

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1440

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GUALCO, MANFREDI, LAMORTE, LUCCHESI, TASSONE,
NICOLOSI, BIAFORA, CARDINALE, SANESE, IODICE,
ROJCH, BIOCCHI, BIASCI, FAUSTI, GIOVANARDI, PIER
FERDINANDO CASINI, FARAGUTI**

Norme in materia di costituzione di imprese
per operazioni portuali

Presentata il 31 luglio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — Come è noto la sentenza della Corte di Giustizia della CEE - 10 dicembre 1991 - ha dichiarato l'articolo 110 del codice della navigazione, relativamente ai servizi portuali, in contrasto con le disposizioni del Trattato di Roma. Infatti la succitata decisione della Corte di Giustizia pronunciata, in via pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 177 del Trattato CEE, ha statuito che:

a) il combinato disposto dell'articolo 90, n. 1, e degli articoli 30, 48 e 86 del Trattato CEE osta alla normativa di uno Stato membro che conferisca ad un'impresa stabilita in questo Stato il diritto

esclusivo d'esercizio delle operazioni portuali e le imponga di servirsi, per l'esecuzione di dette operazioni, di una compagnia portuale composta esclusivamente di maestranze nazionali;

b) il combinato disposto degli articoli 30, 48 e 86, e dell'articolo 90 del Trattato, attribuisce ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare;

c) l'articolo 90, n. 2, del Trattato deve essere interpretato nel senso che un'impresa o compagnia portuale che si trovi nella situazione di esclusivo esercizio delle operazioni portuali, non può essere considerata, unicamente in base agli

elementi risultanti da tale descrizione, incaricata della gestione di servizi d'interesse economico generale ai sensi di detta disposizione.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha rappresentato al Presidente del Consiglio dei ministri di aver sollecitato il Governo ed il Parlamento ad un rapido intervento di liberalizzazione del mercato dei servizi portuali (relazione annuale 30 aprile 1992).

Come è altrettanto noto ai colleghi l'immediata efficacia ed obbligatorietà della statuizione della Corte di Giustizia sulla incompatibilità fra il Trattato CEE ed il vigente ordinamento del lavoro e dei servizi portuali ha trovato eco in successive, recenti, decisioni della magistratura ordinaria:

1) pretore di La Spezia dottor Vito Putignano, ordinanza 3 giugno 1992 nella causa civile: Tarros S.p.A. contro Capitaneria di porto di La Spezia e Compagnia lavoratori portuali di La Spezia;

2) tribunale di Genova, sezione civile VI, Presidente dottor Marchesiello, revoca ordinanza del pretore di La Spezia emessa in data 3 giugno 1962.

La particolare situazione del porto di Genova dove è stato avviato ed ha preso corpo un progetto di ristrutturazione dei servizi portuali in senso imprenditoriale, che vede la gestione di tali servizi affidata ad imprese terminalistiche del tutto private, ha, di per sé, richiesto il coerente avvio di azioni ed adempimenti generali profondamente innovativi, prodromici quindi ai piani di riassetto di tale sistema portuale, piani comunque trasponibili in ogni realtà portuale nazionale.

La stampa specializzata nazionale ed estera ha dato grande risalto ai recentissimi fatti accaduti nello stesso porto di Genova che ha visto la Compagnia dei lavoratori portuali contrapposti fisicamente alle operazioni di accosto, imbarco e sbarco da parte di navi mercantili di proprietà sia pubblica (società Viamare, Gruppo Finmare) sia privata (società

Grendi Tarros), in difesa del diritto di riserva del lavoro portuale e del monopolio dei lavoratori portuali all'interno dello scalo.

Tale insostenibile situazione venutasi a creare in quel porto, ha reso indilazionabile l'intervento del Ministro della marina mercantile che, con la circolare 9 luglio 1992, n. 21, serie VI, « lavoro portuale » avente per oggetto: « sentenza della Corte di Giustizia della CEE 10 dicembre 1991: Disciplina del lavoro nei porti », ha emanato direttive alle autorità marittime in materia di lavoro portuale.

La circolare infatti definisce, in via transitoria ed in attesa delle riforme legislative dell'ordinamento portuale, le direttive alle quali l'Autorità marittima deve attenersi per ciò che attiene le « imprese portuali », il « rilascio di nuove licenze per l'esercizio di impresa », la « trasformazione delle Compagnie in imprese » e « l'organizzazione del lavoro ».

La circolare riprende il parere del Consiglio di Stato chiesto, dallo stesso Ministro della marina mercantile, per conoscere se sia tenuto a dare immediata attuazione ai contenuti della decisione CEE, le modalità e la portata dell'eventuale intervento amministrativo.

Il Consiglio di Stato, sezione II, con parere formulato nell'ordinanza del 13 maggio 1992, ha, in via pregiudiziale, riaffermato, seguendo un preciso indirizzo della giurisprudenza costituzionale, che le sentenze interpretative della Corte di Giustizia, pronunciate ai sensi e per gli effetti dell'articolo 177 del Trattato CEE, sono soggette alla « diretta applicazione », e, in considerazione di quanto sopra, la diretta efficacia giuridica della sentenza richiede una sostituzione delle norme interne, non conformi al diritto comunitario, attraverso un rispondente ed adeguato intervento legislativo.

Il Consiglio di Stato ha espresso l'avviso che si è determinata l'illegittimità:

a) dell'articolo 110, ultimo comma, del codice della navigazione, che delinea una situazione di monopolio in contrasto con gli articoli 30, 48, 86 e 90, n. 1 del Trattato CEE;

b) dell'articolo 111, ultimo comma, del codice della navigazione, che sancisce un obbligo a carico delle imprese per operazioni portuali in contrasto con gli articoli 30, 48, 86 e 90, n. 1, del Trattato CEE;

c) dell'articolo 152, n. 2, del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, che impone per l'iscrizione nei registri di cui all'articolo 150 il possesso della cittadinanza italiana in contrasto con l'articolo 48 del Trattato CEE.

Il Consiglio ritiene, altresì, che la sentenza in esame riverberi i propri effetti anche sull'articolo 111, primo, secondo e terzo comma, del codice della navigazione, in quanto anche il regime della concessione amministrativa per l'esercizio dell'attività imprenditoriale deve rispondere ai principi della normativa comunitaria, evitando l'insorgere, anche di fatto, di eventuali illegittime situazioni di monopolio. L'attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 111 del codice della navigazione, deve realizzare una pluralità di concessioni in modo da garantire il libero mercato ed un sistema di effettiva concorrenza imprenditoriale.

Deve pertanto essere considerata l'assoluta necessità del superamento del tradizionale modello che vede le Compagnie portuali o i gruppi unici erogatori di servizi organizzati a favore delle imprese portuali.

Ciò acquista importanza decisiva ove si consideri che le imprese terminalistiche, laddove esistenti, tenute ad operare in regime di concorrenza tra loro (salvo il caso del « monopolio naturale ») e ad erogare servizi a chiunque li richieda secondo il principio della parità di trattamento, non possono essere condizionate nel loro operare dalla presenza di un solo soggetto economico, fornitore di servizi e titolare, quindi, di una posizione dominante senza alcuna sostenibile motivazione né senza alcun oggettivo riferimento alla sicurezza ed alla efficienza del porto, essendo questi aspetti, pur decisivi per il buon andamento produttivo, tutelati dall'Autorità

portuale che deve rendere titolari e responsabili le sole imprese terminalistiche.

Accertato che la riserva di lavoro portuale ex articolo 110 del codice della navigazione è stata superata o comunque non è più applicabile ed inoltre che la Compagnia portuale è un soggetto economico e come tale destinatario della normativa comunitaria, quindi non può più essere considerata momento istituzionale di avviamento di maestranze portuali, occorre provvedere alla rimozione dei provvedimenti amministrativi adottati sulla base della riserva ex articolo 110 del codice della navigazione in quanto ne sono venuti meno i presupposti normativi, organizzativi e di efficienza produttiva.

Il modello al quale si deve tendere quindi si orienta sulla affermazione, nell'ambito portuale, di un regime di pluralismo imprenditoriale, sotto la regia dell'Autorità portuale che individua il numero delle imprese, descrive il ruolo delle stesse, controlla l'azione svolta, disciplina il servizio e le condizioni economiche e tecniche di erogazione (sicurezza, tecnologia, tariffe, modalità operative, accosti, efficienza).

La presente proposta di legge si propone, pertanto, di dare una rapida soluzione ai problemi delle gestioni portuali, rispettando i principi generali della legislazione comunitaria e le linee guida indicate dal Governo nei disegni di legge presentati nella scorsa legislatura.

Si colloca quindi nell'ambito del progetto di riforma dell'ordinamento portuale, quale provvedimento di urgenza, per superare le ormai evidenti distonie tra la normativa comunitaria e quella nazionale, che, malgrado le indicazioni contenute nella richiamata circolare del Ministro della marina mercantile, si sono fortemente palesate nei citati fatti di Genova e certamente condizionano in modo grave il rilancio della portualità nazionale specie nell'ottica di integrazione economica e trasportistica con l'Europa comunitaria.

Così come l'economista Cecchini analizza « i costi della non Europa », persistendo questo stato di cose, possiamo anche noi stimare con sufficiente certezza « i costi della non riforma ».

L'attuale incertezza giuridica persistente nei fatti malgrado l'intervento del Ministro, rende infatti estremamente difficile la formulazione di affidabili piani di impresa da parte del capitale privato allontanando così le nuove fondamentali risorse finanziarie da destinare all'ammmodernamento ed allo sviluppo delle strutture ed infrastrutture portuali e logistiche.

Per una valutazione di merito basti ricordare che le previsioni di investimento privato già concordate per il solo porto di Genova ammontano oggi a 400 miliardi.

La presente proposta di legge si ispira ai principi cardine della « pubblicità dei servizi » e della « efficienza delle gestioni » che assicurano la tutela degli interessi di tutti gli utenti portuali e l'affermazione del principio della libera concorrenza.

Va osservato comunque che l'affermazione della « pubblicità dei servizi portuali » implica un connesso ruolo anche di controllo e di impulso dell'Autorità portuale che necessita di essere posta nelle condizioni di gestire in piena autonomia

le proprie risorse finanziarie per le quali non si debba continuare ad attivare il continuo e pesante impegno dello Stato.

Atteso poi che agli enti fanno capo le attività di realizzazione di opere e di programmi straordinari di intervento manutentivo delle stesse sarà opportuno prevedere, nella legge di riordino dell'intera materia, strumenti e modalità atti a raggiungere l'equilibrio di bilancio sia sotto il profilo economico sia, soprattutto, sotto quello finanziario.

Nella delicata fase di transizione dal vecchio al nuovo ordinamento, il provvedimento normativo prevede meccanismi che, nel versante dell'occupazione, mirano ad evitare traumi ed a favorire per quanto possibile il reimpiego delle risorse umane attualmente occupate.

In questo quadro, allo scopo di consentire la coerente gestione degli organici portuali, pare prioritario un ulteriore provvedimento per il collocamento in pensionamento anticipato delle eccedenze di unità lavorative degli enti, compagnie e gruppi portuali.

PROPOSTA DI LEGGE

ARTICOLO. 1.

1. L'articolo 110, il terzo ed il quarto comma dell'articolo 111, l'articolo 112 e l'articolo 1172 del codice della navigazione, nonché gli articoli da 149 a 195 ed il n. 1 del primo comma dell'articolo 197 del regolamento per la navigazione marittima, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, sono abrogati.

2. I lavoratori riuniti nelle compagnie e nei gruppi portuali possono costituirsi in imprese disciplinate dalle norme del codice civile ed ammesse, nel caso di imprese cooperative, ai relativi benefici di legge, compresi quelli di cui alla legge 19 dicembre 1983, n. 696.

3. Alle imprese costituite ai sensi del comma 2 sono trasferiti, in condizioni di neutralità fiscale, i beni patrimoniali di proprietà delle compagnie e dei gruppi di lavoratori.

4. Il lavoratore che per qualsiasi motivo non entra a far parte dell'impresa di cui al comma 2, ha diritto alla liquidazione della propria quota.

5. Qualora, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, non sia esercitata la facoltà di cui al comma 2, la liquidazione delle attività e passività delle compagnie e dei gruppi portuali è effettuata sulla base di un bilancio di chiusura da rendersi pubblico mediante affissione per quindici giorni nelle sedi delle competenti autorità marittimo-portuali ed il patrimonio sociale netto è devoluto in parti eguali ai singoli lavoratori soci.

6. Le imprese per operazioni portuali, ove ricorrano all'assunzione di nuovo personale, devono accordare precedenza ai lavoratori ed ai dipendenti delle compagnie e gruppi portuali iscritti nei registri alla data di entrata in vigore della pre-

sente legge, i quali conservano l'anzianità di servizio maturata ai fini retributivi e previdenziali, riconoscendo loro le condizioni economico-normative previste nei contratti collettivi di lavoro applicati dalle imprese stesse.

7. In ciascun porto è data facoltà alle imprese autorizzate dall'autorità marittimo-portuale allo svolgimento delle operazioni portuali nonché alla fornitura di servizi comuni, di costituire un « consorzio di servizio » dal quale le stesse possono attingere, in deroga a quanto stabilito dalla legge 23 ottobre 1960, n. 1369, il personale necessario per l'esecuzione di prestazioni di lavoro a tempo determinato.

8. Nel personale di cui al comma 7, nel termine di trenta giorni dalla data di costituzione del « consorzio di servizio », confluiscono i lavoratori portuali esuberanti rispetto ai processi di mobilità messi in atto, di cui al comma 6.

9. La costituzione dei « consorzi di servizio » previsti ai sensi del comma 7 deve essere previamente autorizzata dalla locale autorità marittimo-portuale a seguito di specifica approvazione dei Ministeri della marina mercantile e del lavoro e della previdenza sociale.

10. Il Ministro della marina mercantile, sentite le parti sociali, adotta apposite direttive generali circa le modalità di costituzione e funzionamento dei « consorzi di servizio ».

11. La competente autorità marittima locale vigila sull'andamento dei problemi occupazionali.

12. I lavoratori dipendenti delle imprese portuali autorizzate allo svolgimento delle operazioni di imbarco, sbarco, trasbordo, deposito e movimentazione in genere, delle merci e di ogni altro materiale, i lavoratori dipendenti delle imprese di servizio, parimenti autorizzate ad operare in ambito portuale, nonché i lavoratori confluiti nel personale dei « consorzi di servizio » di cui al comma 7, sono assoggettati alla normativa della cassa integrazione guadagni secondo modalità che tengano conto della specificità del settore. A tal fine, entro trenta giorni dalla data di

entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della marina mercantile di concerto con i ministri del lavoro e della previdenza sociale, del bilancio e della programmazione economica e del tesoro, sono fissati i termini, i criteri e le modalità per l'applicazione di detto beneficio.

13. I lavoratori ed i dipendenti delle compagnie e dei gruppi portuali, se non inseriti nelle imprese o nei « consorzi di servizio » di cui alla presente legge, sono collocati in pensionamento anticipato in misura non superiore a 1000 unità entro il 31 dicembre 1993, ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 17 dicembre 1986, n. 873, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 febbraio 1987, n. 26, e successive modificazioni.