell'Autorità portuale consentirà di meglio sovrintendere a fenomeni rapidamente evolutivi e dinamici, quali quelli portuali, dotandola di più efficienti strumenti di gestione amministrativa ed attribuendole il compito di regolare, con le connesse responsabilità, attività che incidono in modo determinante sull'ambito operativo del porto.

Si pensi, a tale proposito, alla regolamentazione piena ed esclusiva delle aree demaniali, alle scelte circa la destinazione dei punti di accosto per le operazioni di imbarco e sbarco, all'organizzazione, oltrechè agli aspetti tariffari, dei servizi tecnico-nautici; una più penetrante competenza delle Autorità portuali in ordine alle predette tematiche dovrà ovviamente contemperarsi con i profili legati alla sicurezza della navigazione in merito ai quali rimane importante l'avviso tecnico dell'Autorità marittima e, per gli aspetti che le coinvolgono, quello delle altre amministrazioni statali presenti nel porto.

Una più forte soggettività istituzionale dell'Autorità portuale ha come suo rilevante corollario il riconoscimento di una piena ed effettiva autonomia finanziaria; tale prospettiva, evidenziata in particolare nell'audizione dell'associazione delle Autorità portuali (ASSOPORTI), è stata condivisa dalle rappresentanze degli utilizzatori dei porti (armatori e terminalisti), come risulta dalla documentazione da questi consegnata agli atti della Commissione.

La piena responsabilizzazione delle Autorità portuali per la gestione delle risorse necessarie alla realizzazione dei programmi è vista come fattore idoneo a produrre un positivo effetto per la più rapida realizzazione degli interventi infrastrutturali; infatti essa consentirebbe a ciascuna Autorità portuale, anche nel periodo medio-lungo, di contare sulla certezza e

sulla continuità dei flussi finanziari e quindi di meglio calibrare la programmazione degli investimenti.

Come emerge dalle audizioni le associazioni di categoria degli armatori privati e pubblici (CONFITARMA e FEDARLINEA) interpretano l'autonomia finanziaria, prioritariamente, nel senso di attribuire alle Autorità portuali il gettito derivante dalle tre tasse («portuale», «erariale» e «di ancoraggio») strettamente connesse alle attività di imbarco e sbarco delle merci ed all'approdo di navi. Oltre alla attribuzione di tali risorse, l'associazione delle Autorità portuali, ha proposto anche la devoluzione alle Autorità portuali di una parte dei tributi riscossi dalle dogane.

Considerato da una parte il gettito non particolarmente elevato delle tasse strettamente «portuali» e dall'altra i considerevoli costi di infrastrutturazione dei porti, il modello di autonomia finanziaria da realizzarsi mediante l'attribuzione alle Autorità portuali di una quota delle entrate erariali, diverse dalle tasse propriamente portuali, derivanti dalle attività del porto, appare la scelta più adeguata all'obiettivo prefissato; è evidente che esso si propone come sistema di finanziamento alternativo rispetto a quello attuale - caratterizzato dalle periodiche assegnazioni di fondi dal bilancio dello Stato ai porti - e quindi, con la necessaria gradualità, sgraverebbe il bilancio pubblico degli oneri per le opere infrastrutturali; la «ricchezza» prodotta nei porti, in termini di gettito erariale, rimarrebbe dunque, almeno parzialmente, *in loco* alimentando così un circuito virtuoso per cui più il porto incrementa le sue attività, maggiore è il gettito erariale e dunque la quota-parte di esso finalizzato a sostenere i programmi di infrastrutturazione.

Il sistema andrebbe evidentemente completato con idonee misure perequative, a livello nazionale, così da consentire un'armonica distribuzione delle risorse nell'ambito complessivo della portualità nazionale, facilitando in tal modo un equilibrato sviluppo delle sue dotazioni infrastrutturali.

Un ulteriore rilevante aspetto emerso dall'indagine è quello della semplificazione procedurale ai fini della pianificazione e della realizzazione delle infrastrutture portuali; infatti, l'esperienza fin qui maturata è apparsa del tutto incongrua rispetto alla pressante esigenza di risposte tempestive provenienti dai soggetti economici interessati ad investire nei nostri porti. Su tali aspetti si è in particolare soffermata l'attenzione dell'associazione delle Autorità portuali che ha evidenziato, in relazione ai temi urbanistici, la mancanza di tempistiche certe e predeterminate, di criteri oggettivi e prestabiliti di valutazione da parte degli organismi consultivi, ed infine di adeguate modalità di composizione di eventuali dissensi, in particolare con le amministrazioni locali.

La necessità di rivedere l'articolo 5 della legge n. 84 del 1994, al fine di consentire il superamento «delle lungaggini burocratiche che hanno a lungo ostacolato l'approvazione dei piani regolatori portuali» e dei «contrastanti con i comuni», è stata altresì segnalata nell'audizione dall'associazione degli armatori privati.

Con riferimento a queste criticità sono state prospettate ipotesi di adeguamento della legge n. 84 del 1994 volte a stabilire tempi certi per le diverse fasi del procedimento, ad affidare ad apposite conferenze di servizi il compito di decidere nei casi di mancata intesa ed a snellire ed unificare i momenti e le sedi di valutazione dei piani regolatori, in particolare per quanto riguarda le competenze del Consiglio superiore dei lavori pubblici e la procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA).

Proprio in merito tali proposte, l'associazione degli armatori privati, nel documento acquisito agli atti della Commissione, esprime condivisione in quanto si creano «le condizioni perché si vada al superamento dei contrasti» ed «alla individuazione di una procedura alternativa per l'approvazione del Piano».

Riguardo alla tematica del lavoro portuale, dagli elementi di valutazione raccolti emerge rafforzato il convincimento della sua peculiarità determinata sia dall'irregolare andamento delle attività portuali sia dalle specificità professionali che come evidenziato anche dall'associazione dei terminalisti (ASSITERMINAL) vanno adeguatamente salvaguardate, anche per garantire un elevato *standard* di competitività del sistema.

Al di là della finora mancata emanazione del decreto per l'istituzione ed il funzionamento dell'Agenzia per la fornitura del lavoro portuale temporaneo, appare importante l'individuazione di idonee modalità di retribuzione delle cosiddette «giornate di mancato avviamento», secondo principi che salvaguardino l'economicità delle imprese ed escludano comunque forme di onerosità per le Autorità portuali.

L'articolo 17, comma 15, della legge n. 84 del 1994, come modificato dalla legge 30 giugno 2000, n. 186, che prevede l'individuazione, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, delle modalità per la corresponsione dell'indennità di mancato avviamento ai lavoratori del cosiddetto «*pool*», come evidenziato nel corso dell'audizione del rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è «strumento (...) reputato non utilizzabile dal competente Ministero del lavoro e delle politiche sociali poiché le giornate di mancato avviamento al lavoro per un soggetto che presta manodopera temporanea sono fisiologiche, mentre lo strumento cui il comma 15 fa riferimento può utilizzarsi efficacemente nei casi di crisi strutturale delle imprese».

In definitiva, il tema del lavoro portuale va affrontato temperando diverse esigenze: da una parte la consapevolezza della sua peculiarità, legata ai ritmi non sempre regolari delle attività portuali, come del resto è stato riconosciuto in sede di approvazione delle nuove norme relative al mercato del lavoro che hanno disciplinato le nuove tipologie di lavoro flessibile; dall'altra, evitando forme di arretramento e di involuzione rispetto agli importanti risultati acquisiti in questi ultimi anni sul terreno dell'efficienza, dell'economicità e della produttività delle operazioni portuali, fattore indispensabile di competitività del sistema portuale e di attrazione di nuovi investimenti privati.

Su ulteriori aspetti della situazione del sistema portuale sono emerse, dalle audizioni svolte, posizioni differenziate ma comunque non inconciliabili, sulle quali la Commissione potrà utilmente sviluppare il confronto.

Ad esempio, in merito al tema delle Commissioni consultive locali, l'associazione ASSOPORTI ne ha prospettato la soppressione, almeno negli scali sedi di Autorità portuale, considerandole istanze ripetitive rispetto ai Comitati portuali; viceversa l'associazione ASSITERMINAL le considera come utile sede di approfondimento e valutazione tecnica, mentre sostanzialmente neutrale è apparso l'avviso di parte dell'associazione degli armatori.

Un altro argomento sul quale è emersa una disparità di valutazioni riguarda la composizione dei Comitati portuali; a tale proposito, ASSOPORTI non ritiene necessari interventi di ampia portata ma prospetta «un alleggerimento della composizione» di tale organo, ferma rimanendo la rappresentatività delle diverse componenti del mondo portuale. ASSITERMINAL considera l'organo «obiettivamente ingolfato in quanto a partecipazione». Gli armatori privati, infine, si sono limitati a proporre di ampliare la propria rappresentanza all'interno del Comitato.

In sintesi, si può osservare che la scelta del legislatore in tema di composizione del Comitato portuale, ispirata alla logica della collegialità partecipativa, appare ancora attuale. Alla luce dell'esperienza non sfuggono tuttavia alcuni aspetti problematici, quali la pletoricità della composizione dell'organo e la difficoltà di equilibrarne la composizione tra rappresentanti delle pubbliche amministrazioni a diverso titolo coinvolte nella vita del porto, nonché tra la rappresentanza delle categorie economiche e quella dei lavoratori; permane altresì la mancanza di regole chiare in tema di incompatibilità dei soggetti chiamati a far parte dei Comitati.

Un aspetto di rilievo comunitario ed internazionale è poi rappresentato dall'attuazione delle norme emanate dall'IMO (*International Maritime Organization*) in tema di *port security*, a seguito della tragica recrudescenza dei fenomeni terroristici.

Nel corso delle audizioni, tale argomento è stato affrontato solo dall'associazione delle Autorità portuali e, incidentalmente, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che ha riferito di aver destinato talune risorse (comunque già precedentemente attribuite alle Autorità portuali) per interventi di miglioramento del livello di sicurezza nei porti proprio in riferimento all'aumentato rischio di eventi terroristici.

La questione appare peraltro di rilievo ed è urgente adeguarsi alle regole internazionali; costituisce anzi motivo di preoccupazione il fatto che, a pochissimi mesi dal momento in cui dovrà essere a regime l'intero sistema di *security* marittima e portuale (1° luglio 2004), ancora non siano

stati individuati chiaramente ruoli e compiti e neanche siano disponibili adeguate risorse *ad hoc* per il finanziamento di quelle misure, anche organizzative, che dovrebbero porre in essere le diverse pubbliche amministrazioni coinvolte (in aggiunta alle misure di cui si dovranno far carico gli operatori portuali).

Al di là dell'auspicio di una tempestiva soluzione del problema per garantire le necessarie certezze agli operatori, si ritiene indispensabile che, nell'individuazione delle soluzioni, si tenga conto di un adeguato equilibrio tra le esigenze di sicurezza e la necessità di non ostacolare i traffici e le relazioni economiche in misura eccessiva o immotivata; occorrerà quindi individuare soluzioni che contemperino il ruolo istituzionale delle Autorità portuali, quali soggetti di *governance* complessiva degli ambiti portuali, con i compiti di prevenzione e reazione da parte dei Corpi di Polizia e delle Capitanerie di porto, in particolare nella quotidiana vigilanza e nella gestione delle fasi di emergenza e di pronto intervento.

Nelle more dello svolgimento dell'indagine conoscitiva, è maturato, a livello comunitario, un evento negativo, vale a dire la definitiva bocciatura, da parte del Parlamento europeo, della proposta di direttiva sull'accesso al mercato dei servizi portuali che avrebbe dovuto rappresentare il quadro di riferimento comunitario per aspetti significativi delle attività portuali, consentendo di omogeneizzare esperienze ordinamentali e gestionali che permangono diversificate nei vari Stati dell'Unione europea.

La reiezione della proposta di direttiva - difficilmente riproponibile nell'ultimo scorcio della presente legislatura comunitaria, con le nuove elezioni ormai imminenti - lascia dunque aperto un varco significativo e potenzialmente pericoloso che potrebbe accentuare lo scarto tra i principi dell'Unione europea e le concrete prassi operative dei diversi sistemi portuali dell'Unione, con possibili contenziosi e conseguenti interventi sanzionatori da parte della Commissione europea.

D'altra parte, questo vuoto normativo a livello comunitario, responsabilizza ancora di più l'intervento legislativo dei singoli Stati e dunque, nel caso italiano, rende ancor più importante il processo, ormai aperto, di rivisitazione ed aggiustamento della legge n. 84 del 1994 e della più complessiva disciplina in materia portuale.

Occorrerà dunque, in primo luogo, salvaguardare la coerenza con i principi comunitari mantenendo la netta distinzione, introdotta dalla legge n. 84 del 1994, tra i compiti di regolazione propri della mano pubblica, e quindi dell'ente preposto alla *governance* del porto, e le attività operative e gestionali affidate alla libera competizione tra soggetti privati.

Da questa decisiva acquisizione - la cui validità l'indagine ha sicuramente confermato - si potrà muovere per lavorare agli aspetti prima menzionati, o ad altri che emergessero dalla discussione parlamentare, cercando di individuare soluzioni il più possibile condivise, sia a livello politico che da parte dei diversi soggetti chiamati ad operare nei porti.



Alla luce dell'esperienza di questi ultimi anni, un'intelligente messa a punto dell'impianto ordinamentale che presiede alla vita dei nostri scali non potrà che accrescerne funzionalità ed efficienza, consentendo alla portualità italiana di misurarsi sui mercati internazionali con rafforzate capacità competitive.





