

1. Premessa.

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della IX Commissione (Trasporti, poste e telecomunicazioni), ha convenuto sull'opportunità di svolgere un'indagine conoscitiva sull'assetto del settore portuale, sulla quale è stata acquisita, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del regolamento, l'intesa con il Presidente della Camera. L'indagine conoscitiva è stata quindi deliberata dalla Commissione nella seduta del 23 ottobre 2003 ed il relativo termine di conclusione è stato fissato, dopo la deliberazione di talune proroghe, al 15 luglio 2005.

L'indagine conoscitiva si è concretamente avviata l'11 novembre 2003 con l'audizione di rappresentanti delle Capitanerie di porto – Guardia costiera ed è quindi proseguita, il 4 dicembre 2003, con l'audizione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, Altero Matteoli. Sono state quindi svolte le audizioni di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome (12 febbraio 2004), di Assoporti (9 marzo 2004), della Guardia di Finanza (16 marzo 2004), delle organizzazioni sindacali (23 marzo 2004), di Confindustria (30 marzo 2003), del Comitato nazionale di coordinamento degli utenti e degli operatori portuali (20 aprile 2004), di Assologistica e di Assiterminal (6 maggio 2004), di ANCI, UPI, UNCEM (13 maggio 2004), di Ancst-Legacoop (8 luglio 2004), di Confitarma e Fedarlinea (7 ottobre 2004), di Fedepiloti, Angopi e Assorimorchiatori (13 ottobre 2004), di ANCIP (13 ottobre 2003), di Unioncamere (27 ottobre 2004), di FISE-Uniport (27 ottobre 2004) e di Federagenti (27 ottobre 2004).

Sono state infine svolte le audizioni del Sottosegretario all'interno, Alfredo Mantovano (18 gennaio 2005), del Viceministro all'economia e alle finanze, Gianfranco Micciché (26 gennaio 2005), del Sottosegretario alla difesa, Francesco Bosi (26 gennaio 2005), della società RAM Spa (7 luglio 2005) e del Viceministro delle infrastrutture e dei trasporti, Mario Tassone (7, 19 e 27 luglio 2005).

La Commissione ha promosso lo svolgimento dell'indagine conoscitiva per approfondire in particolar modo, insieme ai numerosi soggetti ed operatori portuali competenti, tenuto conto del contesto normativo e comunitario in cui si inserisce il settore portuale, le maggiori questioni che sono emerse in questi dieci anni di attuazione della legge n. 84 del 1994.

Nel corso dell'indagine sono state altresì svolte, da parte di delegazioni della Commissione, importanti missioni di studio nei porti europei di Valencia e di Rotterdam, in molti porti italiani sede di

Autorità portuale (Genova, Trieste, Ravenna, Ancona, Napoli, Taranto, Catania, Augusta, Gioia Tauro e Cagliari), nonché al porto di Shanghai ed ai principali porti della Corea del Sud.

Le risultanze di tali missioni (pubblicate, rispettivamente, nei resoconti parlamentari delle sedute della IX Commissione del 21 ottobre 2004, del 31 maggio 2005 e del 14 luglio 2005) hanno quindi costituito un importante contributo di approfondimento e di riflessione nell'ambito dell'indagine conoscitiva, anche ai fini della predisposizione del documento conclusivo.

2. Contesto normativo nazionale e comunitario del settore.

Il settore portuale, come molti altri importanti settori produttivi, è stato interessato — nell'ultimo quindicennio — da processi di liberalizzazione e privatizzazione a livello nazionale ed internazionale. Ciò ha condotto all'adozione di modelli di organizzazione portuale più o meno accentuatamente privatistici: a seconda dei paesi, accade, infatti, che soggetti privati non solo gestiscano i servizi portuali di terminale ed accessori, ma detengano altresì la proprietà del suolo e delle infrastrutture portuali (*company port*); che gestiscano i servizi, ma non abbiano la proprietà del suolo, né la competenza a gestire il territorio e le infrastrutture (*landlord port*); che gestiscano alcuni servizi portuali, quelli di terminale, restando i servizi accessori controllati invece dal soggetto pubblico (*tool port*); o può accadere, infine, che non vi sia stata privatizzazione né del suolo né della gestione dei servizi, ma che i porti siano stati in qualche modo riorganizzati secondo il modello aziendale (*service port*). In generale, il modello della piena gestione pubblica del porto, in quanto servizio pubblico e di interesse collettivo, appare recessivo, pur restando vivo in alcuni paesi europei, in particolare in Francia.

In Italia, la legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni, recante « Riordino della legislazione in materia portuale », ha fortemente innovato il precedente modello organizzativo, basato su porti interamente pubblici, che era divenuto inadeguato alle esigenze dell'industria del trasporto marittimo e intermodale e della portualità in generale, introducendo al suo posto il modello del *landlord port authority*, caratterizzato dalla separazione tra le funzioni di programmazione e controllo del territorio e delle infrastrutture portuali — che sono affidate al soggetto pubblico — e le funzioni di gestione del traffico e dei terminali, che sono privatizzate, ferma la proprietà pubblica dei suoli e delle infrastrutture. Con l'istituzione delle Autorità portuali, concepite quali enti pubblici regolatori, sono state inoltre uniformate e razionalizzate le preesistenti forme di gestione portuale. Importanti innovazioni hanno poi riguardato il mercato del lavoro, con la cessazione del monopolio dell'offerta del lavoro portuale da parte delle compagnie e dei gruppi portuali.

Come evidenziato nel corso dell'indagine, la riforma del 1994 ha consentito ai porti italiani di intercettare i sempre più consistenti traffici in transito nel Mediterraneo, assicurando tassi di crescita sensibilmente più alti di quelli della maggior parte dei concorrenti

mediterranei, e ha reso possibile per l'Italia attrarre il consistente flusso di investimenti esteri realizzati dai maggiori operatori internazionali del terminalismo portuale e del trasporto marittimo. I porti italiani hanno così svolto un ruolo che può definirsi primario nella crescita della quota di mercato dei porti sud-europei rispetto a quelli nord-europei.

Alle autorità portuali, come evidenziato dal Vice Ministro Tassone, è stato attribuito un ruolo assolutamente innovativo nel panorama amministrativo-istituzionale italiano, trattandosi di un ruolo caratterizzato da una particolare poliedricità e dalla compresenza di diversi livelli di governo e di pubblico e privato, con un modello particolarmente avanzato e coerente con l'impostazione comunitaria.

Nel frattempo, la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione — attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 — ha significativamente mutato il quadro delle competenze istituzionali in materia portuale. In particolare, il nuovo dettato dell'articolo 117 della Costituzione include i « porti e le grandi reti di trasporto e di navigazione » tra le materie di legislazione concorrente dello Stato e delle regioni, nel contempo riservando alla legislazione esclusiva dello Stato la disciplina di materie oggettivamente connesse a queste ultime, quali la sicurezza, le dogane e la tutela dell'ambiente; riservati alla legge dello Stato sono altresì l'ordinamento e l'organizzazione degli enti pubblici nazionali, nel cui ambito vanno annoverate le Autorità portuali. Il nuovo articolo 118, a sua volta, ha sancito il principio di sussidiarietà (verticale ed orizzontale), conferendo nuovo rilievo alle autonomie territoriali e ai privati. Alla luce di tale nuovo assetto costituzionale dei poteri, il bilanciamento delle competenze, in materia portuale, tra amministrazione dello Stato, autorità portuali, regioni ed enti locali appare, anche sotto il profilo costituzionale, particolarmente delicato.

L'orientamento delle regioni, rappresentato nel corso dell'indagine conoscitiva, è nel senso di ritenere superata la legge n. 84 in più punti significativi, alla luce del nuovo articolo 117. Le regioni ritengono che il nuovo titolo V le chiami ad un'azione più significativa nella portualità, anche per assicurare l'integrazione tra gestione del sistema portuale e assetto territoriale generale, rispetto al quale le regioni sono divenute titolari di un'ampia competenza legislativa. In particolare, le regioni chiedono un nuovo ruolo decisionale e una responsabilità più diretta e concreta nella pianificazione portuale, ritenendo che la portualità non riguardi soltanto il territorio del comune nel quale è sito un porto, ma interessi un sistema infrastrutturale ed economico più esteso, soprattutto quando la regione è sede di più porti di rilievo. Ritengono inoltre che la classificazione dei porti di rilevanza nazionale e internazionale debba avvenire d'intesa con le regioni, in considerazione dell'importanza dei porti per il territorio, e che la classificazione dei porti di rilevanza regionale debba competere alle regioni stesse, nell'ambito di principi stabiliti con la normativa nazionale. La legislazione portuale andrebbe, in tale direzione, rivista alla luce del conferimento alle regioni delle funzioni di gestione dei beni demaniali marittimi nei porti di competenza regionale e dovrebbe

valutarsi l'assegnazione alle regioni stesse dei proventi derivanti dalle concessioni demaniali riferite agli ambiti portuali di rilevanza internazionale, nazionale e regionale.

Nel corso dell'audizione di rappresentanti di Assoporti è stato peraltro evidenziato come, in realtà, l'assetto di competenze delineato con la legge n. 84 non debba ritenersi *tout court* superato a seguito della riforma del titolo V: che i porti siano tra le materie di legislazione concorrente non implica infatti che la legge n. 84 debba essere necessariamente rivista quanto piuttosto che debba ritenersi legge ordinamentale di riferimento dalla quale desumere i principi fondamentali nella materia portuale; ciò in primo luogo tenendo conto del fatto che le autorità portuali sono qualificate come enti pubblici nazionali — e la loro disciplina spetta dunque in via esclusiva allo Stato — e in secondo luogo perché sarebbe sbagliato ricondurre i grandi porti nazionali ed internazionali alla dimensione regionale. Il loro ambito di innervazione è infatti assai più ampio, trattandosi di infrastrutture che si pongono al servizio di un *hinterland* e di un bacino di utenza di portata assai più ampia del territorio della regione in cui sono situate. Per gli stessi motivi sono state espresse perplessità in ordine all'ipotesi di attribuire alle regioni il gettito dei canoni demaniali, che, allo stato, sono per le autorità portuali la principale fonte di entrate per la gestione ordinaria.

Un discorso a parte merita la posizione di Unioncamere, per la quale la riforma del titolo V implica un rafforzamento del ruolo delle Camere di commercio, in quanto autonomie funzionali. La clausola di sussidiarietà orizzontale stabilita dal nuovo articolo 118, comma 4, della Costituzione, comporterebbe infatti un riconoscimento indiretto del ruolo delle autonomie funzionali, imponendo che per l'esercizio delle funzioni non esercitabili al meglio in regime privatistico debbano preferirsi gli enti pubblici morfologicamente più vicini agli ambiti sociali cui le funzioni stesse si rivolgono in maniera diretta.

Al riguardo, come evidenziato da ultimo dal Vice Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Mario Tassone, nel corso dell'audizione del 7 luglio 2005, vi è l'esigenza di fare in modo che il diritto dello Stato di esercitare, in determinati ambiti, le proprie competenze esclusive venga giustapposto — anziché contrapposto — rispetto agli ambiti di competenza regionale ed alle esigenze di integrazione Stato-regioni. Da ciò deriva la richiesta di interpretare la portualità come struttura puntiforme e poliedrica, favorendo l'affermazione del concetto di sistema portuale ed evitando forme di concorrenze tra porti o la volontà di ciascuno di svolgere ogni tipo di funzione, che va a detrimento dell'intero sviluppo della portualità italiana in una fase in cui è quanto mai importante presentarsi sul mercato internazionale con assetti competitivi.

Per quanto concerne poi il quadro normativo comunitario, va in primo luogo ricordato che la Commissione europea, facendo seguito all'indirizzo del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, ha presentato il 13 ottobre 2004 una proposta di direttiva (COM(2004)654) per l'istituzione di un quadro normativo comunitario per l'accesso al mercato dei servizi portuali, dopo che una precedente proposta di direttiva sulla materia era decaduta.

La nuova proposta — che sarà esaminata secondo la procedura di codecisione e su cui la IX Commissione potrà esprimere i propri orientamenti ed indirizzi intervenendo nella cosiddetta « fase ascendente » di formazione del diritto comunitario — mantiene fermi i principi e gli obiettivi della precedente e tiene conto, nel contempo, di quanto emerso nel corso del suo esame. La proposta ha la finalità di portare ad un « migliore funzionamento del mercato comunitario dei trasporti, al completamento del mercato interno nel settore dei trasporti, con la creazione di condizioni eque di concorrenza fra i porti, e alla creazione di nuovi posti di lavoro nel pieno rispetto delle regole in materia sociale e di lavoro ». Al riguardo, nella relazione che accompagna la proposta, si sottolinea il carattere « neutro » delle norme che propone rispetto alle regole comunitarie e nazionali in materia di lavoro e di condizioni sociali, anche in risposta alle preoccupazioni espresse in occasione del dibattito sulla precedente proposta, soprattutto per quanto riguardava il rischio di *dumping* sociale (l'uso di contratti di lavoro diversi per prestazioni identiche) connesso all'organizzazione della fornitura dei servizi portuali. La direttiva proposta si applicherebbe solamente ai porti il cui volume di traffico marittimo totale equivalga a quello di un porto marittimo internazionale di categoria A, come definita dalla decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporto, salva per gli Stati membri la facoltà di applicare le norme proposte anche agli altri porti. È previsto il pieno rispetto della legislazione sociale degli Stati membri, soprattutto per quanto riguarda le disposizioni applicabili in materia di sanità, sicurezza e condizioni di lavoro, nonché il pieno rispetto dei diritti e degli obblighi degli Stati membri in materia di ordine pubblico, sicurezza nei porti e tutela ambientale. I criteri relativi al rilascio delle licenze devono essere obiettivi, trasparenti, non discriminatori, pertinenti, proporzionati e pubblici. Altri principi stabiliti dalla proposta di direttiva sono l'imparzialità dell'autorità competente a limitare il numero dei fornitori di servizi; l'imparzialità, la trasparenza e pubblicità delle procedure di selezione; l'obbligo di motivazione delle decisioni degli Stati membri che introducono limiti al numero dei fornitori di servizi per uno o più servizi portuali; l'obbligo per l'ente gestore del porto di garantire la trasparenza della contabilità.

È prevista, per i fornitori di servizi portuali, la possibilità di praticare, previa autorizzazione, l'autoassistenza (mediante ricorso al proprio personale di terra per le operazioni legate alle merci e ai passeggeri), che può essere estesa ai servizi regolari di trasporto marittimo autorizzati e offerti nel quadro di servizi di trasporto marittimo a corto raggio o delle autostrade del mare: in questo caso le società che intendono praticare l'autoassistenza possono avvalersi non soltanto del personale di terra, ma anche del personale navigante che presta servizio sulle navi utilizzate. I servizi di pilotaggio sono inclusi nel campo di applicazione della direttiva, tuttavia, tenuto conto degli aspetti connessi alla sicurezza marittima e agli obblighi di servizio pubblico, è consentito agli Stati membri di stabilire le regole di organizzazione che ritengono più adeguate e di fissare criteri più rigidi per il rilascio delle autorizzazioni riguardanti l'esercizio di

questo tipo di servizi. La fornitura dei servizi portuali deve in ogni caso essere subordinata al rilascio di un'autorizzazione e le autorizzazioni rilasciate prima della data di entrata in vigore della direttiva proposta dovranno essere riesaminate. La durata della validità delle autorizzazioni deve essere fissata in funzione degli investimenti effettuati dai fornitori di servizi. A tutti i porti o sistemi portuali che rientrano nel campo di applicazione della proposta di direttiva è previsto che si applichi la direttiva 80/723/CEE, e successive modificazioni, sulla trasparenza finanziaria delle relazioni tra autorità pubbliche e imprese pubbliche o incaricate di pubblici servizi.

Si prevede infine l'obbligo, per la Commissione europea, di elaborare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della direttiva proposta, orientamenti in materia di aiuti di Stato ai porti, che rappresenta un aspetto di particolare rilievo visto il ruolo strategico del settore per l'intera economia europea.

3. Le autostrade del mare e gli interventi per una effettiva integrazione modale dei trasporti. La valorizzazione della retroportualità e della logistica.

L'espressione « autostrade del mare » è stata utilizzata di recente per indicare più specificatamente il trasporto effettuato su quei percorsi, in parte « tracciati » (tratte terrestri) ed in parte « non tracciati » (tratte marittime), in una logica di trasporto in grado di offrire maggiore competitività rispetto alla modalità terrestre oggi già congestionata e ormai vicina al punto di saturazione, attraverso investimenti contenuti e con una ricaduta economica più immediata e un impatto ambientale di gran lunga inferiore.

Tale modalità di trasporto risponde, inoltre, alla domanda della moderna logistica e deve essere inquadrata — come evidenziato dal Vice Ministro Tassone nel corso della sua audizione — in una visione di sistema integrato dall'inizio al termine del viaggio: in particolare, ciò significa che tutte le componenti di questo servizio e non solamente la tratta marittima, tra loro coordinate e/o integrate, devono poter generare un valore complessivo superiore alla somma di quello producibile da ogni singola componente, realizzando quindi un flusso di trasporto che si snoda senza soluzione di continuità per tutto il percorso.

Le componenti di questo sistema sono rappresentate da infrastrutture e da attività di produzione e organizzazione del servizio di trasporto.

In particolare, per quanto attiene alle infrastrutture, le vie di accesso ai punti di imbarco e sbarco dei veicoli devono poter garantire la massima scorrevolezza dei flussi di traffico da e per l'*hinterland* del porto, nel quale dovranno essere presenti piattaforme logistiche adatte a facilitare l'aggregazione dei carichi ed a sviluppare altri servizi logistici.

Le infrastrutture portuali devono avere, inoltre, caratteristiche adeguate sia per soddisfare le esigenze dell'autotrasporto sia per rendere veloci ed economiche le operazioni di imbarco e sbarco delle

navi. Ove richiesto dal mercato, le infrastrutture ferroviarie devono poter consentire la realizzazione del trasporto trimodale: strada-ferrovia-mare.

Per quanto riguarda, invece, la produzione e l'organizzazione del servizio di trasporto, in particolare nell'ambito del cabotaggio marittimo, sono state al momento individuate innovazioni tecnologiche sia per quanto attiene alle caratteristiche della nave, sia per ciò che riguarda il coordinamento con le infrastrutture portuali per l'attivazione delle operazioni di imbarco e sbarco e si sta realizzando, un programma di interventi per lo sviluppo del cabotaggio finalizzato a potenziare il sistema di trasporto combinato strada-mare sul versante sia tirrenico sia adriatico, anche in funzione delle possibili connessioni con gli altri paesi mediterranei.

Va altresì ricordato come anche il nuovo piano generale dei trasporti e della logistica abbia collocato tra le proprie priorità lo sviluppo del cabotaggio marittimo riconoscendo, tra gli elementi essenziali per la riqualificazione ed il potenziamento della portualità italiana, la realizzazione di una rete di terminali di cabotaggio destinati al traffico ro-ro, quindi ai traffici combinati strada-mare, ed all'utilizzo delle cosiddette autostrade del mare come alternativa economica al congestionamento delle autostrade, considerando in tale quadro, il cabotaggio non solo come un rimedio alla congestione del traffico terrestre ed un correttivo ai problemi di inquinamento atmosferico, ma come un sistema avanzato di trasferimento delle merci mediante tecniche specifiche in grado di offrire all'utenza uno standard di servizio in linea con la richiesta che viene sia dal mondo del trasporto generico, sia dall'universo della logistica industriale.

Un tema di particolare rilievo, nel corso dell'indagine, è stato infatti quello della natura « nodale » del porto, inteso non soltanto come una struttura circoscritta sul territorio ma, soprattutto, come un nodo fondamentale della rete dei trasporti ed una cerniera tra mare e terraferma. In quanto interfaccia intermodale, snodo tra trasporto marittimo e trasporti stradali, ferroviari ed aerei, il porto serve ed è vivo solo se è ben collegato con il sistema complessivo dei trasporti di persone e merci. La sua funzione non può quindi essere valorizzata se non è intesa appieno, e non è intesa se il porto viene considerato astrattamente ed avulso dal sistema infrastrutturale globale e delle esigenze di traffico delle merci e di spostamento delle persone proprie del mondo contemporaneo. Il ruolo degli scali portuali in un'economia globalizzata e transnazionale è, d'altra parte, tanto più importante in un paese come l'Italia, i cui confini sono principalmente sul mare, in una lunghissima costa.

Il sistema italiano dei porti, che è tra quelli di maggior rilievo in ambito europeo, soffre tuttavia di carenze che afferiscono sì al porto come infrastruttura puntuale (servizi offerti, spazi attrezzati, etc.), ma soprattutto al porto come elemento del tessuto infrastrutturale e del sistema logistico. Le frizioni nei passaggi intermodali — ed il porto è un fondamentale varco intermodale — determinano però rallentamenti o addirittura ostruzioni nel trasporto, con conseguenze in termini di costi, e quindi di competitività complessiva, che si ripercuotono su tutta l'economia nazionale. È particolarmente importante, quindi, che

i porti siano adeguatamente collegati con il territorio circostante, tramite infrastrutture capaci di movimentare le merci o i viaggiatori in transito, secondo la specifica vocazione economica dell'area servita. L'infrastrutturazione deve necessariamente tenere conto della natura bifronte del porto, che su un versante dà sul mare — e deve perciò essere strutturato ed attrezzato in modo tale da poter accogliere il tipo di nave che percorre la rotta — e sull'altro versante si immette sulla terraferma, evitando quanto più possibile « soffocamenti » dei collegamenti viari e ferroviari tra il porto e l'entroterra da parte di adiacenti insediamenti urbani che rischiano di ostacolare la funzione osmotica del porto. Si aggiunga che, com'è noto, i porti sono un elemento essenziale in un progetto di riequilibrio intermodale nel trasporto delle merci e che lo spostamento dei traffici dalla gomma al mare è indispensabile per non frenare la crescita economica — atteso che il sistema viario non potrebbe comunque crescere senza limite — e per garantire adeguati livelli di sicurezza stradale e di sostenibilità ambientale.

Va inoltre posta una particolare attenzione — come emerso nel corso dell'audizione di rappresentanti di RAM Spa — ai fattori che concorrono a determinare i comportamenti dell'offerta e della domanda, alle esternalità presenti nel sistema che rallentano di fatto lo sviluppo delle autostrade del mare valorizzando gli obiettivi da raggiungere per l'ottimizzazione del ciclo portuale (potenziamento delle infrastrutture, innalzamento del livello tecnologico, la sicurezza e la fluidità del ciclo), individuati in particolare nel Master Plan recentemente elaborato dalla società RAM.

La profonda innervazione del porto nel territorio che serve porta inoltre in luce la questione della competenza alla pianificazione sul territorio in cui è compreso il porto (*si veda, al riguardo, il paragrafo 8*). Come emerso nel corso dell'indagine, i grandi porti italiani sono oggi chiamati ad inserirsi in un sistema infrastrutturale che sempre più è progettato su scala europea, se non addirittura mondiale: la posizione dell'Italia nel Mediterraneo, infatti, fa sì che i suoi porti siano vitali non solo per il paese, ma per tutta l'Europa. In conseguenza dell'allargamento dell'Unione europea ad est e della crescita dell'interscambio con il sud-est asiatico e con l'Estremo oriente, in particolare con la Cina, l'Italia sarà chiamata nel prossimo futuro ad un ruolo di « porta meridionale dell'Europa » — in analogia con la porta settentrionale del sistema nord-europeo (Rotterdam, Anversa, Amburgo, Le Havre) — nell'ambito di una prevedibile forte crescita dei volumi di traffico transitanti nel Mediterraneo. Né va trascurato che l'attivazione, entro il 2010, di un nuovo partenariato tra l'Unione europea e gli Stati mediterranei non membri dell'Unione comporterà la creazione di una zona di libero scambio destinata a coinvolgere assai significativamente l'Italia, che, per la posizione geografica e per il numero di porti, è nelle condizioni di ambire ad un ruolo preminente nel sistema economico delle relazioni euromediterranee.

Anche alla luce di tali considerazioni l'Unione europea, nell'ambito del programma *Quick start*, ha collegato ai principali porti del nostro Paese alcuni dei grandi corridoi europei del trasporto, ponendo

le premesse per un recupero di centralità dei porti italiani e sud-europei in generale rispetto a quelli nord-europei. Il programma *Quick start* è il cardine dell'*Iniziativa europea per la crescita* (adottata dal Consiglio europeo il 5 dicembre 2003), che si propone lo sviluppo delle reti transeuropee del trasporto, dell'energia e delle telecomunicazioni (*Trans-European Networks*, TEN). Nell'ambito dei trasporti il programma individua, com'è noto, 29 progetti prioritari per la realizzazione di altrettante reti transeuropee destinate a costituire le fondamentali direttrici di traffico (cosiddetti corridoi) all'interno dell'Unione europea e in raccordo con gli Stati confinanti. La novità non sta soltanto nella scala del sistema infrastrutturale (non nazionale ma europea), ma nell'attenzione rivolta ai punti di ingresso e di uscita del sistema stesso. Tutti i corridoi europei del sistema TEN sfociano nelle grandi città portuali, che sono i veri centri di movimentazione dei traffici di merci di scala intercontinentale. Il progetto europeo punta, in altre parole, ad ottimizzare la funzionalità dei punti di ingresso e di uscita continentali, così da collegare l'Europa agli altri continenti.

Al tempo stesso, il programma europeo «Autostrade del Mare (*Motorways of the Sea*)» – inserito nella *Quick start list* durante il semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea – si fonda su una logica di sistema integrato di trasporti, attraverso il quale accrescere l'efficacia e la competitività della modalità di trasporto combinata strada-mare, compatibilmente alla tutela dell'ambiente ed al decongestionamento delle strade, in un'ottica di sviluppo eco-sostenibile. A tal fine, sono previsti specifici finanziamenti ed interventi lungo le quattro direttrici: Nord-est (Mar Baltico); Nord-Ovest (Europa occidentale); Sud-Ovest (Mediterraneo-Tirreno); Sud-Est (Mediterraneo-Adriatico). Le autostrade del mare ricompre nei due rami del Mediterraneo – quello occidentale e quello orientale – costituiscono per l'Italia la possibilità di potenziare ed integrare con la piattaforma continentale le due direttrici, tirrenica ed adriatico-ionica, con i grandi flussi di traffico marittimo provenienti da oltre Suez e da Gibilterra, che si intersecano con i crescenti flussi d'interscambio Mediterraneo.

Come ricordato da ultimo nell'ambito dell'audizione di rappresentanti della società Rete Autostrade Mediterranee (RAM), a livello nazionale sono stati adottati finora numerosi interventi per dare attuazione al progetto comunitario delle *Motorways of the Sea*. Tra questi vanno ricordati in particolare – oltre all'istituzione della medesima società RAM, proprio con lo scopo di promuovere e coordinare a livello europeo le azioni per la definizione del master Plan Mediterraneo, finanziato con la legge n. 311 del 2004, assumendo il ruolo di «facilitatore di sistema» e svolgendo un importante ruolo di promozione e valorizzazione della diffusione delle informazioni e della comunicazione in generale – anche i finanziamenti disposti con le leggi n. 166 del 2002 e n. 413 del 1998, gli incentivi all'autotrasporto per il trasferimento di traffico dal tutto-strada al combinato strada-mare con l'introduzione del cosiddetto Ecobonus (legge n. 265 del 2002) ed il potenziamento degli impianti e delle piattaforme logistiche portuali disposto con la legge obiettivo.

Le previsioni delle citate leggi n. 166 del 2002 e n. 413 del 1998 scontano tuttavia gli effetti del blocco delle risorse di cui si tratterà ampiamente al successivo capitolo n. 7 relativo a « Investimenti e regime fiscale ».

L'introduzione dell'ecobonus di cui alla legge 265/2002, pur rappresentando un provvedimento utile, non appare tuttavia risolutivo. Infatti il problema dello sviluppo delle autostrade del mare è quello di sviluppare linee, di caratteri longitudinale sia tirreniche che adriatiche, attualmente non remunerative a livello di mercato. Tutto ciò, scontati naturalmente i problemi infrastrutturali e di organizzazione dei servizi portuali che debbono tendere alla massima fluidificazione del traffico. Lo sviluppo di tali linee appare indispensabile, per realizzare un percepibile riequilibrio modale, secondo le indicazioni del Libro bianco UE in materia di trasporti. L'esperienza di questi anni che pure ha visto un notevole incremento del traffico sia di cabotaggio che di *short sea trade*, ha dimostrato che, come del resto era naturale che fosse, ci sono stati grandi sviluppi sia verso la Spagna che su tratte Nord-Sud dalla Sicilia. Appare pertanto indispensabile, al di là del Master Plan di RAM e del suo ruolo di facilitatore di sistema, definire, nel quadro del progetto europeo di *Motorways of the sea*, alcune tratte prioritarie da affidare in regime di convenzione, almeno per la loro fase di avvio. Per rispondere ai criteri europei tali linee dovranno coinvolgere almeno un altro stato comunitario e, nell'interesse nazionale, una o più tratte longitudinali tirreniche ed adriatiche.

Alla promozione ed alla valorizzazione delle autostrade del mare anche il DPEF per gli anni 2006-2009 dedica una particolare attenzione, richiamando le maggiori criticità ravvisate per un loro effettivo rilancio, inclusi i « colli di bottiglia » che rallentano il processo di sviluppo dei porti e diminuiscono l'efficienza del trasporto merci, e riepilogando il quadro delle esigenze finanziarie idonee a dare risposte concrete alle domande del settore. Al tempo stesso, nel citato DPEF si evidenzia l'opportunità di una proposta organica in materia di Piastre Logistiche che dovrà necessariamente caratterizzare il nuovo tessuto connettivo infrastrutturale del Paese in un quadro comunitario in cui apparirà sempre più evidente il ruolo dell'Italia quale ruolo di cerniera tra il Mediterraneo e l'area centrale dell'Europa, anche in considerazione dei distretti produttivi ubicati lungo il Corridoio n. 1, il Corridoio n. 5, il Corridoio dei due mari ed il Corridoio n. 8.

In definitiva, posto che il Mediterraneo diventerà ancor più in futuro il naturale snodo dei traffici commerciali sulle linee che collegano l'America all'Oriente, occorre mettere i porti italiani in condizione di affrontare la nuova sfida, con la realizzazione di nuovi *hub portuali* che possano ricevere le grandi navi porta-*container* e prestare i servizi logistici e di spedizione delle merci verso l'Europa. Come ricordato nel corso dell'audizione di rappresentanti di RAM Spa, inoltre, non va trascurato il ruolo dell'Italia come paese di transito dei flussi di traffico che utilizzano collegamenti marittimi provenienti dal Mediterraneo Orientale, in particolare da paesi come la Grecia e la Turchia, che è invece di primaria importanza in un'ottica comunitaria.

Questi scenari possibili impongono scelte strategiche che portino alla creazione di un sistema di bacini portuali di livello continentale in Italia, dotati di servizi efficienti e infrastrutture e dotazioni tecnologiche adeguate, al riequilibrio intermodale e allo sviluppo di soluzioni atte ad abbattere i costi della logistica. In particolare, per raggiungere l'obiettivo di ridurre il trasporto delle merci su gomma e la circolazione dei mezzi pesanti sulle strade, l'Unione europea — com'è noto — ha previsto la realizzazione delle « autostrade del mare » e delle « autostrade viaggianti », che dovrebbero indurre lo spostamento del traffico delle merci dalla gomma al mare (traghetti) e al ferro (treni). Occorre pertanto trasformare incisivamente la portualità italiana, sotto il profilo infrastrutturale e sotto quello organizzativo, per renderla capace di svolgere tale nuova funzione.

Va poi ricordato come la modalità di trasporto ro / ro mostri una forte crescita e conquista di nuove quote di mercato. Il miglioramento della qualità dei trasporti marittimi (in termini di velocità, *confort* e sicurezza), con la conseguente riduzione del costo, il crescente interesse degli operatori nazionali ed esteri per il trasporto combinato multimodale e le politiche nazionali di riequilibrio modale dei trasporti sono elementi che portano in primo piano la necessità di potenziare il sistema portuale italiano. Le autostrade del mare rappresentano un'opportunità, ma occorrono investimenti importanti in infrastrutture e servizi: è indispensabile, in tale ambito, assicurare la diretta e funzionale connessione dei porti ad uno o più caselli autostradali e ad uno o più parchi ferroviari idonei, nonché la costruzione di banchine con spazi adeguati per il trasbordo dei mezzi pesanti.

4. Il ruolo delle autorità portuali e la procedura di nomina dei presidenti delle autorità.

Ad oltre dieci anni dalla approvazione della legge n. 84 del 1994, recante *Riordino della legislazione in materia portuale*, che ha previsto l'istituzione delle autorità portuali, è stato diffusamente affermato come siano certamente ascrivibili risultati positivi all'applicazione di tale legge, il cui elemento caratterizzante è quello di aver riservato lo svolgimento delle attività economiche e commerciali a soggetti di diritto privato, riservando a nuovi soggetti pubblici, le autorità portuali appunto, l'attività di programmazione e di elaborazione delle strategie di sviluppo e le attività amministrative e di regolazione del settore. È stato altresì generalmente riconosciuto che dalla legge n. 84 e dall'istituzione della autorità portuali è derivato un nuovo slancio per la portualità nazionale, con un rilevante recupero del *gap* che separava i porti nazionali da quelli del nord Europa.

Appare utile richiamare preliminarmente i compiti istituzionali delle autorità portuali, che ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 84 del 1994 sono: l'indirizzo, la programmazione, il coordinamento e il controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali e industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e ordinanza anche in riferimento alla sicurezza; la manutenzione

ordinaria e straordinaria delle parti comuni, compresi i fondali, attraverso apposite convenzioni con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; l'affidamento e il controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti di servizi di interesse generale, che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha provveduto ad individuare con propri decreti.

Nell'ambito del dibattito concernente il ruolo delle autorità portuali e l'attuazione della legge n. 84 del 1994, la problematica relativa alla nomina dei presidenti e degli organi delle Autorità portuali ha assunto — soprattutto negli ultimi anni — una particolare rilevanza. Tale problematica è stata oggetto di approfondimento in varie sedi parlamentari (in particolare, nell'ambito dell'esame delle proposte di nomina a presidente di autorità portuali, del disegno di legge S. 2757, di riforma della legislazione in materia portuale, di atti di sindacato ispettivo e di documenti di indirizzo), ed è emersa ripetutamente nel corso delle audizioni nelle quali si è articolata l'indagine conoscitiva, specie nella fase anteriore a quella della approvazione del decreto-legge n. 136 del 2004, con il quale si è provveduto a modificare ed integrare per alcuni rilevanti aspetti la disciplina sulla nomina del presidente. Nella fase successiva all'approvazione del predetto decreto-legge, la riflessione si è concentrata per lo più sulla corretta applicazione della nuova disciplina, e su eventuali elementi di ambiguità che ancora possono presentare le relative norme.

In numerose audizioni è stata dunque segnalata in vario modo l'applicazione problematica della disciplina sulle nomine recata dalla legge n. 84 del 1994, in particolare con riguardo al raggiungimento dell'intesa tra il Ministero e la regione interessata, agli effetti della mancata intesa, nonché rispetto al commissariamento dell'autorità, intervenuto in svariati casi, anche per tempi piuttosto lunghi.

Un'esigenza di carattere generale particolarmente avvertita è stata quella di assicurare il massimo coinvolgimento di regioni ed enti locali, individuando al tempo stesso soluzioni che consentano di superare situazioni di « *impasse* » — nel caso della mancata intesa — rispettose dei ruoli dei vari soggetti coinvolti. Se le situazioni di « *impasse* » appaiono di per se stesse dannose per il funzionamento delle autorità è stata altresì sostenuta da più parti l'esigenza di evitare il ricorso al commissariamento, che comunque limita gli enti all'ordinaria amministrazione, e limita parallelamente le reali prospettive di sviluppo dei porti.

È emerso comunque nel corso delle audizioni anche un orientamento secondo cui rimane la validità dell'impianto della legge n. 84 del 1994, anche con riguardo alle procedure di nomina, ritenendo che alcuni rilevanti problemi verificatisi nella sua attuazione — peraltro, essenzialmente negli ultimi tre anni — siano dovuti a fattori contingenti, specie politici, più che alla legge di per sé considerata. Si è in ogni caso evidenziata l'esigenza di rafforzare i principi relativi alla definizione delle designazioni, cioè la comprovata esperienza, la competenza e la conoscenza del territorio su cui insiste il porto, così come la necessità di individuare meccanismi che « costringano » le istituzioni coinvolte alla concertazione.