

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

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

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 GENNAIO 2004

Presidenza del presidente GRILLO

INDICE**Documento conclusivo**

(Esame e rinvio)

* PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 5
MENARDI (AN)	5
VISERTA COSTANTINI (DS-U)	3
ALLEGATO (contiene lo schema di documento conclusivo)	7

N.B. I testi di seduta sono riportati in allegato al Resoconto stenografico.

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.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Documento conclusivo

(Esame e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla situazione del sistema portuale italiano e sulle prospettive connesse agli sviluppi della normativa comunitaria del settore.

Colleghi, desidero sottoporre alla vostra attenzione uno schema di documento conclusivo da me predisposto e già distribuito, che sarà allegato al resoconto della seduta odierna.

Mi permetto di aggiungere qualche breve considerazione ad illustrazione del testo.

Condivido il concetto espresso da alcuni degli operatori che abbiamo audito nel corso della presente indagine, secondo cui le ferrovie sono servite ad unificare l'Italia e le autostrade hanno garantito la mobilità dei cittadini, laddove nell'economia globalizzata le infrastrutture più strategiche, ossia quelle che comunicano maggiormente con gli altri Paesi del mondo, sono diventate certamente i porti e gli aeroporti.

Nel corso di questa indagine abbiamo ascoltato i protagonisti di questo sistema le cui osservazioni a mio parere meritano di essere raccolte.

Tutto verte intorno alla riforma della legge n. 84 del 1994, un provvedimento molto importante che ha trasformato gli enti o consorzi, ovvero le Aziende dei mezzi meccanici in Autorità portuali. Questi soggetti sinora hanno ben svolto il loro ruolo nei 21 più importanti porti d'Italia; tuttavia, credo che una qualche riflessione sulla loro soggettività, ovvero sulla loro capacità di diventare ancor più autorevoli e protagonisti nel governo di questi importanti sistemi portuali, sia utile e necessaria. Ciò anche con l'obiettivo di meglio regolamentare i rapporti tra le Autorità portuali e le Autorità marittime (ossia le Capitanerie di porto e via dicendo), che rappresentano la proiezione dello Stato nei porti.

È quindi opportuno discutere in ordine alla soggettività delle Autorità portuali, intese in una logica federale, nell'ambito della quale questi soggetti devono diventare ancor più autorevoli.

VISERTA COSTANTINI (*DS-U*). Questo per lei si traduce nell'affidare loro maggiori competenze?

PRESIDENTE. Sì, e successivamente spiegherò le ragioni di questa mia convinzione che, peraltro, corrispondono alle osservazioni che gli operatori del settore hanno svolto in questa sede.

Il secondo aspetto di rilievo è rappresentato a mio avviso dagli investimenti nelle aree portuali. Come è noto esistono dei forti vincoli per quanto riguarda l'approvazione dei piani regolatori portuali che richiede una procedura molto complessa e tempi molto lunghi (talvolta fino a 5 anni) che debbono essere assolutamente ottimizzati onde pervenire più rapidamente ad una definizione dei suddetti piani regolatori.

Nello schema di documento conclusivo ho in tal senso disegnato una ipotesi che consiste fundamentalmente nell'individuazione di ambiti di compatibilità tra piano regolatore portuale e piano regolatore urbano. In tale ipotesi non mi sono avventurato al punto di sostenere la necessità di stilare un unico piano regolatore, però non c'è dubbio che in talune realtà questa possibilità potrebbe risultare utile; ad esempio nella mia città si è assistito ad un palleggiamento di responsabilità che ha determinato una condizione di paralisi. Dobbiamo pertanto trovare un modo per cui senza arrivare ad imporre un'unica progettazione di area portuale, si arrivi comunque ad una omogeneizzazione delle competenze e quindi in una situazione in cui né il comune, né l'Autorità portuale pretendano di definire tutto. Riassumendo, questo è un tema che va affrontato e rivisto sotto il profilo normativo.

Lo schema di documento conclusivo contiene due capitoli di cui uno riguarda la possibilità di concedere una maggiore autonomia finanziaria alle Autorità portuali. Questo è un tema rispetto al quale sarebbe a mio avviso interessante verificare concretamente un'ipotesi di federalismo fiscale che preveda anche forme di compartecipazione sui dazi doganali, ipotesi di cui si fa cenno nella bozza di documento. Come è noto prima del 1994, cioè prima dell'approvazione della legge n. 84, quasi tutti i Consorzi dei porti e le Aziende dei mezzi meccanici e ancor di più le Compagnie – basti pensare ai porti di Genova, Livorno o Napoli – erano fortemente indebitati. Lo Stato decise di consolidare questi debiti e di risanare queste strutture, accollandosi dei mutui che, stando ai controlli effettuati, dovrebbero essere ormai estinti. Detto questo, vorrei segnalare che fino ad oggi gli investimenti nelle aree portuali sono stati decisi in autonomia dalle Autorità portuali, sulla base però di finanziamenti statali; in futuro si potrebbe invece ipotizzare che le Autorità portuali gestissero in proprio alcune entrate; mi riferisco alle famose tre tasse portuali che derivano dal transito di merci e passeggeri e che sono gestite ancora in modo centralistico, laddove sarebbe opportuna una gestione diretta da parte delle Autorità portuali. Proprio in tal senso nella bozza di documento mi sono spinto sino ad ipotizzare una compartecipazione sui dazi doganali, anche se questo rappresenta uno stadio al momento forse troppo avanzato. È vero che in questa condizione i porti più evoluti incasserebbero di più, però in una logica in cui le Autorità portuali assumessero una maggiore soggettività e quindi fossero messe in condizione di operare autonoma-

mente degli investimenti, credo che le ipotesi cui ho accennato potrebbero essere concretamente realizzate.

L'ultimo aspetto cui accenno nello schema di documento riguarda la questione delle nomine. Conoscendo la realtà portuale italiana credo che sia impossibile, nel momento stesso in cui modifichiamo la Costituzione in senso federalista, immaginare di poter ridimensionare il potere delle Regioni e degli enti locali. Inoltre, visto che già oggi nella nomina dei presidenti delle Autorità portuali le Regioni hanno di fatto poteri di veto – se non vi è l'accordo del Presidente della Regione, il Ministro non può nominare il presidente del porto – penso che sarebbe opportuno partire proprio da questo elemento di concretezza.

Non bisogna neanche trascurare però che in alcune realtà portuali come quella di Trieste, Livorno ma anche di altri porti, in mancanza di un accordo sulle nomine tra enti locali e Regioni, si è dovuti arrivare al commissariamento e questo perché nella legislazione attualmente in vigore non è prevista nessuna norma paracadute in caso di contrasto tra questi soggetti e questo di fatto si è spesso tradotto nella paralisi.

Per superare questo genere di problemi, pur non volendo in alcun modo ridimensionare i poteri di proposta dei comuni, delle province e delle camere di commercio, sarei dell'avviso di vincolare tale potere alla presentazione di una terna di nomi, a meno che non si scelga di affidare direttamente ai comuni, alle province ed alle camere di commercio la nomina del presidente del porto, ma in questo caso incorreremmo comunque in problemi e critiche. A questo proposito spesso ho infatti sottolineato l'opportunità che il presidente del porto di Genova venisse indicato dalla camera di commercio di Milano che tutto sommato è molto più interessata a quella realtà del sistema portuale della stessa camera di commercio di Genova.

La soluzione quindi più opportuna è a mio avviso quella in cui gli enti locali conservino i poteri di proposta, puntando però su una terna di nomi in modo che il Governo e la Regione possano compiere le proprie scelte.

Queste le considerazioni che ho inteso sottoporre alla vostra attenzione riguardo alla bozza di documento conclusivo da me predisposta e che è del tutto aperta ad accogliere ogni eventuale modifica che i colleghi vorranno proporre.

MENARDI (AN). Ha già espresso il concetto delle nomine portuali nel documento?

PRESIDENTE. È stato messo a maglie larghe. Non ho indicato la soluzione ma non vi è dubbio che, malgrado la buona volontà dell'attuale Ministro che sta ipotizzando un aumento di commissariamento dei porti, dovremo aumentare il potere delle autorità portuali. Inoltre, dovremmo aumentare il potere in capo alle Regioni in base alla tendenza del legislatore. Vi sono infatti gli enti subregionali cui spetterebbe scegliere visto che in un ipotetico Stato federale i comuni contano. Si deve pur tener conto del

fatto però che essi si troverebbero sovradimensionati nell'acquisizione del potere rispetto alle Regioni che quindi devono assolutamente essere messe nelle condizioni di scegliere all'interno di una rosa di nomi e di operare una scelta discrezionale.

Onorevoli colleghi, propongo di rinviare la discussione sul documento conclusivo ad una seduta della prossima settimana.

Se non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Rinvio quindi il seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,30.

ALLEGATO

**SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO
DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SITUAZIONE
DEL SISTEMA PORTUALE ITALIANO**

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 8^a Commissione ha inteso recare un contributo a tale dibattito acquisendo – attraverso le audizioni dei diversi soggetti interessati al 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 nel 1994 dalla legge 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 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 *transshipment* 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 n. 413 del 1998 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 ovvero alla predisposizione di 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, 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 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, a 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 sui quali sarebbe opportuno intervenire:

- rafforzamento del ruolo delle Autorità portuali;
- riconoscimento di una piena autonomia finanziaria;
- semplificazione e velocizzazione delle procedure di pianificazione e realizzazione delle infrastrutture portuali;
- 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.

Và altresì tenuto presente che il nuovo articolo 117 ha confermato la competenza legislativa esclusiva dello Stato per 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 esse 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, oltretutto 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 di ASSOPORTI, è stata condivisa dalle rappresentanze degli utilizzatori dei porti (armamento 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, CONFITARMA e FEDARLINEA interpretano l'autonomia finanziaria, prioritariamente, nel senso di attribuire alle Autorità portuali il gettito derivante dalle tre tasse (portuale, erariale e ancoraggio) strettamente connesse alle attività di imbarco e sbarco delle merci ed all'approdo di navi. Oltre alla attribuzione di tali risorse, ASSO-PORTI ha proposto anche la devoluzione alle Autorità portuali di una parte dei tributi riscossi dalle dogane; una soluzione quest'ultima contenuta in uno dei disegni di legge già presentati.

Considerato il gettito non particolarmente elevato delle tasse strettamente «portuali» e d'altra parte 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 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 così 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 di ASSO-PORTI che ha evidenziato 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, 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 di CONFITARMA.

Con riferimento a queste criticità sono state prospettate ipotesi di adeguamento della legge n. 84 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 VIA.

Proprio in merito a tali proposte CONFITARMA, 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 da 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 escludono comunque forme di onerosità per le Autorità portuali.

Il comma 15, articolo 17, della legge n. 84 del 1994, come modificato dalla legge n. 186 del 2000, che prevede l'individuazione, da parte del Ministero del lavoro 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 predetto Ministero delle infrastrutture, è «strumento... reputato non utilizzabile dal competente Ministero del lavoro 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 contemperando 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 del cosiddetto «pacchetto Biagi» che ha 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 alle Commissioni consultive locali, ASSOPORTI ne ha prospettato la soppressione, almeno negli scali sedi di Autorità portuali, considerandole istanze ripetitive rispetto ai Comitati portuali; viceversa ASSITERMINAL le considera come utile sede di approfondi-

mento e valutazione tecnica, mentre sostanzialmente neutrale è apparso l'avviso di parte dell'armamento.

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». L'armamento, infine, si è limitato 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'*International Maritime Organization* (IMO) in tema di *port-security*, a seguito della tragica recrudescenza dei fenomeni terroristici.

Nel corso delle audizioni, tale argomento è stato affrontato solo da ASSOPORTI 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 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 po-

lizia 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 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 per i vari Stati dell'Unione europea.

La reiezione della 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 di Bruxelles.

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 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, 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 il più possibile soluzioni 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 e dell'apparato normativo che presiedono alla vita dei nostri scali non potrà che accrescerne funzionalità ed efficienza, consentendo alla portualità nazionale di misurarsi sui mercati internazionali con rafforzate capacità competitive.

