

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

## GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

---

### 13° RESOCONTO

SEDUTE DI MARTEDÌ 14 LUGLIO 1992

---

**INDICE**

**Commissioni permanenti**

8<sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni ..... Pag. 3

---

**CONVOCAZIONI** ..... Pag. 9

**LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8<sup>a</sup>)**

MARTEDÌ 14 LUGLIO 1992

**3<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*

FRANZA

*Interviene il ministro dei trasporti e, ad interim, della marina mercantile Tesini.*

*La seduta inizia alle ore 15,05.*

**COMUNICAZIONI DEL GOVERNO****Comunicazioni del Ministro dei trasporti e, ad interim, della Marina mercantile sulle recenti vicende che hanno interessato i porti italiani**(R 46, C 8<sup>a</sup>, 1<sup>o</sup>)

Dopo che il presidente FRANZA ha rivolto brevi parole di saluto al ministro TESINI, quest'ultimo riferisce alla Commissione sull'argomento all'ordine del giorno.

Il Ministro precisa preliminarmente che l'attribuzione ad uno stesso titolare dei dicasteri dei trasporti e della marina mercantile rappresenta una fondamentale scelta politica, che rappresenta un primo passo verso la creazione di un unico grande Ministero che gestisca unitariamente la politica dei trasporti nazionali, in vista del raggiungimento di quei livelli di competitività che il processo di integrazione europea ormai impone.

Nell'ambito della generale politica dei trasporti, la funzionalità e l'efficienza del sistema portuale italiano, tenuto conto della conformazione geografica del nostro Paese, costituiscono elementi di centrale importanza. Se il sistema del traffico marittimo italiano sarà in grado di accrescere la propria competitività entro la fine del secolo, è ipotizzabile che la metà dei traffici marittimi che attualmente fanno capo ai porti nord europei possa essere trasferita verso i porti italiani.

Da qui nasce, pertanto, l'esigenza di un rilancio del nostro sistema portuale, in termini di dinamicità e competitività. Per realizzare ciò, occorre rendersi conto che i traffici marittimi non sono avulsi dal più generale sistema nazionale dei trasporti e che l'adeguamento infrastrutturale delle banchine, dei varchi e delle aree di sosta portuali deve essere inquadrato in un più ampio processo di riforma di tutte le infrastrutture di trasporto nazionale.

La prevista trasformazione degli Enti portuali in imprese - prosegue il Ministro - dovrà inoltre assicurare il corretto svolgimento delle attività portuali, con l'obiettivo di superare la crisi strutturale di questo settore, che, attualmente, provoca una penalizzazione dei traffici marittimi rispetto agli altri tipi di trasporto.

Sino ad oggi, per far fronte alla crisi strutturale del sistema portuale, si sono adottati provvedimenti di ridimensionamento degli organici, soprattutto con il ricorso all'istituto del prepensionamento, più volte prorogati nel tempo. Ciò non si è comunque rivelato sufficiente ad alleviare la situazione di *deficit* finanziario dei porti principali, quali ad esempio Genova e Trieste. In sostanza, la normativa sin qui varata non è sufficiente a garantire a tutti i lavoratori portuali il mantenimento dell'occupazione presso le compagnie da trasformare in imprese. I provvedimenti di riduzione del personale dovranno comunque essere assistiti da idonee garanzie sociali, quali la cassa integrazione guadagni, il trattamento di fine rapporto, la previdenza integrativa.

Tuttavia, si possono già ora ipotizzare nuove prospettive di sviluppo per il porto di Genova, che, nei prossimi mesi, potrà conoscere - in virtù degli aiuti stanziati dal Governo - una nuova fase di sviluppo occupazionale.

Il ministro TESINI, quindi, illustra i contenuti della sentenza della Corte di giustizia della CEE del dicembre 1991, la quale ha essenzialmente stabilito l'incompatibilità con il Trattato di Roma della normativa di uno Stato membro che conferisca ad una impresa il monopolio delle attività portuali imponendogli di utilizzare esclusivamente maestranza nazionale.

Il dispositivo di questa sentenza, come è stato chiarito autorevolmente dal Consiglio di Stato in un parere reso al Ministero della Marina mercantile, ha efficacia diretta nell'ordinamento italiano, tanto che la sua applicazione non può essere riservata esclusivamente alla Magistratura nazionale, ma rende legittima una sua attuazione in via amministrativa.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto cioè che le norme del Codice della navigazione giudicate dalla Corte in contrasto con il Trattato non possono ritenersi, per effetto della sentenza, espunte dall'ordinamento giuridico: esse, tuttavia, devono ritenersi non più applicabili. Stante la definitività di questa pronuncia della Corte, si è quindi determinata una lacuna normativa che, in attesa di una riforma legislativa del settore, a giudizio del Consiglio di Stato ben può essere colmata attraverso l'adozione di misure amministrative. In tale quadro, egli ha ritenuto necessario, anche sul piano politico, emanare una circolare, che ha natura provvisoria e ricognitiva, in attesa che il Parlamento proceda al riordino, con legge, della normativa. A tale ultimo riguardo, preannuncia che nelle prossime settimane il Governo presenterà alle Camere un disegno di legge di riforma del sistema portuale che abbia efficacia su tutto il territorio nazionale.

Sul piano politico, si dichiara convinto che la circolare abbia chiuso un capitolo (quello del monopolio) per aprirne un altro e avviare un processo legislativo quanto mai rapido.

Su richiesta del presidente FRANZA, il ministro TESINI dà quindi conto della delicata situazione di agitazione venutasi a creare soprattutto tra la compagnie portuali e le imprese armatoriali a Voltri e Genova.

Da parte della autorità portuali e delle capitanerie di porto è stato negli ultimi tempi esperito un tentativo per anticipare, attraverso soluzioni concordate, la fine del regime di monopolio nelle operazioni di sbarco e imbarco. Questo ha provocato uno stato di tensione tra gli armatori e le compagnie portuali, ma è ipotizzabile che si possa pervenire nelle prossime ore ad un accordo tra le parti. Se così non fosse, si porrebbe indubbiamente un problema di garanzia del rispetto della legalità nelle operazioni portuali, ma è auspicabile che la vertenza possa concludersi pacificamente affinché siano poste le basi per avviare un processo di riforma nell'ambito di un clima di costruttiva collaborazione tra le parti.

Si apre il dibattito.

Il senatore ROGNONI si dichiara d'accordo con il Ministro sulla necessità di varare quanto prima una riforma legislativa del sistema portuale, ma non condivide l'assunto secondo il quale la sentenza della Corte di giustizia avrebbe determinato l'illegittimità dell'articolo 110 del Codice della navigazione. Il realtà, la sentenza non ha giudicato incompatibile con il Trattato il monopolio della manodopera in quanto tale, bensì ha inteso censurare l'abuso di tal regime.

Da questa premessa discende inevitabilmente la considerazione secondo la quale la circolare ha un valore solo propagandistico, non avendo la sentenza affatto sancito la fine del monopolio. Pertanto, il nuovo capitolo che la circolare oggi apre non è, come ha affermato il Ministro, quello di un nuovo regime concorrenziale sul quale possa poi intervenire il legislatore; al contrario, essa provocherà una serie di vertenze, aprendo il ben più doloroso capitolo dei ricorsi alla Magistratura.

Invita, in conclusione, il ministro TESINI a prendere atto che la circolare è solo un elemento di pressione che deve essere accantonato se si vuole effettivamente addivenire ad una soluzione concordata e, subito dopo, realizzare una seria riforma legislativa.

La senatrice FAGNI osserva che la sentenza della Corte di giustizia ha natura interpretativa e non intende certo porre fine al regime di monopolio, visto che, nel dispositivo, essenzialmente si limita ad asserire che le compagnie portuali non devono operare esclusivamente con maestranze nazionali. Ogni ulteriore considerazione appare quindi erronea e nociva al buon esito della vertenza.

Ricorda poi che i porti italiani hanno sin qui beneficiato di contributi per investimenti erogati senza una logica coerente e senza un piano preordinato, tanto da rivelarsi in definitiva dannosi per la stessa economia portuale.

Chiede pertanto al Ministro se non sia il caso, prima di sancire la fine della riserva portuale, di rivedere organicamente con legge tutta la materia, dopo aver previamente analizzato attentamente la normativa vigente, interna e comunitaria.

Il senatore DI BENEDETTO sottolinea con favore il fatto che, nel nuovo Governo, il Ministro dei trasporti abbia assunto, *ad interim*, anche l'incarico di Ministro della Marina mercantile. L'opinione pubblica avverte, infatti, l'esigenza di una politica generale ed organica dei trasporti nazionali. Occorre cioè realizzare un nuovo piano, concepito in misura adeguata anche al nuovo scenario internazionale, che ha visto il superamento della contrapposizione tra Est ed Ovest.

In tale quadro, il sistema portuale, in un Paese come l'Italia, non può non rappresentare la componente essenziale della politica dei trasporti. Da qui l'urgenza di un disegno di legge organico, che realizzi pienamente l'intermodalità dei trasporti e che renda più competitivi gli scali italiani. Si sofferma, quindi, sull'importanza del ruolo del porto di Trieste, che ha una posizione strategica fondamentale come terminale di potenziale sviluppo dei traffici marittimi.

L'adozione di un nuovo piano generale dei trasporti dovrà poi essere opportunamente raccordata con i piani regionali esistenti, che pure necessitano di modifiche, affinché si realizzi una piena sinergia, nella politica dei trasporti, tra Stato e Regioni. La trasformazione delle compagnie portuali in imprese appare essenziale per garantire un sufficiente livello di competitività dei nostri porti tale da farli sopravvivere al processo di integrazione europea e al superamento delle barriere doganali. È necessario, pertanto, operare verso la realizzazione dell'obiettivo del libero mercato e quindi in una logica imprenditoriale e manageriale. Sono questi i requisiti che finora sono mancati, e ciò ha nociuto gravemente alla competitività dei porti nazionali, tanto che le stesse grandi industrie italiane preferiscono servirsi degli scali nord europei.

Il processo di rinnovamento richiederà senz'altro ingenti investimenti, non più esclusivamente pubblici, ma anche privati: al riguardo ipotizza forme di compartecipazione delle imprese private negli investimenti per realizzare nuove forme di reperimento delle risorse finanziarie.

Conclude, chiedendo al Ministro di confrontarsi periodicamente, su questa delicata materia, con le Commissioni parlamentari, che potranno fornire suggerimenti e coadiuvarlo nelle varie fasi del processo di riforma.

Il senatore ORSINI, giudicato necessario ed urgente un intervento del legislatore sulla materia, osserva che le cause della scarsa competitività del sistema portuale italiano non sono certo interamente attribuibili al regime di monopolio nella manodopera, ma è innegabile, comunque, che esso abbia una notevole incidenza quanto meno sulla lievitazione dei costi delle operazioni portuali. D'altra parte, in generale, non si può disconoscere che un sistema concorrenziale è più idoneo, rispetto al regime di monopolio, a garantire un livello contenuto dei costi e quindi ad agevolare l'efficienza di una determinata attività.

Dichiara quindi di condividere l'interpretazione resa dal Ministro sia della sentenza della Corte di giustizia sia del parere del Consiglio di Stato, dal quale si può desumere che fosse preciso dovere del Governo

intervenire in via amministrativa per colmare – in attesa della legge – la lacuna normativa creata dalla sentenza della Corte. L'adozione della circolare appare quindi corretta ed i suoi contenuti sono comunque apprezzabili.

Il senatore FRASCA considera necessaria ed indilazionabile una riforma legislativa che porti a completamento il processo di privatizzazione dei servizi portuali. In tale quadro, la circolare, in quanto atto di natura provvisoria, appare uno strumento opportuno per evitare l'insorgere di nuovi conflitti ed assicurare coerenza dell'ordinamento interno con la normativa comunitaria.

Preso atto poi dell'affermazione del Ministro, secondo cui il raggiungimento di un elevato livello di competitività del sistema portuale italiano potrà assicurare il trasferimento verso l'Italia di circa la metà dei traffici marittimi che attualmente si riversano sui porti nordeuropei, raccomanda particolare attenzione all'esigenza di valorizzare non solo gli scali di Genova e di Trieste, ma anche quelli delle altre regioni ed in particolare del Mezzogiorno, auspicando, in particolare, che gli scali di Gioia Tauro, Sibari e Crotona entrino, a pieno titolo, a far parte del sistema portuale italiano.

Replicando agli oratori intervenuti nel dibattito, il ministro TESINI prende atto con soddisfazione del consenso unanime che si registra sull'esigenza di una legge organica di riforma del settore.

Il ricorso alla circolare, nel vuoto normativo creatosi a seguito della sentenza della Corte di giustizia, deve essere letto soprattutto nella sua valenza politica, come tentativo di porre fine ad una complessa vertenza ed adeguare la normativa nazionale agli indirizzi comunitari. In tale operazione, egli ha avuto il conforto del parere del Consiglio di Stato, che ha ritenuto legittimo l'uso dello strumento amministrativo, nonché dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, che, in una lettera indirizzata al Presidente del Consiglio ed al Ministro della marina mercantile, ha auspicato un intervento urgente del Governo per porre fine allo stato di agitazione. Si è quindi trattato di un atto di responsabilità politica ritenuto doveroso ed utile alle stesse parti interessate.

Dichiara poi di condividere pienamente gli interventi e le sollecitazioni dei senatori Di Benedetto, Orsini e Frasca, il cui apprezzamento per i contenuti della circolare è per lui, in questa difficile fase del processo di riforma del sistema portuale, di rassicurante conforto.

Conclude assicurando al senatore Frasca che il suo intendimento è senz'altro quello di rendere pienamente produttivo il patrimonio di tutti i porti italiani.

Il presidente FRANZA dichiara quindi conclusa l'audizione del ministro TESINI e lo ringrazia per la disponibilità offerta alla Commissione.

**CONVOCAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA**

(R 29, C 8<sup>a</sup>, 1<sup>o</sup>)

Il PRESIDENTE avverte che l'Ufficio di Presidenza della Commissione, integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, è convocato per la mattina di domani, 15 luglio 1992, al termine delle audizioni informali delle organizzazioni sindacali del personale dell'Ente ferrovie dello Stato, per predisporre il calendario dei lavori della Commissione della prossima settimana.

*La seduta termina alle ore 16,50.*



## **CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI**

### **AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3<sup>a</sup>)**

**Seduta congiunta con la**

**III Commissione (Affari esteri e comunitari) della Camera dei  
deputati**

*Mercoledì 15 luglio 1992, ore 15,30*

*Comunicazioni del Governo*

Comunicazioni del Governo sugli sviluppi della situazione internazionale anche in riferimento ai vertici di Monaco e Helsinki.

---

### **AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 15 luglio 1992, ore 10,30*

*In sede referente*

Esame congiunto dei disegni di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 1992, n. 325, recante differimento di termini previsti da disposizioni legislative ed altre disposizioni urgenti (417).
  - Differimento di taluni termini previsti dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di aree metropolitane e di istituzione di nuove province (395).
-

**GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 15 luglio 1992, ore 10*

*In sede referente*

Esame del disegno di legge:

- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 maggio 1992, n. 295, recante spese per il funzionamento del Ministero di grazia e giustizia (383) *(Approvato dalla Camera dei deputati)*.
- 

**AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 15 luglio 1992, ore 9,30*

*In sede consultiva*

Esame del disegno di legge:

- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 maggio 1992, n. 297, recante norme in materia di trattamento economico e di potenziamento dei mezzi delle Forze armate, nonché di spese connesse alla crisi del Golfo Persico (434) *(Approvato dalla Camera dei deputati)*.
- 

**DIFESA (4<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 15 luglio 1992, ore 10*

*In sede referente*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 maggio 1992, n. 297, recante norme in materia di trattamento economico e di potenziamento dei mezzi delle Forze armate, nonché di spese connesse alla crisi del Golfo Persico (434) *(Approvato dalla Camera dei deputati)*.
-

**FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 15 luglio 1992, ore 10*

*In sede referente*

Esame del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 25 giugno 1992, n. 319, recante differimento di taluni termini previsti dalla legge 30 dicembre 1991, n. 413, nonché dei termini per la presentazione delle dichiarazioni dei redditi per l'anno 1991 e altre disposizioni tributarie urgenti (394).

*In sede consultiva su atti del Governo*

Esame del seguente atto:

- Schema di decreto ministeriale relativo all'effettuazione, per il 1993, di alcune lotterie nazionali, predisposto in attuazione dell'articolo 1 della legge 26 marzo 1990, n. 62.

---

**ISTRUZIONE (7<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 15 luglio 1992, ore 9,30*

*Affari assegnati*

Esame congiunto dei seguenti progetti di atti comunitari:

- Proposta di regolamento del Consiglio delle Comunità europee relativo all'esportazione di beni culturali (20 gennaio 1992) (2).
- Proposta di direttiva del Consiglio delle Comunità europee relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro (20 gennaio 1992) (1).

*Procedure informative*

- Proposta di indagine conoscitiva sull'attuazione del diritto comunitario nelle materie dell'istruzione pubblica, dei beni culturali, della ricerca scientifica, dello spettacolo e dello sport: profili amministrativi ed organizzativi.

*In sede referente*

Esame del disegno di legge:

- BISCARDI. - Validità delle graduatorie dei concorsi per titoli ed esami per il reclutamento del personale direttivo delle scuole di ogni ordine e grado comprese le istituzioni educative (269).

---

## **INDUSTRIA (10<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 15 luglio 1992, ore 10,30*

*Procedure informative*

- I. Proposta di indagine conoscitiva sullo stato di crisi di talune imprese assicurative.
- II. Audizione, ai sensi dell'articolo 46 del Regolamento, del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e, *ad interim*, delle partecipazioni statali, sulla crisi del settore minerario in alcune aree del paese.

---

## **LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 15 luglio 1992, ore 10,30*

*In sede referente*

- I. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:
  - CAPPIELLO ed altri. - Norme in materia di congedi parentali (53).
  - PELLEGATTI ed altri. - Norme per il diritto alla cura ed istituzione dei congedi parentali e familiari (122).
  - SALVATO e FAGNI. - Norme per il diritto alla cura ed istituzione dei congedi parentali e familiari (334).
- II. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:
  - SMURAGLIA ed altri. - Modifiche al decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277, in materia di sicurezza sul lavoro (210).

- PONTONE e MAGLIOCCHETTI. - Modifiche urgenti al decreto legislativo 15 agosto 1991, n.277, a tutela della salubrità degli ambienti di lavoro e della salute e della sicurezza dei lavoratori (321).

III. Seguito dell'esame del disegno di legge:

- MANCINO ed altri. - Norme per il diritto al lavoro dei disabili (178).

IV. Esame del disegno di legge:

- MINUCCI Daria ed altri. - Norme in materia di congedi parentali (418).
- 

## **IGIENE E SANITÀ (12<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 15 luglio 1992, ore 9,30*

*In sede referente*

Esame del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 25 giugno 1992, n.320, recante proroga dei termini di durata in carica dei comitati dei garanti e degli amministratori straordinari delle unità sanitarie locali, nonché norme per le attestazioni da parte delle unità sanitarie locali della condizione di handicappato in ordine all'istruzione scolastica (393).
-

