

**BREVI CONSIDERAZIONI  
SULLA COMMISSIONE CONSULTIVA LOCALE  
(Legge 28 gennaio 1984, n. 84, art. 15. c. 2)**

*Francesco Cardullo\**

Il D.P.R. 14 Maggio 2007, n. 93 “Riordino di organismi e organi collegiali operanti nell’ambito del Ministero dei Trasporti, previsti da leggi e Regolamenti” dispone, tra l’altro, il riordino delle Commissioni Consultive Locali di cui all’articolo 15 della Legge 28 gennaio 1984, n. 84 allo scopo di ridurre la spesa sostenuta per gli organi collegiali ed altri organismi dalle pubbliche amministrazioni citate nell’articolo 1, comma 2, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

In particolare, l’articolo 3 del citato D.P.R. prevede che tali organismi, a prescindere dalla scadenza, durino in carica tre anni a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento stesso. Ai fini di un eventuale rinnovo, ne dovrà essere valutata la perdurante utilità sulla scorta di relazioni sull’attività svolta negli anni passati<sup>1</sup>.

Quanto detto comporta che tutte le Commissioni Consultive costituite alla data di entrata in vigore del D.P.R. scadranno, in caso di mancato rinnovo, il 28 luglio 2010.

Sin dalla sua istituzione, con legge 28 gennaio 1984, n. 84, articolo 15 comma 2, alla Commissione Consultiva Locale è stato sempre attribuito il ruolo di organo consultivo in ordine “al rilascio, alla sospensione o alla revoca delle autorizzazioni e delle concessioni di cui rispettivamente agli articoli 16 e 18 nonché alla organizzazione del lavoro in porto, agli organici delle imprese, all’avviamento della manodopera ed alla formazione professionale dei lavoratori”.

---

\* Sottotenente di Vascello (C.P), Capitaneria di Porto di Pozzallo (RG).

<sup>1</sup> Vedasi, sull’argomento, la Circolare del Ministero dei Trasporti – Direzione Generale dei Porti – Prot. N. M\_TRA/DINFR/2481 del 28 febbraio 2008.

Tale comma risulta l'unico rimasto inalterato rispetto all'originario dettato dell'articolo 15<sup>2</sup>, quasi a voler conferire alla Commissione una connotazione ben precisa, ovvero quella di organo consultivo orientato ad affrontare problematiche prettamente connesse al lavoro portuale.

Ed in tale ottica si collocava la composizione della stessa Commissione nell'originaria idea del Legislatore della prima stesura della Legge n. 84/ 1994 (n. 3 rappresentanti nominati dagli imprenditori portuali e n. 3 rappresentanti dei lavoratori portuali al fine di garantire una eguale ripartizione dei seggi).

La funzione tipicamente consultiva combinata alla particolare settorialità della composizione della Commissione Consultiva Locale conferivano a tale organo una connotazione differente rispetto al Comitato Portuale<sup>3</sup>, il quale si distingueva dalla Commissione sia per il ruolo di organo anche deliberante che per l'eterogeneità dei componenti.

Ciò nonostante, con le modifiche alla legge n. 84/1994 apportate dal decreto-legge del 21 ottobre 1996 n. 535 convertito in legge 23 dicembre 1996 n. 647, il Legislatore ha inteso ribaltare i tratti distintivi della Commissione Consultiva Locale dando vita ad una sorta di surrogato del Comitato Portuale con l'inserimento, in seno alla stessa, di una serie di figure (rappresentante degli agenti marittimi, rappresentante degli armatori, rappresentante degli spedizionieri, ecc.) che poco o nulla hanno a che vedere con le tematiche del lavoro portuale, pur sempre mantenendo ferma la natura consultiva dell'organo.

---

<sup>2</sup> L'articolo 14 del progetto di legge n. 1201 presentato in data 29 maggio 2008, assegnato il 27 aprile 2009 in sede referente alla IX Commissione Trasporti, propone la seguente modifica: Il comma 2 dell'articolo 15 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, è sostituito dal seguente: «2. La commissione di cui al comma 1 ha funzioni consultive in ordine al rilascio, alla sospensione o alla revoca delle autorizzazioni di cui all'articolo 16, nonché in ordine all'organizzazione del lavoro in porto, agli organici delle imprese, all'avviamento della manodopera e alla formazione professionale dei lavoratori».

<sup>3</sup> T.A.R. Lecce Puglia sez. I, 1 dicembre 2004, n. 1370: «In mancanza di specifica previsione normativa è illegittima l'esclusione di un rappresentante dei lavoratori portuali dalla commissione consultiva locale per asserita incompatibilità con la concomitante sua designazione all'interno del Comitato portuale e pertanto ne va disposto l'inserimento».

Né tali modifiche sembrano trovare giustificazioni meritevoli di rilievo all'interno dei lavori preparatori in sede di conversione in legge del decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 535<sup>4</sup>.

A ciò si aggiunga che il Decreto Ministeriale n. 105/1999 che sostituisce il Decreto Ministeriale del 2 settembre 1998, sebbene si ponga come obiettivo "la necessità di modificare il decreto ministeriale suindicato ai fini di una migliore organizzazione delle procedure", in realtà lascia spazio a non pochi dubbi interpretativi circa le nomine dei rappresentanti dei lavoratori.

---

<sup>4</sup> "Circa le modifiche agli articoli 9 e 15, si ritiene opportuno evidenziare la inadeguatezza e la difficoltà applicativa delle norme riguardanti la designazione dei rappresentanti delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori in seno al comitato portuale (articolo 9, comma 1, lettera i)) ed alle commissioni consultive (articolo 15, comma 1). In particolare, per quanto riguarda la designazione dei rappresentanti delle categorie imprenditoriali nell'ambito del comitato portuale, tale designazione deve, in base alla legge in oggetto, essere effettuata unitariamente da tutte le organizzazioni di categoria. Ciò implica una complessa procedura ed una lunga consultazione tra le organizzazioni interessate, dal momento che il numero delle organizzazioni stesse risulta essere particolarmente elevato ed i rappresentanti da designare unitariamente sono solo tre.

A quanto sopra si aggiunge l'ulteriore difficoltà costituita dal fatto che la designazione deve, in sede di prima applicazione, pervenire al presidente dell'autorità portuale entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge (articolo 9, comma 2) e che, in assenza di tale designazione, il comitato potrà regolarmente operare anche senza i rappresentanti delle categorie imprenditoriali.

Quanto sopra è sufficiente ad evidenziare l'eccessiva severità di una simile normativa che, da un lato, impedisce alle organizzazioni di categoria di giungere in tempi brevi ad una designazione unitaria e, dall'altro, penalizza tale mancata designazione consentendo un regolare funzionamento del comitato anche in assenza dei rappresentanti di dette categorie.

Per quanto riguarda invece la istituzione delle commissioni consultive, disciplinata dall'articolo 15, comma 1, tale articolo, nel rinviare alle disposizioni contenute all'articolo 9, comma 1, lettera i), prevede le stesse anomalie sopra indicate, con l'aggravante che nei porti ove non ha sede l'autorità portuale, i rappresentanti imprenditoriali sono soltanto quelli delle imprese portuali autorizzate o concessionarie, con l'esclusione quindi delle imprese armatoriali, degli agenti marittimi e raccomandatari, degli spedizionieri e degli autotrasportatori. Tale esclusione appare del tutto irrazionale dal momento che le competenze assegnate alle commissioni consultive non variano in funzione della presenza o meno nello scafo dell'autorità portuale ed è quindi del tutto incomprensibile l'esclusione dei rappresentanti delle categorie imprenditoriali sopra indicate dalle commissioni istituite nei porti ove non hanno sede le predette autorità." Relazione allegata al disegno di legge n.2516 presentato il 22 ottobre 1996.

L'esperienza, infatti, evidenzia i limiti della suddetta normativa: dai lavoratori in pensione che presenziano senza aver ormai alcuna motivazione, agli assenteisti "cronici" per "ragionevole" carenza d'interesse, ecc.

A ciò si aggiunga che l'obiettivo del contenimento delle spese ha inevitabili ripercussioni sull'autorevolezza e la professionalità delle candidature, comportando la tendenza a nomina di rappresentanti "locali" non sempre in grado di fornire contributi di pensiero apprezzabili.

Inoltre, la presenza di tali figure in seno alla Commissione implica che l'attività della Commissione Consultiva Locale si risolva spesso in un poco utile dibattito in cui vengono a contrapporsi interessi particolari di singoli componenti del citato organismo, vanificando la natura della funzione consultiva ovvero "quella di fornire pareri in ordine agli interessi che l'amministrazione procedente deve tutelare"<sup>5</sup>.

Ciò detto, appare improcrastinabile un aggiornamento del testo normativo con cui il Legislatore ponga fine a possibili posizioni conflittuali nel rispetto del *favor laboratoris* da assumere a criterio ermeneutico di giudizio.

Ed in tale orientamento, non sempre sembra essere tutelata la posizione del lavoratore dipendente.

Si consideri, a titolo esemplificativo, l'ipotesi di un "datore di lavoro di fatto" che, per qualsiasi motivo, intesti la propria azienda ad un qualsivoglia prestanome (ad esempio, un figlio o un coniuge) risultando, di conseguenza, lavoratore dipendente dell'impresa portuale.

È di tutta evidenza come il datore di lavoro "di fatto", con tutti gli escamotage che l'esperienza gli insegna, possa insinuarsi nella Commissione Consultiva Locale occupando un posto riservato ai dipendenti, e quanto detto in ragione che rappresentante dei lavoratori può essere "chiunque" risulti in possesso dei requisiti di cui al comma 2 dell'articolo 3 del Decreto Ministeriale n. 105/1999.

Per quanto su espresso, alla luce delle esperienze maturate negli anni, in considerazione della *ratio* del Decreto del Presidente della Repubblica n. 93 del 2007 ed, in particolare, nell'ottica della riduzione della spesa a cui fa riferimento l'articolo 29 comma primo della legge 4 agosto 2006 n. 248, conversione del decreto-legge n. 223 del 4 luglio 2006, a chi scrive sembra quanto meno auspicabile un sostanziale ridimensionamento dei componenti della

<sup>5</sup> Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2005, pag. 451.

Commissione Consultiva Locale, limitandola a pochi soggetti, privi di alcun interesse potenzialmente conflittuale ed in possesso di adeguata preparazione specifica di settore.

Resta inteso che, a fronte di un panorama normativo, quello del lavoro portuale, senz'altro migliorabile, nella prospettiva di uno snellimento degli iter procedimentali ed alla luce dell'ormai consolidata esperienza maturata in materia di lavoro portuale dall'Autorità Marittima, il ricorso allo strumento del parere obbligatorio<sup>6</sup> di un organo che, si badi bene, non può dirsi tecnico in senso stretto, appare un inutile aggravio in termini di lungaggini burocratiche, in palese contrasto con il principio del non aggravio del procedimento, soprattutto in considerazione dei requisiti richiesti dalla vigente normativa per l'elettorato passivo.

Né appare configurabile l'ipotesi di ricondurre l'attività della Commissione Consultiva Locale al rilascio delle valutazioni tecniche di cui all'articolo 17 della Legge 7 agosto 1990, n. 241. Quanto affermato consegue non solo dal possesso in capo all'Autorità Marittima di competenze tecniche specialistiche necessarie a valutare specifici aspetti della materia "lavoro portuale" quanto dal fatto che tali verifiche (che riguardano "cose e fenomeni che si presentano oggettivamente complessi ed il cui rilievo oltre che la valutazione degli stessi necessita di conoscenze specialistiche"<sup>7</sup>) postulano requisiti di professionalità che non vengono richiesti in sede di nomina dei candidati a divenire componenti della Commissione.

Pertanto, ferma restando la validità della Commissione Consultiva Locale quale organo da interpellare, ma solo eventualmente, a fronte di problematiche strettamente connesse al lavoro portuale, il Legislatore si trova davanti ad un bivio: un ridimensionamento della composizione adeguando i requisiti dell'elettorato passivo e limitando le competenze a problematiche di lavoro portuale ovvero un allargamento delle competenze della Commissione, avvicinandola, nella prospettiva di una più ampia riforma della normativa in tema di portualità, alla struttura di un Comitato Portuale.

---

<sup>6</sup> T.A.R. Trieste Friuli Venezia Giulia, 23 aprile 2001, n. 180: "L'omessa acquisizione del parere del comitato portuale e del parere della commissione consultiva locale - richiesti per l'adozione del provvedimento del Presidente dell'autorità portuale di Trieste ex art. 8 comma 3 lett. h l. n. 84 del 1984 - trattandosi di pareri obbligatori, vizia inevitabilmente l'atto finale del procedimento, che va pertanto annullato".

<sup>7</sup> Cerulli Irelli, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, 2008, pag. 320.