



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 27 aprile 2016

NUMERO AFFARE 00435/2016

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Schema di decreto legislativo recante “Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84”;

LA COMMISSIONE SPECIALE

Vista la nota prot. 114/16/UL/P in data 25 febbraio 2016, acquisita al prot. 435/16 del 29 febbraio 2016, con la quale è stato trasmesso lo schema di decreto indicato in oggetto, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016, con unita relazione in pari data con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema in oggetto;

Considerato che nella adunanza straordinaria del 27 aprile 2016, presente anche il Presidente aggiunto Antonino Anastasi, la Commissione speciale ha esaminato gli atti e udito i relatori Consiglieri Fabio Franconiero e Paola Alba Aurora Puliatti;

PREMESSO:

1. Con lo schema di decreto legislativo in oggetto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri procede all'attuazione della delega di cui all'articolo 8, comma 1, lett. f) della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante *«Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»*, in materia di *«riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84»*.

2. La delega si inserisce nel più ampio disegno di “riorganizzazione dell'Amministrazione dello Stato”, che ricomprende la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali.

La delega, per quanto qui specificamente viene in rilievo, è circoscritta espressamente *«al numero, all'individuazione delle Autorità di sistema nonché alla governance, tenendo conto del ruolo delle regioni e degli enti locali e alla semplificazione e unificazione delle procedure doganali e amministrative in materia di porti»*.

3. Con parere interlocutorio del 22 marzo 2016, n. 767, questa Commissione speciale ha ritenuto opportuno acquisire, in via preventiva, il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni, ai sensi dell'art. 8, comma 5, della stessa legge delega, nonché informazioni sulle determinazioni assunte dal Governo a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale dell'11 dicembre 2015, n. 261.

4. In data 21 aprile 2016, è pervenuto il relativo adempimento, ossia il parere in data 31 marzo 2016 sullo schema di decreto in oggetto reso dalla Conferenza unificata, e l'intesa, in pari data, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul Piano

strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 agosto 2015, in adempimento della citata sentenza della Corte Costituzionale n. 261/ 2015.

Quest'ultima intesa è stata resa dalla Conferenza permanente tenendo anche conto del parere concernente lo schema di decreto in oggetto e della condivisione di proposte emendative col Governo.

5. Preliminarmente, la Commissione speciale osserva che nel corso dei lavori tecnici che hanno condotto al parere della Conferenza unificata, l'ANCI e l'UPI, pur esprimendo parere favorevole sul decreto, del quale hanno condiviso «*le finalità e l'impianto*», hanno consegnato due documenti e una serie di richieste emendative, in parte ritenute non accoglibili dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, confluiti negli allegati nn. 2 e 3 al parere reso dalla Conferenza unificata nella seduta del 31 marzo 2016.

In particolare, il Ministero ha espresso perplessità circa le richieste dell'ANCI di prevedere per la nomina dei Presidenti delle AdSP l'intesa con il Sindaco del Comune sede dell'Autorità e di integrare il Tavolo nazionale, pur manifestando la disponibilità a valutare la proposta.

5.1 Anche le Regioni e le Province autonome hanno espresso parere favorevole a condizione che siano accolti gli emendamenti contenuti nell'allegato 1 al parere, oltre che a condizione che sia assunto l'impegno di istituire un tavolo tecnico presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti volto all'individuazione di «*soluzioni normative*» su una serie di temi nevralgici di particolare interesse critico.

5.2 Nella stessa data del 31 marzo 2016, la Conferenza Stato-Regioni ha espresso parere favorevole anche sul Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 agosto 2015, allegando, a titolo collaborativo, alcune osservazioni propositive prodotte dalle Regioni firmatarie.

6. Lo schema di decreto si compone di 20 articoli e 1 allegato, che intervengono a modificare la legge 28 gennaio 1994, n. 84, il cui contenuto si sintetizza di seguito.

6.1 L'art. 1 modifica l'art. 1 della legge n. 84 del 1994, introducendo in fine al comma 1 il seguente periodo: *«la presente legge disciplina altresì i compiti e le funzioni delle autorità di sistema portuale (AdSP), degli uffici territoriali portuali e dell'autorità marittima»*.

6.2 L'art. 2 reca modifiche di carattere testuale all'art. 2 della l. 84/94, introducendo nella rubrica le AdSP e sostituendo al comma 2 alle *«autorità portuali»* le *«autorità di sistema portuale»*, mentre dopo il comma 2 inserisce il comma 2-bis, con cui introduce gli uffici territoriali portuali, di cui all'art. 6-bis.

6.3 L'art. 3 apporta modifiche di tipo testuale e di coordinamento all'art. 4 della l. 84/94, sulla classificazione dei porti.

6.4 L'art. 4 modifica l'art. 5 della l. 84/94 in tema di piano regolatore portuale, adeguando lo strumento e i procedimenti alla introduzione dell'Autorità di sistema portuale, e prevedendo misure di semplificazione.

6.5 L'art. 5 sostituisce l'art. 6 della legge n. 84:

- istituisce le 15 Autorità di sistema portuale (i porti che ne fanno parte sono specificati nell'Allegato A);
- ne indica la modalità di individuazione della sede, in conformità al regolamento UE n. 1315/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 e, in caso di due o più porti centrali, a scelta del ministro;
- specifica i compiti dell'Autorità, ne fornisce la definizione di *«ente pubblico non economico di rilevanza nazionale ad ordinamento speciale»* e ne precisa la normativa applicabile;
- individua le procedure di assunzione del personale;
- ne precisa la sottoposizione a poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero delle infrastrutture e trasporti;

- rinvia ad un nuovo regolamento per la gestione contabile e finanziaria;
- ribadisce il divieto di svolgimento di operazioni portuali e attività strettamente connesse, anche tramite la partecipazione a società;
- prevede il subentro alle autorità portuali cessate nella proprietà e nel possesso di beni e rapporti in corso.

6.6 L'art. 6 introduce nella legge n. 84 un articolo 6-*bis*, costituendo gli Uffici territoriali portuali, che l'AdSP ha potere di costituire presso ciascun porto già sede di autorità portuale, e a cui sono demandati compiti istruttori, di proposta e taluni compiti amministrativi propri con potere deliberativo.

6.7 Gli artt. 7 e 8 apportano modifiche agli artt. 7 e 8 della legge con riguardo agli organi dell'Autorità di sistema portuale.

6.8 L'art. 9 concerne la composizione del Comitato di gestione, subentrato al Comitato portuale.

6.9 L'art. 10 modifica la rubrica dell'art. 10 della legge e adotta gli opportuni adattamenti sistematici testuali, introducendo il Segretario Generale in luogo del sopprimendo Segretariato al quale, tra l'altro, attribuisce il compito di «*sovrintendere e coordinare le attività degli uffici territoriali portuali, di cui all'art. 6-bis della legge*».

6.10 L'art. 11 concerne il collegio dei revisori dei conti, di cui si intende rafforzare la professionalità e cui si affida un singolare potere di informazione su «*andamento e gestione*» dell'AdSP o su singole questioni, con facoltà di riferire al Ministro su eventuali irregolarità.

6.11 L'art. 12 introduce gli articoli 11-*bis* e 11-*ter*.

Il primo istituisce presso ogni AdSP un “*Tavolo di partenariato della risorsa mare*” con funzioni consultive di partenariato economico-sociale in ordine all'adozione del piano regolatore di sistema portuale, del piano operativo triennale, della determinazione dei livelli di servizi resi e alla tematica dell'organizzazione del lavoro in porto, al progetto di bilancio preventivo e consuntivo.

Presso i porti centrali già sedi di autorità portuali si prevede l'istituzione del “*Tavolo del Cluster marittimo*”.

L'art. 11-*ter* istituisce il “*Tavolo nazionale di coordinamento delle AdSP*” presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di armonizzare e coordinare le scelte strategiche a livello nazionale che riguardano i grandi investimenti infrastrutturali, le scelte di pianificazione urbanistica in ambito portuale, le strategie concessorie e le strategie di *marketing* e promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale.

Il tavolo è composto dai Presidenti delle AdSP ed è coordinato da un soggetto, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di comprovata esperienza e qualificazione professionale.

Viene fatto rinvio ad un regolamento, da adottarsi entro novanta giorni, per la disciplina delle attività del Tavolo di cui all'art. 11-*bis*, sulla base del codice europeo di condotta sul partenariato di cui al Regolamento delegato UE n. 240/2014.

6.12 L'art. 13 apporta modifiche di coordinamento testuale all'art. 12 della legge n. 84 e prevede che l'AdSP sia sottoposta non solo alla vigilanza ma anche all'indirizzo del Ministero delle infrastrutture e trasporti.

6.13 L'art. 14, con disposizioni di coordinamento testuale, modifica l'art. 14 della legge, prevedendo che l'autorità marittima provvede anche in ambito portuale alla vigilanza, controllo e sicurezza «*ai sensi della normativa vigente*».

6.14 L'art. 15 abroga l'art. 15 della legge n. 84, che disciplina le commissioni consultive.

6.15 L'art. 16 inserisce l'art. 15-*bis*, prevedendo che presso l'AdSP operi lo “*Sportello unico amministrativo*”, con “funzione unica di *front office* rispetto ai soggetti deputati ad operare in porto” per i tutti procedimenti amministrativi e autorizzatori che non riguardano attività commerciali e industriali.

6.16 L'art. 17 apporta mere modifiche di coordinamento testuale all'art.18 della legge.

6.17 L'art. 18 conferisce nuovi compiti allo “*Sportello unico doganale*”, attribuendo al Capo dell'Agenzia delle dogane anche funzioni di sportello unico per i controlli con competenze per gli adempimenti connessi all'entrata e uscita delle merci nel e dal territorio nazionale. Vengono previsti termini particolarmente stringenti per l'espletamento dei controlli.

6.18 L'art. 19 introduce una semplificazione in materia di arrivi e partenze delle navi che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2002/59/CE, che operano tra porti situati nel territorio doganale dell'Unione, eliminando così una disparità di trattamento rispetto ad altre modalità di trasporto all'interno dell'Unione, a discapito del traffico marittimo.

6.19 L'art. 20 prevede la clausola di invarianza e una disposizione transitoria che dispone la permanenza in carica degli organi già nominati fino all'insediamento dei nuovi organi, secondo quanto previsto dal decreto.

CONSIDERATO:

I –Rilievi di ordine generale

1. Gli obiettivi della riforma

1. La Commissione speciale esprime apprezzamento circa gli obiettivi della riforma, opportunamente contestualizzati dalla scheda di Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), redatta con completezza di metodo, da cui emerge come il disegno di riorganizzazione sia in linea con i principi ispiratori del più ampio disegno di riordino dell'amministrazione, al fine di perseguire lo scopo comune di potenziare l'efficienza, contenere la spesa e razionalizzare la *governance*.

Nel medio e lungo periodo, la riforma si propone di:

- a) intervenire sulla dimensione “monoscalo” degli organi di governo dei porti;
- b) superare l’eccessivo localismo attuale;
- c) realizzare maggiore interazione e integrazione con le aree logistiche del paese;
- d) esprimere maggiore capacità di coordinamento.

Nel breve periodo, dovrebbero essere disponibili effetti di semplificazione e snellimento degli adempimenti amministrativi connessi allo svolgimento delle attività portuali.

2. Il valore strategico della riforma e l'esigenza di misure ulteriori, 'normative' e 'non normative', in sede di attuazione

Sia dalle relazioni del Governo, che dai pareri acquisiti, emerge un chiaro quadro delle aspettative generalmente riposte nel buon funzionamento della riforma e nel raggiungimento dei suoi obiettivi strategici.

2.1 In particolare, la relazione di accompagnamento si segnala, molto positivamente, per un taglio volto non soltanto a chiarire il contenuto dei singoli articoli, ma anche a fornire la visione strategica e la *ratio* ‘non giuridica’ ma socio-economica e operativa dell’intervento.

Un dato sembra indiscusso: l’aspettativa del ruolo strategico della riforma per conferire snellezza e agilità all’attività pubblica dei porti e connetterla con il mondo economico, produttivo e sociale, con l’azione imprenditoriale dei privati e le istanze delle comunità locali.

Lo scopo è quello di fare del “Sistema Mare” il motore di uno sviluppo economico che crei valore a partire dalla posizione geografica dell’Italia, nel cuore del Mediterraneo, con le sue migliaia di chilometri di coste, così da rilanciare il ruolo di naturale protagonista del collegamento tra Oriente ed Europa, che peraltro ne ha caratterizzato la storia.

2.2 Questa Commissione speciale ritiene, dunque, di muovere le proprie considerazioni avendo di mira il confronto con le aspettative della riforma, consapevole di quella *«rinnovata visione dell'amministrazione pubblica, che il Consiglio di Stato sostiene e incoraggia»*, e che emerge anche in questo ambito specifico, secondo cui *«lo Stato è chiamato non solo a esercitare funzioni autoritative e gestionali, ma anche a promuovere crescita, sviluppo e competitività»* (cfr. il parere della Sezione per gli atti normativi di questo Consiglio n. 515 del 24 febbraio 2016, relativo al primo decreto attuativo della l. n. 124, in materia di trasparenza e accesso civico).

Pur nei limiti propri della funzione consultiva del Consiglio di Stato, deve annotarsi che la risposta che il decreto offre agli obiettivi e alle aspettative, stante l'oggetto della delega, appare necessaria ma circoscritta.

Il solo momento di “riorganizzazione” interna e l'introduzione di pur significative innovazioni nella *governance*, anche sul versante della “semplificazione”, ancorché importanti e condivisibili, non appaiono, da sole, sufficienti a ridare slancio economico al settore, come peraltro si ricava anche dalla scheda AIR.

Mentre, per un verso, è certo che il miglioramento organizzativo, specie se accompagnato dalla maggiore specializzazione e professionalità delle risorse umane, è condizione di efficienza ed efficacia per un'evoluzione nei risultati conseguibili, altrettanto certo è che gli obiettivi dichiarati della riforma esigono di non fermarsi ad una operazione di razionalizzazione meramente ‘interna’ all'apparato.

2.3 Le politiche prevalentemente incentrate su ‘micro-riforme’, come la semplificazione dei procedimenti e delle modalità di azione delle amministrazioni, si collocano a margine dell'opera di modernizzazione dell'amministrazione italiana. Non a caso, questo Consiglio di Stato (cfr. il citato parere n. 515 del 2016) ha positivamente rilevato come una delle caratteristiche più interessanti del disegno

riformatore di cui alla legge n. 124 del 2015 sia quella di affrontare la riforma dell'amministrazione pubblica come un 'tema unitario', anche se poi gli interventi si ripartiscono necessariamente nei singoli settori. Si è rilevato come l'intervento miri a reagire a un diffuso modo di intendere il proprio ruolo da parte di molte pubbliche amministrazioni: un'idea di separatezza di ciascuna amministrazione rispetto alle altre, con conseguente indifferenza per gli interessi curati dalle altre amministrazioni, se non la contrapposizione o la competizione. Si perde, così, il dovere per la parte pubblica di considerare le questioni dei cittadini come un problema unitario, ancorché interessato da più apparati amministrativi; si vanifica l'esigenza di presentarsi "al cittadino con una voce sola, coerente nel tempo".

La riforma di cui alla legge n. 124 appare quindi rilevante anche perché guarda all'esterno dell'apparato pubblico e mira a incidere sul rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, in una visione olistica che mette al centro il destinatario del servizio pubblico e non l'apparato che fornisce il servizio medesimo.

Inoltre, si è segnalata la necessità di una "visione nuova" della pubblica amministrazione, che si occupi – con strumenti moderni e multidisciplinari – di crescita e sviluppo e non più solo di apparati e gestione, che sia informatizzata e trasparente, che consideri l'impatto 'concreto' degli interventi sul comportamento dei cittadini, sulle imprese, sull'economia.

La Commissione speciale auspica allora che, per la piena realizzazione dei suoi scopi, anche la riforma del settore in esame si espanda a livello multidisciplinare e venga affiancata, in tempi brevi, in sedi normative ulteriori, così come suggerito dalle Regioni, da iniziative sui temi, in parte, già delineati chiaramente dalla Conferenza Stato-Regioni e sicuramente ampliabili attraverso un confronto permanente; in parte, su temi oggetto di altre riforme attualmente in itinere ed all'evidenza collegate (vedi, ad es., la riforma degli interporti).

2.4 Come nel parere n. 515 del 2016, inoltre, la Commissione speciale sottolinea l'importanza che il Governo curi anche l'ulteriore fase attuativa della riforma, attraverso adeguate iniziative sia 'normative' (i cd. decreti correttivi), ma anche (e soprattutto) 'non normative' di formazione, di comunicazione istituzionale, di informatizzazione, di monitoraggio delle prassi, insomma di 'manutenzione' costante del funzionamento della riforma, elementi altrettanto importanti per la sua piena realizzazione.

Queste misure appaiono ancor più importanti nel caso di specie, allo scopo di evitare che la riforma possa tradursi solamente nella lieve riduzione del numero dei vertici territoriali di governo dei porti, nella introduzione di centri di potere intermedi, nell'istituzione di "tavoli" di coordinamento a livello locale e nazionale, senza però permeare tutta la riforma di una visione strategica di rilancio della portualità, sulla base della pianificazione nazionale e di necessaria apertura al mondo della logistica e dell'intermodalità.

È convinzione del Consiglio di Stato che il superamento della fase di 'crisi' attuale necessiti della visione di una pubblica amministrazione che sia in grado di attrarre capitali privati di investimento e di utilizzare sinergie di competenze, e a tal fine tenga conto dell'apporto costruttivo degli operatori economici, dei lavoratori del settore e degli utenti dei servizi, valorizzando punti di 'audizione' all'interno delle istituzioni, unica garanzia di reale 'servizio' dell'apparato rispetto ai bisogni della società, nonché garanzia di 'modernizzazione permanente' dell'apparato pubblico.

Sotto questa visione di più ampio respiro, il Consiglio valuta in modo particolarmente positivo l'introduzione nello schema di decreto del "Tavolo di partenariato della risorsa mare" (art. 11-*bis*), del "Tavolo del *Cluster* Marittimo" (sebbene dai contorni incerti), purché ne sia definito con maggiore compiutezza il ruolo di organo di consultazione per le decisioni di competenza delle AdSP

(rinviando al riguardo ai rilievi svolti con riguardo alla disposizione dello schema di decreto).

Segnala, inoltre, l'opportunità che anche il "Tavolo nazionale di coordinamento" (art. 11-*ter*) sia concepito come strumento di consultazione e di raccordo, anche solo in forma di audizione, con altri soggetti come, ad esempio, i rappresentanti dei gestori delle infrastrutture stradali e ferroviarie e dei connessi servizi di trasporto, le associazioni di categoria, le associazioni degli utenti.

2.5 Le Regioni, in effetti, nell'esprimere adesione condizionata allo schema di decreto, hanno già indicato alcuni temi cruciali di intervento, che la Commissione speciale ritiene pertinenti, quali:

- a) l'istituzione sul territorio nazionale di ambiti logistici di area vasta, che coinvolgano soggetti pubblici e privati e, in particolare, i gestori delle altre infrastrutture, ferroviarie stradali, aeroportuali;
- b) la possibilità di estendere alle aree retroportuali i regimi fiscali e doganali applicati ai porti;
- c) l'intervento ulteriore sulle norme concernenti il dragaggio.

L'esigenza di adottare tali misure di completamento della riforma appare pienamente condivisibile e funzionale all'effettivo raggiungimento degli stessi obiettivi che lo schema si propone.

Sulla possibilità, invece, parimenti avanzata dalle Regioni, di regolamentazione delle AdSP sotto forma di S.p.A. pubbliche partecipate, questo Consiglio esprime perplessità, trattandosi in sostanza di adottare un modello difforme rispetto a quello testé introdotto con il decreto in esame, che ripercorre percorsi consolidatisi anche in giurisprudenza, mentre si dubita che il modello societario possa presentare effettivi maggiori vantaggi in termini di efficienza e qualità dell'azione amministrativa per funzioni come quelle in esame, anche alla stregua delle

controindicazioni che, negli ultimi anni, sono state in concreto sollevate nei confronti delle società pubbliche (cfr., sul punto il parere di questo Consiglio di Stato n. 968 del 21 aprile 2016).

Sebbene l'efficienza del modello di *governance* che il decreto in esame intende introdurre andrà sicuramente verificata nella fase attuativa, tuttavia, nel disegno attuale di una generale "razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza", di cui la stessa legge delega è portatrice (cfr. art. 18, lett. b), l. 124 del 2015), si dubita circa la compatibilità e l'utilità di adottare la forma giuridica della società partecipata, avuto riguardo agli interessi pubblici in gioco nel settore specifico, nella generale considerazione che l'attività delle Autorità non è riconducibile nell'ambito dell'attività di impresa, dovendo necessariamente svolgersi nel rispetto degli obblighi di servizio a tutela degli utenti e, pertanto, in questo contesto, appare essenziale il momento delle regolazione pubblica e, comunque, l'ineliminabile stringente incidenza del socio pubblico nella *governance* societaria (cfr. ancora il citato parere n. 968 del 2016, par. 6).

3. Considerazioni sugli obiettivi generali di riorganizzazione e di semplificazione

L'Amministrazione sottolinea più volte l'importanza che lo schema di decreto legislativo riveste per l'economia nazionale e per il rilancio della competitività dei porti italiani, nel rispetto dei criteri indicati dall'Unione Europea.

A questo scopo, il provvedimento normativo si propone due obiettivi fondamentali:

- 1) riorganizzare la struttura;
- 2) semplificare l'azione amministrativa.

3.1 Per il primo profilo, questo Consiglio di Stato condivide l'obiettivo strategico fondamentale rappresentato dal superamento di una realtà dei porti italiani

“frammentata e disarticolata”, facendo leva sulla ricchezza di infrastrutture portuali nazionali, mediante l'accorpamento dei 54 porti esistenti (24 governati da Autorità Portuali e 38 amministrati da Autorità Marittime o dalle Regioni) in 15 Autorità di Sistema Portuale.

Le nuove Autorità, come si legge nella relazione, dovrebbero rappresentare la risposta, in termini organizzativi, ad una evoluzione del contesto internazionale negli ultimi dieci anni, caratterizzata da due fenomeni complessi: la globalizzazione del traffico delle merci e il c.d. “gigantismo navale”, la nascita di grandi porti a Sud Est dell'Italia e l'accresciuta competitività dei porti del nord Europa.

Per far fronte ai due fenomeni opportunamente si sceglie l'opzione che le piccole dimensioni portuali italiane sviluppino “sistema”, anziché competizione.

Ne consegue un nuovo modello di *governance*, condivisibile nel suo impianto generale, che, ad avviso di questa Commissione speciale, ha i suoi punti di forza:

- innanzitutto, nell'istituzione stessa delle Autorità di Sistema Portuale, in numero più limitato (15) rispetto alle Autorità attuali (24), e nel conferimento a esse anche di funzioni di raccordo nei confronti di tutte le amministrazioni aventi competenza sulle attività in ambito portuale (art. 5) e di avvalimento, nell'esercizio delle fondamentali funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle operazioni e dei servizi portuali, anche degli uffici territoriali portuali (art. 6), su cui v. *infra*;
- nella più dettagliata disciplina del Piano regolatore di sistema portuale e nella semplificazione delle varianti di valore meramente tecnico-funzionali (art. 4);
- nella “rivisitazione” della struttura organizzativa facente capo all'Autorità di Sistema portuale (artt. 7 e 8);
- nella più ristretta composizione del Comitato di gestione, di cui fa parte però un rappresentante dell'autorità marittima, con diritto di voto su materie di sua competenza (art. 9);

- nell'attribuzione all'autorità marittima di una generale "attività di vigilanza, controllo e sicurezza in ambito portuale" (art. 14, lett. a);
- nella implementazione di competenze dello sportello unico doganale e dei controlli (art. 18).

3.2 La Commissione speciale avverte, nondimeno, la necessità di segnalare il rischio che la pur evidente razionalizzazione possa essere inficiata da 'duplicazioni' di centri decisionali, con conseguente inattendibilità anche delle previsioni di "invarianza di costi", laddove, ad esempio, è prevista l'istituzione degli Uffici territoriali da parte delle Autorità di Sistema che, di fatto, potrebbe risolversi nel mantenimento dell'attuale stato di 'frammentazione' degli stessi centri decisionali.

Il Consiglio di Stato auspica, a tal proposito, un supplemento di valutazione e una riconsiderazione delle scelte operate dall'art. 6, potendosi all'uopo utilmente considerare il ricorso al modello della delega di potere.

Per quanto riguarda, invece la composizione del Comitato di Gestione va segnalato un eccessivo sbilanciamento in favore della componente designata dagli enti territoriali, mentre vengono meno le componenti socio-produttive che entravano nella composizione del Comitato Portuale.

La soluzione prescelta, se per un verso rappresenta un rimedio alla difficile composizione degli interessi e strumento di migliore governabilità, per altro si espone alla critica di ridurre troppo sensibilmente l'apporto della base socio-economica alle scelte amministrative, facendo prevalere nuovamente un approccio 'di apparato' rispetto a un approccio *problem- e consumer-oriented*.

Laddove si optasse per il mantenimento di questa scelta, diventerebbe allora essenziale definire con maggiore chiarezza il ruolo partecipativo del "*Tavolo di partenariato della risorsa mare*" di cui all'art. 11-*bis*, introdotto dalla riforma (al cui esame si rinvia *infra*, per i rilievi più puntuali)

3.3 Il secondo obiettivo, legato strettamente al primo, comporta la semplificazione degli adempimenti amministrativi connessi alle attività portuali ed è sicuramente agevolato dalla riforma organizzativa di concentrazione delle competenze in un minor numero di soggetti dotati di potere decisionale e di gestione e dalla complessiva riorganizzazione delle strutture.

Nello specifico, poi, la semplificazione si concretizza opportunamente nell'istituzione dello Sportello unico amministrativo per tutti i procedimenti "amministrativi e autorizzativi", ad esclusione di quelli che riguardano attività commerciali ed industriali in porto (art. 16) e nella semplificazione delle formalità di arrivo e partenza delle navi (art. 19).

Anche in questo caso, si torna a segnalare l'esigenza che la semplificazione non sia solo prevista *ex ante*, nella normativa, ma sia verificata *ex post* nella pratica – avvalendosi appieno di tutti gli strumenti già oggi presenti nell'ordinamento (anche se utilizzati scarsamente e poco efficacemente), quali la VIR di cui al d.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212, di attuazione dell'art. 14 della l. 28 novembre 2005, n. 244 – e adottando misure correttive in caso di mancato raggiungimento dell'effetto semplificatorio previsto.

II – *Rilievi sull'articolato*

Passando alla specifica disamina dell'articolato, la Commissione speciale osserva quanto segue.

Articolo 3 (Modifiche all'articolo 4 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)

4. La disposizione in esame adegua le definizioni contenute nell'art. 4 della legge ordinamentale del 1994 («*classificazione dei porti*») alle modifiche introdotte con lo schema di decreto.

Con specifico riguardo ai porti aventi funzione di «*servizio passeggeri*» (art. 4, comma 3, lett. c), della legge n. 84 del 1994), lo schema di decreto legislativo prevede l'aggiunta della nozione di «*crocieristi*». Quest'ultimo termine è tuttavia, nell'attuale contesto, atecnico e non apporta alcun concreto significato aggiuntivo alla definizione vigente, la quale già si correla al contratto di trasporto di persone previsto e disciplinato dal codice della navigazione di cui al r.d. 30 marzo 1942, n. 327 (art. 396 e ss.) e dalle convenzioni internazionali in materia. Si suggerisce, pertanto, la sua soppressione, o al più l'inserimento, dopo le parole: «*servizio passeggeri*», dell'inciso «*, ivi compresi i crocieristi*».

Articolo 4 (Modifiche all'articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)

5. Con le modifiche introdotte dalla disposizione in esame (comma 1) all'art. 5 della legge di ordinamento portuale vengono ridefiniti gli strumenti di programmazione dell'attività di gestione dei porti sulla base della riorganizzazione attuata con la riforma. In particolare, in coerenza con l'introduzione delle nuove Autorità di sistema portuale si introduce per i porti inclusi nella circoscrizione di ciascuna di queste il piano di sistema portuale, mentre per i porti di rilevanza economica regionale ed interregionale ex art. 4 l. n. 84 del 1994 (categoria II, classe III) viene confermato lo strumento consistente nel piano regolatore portuale. La norma si colloca quindi nella condivisibile direzione intrapresa dal Governo, di razionalizzazione della *governance* dell'infrastruttura portuale in funzione di una sua ottimale utilizzazione per finalità di rilancio dell'economia, secondo quanto rappresentato nell'analisi di impatto della regolamentazione allegata alla richiesta di parere.

5.1 Sul piano formale, si segnala che nella rubrica dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, come riformulata dalla norma dello schema di decreto in esame, il

riferimento finale al «*piano regolatore*» deve essere specificato in coerenza con la definizione contenuta nel corpo della norma con l'aggettivo «*portuale*».

5.2 Inoltre, il riferimento al meccanismo di superamento del dissenso espresso nella conferenza di servizi attualmente previsto dall'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990, ed in particolare il comma 3 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, come modificato dal decreto in esame, concernente la fase di approvazione del piano regolatore di sistema portuale, deve essere coordinato con la riforma dell'istituto di prossima approvazione (per la quale questo Consiglio di Stato ha reso le sue osservazioni con il parere n. 890 del 7 aprile 2016).

5.3 Con riguardo specifico agli aspetti procedurali degli strumenti programmatori, si segnala l'opportunità di mantenere in capo all'autorità marittima la competenza per l'adozione del piano regolatore portuale (art. 5, comma 3-*bis*, l. n. 84 del 1994, come riformulata dal decreto), anziché concentrare la stessa presso le Regioni, già competenti per l'approvazione, come invece proposto dalla Conferenza unificata nel parere sullo schema di decreto.

L'esigenza, ivi rappresentata, che il piano regolatore portuale sia conforme agli strumenti regionali di governo del territorio è infatti già assicurata dal poc'anzi ricordato potere di approvazione del piano regolatore portuale. Per contro, la concentrazione di competenze suggerita dalle Regioni appare incoerente con le caratteristiche ed i contenuti della funzione pianificatoria in ambito portuale. Questa è infatti incentrata sulla disciplina e regolazione dei comportamenti degli operatori del settore nell'utilizzo di un'infrastruttura avente specifica vocazione economica, nella quale sono fortemente compenetrati profili di interesse pubblico generale, relativi al controllo dei traffici commerciali e di sicurezza della navigazione e degli addetti alle operazioni portuali.

In particolare, i contenuti dei piani portuali coinvolgono una molteplicità di aspetti afferenti ad un ampio spettro di discipline tecnico-specialistiche (a titolo meramente esemplificativo: tendenze evolutive dei trasporti marittimi e delle costruzioni navali; aspetti meteomarini e relativi alla navigazione; ingegneria idraulica; ingegneria marittima, portuale e costiera; ingegneria strutturale; ingegneria dei trasporti e logistica macroeconomia), tali da rendere imprescindibile l'apporto dell'amministrazione marittima, previsto dalla vigente legislazione e confermato dal Governo nello schema di decreto legislativo in esame.

5.4 In linea con quanto segnalato dall'ANCI nel parere reso sullo schema di decreto in esame appare, invece, opportuno assicurare tempi certi al procedimento di approvazione degli strumenti di programmazione previsti dalla norma in esame, attraverso la previsione – nel corpo del comma 4, dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994 – di un termine per l'approvazione del piano dopo la conclusione della procedura di valutazione ambientale richiesta in base alla vigente normativa.

5.5 La norma in esame aggiunge, tra l'altro, alcuni periodi finali al comma 5 dell'art. 4 della legge n. 84 del 1994 (e non già un singolo periodo, come invece previsto nello schema di decreto), relativo alle varianti al piano regolatore di sistema portuale.

Per le varianti che costituiscono adeguamenti tecnico-funzionali e non alterano in modo sostanziale la struttura del piano approvato è previsto un procedimento semplificato, che si esaurisce con l'adozione del comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale previa la necessaria acquisizione della dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da parte del Comune o dei Comuni interessati.

È, inoltre, previsto il parere dei Comitati tecnico-amministrativi dei competenti Provveditorati alle Opere pubbliche o del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ma non viene indicato il criterio di ripartizione delle competenze tra i detti organi. Appare alla Commissione speciale opportuno che, in sede di approvazione definitiva del decreto, siano introdotte nel testo nella norma le necessarie specificazioni.

5.6 La disposizione in esame dello schema di decreto inserisce, all'art. 5 della l. n. 84 del 1994, un comma 5-*bis*, il quale rinvia alla normativa vigente per l'esecuzione di opere nei porti da parte dell'Autorità di sistema e dei privati.

A fini di coordinamento formale sarebbe comunque necessario introdurre una clausola di salvezza per le operazioni di dragaggio, per le quali l'art. 5-*bis* della legge n. 84 del 1994 contiene un'apposita disciplina, fino al 2012 inserita nel corpo dell'art. 5, le cui norme tecniche attuative sono in fase di definitiva adozione.

Opportuno, in proposito, l'emendamento V proposto dalle Regioni, di coordinamento tecnico-formale, volto all'abrogazione del comma 7 del detto art. 5-*bis*, in tema di disciplina del procedimento di adozione del piano regolatore portuale.

Sempre dal punto di vista del coordinamento, il riferimento alle opere da parte di privati, per la cui autorizzazione si introduce l'istituto della conferenza di servizi, andrebbe meglio definito, dal momento che la legislazione nazionale in materia prevede opere pubbliche realizzate a spese del privato (art. 20 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante il nuovo codice dei contratti pubblici).

Si segnala, inoltre, l'esistenza di un refuso laddove viene operato riferimento alle opere connesse, e non già «*connessi*», come recita lo schema di decreto, agli impianti e infrastrutture energetiche.

5.7 Il comma 2 dell'art. 4 dello schema di decreto in esame reca, infine, norme transitorie relative ai piani regolatori portuali vigenti e ai relativi adeguamenti tecnico funzionali.

A quest'ultimo riguardo, si ribadisce l'opportunità di specificare la ripartizione di competenza nel rendere il relativo parere tra i Comitati tecnico – amministrativi dei competenti Provveditorati alle opere pubbliche o del Consiglio superiore dei lavori pubblici, già evidenziata con riguardo alla disciplina a regime.

Articolo 5 (Modifiche all'articolo 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)

6.1 Attuando il disegno ispiratore della riforma, il comma 1 della disposizione in esame istituisce le 15 «*Autorità di Sistema Portuale*». Queste vengono poste al vertice di un sistema comprendente nella maggior parte dei casi più porti, indicati nell'allegato A al decreto legislativo, al fine di superare la dimensione “monoscalo” caratterizzante la legge ordinamentale del 1994 e così di porsi nella prospettiva delle reti di trasporto transeuropee di cui al regolamento UE n. 1315/2013.

6.1.1. Al riguardo, nel menzionato parere la Conferenza unificata ha proposto di introdurre un meccanismo di rinvio fino a 36 mesi dell'entrata a regime della riforma su richiesta delle Regioni, nonché di rendere possibile, su proposta regionale, l'inserimento di un porto di interesse regionale presso un'Autorità di sistema o lo spostamento di un porto già inserito presso altra Autorità.

La Commissione segnala sul punto che tale modifica, che introduce una deroga così rilevante alla *ratio* riorganizzatrice della riforma (senza peraltro addurre ragioni oggettive che possano giustificarla), potrebbe vanificare il raggiungimento degli obiettivi con essa perseguiti, attraverso l'introduzione di un regime transitorio di non trascurabile durata, nel quale le neo-istituite Autorità di settore portuale dovrebbero coesistere con le vecchie Autorità portuali.

Inoltre, si ritiene giuridicamente inadeguata la soluzione di demandare il rinvio dell'attuazione della riforma ad una fonte non normativa quale il decreto del presidente del Consiglio dei Ministri previsto nella proposta della Conferenza, tenuto conto della sua incidenza su previsioni di carattere normativo primario.

6.1.2. Dall'altro lato, nel rinviare alle considerazioni di carattere generale espresse nel presente parere, la Commissione speciale rappresenta la necessità che ai fini dell'effettivo conseguimento degli obiettivi della riforma, esplicitati dal Governo nella relazione tecnico-finanziaria e nell'AIR, la riorganizzazione delle autorità portuali sulla base di un sistema integrato di più porti non si limiti a un mero accorpamento 'aritmetico' di enti di governo, ma si coniughi con una visione strategica di integrazione tra il settore portuale e quello della logistica, e con l'attribuzione dei necessari strumenti operativi e risorse.

Allo stato, in questa prospettiva è comunque valutabile con favore il rafforzamento dei poteri delle Autorità di sistema portuale, con la nuova elencazione e definizione recata dall'art. 6, comma 4, l. n. 84 del 1994, come modificato dalla disposizione in esame dello schema di decreto legislativo, che si raccomanda di non affievolire con deroghe rispetto al testo originario.

6.2. Venendo al dettaglio delle singole novità apportate con la disposizione in esame all'art. 6 l. n. 84 del 1994, si evidenzia in primo luogo che, con scelta di segno opposto rispetto al testo vigente, attraverso la riformulazione del comma 5 si rendono espressamente applicabili alle neo-istituite Autorità di sistema portuale le disposizioni della legge c.d. sul parastato, 20 marzo 1975, n. 70 e del testo unico sul pubblico impiego, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, «*in quanto compatibili*» (il comma 2 dell'art. 6 attualmente vigente esclude infatti l'applicabilità alle autorità portuali della legge sul parastato e del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, allora vigente, ed oggi confluito nel citato testo unico sul pubblico impiego).

6.2.1 La Commissione speciale osserva al riguardo che le ragioni di questa opzione normativa non emergono né dal contesto della riforma, né tanto meno dai documenti accompagnatori trasmessi dal Governo. Del pari, non sono chiari la portata e i limiti che a questo richiamo integrale a testi di legge conseguono, in virtù della clausola di compatibilità sopra richiamata.

6.2.2 Un ulteriore fattore di incertezza sul punto è ravvisabile nella sostanziale conferma dell'art. 10, comma 6, della legge n. 84 del 1994, concernente il «*Segretariato generale*» delle autorità portuali (che con il decreto legislativo in esame diventerà «*Segretario generale*» delle autorità di sistema portuale), il quale viene inciso dal decreto in esame con modifiche di mero coordinamento formale.

È quindi destinata a rimanere nel corpo della legge ordinamentale la qualificazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle autorità portuali come rapporto «*di diritto privato*», soggetto alle «*disposizioni del codice civile libro V - titolo I - capi II e III, titolo II - capo I*» - in sostanza: al solo titolo II, capo I, relativo al rapporto di lavoro privato, data la soppressione dell'ordinamento corporativo - ed alle altre «*leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa*».

Dal complesso di questi richiami sembra dunque profilarsi un'antinomia non risolvibile sul piano interpretativo.

Infatti, da un lato permane la qualificazione tout court privatistica del rapporto lavorativo presso le autorità portuali, ma dall'altro lato sembrerebbe introdursi il regime “spurio” attualmente vigente per il rapporto di lavoro “privatizzato” alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che in base all'art. 2, comma 2, t.u. n. 165 del 2001 è caratterizzato dalla coesistenza di fonti regolatorie di natura privatistica e disposizioni di legge o atti dell'amministrazione di carattere autoritativo. Inoltre, la disciplina di stampo pubblicistico è invece specificamente richiamata per le modalità di reclutamento del personale dipendente, dirigenziale e

non dirigenziale, attraverso il richiamo puntuale all'art. 35 del testo unico di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 (comma 6 dell'art. 6, l. n. 84 del 1994).

È pertanto opportuno che, in sede di approvazione del decreto, sia effettuato un approfondimento sul punto e la materia sia quindi disciplinata con regole coerenti, se del caso inserite nel corpo di un'unica disposizione, in modo che sia chiaramente ricostruibile la natura giuridica del rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Autorità di sistema portuale e la conseguente disciplina applicabile.

6.3 Di seguito, il comma 8 del novellato art. 6 l. n. 84 del 1994 statuisce che l'attività delle neo-istituite Autorità di sistema portuale è disciplinata dalla medesima legge, dalle «*fonti in essa richiamate*» ed dalle «*norme regolamentari emanate nell'esercizio della propria autonomia*» (quest'ultima riconosciuta alle autorità dal precedente comma 5 del medesimo art. 6).

6.3.1 La norma appare priva di reale contenuto precettivo, pertanto inutile, e conseguentemente da espungere in sede di approvazione definitiva dal testo del decreto. Infatti, la soggezione delle Autorità alla legge ed alle norme in base ad essa emanate si fonda, come per ogni altro soggetto inserito nell'organizzazione amministrativa nazionale, su basi oggettive, e cioè presupposti previsti dalle stesse norme di legge, senza necessità di apposite specificazioni.

6.3.2 Non risulta invece chiaro il riferimento operato dalla disposizione in esame alle norme regolamentari emanate dalle medesime Autorità. Come sopra accennato, la previsione si correla allo statuto di autonomia riconosciuto dal comma 5, a tenore del quale l'Autorità di sistema portuale «*è dotata di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria*» (laddove l'attuale art. 6, comma 2, l. n. 84 del 1994 si limita a prevedere l'autonomia amministrativa, di bilancio e finanziaria delle autorità portuali).

Lo schema di decreto legislativo opera poi due richiami ad una specifica tipologia di regolamento. Si tratta del regolamento per la gestione contabile e finanziaria, che in base al comma 9 dell'art. 6, come modificato dalla disposizione del decreto in esame, ciascuna Autorità di sistema portuale dovrà adottare, per la successiva approvazione da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (in linea con quanto attualmente previsto dal comma 3 della medesima disposizione), definito poi dal successivo art. 9, comma 4, lett. d), regolamento «*di amministrazione e contabilità*».

Il riconoscimento di autonomia regolamentare deve pertanto essere rettamente limitato al solo regolamento interno in questione.

Le Autorità di governo dei porti non sono, infatti, titolari in base alla legge del 1994 del potere di emanare regolamenti aventi rilevanza per l'ordinamento giuridico e dunque applicabili ai rapporti intersoggettivi.

In base a questa considerazione si palesa dunque la necessità di espungere anche il riferimento in esame all'autonomia regolamentare delle Autorità di sistema portuale, introdotto dal decreto legislativo con la riformulazione dell'art. 6, comma 5, l. n. 84 del 1994.

6.4 Il comma 11 dell'art. 6 della legge di ordinamento dei porti, come riformulato dalla disposizione del decreto legislativo in esame, ribadisce il principio secondo cui l'esercizio delle attività economiche, di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni e di fornitura dei servizi di interesse generale (identificate nel decreto del ministro dei trasporti e della navigazione 14 novembre 1994) sono affidate dalle autorità di governo in concessione nel rispetto degli obblighi di evidenza pubblica.

Al fine di dissipare ogni dubbio sulla portata della regola, sarebbe comunque opportuno specificarne la formulazione attraverso il richiamo al codice di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

6.5 Lo schema di decreto legislativo conferma il principio della separazione tra attività di gestione dell'infrastruttura portuale e attività economiche di interesse portuale, attraverso il divieto per le autorità di governo di svolgere direttamente o tramite società partecipate *«operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse»* (art. 6, comma 12, l. n. 84 del 1994).

Rispetto al vigente comma 6 della legge del 1994 l'impostazione 'separatista' viene rafforzata, non essendo riprodotta la possibilità, attualmente prevista, di costituire o partecipare a società incaricate dello svolgimento di attività accessorie o strumentali a quelle istituzionali, ivi comprese le funzioni di promozione economica e dello sviluppo dei porti e delle attività imprenditoriali in esso svolte (*«promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche»*).

6.5.1 Deve, peraltro, segnalarsi che il secondo periodo del novellato comma 12 in esame presenta alcune ambiguità suscettibili di vanificare l'obiettivo perseguito dal Governo.

Si prevede, infatti, che l'Autorità di sistema portuale possa fare ricorso agli istituti disciplinati dalla legge generale sul procedimento amministrativo, n. 241 del 1990, per disciplinare insieme alle altre amministrazioni pubbliche titolari di funzioni in materia portuale *«lo svolgimento di attività e servizi di interesse comune e utili per il più efficace compimento delle funzioni attribuite»*, compresa *«l'assunzione di partecipazioni in iniziative pubbliche»*.

La Commissione osserva innanzitutto che non è chiaro se il riferimento agli istituti previsti dalla legge n. 241 del 1990 sia inteso agli accordi tra pubbliche amministrazioni previsti dall'art. 15 - rientranti nella generale capacità di agire di

queste ultime (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 3 maggio 2016, n. 1690) - come sembra doversi arguire dal fatto che la formulazione di quest'ultima è sostanzialmente riprodotta nella disposizione dello schema di decreto in esame, o ad altre forme di partenariato pubblico-pubblico.

6.5.2 Analoghi dubbi sussistono per quanto concerne la possibilità di assumere «*partecipazioni in iniziative pubbliche*». La previsione in esame sembra alludere alla costituzione e all'assunzione di partecipazioni in organismi societari, dei quali non è peraltro chiaro l'ambito di operatività, definito attraverso il vago riferimento finale, incentrato sul termine atecnico «*iniziative*».

6.5.3 Alla luce dei rilievi che precedono, si rappresenta al Governo la necessità di formulare la norma in modo che sia resa maggiormente esplicita la portata del principio di separazione operativa imposta alle Autorità di sistema portuale, con il conseguente divieto per le AdSP di svolgere, direttamente o indirettamente, attività economiche di qualsiasi genere.

A questo riguardo, a riprova della necessità della suddetta specificazione, deve segnalarsi innanzitutto l'esigenza di tenere conto che in linea con la caratterizzazione eurounitaria del partenariato pubblico-pubblico come *in house providing* orizzontale e la giurisprudenza della Corte di giustizia formatasi in materia (si ricorda in particolare la sentenza 9 giugno 2009, C-480/06, ma anche il citato precedente della V Sezione di questo Consiglio di Stato), il fenomeno in questione, pur necessariamente ispirato alla necessità di realizzare i fini pubblici delle autorità interessate, potrebbe abbracciare anche attività economiche per le quali esiste un mercato, sia pure entro certi limiti quantitativi, come ora previsto dall'art. 5, comma 6, del nuovo codice dei contratti (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50).

In secondo luogo, nell'invitare il Governo a chiarire il significato dell'assunzione di partecipazioni in iniziative pubbliche, e in particolare a specificare se ciò possa effettivamente consentire alle Autorità di sistema portuale di assumere

partecipazioni in società, la Commissione evidenzia l'esigenza di definire i conseguenti presupposti e limiti, attraverso il coordinamento con il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, per il quale questo Consiglio di Stato ha recentemente espresso il parere di propria competenza (cfr. il già citato parere n. 968 del 21 aprile 2016).

6.6 Proseguendo nell'esame delle altre norme di cui si compone l'art. 5 dello schema di decreto legislativo in esame, si segnala che con riguardo alla disciplina sui «*punti franchi*» in ambiti portuali, per il quale provvede ora il comma 13 dell'art. 6 della legge n. 84, come riformulato dallo schema di decreto, la Conferenza delle Regioni e delle province autonome ha proposto un emendamento finalizzato a puntualizzare la salvezza della disciplina esistente per i punti franchi delle altre zone franche riconosciute, rispetto all'unica espressamente richiamata, e cioè il porto di Trieste. La proposta modificativa è quindi valutabile in sede di approvazione definitiva del decreto legislativo.

6.7 Il successivo comma 14 del novellato art. 6 ribadisce la competenza esclusiva delle Autorità di sistema portuale ad amministrare le aree ed i beni del demanio marittimo all'interno della loro circoscrizione, già prevista al comma 4, lett. e). Rispetto a quest'ultima, il comma 14 fa salvo lo speciale regime di Venezia e della sua Laguna ed aggiunge che nell'esercizio di questa competenza le Autorità possono avvalersi del Sistema informativo del demanio marittimo (S.I.D.).

Sarebbe quindi opportuno che in sede di approvazione definitiva venga effettuato un coordinamento formale delle disposizioni in esame che eviti duplicazioni di norme.

6.8 I commi 15 e 16 contengono norme di revisione delle Autorità di sistema portuale e delle relative circoscrizioni territoriali, mediante regolamenti delegati ex

art. 17, comma 2, l. 23 agosto 1988, n. 400. La prima delle disposizioni ora menzionate prevede in particolare la possibilità, decorsi tre anni dall'entrata in vigore della riforma, di ridurre il numero delle Autorità «*valutate le interazioni fra le piattaforme logistiche e i volumi di traffico*». In base al medesimo presupposto si preconizza la soppressione delle Autorità di sistema e l'accorpamento delle relative funzioni.

6.8.1 Al riguardo, la Commissione evidenzia che questa previsione si pone in modo coerente nel solco della razionalizzazione delle autorità di settore in cui si colloca la riforma, sulla base del criterio direttivo enunciato nella legge delega.

Tuttavia, affinché il disegno organizzativo persegua 'in concreto' la piena coerenza con gli obiettivi della delega, occorre definire con maggiore dettaglio il procedimento di revisione, prevedendosi che esso avvenga sulla base di una valutazione ex post di impatto della regolamentazione (la citata VIR di cui al d.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212, di attuazione dell'art. 14, l. 28 novembre 2005, n. 244) condotta nel rispetto della normativa regolamentare vigente, previa definizione di indicatori specifici di risultato (come peraltro prefigurato dal Governo nell'AIR: sezione 1, § c).

A questo specifico riguardo, la Commissione speciale ritiene opportuno ribadire al Governo quanto già segnalato in occasione dei pareri sul nuovo codice dei contratti pubblici e sulla revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190 e della normativa ad essa collegata (pareri nn. 515 del 24 febbraio 2016 e 855 del 1° aprile 2016), e cioè che ogni riforma legislativa, in specie quella che si proponga di ristrutturare in maniera significativa l'amministrazione pubblica, o un settore organico di essa avente rilievo strategico nel settore dell'economia nazionale, costituisce l'inizio di un percorso di cui la successiva attuazione rappresenta un momento decisivo, nel quale deve essere

valutato l'effettivo raggiungimento degli obiettivi iniziali ed eventualmente avviato il processo di modifica o revisione.

6.8.2 In questo quadro assume dunque un ruolo fondamentale l'analisi, necessariamente condotta attraverso specifici indicatori, dei risultati raggiunti in termini di comportamenti degli operatori interessati e delle dinamiche socio-economiche complessivamente generate. Quindi, nella prospettiva delineata occorre implementare l'Istituto della VIR, oggi impiegato in modo non incisivo, operando un raccordo pieno ed effettivo con l'analisi *ex ante* di impatto, al fine di renderlo un'efficace strumento a supporto dell'azione riformatrice del Governo.

In un settore nevralgico dell'economia nazionale quale quello dei porti e della logistica e nella connessa riorganizzazione delle autorità di gestione delle infrastrutture portuali è dunque richiesta una valutazione della fase attuativa dell'intervento legislativo obiettiva, trasparente, condotta attraverso criteri ed indicatori tali consentire una verifica empirica adeguata. Anche in considerazione del necessario confronto con le Regioni - è infatti previsto il parere della Conferenza di cui all'art. 8 d.lgs. n. 281 del 1997 - sono invece sconsigliabili formule normative vaghe.

6.9 Proseguendo nell'esame dei successivi commi di cui si compone l'art. 5 dello schema di decreto in esame, si segnala che essi recano alcune disposizioni transitorie per le quali si rileva:

- a) l'opportunità di valutarne la collocazione nell'art. 20;
- b) la scarsa decifrabilità del comma 2, concernente la definizione dei limiti territoriali delle Autorità di sistema, per le quali si fa riferimento agli «*ambiti portuali delle preesistenti Autorità portuali, sommati i limiti territoriali dei porti di rilevanza economica nazionale di cui all'articolo 4 della medesima legge n. 84 del 1994*»;

c) l'esigenza di specificare al comma 4 che le Autorità di sistema subentrano alle cessate Autorità portuali in tutti i rapporti «*giuridici*».

Articolo 6 (Introduzione dell'articolo 6-bis alla legge 28 gennaio 1994, n. 84)

7. L'art. 6-*bis* introdotto dal decreto legislativo alla legge n. 84 del 1994 prevede che le Autorità di sistema portuale costituiscano presso i porti già sede delle sopresse Autorità portuali «*un proprio ufficio territoriale*». Si prevede che a questi uffici venga preposto il Segretario generale dell'Autorità di sistema o un suo delegato. Quest'ultimo deve essere scelto tra il personale con qualifica dirigenziale in servizio presso le neo-istituite Autorità di sistema o le preesistenti Autorità portuali.

7.1 La Commissione ribadisce al riguardo quanto già espresso in sede di considerazioni generali del presente parere circa i rischi di duplicazione delle strutture amministrative che in particolare attraverso questa disposizione potrebbero avverarsi, con la conseguente vanificazione degli obiettivi della riforma, tra i quali anche il conseguimento di risparmi finanziari, su cui si sofferma in particolare l'analisi tecnico-normativa predisposta per lo schema di decreto.

7.2 Queste considerazioni sono viepiù avvalorate dalla scarsa chiarezza nel riparto di competenze tra gli uffici territoriali e l'Autorità centrale. A questo specifico riguardo si pone in rilievo:

- la difficile comprensibilità dei limiti delle funzioni di amministrazione attiva e degli inerenti poteri deliberativi, definiti attraverso il generico e atecnico riferimento al rilievo «*non strategico*» della materia (comma 1, lett. c);
- la mancata indicazione dell'oggetto della funzione di «*vigilanza e controllo*», sotto la direzione dell'Autorità di settore portuale, anche tenuto conto delle competenze dell'Autorità marittima ai sensi dell'art. 14 l. n. 84 del 1994 (comma 1, lett. d).

Articolo 7 (Modifiche all'articolo 7 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)

8. Nel definire gli organi delle Autorità di sistema portuale viene escluso che i rimborsi spese spettanti ai componenti del Tavolo di partenariato della risorsa mare di cui all'art. 11-*bis* l. n. 84 del 1994, introdotto dall'art. 12 del decreto legislativo, possano essere posti a carico del bilancio dell'Autorità.

Si rileva pertanto che occorre specificare a quale soggetto debba fare carico questo rimborso spese.

Articolo 8 (Modifiche all'articolo 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)

9. La disposizione in esame sostituisce il corrispondente articolo della legge di ordinamento del 1994 relativo al presidente dell'autorità di governo dei porti. Si recede, al riguardo, dal meccanismo di scelta nell'ambito di una terna di esperti, che più volte ha comportato ripetute e durature situazioni di stallo e relativi commissariamenti (in molti casi ancora in atto), optando per un meccanismo diretto di intesa tra Ministro e Presidente della Regione interessata (o eventualmente Presidenti delle Regioni interessate). Il meccanismo – di cui andrà comunque verificato il funzionamento nella pratica – è chiaramente volto a semplificare alcuni aspetti della procedura. Non convince, in quest'ottica di rafforzamento della funzionalità della procedura, l'emendamento di matrice ANCI volto ad inserire anche l'intesa del Sindaco del Comune sede dell'AdSP.

9.1 Con riguardo alle modalità di nomina dell'organo di vertice, deve innanzitutto essere rilevata – analogamente a quanto già visto per il procedimento di approvazione del piano regolatore di sistema portuale – la necessità di adeguare il rinvio operato dal primo periodo del comma 1 all'art. 14-*quater* l. 7 agosto 1990, n. 241, previsto per il superamento del dissenso in sede di intesa tra Ministro delle

infrastrutture e dei trasporti e presidente o presidenti delle Regioni interessate, all'imminente riforma dell'istituto della conferenza di servizi.

9.2 Sul piano sostanziale, la Commissione evidenzia che rispetto alla disciplina attualmente vigente non è più previsto che la nomina a presidente avvenga tra *«esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale»*, ma tra *«soggetti aventi comprovata esperienza e qualificazione professionale»* nei medesimi settori.

Pertanto, pur nell'ambito di requisiti di carattere soggettivo ragionevolmente definiti in modo ampio e tale da conferire alle autorità competenti i necessari margini di apprezzamento discrezionale, la modifica in questione prelude ad un ampliamento della platea dei soggetti potenzialmente nominabili ai vertici delle neo-istituite autorità.

9.3 Questa innovazione deve essere valutata in relazione ad una serie di fattori concomitanti all'entrata in vigore della riforma in esame, quali la crescita delle dimensioni e delle competenze degli organismi di gestione dei porti, e la rinnovata composizione del comitato di gestione prefigurata dal successivo art. 9, in cui – come si vedrà in modo più approfondito in sede di esame delle modifiche relative a quest'ultima disposizione – è prevista la rappresentanza delle sole amministrazioni locali interessate, attraverso membri in possesso degli stessi requisiti previsti per il presidente.

Dall'altro lato, non va sottaciuto che il successivo comma 2 estende alla carica le ipotesi di inconferibilità ed incompatibilità previste dall'art. 53 t.u. pubblico impiego e dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39.

Alla luce di tutto quanto finora rilevato appare pertanto opportuno che per la fase di prima applicazione della riforma il Governo valuti le possibili conseguenze

derivanti dai divieti in esame rispetto all'opportunità di impiegare professionalità ormai consolidate nella vigenza della legge del 1994.

Dall'altro lato, si prospetta invece la necessità di una riflessione sulla coerenza 'a regime' della disciplina sui requisiti soggettivi dei vertici delle nuove Autorità con gli obiettivi di sviluppo economico sottesi alla riforma.

9.4 La Commissione segnala inoltre l'esigenza che nella norma in esame sia precisato che i soggetti in possesso dei requisiti di qualificazione professionale richiesti per la nomina a presidente dell'Autorità di sistema portuale possono essere anche cittadini di Paesi membri dell'Unione europea, in considerazione del precedente specifico costituito dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione 10 settembre 2014, C-270/13.

9.5 Con riguardo ai poteri del presidente, il comma 3, lett. t), prevede la convocazione di una sorta di conferenza di servizi 'consultiva' (*«al fine dell'esame e della risoluzione di questioni di interesse del porto»*), che va tuttavia armonizzata con la più volte ricordata riforma dell'istituto della legge generale sul procedimento amministrativo, onde verificarne la rispondenza rispetto alle tipologie previste (in particolare, per la 'conferenza istruttoria'), anche al fine di valutare gli effetti operativi che un richiamo all'istituto potrebbe determinare rispetto ad attività decisionali o ad esse strettamente preparatorie.

Articolo 9 (Modifiche all'articolo 9 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)

10. L'art. 9 del decreto legislativo ridisegna l'organo deliberante delle autorità di governo dei porti, mutandone la denominazione (da *«comitato portuale»* a *«comitato di gestione»*), e la composizione, che viene ora limitata ai soli enti territoriali interessati e all'autorità marittima, avente tuttavia diritto di voto nelle sole materie di competenza. Si rinvia, sul punto, al rilievo generale espresso *retro*, al punto 3.2,

sullo sbilanciamento della composizione dell'organo in favore della componente designata dagli enti territoriali, da compensare almeno in sede di consultazione.

Inoltre, come sopra accennato, la riforma istituisce una piena equiparazione tra i requisiti previsti per il presidente dell'Autorità di sistema portuale e i componenti del comitato di gestione, attraverso il rinvio del comma 2 della disposizione in esame all'art. 8, comma 1.

In sede di approvazione definitiva del decreto è opportuno che il Governo effettui i dovuti approfondimenti circa l'esistenza di apprezzabili ragioni per questa uniformazione, e in particolare se essa sia idonea ad offrire le necessarie garanzie di competenza professionale richieste agli organi di vertice delle nuove autorità e a favorire nell'organo deliberativo delle nuove autorità del settore una proficua dialettica tra soggetti in possesso di qualificazioni ed esperienze variegate.

Articolo 10 (Modifiche all'articolo 10 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)

11. La disposizione in esame apporta alcune modifiche all'apparato gestionale delle autorità di governo dei porti, introducendo l'organo monocratico del Segretario generale in luogo del Segretariato.

Al fine di conseguire economie di spesa, viene dunque meno il supporto amministrativo rappresentato dalla segreteria tecnico-operativa prevista attualmente dalla legge n. 84 del 1994. La perdita della struttura organizzativa – da verificare in fase attuativa, unitamente alla sua ricollocazione, verosimilmente verso gli sportelli unici di cui all'art. 15-bis – è destinata ad essere supplita dall'allargamento delle materie in cui il Segretario generale deve essere qualificato. Al Segretario generale delle neo-istituite Autorità di settore portuale è infatti richiesta la competenza non solo nel settore della portualità, ma anche «*nelle materie amministrative-contabili*».

L'innovazione non appare comunque rispondere pienamente alle esigenze di spiccata managerialità cui deve invece essere improntata la figura in esame, attesa tra l'altro l'attribuzione con la riforma in esame di compiti operativi nell'ambito dei nuovi uffici territoriali portuali ex art. 6-*bis*.

Si suggerisce, pertanto, di riformulare la disposizione nel senso anzidetto.

Articolo 11 (Modifiche all'articolo 11 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)

12. La norma in esame è dedicata al collegio dei revisori dei conti, per nomina nel quale si richiede il possesso «*di specifica professionalità*», in alternativa all'iscrizione nel registro dei revisori legali.

La Commissione segnala l'opportunità di eliminare questo ulteriore requisito, non previsto dall'art. 11 l. n. 84 del 1994 attualmente vigente, per la sua genericità e per la conseguente inidoneità dello stesso a fungere da parametro obiettivo di valutazione della capacità di ricoprire la funzione di controllo della gestione amministrativa e contabile delle Autorità di settore portuale.

Articolo 12 (Integrazioni alla legge 28 gennaio 1994, n. 84)

13. Come esposto in premessa, l'art. 12 dello schema introduce due nuovi articoli nella legge n. 84 (art. 11-*bis* e 11-*ter*) costitutivi, rispettivamente di un "Tavolo di partenariato della risorsa mare" e di un "Tavolo nazionale di coordinamento delle AdSP".

Si segnala innanzitutto la assoluta atecnicità della dizione – "*tavolo*" – utilizzata per denominare entrambi questi organismi con funzioni, rispettivamente, di consultazione e di indirizzo/coordinamento. L'uso comune nel linguaggio mediatico di tale termine non trova riscontro nella terminologia giuridica e istituzionale dei modelli organizzativi con funzioni analoghe (per cui appare

preferibile utilizzare rispettivamente, per le stesse funzioni, termini quali “osservatorio” o “conferenza”, o simili).

13.1 La prima figura (il «*Tavolo di partenariato della risorsa mare*») rappresenta la diretta conseguenza della scelta politica del Governo di non ricomprendere negli organi fondamentali delle neo-istituite Autorità di settore portuale la rappresentanza delle categorie professionali interessate. Queste ultime sono, infatti, destinate a confluire in tale organismo ad hoc, avente funzioni esclusivamente consultive.

Si prevede che l’apporto consultivo del Tavolo di partenariato nei confronti delle nuove autorità portuali si estrinsechi nel «*confronto ascendente e discendente*» relativo al processo di pianificazione di competenza di queste ultime (piano regolatore di sistema portuale e piano operativo triennale), oltre che – secondo l’ordine di elencazione della norma – alla determinazione dei livelli dei servizi resi dall’Autorità, all’organizzazione di lavoro nel porto e al progetto di bilancio.

Questo Consiglio di Stato ritiene chiaro e condivisibile il modello organizzativo che separa gli organi decisionali dagli organismi di consultazione.

Occorre, tuttavia, rilevare come il confronto prefigurato dalla norma in esame debba, in concreto, svolgersi secondo modalità esplicite, funzionali ed efficaci, altrimenti il rischio è che il suo malfunzionamento possa ripercuotersi sull’efficacia della funzione consultiva di cui l’art. 11-*bis* e, in ultima analisi, su tutta la *policy* nel settore.

Affinché la consultazione pubblica sia effettivamente integrata nel ciclo della pianificazione di competenza delle Autorità di sistema portuale, e più in generale nel processo di elaborazione delle decisioni di competenza di quest’ultima, è indispensabile che essa sia adeguatamente definita e strutturata, nei presupposti, negli strumenti e nelle forme in cui è destinata a svolgersi.

Ciò con riferimento:

- alla identificazione chiara e ‘selettiva’ dei componenti del “*Tavolo*”;
- alla scelta dei documenti da sottoporre a dibattito e alle forme di circolazione e pubblicazione di questi;
- alla definizione delle modalità partecipative degli *stakeholders* e dei relativi esiti (ad esempio, modalità di espressione e di computo del consenso, che non dovrebbe necessariamente irrigidirsi nella formazione aritmetica – e di dubbia funzionalità – di ‘maggioranze’, le quali si formerebbero sommando componenti necessariamente eterogenei dal punto di vista qualitativo e quantitativo);
- agli effetti sulla decisione finale.

La consultazione deve quindi essere in grado di fornire alle autorità amministrative titolari di funzioni decisionali aventi significativi impatti sul comportamento di operatori privati in specifici settori dell’economia elementi istruttori e/o motivazionali ulteriori e comunque rilevanti per la definizione dell’intervento regolatorio e non a caso costituisce uno schema di azione ormai consolidato presso le Autorità indipendenti. In questo modo verrebbe così recuperato, sul piano della partecipazione all’esercizio della funzione di governo dei porti, l’apporto delle categorie degli operatori economici, che la riforma ha inteso escludere dalla partecipazione organica alle autorità del settore.

Difatti, secondo le *best practices* internazionali (cfr., ad esempio, il recente lavoro dell’OCSE “*OECD best practice principles on stakeholder engagement in regulatory policy*”), un procedimento efficace di decisione deve essere non solo aperto, trasparente, partecipato, ma che deve anche saper trasformare gli apporti di questa partecipazione in elementi fattuali e motivazionali che trasformino la sua decisione discrezionale in una *evidence-based decision*, una decisione ben motivata sulla base di una istruttoria ampia e strutturata.

La consultazione dei soggetti interessati, quindi, oltre ad essere un elemento di legittimazione del soggetto regolatore, assume importanza anche – forse

soprattutto – come elemento di supporto delle scelte regolatorie, per selezionare l'opzione preferibile, raccogliere i dati e le informazioni necessarie ad una regolazione efficace e far emergere tutti gli elementi (economici, giuridici e sociali) necessari per una corretta e completa analisi degli effetti della regolazione.

È tale procedimento che consente, alla fine, un'ampia latitudine decisionale all'Autorità competente, perché le sue scelte saranno fondate su un procedimento partecipato, trasparente, aperto, ma soprattutto *evidence-based*, che 'responsabilizza' e rende *accountable* una scelta pur ampiamente discrezionale, con tutte le ulteriori conseguenze anche sul piano della tutela procedimentale e giurisdizionale.

Si segnala pertanto l'opportunità di riformulare la norma, eventualmente demandando alle Autorità di sistema di dotarsi di adeguati strumenti, forme e metodi di consultazione con le categorie partecipanti al Tavolo di partenariato della risorsa mare, in linea con quanto avvenuto per l'ANAC in sede di approvazione definitiva del decreto legislativo recante il nuovo codice dei contratti pubblici (art. 213, comma 2: cfr. il citato parere di questo Consiglio n. 855 del 1 aprile 2016).

13.2 La seconda figura (il «*Tavolo nazionale di coordinamento delle AdSP*») è un organo di coordinamento nazionale delle Autorità di settore portuale, deputato all'adozione delle scelte strategiche fondamentali in tema di investimenti infrastrutturali, di pianificazione portuale, politica concessoria e di *marketing* e promozione del sistema della portualità nazionale.

La Commissione rileva che l'istituzione di questo organismo dovrebbe essere accompagnata dalla previsione di più chiare ed efficaci forme di raccordo con il piano strategico nazionale della portualità e della logistica, previsto dall'art. 29, comma 1, del decreto legge 11 settembre 2014, n. 133 (convertito dalla legge 11 novembre 2014, n. 164).

Richiamato quanto già evidenziato in sede di considerazioni generali, non è poi dato cogliere – anche per l’assenza di un’adeguata motivazione nei documenti accompagnatori allo schema di decreto legislativo – l’utilità di un organo espressivo delle sole Autorità di sistema portuale, nel quale non è chiaro il ruolo del Governo, cui è rimessa una generica funzione di coordinamento, da esercitare attraverso un «*soggetto*» di comprovata esperienza e qualificazione professionale, nominato con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, e dal quale sono invece esclusi gli *stakeholders* del settore della portualità e della logistica.

In particolare, non sono ben definite le funzioni del Tavolo nazionale, se di proposta rispetto alla programmazione strategica ed economica di settore, attraverso il piano di cui al citato art. 29, o se di mero indirizzo e coordinamento rispetto all’attività delle singole Autorità.

Sui profili sinora evidenziati è dunque opportuno un approfondimento da parte del Governo.

Articolo 16 (Introduzione dell’articolo 15-bis della legge 28 gennaio 1994, n. 84)

14. In linea con il criterio direttivo della legge delega di semplificazione e unificazione delle procedure amministrative di competenza delle autorità di governo dei porti, la disposizione in esame introduce nel corpo della legge del 1994 l’art. 15-*bis*, recante la costituzione dello Sportello unico amministrativo (SUA).

La struttura viene preposta ai rapporti con gli operatori del porto ed è destinata a fungere da interfaccia unico per tutti i procedimenti amministrativi in materia.

14.1 Il campo di operatività dello Sportello unico viene limitato ai procedimenti amministrativi ed autorizzativi «*che non riguardano le attività commerciali ed industriali in porto*».

La Commissione segnala che, oltre a non trovare adeguata spiegazione rispetto alle finalità di unificazione perseguite dal legislatore attraverso la delega, questa esclusione rischia di svuotare di contenuti pratici la norma, in considerazione del fatto che le funzioni di competenza delle Autorità di governo dei porti sono essenzialmente rivolte a regolamentare le attività degli operatori in settori economici legati alla portualità (ingegneria navale, cantieristica, trasporti, logistica, commercio ecc.).

14.2 Il comma 2 della disposizione in esame prevede che entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo le «*amministrazioni competenti*» adottino il regolamento attuativo dello Sportello unico.

La norma non chiarisce quali siano queste amministrazioni ed i contenuti nel regolamento, rendendo dunque necessario effettuare in sede di approvazione definitiva dello schema di decreto le opportune correzioni.

Articolo 18 (Sportello unico doganale e dei controlli)

15. La disposizione in esame ridefinisce la competenza dello Sportello unico doganale istituito dall'art. 4, comma 57, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, per la concentrazione di tutte le attività amministrative connesse alle operazioni commerciali di importazione ed esportazione.

È attribuito allo Sportello il ruolo di ufficio di coordinamento per il controllo delle merci in transito nei porti, salvi quelli disposti dall'Autorità giudiziaria o a fini di sicurezza. Viene conseguentemente modificata la denominazione dell'unità in «*Sportello unico doganale e dei controlli*» (comma 1).

15.1 La Commissione evidenzia sul punto che, nel prevedere che la funzione di coordinamento sia esercitata attraverso la concentrazione delle attività di controllo presso un unico luogo, si include espressamente nell'ambito di questa funzione

anche l'operato delle forze di polizia a ciò preposte (*«ivi comprese le forze di polizia»*). Tuttavia, occorre considerare che, in base all'art. 19 del testo unico delle disposizioni doganali di cui al d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, i funzionari doganali sono già titolari del potere di avvalersi dei militari della Guardia di finanza per i controlli di loro competenza. Pertanto, in sede di approvazione definitiva del decreto legislativo è necessario riformulare la norma in modo che sia maggiormente chiara la portata precettiva dell'inciso in esame, anche in relazione all'emanando decreto legislativo di riordino della disciplina delle forze armate ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera a), della stessa legge n. 124 del 2015.

15.2 Infine, l'ultimo comma dell'art. 18 introduce termini certi per i controlli sulle merci presentate in dogana, variamenti modulati a seconda delle modalità con cui essi vengono effettuati. Nell'ultimo periodo si precisa che nel caso in cui tali controlli richiedano accertamenti di natura tecnica o prelevamento di campioni *«valgono»* i termini previsti dalla normativa europea. Sarebbe tuttavia più corretto sul piano del linguaggio giuridico sostituire il verbo *«valgono»* con *«si applicano»*.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è il parere della Commissione speciale.

GLI ESTENSORI

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO