

CAMERA DEI DEPUTATI N. 227

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LUCCHESI, BIAFORA, BONSIGNORE, COLONI, CARDINALE, CURSI, LAMORTE, LA PENNA, LEONE, MALVESTIO, MENSURATI, PIREDDA, SANZA, SAVIO, ARMELLIN, ALESSI, ALTERIO, BIASCI, BICOCCHI, BORRA, BORRI, CACCIA, CAFARELLI, CAROLI, CIAFFI, CIMMINO, FARACE, FOSCHI, FRASSON, FUMAGALLI CARULLI, GALLI, GELPI, GOTTARDO, IANNUZZI, IODICE, ANGELO LA RUSSA, LOMBARDO, MANFREDI, MARGUTTI, MELELEO, MENSORIO, NAPOLI, PATRIA, RANDAZZO, ROJCH, SANESE, SAPIENZA, SILVESTRI, TANCREDI, TASSONE, TEALDI, TORCHIO, VISCARDI, VITI, ZAMPIERI, ZOPPI

Riforma dell'ordinamento portuale

Presentata il 23 aprile 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — Da quando, con la fine della X legislatura, è stato interrotto l'esame del disegno di legge sulla riforma della portualità italiana, una sostanziale novità è intervenuta a variare il quadro generale di riferimento su cui l'esame dovrà proseguire. La sentenza della Corte di giustizia della CEE, che ha sancito di fatto la fine del regime di monopolio in cui operavano le compagnie portuali, ha introdotto parallelamente, per singole aziende private o consorzi, la possibilità di svolgere la loro attività all'interno dell'area portuale.

L'accesso equilibrato dell'imprenditoria privata nei porti è, appunto, uno dei punti cardine della riforma prevista dalla presente proposta di legge.

Circa sei mesi fa, secondo i calcoli del Governo, nonostante le massicce operazioni di prepensionamento, 4.348 lavoratori portuali erano in eccedenza rispetto alle reali esigenze. Alcuni scali, considerati in questa tanto tragica quanto reale fotografia della portualità italiana, avevano, esattamente un anno e mezzo prima della realizzazione del Mercato comune, organici doppi rispetto alla dotazione effettiva. Questa situazione, tralasciando l'analisi dei danni a lunga scadenza, ha significato investimenti immediati per diversi miliardi a carico dello Stato.

L'operazione di « sfoltimento » ha consentito ad alcuni scali di vivere un momento di apparente equilibrio economico; ma, finiti i fondi, la situazione, come era

stato più volte previsto, si è nuovamente capovolta. La Corte dei conti, nelle ultime relazioni sugli esercizi finanziari degli enti portuali, ha rilevato, oltre all'incompatibilità tra l'organizzazione portuale italiana e le indicazioni della Corte di giustizia della CEE, la necessità di orientare le misure di riassetto organizzativo dei porti nella direzione della concorrenzialità, imposta dalla maggiore competitività degli scali europei. Secondo i magistrati della Corte dei conti, al perseguimento di tale scopo potrà concorrere in maniera determinante la riforma organica delle gestioni portuali.

Prendendo atto dei risultati fallimentari degli enti portuali nello svolgimento dei compiti di natura imprenditoriale, per i quali non risultano, secondo la Corte, né capacità organizzativa né vocazione, l'indicazione è quella di perseguire l'indirizzo della riforma che configura i nuovi enti come *port authority*, sulla falsariga delle analoghe istituzioni nord-europee. Questo tipo di orientamento servirà da una parte a contenere i danni alla finanza pubblica, dall'altra ad incrementare nel settore la presenza di capitali di rischio privati con i quali poter rilanciare le attività portuali a partire dal trasporto merci.

Per questo la riforma individua una struttura precisa con compiti di programmazione e controllo: la *port authority*. Per evidenti motivi di maggior fluidità gestionale, le funzioni dell'autorità portuale sarebbero del tutto distinte dall'attività di gestione, che verrebbe svolta da operatori privati, consentendo di attuare meccanismi di sviluppo che caratterizzano ancora oggi le più avanzate e competitive esperienze internazionali. L'autorità portuale sarebbe inoltre strutturata in modo da non essere

appesantita da eccessive bardature burocratiche che, come la passata esperienza dimostra, impediscono l'attuazione di corrette politiche di sviluppo.

Si tratterebbe quindi di una struttura con compiti specifici di pianificazione, di amministrazione delle aree e dei beni demaniali compresi nel proprio territorio, di vigilanza sui servizi portuali e di normazione tariffaria.

Non è più possibile considerare i problemi della portualità come episodi legati all'attività di un singolo settore; per questo da anni si parla di intermodalità ed è stato redatto un piano generale dei trasporti che prevede l'integrazione funzionale delle diverse componenti. L'Italia è, non solo nelle aspettative di quanti perseguono l'idea di uno sviluppo delle potenzialità soffocate, il più grande « molo » naturale del Mediterraneo centrale. Il Mediterraneo è a sua volta il mare più trafficato dell'intero globo terrestre.

Avere porti più efficienti vorrebbe dire poter utilizzare, nell'ottica di un veloce sviluppo economico e sociale le nostre potenzialità. Non dare risposte a questa che oramai più che un'esigenza rappresenta una assoluta necessità vorrebbe dire compromettere alla base le possibilità di crescita di tutte le attività legate per i loro scambi ai porti. Se si tiene conto poi dell'esigenza di riequilibrare l'economia italiana in vista dell'ingresso nel Mercato comune europeo, la riforma della portualità non può che essere considerata come un passaggio fondamentale e non più eludibile durante la presente legislatura. L'ipotesi contraria potrebbe a questo punto essere tanto penalizzante da compromettere molto più che la riorganizzazione della portualità.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Compiti del CIPET in materia portuale).

1. I compiti di coordinamento assegnati ai sistemi portuali previsti dall'articolo 1 del decreto-legge 17 dicembre 1986, n. 873, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 febbraio 1987, n. 26, sono devoluti al Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET), di cui alla legge 4 giugno 1991, n. 186.

2. Presso il CIPET è istituita, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanarsi, sentito il parere del CIPET, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, una apposita sezione di coordinamento.

ART. 2.

(Classificazione dei porti).

1. Con riferimento alla funzione specifica ed alla natura e potenzialità delle infrastrutture i porti sono suddivisi in quattro classi:

a) prima classe: porti di preminente interesse nazionale. Appartengono alla prima classe i porti che interessano la sicurezza della navigazione e servono principalmente o unicamente alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato;

b) seconda classe: porti di interesse nazionale. Appartengono alla seconda classe tutti i porti commerciali ed industriali che raggiungono una quantità di merci imbarcate e sbarcate superiore ad un milione di tonnellate in ognuno degli anni dell'ultimo triennio;

c) terza classe: porti nazionali. Appartengono alla terza classe tutti i porti commerciali ed industriali che raggiungono una quantità di merci imbarcate e sbarcate inferiore ad un milione di tonnellate in ognuno degli anni dell'ultimo triennio;

d) quarta classe: porti di interesse regionale. Appartengono alla quarta classe i porti pescherecci e turistici.

2. Il Ministro della marina mercantile con proprio decreto, su proposta del comitato di sistema di cui all'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 17 dicembre 1986, n. 873, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 febbraio 1987, n. 26, e sentito il parere del CIPET, provvede alla individuazione e variazione della classe di appartenenza di ciascun porto.

3. Con cadenza triennale ciascun comitato di sistema procede ad un riesame della classificazione dei porti rientranti nella propria circoscrizione, proponendo le variazioni da apportare, che vengono adottate con decreto del Ministro della marina mercantile, sentito il parere del CIPET.

ART. 3.

(Autorità portuale).

1. Nei porti marittimi di Savona, Genova, Civitavecchia, Napoli, Palermo, Venezia e Trieste sono istituite le autorità portuali in sostituzione degli enti portuali ivi operanti, rispettivamente, ai sensi della legge 1° marzo 1968, n. 173, del testo unico approvato con regio decreto 16 gennaio 1936, n. 801, della legge 9 febbraio 1963, n. 223, del decreto-legge 11 gennaio 1974, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 1974, n. 46, della legge 14 novembre 1961, n. 1268, del regio decreto-legge 14 marzo 1929, n. 503, e della legge 9 luglio 1967, n. 589.

2. Le autorità portuali sono enti pubblici economici e sono sottoposte alla vigilanza del Ministero della marina mercantile.

3. Le autorità portuali subentrano agli enti attualmente operanti nei porti di cui al comma 1 in tutti i rapporti patrimoniali, finanziari ed economici esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, e succedono agli stessi nei beni patrimoniali ceduti dallo Stato ovvero acquisiti o da acquisire a seguito di procedure di espropriazione a termini di legge e per fini di pubblica utilità.

4. Il personale in servizio presso gli enti e consorzi di cui al comma 1 alla data di entrata in vigore della presente legge passa alle dipendenze della autorità portuale.

ART. 4.

(Compiti dell'autorità portuale).

1. L'autorità portuale ha i seguenti compiti:

a) promuove il processo formativo della pianificazione e della programmazione territoriale del porto e provvede alla loro attuazione coordinandosi con il CI-PET;

b) attua iniziative per la promozione generale dei traffici portuali nelle aree di propria competenza;

c) provvede all'aggiornamento dei piani regolatori del porto e dei relativi piani esecutivi e, in relazione alle previsioni dei piani stessi, adotta le procedure di cui all'articolo 33 del codice della navigazione;

d) elabora i programmi per la esecuzione e la manutenzione delle opere portuali nelle aree di sua competenza, sulla base di apposite convenzioni con il Ministero dei lavori pubblici, assegnando l'esecuzione delle stesse mediante pubblica gara. In qualità di amministrazione procedente, provvede ad indire, ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, le conferenze di servizi tra tutte le amministrazioni interessate;

e) amministra le aree ed i beni del demanio marittimo compresi nella propria circoscrizione territoriale, sulla base delle

disposizioni di legge in materia, esercitando le attribuzioni stabilite negli articoli da 36 a 55 del codice della navigazione e nelle relative norme di attuazione;

f) esercita le attribuzioni conferite all'autorità marittima dalle disposizioni del codice della navigazione e dal relativo regolamento di attuazione in materia di concessioni di servizi portuali e determina l'ammontare dei canoni sulla base delle disposizioni di legge in materia;

g) vigila sulla operatività ed economicità dei servizi portuali ed esercita le relative attribuzioni, ivi comprese quelle di controllo, conferite all'autorità marittima dal codice della navigazione e dalle relative norme di attuazione, approvando, sentite le associazioni sindacali degli utenti del servizio, le tariffe massime proposte dalle imprese esercenti;

h) promuove il coordinamento, finalizzato all'efficienza complessiva del porto, di ogni attività svolta nello stesso da altre pubbliche amministrazioni e dalle categorie economiche operanti nell'ambito portuale.

2. All'autorità marittima territorialmente competente spetta il compito di disciplinare i servizi tecnico-nautici portuali quali quelli del rimorchio, del pilotaggio, dell'ormeggio, del battellaggio, del soccorso, il servizio antincendio e il servizio antinquinamento.

3. L'autorità portuale può partecipare a società o a consorzi di imprese per lo svolgimento di attività o servizi portuali in regime di libera concorrenza, purché non assuma, unitamente ad altri enti pubblici, una posizione di controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

4. Le autorità portuali che, nella precedente veste di enti o consorzi portuali o di aziende dei mezzi meccanici, abbiano costituito società ai sensi dell'articolo 3, ventunesimo comma, del decreto-legge 6 aprile 1983, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1983, n. 230, si conformano alle disposizioni di cui al comma 3 collocando sul mercato le proprie quote sociali entro il termine di

centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 5.

(Enti partecipanti all'autorità portuale).

1. A ciascuna autorità portuale partecipano:

a) lo Stato;

b) le regioni, le province, i comuni e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura nei cui territori insistono le aree della circoscrizione dell'autorità portuale.

2. Possono partecipare all'autorità portuale, purché vi abbiano interesse, altre regioni, province, comuni, camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura ed altri enti pubblici o loro consorzi, in base alle delibere adottate nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

3. L'ammissione degli enti di cui al comma 2 a partecipare all'autorità portuale è disposta dall'assemblea dell'autorità portuale stessa.

4. Con le delibere di cui al comma 2 gli enti interessati assumono altresì l'impegno di concorrere al finanziamento ordinario a favore dell'autorità portuale, il cui ammontare è determinato annualmente dall'assemblea dell'autorità portuale stessa in sede di bilancio preventivo ed è sottoposto, prima del suo versamento, alla specifica approvazione degli organi deliberanti degli enti.

ART. 6.

(Organi dell'autorità portuale).

1. Gli organi dell'autorità portuale sono:

a) il presidente;

b) l'assemblea;

c) il consiglio di amministrazione;

d) il collegio dei revisori dei conti.

2. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della marina mercantile, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sono approvati lo statuto-tipo delle autorità portuali ed i criteri per la predisposizione dei regolamenti organici del personale.

3. Lo statuto ed il regolamento organico del personale sono approvati dalle assemblee di ciascuna autorità portuale e resi esecutivi con decreti dei rispettivi presidenti.

ART. 7.

(Trasformazione delle aziende dei mezzi meccanici in autorità portuali).

1. Nei porti di Ancona, Cagliari, Livorno, La Spezia e Messina sono istituite, con decreto del Ministro della marina mercantile da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, autorità portuali in sostituzione delle aziende dei mezzi meccanici di cui alla legge 9 ottobre 1967, n. 961, e successive modificazioni.

2. Alle autorità portuali di cui al comma 1 si applicano integralmente le disposizioni contenute nell'articolo 4 della presente legge.

3. Le autorità portuali subentrano alle aziende dei mezzi meccanici in tutti i rapporti patrimoniali, finanziari ed economici esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, e succedono agli enti stessi nei beni patrimoniali ceduti dallo Stato ovvero acquisiti o da acquisire a seguito di procedure di espropriazione a termini di legge e per fini di pubblica utilità.

4. Le aziende dei mezzi meccanici trasformate in autorità portuali cedono, entro centottanta giorni dalla data di emanazione del decreto ministeriale di cui al comma 1, alle imprese di cui all'articolo 10, comma 2, della presente legge le attrezzature, i magazzini e le aree di deposito di loro proprietà, o li conferiscono come quota di partecipazione nel caso previsto dal comma 3 dell'articolo 4. In

assenza di richieste si procede alla loro assegnazione mediante pubblica gara.

5. Il personale in servizio presso le aziende dei mezzi meccanici alla data di entrata in vigore della presente legge passa alle dipendenze dell'autorità portuale o del comitato di sistema nella cui circoscrizione l'autorità stessa rientra.

ART. 8.

(Istituzione delle autorità portuali nei porti di Ravenna, Bari e Catania).

1. Sono istituite nei porti di Ravenna, Bari e Catania autorità portuali con le attribuzioni previste dall'articolo 4: ad esse si applicano le disposizioni contenute negli articoli 5 e 6 della presente legge.

2. Per lo svolgimento dei compiti di istituto, le autorità portuali di cui al comma 1 si avvalgono di personale alle loro dirette dipendenze nei limiti e nelle forme previste dal regolamento organico di cui all'articolo 6. Nell'assunzione di tale personale le predette autorità dovranno dare priorità ai lavoratori ed ai dipendenti delle compagnie portuali iscritti nei registri alla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 9.

(Controllo della Corte dei conti).

1. La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione finanziaria delle autorità portuali con le modalità di cui all'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

ART. 10.

(Disciplina delle operazioni portuali).

1. Sono abrogati gli articoli 108, 109, 110, 111, 112 e 1172 del codice della navigazione, nonché gli articoli da 140 a 203 del regolamento per la esecuzione del codice della navigazione (navigazione ma-

rittima), approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328.

2. Le autorità portuali di cui agli articoli 3, 7 e 8 nonché le autorità marittime dei porti nei quali non siano istituite autorità portuali rilasciano alle imprese che ne fanno richiesta l'autorizzazione per lo svolgimento delle operazioni portuali di imbarco, sbarco, trasbordo, deposito e movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale.

3. L'autorizzazione di cui al comma 2 è rilasciata secondo le modalità ed i criteri stabiliti nel regolamento di attuazione della presente legge, da emanare con decreto del Ministro della marina mercantile entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento di attuazione, le autorità portuali e marittime, nel rilascio delle autorizzazioni, seguono, compatibilmente con la nuova normativa, le procedure previste per il rilascio delle concessioni dagli articoli 197, 198, 199 e 200 del citato regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328.

4. Le compagnie portuali trasformatesi in impresa sono ammesse ai benefici previsti dalla vigente legislazione in materia di società cooperative di produzione e lavoro, nonché a quelli previsti dalla legge 19 dicembre 1983, n. 696.

5. Fino al 31 dicembre 1992 le imprese autorizzate allo svolgimento delle operazioni di cui al comma 2, a parità di caratteristiche tecnico-professionali, debbono accordare precedenza, nell'assunzione di personale per lo svolgimento di dette operazioni, ai soci ed ai dipendenti delle compagnie e dei gruppi portuali iscritti nei registri alla data di entrata in vigore della presente legge, riconoscendo loro le condizioni economico-normative previste nei contratti collettivi di lavoro applicati dalle imprese stesse.

6. Le imprese portuali, per le operazioni di cui al comma 2, alle quali non potessero temporaneamente far fronte con personale alle proprie dipendenze, possono

costituire in ciascun porto, previa autorizzazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e sentito il Ministero della marina mercantile, un consorzio di servizio, da cui le imprese anche non consorziate potranno attingere, in deroga a quanto stabilito dalla legge 23 ottobre 1960, n. 1369, il personale per l'esecuzione di prestazioni di lavoro a tempo determinato.

7. Restano in vigore fino alla loro scadenza le licenze e le autorizzazioni per lo svolgimento di operazioni portuali in conto proprio e in conto terzi, per attività industriali e commerciali, rilasciate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 11.

(Terminali portuali).

1. Allo scopo di promuovere la specializzazione delle attività portuali nonché l'approntamento o l'ammodernamento delle opere e degli impianti portuali anche attraverso finanziamenti privati, alle imprese che intendano svolgere con proprio personale operazioni di imbarco, sbarco, trasbordo, deposito e movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, operando su un'area demaniale con proprie attrezzature, con sistemi integrati e con controllo dell'intero ciclo operativo, sono dati in concessione le aree, le banchine e gli impianti portuali disponibili. Alle imprese concessionarie è attribuita, contestualmente al rilascio della concessione, l'autorizzazione di cui al comma 2 dell'articolo 10.

2. Allo scopo di favorire lo sviluppo delle attività imprenditoriali di cui al comma 1, l'autorità portuale competente o, dove questa non sia istituita, l'autorità marittima provvede affinché nella zona del porto destinata al traffico commerciale sia data in concessione a tali imprese almeno la metà delle aree, delle banchine e degli impianti portuali. Nel rilascio di tali concessioni le autorità dovranno garantire la presenza nell'ambito portuale di

una pluralità di imprese tenendo conto sia dell'ampiezza che delle caratteristiche operative dei singoli porti.

3. Nell'assentimento delle concessioni l'autorità portuale e, ove questa non sia istituita, l'autorità marittima tiene conto, oltre che dei criteri di cui all'articolo 37 del codice della navigazione, anche del volume degli investimenti, del livello di efficienza operativa e della produttività degli impianti nonché dei relativi riflessi occupazionali.

4. Nella determinazione del canone di concessione si tiene conto del valore delle aree e degli impianti utilizzabili da parte delle imprese concessionarie, in modo da assicurare agli stessi una congrua redditività. Tale canone è adeguatamente ridotto in rapporto agli investimenti effettuati dal concessionario al fine di garantire inizialmente parità di condizioni tra le società concessionarie che operano nello stesso settore di attività.

5. L'autorità portuale e, ove questa non sia istituita, l'autorità marittima può affidare alle imprese concessionarie di cui al presente articolo, tramite apposite convenzioni approvate dalla conferenza di servizi appositamente indetta, la esecuzione di opere portuali, ivi inclusi interventi di straordinaria manutenzione ed ammodernamento, funzionali alle esigenze operative delle stesse concessionarie ovvero di interesse generale per il porto. La convenzione determina tra l'altro le modalità e l'entità del recupero dei costi sostenuti dal concessionario per l'esecuzione delle opere, attraverso una temporanea riduzione dei canoni demaniali. Restano fermi i compiti di vigilanza e controllo sulla esecuzione dei lavori da parte degli enti e delle amministrazioni competenti.

6. Le imprese costituite dalle compagnie portuali possono chiedere in concessione le aree, le banchine e gli impianti portuali di cui al comma 1, a parità di condizioni con gli altri soggetti richiedenti.

7. Le attrezzature per la movimentazione delle merci di proprietà degli enti o consorzi trasformati in autorità portuali vengono cedute, entro il termine di dodici

mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, alle imprese di cui all'articolo 10, comma 2, che ne facciano richiesta. In assenza di richieste le attrezzature sono vendute mediante pubblica gara.

ART. 12.

(Disposizioni finali).

1. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della marina mercantile emana il relativo regolamento di attuazione.

2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo provvede ad emanare un testo unico di tutte le disposizioni normative in materia rimaste in vigore.

3. Sono fatte salve tutte le vigenti disposizioni di legge e di regolamento riguardanti il regime giuridico del porto franco di Trieste e derivanti da trattati internazionali.