

nel quale le autorità portuali hanno un'autonomia finanziaria simile a quella richiesta dalle autorità nazionali, ma i loro documenti strategici vengono approvati da *Puertos del Estado*, sorta di agenzia nazionale dipendente dal Ministero dello sviluppo.

Una verifica attenta ed uno studio preventivo — anche attraverso simulazioni dei risultati — potrebbe in ogni modo consentire di disporre di un quadro informativo più completo per comprendere appieno l'impatto che avrebbe sul complesso sistema portuale nonché sui bilanci delle singole autorità portuali, l'introduzione di misure volte a valorizzare l'autonomia finanziaria di tali organismi.

## **7. Investimenti e regime fiscale.**

Partendo da un quadro riepilogativo della situazione attuale degli investimenti relativi al settore portuale, richiamata da ultimo dal Vice Ministro delle infrastrutture nel corso dell'audizione del 7 luglio 2005, va ricordato in primo luogo che l'articolo 9 della legge n. 413 del 1998, al fine di una concreta riqualificazione del sistema portuale italiano ha previsto un programma straordinario di investimenti a cura dell'allora Ministero dei trasporti e della navigazione, che lo ha attuato tramite le autorità portuali di cui alla legge n. 84 del 1994, che hanno provveduto alla progettazione ed all'affidamento dei relativi lavori.

Il citato articolo 9 della legge n. 413 del 1998 ha previsto per le predette finalità uno stanziamento di 1.500 miliardi (cento miliardi in limiti di impegno quindicennali), cui ha corrisposto — a seguito di operazione di mutuo stipulata a livello centrale, tramite la gestione commissariale del Fondo istituti contrattuali dei lavoratori portuali — una sorte capitale di 1.023 miliardi di lire assegnati alle autorità portuali con decreto ministeriale del 27 ottobre 1999; dette risorse sono state finalizzate alla realizzazione di opere individuate dal decreto stesso come prioritarie, sulla base delle indicazioni fornite da un'apposita commissione interministeriale formata da rappresentanti dei ministeri dei trasporti e della navigazione, lavori pubblici, Tesoro e regioni.

Successivamente, le leggi 23 dicembre 1999 n. 488 (legge finanziaria 2000) e 23 dicembre 2000 n. 388 (legge finanziaria 2001) hanno rifinanziato il ricordato articolo 9 della legge n. 413 del 1998, rispettivamente per 1.290 miliardi di lire (86 miliardi in limiti di impegno quindicennali di cui quota parte da riservare alle autostrade del mare) e per 1.125 miliardi di lire (75 miliardi sempre in limiti di impegno quindicennali).

Rispetto alle procedure adottate per la prima assegnazione di dette risorse la prosecuzione degli interventi ha tenuto conto di alcuni elementi innovativi che possono così sintetizzarsi: l'amministrazione è stata impossibilitata a stipulare a livello centrale un'unica operazione di mutuo, non essendo essa abilitata a farlo direttamente ed essendo stata, nel frattempo, definitivamente sciolta la predetta gestione commissariale; l'articolo 100 della legge 21 novembre 2000, n. 342 (collegato alla legge finanziaria 2000) ha fissato i criteri di riforma del sistema delle tasse portuali e dei diritti marittimi con l'obiettivo di rendere operativo il sistema di autonomia finanziaria delle autorità portuali; la legge

quadro sui lavori pubblici, con riferimento agli enti pubblici non economici (tra cui rientrano le autorità portuali), ha previsto l'obbligo di redigere piani triennali (da aggiornare annualmente) delle opere da realizzare a cura degli stessi; infine, accanto alle autorità portuali sono state riconosciute come destinatarie dei finanziamenti, in particolare per le autostrade del mare, anche le aziende speciali per i porti delle camere di commercio di Chioggia e Monfalcone.

Quanto sopra ha portato alla richiesta delle autorità portuali di procedere alla ripartizione delle nuove risorse dell'articolo 9 della più volte citata legge n. 413, sotto forma di finanziamento da parte del Ministero dei rispettivi piani triennali, e non già con la indicazione delle singole opere da realizzare. Tale richiesta ha trovato riscontro nel decreto ministeriale 2 maggio 2001 di ripartizione dei fondi di cui trattasi.

Per quanto concerne specificatamente le risorse volte alla creazione di infrastrutture orientate a favorire lo sviluppo delle autostrade del mare, il decreto stesso ha previsto, pertanto, non più l'individuazione delle singole opere da realizzare, ma unicamente criteri per l'utilizzazione delle risorse stesse, rimettendo ai singoli enti la formulazione ed attuazione dei relativi progetti e riservando all'amministrazione le funzioni di monitoraggio e controllo.

Nella stessa ottica si inquadra la ripartizione delle risorse recate dall'articolo 36 della legge 1° agosto 2002, n. 166, che ha ulteriormente rifinanziato la legge n. 413 del 1998, operata con decreto ministeriale del 3 giugno 2004.

Per quanto riguarda i cofinanziamenti comunitari, nell'ambito del quadro comunitario di sostegno 2000-2006 (PON trasporti) è stata avanzata la richiesta di cofinanziamento di progetti di investimento da realizzare nei porti sede di autorità portuali, situati nelle regioni che presentano ritardi nello sviluppo attraverso il Fondo strutturale europeo di sviluppo regionale (FESR). Tale cofinanziamento da parte dell'Unione europea è attualmente in corso.

Da ultimo, giova ricordare che il piano operativo nazionale trasporti (PON trasporti), documento attuativo del quadro comunitario di sostegno, che è stato approvato dai competenti uffici della Comunità in data 14 settembre 2001, ha stanziato per la misura III.1 (potenziamento e riqualificazione di infrastrutture portuali a servizio dei traffici commerciali, dei collegamenti di cabotaggio a breve raggio), la somma di 55.750.680 euro (corrispondente al 27 per cento del totale della citata misura III.1, che ammonta complessivamente a 206.484.000 euro), di cui è in corso la ripartizione tra i vari porti.

Quanto alla realizzazione di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti, in generale l'attività del Ministero è stata diretta al miglioramento, all'ampliamento ed alla riqualificazione delle infrastrutture portuali nazionali, per far fronte ai problemi di competitività della portualità nazionale rispetto a quella del nord Europa e più recentemente dei grandi hub portuali del Mediterraneo.

La grande opera di infrastrutturazione attivata fin dall'anno 1997 con un programma straordinario di opere infrastrutturali da finanziare nei porti sede di autorità portuale (lire 740 miliardi) è così proseguita

negli anni successivi. È noto peraltro che, a fronte di un'evidente capacità di programmazione degli investimenti sul piano della loro realizzazione sono state incontrate talune difficoltà (soprattutto ambientali, ma anche progettuali e di contenzioso) che hanno impedito il pieno assorbimento delle risorse disponibili; ma è altresì da tener conto che l'operatività non è mai venuta meno e sono stati comunque conseguiti ottimi risultati, come dimostrato dai dati di traffico degli ultimi anni. Del resto, al fine di minimizzare l'impatto delle varie cause idonee a rallentare la realizzazione delle infrastrutture portuali in questione, il programma di opere marittime è sempre stato elaborato « a scorrimento », per evitare che impedimenti di vario genere (contenziosi, criticità progettuali) potessero limitare o rallentare l'operatività del Ministero nel dare impulso alle opere stesse; annualmente sono state pertanto finanziate le opere via via divenute cantierabili, ad esaurimento delle relative procedure amministrative e dei fondi disponibili.

In sede di ogni nuova programmazione sono state (e sono tuttora) esaminate nuovamente tutte le opere non attivate, alla luce anche di nuove sopravvenute esigenze, ai fini dei finanziamenti disponibili nell'anno di programmazione. Le risorse economiche utilizzate per tali finalità, come ricordate dal Viceministro Tassone nel corso dell'audizione, che riguardano gli impegni e le assegnazioni di fondi per la realizzazione di opere marittime risultano nel 1999 pari a 71,5 milioni di euro; nel 2000 pari a 113,7; nel 2001 pari a 117,6; nel 2002 pari a 149,3; nel 2003 pari a 165,6; nel 2004 pari a 212,7.

Un impatto di rilievo sulle questioni relative agli investimenti delle autorità portuali hanno avuto da ultimo le previsioni del comma 57 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004 (1), (legge finanziaria per il 2005), che hanno introdotto specifici limiti di spesa per tutti gli enti pubblici non territoriali, ivi incluse le autorità portuali. A parziale revisione di tale disposizione è poi intervenuto l'articolo 14 del decreto-legge 115/2005 (2) che, al comma 2, dispone l'esclusione per l'anno 2005 della citata regola incrementale delle spese di investimento effettuate dalle Autorità portuali e relative al programma di ammodernamento e riqualificazione dei porti di cui all'articolo 36 della legge n. 166 del 2002 (3).

---

(1) Il comma 57 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311), prevede che, gli enti pubblici non territoriali, tra i quali rientrano anche le Autorità portuali, possono incrementare per l'anno 2005 le proprie spese, al netto delle spese di personale, in misura non superiore all'ammontare delle spese dell'anno 2003 incrementato del 4,5 per cento.

(2) Decreto-legge 30 giugno 2005, recante « I » Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione « I ». Il decreto risulta attualmente in corso di conversione presso la Camera dei deputati, dopo essere stato esaminato dal Senato.

(3) Il comma 2 dell'articolo 36 della legge 166/2002 citato ha autorizzato ulteriori limiti di impegno quindicennali di 34.000.000 di euro per l'anno 2003 e di 64.000.000 di euro per l'anno 2004 per il proseguimento del programma di ammodernamento e riqualificazione delle infrastrutture portuali di cui all'articolo 9, comma 1, della Legge 30 novembre 1998, n. 413 e all'articolo 1, comma 4, lettera d della Legge 9 dicembre 1998, n. 426.

Al riguardo, va ribadito quanto già evidenziato nel parere espresso in sede consultiva sul citato decreto-legge dalla IX Commissione, con cui si sottolinea – con riferimento alla disposizione di cui all'articolo 14 – la necessità di assumere ogni possibile iniziativa per consentire che l'esclusione dai limiti di spesa, recate dal comma 57 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004, ricomprenda anche le spese basate su impegni contrattuali precedentemente assunti – in modo da consentire alle autorità portuali di dare seguito ad impegni di carattere giuridico – e tutte le spese per investimenti. Al tempo stesso, vi è l'esigenza di rivedere tali limiti anche con riferimento agli anni 2005 e 2006, vista l'esigenza fondamentale di tenere conto dello specifico ruolo che le autorità portuali sono chiamate a svolgere per il rilancio della competitività del sistema portuale nazionale in una fase di crescente integrazione dei traffici marittimi.

Per quanto riguarda la disciplina fiscale delle autorità portuali, una questione di particolare rilievo emersa sia nel corso delle audizioni sia nell'ambito delle missioni di studio svolte presso taluni porti italiani, ha riguardato il regime fiscale delle opere di infrastrutturazione dei porti. La normativa vigente, infatti, scaturente dal combinato disposto dell'articolo 9, n. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 e dell'articolo 3, comma 13, del decreto-legge n. 90 del 1990 (convertito dalla legge n. 165 del 1990), prevede un'esenzione dall'applicazione dell'IVA in caso di opere di « rifacimento, completamento, ampliamento, ammodernamento, ristrutturazione e riqualificazione degli impianti già esistenti ».

Come riferito dal Vice Ministro Tassone nel corso dell'audizione svolta, nel 1990, a seguito di una richiesta di parere in merito all'applicabilità delle citate norme formulata dall'allora Ministero dei lavori pubblici, il Ministero delle finanze comunicò di ritenere non imponibili le seguenti tipologie di opere: le riparazioni e le manutenzioni; i lavori, anche di costruzione, che attengono al rifacimento o all'ampliamento di impianti già esistenti; i lavori di edilizia demaniale; i lavori relativi al disinquinamento degli specchi acquei; chiarendo, viceversa, l'esclusione del beneficio fiscale di tutti i « lavori di costruzione di impianti ex novo (come ad esempio la costruzione di un bacino, l'escavazione di una diga foranea, la fornitura di beni destinati al servizio dei moli e delle banchine) ».

A fronte delle difficoltà interpretative insorte in merito all'applicazione delle disposizioni in esame, lo stesso rappresentante del Governo ha prospettato l'opportunità di pervenire ad una modifica normativa tendente a risolvere in senso univoco la questione dell'applicabilità dell'IVA sulle opere di infrastrutturazione realizzate nei porti che, come noto, sono prevalentemente finanziate con risorse statali o comunque pubbliche. Occorrerebbe, in altri termini, far rientrare la presente proposta nella fattispecie delle opere di ampliamento di qualunque infrastruttura realizzata nei porti già esistente in conformità dei piani regolatori vigenti: il porto è, cioè, da ritenere un unicum il cui assetto finale è definito dal piano regolatore e la cui realizzazione, ottenuta attraverso l'esecuzione di opere anche innovative, viene considerata come attività di completamento dell'impianto porto già esistente. La norma, oltre che dirimere i casi di incerta

qualificazione, ridurrebbe i costi dei lavori pubblici realizzati nei porti consentendo, a parità di finanziamenti disponibili, la realizzazione di maggiori opere.

#### **8. Il piano regolatore portuale e gli aspetti connessi alla gestione del territorio nella direzione di un sempre maggiore snellimento nelle procedure, certezza dei tempi ed integrazione tra porti e città.**

Il mutato contesto economico globale, peraltro in continua evoluzione, lo sviluppo esponenziale dei traffici marittimi registrato in questi ultimi anni soprattutto con i porti orientali, le innovative condizioni dell'industria portuale — sempre più caratterizzata da forme di gestione rivolte al mercato ed a modelli istituzionali e gestionali direzionati verso un livello crescente di privatizzazione e liberalizzazione — e la necessità, da più parti evidenziata nel corso dell'indagine, di fare in modo che l'insieme dei porti italiani agiscano realmente « facendo sistema » per poter essere efficacemente competitivi su scala mondiale, impongono la necessità di portare avanti strategie ed indirizzi per la pianificazione nel settore portuale che si articolino su tre livelli fondamentali.

In tal modo si potrà in particolare definire, a livello nazionale, la definizione degli indirizzi di carattere generale e di coordinamento delle diverse forme di trasporto, anche alla luce delle correlazioni e delle integrazioni con i progetti comunitari e con le reti europee di trasporto attribuendo, a livello regionale, la programmazione dell'offerta portuale integrata con la pianificazione territoriale di vasta area, ivi incluse forme di coordinamento tra i vari porti in modo da consentire ai porti limitrofi di « fare sistema » e di rafforzarsi vicendevolmente, valorizzando le rispettive specificità. Nel corso delle audizioni, infatti, è stata sottolineata, da parte delle regioni, l'esigenza di valorizzare e rafforzare il ruolo di gestione e coordinamento nel settore portuale in modo da integrare la gestione del porto con quella dell'assetto territoriale regionale, di poter disporre del coordinamento dello sviluppo e soprattutto della responsabilità pianificatoria. In tal modo si potrà programmare lo sviluppo del proprio sistema portuale sulla base degli indirizzi e degli obiettivi nazionali in una logica di pianificazione integrata territoriale e di programmazione negoziata con tutte le realtà produttive, del trasporto e della logistica, anche alla luce delle competenze concorrenti delle regioni dettate dall'articolo 117 della Costituzione. Al contempo, infine, occorre valorizzare il ruolo dei comuni coinvolti anche nell'attuazione e nello sviluppo del Piano regolatore portuale (PRP) (con particolare riferimento, come prospettato dall'ANCI, a quanto attiene alla destinazione d'uso dello spazio, all'interfaccia porto-città, alla sostenibilità ambientale, al controllo dell'ente deputato alla gestione) in modo da evitare conflittualità tra porti e città — promuovendo piuttosto fondamentali sinergie — e tra porti e sviluppo del territorio circostante. È stata infatti rappresentata l'esigenza, da parte dell'ANCI, di ricondurre il governo del territorio utilizzato per la portualità — o in funzione della stessa — il più vicino possibile alla comunità che ospita il porto, anche

in considerazione del crescente squilibrio geografico tra benefici diffusi e costi esterni localizzati del porto. Da parte dell'UPI, inoltre, è stata sottolineata l'opportunità di valorizzare il ruolo svolto dalle province in tale contesto, quale ente di governo di vasta area cui spettano importanti compiti di gestione del territorio sia dal punto di vista ambientale sia infrastrutturale, considerato altresì che il piano territoriale di coordinamento rappresenta la sintesi del lavoro di programmazione sul territorio. Ciò potrà essere accompagnato — come prospettato nel corso di talune audizioni — da strumenti più puntuali e dettagliati soprattutto a livello di pianificazione e programmazione su scala nazionale come per i piani nazionali e regionali dei trasporti ed i piani di coordinamento territoriale delle province ed i piani dei comuni. Nel corso dell'indagine è stata al contempo evidenziata l'opportunità che, per una più rapida progettazione e realizzazione delle opere del settore portuale si utilizzino anche gli strumenti della legge obiettivo.

In ordine alle più specifiche questioni attinenti alla pianificazione portuale, l'articolo 5 della legge n. 84 del 1994 disciplina, com'è noto, la programmazione e la realizzazione delle opere portuali affidando, in particolare, al PRP la funzione ed il compito di « delimitare e disegnare l'ambito e l'assetto complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica ed alla infrastrutture stradali e ferroviarie, oltre all'individuazione delle caratteristiche e della destinazione funzionale delle aree interessate ». Il comma 2 dell'articolo 5 prevede poi espressamente che « le previsioni del PRP non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti » mentre i commi 3 e 4 individuano le procedure per l'approvazione del Piano stabilendo, in particolare, che — dove è istituita l'autorità portuale — lo stesso viene adottato dal comitato portuale previa intesa con il comune o i comuni interessati mentre negli altri porti tale funzione spetta all'autorità marittima sempre previa intesa con i comuni coinvolti. Si prevede, quindi, che il piano venga inviato per il parere al consiglio superiore dei lavori pubblici e che sia quindi trasmesso ai fini della procedura per la valutazione di impatto ambientale (VIA) per essere poi approvato dalla regione.

I profili del settore portuale connessi al governo del territorio investono quindi aspetti di particolare complessità e delicatezza, dove la ricerca di punti di equilibrio è uno dei maggiori e più difficili obiettivi da raggiungere. Vi sono infatti una pluralità di esigenze e priorità di cui tenere conto e bilanciare: la tutela dell'ambiente, il riconoscimento di un ruolo adeguato e compartecipe alle realtà locali nell'esercizio dell'attività pianificatoria ed al tempo stesso alle autorità portuali, ferma restando la necessità di procedure snelle, semplificate ed efficaci per consentire al nostro sistema portuale di essere realmente competitive sullo scenario mondiale. Come evidenziato da più parti nel corso dell'indagine, infatti, uno dei maggiori « punti deboli » emersi in questi dieci anni di applicazione della legge n. 84 è costituito proprio dalla « lunghezza e dalla frammentarietà della pianificazione » e, segnatamente, delle procedure per l'adozione e l'approvazione del PRP, caratterizzate in particolare per avere tempi non predeterminati soprattutto con riferimento alle singole fasi

previste dalla legge. È quindi emersa la necessità di approfondire e di affrontare, con eventuali modifiche legislative, i profili attinenti alla gestione del territorio e in particolare le funzioni di pianificazione territoriale e di programmazione dell'offerta portuale complessiva. Lo snellimento delle procedure di pianificazione e realizzazione delle infrastrutture portuali — unitamente ad un maggiore coordinamento tra le previsioni del PRP e gli altri strumenti di programmazione territoriale — è stata segnalata come una delle maggiori esigenze emerse in questi anni. Ciò fermo restando il fatto che una semplificazione nelle procedure di adozione del piano non deve comunque andare a scapito di un concorso attivo degli enti locali interessati alla sua definizione e che debba essere adottato tenendo conto e rispettando le normative generali sull'urbanistica ed una adeguata tutela ambientale.

In particolare, per quanto riguarda le previsioni dell'articolo 5, sono stati prospettati alcuni spunti di riflessione per individuare possibili soluzioni anche di carattere normativo. Da una parte, vi sono: l'esigenza di stabilire tempi certi per le diverse fasi dell'*iter* di perfezionamento del PRP; l'introduzione di forme di semplificazione ivi incluso, ove possibile, l'istituto del silenzio assenso; il ricorso diffuso alla procedura della conferenza dei servizi in caso di mancata intesa tra autorità portuale e comune; la necessità di una marcata compartecipazione del comitato portuale, alle decisioni dell'autorità portuale, in cui siano presenti tutte le componenti istituzionali, economiche e sociali in grado di sviluppare approfondimenti tematici, contributi e proposte per contemperare gli interessi coinvolti. Infatti, considerato che il PRP si configura, di fatto, come variante dei piani di carattere generale e degli strumenti urbanistici è stata evidenziata la necessità di individuare forme e modalità idonee a salvaguardare la partecipazione degli enti locali al procedimento di approvazione ed il raggiungimento di contenuti condivisi a livello locale.

Dall'altra parte, è stata prospettata l'esigenza di rivedere le fasi dell'esame tecnico da parte del consiglio superiore dei lavori pubblici e la procedura di VIA, valutando in particolare la possibilità — delineata nel corso delle audizioni — di prevedere l'introduzione di una valutazione integrata tecnica e di impatto ambientale da svolgersi entro un limite temporale massimo dal momento del ricevimento della richiesta, effettuata da un'apposita commissione paritetica composta dai membri dello stesso consiglio superiore e dalla commissione VIA. Al riguardo, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, nel corso della sua audizione, ha ricordato come da tutti sia sempre stato sostenuto come il futuro di un porto sia garantito dagli spazi che sa mettere a disposizione e da qui la forza di aver individuato quale soggetto principale l'autorità portuale come unico soggetto in grado di mettere a disposizione degli imprenditori gli spazi necessari attraverso gli strumenti dei PRP ed una corretta applicazione della VIA.

Più controverse sono apparse, nel corso dell'indagine conoscitiva, le questioni relative alla prospettata attribuzione alle previsioni del PRP di forza di variante degli strumenti urbanistici vigenti, seppur adottato previa intesa e con gli apporti degli enti locali e della regione interessata, ed alla possibilità di svincolare ogni manufatto da

realizzare in ambito portuale da ulteriori permessi e autorizzazioni stabilendo comunque tempi certi per le diverse fasi dell'iter di perfezionamento del PRP. Le perplessità in ordine a tale ultima questione hanno riguardato in particolare il fatto che in tal modo si estenderebbe il limite della proprietà circoscrizionale a zone di proprietà privata ed economica per i proprietari di tali aree così apportando una sostanziale modifica all'articolo 33 del codice della navigazione che ne disciplina la fattispecie la realizzabilità solo in caso di limitata estensione e di lieve valore delle aree soggette ad « esproprio ».

È stata inoltre prospettata la possibilità di prevedere che i progetti di opere di grande infrastrutturazione costituenti adeguamenti tecnico-funzionali di PRP approvati non vengano assoggettati alla procedura di VIA, come già indicato negli indirizzi espressi sulla materia dal consiglio superiore di LLPP. Al contempo, è stata prospettata, nel corso delle audizioni, la possibilità di delineare un doppio assetto, ovvero un assetto variabile dei piani regolatori, in cui la parte più propriamente portuale sia lasciata ad una decisione da parte delle autorità portuali mentre la parte che, invece, riguarda più direttamente il rapporto con i tessuti urbani e con le città sia realmente oggetto di una negoziazione che veda fortemente partecipare le amministrazioni locali e quelle degli enti territoriali.

Su tutti gli aspetti richiamati sono in corso di approfondimento e discussione varie soluzioni e proposte su cui occorrerà svolgere un'attenta riflessione con particolare riferimento alla necessità di una più precisa delimitazione e definizione della procedura per il raggiungimento dell'intesa nell'ambito delle procedure del PRP, tenendo conto del ruolo di sempre maggior rilievo svolto dagli enti locali in tale contesto. Al tempo stesso, occorrerà tenere conto anche di ipotesi che si propongono di valutare differenti soluzioni, individuando ad esempio meccanismi sulla base del modello del piano regolatore già predisposto dall'autorità portuale in virtù della sua autonomia pianificatoria, ovvero di fare riferimento al PRP come strumento di progetto attribuendogli quindi l'efficacia di uno strumento che poi diventa esecutivo, anche se in tal caso occorrerebbe poi definire le connesse questioni degli ampliamenti delle banchine e degli ammodernamenti in modo da individuare soluzioni affinché il PRP diventi poi autorizzativo.

Inoltre, per quanto concerne il delicato nodo dei rapporti tra ente territoriale ed ente di gestione, è stata sottolineata l'esigenza di affrontare tale aspetto in tutti i suoi profili, così da fare in modo che l'attività dell'autorità portuale sia correlata ad una fase di coinvolgimento a livello locale, in modo da porre un'attenzione prioritaria agli interessi ed ai riflessi sulla comunità locale in un rapporto che superi le conflittualità ma che sia posto in un'ottica di sinergia e di collaborazione nell'interesse del porto e dello sviluppo del territorio. È infatti sicuramente importante quanto emerso nel corso di talune audizioni in ordine alla necessità di raggiungere una forte ed organica integrazione tra porto e territorio, e quindi tra governo portuale ed ente territoriale locale per un migliore sviluppo del porto stesso e della realtà circostante.



È stata infine evidenziata l'esigenza di risolvere la questione relativa all'assegnazione delle concessioni con l'adozione di normative che, all'interno dei criteri fissati dalla legge, individuino le modalità ed i termini di attuazione della concessione e l'auspicio di una maggiore trasparenza per quanto riguarda la pubblicità sull'assegnazione delle aree e delle banchine.

Per quanto riguarda infine la questione della realizzazione delle opere portuali, com'è noto è in corso di definizione in sede giurisprudenziale la questione della imponibilità IVA per le opere realizzate in ambito portuale. Nel corso dell'indagine, al fine di superare la situazione di incertezza normativa che si è venuta a creare alla luce delle divergenti interpretazioni date dai competenti soggetti istituzionali, è stata prospettata la possibilità di introdurre una specifica norma interpretativa che, ai sensi e per gli effetti del comma 13 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 90 del 1990, convertito dalla legge 165 del 1990, equipari agli interventi di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione la realizzazione di opere e di impianti nuovi in porti già esistenti.

Dal punto di vista del governo del territorio, appare quindi quanto mai auspicabile individuare tutte le possibili forme di semplificazione delle procedure, accompagnate da certezze nei tempi, valorizzando al contempo la collaborazione, l'integrazione e la connessione tra i diversi ruoli istituzionali, amministrativi, economici e sociali che concorrono allo sviluppo ed alla vita del porto, al suo interno ed all'esterno.

### **9. La disciplina del lavoro portuale. I profili connessi alla specificità del settore ed alla diversa intensità dei traffici marittimi: l'IMA e il ruolo del *pool* di manodopera.**

Come previsto nel programma dell'indagine conoscitiva, una specifica attenzione è stata posta alle questioni inerenti la prestazione dei servizi portuali e la disciplina del lavoro, al fine di assicurare che siano garantiti adeguati *standard* di affidabilità ed efficienza delle prestazioni e delle maestranze ivi impiegate, garantendone la coerenza con la disciplina comunitaria in materia (*si veda al riguardo il paragrafo 2*).

La legge n. 84 del 1994 ha infatti fortemente innovato la disciplina e l'assetto del mercato, nella direzione di una maggiore liberalizzazione e privatizzazione dell'industria portuale, come richiesto dalla forte concorrenza degli altri porti europei e del contesto economico in continua evoluzione, ponendo così fine alla concentrazione dell'offerta del lavoro portuale da parte delle compagnie e dei gruppi portuali. Com'è noto, infatti, la legge n. 84 affronta specificamente gli aspetti connessi al lavoro portuale agli articoli 17 (Disciplina della fornitura del lavoro portuale temporaneo) e 23 (Disposizioni in materia di personale) prevedendo, tra l'altro, che vi siano determinati soggetti giuridici autorizzati alla fornitura di lavoro temporaneo in ambito portuale.

Dalle audizioni svolte, è quindi emersa una valutazione sostanzialmente positiva in ordine alla disciplina introdotta dalla legge n. 84, ferma restando la necessità — evidenziata e ribadita da più parti — di dare certezza normativa alla questione della corresponsione dell'indennità di mancato avviamento (IMA) in favore dei lavoratori flessibili. È stato infatti auspicato che, in questa sede, vengano affrontati i problemi irrisolti — quale in particolare quello dell'IMA — senza peraltro che questo comporti uno stravolgimento dell'impianto normativo delineato dalla legge n. 84.

Con riferimento alla questione dell'IMA, in particolare, è emersa la necessità di fare in modo che vi sia una corretta e completa applicazione delle previsioni legislative ed un rispetto delle regole da parte di tutti i soggetti coinvolti assicurando al tempo stesso le necessarie misure di flessibilità e di «apertura al mercato». Ciò tenendo sempre presente la specificità del lavoro portuale, anche alla luce delle recenti previsioni della legge n. 276 del 2003 (articolo 86, comma 5), cosiddetta «legge Biagi».

Per risolvere l'annosa questione dell'IMA, in particolare, è stata evidenziata la necessità di riprendere i lavori del «tavolo» di discussione avviato tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le organizzazioni sindacali con uno sforzo comune di tutte le parti interessate ed in modo da risolvere le situazioni critiche sul versante occupazionale che tuttora si registrano in taluni scali. Nel corso delle audizioni è stato infatti sottolineato come lo strumento previsto dal comma 15 dell'articolo 17 non sia di fatto utilizzabile per fronteggiare le situazioni di mancato avviamento del lavoro portuale, attesa la natura di per sé temporanea delle prestazioni lavorative fornite dal soggetto di cui all'articolo 17.

Sono state quindi prospettate diverse soluzioni tra cui, in particolare, la possibilità di prevedere l'IMA come una modulazione della Cassa integrazione guadagni (CIG) ovvero di stabilire, come avviene in alcuni porti europei, una stima delle giornate di mancato avviamento all'inizio dell'anno sulla base dei dati pregressi. Nel corso di talune audizioni, peraltro, è stato evidenziato il rischio che l'IMA possa reintrodurre situazioni di privilegio prospettando piuttosto l'opportunità di prevedere l'estensione al settore portuale della disciplina che regola il lavoro interinale, ovvero di porre l'IMA integralmente a carico dello Stato attraverso il riconoscimento istituzionale del ricorso alla CIG ovvero, ancora, di individuare altre forme di finanziamento di tali misure che provengano dai gettiti delle tasse portuali.

I profili più delicati e controversi attengono quindi alla necessità di definire una congrua ed adeguata disciplina normativa del mancato avviamento dei lavoratori flessibili riuscendo, in particolare, a coniugare le esigenze di tutela e sicurezza dei lavoratori, di equilibrio del bilancio dello Stato e di tutela della concorrenza rispetto agli altri paesi nel caso in cui, come avviene in altri porti, si facciano gravare tutti o alcuni dei maggiori oneri sulle imprese.

È stata quindi evidenziata, nel corso delle audizioni, la necessità di procedere effettivamente ed in tutte le realtà portuali all'applicazione delle previsioni relative al *pool* di manodopera, superando i ritardi finora registrati. Ciò in quanto tale misura è stata definita dalla

legge n. 84 proprio al fine di rispondere alle peculiari esigenze del lavoro portuale in cui, nei picchi di lavoro, è fisiologica l'esigenza di incrementare il personale e dove l'impresa non potrà di certo essere permanentemente autorizzata a coprire con personale proprio fabbisogni solo temporanei di manodopera. Per tali ragioni, quindi, è stato individuato, mutuandolo da altre esperienze europee, lo strumento del *pool* di manodopera cui l'impresa possa attingere secondo le regole e gli strumenti stabiliti comprese forme adeguate di tutela.

Risolvere quindi la questione della concreta applicazione delle previsioni dell'articolo 17 — tenendo conto delle peculiarità del lavoro portuale e della difficile applicazione allo stesso dell'istituto della CIG, per sua natura preventivabile e quindi difficilmente applicabile alla mutevolezza dei traffici marittimi e dei picchi di lavoro — è emersa come una delle maggiori questioni da affrontare per consentire un effettivo completamento del quadro normativo delineato dalla legge n. 84.

Da più parti è stata inoltre auspicata la piena applicazione della flessibilità operativa alle imprese portuali ai sensi degli articoli 16 e 18 della legge n. 84. In particolare, è stata evidenziata l'opportunità di non intervenire al fine di introdurre limitazioni all'utilizzo di tutti gli strumenti contrattuali volti ad assicurare maggiori forme di flessibilità del lavoro, recentemente introdotti dal precitato decreto legislativo n. 276 del 2003. Ciò anche alla luce del rapporto di tali disposizioni con quanto stabilito all'articolo 16 della legge n. 84 laddove si prevede che l'impresa portuale debba essere dotata di un organico alle proprie dirette dipendenze adeguato al programma operativo da svolgere senza indicare la forma di rapporto contrattuale con cui procedere all'assunzione di dipendenti.

Per quanto riguarda poi il ruolo svolto dai terminalisti, è stata evidenziata l'esigenza di poter provvedere ad una propria organizzazione (di mezzi e di personale) idonea a consentire lo svolgimento delle operazioni commerciali per le quali è stata ottenuta un'apposita licenza di impresa, ancorata alla concessione di un'area demaniale portuale, sottolineando come il *terminal* vada inteso come una realtà produttiva che offre servizi a terra. Per tali ragioni, nel corso delle audizioni è emerso come più che ai picchi di traffico occorrerebbe fare riferimento al concetto di flessibilità del lavoro, indispensabile per il terminalista, da articolare nell'arco temporale che va dal singolo turno a più mesi di lavoro così da poter integrare la propria organizzazione con soggetti strutturati — potendo utilizzare le imprese autorizzate dall'autorità portuale ai sensi dell'articolo 16 — ed utilizzare esclusivamente forza lavoro aggiuntiva, facendo riferimento alla manodopera temporanea dei *pool* o delle agenzie ai sensi dell'articolo 17. È stata quindi richiamata la novità delle previsioni dell'articolo 18, comma 7, della legge n. 172 del 2003 (legge sulla nautica da diporto) che «viene incontro alla domanda di flessibilità organizzativa da parte dei terminalisti prevedendo la possibilità per l'impresa concessionaria, ovvero per il terminalista, di appaltare ad altre imprese portuali autorizzate ai sensi dell'articolo 16 l'esercizio di talune attività comprese nel ciclo operativo». Con riferimento a tale norma, peraltro, è stata evidenziata da più parti l'esigenza di

chiarimenti nel senso di precisare maggiormente che tale appalto riguarda un segmento chiaramente identificabile e rilevante del ciclo in questione e non il ciclo completo delle operazioni portuali. Inoltre, per quanto riguarda l'organizzazione del lavoro all'interno dei porti è stata prospettata anche la possibilità di valutare la previsione di una deroga al fine di consentire ai terminalisti, laddove fosse tecnicamente possibile, di svolgere le proprie attività in maniera non strettamente connessa alle zone in concessione.

Bisogna tuttavia sottolineare che la deroga all'obbligo del concessionario ad operare nella zona demaniale ad esso assentita non rappresenta una questione tecnica ma è fondamento stesso del concetto di concessione che, senza tale obbligo, verrebbe meno.

Nel corso delle audizioni è stato quindi evidenziato come il sistema industriale valuta positivamente una modifica normativa volta a consentire il ricorso diretto, da parte delle imprese operanti in porto, alle società di lavoro interinale qualora l'Agenzia non fosse in grado di fornire la manodopera necessaria allo svolgimento del lavoro temporaneo.

Sono state inoltre richiamate la necessità e l'urgenza di provvedere all'adozione del decreto ministeriale di attuazione, previsto dal comma 5 dell'articolo 17, che disciplina l'istituzione ed il funzionamento dell'Agenzia che assicura la fornitura del lavoro portuale temporaneo nelle realtà in cui non sia stata individuata l'impresa secondo la procedura di cui al comma 2 per le imprese ex articolo 18. Al contempo è in attesa di definizione anche il regolamento per le imprese di cui all'articolo 18: l'adozione di entrambi gli atti è stata sollecitata con particolare vigore per consentire di disporre di un quadro completo ed efficiente delle procedure delineate dalla legge n. 84.

È stato quindi richiamato il ruolo che in tale ambito può essere svolto dalla previsione del contratto unico per le attività portuali. Solo da alcune parti e, in particolare, da parte del Comitato nazionale di coordinamento degli utenti e degli operatori portuali, è stata evidenziata l'esigenza di non intervenire per specificare l'unicità del contratto di cui al comma 13 evidenziando il fatto che lo stesso non può essere il contratto che si applica per legge ai lavoratori del *pool* e delle imprese. In ogni modo, con riguardo a tale questione è stato sottolineato, nel corso delle audizioni, come si sia in cerca — con il coinvolgimento di tutti i soggetti maggiormente interessati — di possibili soluzioni a seguito delle decisioni giurisprudenziali intervenute sulla materia. Com'è noto, infatti, il TAR ha rilevato come con il contratto collettivo di lavoro di cui all'articolo 17, comma 3, della legge n. 84 si possa regolare esclusivamente il lavoro portuale temporaneo, fornito dall'impresa autorizzata in ciascun porto, e non anche il rapporto di lavoro degli altri lavoratori dipendenti dalle imprese portuali private, così rivedendo il concetto di «unicità del contratto» per i porti. È stata tuttavia sottolineata l'importanza, nell'ambito di talune audizioni ed anche nel corso di ulteriori attività di sindacato ispettivo svolte dalla IX Commissione sulla materia, di considerare il ruolo che il contratto nazionale dei lavoratori portuali può svolgere quale riferimento normativo e retributivo di carattere unitario per regolare il rapporto dei dipendenti delle Autorità portuali

e delle imprese ex articolo 16, 17 e 18 della legge n. 84 del 1994. Ciò sia al fine di evitare che la concorrenza tra imprese operanti nello stesso mercato di riferimento avvenga a scapito dei lavoratori del settore scaricandosi quasi esclusivamente sul costo contrattuale del lavoro, sia per superare qualsiasi rischio di *dumping* sociale che potrebbe sorgere nei confronti dell'affidamento ad imprese autorizzate di segmenti del ciclo operativo da parte del terminalista qualora i dipendenti del committente e dell'appaltatore non risultassero destinatari di un medesimo contratto collettivo di lavoro.

Per quanto concerne il lavoro portuale va inoltre evidenziata la necessità di individuare soluzioni che assicurino che le imprese, pur tenendo conto delle esigenze di bilancio e promuovendo misure volte a rafforzare la competitività sul mercato, assicurino sempre una competizione fondata sulla qualità, in cui sia preservato un elevato livello di sicurezza ed il ricorso a personale certificato e qualificato, anche alla luce delle nuove competenze richieste per preservare un elevato livello di tutela della *security* nei porti.

Giova infine ricordare come lo stesso Vice Ministro Tassone, nel corso dell'audizione del 7 luglio 2005, ha ricordato in primo luogo come — per quanto riguarda le operazioni, i servizi portuali e il lavoro temporaneo — l'affidamento esclusivamente ad imprese private dello svolgimento delle operazioni nonché l'eliminazione del monopolio del lavoro in capo alle ex compagnie portuali abbiano costituito il cuore della riforma del 1994 e come, a dieci anni di distanza, siano peraltro rilevabili ancora dei punti di frizione che necessiterebbero di un definitivo aggiustamento, peraltro anche coerente con le sopravvenute novità di carattere generale in materia di organizzazione del lavoro. Per tali ragioni, il Vice Ministro ha evidenziato come una definitiva regolazione delle modalità di appalto di porzioni del ciclo operativo da parte delle imprese nonché delle modalità di retribuzione dei lavoratori interinali per i periodi di inattività condurrebbe alla chiusura di un cerchio che potrebbe garantire, nella necessaria pace sociale, ulteriori miglioramenti dell'economia portuale nazionale.

## **10. I servizi tecnico nautici.**

Ai sensi dell'articolo 16 della legge 84/1994, sono definite operazioni portuali il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale; sono definiti quindi servizi portuali quelli riferiti a prestazioni specialistiche, complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali.

I servizi ammessi sono individuati dalle autorità portuali, o, laddove non istituite, dalle autorità marittime.

Sull'espletamento delle operazioni portuali e dei servizi portuali, nonché sull'applicazione delle tariffe indicate da ciascuna impresa vigilano le autorità portuali o, laddove non istituite, le autorità marittime, riferendone periodicamente al Ministro dei trasporti.

L'esercizio delle attività sopradescritte, espletate per conto proprio o di terzi, è soggetto ad autorizzazione dell'autorità portuale o,

laddove non istituita, dell'autorità marittima. L'autorizzazione riguarda lo svolgimento di operazioni portuali previa verifica del possesso da parte del richiedente dei requisiti richiesti (vedi *infra*), oppure di uno o più servizi portuali, da individuare nell'autorizzazione stessa. Le imprese autorizzate devono essere iscritte in appositi registri distinti tenuti dall'autorità portuale, o laddove non istituita, dall'autorità marittima e sono soggette al pagamento di un canone annuo e al deposito di una cauzione determinati dalle medesime autorità.

Con decreto del Ministro dei trasporti devono essere determinati: i requisiti di carattere personale e tecnico-organizzativo, di capacità finanziaria, di professionalità tra i quali la presentazione di un programma operativo e la determinazione di un organico di lavoratori; i criteri, le modalità e i termini in ordine al rilascio, alla sospensione ed alla revoca dell'atto autorizzatorio, nonché ai relativi controlli; i parametri per definire i limiti minimi e massimi dei canoni annui e della cauzione in relazione alla durata ed alla specificità dell'autorizzazione, tenuti presenti il volume degli investimenti e le attività da espletare; i criteri inerenti il rilascio di autorizzazioni specifiche — che non concorrono nella determinazione del numero massimo di autorizzazioni del porto — per l'esercizio di operazioni portuali, da effettuarsi all'arrivo o alla partenza di navi dotate di propri mezzi meccanici e di proprio personale adeguato alle operazioni da svolgere, nonché per la determinazione di un corrispettivo e di idonea cauzione.

Le tariffe delle operazioni portuali sono rese pubbliche e devono essere comunicate — come ogni variazione successiva — dalle imprese autorizzate all'autorità portuale o, laddove non istituita, all'autorità marittima.

La durata dell'autorizzazione è rapportata al programma operativo proposto dall'impresa ovvero, qualora l'impresa autorizzata sia anche titolare di concessione, è identica a quella della concessione medesima; può essere rinnovata in relazione a nuovi programmi operativi o a seguito del rinnovo della concessione. L'autorità portuale o, laddove non istituita, l'autorità marittima sono tenute a verificare, con cadenza almeno annuale, il rispetto delle condizioni previste nel programma operativo.

Le autorizzazioni sono soggette ad un limite numerico in relazione alle esigenze di funzionalità del porto e del traffico, determinato dall'autorità portuale o, laddove non istituita, dall'autorità marittima, sentita la commissione consultiva locale.

Le autorità portuali o, laddove non istituite, le autorità marittime, devono pronunciarsi sulle richieste di autorizzazione entro novanta giorni dalla richiesta, decorsi i quali, in assenza di diniego motivato, la richiesta si intende accolta.

In occasione dell'audizione svoltasi il 7 luglio 2005, il Viceministro per le infrastrutture ed i trasporti si è soffermato anche sull'assetto dei servizi portuali e dei servizi tecnico-nautici, sottolineando che tale assetto, come disegnato dal codice della navigazione e dalla legge n. 84 del 1994, si è rivelato fino ad oggi complessivamente efficace e rispondente alle esigenze del settore. È noto che la materia è stata

oggetto di esame a livello comunitario, con l'obiettivo di conseguire l'effetto di una più spinta liberalizzazione ed apertura del mercato, con possibili effetti anche in termini di riduzione dei costi e conseguentemente di capacità competitiva del porto nel suo insieme.

Il progresso tecnologico che ha caratterizzato l'evoluzione della flotta e la stessa evoluzione delle strutture portuali ha introdotto elementi di innovazione di cui occorre tener debitamente conto, pur senza stravolgere l'impianto complessivo dei servizi offerti all'utenza in ciascuna realtà portuale.

Buona parte dei servizi in esame sono oggi regolamentati al fine di assicurare la tutela di alcuni interessi pubblici — prima di tutto la sicurezza della navigazione e delle strutture portuali — e di garantire l'efficienza dei porti stessi. Tenendo sullo sfondo questa fondamentale considerazione, occorre prendere atto che probabilmente sarà opportuno almeno un parziale adeguamento della relativa disciplina, al fine di conseguire ulteriori obiettivi di efficienza e competitività del sistema portuale nazionale. A titolo di esempio, è stato evidenziato come nel caso del pilotaggio, le moderne tecnologie consentono, in taluni casi ed in precise condizioni, una modalità semplificata di prestazione del servizio tramite collegamento VHF, opportunità oggi già permessa dall'attuale quadro normativo.

Al riguardo, essendo stato riattivato il dibattito in sede europea sulla direttiva concernente proprio i servizi portuali, il Governo ritiene opportuno ricondurre l'esame della problematica nel contesto di tale dibattito, essendo indispensabile un significativo ravvicinamento delle legislazioni europee, al fine di conseguire la più ampia omogeneità del quadro normativo in ambito europeo.

Per quanto riguarda le operazioni, i servizi portuali e il lavoro temporaneo, l'affidamento esclusivamente ad imprese private dello svolgimento delle operazioni nonché l'eliminazione del monopolio del lavoro in capo alle ex compagnie portuali hanno costituito il cuore della riforma del 1994 e — a giudizio del rappresentante del Governo — le ottime *performance* dei porti italiani in questi dieci anni danno conto della sostanziale riuscita di tale epocale trasformazione.

A dieci anni di distanza, sono peraltro rilevabili ancora dei punti di frizione che necessiterebbero di un definitivo aggiustamento, peraltro anche coerente con le sopravvenute novità di carattere generale in materia di organizzazione del lavoro. Al di là dunque degli interventi interpretativi operati dal Ministero e che pure hanno consentito consistenti passi in avanti, appare necessaria una definitiva regolazione delle modalità di appalto di porzioni del ciclo operativo da parte delle imprese nonché delle modalità di retribuzione dei lavoratori interinali per i periodi di inattività, anche al fine di favorire ulteriori miglioramenti dell'economia portuale nazionale.

Tra le ulteriori considerazioni emerse nel corso dell'indagine conoscitiva, si ricorda che il rappresentante di Fedepiloti (audito il 13 ottobre 2004) ha segnalato come nelle zone in cui il pilotaggio è obbligatorio non siano mai accaduti incidenti rilevanti. È stato altresì sottolineato l'interesse per tale servizio da parte di organismi di carattere europeo ed internazionale, nonché l'attenzione riservata dalla normativa comunitaria in itinere, considerato che questo è

ritenuto un servizio di *safety* e *security* il quale, insieme agli altri servizi, gioca un ruolo importante per la sicurezza e lo svolgimento del regolare traffico lungo le coste e nei porti.

In particolare con la normativa comunitaria *in itinere*, il cui obiettivo primario è di garantire nel trasporto marittimo l'assoluto rispetto degli standard di sicurezza, emerge la rilevanza di un'attività che, oltre ad essere un servizio per la manovra e per la sicurezza della nave e del porto, rappresenta anche un servizio « di vigilanza »: è infatti considerato uno strumento attraverso il quale l'autorità competente viene informata dei problemi che si possano riscontrare a bordo, consentendo quindi una sorta di preventiva valutazione per poi svolgere tutte le azioni previste sia nell'ambito del *Port State Control* sia in quello delle visite della *security*.

Il rappresentante dell'ANGOPI (audit sempre il 13 ottobre 2004) ha richiamato la discussione svolta in Parlamento sulla vicenda del traghetto Moby Prince, essendo emerso con evidenza, in quella sede, « l'utilità dei servizi tecnico-nautici per elevare gli standard di sicurezza della navigazione all'interno dei porti; si è definita la sicurezza marittima e portuale come un sistema da realizzare tanto a terra, quanto in mare, capovolgendo, quindi, la vecchia concezione indirizzata a considerarla un costo improprio, un accessorio, anziché una forma di investimento che offre garanzia di qualità al servizio ». Peraltro, è stato riconosciuto che il Parlamento ha sempre mantenuto salde queste posizioni, anche nelle successive occasioni, compresa la discussione sulla legge n. 84 del 1994 e successive modificazioni, non accogliendo mai l'introduzione di norme che potessero in qualche modo disarticolare l'unitarietà dei servizi in questione.

È stato poi segnalato che la sicurezza richiede un preciso ed adeguato modello organizzativo di erogazione dei servizi tecnico-nautici, la presenza di competenze che consentano di intervenire con idonei comportamenti ed appropriate tecniche per ridurre e delimitare i rischi relativi alla navigazione in porto e negli specchi acquei adiacenti e alla permanenza delle navi negli spazi portuali, prevenendo e mitigando gli effetti e le conseguenze degli incidenti e dei sinistri che comunque accadono. La sicurezza è quindi una ottimizzazione in sé, un valore irrinunciabile intrinsecamente legato alla stessa efficienza del porto.

La specificità del servizio comporta che non si possa scindere l'operatività richiesta dal vettore marittimo dall'attività pubblica, considerato il carattere universale, continuo e qualificato, a tutela degli interessi generali, dell'attività svolta.

Peraltro, va sottolineato che solo sulla base di grande esperienza e professionalità è possibile intervenire con la massima efficacia possibile in tutte le situazioni che potrebbero definirsi anomale ed in tutti i casi di emergenza. Il servizio pubblico richiede che i soggetti che prestano tali servizi siano in grado di svolgere ininterrottamente tutte le prestazioni che possono essere richieste dai vettori e quelle rese necessarie dalla presenza di navi in acque portuali.

Emerge dunque l'importanza dell'aspetto economico, caratterizzato da due fattori: il primo riguarda il contenimento dei costi immediati della nave; il secondo, l'esigenza di coprire le spese