

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 2828**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori VISERTA COSTANTINI, BRUTTI Paolo,  
MONTALBANO, MONTINO e BATTAFARANO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 MARZO 2004**

—————

**Riforma della normativa in materia portuale**

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Due sembrano essere i processi che hanno maggiormente influenzato il settore del trasporto marittimo negli ultimi anni: la crescita del commercio mondiale e l'acquisizione di una posizione centrale da parte del Mediterraneo nei traffici marittimi internazionali.

Infatti, pur considerando la battuta d'arresto indotta nell'economia e nel commercio mondiali dell'attentato terroristico dell'11 settembre, se analizziamo i dati riferiti ad un arco di tempo significativo, vale a dire il periodo che va dal 1995 al 2002, il *trend* risulta positivo. Ed i traffici marittimi, ovviamente, rispecchiano l'andamento economico complessivo. In questo quadro espansivo, acquista un rilievo particolare la nuova centralità del Mediterraneo. Questo mare ha ormai assunto un ruolo strategico per le rotte marittime mondiali, essendo diventato lo snodo dei traffici tra l'Europa ed il Medio Oriente e tra l'Estremo Oriente e il Nord America. Inevitabilmente, questo processo ha determinato una crescita ed una valorizzazione dei porti che si affacciano su questo mare. E ciò ha determinato anche un riequilibrio nei confronti dei porti del Nord Europa.

È stato calcolato il volume di traffico «containerizzato» sviluppatosi nei dieci maggiori porti del Nord Europa nel periodo che va dal 1996 al 2002, ed è stato confrontato con i volumi di traffico dei dieci maggiori porti del Sud.

Il risultato è sorprendente: nel Nord i traffici sono cresciuti del 62,5 per cento e nel Sud del 106,3 per cento.

I porti dell'Europa meridionale, nello stesso periodo, hanno eroso il 5 per cento della quota di mercato agli scali del Nord,

passando dal 32 per cento del 1996 al 37 per cento del 2002.

In questo processo di crescente valorizzazione della portualità mediterranea, il sistema portuale italiano ha svolto un ruolo da protagonista. I traffici negli scali nazionali, nel quinquennio che va dal 1995 al 2000, sono aumentati del 22 per cento.

In particolare è cresciuto il movimento dei contenitori in tutti i porti italiani, sino a posizionare Gioia Tauro come il maggior porto del Mediterraneo.

I fattori che hanno reso possibile il rafforzamento e la valorizzazione del sistema portuale italiano sono molteplici. È evidente che la nuova centralità del Mediterraneo ha giocato un ruolo decisivo, ma va sottolineato che contemporaneamente i nostri porti hanno avviato un processo di modernizzazione che ha consentito loro di cogliere le opportunità offerte dalla crescita dei traffici.

L'acquisizione di livelli di efficienza paragonabili a quelli degli scali del Nord Europa è il prodotto di due fattori: da una parte i benefici effetti della legge 28 gennaio 1994, n. 84, che ha liberalizzato le attività portuali ed ha reso più rapide ed efficaci le procedure decisionali riguardanti la vita dei porti, e dall'altra la legge 30 novembre 1998, n. 413, che ha fornito alle autorità portuali, in questi anni, le risorse necessarie per avviare un programma di ammodernamento e riqualificazione degli scali marittimi nazionali.

Il trasporto marittimo assume un rilievo particolare per l'economia italiana, considerando la grande quantità di merci e passeggeri che movimentata.

Nel 2000, il 60 per cento del totale delle merci movimentate negli scambi internazionali dell'Italia è stato trasportato via mare.

Non meno importante è stato il traffico di passeggeri: nel 2001 nei porti italiani sono transitati circa 81 milioni di passeggeri.

Vi sono quindi grandi potenzialità di ulteriore crescita del trasporto marittimo italiano. Ma l'esperienza di questi anni ha messo in evidenza gli ostacoli che possono limitare questo processo. Sono il livello e la qualità della infrastrutturazione dei nostri porti che appaiono oggi non in grado di sostenere una nuova fase espansiva dei traffici marittimi.

D'altro canto il trasporto via mare appare una delle forme più appropriate per realizzare il riequilibrio modale del traffico. Esso offre, infatti, un tipo di trasporto con un impatto ambientale enormemente inferiore a quello su strada, e nello stesso tempo produce sviluppo e lavoro grazie alle numerose attività che richiede per il suo normale svolgimento. Ma anche in questo caso bisogna che i porti siano attrezzati, affinché questo tipo di trasporto possa svilupparsi. È la politica delle autostrade del mare di cui si parla da anni e rispetto alla quale si è sviluppata una consistente progettualità, soprattutto da parte dell'Unione europea.

Appare chiaro, allora, che siamo di fronte ad una svolta. Gli investimenti fatti nei porti, e le novità introdotte dalla legge n. 84 del 1994, in particolare nella disciplina delle attività portuali (operazioni e servizi), ci hanno consentito di agganciare la forte espansione dei traffici che si è sviluppata in seguito alla nuova centralità del Mediterraneo. Ora bisogna fare un ulteriore passo in avanti: bisogna creare le condizioni per una crescita del volume dei traffici e per lo sviluppo del cabotaggio.

Il nostro Paese, con 146 porti distribuiti lungo gli 8.000 chilometri di coste, ha una rete portuale soddisfacente. La lunghezza delle banchine è di circa 282 chilometri, con una media di 2 chilometri per porto. Ma l'attrezzatura richiede interventi. I binari ferroviari sono presenti nel 21 per cento de-

gli approdi e solo il 36 per cento è dotato di arredo meccanico.

Inoltre, vi sono margini per un ulteriore recupero di concorrenzialità dei nostri porti, soprattutto attraverso un allargamento della liberalizzazione delle attività portuali e la privatizzazione delle banchine.

Infine, per far decollare veramente il cabotaggio e per garantire uno sviluppo dei traffici più solido e duraturo bisogna affrontare l'aspetto più scoperto del sistema portuale italiano: lo sviluppo della logistica portuale e della rete di collegamenti con il territorio.

La necessità di rivedere la legislazione portuale nasce da queste tre esigenze, per cui il progetto di riforma predisposto affronta essenzialmente i punti su esposti. Accanto a questi temi, va affrontato anche un argomento che attiene all'organizzazione ed ai poteri dell'autorità portuale. Lo scopo deve essere quello di rendere tale ente più adeguato alle necessità che scaturiscono dalla nuova fase di sviluppo del sistema portuale.

L'articolo 1 disciplina la nomina del presidente dell'autorità portuale. La procedura prevista dalla legge n. 84 del 1994 ha mostrato molti limiti. Spesso ci si è trovati nella impossibilità di procedere alla nomina da parte del Ministro, o perchè risultava difficile l'intesa con la regione, o perchè gli enti locali tendevano a formulare i nomi per la terna. Per questo, sono state ipotizzate modifiche all'*iter* procedurale che prevedevano la cancellazione della partecipazione a volte della regione, a volte degli enti locali. Questa strada non ci pare però percorribile, perchè significherebbe escludere da processi decisionali importanti riguardanti un determinato territorio i rappresentanti dello stesso. Nell'articolo viene proposta un'altra strada: si specificano in modo molto dettagliato i requisiti che devono avere i componenti la terna, in modo da restringere al massimo, sin quasi ad eliminare, i margini di discrezionalità nella scelta, e quindi ritardi e discussioni.

L'articolo 2 apporta alcune modifiche alla composizione del comitato portuale, così come definita dalla legge n. 84 del 1994.

L'innovazione più importante riguarda il rafforzamento della presenza degli armatori e degli operatori portuali.

La *ratio* della proposta è facilmente intuibile: queste categorie di imprenditori, unitamente ai lavoratori portuali, sono i protagonisti dello sviluppo di uno scalo marittimo, ne conoscono i problemi e sono i più attendibili portatori di progetti di innovazione.

L'articolo 3 interviene sulla norma che disciplina la figura del segretario generale. Quest'ultimo svolge un ruolo importante nella vita di un'autorità portuale, in quanto sovrintende a tutta l'attività tecnica ed amministrativa, cura l'attuazione delle direttive del presidente e del comitato portuale, elabora il piano regolatore portuale, eccetera. Trattandosi di persona avente un rapporto di fiducia con il presidente, la modifica consente al presidente medesimo di poter scegliere se rinnovare più volte il contratto quadriennale del segretario generale.

L'articolo 4 definisce i confini dell'autonomia finanziaria dell'autorità portuale. Quasi tutte le tasse riscosse all'interno del porto vengono devolute direttamente all'autorità portuale. In questo modo i comitati potranno programmare interventi di qualificazione del porto sulla base di disponibilità certa.

Alla lettera e) di tale articolo, si fissa un principio importante: il presidente dell'autorità portuale può ridurre fino ad un quinto l'aliquota della tassa sulle merci sbarcate ed imbarcate, ma non aumentarla. Questo per evitare che un avventato aggravio dei costi delle operazioni riduca l'efficienza complessiva dello scalo e la sua competitività.

L'articolo 5 detta una disciplina in molti punti diversa da quella della legge n. 84 del 1994 per quanto riguarda l'approvazione del piano regolatore portuale. Non vengono messe in discussione le prerogative del comune, ma il suo intervento viene collocato

in una posizione diversa lunga l'*iter* procedurale. Inoltre, vengono fissati termini perentori entro i quali i vari soggetti competenti possono esprimere i loro pareri o esercitare la loro partecipazione.

In ogni caso, qualora le valutazioni o gli atti richiesti non siano stati formulati, si intendono resi in senso favorevole.

L'articolo 6 propone una disciplina delle autorizzazioni tendente ad approfondire il processo di liberalizzazione. Ci si muove all'interno delle linee fissate dal Comitato di conciliazione Parlamento europeo-Consiglio d'Europa, in tema di accesso al mercato dei servizi portuali.

Viene stabilito, quindi, che il numero delle autorizzazioni può essere limitato solo in alcuni casi. Cioè quando vi siano vincoli di capacità e di spazi disponibili, ovvero vincoli riguardanti la sicurezza della navigazione o dell'approdo o, infine, in applicazione della normativa in materia di ambiente.

Viene stabilito, altresì, che nella movimentazione delle merci, il numero dei prestatori di servizi per ciascuna categoria non deve essere inferiore a due, salvo casi eccezionali.

Infine il provvedimento con il quale si respinge una richiesta di autorizzazione deve essere motivato. Avverso tale atto è ammesso ricorso al tribunale amministrativo.

L'articolo 7 prevede l'istituzione, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di un nuovo organismo: il comitato per le connessioni porto-territorio.

Come si è cercato di illustrare nelle considerazioni generali di questa relazione, il collegamento con l'entroterra è il punto debole di molti porti italiani, ed è il terreno sul quale si gioca nei prossimi anni la sfida dell'efficienza e della competitività.

Il compito del nuovo comitato è quello di individuare i collegamenti intermodali e le piattaforme logistiche necessarie al porto e quindi predisporre il piano finanziario per la loro realizzazione.

L'articolo 8 prevede l'estensione della cassa integrazione ordinaria ai prestatori di lavoro temporaneo di cui all'articolo 17 della legge n. 84 del 1994.

Si tratta di un principio largamente condiviso e, d'altro canto, gli altri lavoratori

che operano nei porti godono già di questo beneficio.

Si stabilisce, poi, che sia il contratto collettivo nazionale dei lavoratori portuali ad individuare forme e procedure per la fruizione del beneficio stesso.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Presidente dell'autorità portuale)*

1. Il comma 1 dell'articolo 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni, di seguito denominata «legge n. 84», è sostituito dal seguente:

«1. Il presidente è nominato, di intesa con la regione interessata, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nell'ambito di una terna di esperti di massima professionalità nel settore dell'economia portuale, comprovata da attestati di esperienze con funzioni dirigenziali o manageriali nel settore per almeno cinque anni. I componenti la terna sono designati rispettivamente dalla provincia, dai comuni e dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, la cui competenza territoriale coincide, in tutto o in parte, con la circoscrizione di cui all'articolo 6, comma 7. La terna è comunicata al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti tre mesi prima della scadenza del mandato. Qualora non pervenga nei termini alcuna designazione, il Ministro nomina il presidente previa intesa con la regione interessata, comunque tra personalità aventi i requisiti di cui al primo periodo. In caso di mancato accordo tra il Ministero e le regioni il presidente in carica, anche se al secondo mandato, è prorogato per altri sei mesi».

## Art. 2.

*(Comitato portuale)*

1. All'articolo 9 della legge n. 84, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) la lettera *b*) è sostituita dalla seguente:

«*b*) dai comandanti dei porti compresi nella circoscrizione territoriale dell'autorità portuale, il più anziano di grado tra i quali assume le funzioni di vice presidente»;

2) la lettera *d*) è sostituita dalla seguente:

«*d*) da un dirigente del Dipartimento per la navigazione ed il trasporto marittimo ed aereo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in rappresentanza del Ministro»;

3) la lettera *i*) è sostituita dalla seguente:

«*i*) da sette rappresentanti delle seguenti categorie:

1) armatori in numero di due;  
2) imprenditori in numero di due, di cui uno in rappresentanza delle categorie di cui all'articolo 16 e uno in rappresentanza delle categorie di cui all'articolo 18;

3) spedizionieri;  
4) agenti e raccomandati marittimi;

5) autotrasportatori operanti nell'ambito del porto di riferimento»;

4) la lettera *l*-bis) è abrogata;

b) dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«*l*-bis. I rappresentanti di cui al comma 1, lettera *i*), sono designati ciascuno dalle rispettive organizzazioni nazionali di categoria, fatta eccezione per il rappresentante di cui al numero 5) della stessa lettera *i*), che è designato dal comitato centrale dell'albo degli autotrasportatori».

## Art. 3.

(*Segretario generale*)

1. Al comma 3 dell'articolo 10 della legge n. 84, al primo periodo, dopo la parola: «rinovabile», sono soppresse le seguenti: «per una sola volta».

## Art. 4.

(*Autonomia finanziaria*)

1. All'articolo 28 della legge n. 84, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Il gettito della tassa e dei diritti marittimi di cui all'articolo 2, primo comma, del decreto-legge 28 febbraio 1974, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 aprile 1974, n. 117, affluisce al bilancio di ciascuna autorità portuale, per la circoscrizione territoriale di competenza.»;

b) il comma 6 è sostituito dal seguente:

«6. La tassa sulle merci sbarcate ed imbarcate di cui al capo III del titolo II della legge 9 febbraio 1963, n. 82, e all'articolo 1 della legge 5 maggio 1976, n. 355, è devoluta a ciascuna autorità portuale per la circoscrizione territoriale di competenza. Per i contenitori sbarcati e reimbarcati nei porti italiani, la tassa di *transhipment* è divisa al 50 per cento tra il porto di *transhipment* e il porto di destinazione finale.»;

c) il comma 7 è sostituito dal seguente:

«7. È istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo cui affluisce il gettito della tassa di ancoraggio di cui al capo I del titolo I della legge 9 febbraio 1963, n. 82, riscosso nei porti rientranti nelle circoscrizioni territoriali delle autorità portuali. Il Fondo è ripartito annualmente dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti tra tutte le autorità portuali, tenendo



conto delle spese sostenute dalle autorità stesse per la manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni all'interno del porto, nonché delle spese per la manutenzione dei fondali.»;

d) dopo il comma 7, è inserito il seguente:

«7-bis. Il gettito delle tasse di cui ai commi 4, 6 e 7, riscosso nei porti non rientranti nelle circoscrizioni territoriali delle autorità portuali, è devoluto alle regioni competenti.»;

e) il comma 8 è sostituito dal seguente:

«8. Il presidente dell'autorità portuale, previa delibera del comitato portuale, può ridurre fino ad un quinto le aliquote della tassa di cui al comma 6.»;

f) dopo il comma 8, sono inseriti i seguenti:

«8-bis. Gli uffici delle Dogane provvedono alla riscossione delle tasse di cui al presente articolo senza alcun onere per gli enti cui è devoluto il relativo gettito.

8-ter. Le somme incamerate dalle autorità portuali in base alle disposizioni contenute nei commi 4 e 6, e destinate al finanziamento delle opere infrastrutturali contenute nei piani regolatori e nei piani operativi triennali, sono sottoposte a controllo contabile ed amministrativo».

## Art. 5.

### *(Piano regolatore portuale)*

1. All'articolo 5 della legge n. 84, i commi 3 e 4 sono sostituiti dai seguenti:

«3. Il piano regolatore, e le sue eventuali varianti, di ciascun porto rientrante nella circoscrizione territoriale di una autorità portuale, sono adottati dal comitato portuale e inviati al comune o ai comuni interessati per l'acquisizione dell'intesa. Il comune o i comuni interessati esprimono le loro osserva-

zioni motivate entro novanta giorni. L'intesa si intende raggiunta qualora il comune non comunichi all'autorità portuale, entro il termine predetto, alcuna osservazione. I rilievi del comune, opportunamente motivati, sono vincolanti per l'adozione definitiva da parte dell'autorità portuale. Il piano, o la variante, è quindi inviato, per il parere, al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto. Decorso inutilmente tale termine il parere si intende reso in senso favorevole.

4. Il piano regolatore, o la variante, relativo ai porti di cui alla categoria II, classi I, II e III, è trasmesso al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per la valutazione di impatto ambientale, e al Consiglio superiore dei lavori pubblici per il parere. I relativi pronunciamenti sono espressi entro il termine perentorio di sessanta giorni. Decorso inutilmente il termine, la valutazione di impatto ambientale e il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici si intendono espressi in senso favorevole. Nei successivi sessanta giorni la regione emana il provvedimento di approvazione del piano regolatore portuale o della variante; decorso inutilmente tale termine il piano si intende approvato».

#### Art. 6.

##### *(Autorizzazioni)*

1. All'articolo 16 della legge n. 84, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 7 è sostituito dal seguente:

«7. L'autorità portuale o, laddove non istituita, l'autorità marittima, può limitare il numero delle autorizzazioni che possono essere rilasciate ai sensi del comma 3, solo nel caso in cui sussistano vincoli di capacità e di spazio disponibile, ovvero vincoli inerenti alla sicurezza della navigazione e dell'approdo, o in applicazione della normativa in materia di ambiente. Nel caso di movimentazione

delle merci, e fatte salve circostanze eccezionali, il numero dei prestatori di servizi per ciascuna categoria di movimentazione non deve essere inferiore a due operatori del tutto indipendenti l'uno dall'altro.»;

b) dopo il comma 7-ter, è aggiunto il seguente:

«7-quater. Qualora la richiesta di autorizzazione per l'esercizio delle attività di cui al comma 1 sia respinta, il richiedente deve essere informato dei motivi posti a base della decisione. Avverso tale decisione l'interessato può fare ricorso al tribunale amministrativo regionale competente per territorio».

#### Art. 7.

##### *(Collegamenti porto-territorio)*

1. Dopo l'articolo 15 della legge n. 84, è inserito il seguente:

«Art. 15-bis. - *(Collegamenti porto-territorio)*. - 1. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti è istituito in ogni regione il comitato per le connessioni porto-territorio.

2. Sono membri del comitato:

a) il presidente dell'autorità portuale, che lo presiede; nel caso in cui nella regione insistano più autorità portuali, la presidenza spetta al rappresentante del porto con maggior volume di traffico;

b) un dirigente del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

c) il presidente della Giunta regionale o un suo delegato;

d) i sindaci delle città in cui sono ubicati i porti;

e) due rappresentanti degli operatori di cui agli articoli 16 e 18, designati ciascuno dalle rispettive organizzazioni nazionali di categoria;

f) il direttore regionale della Società Trenitalia spa;

g) il direttore del compartimento regionale dell'Ente nazionale per le strade (ANAS).

3. Il comitato ha il compito di promuovere una efficace e funzionale connessione del sistema portuale regionale con il relativo territorio. A questo scopo, il comitato:

a) individua i collegamenti internodali e le piattaforme logistiche necessarie;

b) propone il loro inserimento nel piano regionale dei trasporti e, tramite la regione, nel programma di cui all'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443;

c) opera per l'acquisizione dei finanziamenti necessari alla realizzazione degli interventi, predisponendo le varie fasi di progettazione richieste e affidando la realizzazione delle opere alle regioni.

4. Il comitato ha sede presso gli uffici dell'autorità portuale, o, nel caso di più autorità portuali ricadenti in una stessa regione, presso quella con il maggior volume di traffico. Il segretariato dell'autorità portuale fornisce al comitato l'assistenza tecnica ed amministrativa necessaria».

#### Art. 8.

##### *(Lavoro temporaneo)*

1. All'articolo 17 della legge n. 84, dopo il comma 7, è inserito il seguente:

«7-bis. È riconosciuto ai lavoratori portuali prestatori di lavoro temporaneo il diritto a fruire dei benefici della cassa integrazione guadagni ordinaria. Il contratto collettivo nazionale dei lavoratori portuali definisce procedure e modalità attraverso le quali i lavoratori interessati accedono al predetto beneficio».