

LA RIFORMA DEI PORTI ITALIANI IN UNA PROSPETTIVA EUROPEA

Giovanni Vezzoso

SOMMARIO: 1. Obiettivi e contenuto dello studio – 2. Aspetti istituzionali – 2.1. Un concetto di porto rilevante ai fini giuridici – 2.2. Il diverso assetto istituzionale dei porti europei e le loro diverse “filosofie” gestionali – 3. Le pressioni evolutive sul ruolo e l'organizzazione delle Autorità portuali – 3.1. L'evoluzione della logistica – 3.2. I porti e il territorio: le ragioni del federalismo portuale – 3.3. Alcune conferme dell'evoluzione in corso attraverso l'analisi delle diverse realtà portuali europee – 3.4. Conclusioni giustificate dalla sommaria analisi comparativa – 4. Il faticoso processo di elaborazione di una politica portuale comunitaria: dai primi tentativi al *Port Paper* – 4.1. Politica portuale europea o politica portuale comune? – 4.2. Un succedersi di tentativi – 5. Il *Port Paper*: le linee generali del provvedimento proposto – 5.1. Rilievi critici sull'inadeguatezza del *Port Paper* – 5.2. La scelta del regolamento – 5.3. Le omissioni: problemi rimossi contro disposizioni di dettaglio che ne presuppongono una soluzione – 5.4. L'obiettivo della corretta concorrenza: a) fra i porti – 5.5. L'obiettivo della corretta concorrenza: b) fra imprese nell'ambito di un porto o in porti diversi – 5.6. Inadeguatezza del *Port Paper* di fronte alle prospettive aperte dal TEN-T – 6. L'ordinamento portuale italiano: tratti caratteristici e aspetti critici – 6.1. I tratti essenziali della situazione fino alla riforma del 1994 – 6.2. Sintetici accenni all'assetto introdotto con la legge 28 gennaio 1994 n. 84 – 6.3. Natura giuridica delle nuove Autorità portuali – 6.4. Un problema male impostato: l'autonomia finanziaria e decisionale delle Autorità portuali – 6.5. Il processo di pianificazione delle infrastrutture portuali e di collegamento – 6.6. I rapporti fra porti e territorio – 6.7. I servizi tecnico-nautici – 6.8. La regolamentazione del lavoro portuale – 6.9. La situazione delle imprese terminaliste e di servizi: a) una concorrenza limitata sotto vari profili; b) un istituto non necessario: un contratto unico per i lavoratori dei porti; c) la regolamentazione delle autorizzazioni e delle concessioni – 7. Osservazioni sul *Piano della portualità e della logistica* – 7.1. Carattere programmatico e relativamente indeterminato del documento – 7.2. Le implicazioni delle scelte da compiere per la pianificazione delle infrastrutture – 7.3. Le Autorità portuali: numerosità e statuto giuridico.

1. – Questo scritto costituisce lo sviluppo e l'integrazione di un precedente articolo apparso su questa *Rivista*¹. Esso ha l'ambizione di contribuire

¹ *Politica portuale europea e riforma de porti italiani*, in questa *Rivista*, vol.



con qualche elemento di riflessione e proposta al dibattito tempo in corso sulla riforma dell'ordinamento portuale italiano. Ogni proposta di modifica di un sistema in atto non dovrebbe perseguire solamente l'obiettivo di superare le disfunzioni eventualmente constatate, ma anche quello di facilitare l'evoluzione del sistema stesso verso un assetto più razionale e maggiormente congruente con gli obiettivi che gli sono assegnati. Se si considera il sistema portuale italiano, si può constatare che il diffuso convincimento sulla necessità di una sua riforma non si è finora tradotto in un progetto di vasto respiro, in cui tutti gli elementi sono ispirati ad una visione unitaria, mentre le proposte di modifiche si sono concretate il più delle volte in piccoli interventi di manutenzione, che toccano solo marginalmente il quadro complessivo. D'altra parte, anche a livello comunitario si riscontrano situazioni difformi, incertezze e difficoltà di elaborare proposte di riforma o linee-guida soddisfacenti, sicché neppure il riferimento alla situazione europea potrebbe rappresentare una soluzione.

La difficoltà che incontra l'elaborazione di un organico disegno di riforma è certamente dovuta alla resistenza al mutamento che incontra ogni istanza riformatrice, ma nel caso dei porti – e non soltanto in Italia - operano anche due fattori interrelati fra loro, che possono essere sintetizzati di seguito.

In primo luogo, per usare un'espressione che mi sembra appropriata, nei porti coesistono *un'anima pubblica* e *un'anima commerciale*, essendo sedi di attività imprenditoriali che peraltro rivestono al tempo stesso un rilevante interesse pubblico per la loro importanza strategica. Essi sono infatti parti del sistema del trasporto e fattori importanti per lo sviluppo del territorio. Inoltre, varie attività che si svolgono all'interno dei porti sono considerate servizio pubblico o di pubblico interesse. Questa doppia anima del porto ha comportato e comporta una serie di intrecci fra pubblico e privato: necessità di autorizzazioni per l'espletamento di certe attività, controlli, diritti esclusivi, sovvenzioni dirette o indirette per lo sviluppo di attività ritenute di interesse strategico, etc. Il quadro di riferimento delle attività portuali è quindi caratterizzato e condizionato dalla convergenza di normative particolari, non sempre orientate agli stessi obiettivi, spesso ereditate da situazioni pregresse, legate alla tutela di interessi settoriali o a impostazioni funzionali e organizzative incompatibili con le esigenze di efficienza e produttività. In questo

XII, 2014, pp- 235-272.

quadro i rapporti di potere fra le varie forze sociali, e i diversi interessi che trovano nei porti il loro campo di azione, possono trovare l'occasione di irrigidirsi nella difesa dell'esistente, ostacolando un'evoluzione in senso riformatore.

In secondo luogo, il sistema complessivo del trasporto – di cui i porti fanno parte – è a sua volta in profonda evoluzione, circostanza che non è senza influenze sul ruolo che i porti devono svolgere, e giustifica pressioni evolutive, non sempre inserite in una visione di insieme, e comunque ostacolate dalla resistenza di chi fruisce di situazioni consolidate.

Come accennato, il problema portuale è dibattuto anche a livello comunitario, ma anche in questo caso con inadeguatezze e problematicità di varie delle soluzioni proposte. Una riforma del sistema portuale italiano deve poggiare su un'analisi svolta su due piani, la situazione europea e quella nazionale, ricercando soluzioni a livello nazionale che siano coerenti con le linee evolutive che emergono a livello europeo. Si tratta di contribuire alla definizione di una politica portuale europea che non contrasti con gli obiettivi di efficienza organizzativa e funzionale che devono essere perseguiti in tutti gli Stati membri.

Nel tentativo di dare all'esposizione un ordine logico, il presente studio sarà articolato in sei parti. La prima (paragrafo 2) sarà dedicata alla messa a fuoco di alcuni concetti di ordine generale, utili per costituire un quadro di riferimento a validità generale, che faciliti l'interpretazione delle normative esistenti e la valutazione di eventuali proposte innovative. Alla definizione di un concetto di porto utilizzabile a fini giuridici farà seguito una rassegna dei diversi modelli istituzionali che si riscontrano nei vari paesi dell'Unione europea, e delle differenti politiche gestionali adottate, con particolare riguardo al difficile problema di individuare la linea di demarcazione fra il pubblico e il privato e, conseguentemente, ciò che deve essere uniformizzato o armonizzato a livello comunitario e ciò che deve essere lasciato all'autonomia dei singoli Stati membri.

Il paragrafo 3 sarà dedicato alle implicazioni che l'evoluzione del sistema complessivo del trasporto ha sul ruolo che i porti sono chiamati a svolgere, e alle pressioni evolutive che ne conseguono. Un sintetico richiamo ad alcuni casi concreti consentirà di confermare o precisare gli aspetti qualificanti dei processi di mutamento in corso e di individuare quelli che dovrebbero essere sostenuti e resi operanti a livello comunitario. Si imporrà a questo punto – e verrà effettuata nel paragrafo 4 dello studio – una rapida ricostruzione della politica portuale europea elaborata o progettata a livello comunitario, ai fini

della valutazione critica della sua corrispondenza alle esigenze di sviluppo che si manifestano, e di un successivo confronto fra le spinte operanti a livello comunitario e le esigenze e/o proposte di riforma che vengono avvertite e proposte a livello nazionale. A questo fine, un quarto paragrafo sarà dedicato ad un sintetico richiamo dei maggiori elementi di criticità che si sono manifestati nel sistema italiano dopo la riforma del 1994. Il quinto paragrafo sarà dedicato alle osservazioni conclusive suggerite dalle analisi precedenti, e ad esprimere, quando possibile, una prima valutazione delle proposte di riforma che da varie parti sono state avanzate. Nel sesto e conclusivo paragrafo si forniranno infine alcune osservazioni in ordine al *Piano della portualità e della logistico*, recentissimamente predisposto dal Governo.

2.1. – È comune l'affermazione che manca, nell'ordinamento italiano una definizione specifica di porto. Secondo autorevoli commentatori, questa definizione non si riscontra neppure a livello comunitari². Per quanto concerne questo livello, vi è motivo di dubitare dell'affermazione ricordata, perché non si può negare che i vari provvedimenti comunitari (in materia di servizi portuali o di reti transnazionali del trasporto) contengano una definizione di porto. Ad esempio, l'art. 4 della proposta di Direttiva sull'accesso al mercato di servizi portuali (n. 2001/C 154E/30³ definisce il porto marittimo come "una zona di terra e di mare appositamente predisposta e dotata di attrezzature che le consentono, in via principale, di accogliere naviglio, effettuare operazioni di carico, scarico, trasbordo e deposito di merci, di presa in consegna e riconsegna di tali merci per il trasporto terrestre, l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri". Sostanzialmente analoga la definizione di porto marittimo accolta nella proposta di regolamento che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti. (Com(2013)296 final, art. 2.16).

È vero peraltro che nel nostro ordinamento manca una specifica definizione del bene porto, perché il codice civile (art. 822 c.1) si limita ad affermarne il carattere demaniale, distinguendolo dagli altri beni rientranti nel

² V. Acquarone, La regolamentazione delle concessioni demaniali portuali, relazione presentata a Nola il 24 ottobre 2014, nell'ambito dei "Venerdì di diritto e pratica tributaria", p. 9 ss.

³ V. il testo in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2001, 3, 563 ss.

demanio pubblico, senza precisarne in alcun modo la definizione. Sembra però corretto seguire l'impostazione comunitaria e adottare una definizione conforme alla logica e alla funzione che i porti svolgono e alla situazione di fatto. In questa prospettiva, l'elemento discriminante va a mio parere individuato, da un lato, nell'esistenza di un minimo di servizi di supporto ai natanti per le operazioni di ormeggio, sosta, sbarco/imbarco delle merci, etc., e, dall'altro, nella presenza di un organismo incaricato di sovrintendere alla gestione dell'area portuale e di coordinare e controllare lo svolgimento della varie attività che concorrono al funzionamento del porto medesimo. In effetti non sembra possibile qualificare come porto una semplice rada, dove una nave può sostare in relativa sicurezza, ma priva di qualsiasi attrezzatura idonea allo sbarco/imbarco di merci e passeggeri e di quei servizi a terra necessari per lo svolgimento di queste operazioni. È quindi lecito affermare che l'esistenza di apposite attrezzature e la presenza di un organismo di gestione e controllo sono elementi essenziali perché possa trovare applicazione la specifica normativa emanata in materia portuale. In Italia si è del resto seguito questo indirizzo, perché le strutture e i servizi funzionali allo svolgimento delle attività di sbarco, imbarco e movimentazione sono sempre affidati ad appositi organismi: le Autorità portuali ovvero le Capitanerie di porto con le loro varie articolazioni. A questa conclusione perviene di fatto lo stesso Acquarone, quando conclude (p. 20): "si deve quindi intendere per porto quell'insieme organico di elementi (naturali, materiali ed artificiali) compreso nell'alveo del demanio marittimo e destinato al soddisfacimento degli interessi connessi con l'uso pubblico del mare, secondo la loro progressiva evoluzione".

L'affermazione della necessaria presenza – ai fini dell'applicazione della normativa specifica sui porti – di un insieme di strutture e di un organismo che sia responsabile della loro utilizzazione, è meno ovvia e banale di quanto può apparire a prima vista. Da un lato, come già detto, porta ad escludere che si possa parlare di "porto" nel caso di una semplice zona relativamente protetta ma priva dei servizi indispensabili per l'assistenza ai natanti. Dall'altro, il necessario riferimento ad un'apposita struttura porta a distinguere, nel più vasto ambito del demanio marittimo, il demanio portuale, quest'ultimo concetto dovendo essere riservato a quella zona di mare e agli spazi a terra che costituiscono i limiti entro i quali gli organismi gestori dei porti possono esercitare le loro funzioni. Per l'Italia, questi limiti sono defi-

niti dalla circoscrizione territoriale di ciascuna Autorità portuale (o marittima), che va definita dal Ministero dei trasporti e della navigazione con apposito decreto, ai sensi dell'art. 6.7 della legge 84/94 sulla riforma dell'ordinamento portuale.

La nozione proposta apre inoltre la strada alla possibilità del riconoscimento di impianti portuali privati, qualora il potere pubblico, nell'ambito della gestione del demanio marittimo, conceda a forze private il potere di dotare una particolare area delle necessarie attrezzature per lo sbarco/imbarco di determinati prodotti. Per l'Italia il caso si verifica per i cosiddetti *porti industriali*, al servizio delle esigenze di determinati impianti produttivi (esempio i terminal petroliferi e quelli per lo sbarco/imbarco di materie prime). Ma l'ipotesi potrebbe essere estesa anche a complessi portuali non collegati a impianti industriali e per i quali si volesse procedere a processi di privatizzazione, soprattutto nel caso di porti al fondamentale servizio dell'economia locale. Un ulteriore vantaggio costituito dall'individuazione proposta del concetto di porto risiede nel fatto che esso aiuta a chiarire alcuni aspetti fiscali sui quali si avrà l'occasione di tornare. Sembra in effetti incontestabile che i gestori dei porti non possano legittimamente imporre balzelli (sotto forma di diritti o tasse variamente denominati) sulle navi che non operano nel porto o che, in ogni caso, non fruiscono di alcun servizio ad esse fornito nell'ambito della circoscrizione portuale).

2.2. – Uno dei maggiori problemi che gli organismi europei hanno dovuto affrontare quando hanno cercato di elaborare una politica portuale europea risiede nelle differenze che i porti dei vari stati membri presentano quanto alla loro configurazione giuridico - istituzionale e alla loro impostazione gestionale. Sotto il primo profilo vengono in rilievo le diverse forme giuridiche che i porti (*rectius*: gli organismi che li gestiscono) assumono e il loro rapporto istituzionale con i governi centrali e le comunità locali. Sotto il secondo vengono in rilievo le politiche seguite dai vari porti per dare concretezza alla loro citata doppia anima, cioè all'inevitabile commistione di pubblico e privato e al conseguente problema di individuare la linea di demarcazione fra ciò che spetta al potere pubblico e ciò che viene o dovrebbe essere riservato alle forze private⁴.

⁴ Per le diverse filosofie di gestione portuale e per i rapporti fra pubblico e priva-

Quanto alla forma giuridica che i porti assumono nelle diverse realtà, se un aspetto comune è costituito dall'esistenza di enti responsabili della gestione e dello sviluppo degli scali, (che in questo scritto verranno in modo generalizzato denominati come Autorità portuali), va detto che la loro configurazione, il loro inserimento nel sistema organizzativo dei singoli Stati, il loro assetto proprietario e i loro rapporti con il potere pubblico, presentano di fatto differenze considerevoli. Accanto a porti configurati come enti pubblici, e soggetti come tali a vincoli e controlli più o meno rilevanti, se ne trovano altri costituiti come unità autonome o sotto forma di società per azioni e dotati quindi di maggiore indipendenza e agilità operativa. Se si considera l'assetto proprietario, constatiamo l'esistenza di porti statali – nel senso che sono direttamente o indirettamente gestiti dallo Stato - accanto a scali rientranti nella competenza delle comunità territoriali (comuni, regioni e città-stato). Non mancano casi di porti configurati e gestiti come imprese e appartenenti a forze private. Altre differenze rilevanti riguardano la proprietà delle aree portuali, che in alcuni casi sono soggette a regime demaniale mentre in altri sono regolate dalle norme sulla proprietà privata.

L'estrema varietà organizzativa e istituzionale dei porti europei è ampiamente illustrata da un'indagine comparativa svolta per conto di ESPO – organizzazione dei porti europei – facente parte del Fact finding report 2010 e reperibile nel sito www.espo.be⁵. Questa indagine, condotta presso 116 Autorità portuali dei 26 Paesi rappresentati in ESPO, ha portato a dividere le Autorità portuali in tre gruppi principali, in due dei quali si collocherebbe un sottogruppo orientati agli stessi principi.

Un primo gruppo dovrebbe assiemare i porti di tradizione anseatica: Svezia, Germania, Finlandia, Norvegia, Danimarca, Paesi Bassi e Belgio. Un'impostazione simile caratterizzerebbe anche un sottogruppo di porti

to nei porti mi sembra ancora oggi di sicuro interesse un dibattito che si è svolto negli anni 80- 90. Si veda Goss, *The economic function of seaports*, in *Maritime Policy and Management*, 1980, vol. 17.3, p. 207; Id., *The diversity of port policies*, *ivi*, p. 221; Id., *Are Port Authorities necessary?*, *ivi*, vol. 17.4, p. 257; Id., *Strategy for port authorities*, *ivi*, vol. 17.4, p. 273; Suykens, *Ports should be efficient (even when this means that some of them are subsidized)*, *ivi*, vol. 13.2, p. 105; Vigarie, *State aids for seaports: a Cartesian position in the French case*, *ivi*, 1986, vol. 13.2, p. 127.

⁵ V. Verhoven, *Report of an enquiry into the current governance of European seaports*, in *ESPO, Fact findings report 2010*.

neo anseatici, appartenenti a paesi di più recente ingresso nell'Unione europea: Polonia, Lituania, Estonia e Lettonia. Questi due gruppi sarebbero caratterizzati da uno stretto rapporto con i poteri locali e da una larga autonomia dal potere centrale, assumendo spesso le caratteristiche di porto municipale.

All'estremo opposto si collocherebbe il gruppo dei porti appartenenti ai Paesi di tradizione latina (Italia, Francia, Portogallo, Malta, Grecia, Cipro e Israele) caratterizzati da una netta impronta pubblicistica, da un conseguente stretto rapporto con il governo centrale e, per quanto concerne il modello gestionale, da un esteso controllo del potere pubblico su tutta l'attività portuale. Un sottogruppo caratterizzato da impostazioni analoghe sarebbe costituito dai porti di tradizione *neo latina*: Slovenia, Croazia, Bulgaria e Romania

Un terzo gruppo – caratterizzato da un'impostazione privatistica e imprenditoriale delle Autorità portuali, sarebbe costituito dai porti di tradizione anglosassone, costituiti formalmente come imprese o comunque operanti sul mercato con criteri imprenditoriali e con ampia autonomia. Il modello si riscontra fondamentalmente nel Regno Unito e in Irlanda.

Questa classificazione fondata sugli aspetti giuridici e istituzionali è di indubbio interesse, e dovrebbe costituire la base per ogni eventuale opera di armonizzazione a livello europeo. Tuttavia essa risulta di scarsa utilità per chi si proponga di mettere a fuoco e analizzare come nei vari porti si affronta quello che rimane il problema principale di un'organizzazione caratterizzata dalla *doppia anima* sopra segnalata, cioè i principi adottati per definire i reciproci rapporti fra attività privata e ruoli affidati all'ente pubblico. Gli aspetti giuridici e istituzionali possono avere riflessi su questi fattori: è evidente ad esempio che la configurazione di un ente come pubblico può avere riflessi sulla sua autonomia gestionale e quindi sulle politiche organizzative di fatto seguite. Tuttavia, in una realtà variegata, non si può fare coincidere automaticamente una determinata configurazione giuridica con una precisa *filosofia* gestionale, essendo sempre possibile incontrare di fatto contaminazioni fra un modello e l'altro, o la presenza di incongruenze fra impostazioni organizzative perseguite e assetto normativo e istituzionale esistente.

Per questo motivo ritengo preferibile attenersi, nella valutazione e nell'inquadramento delle situazioni concrete, alla consolidata distinzione fra tre modelli di riferimento: *Comprehensive Port Authorities*, *Landlord Port Authorities* e *Port Company*. Con il primo modello si allude ad un porto gestito

da un ente pubblico responsabile dell'organizzazione e del controllo di tutte le attività che si svolgono nel porto, concepite come servizio pubblico e non come attività imprenditoriali. In termini geografici, questo modello sarebbe presente soprattutto nelle categorie dei *porti latini* e *neo latini* descritte da Verhoven. All'estremo opposto si possono collocare le *Port Companies*, cioè porti configurati come imprese, indipendentemente dal loro assetto proprietario, nel senso che l'Autorità portuale è direttamente responsabile della gestione del porto e dei relativi servizi, nonché degli investimenti necessari per il mantenimento e lo sviluppo delle infrastrutture. In questa configurazione, il soggetto gestore del porto si differenzia dalla *Comprehensive Port Authority* non tanto per l'estensione delle sue competenze, ma nel senso che risponde dei risultati della gestione come qualsiasi soggetto operante sul mercato, e, nell'ambito della sua libertà di impresa, può istituire rapporti con soggetti privati. Questo modello si riscontra in Europa soprattutto nei porti inglesi investiti dal programma di privatizzazione lanciato dalla Tachter.

Fra queste due posizioni estreme si può individuare il modello della *Landlord Port authority*, caratterizzato dalla concentrazione dell'organismo gestore del porto sui compiti di sviluppo e programmazione del territorio, mentre la gestione del traffico è lasciata alle imprese private. Il modello ha contraddistinto finora i grandi porti del nord Europa e, dopo le riforme spagnola e italiana, si sta estendendo ai porti mediterranei, con la rilevante differenza che, nel nord Europa, i porti più importanti sono di proprietà degli enti territoriali locali (*Land* o Municipalità), mentre nei porti dell'Europa meridionale la loro gestione è affidata ad appositi enti pubblici. In termini geografici, questo modello sarebbe presente soprattutto nei porti di tradizione *latina* e *neo latina* della classificazione operata dal Verhoven su base regionale.

Questa categorizzazione mi sembra più soddisfacente di quella a volte adottata nella prassi comunitaria, che tende a distinguere fra il *porto proprietario* (*landport*), responsabile della valorizzazione del territorio, mentre l'acquisizione e la gestione dei traffici è riservata ad imprese private, il *porto utensile* (*tool port*), che sarebbe qualificato dal mettere a disposizione degli operatori attrezzature specifiche, e il *porto operatore* (*operating port*), qualificato dal fatto che offre anche servizi di sbarco e imbarco delle merci. Questa tripartizione, a differenza di quella proposta, non permette di cogliere la differenza essenziale che intercorre fra i vari tipi di porto circa la concezione che

si ha delle attività portuali, in particolare circa la distinzione fra il ruolo assegnato agli organismi che governano il porto e quello affidato alle imprese private.

Va comunque avvertito che, nella pratica, i tre modelli delineati non si riscontrano allo stato puro, perché in vari casi persistono elementi dell'uno o dell'altro modello, col risultato di rendere difficile ipotizzare una situazione uniforme adattabile a tutte le realtà. La tripartizione ha pertanto soprattutto interesse per individuare, di volta in volta, l'impostazione prevalente, e per cogliere gli indizi di un'evoluzione in corso. Secondo l'opinione corrente, questa evoluzione opera nel senso di superare il modello della *ComprehensivePort Authority* a favore del modello *Landlord*. Non mancano però avvisaglie di ulteriori tendenze evolutive, che premono verso lo stesso superamento del modello *Landlord*, nell'obiettivo di superare ogni impostazione burocratica a favore di una filosofia gestionale maggiormente aperta alla collaborazione e integrazione con altri soggetti operanti nel settore e orientata verso modelli imprenditoriali. L'evoluzione della logistica e la pressione verso più stretti rapporti fra porti e territorio sono i fattori che agiscono per un'evoluzione del sistema.

3.1. – Alla radice delle pressioni evolutive accennate sta la moderna impostazione della logistica, che spinge a concentrare l'attenzione sull'intero processo di distribuzione delle merci, ricercandone l'efficienza complessiva nell'integrazione e nel controllo dei diversi anelli della catena del trasporto. Il porto è ormai considerato soltanto un *sub sistema* della catena logistica e gli operatori sono spinti a integrare e coordinare le operazioni portuali con le fasi del trasporto che si svolgono a monte e a valle. Per quanto concerne il ruolo dei porti, il frutto di questa evoluzione in corso può essere sintetizzato nel definitivo superamento del modello di porto emporio. Questo termine fa riferimento alla situazione in cui il sistema di trasporto era visto come costituito da tanti segmenti separati con i quali il porto, non aveva particolari necessità di integrazione, costituendo semplicemente il punto di arrivo e di sosta delle merci in attesa di imbarco e smistamento. L'arrivo casuale delle merci, la conseguente fluttuazione dei carichi di lavoro, la presenza di imprese non dedicate stabilmente ad una determinata tipologia di traffico, ma semplicemente specializzate per singole operazioni, erano le caratteristiche fondamentali di questo modello tradizionale. Esso giustificava un'imposta-

zione pubblicistica della gestione portuale, concentrata sulla necessità di assicurare a tutti gli utenti del porto l'ordinato accesso alle strutture dello scalo e l'utilizzazione dei servizi di cui potevano avere bisogno. La successiva evoluzione ha spinto verso il superamento del modello tradizionale, con la tendenza dei porti a specializzarsi per rispondere alle esigenze dei vettori e a consentire la nascita di terminal specializzati, dotati di moderne infrastrutture e attrezzature e radicati stabilmente in un determinato settore del porto per la gestione di una specifica tipologia di traffico. In questa prospettiva opera anche la tendenza ad effettuare fusioni fra imprese che gestiscono diversi segmenti del ciclo, al fine di fare emergere soggetti capaci di gestire l'intera catena. Parallelamente aumenta l'indotto portuale, inteso nel senso più ampio del termine, che vada cioè al di là delle tradizionali attività *port required* (servizi alla nave, servizi di trasporto da e verso l'entroterra) e delle eventuali attività accessorie (manutenzioni, svuotamento e riempimento contenitori, assemblaggio di impianti, etc.), ma si estenda all'insieme di attività che possono individuare nella presenza di un porto un motivo favorevole al loro insediamento nel territorio circostante. Se questa tendenza si realizza in modo consistente, il porto assume una diversa configurazione e tende a conformarsi – per usare una terminologia adottata dall'UNCTAD - *United Nation Conference on Trade and Development* - al modello di *porto di terza generazione*. Con quest'ultimo termine si sottende il fatto che il porto non si limita ad essere un luogo di passaggio delle merci, ma si è evoluto fino a costituire un luogo di convergenza di forze commerciali logistiche e industriali e a diventare elemento di attrazione per lo svolgimento di attività economiche, anche non strettamente collegate alle operazioni portuali tradizionali e ubicate al di fuori della cinta portuale. Dal lato degli organismi deputati alla gestione dei porti (le Autorità portuali), l'evoluzione brevemente tratteggiata spiega la loro spinta a sconfinare dal ruolo di semplice gestore delle aree portuali e di controllore della regolarità delle operazioni, per assumere un ruolo attivo nella promozione dello sviluppo del territorio di riferimento, non solo in termini di collaborazione con gli enti responsabili, ma anche ricercando un più stretto rapporto a monte e a valle del processo, contraendo alleanze con gli armatori - nella ricerca di una loro maggiore fidelizzazione - e collegandosi con gli *inland terminal* e il sistema distributivo regionale. Risulta evidente che l'evoluzione verso un porto di terza generazione – concepito

come un elemento fondamentale della catena logistica - postula uno stretto legame dei porti con le comunità territoriali, e il radicale superamento di quella situazione di separatezza, e spesso di conflittualità, che, soprattutto nei Paesi a tradizione centralizzata, ha caratterizzato i loro rapporti. La soluzione di questo problema non può essere senza effetto sulla stessa configurazione degli organismi gestori dei porti e sul ruolo che essi devono svolgere, con particolare riguardo alla loro collaborazione con i poteri locali, per compatibilizzare le reciproche esigenze di sviluppo del sistema portuale e del territorio di riferimento. Si radica in questa situazione l'aspirazione al cosiddetto federalismo portuale.

3.2. – La rivendicazione di un maggiore “*federalismo*” in materia portuale può assumere due aspetti che è opportuno distinguere: quello di un ruolo più incisivo delle comunità territoriali (e delle regioni in particolare) nella pianificazione dello sviluppo dei porti, e quello di un maggiore potere nella determinazione dell'assetto istituzionale e della stessa gestione degli scali. L'opportunità della distinzione nasce dal fatto che si potrebbe ragionevolmente sostenere l'opportunità di ampliare sostanzialmente i poteri delle regioni e degli enti locali in materia di porti (dando una maggiore libertà di determinarne la struttura organizzativa e i meccanismi di funzionamento), riservando però allo Stato e alle istituzioni sovranazionali europee il compito di pianificare e controllare gli investimenti necessari per raccordare il sistema portuale al più vasto sistema del trasporto.

A favore della tesi che le comunità territoriali, e in particolare le regioni, debbano avere un ruolo nella determinazione dei programmi di sviluppo dei porti si possano avanzare due argomenti fondamentali: il fatto che i porti hanno un impatto positivo o negativo, ma sempre rilevante, sull'assetto del territorio, e la necessità di coordinamento fra porti di diversa dimensione che sono al servizio di una stessa area.

Per quanto concerne il primo punto, non vi è dubbio che la presenza e lo sviluppo di un porto si traduce in vincoli e condizionamenti per la comunità territoriale, perché può provocare congestione dei trasporti in attraversamento dell'area urbana, limitazioni all'utilizzazione degli spazi, inquinamento, degrado dello *waterfront* e dell'ambiente, e, in ultima analisi, può confliggere con ipotesi alternative di sviluppo. Sotto altro verso, non si può dubitare che

la presenza di un porto si traduce generalmente in sviluppo occupazionale e crescita economica, ed è ormai comunemente ammesso che i porti possono e debbono essere uno strumento per lo sviluppo del territorio; il modello sopra accennato di porto di *terza generazione* intende proprio rappresentare questa situazione. Il punto che va sottolineato è che la realizzazione di un porto di “terza generazione” richiede uno stretto legame dei porti con le comunità territoriali, e il superamento di ogni situazione di separatezza e di conflittualità, che ha caratterizzato i rapporti col territorio: almeno dei porti di tradizione latina e accentratrice, mentre quelli di tradizione anseatica sono di regola stati caratterizzati da una stretta integrazione con le comunità territoriali.

È importante sottolineare le implicazioni di un’impostazione del genere sulla pianificazione delle infrastrutture. Perché un porto si affermi come polo logistico non basta che adegui a posteriori le infrastrutture portuali alle esigenze dei traffici e del sistema economico, ma è necessaria anche una politica proattiva volta a facilitare la stessa acquisizione dei traffici: la disponibilità di spazi attrezzati per svolgere servizi logistici ad alto valore aggiunto e una politica urbanistica conseguente, una politica di sostegno e incoraggiamento all’insediamento degli operatori capaci di svolgere questi servizi, la predisposizione di validi collegamenti fra il porto e l’entroterra, l’esistenza delle capacità professionali e manageriali che possono consentire di cogliere le opportunità che si presentano, e quindi una conseguente politica di formazione professionale. Tutto ciò comporta una pianificazione territoriale, e una convergenza di strumenti e di politiche di sostegno agli insediamenti produttivi, che travalicano i confini del porto, e richiedono un profondo coinvolgimento degli organi di programmazione locali e regionali e, per quanto riguarda i collegamenti con i sistemi produttivi di riferimento, di quelli nazionali. Ne consegue che la pianificazione urbanistica non può limitarsi all’ambito portuale, inteso come complesso di aree appartenenti al demanio marittimo, che delimita il campo di estensione del piano regolatore, ma, al contrario, può e deve considerare anche aree esterne all’ambito portuale, ma funzionalmente collegate al porto. Peraltro, ne segue anche che l’Autorità portuale – che non può non trovare nell’ambito portuale i limiti istituzionali dei suoi poteri – può legittimamente rivendicare una sua fattiva partecipazione al processo di pianificazione, ma non può pretendere di esserne il centro motore e il principale responsabile. Ne risulta legittimata la rivendicazione delle regioni e degli

enti locali di svolgere un ruolo significativo nella definizione della politica di sviluppo del porto e nella pianificazione delle strutture di collegamento fra i porti e l'entroterra, ma nel quadro di una politica di corretto decentramento e di ordinata partecipazione dei poteri locali ad un razionale processo di pianificazione che attualmente manca.

Un secondo argomento che può essere addotto a favore di forme di federalismo portuale riguarda la necessità di coordinamento fra porti di diversa dimensione che sono al servizio di una stessa area. Questa necessità va senz'altro condivisa per quanto attiene alla necessità di evitare dannose duplicazioni di investimenti, ma il problema va risolto in sede di pianificazione e non richiede meccanismi istituzionali di coordinamento della gestione, che potrebbero provocare un incremento di burocratizzazione, con relativo appesantimento dei processi decisionali. Inoltre, l'obiettivo di realizzare corrette condizioni di concorrenza fra i porti, induce a vedere con diffidenza ipotesi di coordinamento che presumibilmente sfocerebbero in accordi sulle tariffe dei vari servizi portuali.

3.3. – Sarebbe di estremo interesse verificare le affermazioni che precedono con un'approfondita analisi dei mutamenti in corso nelle più importanti *Port Authorities*: prassi operative seguite, rapporti con il Governo e gli enti territoriali, modalità di assegnazione delle aree, rapporti con i terminalisti, risorse a disposizione e vincoli alla loro utilizzazione, finanziamento degli investimenti, etc. Non si dispone purtroppo di studi specificamente orientati a individuare le politiche di fatto seguite e il quadro giuridico che le sostiene o le ostacola. Tuttavia, pur limitandosi agli studi disponibili su aspetti parziali, e concentrando l'attenzione soltanto su alcuni porti di maggiore importanza, è possibile trarre alcune conferme dell'evoluzione tratteggiata⁶ e segnalare

⁶ Per un'esposizione delle condizioni strutturali e di mercato che spingono verso un'evoluzione del ruolo e della configurazione delle Autorità portuali si veda: Nottombon-Winkelmans, *Structural change in logistics: how will Port Authorities face the challenge?* in *Mar. Pol. Mgt.*, 2001, 28, p. 71; Nottombon-Rodrigues, *Port regionalization: towards a new phase in port development*, *ivi*, 2005, 32, p. 297; Van der Lugt-De Langen, *Port Authorities Strategy: Beyond the landlord, a conceptual approach*, reperibile nel sito www.porteconomics.nl/docs/port_authority; v. inoltre Hesler-Dombois, *Seaports in the context of globalisation and privatisation*, Arbeitkammer Bremen, 2000; Noussia, *The port policy of the Europa Union: current status and future prospect*, in *Dir. Mar.*, 2009, 644-669. Per le diverse configurazioni istituzionali

qualche esempio concreto a supporto delle tesi sostenute. Nella rapida rassegna che seguirà verrà anche fatto qualche cenno alla regolamentazione del lavoro portuale, dato l'interesse che il problema presenta per alcuni Paesi, fra i quali l'Italia.

a) Il porto di Anversa.

Il porto di Anversa è un porto municipale e, fino al 1988, è stato formalmente parte dell'amministrazione comunale della città di Anversa e privo di un bilancio autonomo. dal 1988 al 1997 è stato gestito da un'azienda portuale municipale (*Geementelijk Havenbedrijf*), dotata di contabilità e bilancio autonomi. Un'ulteriore evoluzione si è avuta nel 1997, quando il comune di Anversa trasferì la responsabilità della gestione delle attività portuali ad una società di capitali, il cui unico azionista è costituito dalla municipalità. I motivi che hanno consigliato la riforma vanno individuati nell'esigenza di snellire il processo decisionale e di consentire alla nuova Autorità portuale, data la sua forma societaria, di assumere partecipazioni in altre imprese e di allearsi anche con imprese private realizzando delle *joint ventures*. La riforma applicata al porto di Anversa è in via di generalizzazione, perché un decreto del 1998 ha autorizzato l'affidamento della gestione di ogni porto ad apposite società di capitali. Non siamo purtroppo in grado di precisare lo stato di attuazione di questo processo evolutivo, il cui completamento dovrebbe comportare uno statuto omogeneo per tutti i porti belgi.

Un limite alla libertà di impresa può essere ravvisato nell'obbligo di utilizzare, all'interno della cinta portuale, i lavoratori portuali riconosciuti e iscritti in appositi registri. Questi si dividono in due gruppi, in relazione alla loro qualificazione: *lavoratori permanenti*, che vengono assunti a tempo indeterminato dalle imprese portuali, e *lavoratori occasionali*, che vengono assunti su base giornaliera. La percentuale dei lavoratori permanenti tende peraltro ad aumentare e la situazione non comporta di regola conflittualità. Si può

dei vari porti e per le loro impostazioni organizzative v. lo studio di Verhoven citato in nota 5. Utili risultano anche alcuni studi comparativi svolti su mandato del Parlamento o della Commissione europea. In particolare *European Port Policy*, elaborato nel 1993 per conto del Parlamento europeo; progetto ATENCO – *Analysis of the cost structure of the main ports - Work-package 1.2. 1999, parzialmente pubblicato in Trasporti, 2002, 332 ss. e Public financing and charging of European Seaports, 2005, inedito, entrambi realizzati su mandato della Commissione europea.*

comunque ricordare che il problema della legittimità della riserva a favore dei lavoratori portuali è stato sollevato nel porto di Ghent e portato alla Corte di Giustizia Europea. La Corte ha però respinto le censure di illegittimità della situazione⁷.

b) Il porto di Rotterdam.

Anche il porto di Rotterdam è tradizionalmente un porto *landlord* municipale, e fino al 1997 non costituiva quindi un'unità autonoma. Peraltro, dopo quella data l'amministrazione del porto fu affidata ad una branca separata dell'amministrazione municipale: la *Rotterdam Municipal Port Management* (RMPM), dotata di un bilancio autonomo. La RMPM può quindi essere considerata la *Port Authority* del porto di Rotterdam, pur essendo sempre configurata, in termini di principio, come un esempio di *Landlord Port Authority*, in quanto tale non coinvolta nella gestione concreta dei traffici. La RMPM ha esplicitamente proclamato l'obiettivo di trasformarsi "from landlord to mainport manager": con questo slogan essa ha inteso affermare che il porto, per continuare ad attirare traffici, deve diventare anche un centro logistico, capace di istituire collegamenti con altri operatori del trasporto. Questa prospettiva comprende anche l'istituzione di collegamenti fra la RMPM e altri operatori del trasporto, ricorrendo anche ad acquisizioni strategiche di compagnie o terminal interni che possano rafforzare la capacità del porto di attrarre traffico.

Un'impostazione di questo tipo comporta la necessità di andare oltre i tradizionali confini del porto e di caratterizzare in senso manageriale e di orientamento al mercato la gestione delle aree portuali e i relativi investimenti. Per raggiungere al meglio questi scopi, è stata modificata la struttura organizzativa della RMPM. Essa evidenzia una chiara propensione al superamento della classica funzione di *Landlord*. Nell'organigramma spicca infatti la *Mainport Holding Rotterdam*, che gestisce le partecipazioni municipali, le *joint-ventures* e le forme di cooperazione portuale realizzate dal municipio di Rotterdam, tramite apposite società.

⁷ Sentenza 16 settembre 1999 in causa C.22/98, in *Dir. mar.*, 2000, 468-489. con un commento critico di Brignardello, *La disciplina italiana e belga del lavoro portuale al vaglio della Corte di Giustizia CE nelle sentenze Porto di Genova e Porto di Gent*, in particolare p. 480.

Per quanto concerne il lavoro portuale nel porto di Rotterdam è presente un pool di manodopera la cui consistenza è andata via via restringendosi nel tempo. Le imprese portuali hanno personale proprio e ricorrono al pool per le punte di lavoro. L'amministrazione del pool compete a una società che raggruppa le imprese private operanti nel settore portuale. Le aree sono di proprietà della municipalità, che le possiede a titolo di proprietà privata, ma sono in linea di principio inalienabili.

c) Il porto di Amburgo.

Fino al 2005 il porto di Amburgo, il più importante porto tedesco, ha rappresentato un classico esempio di porto strettamente integrato nell'amministrazione locale: era privo di un bilancio autonomo e i suoi problemi di manutenzione e sviluppo rientravano nella diretta responsabilità delle varie branche dell'amministrazione della città stato. Ma con l'ottobre 2005 tutti i servizi dell'amministrazione statale coinvolti nei problemi portuali furono fusi e incorporati nella *Hamburg Port Authority* (HPA) entità legale estranea all'amministrazione della città-stato e dotata di un proprio bilancio e di risorse proprie.

la HPA agisce secondo una rigorosa concezione commerciale e i suoi rapporti con le varie branche dell'amministrazione sono regolati su base contrattuale. La concessione delle aree portuali è regolata da rapporti di diritto privato.

Nel porto di Amburgo le imprese terminaliste hanno personale proprio e, per le punte di lavoro, possono integrare, in caso di necessità, il loro personale con lavoratori provenienti da un apposito pool, nel quale essi sono inquadrati a titolo permanente. I pool sono gestiti da apposite Società, al cui capitale partecipano gli operatori dei rispettivi porti. Queste provvedono all'assegnazione dei lavoratori alle imprese che ne fanno richiesta e a corrispondere ai lavoratori portuali la retribuzione per i giorni di effettiva occupazione e un salario minimo per le giornate inoperose

d) Il porto di Brema.

Anche il porto di Brema, come quello di Amburgo è nato e si è sviluppato come una branca dell'amministrazione della città-stato, privo di un bilancio autonomo e direttamente amministrato dai vari dipartimenti amministrativi della città anseatica. Ma anche per questo porto le necessità dell'evo-

luzione in corso hanno provocato rilevanti mutamenti organizzativi. in particolare va segnalata la costituzione di due società: la *Bremerlagerhausgesellschaft* (BLG) e la *Bremische hafen gmbh* (BHG), responsabili, la prima, della fornitura di tutti i servizi logistici correlati alle operazioni di sbarco/imbarco e la seconda della gestione e della manutenzione delle aree portuali. Mi sembra che anche questa innovazione organizzativa, costituisca un sintomo delle esigenze che nascono dall'evoluzione constatata e spingono verso il superamento di una visione burocratica dei porti e verso una loro gestione improntata a criteri imprenditoriali e dotata di un grado adeguato di autonomia gestionale e decisionale.

Per Il Ricorso ai lavoratori portuali riconosciuti la situazione è identica a quella segnalata per il porto di Amburgo.

e) I porti greci del Pireo e di Salonicco.

Risale al 1999 una svolta nella concezione e nel funzionamento del settore portuale greco, nel senso che il legislatore ha inteso favorire una trasformazione del settore in senso più concorrenziale e meno burocratico. È in questa prospettiva che è stata prevista la trasformazione delle Autorità portuali in società di capitali. Il caso più eclatante è costituito dal porto del Pireo. Nato come porto direttamente amministrato dallo Stato, il porto è stato nel 2008 assegnato alla *Piraeus Port Authority*, costituita nella forma di società per azioni di interesse pubblico. La PPA ha competenze molto estese, che vanno dall'organizzazione e controllo delle operazioni portuali alla realizzazione delle infrastrutture previste all'interno dell'area portuale. Il controllo statale si esercita in modo indiretto, mediante la nomina di alcuni dei componenti del consiglio direttivo del porto. Una riforma analoga è in corso per il porto di Salonicco.

Nei porti greci il lavoro portuale è riservato ai lavoratori iscritti in appositi registri e dipendenti dalle Autorità Portuali.

f) I porti inglesi.

Dal 1981 i porti inglesi sono stati investiti da un vasto programma di privatizzazione che non è ancora del tutto compiuto, anche se il loro assetto istituzionale può essere considerato sufficientemente stabilizzato. Attualmente, i porti possono essere distinti in tre gruppi:

- porti gestiti come imprese private, che hanno piena responsabilità dei costi e dei risultati della gestione. Come esempio tipico di questa impostazione può essere indicato il porto di Southampton, gestito dalla *Southampton Associated British Ports*, una società privata controllata dalla *Associated British Ports Holding*. Questa società, privatizzata dal 1983, gestisce, oltre Southampton, altri 22 porti, che hanno quindi anch'essi il carattere di impresa privata. Siamo quindi di fronte a un tipico caso di porto-impresa. Interessante notare che il carattere di impresa privata non osta all'attribuzione di poteri autoritativi (polizia e controllo del traffico). Le Autorità portuali hanno piena autonomia nella gestione del porto e sono responsabili del finanziamento, della realizzazione e della gestione delle infrastrutture portuali e delle attrezzature di banchina. Hanno anche poteri in materia di polizia portuale e disciplina del traffico e della sicurezza in ambito portuale. Possono fornire direttamente i servizi di pilotaggio e gli altri servizi tecnico – nautici o affidare a separate entità le operazioni di sbarco/imbarco;
- *Trust ports*: si tratta di porti di medio – piccola dimensione che non sono posseduti dallo stato o dalle comunità territoriali, ma sono gestiti da appositi enti (i *Trusts*) tenuti ad alcuni vincoli di pubblicità dei loro bilanci e dei loro piani;
- porti municipali, gestiti dalle comunità locali mediante appositi comitati.

Come principio generale, tutti i porti inglesi devono operare su base commerciale, nel senso che hanno la completa responsabilità del finanziamento e della realizzazione degli investimenti infrastrutturali, non possono ricevere sovvenzioni pubbliche e rispondono dei loro risultati economici.

Non esiste nei porti inglesi alcuna forma di riserva del lavoro portuale, essendo questa stata abolita nel 1989. I porti inglesi si vantano di non usufruire in alcun modo di aiuti pubblici e di provvedere ai necessari investimenti con le proprie risorse⁸.

g) I porti spagnoli.

L'ordinamento portuale spagnolo è stato profondamente modificato con la legge n. 27 del 24 novembre 1992 (*Ley de Los Puertos del Estado y de la*

⁸ V. ad esempio Baird, *Public goods and the public financing of major european seaports*, in *Mar. Pol. Mgmt*, 2004, 31, p. 375.

Marina Mercante). In Spagna sono stati individuati 52 porti di interesse generale affidati alla gestione di 27 *Autoridades portuarias*, alcune delle quali raggruppano più porti. Le *Autoridades portuarias* sono organismi di diritto pubblico, che operano peraltro con larga autonomia di gestione, dispongono di un patrimonio proprio, indipendente da quello dello stato, e agiscono sotto l'egida del diritto privato, salvo quando sono in causa le funzioni pubbliche che sono loro attribuite dalla legge. Allo Stato centrale spetta la titolarità dei porti maggiori, considerati di interesse generale, mentre i restanti porti sono nella competenza delle Comunità autonome. Una legge del 1997 ha rafforzato il ruolo delle Comunità autonome anche per i porti di interesse generale. Spetta infatti ad esse la designazione del presidente dell'Autorità portuale e della maggior parte dei componenti del consiglio di amministrazione. Il sistema è completato da un organismo centrale responsabile del coordinamento dei programmi e degli investimenti dei vari porti di interesse nazionale: l'ente *Puertos del Estado*. Si tratta di un ente di diritto pubblico, che dipende dal Ministero dello sviluppo, ha personalità giuridica propria, patrimonio separato, larga autonomia e, salvo quando esercita funzioni pubbliche, agisce nell'ambito del diritto privato. In materia di contrattazione deve in ogni caso rispettare i principi di pubblicità e concorrenza che sono propri della contrattazione pubblica.

Per quanto riguarda il lavoro portuale, le imprese private devono fare ricorso, per le attività di sbarco/imbarco, ai lavoratori inseriti in società apposite per il servizio pubblico di sbarco/imbarco (*Estibarna*). Queste società sono a maggioranza pubblica, poiché l'Autorità Portuale possiede almeno il 51% delle quote, mentre il capitale restante è ripartito fra le imprese operanti nei singoli porti. Esse devono inquadrare i lavoratori portuali necessari per integrare quelli delle imprese portuali in caso di punte di lavoro. Mentre i lavoratori dipendenti dalle singole imprese sono soggetti al diritto comune del lavoro, quelli delle imprese incaricate del servizio pubblico sono soggetti ad un regime speciale, nel senso che mantengono la loro appartenenza alle Società, ma sono avviati a rotazione presso le imprese terminaliste per integrare i loro lavoratori in caso di necessità. I terminalisti devono comunque avere una percentuale di personale proprio (almeno il 25%).

Una modifica recente del sistema portuale spagnolo è stata introdotta con il decreto legislativo n. 2 del 5 settembre 2011. I cardini del nuovo

provvedimento riguardano in primo luogo l'autonomia finanziaria: le Autorità portuali potranno agire molto più liberamente in materia fiscale e tariffaria, al fine di rendere i rispettivi porti competitivi, in particolare con gli scali del Nord Africa. Si dovranno però impegnare a mantenere l'equilibrio economico-finanziario complessivo e a raggiungere determinati rendimenti annui. Sono previsti inoltre appositi strumenti per agevolare gli investimenti privati e favorire l'integrazione dei porti nella rete logistica nazionale. Il movimento di riforma non sembra destinato a fermarsi, perché viene sostenuta da fonti autorevoli⁹ la possibilità di affidare la gestione dei porti a soggetti privati, pur mantenendone il carattere pubblico e l'apertura alla concorrenza. Al livello centrale dovrebbero essere riservati la pianificazione delle opere portuali e il controllo della regolarità della gestione dei porti. Interessante notare che l'assetto del porto di Barcellona (e indirettamente di tutti i porti spagnoli) sta sollevando problemi di compatibilità con il diritto di accogliere personale delle imprese pubbliche di sbarco/imbarco, e la prassi seguita dall'Ente *Puertos del Estado* di destinare parte delle risorse provenienti da un porto in attivo alla concessione di contributi ad un altro porto del sistema.

h) I porti francesi.

I porti francesi sono divisi in due gruppi. I sette più importanti (porti autonomi) sono retti da un ente pubblico dotato di autonomia funzionale e finanziaria. Nell'ambito dei porti rimanenti hanno un particolare regime 21 porti non autonomi di importanza nazionale. Risale al 2004 una legge volta a favorire un maggiore processo di decentramento dei porti non autonomi, anche per quelli di interesse nazionale, attribuiti in precedenza alle sole camere di commercio. La legge fissa esplicitamente l'obiettivo di fare posto all'azione locale, dando alle collettività territoriali le garanzie giuridiche e finanziarie per fare fronte alle loro responsabilità. Alle collettività territoriali o ai loro raggruppamenti è infatti affidato *l'aménagement, l'entretien et l'exploitation* dei porti di interesse nazionale. Questo provvedimento di decentramento ha provocato però varie difficoltà di attuazione così come si lamenta la difficoltà di superare la perdurante frammentazione delle operazioni portuali, dato che manca ancora una regia unitaria delle operazioni di

⁹ V. l'intervista rilasciata a Port News n.7, p. 4 ss., da José Llorca, presidente dell'ente *Puertos del Estado*.

sbarco/imbarco. In particolare le imprese private che operano nei porti sotto la regia delle Autorità portuali sono tenute a utilizzare i lavoratori portuali riconosciuti per le operazioni da nave a banchina e viceversa.

Nel 2008 il governo ha presentato le linee di una riforma, che prevede il trasferimento ai privati delle attività di *outillage*, cioè della gestione e manutenzione dei mezzi di banchina, che, insieme al personale addetto, dovrebbero passare a imprese private. Il piano incontra però sempre resistenze.

3.3. – Per quanto sommaria, ritengo che l'analisi comparativa sopra esposta permetta di individuare alcuni tratti comuni dell'evoluzione in corso. Questi tratti comuni si manifestano peraltro con diversa intensità a seconda delle posizioni di partenza dei vari porti e delle tradizioni giuridiche dei vari Paesi. Stimolano tuttavia alcune riflessioni sulla politica portuale che va perseguita a livello europeo e nazionale.

In primo luogo sembra indiscutibile una tensione verso il superamento del modello *landlord*. Si è visto che questa tendenza è strettamente legata all'evoluzione della logistica. Risponde inoltre all'esigenza delle Autorità portuali di superare una posizione di debolezza negoziale nei confronti degli armatori, e di pervenire a forme di fidelizzazione fondate sulla capacità di contribuire all'efficienza complessiva della catena del trasporto. Rispondere a questa esigenza – che si manifesta nei ricordati provvedimenti di corporativizzazione (Rotterdam, Anversa) – significa superare ogni impostazione burocratica dell'Autorità portuale, per fare posto a modelli organizzativi capaci di decisioni rapide, di rispondere alle sollecitazioni del mercato e di prospettare nuove occasioni per l'acquisizione e lo sviluppo dei traffici. L'adozione di questo punto di vista può avere implicazioni sulla politica della concorrenza, poiché la valutazione degli eventuali effetti anticoncorrenziali dei fenomeni di accordo, concentrazione e fusione non dovrà essere orientata alla tutela degli interessi di chi già opera nel porto, ma ai suoi effetti sulla catena complessiva del trasporto. Manterrà invece la massima importanza il problema degli aiuti di Stato e del finanziamento delle infrastrutture portuali e di definire in materia una politica che sembra mancante.

Gli esempi proposti mostrano infine che anche negli Stati informati a tradizioni accentratrici (latini o neo latini secondo la ricordata classificazione del Verhoven) si avverte l'esigenza di riconoscere un ruolo alle comunità lo-

cali, realizzando un migliore equilibrio fra queste e il potere centrale, superando quella tradizione di conflittualità che ha generalmente contraddistinto i loro rapporti (soprattutto nei paesi di tradizione latina). Gli accenni fatti all'evoluzione della legislazione spagnola e francese sono su questo aspetto illuminanti. Va aggiunto che anche che la pasticciata riforma del federalismo italiano non può essere senza conseguenze sull'assetto dei porti, visto che il nuovo articolo 117 della Costituzione ha fatto rientrare la materia dei porti e delle grandi reti di trasporto e comunicazione fra le materie della legislazione concorrente, senza che in proposito fosse stato compiuto un necessario approfondimento.

L'osservazione dell'evoluzione del lavoro portuale mostra una tendenza difficilmente contrastabile a superare le forme più tradizionali e corporative della riserva delle operazioni portuali a organismi corporativi, essendo indiscutibile la necessità di affidare ad un unico soggetto la regia delle operazioni di sbarco/imbarco. Il ridimensionamento anche quantitativo di quello che resta delle organizzazioni del lavoro portuale sembra inevitabile. Esclusa ogni forma di monopolio, resta probabilmente soltanto spazio per un'alternativa: la trasformazione in vere imprese delle organizzazioni del lavoro portuale, che operino in concorrenza con le altre organizzazioni, oppure la costituzione di un pool di lavoratori da utilizzare per fare fronte a picchi imprevisti di lavoro. Un'organizzazione del secondo tipo, se gestita con efficienza e senza la protezione di situazioni di esclusiva, potrebbe risultare conveniente per gli stessi operatori privati, che conseguentemente dovrebbero però essere chiamati a sostenere gli oneri dell'organizzazione medesima.

Va osservato infine che fronte ad una tendenza espansiva dei compiti delle Autorità portuali, appare inadeguata un'impostazione dei rapporti con gli operatori privati ispirata ad una concezione rigida e notarile dell'assegnazione delle aree, affidata totalmente ad una valutazione comparativa delle offerte sollecitate e formulate. Un eventuale nuovo progetto di infrastruttura portuale non può non tenere conto degli obiettivi perseguiti dall'Autorità portuale, che quindi dovrebbe godere di un grado di discrezionalità sufficiente per permetterle di effettuare le sue scelte con riguardo a tutti gli aspetti rilevanti (tipologia del traffico che si intende sviluppare, affidabilità del concessionario, entità degli investimenti che questi si addossa a suo carico, impegni richiesti e possibilità di intervento in caso di mancato rispetto degli stessi,

durata della concessione, etc.).

Su tutti questi aspetti il quadro comunitario, che deve orientare e vincolare le soluzioni nazionali, dovrebbe essere discusso e precisato, ed è importante verificare se le iniziative intraprese a livello comunitario vanno o meno nella direzione delineata. Si vedrà però che ogni tentativo di definire, a livello comunitario, le linee direttrici dell'azione comunitaria in materia portuale, ha dato finora esiti discutibili.

4.1. – Il primo problema che incontra chi voglia esaminare le iniziative comunitarie in materia portuale riguarda un aspetto soltanto che può sembrare soltanto terminologico. In effetti, Il Trattato sull'Unione Europea (TUE) e quello sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) parlano a volte di politiche comuni: è il caso, ad esempio, della Politica estera e di sicurezza comune (art. 23 ss. TUE), della Politica comune dell'agricoltura e della pesca (art. 38 ss. del TFUE) e della Politica comune dei trasporti; in altri casi parlano soltanto di politiche e azioni interne dell'Unione, cioè di Politiche comunitarie o europee: si vedano ad esempio le disposizioni sul mercato interno (art. 26 TFUE), sulla libera circolazione di merci, capitali e servizi (art. 28 TFUE) e sulle regole di concorrenza (art. 101 ss. TFUE). Osserva lo Zanghì che la diversa terminologia utilizzata non può essere priva di conseguenze e che le politiche comuni dovrebbero essere qualcosa di diverso da una semplice politica, ma che per il momento siamo di fronte ad una disquisizione semantica priva di immediata utilità, nel senso che la differenza fra le due ipotesi può emergere soltanto a fronte delle misure concrete che saranno adottate nei diversi casi¹⁰.

Resta che la diversa terminologia porta a interrogarsi se, dal punto di vista dei rapporti fra diritto comunitario e diritto nazionale, si debba fare differenza fra politiche dell'Unione (o politiche comunitarie) e politiche comuni. Questa differenza non può coincidere, come si potrebbe supporre a prima vista, con quella fra competenze esclusive dell'Unione e competenze concorrenti con quelle degli Stati, sancita dall'art. 2 del TFUE, nel senso che soltanto per le prime si potrebbe parlare di politiche dell'Unione. Ad esempio, la politica agricola comune e la politica comune dei trasporti, aspetti di fondamentale importanza, sono esplicitamente inserite nei casi di competen-

¹⁰ Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2000, p. 334.

za concorrente, mentre la competenza esclusiva è chiaramente attribuita alle misure a tutela della concorrenza. Non sembra perciò possibile istituire una gerarchia di importanza, attribuendo un rango superiore alle politiche dell'Unione rispetto alle politiche comuni. Non sembra che il problema abbia trovato una soluzione condivisa, che peraltro potrebbe a mio parere andare nel senso che le politiche comuni richiedono una complessa opera di uniformazione delle normative e delle regolamentazioni nazionali, sotto l'azione propulsiva e di controllo dell'Unione, e richiedono quindi una più spinta collaborazione degli stati membri, alla loro elaborazione e alle loro disposizioni di attuazione, mentre le politiche comunitarie, o dell'Unione Europea, possono sempre comportare un adattamento delle normative nazionali per tenere conto dei principi espressi, senza però richiedere che le normative nazionali siano livellate, o quanto meno coordinate strettamente.

Se questa distinzione è corretta, va affrontato il problema se, nel campo portuale, è necessaria l'elaborazione e lo sviluppo di una politica comune o se, rinunciando all'obiettivo di un'ampia uniformità, che impegni gli Stati membri a coordinare strettamente le loro normative su molteplici aspetti, sia pur sempre necessario che l'Unione Europea definisca una propria politica portuale. Sembra logico che la risposta affermativa vada al secondo termine dell'alternativa e che si possa e debba parlare di politica europea in materia portuale - più o meno vincolante per gli Stati membri, a seconda che essa prenda la forma di direttiva o di regolamento - pur restando agli Stati membri ampi spazi di libertà, tali da escludere che si debba arrivare ad una vera e propria politica comune, con la conseguenza di normative uniformi. È in questo senso che il termine Politica Portuale Europea verrà utilizzato nel prosieguo di questo scritto.

4.2. - Sono stati ricordati all'inizio (*retro*, 4.1) i molti motivi che spiegano perché l'elaborazione di una politica portuale europea ha incontrato e ancora incontra tante difficoltà: la doppia anima dei porti e le commistioni e interferenze che provoca fra regole e limitazioni di diritto pubblico e ambito di libertà delle imprese private; le conseguenti difficoltà di immaginare una regolamentazione uniforme; inoltre, il fatto che gli stessi aspetti istituzionali, così come le tradizioni giuridiche e ideologiche che ne sono alla base, variano da paese a paese, rendendo difficile ogni tentativo di armonizzazione. Ulte-

riori difficoltà emergono quando si consideri la diversa regolamentazione dei servizi e delle operazioni portuali, dove sussistono situazioni di esclusiva o di possibile abuso di posizione dominante, che possono però trovare giustificazioni in problematiche sociali (sostegno dell'occupazione) o in motivi di sicurezza. Infine, le pressioni evolutive ricordate *retro* (3.1 e 3.2) hanno indubbiamente complicato il quadro.

In questa situazione, la Commissione europea ha assunto atteggiamenti e impostazioni non sempre coerenti. In un primo tempo la necessità di elaborare una politica portuale europea fu addirittura esclusa¹¹. In seguito fu adottata un'impostazione più possibilista, col riconoscimento della necessità di analizzare l'influenza delle politiche tariffarie e degli aiuti pubblici sulla competitività dei porti degli Stati membri, ma venne esclusa la necessità di sviluppare particolari regolamentazioni, essendo considerati sufficienti i principi generali del trattato per risolvere i casi concreti. Un punto di svolta che suscitò varie reazioni negative fu rappresentato da due documenti¹² programmatici, orientati ad una visione nettamente liberistica, che restarono peraltro senza seguito. Con un rilevante mutamento di indirizzo si giunse, nel 2001, all'elaborazione e presentazione del cosiddetto *Pacchetto portuale*, conosciuto come *Direttiva De Palacio*, che peraltro nel 2006, dopo varie vicissitudini, fu respinto dal Parlamento europeo. Parallelamente a queste iniziative, la Commissione cercò di porre sotto controllo il flusso dei finanziamenti a favore dei porti con le cosiddette *direttive Trasparenza*, anch'esse rimaste peraltro senza esiti significativi. Queste tormentate vicende mostrano quanti interessi concreti e impostazioni ideologiche sono coinvolti in ogni tentativo di affrontare a livello europeo il problema portuale. Il fallimento della *Direttiva De Palacio* non comportò comunque un completo abbandono della problematica portuale e i vari tentativi di affrontarla trovarono infine espressione

¹¹ In questo senso si pronunciò il *Port working Group* istituito dalla Commissione nel 1981.

¹² Si tratta del *Libro verde sui porti e le infrastrutture marittime* (Com(97)678def del 10 dicembre 1997) e del *Libro bianco sull'equa tariffazione delle infrastrutture del trasporto* (Com(98)466 del 27 luglio 1998). Per un richiamo ai vari tentativi di elaborare una politica portuale europea si può fare riferimento a Chlomoudis-Pallis, *European Union Port Policy – The Movement Towards a Long-Term Strategy*, Grammatica S.A., Atene, 2002; Noussia, *The port policy of the Europa Union: current status and future prospect*, in *Dir. Mar.*, 2009, p. 644.

nel cosiddetto *Port Paper*, una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, decaduto peraltro con il termine della legislatura, ma destinato – almeno nelle intenzioni – a essere ripreso nell'attuale sessione parlamentare. Per questo motivo è utile esaminarlo con una certa attenzione, perché, almeno nelle intenzioni dei proponenti, costituisce un tentativo di definire un'organica politica portuale europea.

5. – La proposta di regolamento in materia portuale (conosciuta come *Port Paper*) è contenuta nel documento COM(2013)296 final del 23 maggio 2013. Il documento si sviluppa per 28 pagine: le prime nove contengono le premesse e il riassunto per sommi capi della proposta, le pagine da 10 a 28 riportano la proposta di regolamento vero e proprio. Va ricordato che il regolamento proposto assumerebbe, se approvato, la forma di un regolamento del Parlamento e del Consiglio, non avendo la Commissione funzioni legislative. Obiettivo esplicito della proposta è di costituire un quadro di riferimento per realizzare un assetto portuale maggiormente competitivo ed efficiente. accesso al mercato dei servizi portuali e per la trasparenza finanziaria dei porti. Va rilevato che la trasparenza finanziaria dei porti era già stata considerata nelle Direttive emanate a partire dal 1980¹³, mentre la materia dei servizi portuali era stata considerata nel cosiddetto pacchetto De Palacio, che – come già detto – non aveva ottenuto l'approvazione del Parlamento europeo. La materia è stata da un lato ampliata (perché il problema della trasparenza non era trattato nel pacchetto De Palacio) dall'altro lato è stata ristretta, perché la proposta di regolamento rinuncia formalmente a considerare alcune questioni, come il lavoro portuale e la liberalizzazione dei servizi tecnico – nautici, che in passato avevano sollevato notevoli difficoltà.

¹³ Una prima Direttiva sulla trasparenza delle relazioni finanziarie fra imprese pubbliche e poteri pubblici fu emanata il 25 giugno 1980, ma non riguardava il settore trasporti. L'estensione ai trasporti (e quindi anche alle Autorità portuali) fu stabilita dalla successiva direttiva 84/413 del 24 luglio 1985, ma limitatamente ai porti con fatturato almeno pari a 40 milioni di Euro. Successive modifiche furono apportate con la Direttiva 2000/52 CE del 26 luglio 2000 e ancora con la Direttiva 2006/111 del 16/11/2006. La Commissione ha affermato l'intenzione di estendere l'applicazione dell'ultima direttiva citata a tutti i porti, e il *Port Paper* oggetto di questo scritto conferma questo indirizzo.

Il documento parte dal riconoscimento dell'eterogeneità della situazione istituzionale dei diversi porti comunitari, e pone il principio che questa eterogeneità va rispettata. Ravvisa però nell'importanza che hanno i porti per l'economia europea, e per i territori di riferimento in particolare, e nel loro ruolo di nodi del sistema transeuropeo dei trasporti, i motivi che giustificano interventi a livello comunitario. Questi interventi dovrebbero essere volti in particolare a rimuovere i vari fattori che limitano l'efficienza dei porti europei. In questo quadro la realizzazione di condizioni di corretta concorrenza assume un'importanza essenziale. Si prevede comunque di bilanciare un'azione a livello legislativo con un approccio soffice, basato sul dialogo sociale e sulla consultazione di tutte le forze sociali interessate.

Per il perseguimento di questi obiettivi vengono enunciati quattro *Policy Packages*, volti rispettivamente: *a)* alla realizzazione, all'interno dei porti, di condizioni di trasparenza e di non discriminazione; *b)* ad assicurare il massimo possibile di libertà di fornitura dei servizi portuali in un quadro di accesso al mercato regolato; *c)* ad assicurare condizioni di concorrenza, mediante presenza all'interno dei porti di più di un operatore; *d)* ad assicurare una generale trasparenza delle tariffe per l'uso delle infrastrutture portuali e del prezzo dei servizi forniti in condizioni di monopolio.

Apposite disposizioni sono state emanate per assicurare la trasparenza delle relazioni finanziarie fra porti e pubblici poteri.

La proposta della Commissione giustifica una valutazione nettamente negativa: da un lato non risulta coerente con le pressioni evolutive che sono state ricordate nei paragrafi precedenti; dall'altro soffre di omissioni solo in parte giustificate, cui peraltro si contrappongono regolamentazioni minute e rigorose che contrastano con le normali esigenze di sviluppo dei porti e con i conclamati principi di liberalizzazione del settore portuale. Nel paragrafo che segue saranno motivate le maggiori perplessità che suscita la proposta.

5.1. – Posta di fronte al problema di scegliere la modalità di intervento più idonea per promuovere l'innovazione del sistema portuale europeo, la proposta opta per l'emanazione di un regolamento. Questo – come esposto al paragrafo 3.5 delle considerazioni introduttive - sarebbe lo strumento più adatto per facilitare l'applicazione delle regole proposte, dato che un regolamento è per sua natura obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente

applicabile in ciascuno degli stati membri. Ma è lecito il dubbio che un regolamento possa essere idoneo ad applicarsi in modo indifferenziato a una serie di situazioni oggettivamente diverse, senza dare origine a interpretazioni difformi e a conflitti.

Va aggiunto che, allo scopo di assicurare la sua effettiva applicazione, il regolamento contiene prescrizioni procedurali e meccanismi di controllo che possono risultare gravosi e contrastanti, tanto con la dichiarata volontà di lasciare impregiudicati gli assetti istituzionali dei porti, quanto con l'obiettivo di migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi forniti nei vari scali. In questa prospettiva: va ricordato l'obbligo di adottare una procedura di selezione aperta a tutte le parti interessate per l'eventuale limitazione del numero di prestatori di un servizio portuale (art. 6). Parimenti, eventuali obblighi di servizio pubblico dovrebbero essere definiti preventivamente da autorità apposite designate dagli Stati interessati (art. 8.3). Queste autorità, *possono* essere individuate nello stesso organo gestore del porto, dal che si deduce che anche un ente esterno potrebbe essere incaricato di definire gli obblighi in questione. Il ricorso ad un ente esterno è poi esplicitamente previsto dall'art. 17, ai sensi del quale gli Stati membri "*provvedono affinché un organismo indipendente di vigilanza controlli e supervisioni l'applicazione del presente regolamento*". Si tratta, secondo la proposta, di istituire un'entità giuridicamente distinta e indipendente, sia dagli enti di gestione del porto che dai prestatori di servizi portuali, che eserciti le sue prerogative in modo imparziale e trasparente, rispettando debitamente il principio della libertà di impresa. Va aggiunto che il regolamento si preoccupa di fare salve le normative che regolano le garanzie procedurali e i comportamenti da seguire per assicurare la correttezza e la non discriminazione delle gare volte a scegliere il fornitore cui aggiudicare il servizio.

Nel complesso ci troviamo di fronte a un provvedimento che afferma ottimi principi, ma appare molto timido circa la loro realizzazione e lascia aperte una serie di possibili eccezioni che fanno dubitare della pratica efficacia delle misure proposte. La proposta prevede inoltre appesantimenti procedurali e sistemi di controllo molto invasivi, tali da contrastare con lo stesso assunto di base che esclude ogni volontà di intervenire sull'assetto istituzionale e sui diversi modelli organizzativi dei porti. Non si vede ad esempio come, in un sistema in cui le Autorità portuali godessero di larga autonomia

e fossero configurate come imprese, potrebbe essere introdotta, senza sconvolgimenti del modello, una normativa che subordini al controllo di un ente esterno indipendente la decisione di limitare il numero dei prestatori di servizi portuali (art. 6.3) o di imporre obblighi di servizio pubblico (art. 8.3).

5.2. – Le perplessità aumentano se consideriamo i punti sui quali la Commissione e il Consiglio rinunciano esplicitamente a intervenire. Uno riguarda il diverso aspetto istituzionale dei porti comunitari. Il *Port Paper* è partito dalla consapevolezza di questa situazione eterogenea, e ha affermato il principio che essa va rispettata. Sul piano del potere questa decisione è del tutto ragionevole e realistica, essendo difficile immaginare un intervento europeo che imponga a tutti i porti un modello uniforme. Peraltro, il progetto di regolamento propone un complesso di misure di dettaglio che, lasciando immutato il quadro istituzionale, dovrebbero spingere il sistema a evolversi verso assetti razionali e maggiormente rispettosi degli obiettivi enunciati. Propugna così un maggiore coordinamento fra i vari porti (punto 2.2.3 dei considerandi introduttivi); autorizza l'imposizione di limiti alla libera prestazione dei servizi (articoli da 3 a 7 del regolamento); detta i requisiti in presenza dei quali è possibile imporre obblighi di servizio pubblico (art. 8), e arriva al punto di prevedere la costituzione di organi esterni alle Autorità portuali per il controllo della correttezza e del carattere non discriminatorio delle misure che esse possono adottare (v. ad esempio gli articoli 13 e 14). Il fatto è che le normative vincolistiche e le situazioni di esclusiva che si riscontrano in vari porti sono di solito legate proprio all'assetto istituzionale e al concetto di porto recepito nei vari ordinamenti. La pretesa di agire su singoli aspetti di dettaglio senza porre in questione il contesto generale risulta quindi irrealistica e giustifica seri dubbi sull'idoneità dei rimedi proposti.

5.3. – Il concetto di concorrenza portuale è di solito utilizzato in senso indifferenziato, mentre, in un'accezione più rigorosa, si dovrebbe distinguere fra concorrenza fra porti e concorrenza fra imprese (armatoriali, terminaliste o di servizi), si svolga essa all'interno di uno stesso porto o nell'ambito di porti diversi. Per quanto riguarda la concorrenza fra porti, è noto che la scelta di un porto di scalo o di insediamento dipende da vari fattori, alcuni esterni al porto, (rotte, collegamenti, mercati di riferimento, etc.), altri inter-

ni, legati all'efficienza complessiva del porto di scalo o di insediamento, al costo dei servizi portuali e all'ammontare dei diritti connessi all'utilizzo delle strutture portuali. Un porto molto competitivo per tariffe e servizi potrebbe non esserlo in caso di inefficienti collegamenti con l'entroterra: in questi casi la scelta di calare un porto anziché un altro non pone certamente problemi di corretta concorrenza fra porti. Ma il problema può nascere quando questa scelta non nasce dalle condizioni strutturali e di efficienza sopra accennate, ma da sovvenzioni o altre forme di aiuto di cui un'Autorità portuale gode, che le consentono di praticare all'operatore insediato nel suo porto condizioni di favore a scapito degli operatori insediati in un porto concorrente. L'opportunità di tenere distinte le due ipotesi (concorrenza fra imprese e concorrenza fra porti) nasce dal fatto che la concorrenza illecita fra porti può nascere fondamentalmente da aiuti di Stato, e quindi richiede l'applicazione degli articoli 107 (ex 87) e seguenti del Trattato, mentre la concorrenza fra imprese dovrebbe trovare la sua regolamentazione negli articoli 101 (ex 81) e seguenti.

Il problema degli aiuti di Stato nasce dalla pratica diffusa di porre a carico delle finanze pubbliche, parzialmente o totalitariamente, la realizzazione di opere portuali. Il problema è reso particolarmente complicato dal fatto che i porti sono nodi essenziali del sistema logistico e trasportistico di un paese, sicché l'aiuto pubblico alla realizzazione di determinate infrastrutture non può essere vietato in modo assoluto, potendo essere giustificato con obiettivi di carattere generale. D'altra parte, non è stato finora possibile arrivare ad una ragionevole individuazione delle opere portuali che possono o no ottenere aiuti pubblici. La Commissione aveva cercato di seguire questa strada in un documento che sintetizzava gli orientamenti che intendeva seguire in materia di aiuti di Stato ai porti¹⁴. Proponeva di distinguere fra *Public Port Infrastructure* e *User Specific Infrastructure*. Nella prima categoria sarebbero dovute rientrare tutte le opere destinate al funzionamento generale del porto e ai suoi rapporti con l'entroterra: dighe, canali di accesso, fari, escavi, collegamenti stradali e ferroviari con il generale sistema del trasporto. Questo tipo di opere, in quanto di uso generale e aperte per loro natura alla generalità degli operatori su base non discriminatoria, sarebbero potute essere legittimamente poste a carico delle finanze pubbliche. La seconda categoria avrebbe dovuto comprendere due gruppi diversi di opere: quelle realizza-

¹⁴ Doc. COM(2001)35final del 13.02.2001.

te all'interno della cinta portuale per consentire la fornitura di servizi alle navi e alle merci, quali banchine, piazzali, rete stradale e ferroviaria interna e sistemi informativi, e le sovrastrutture, cioè le opere e le attrezzature necessarie perché in un'area dedicata ad un singolo operatore potessero essere svolti i servizi previsti (capannoni, magazzini, gru e attrezzature varie, collegamenti di un terminal con la rete portuale). Nella misura in cui le opere della seconda categoria fossero destinate all'uso esclusivo di un operatore determinato, questi sarebbe tenuto a sostenerne l'onere. A questa distinzione e ai suoi effetti non è stato dato seguito, anche se sembra generalmente condiviso il criterio di porre il costo delle sovrastrutture in senso stretto a sostanziale carico di chi le usa.

Su questi aspetti di principio il progetto di regolamento non si sofferma e si limita a dettare una serie di misure che dovrebbero facilitare il controllo sui finanziamenti pubblici a favore dei porti. A questo scopo fa riferimento alle direttive sulla trasparenza finanziaria emanate a partire dalla Direttiva n. 80/723 del 25 giugno 1980¹⁵, che si proponeva di assicurare la trasparenza delle relazioni finanziarie fra imprese e poteri pubblici. Nel 1985 l'obbligo di trasparenza fu esteso anche al settore dei trasporti (Direttiva 85/413 del 24 luglio 1985)¹⁶ e quindi anche agli organismi che gestiscono i porti. Successive modifiche furono apportate con la Direttiva 2000/52 CE del 26 luglio 2000¹⁷ e con la successiva Direttiva 2006/11 del 16/11/2006¹⁸. L'applicazione della normativa sulla trasparenza era peraltro limitata alle imprese pubbliche con fatturato almeno pari a 40 milioni di euro, ma la Commissione, nel citato documento COM(2007)616, ha affermato l'intenzione di estendere l'applicazione della direttiva a tutti i porti.

Il progetto di regolamento riprende le normative sopra citate e impone alle Autorità portuali una serie di obblighi che dovrebbero facilitarne l'applicazione. Le Autorità portuali debbono indicare le risorse pubbliche che ricevono e il loro utilizzo (art. 12.1); inoltre, se forniscono in proprio servizi portuali, devono tenere separata la contabilità relativa a ciascun servizio dalla contabilità generale "in modo che i costi e i ricavi siano correttamente

¹⁵ In GUCE L195 del 25 giugno 1980.

¹⁶ In GUCE L 229 del 28 Agosto 1985.

¹⁷ In GUE L193 del 26 luglio 2000.

¹⁸ In GUE L 318 del 17/11/2006.

imputati e chiaramente definiti” (art. 12.2). È previsto l’obbligo dell’Autorità portuale di mettere, su richiesta, a disposizione della Commissione e dell’organo indipendente di vigilanza previsto dall’art. 17 “tutte le informazioni necessarie al fine di completare una valutazione organica dei dati trasmessi e di verificarne la conformità al presente regolamento”.

Disposizioni del genere contraddicono l’affermato principio di volere salvaguardare i diversi aspetti istituzionali, perché possono provocare inutili appesantimenti nei sistemi contabili dei porti configurati come imprese e che forniscono direttamente vari servizi, i cui proventi confluiscono in un bilancio unitario. Inoltre è lecito dubitare che disposizioni di dettaglio come quelle citate, non accompagnate dall’enunciazione di chiari principi, possano dare un adeguato contributo alla soluzione di un problema di grande rilievo, come quello di mettere sotto controllo gli aiuti di Stato ai porti. Inoltre, in quadro valutativo che deve necessariamente travalicare l’ambito ristretto di un singolo porto, risulta necessario rivedere il concetto di mercato rilevante, che costituisce un concetto essenziale per la valutazione degli effetti di qualsiasi misura ritenuta incompatibile con le condizioni di corretta concorrenza.

Queste insufficienze analitiche, e l’enfasi posta invece sugli aspetti amministrativi e di controllo, giustificano un giudizio particolarmente critico, tanto sugli aspetti specifici del regolamento, quanto sull’impostazione fondamentalmente burocratica e dirigitica che ne costituiscono il retroterra ideologico.

5.4. – Circa la concorrenza fra imprese (terminaliste e di servizi), va osservato che essa può operare all’interno di uno stesso porto o fra imprese che scalano porti diversi. Inoltre, nella valutazione degli effetti di eventuali misure limitative della concorrenza, occorre in particolare tenere conto del fatto che i porti sono sistemi complessi nell’ambito dei quali operano e interagiscono diversi tipi di imprese, alcune delle quali hanno nel porto la loro cornice naturale (come le imprese terminaliste e di servizi) e possono incontrare grosse difficoltà a trasferirsi da un porto ad un altro, mentre altre, come le imprese armatoriali, godono di una maggiore libertà di movimento e possono mutare con relativa facilità i porti di scalo. La capacità di reagire a misure limitative della concorrenza è pertanto diversa. Questa situazione, come si è accennato (*retro*, 5.3) è uno degli elementi che spiegano l’emergere di organizzazioni globali, capaci di controllare l’intera catena del trasporto e posso-

no giustificare la ricerca di integrazione organizzativa delle Autorità portuali con gli operatori che operano a monte e a valle del porto.

Per quanto riguarda le specifiche disposizioni previste, va anzitutto constatato che il regolamento proposto è ambiguo circa il trattamento di due aspetti di particolare importanza: l'autoproduzione dei servizi e il lavoro portuale. L'assenza di una regolamentazione relativa al possibile ricorso all'autoproduzione è dalla Commissione (punto 6 delle considerazioni introduttive al progetto) motivata col fatto che risulta opportuno lasciare agli stati membri la regolamentazione di questo aspetto, in relazione ai problemi sociali e di sicurezza che verrebbero in gioco se si consentisse l'auto-prestazione di servizi a livello dell'Unione. Come dire: se un problema pone complicazioni, meglio lasciare le cose come stanno. Per quanto concerne il lavoro portuale la normativa proposta è più ambigua. In effetti, la mancanza di un'esplicita norma che autorizzi l'autoproduzione dei servizi portuali può implicare il mantenimento e la salvaguardia di situazioni di esclusiva storicamente presenti nei porti da lungo tempo: è il caso in particolare dei lavoratori portuali organizzati in compagnie, degli ormeggiatori e dei piloti. Non si può però parlare di una completa rinuncia a toccare questi aspetti, perché il testo proposto (par. 20 dei considerandi iniziali) fa riferimento alla giurisprudenza della Corte di Giustizia e ai principi generali del trattato che si devono applicare alla fornitura di qualsiasi servizio portuale. È difficile però sottrarsi all'impressione che, ancora una volta, la Commissione abbia preferito imboccare una strada che evitasse eccessivi conflitti.

Il regolamento dedica invece molta attenzione al noto problema della concessione di aree portuali e dell'affidamento di servizi a operatori. Contiene a questo fine varie norme tese a consentire una maggiore libertà di accesso al mercato (articoli da 3 a 11). Viene affermata solennemente la libertà di prestazione dei servizi, nel senso che "i prestatori di servizi portuali hanno accesso agli impianti essenziali nella misura necessaria per potere esercitare la propria attività" e viene precisato che le condizioni di accesso devono essere "eque ragionevoli e non discriminatorie" (art. 3.2). A questa solenne affermazione di principio fa però riscontro il riconoscimento della possibilità che l'ente gestore del porto subordini il conferimento di un eventuale incarico al rispetto di vari requisiti minimi relativi alle attrezzature, alla qualificazione professionale del personale e alle esigenze di sicurezza e di protezione

dell'ambiente. È aperta anche la possibilità che l'ente gestore del porto limiti il numero dei fornitori di servizi per carenza di spazi e per oneri di servizio pubblico (artt. 6 e 8). Se va riconosciuto che le eccezioni previste possono trovare giustificazione nelle situazioni di fatto, va però confermato il dubbio già espresso se sia appropriato ricorrere ad un regolamento – che per sua natura dovrebbe essere obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri (art. 288 TFUE) – per ottenere di fatto una situazione suscettibile di una varietà di risposte e fonte di probabili conflitti. Per la verità, la Commissione, nel par. 3.5 delle sue considerazioni introduttive, ha fornito una risposta a questa possibile obiezione. Ha affermato infatti che è importante garantire che la sua proposta sia immediatamente applicabile e giuridicamente vincolante e che per questo motivo ha ritenuto che un regolamento fosse lo strumento più adatto a questo obiettivo: Ma è dubbio che si possa nei fatti applicare direttamente e in modo vincolante una normativa infarcita di eccezioni possibili e di riserve. Va inoltre ricordato (v. *retro*, 5.1) che, allo scopo di assicurare la sua effettiva applicazione, il regolamento contiene prescrizioni procedurali e meccanismi di controllo che possono risultare gravosi e contrastanti, tanto con la dichiarata volontà di lasciare impregiudicati gli assetti istituzionali dei porti, quanto con l'obiettivo di migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi forniti nei vari scali.

Nel complesso ci troviamo di fronte a un provvedimento che afferma principi in gran parte condivisibili, ma appare alquanto timido nella loro realizzazione e lascia aperte una serie di possibili eccezioni che fanno dubitare della pratica efficacia delle misure proposte. Inoltre, come già rilevato, la proposta prevede appesantimenti procedurali e sistemi di controllo molto invasivi, tali da contrastare lo stesso assunto di base che esclude ogni volontà di intervenire sull'assetto istituzionale e sui diversi modelli organizzativi dei porti. Non si vede ad esempio come, in un sistema in cui le Autorità portuali godano di larga autonomia e siano configurate come imprese, potrebbe essere introdotta senza sconvolgimenti del modello una normativa che subordini al controllo di un ente esterno indipendente la decisione di limitare il numero dei prestatori di servizi portuali (art. 6.3) o di imporre obblighi di servizio pubblico (art. 8.3). Nei fatti, siamo di fronte a un provvedimento che, anziché contribuire a "sburocratizzare" il sistema esistente, consentendo maggiori margini di libertà ai soggetti che operano nei porti, prevede una serie di

vincoli e controlli che ne aumentano la rigidità. Di fronte a questa situazione, è forte la tentazione di convenire con l'affermazione dell'organizzazione europea dei porti marittimi (ESPO) secondo la quale è preferibile perseguire gli obiettivi di efficienza e apertura alla concorrenza basandosi su una rigorosa applicazione delle regole generali del trattato ai vari casi specifici¹⁹. In sostanza, si tratterebbe di affidare l'evoluzione del sistema all'opera paziente della giurisprudenza. Il fatto è che quest'ultima può essere utile e determinante per risolvere vari casi di concorrenza all'interno dei porti, o altri problemi circoscritti, ma è più difficile che possa contribuire, in tempi relativamente brevi, all'emergere di un'adeguata regolamentazione della concorrenza in ambito comunitario²⁰.

Va infine sottolineato che le differenze essenziali dei porti comunitari, che è obiettivamente difficile modificare ma che hanno potenziali effetti sulla corretta concorrenza, riguardano il regime delle aree, la configurazione giuridica degli enti portuali e il loro assetto proprietario. La scelta di non toccare questi aspetti può essere condivisa se si ha riguardo alla configurazione giuridica delle Autorità portuali (enti pubblici o privati, statali o regionali, etc.) ma sarebbe stato auspicabile e possibile un intervento comunitario su due punti fondamentali e pesantemente implicati dall'evoluzione in corso. Il primo riguarda la tendenza delle Autorità portuali a coinvolgersi in operazioni estranee alla semplice gestione del porto, con possibili riflessi sulla concorrenza. Un secondo punto riguarda la necessità di armonizzare i principi contabili adottati dai vari porti, in modo da disporre di bilanci che rispecchino il

¹⁹ Si veda il parere finale di ESPO, reperibile nel sito www.espo.be.

²⁰ In effetti, la giurisprudenza comunitaria è in vari casi intervenuta con decisioni che hanno determinato iniziative riformatrici. Per quanto riguarda l'Italia, basti citare il noto caso Genova, che ha dato un impulso decisivo alla riforma portuale del 1994: v. sentenza C-179/90 del 10 dicembre 1991, in *Dir. Mar.*, 1991, I, 1128 ss., con nota di Munari. La Corte di Giustizia è inoltre intervenuta su vari casi, fondamentalmente concentrati sulla concorrenza all'interno di un porto. Per l'Italia può essere ricordata la sentenza C-163/96 del 12 febbraio 1998, che contribuì alla formulazione della teoria dei tre mercati che operavano nei porti italiani (v. *infra*, 8.8). Le sentenze C-18/93 del 7 maggio 1994 e C166/96 del 18 giugno 1998 si sono pronunciate, rispettivamente, sul divieto di discriminazioni in funzione della nazionalità nel caso del pilotaggio e sulla facoltà di uno Stato membro di imporre l'esclusiva e l'obbligatorietà dell'ormeggio per motivi attinenti la sicurezza delle operazioni portuali.

risultato economico della gestione. Di particolare importanza è il problema dell'ammortamento degli investimenti in infrastrutture, che non sempre compare nei bilanci delle Autorità portuali, in relazione alla natura demaniale del bene considerato e alle sue modalità di finanziamento, spesso a carico delle finanze pubbliche. Su questi punti la proposta di regolamento non propone soluzioni e questo aumenta le perplessità sopra manifestate.

5.6. – Se il regolamento proposto dalla Commissione appare criticabile a fronte delle pressioni evolutive che si riscontrano nei porti, il giudizio critico permane anche se si ha riguardo alle spinte al cambiamento che possono provenire dalla realizzazione del programma delle reti transeuropee (TEN-T), lanciato con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992. Il Trattato sancì l'obiettivo di sviluppare una Rete Transeuropea nei settori delle Infrastrutture, dei Trasporti, delle Comunicazioni e dell'Energia. Successivamente, con la decisione n. 1692/96 del 23 luglio 1996, furono indicati gli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete. La decisione conteneva però un semplice accenno ai porti marittimi che, si affermava nell'art. 12, costituiscono i punti di collegamento marittimo con le isole e i punti di interconnessione tra il trasporto marittimo e gli altri modi del trasporto. Il progetto ha peraltro continuato a essere portato avanti con i tempi lunghi che caratterizzano le attività comunitarie ed è stato sviluppato e affinato. Nel 2004 si è proceduto ad un'approfondita revisione dei suddetti orientamenti, per tenere conto dell'allargamento dell'UE e delle previste modifiche dei flussi di traffico. Nel 2010 fu emanata una decisione del Parlamento e del Consiglio che operava una rifusione degli orientamenti del TEN-T. La proposta di regolamento per lo sviluppo della rete è contenuta nel Documento COM(2011)650/def. del 19 ottobre 2011. L'obiettivo enunciato è di ovviare al fatto che le infrastrutture di trasporto in UE sono ancora frammentate, sia dal punto geografico che da quello delle diverse modalità del trasporto. Ci si propone quindi di istituire una rete TEN-T europea completa e integrata, definendo una strategia a lungo termine, fino al 2030-2050. L'idea proposta nel documento citato è di un approccio a doppio strato, consistente in una rete globale (*comprehensive network*) e una rete centrale (*core network*). La prima dovrebbe essere definita entro il 2050, la seconda dovrebbe essere realizzata entro il 2030 e sarebbe la spina centrale della prima.

Lo sviluppo del progetto ha portato all'individuazione di dieci corridoi multimodali, nel cui ambito dovranno essere prioritariamente sviluppati i progetti infrastrutturali. L'Italia è interessata da 4 corridoi: il corridoio n. 1 Baltico – Adriatico; il corridoio n. 3 Mediterraneo; il corridoio n. 5 Helsinki – Valletta; il corridoio n. 6 Genova – Rotterdam; I porti italiani destinati a fare parte della rete sarebbero i seguenti: Ancona, Bari, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Napoli, Palermo, Ravenna, Taranto, Trieste e Venezia. Questa indicazione comunitaria, secondo alcuni, potrebbe essere utilizzata per individuare un criterio per la diminuzione del numero eccessivo delle Autorità portuali, che dovrebbero sopravvivere soltanto per i 12 porti destinati a entrare nella rete.

La rete centrale di trasporto (TEN-T), da realizzare come detto entro il 2030, dovrebbe costruire i collegamenti transfrontalieri mancanti, eliminare le strozzature, ammodernare le infrastrutture, e snellire le operazioni transfrontaliere di trasporto per passeggeri ed imprese in tutta l'Unione europea. Dovrebbero anche essere migliorati i collegamenti con il resto del mondo, al fine di inserire il sistema europeo del trasporto nella gestione dei nuovi flussi di traffico che si stanno sviluppando, dai paesi emergenti africani e asiatici all'Europa centrale. In questo sforzo di ridimensionamento e riprogettazione del sistema dovrebbe anche essere tenuta nel debito conto la nuova tendenza verso il gigantismo navale. Ormai si parla di navi capaci di trasportare fino a 18.000 TEU, che richiedono però banchine dotate di fondali adeguati e strutture di collegamento capaci di smaltire flussi di traffico del tutto superiori a quelli tradizionali. Di qui la necessità di intensificare lo sforzo per la progettazione e la preparazione di porti adatti e di infrastrutture stradali e ferroviarie per il collegamento degli scali con l'entroterra.

Le grandi ambizioni del progetto comportano una svolta della UE in senso dirigistico e centralistico, che forse risponde alle spirazioni di molti rappresentanti comunitari, ma certamente contrasta con i principi di autonomia e decentramento che dovrebbero essere trasfusi in un futuro Stato federale. Basti pensare all'art. 51 del regolamento proposto, che prevede l'istituzione di coordinatori europei, allo scopo di facilitare la realizzazione coordinata della rete centrale. I coordinatori europei dovranno essere designati dalla Commissione, previa consultazione degli Stati membri, dovranno agire in nome e per conto della Commissione stessa ed elaborare, insieme agli Stati

membri interessati, un piano di lavoro per le attività da svolgere (art. 51.4). Ogni anno dovranno redigere una relazione per il Parlamento Europeo, la Commissione e gli Stati membri interessati. Questi ultimi saranno a loro volta tenuti a collaborare con il coordinatore, fornendo loro le informazioni necessarie per lo svolgimento dei loro compiti. L'art. 52 della proposta prevede la realizzazione, a cura degli Stati, di una piattaforma di corridoio, intesa come organismo responsabile di definire gli obiettivi di ogni corridoio della rete centrale e di redigere i piani di sviluppo degli stessi. Ai sensi dell'art. 52.3, la piattaforma è presieduta dal coordinatore europeo. Per ogni corridoio dovrà essere redatto, entro sei mesi dall'entrata in vigore del regolamento, un piano di sviluppo contenente le caratteristiche del corridoio, l'indicazione delle piattaforme logistiche e dei porti interni e esterni. Possono essere ammessi ai finanziamenti solo i progetti riguardanti le infrastrutture incluse nella rete.

Anche per il momento di crisi che sta attraversando l'Unione Europea, sono giustificate varie perplessità sulla capacità effettiva di portare avanti un progetto tanto ambizioso. È lecito il dubbio che un'Europa che sta procedendo in ordine sparso possa essere capace di realizzare piani di vasto respiro e con inevitabili implicazioni sulla situazione interna dei vari stati membri. E si può dubitare che sarebbe maggiormente indicato un approccio sempre ambizioso, ma poggiato su misure di orientamento e incentivazione anziché su rigidi meccanismi procedurali e di controllo.

È certo comunque che è merito del progetto TEN-T di avere posto con chiarezza il problema della necessità di integrare i porti con la rete logistica. Ma è ugualmente certo che, se la politica di sviluppo del TEN-T fosse portata avanti anche in parte modesta, le misure tratteggiate nel Port Paper dovrebbero essere soggette a profonde revisioni e aggiornamenti: il problema di introdurre maggiore concorrenza all'interno dei porti rimarrà certamente un obiettivo importante, ma dovrebbe passare in seconda linea rispetto a quello ben più importante di assicurare corrette condizioni di concorrenza nel più vasto ambito della rete; inoltre, dovrà essere presa una posizione chiara sulla tendenza in atto a superare la concezione delle Autorità portuali come semplici *landlord*, in relazione alla loro necessità di integrarsi con gli operatori a monte e a valle per rendere efficiente la catena globale del trasporto; lo stesso dicasi per la spinta ad accentuare il carattere imprenditoriale e non burocrata-

tico delle Autorità medesime. Infine, la necessità di effettuare ingenti investimenti nei porti e nelle strutture di raccordo fra questi e la rete, impone di trovare forme di collaborazione fra pubblico e privato che consentano la partecipazione finanziaria di forze imprenditoriali interessate e non riducano l'affidamento delle concessioni a procedure formalistiche, limitate al confronto dell'economicità delle singole offerte e alla pura e semplice lotta a ogni forma di possibile discriminazione, col rischio di fare passare in seconda linea gli obiettivi di sviluppo dei traffici. Si tratta insomma di elaborare una dottrina della portualità a livello europeo che per il momento sembra mancare.

Venendo ora al nostro Paese, da questi accenni appare chiaro che il difficile problema che si pone all'Italia è di immaginare e portare avanti una riforma della portualità che si ponga l'obiettivo di superare le criticità del sistema attuale, ma con riferimento alla possibile evoluzione della politica portuale europea. È necessario quindi accompagnare lo sforzo di riforma interna con una costruttiva partecipazione all'elaborazione e discussione delle iniziative intraprese o da intraprendere a livello comunitario, al fine di rendere le iniziative nazionali compatibili con le esigenze dell'evoluzione. Si impone a questo punto una rapida rassegna delle maggiori criticità che si riscontrano nel sistema italiano attuale e delle proposte che vengono in varie sedi formulate per superarle.

6.1. – Fino al 1994, i porti di maggiore importanza (nel linguaggio corrente denominati porti storici: Genova, Venezia, Trieste, Savona, Civitavecchia, Napoli, Palermo, Messina) erano retti da enti pubblici variamente denominati (Consorzi autonomi, Enti autonomi, Provveditorati) dei quali era pacificamente ammessa la natura di enti pubblici economici, essendo essi responsabili di amministrare e ammodernare le aree demaniali portuali, di assicurarne la manutenzione e di gestire e controllare l'efficace e corretto svolgimento delle operazioni di sbarco/imbarco e degli altri servizi. Esistevano inoltre dei consorzi volontari e, in porti privi di enti portuali, delle Aziende Mezzi Meccanici, cui era affidato il compito di curare la manutenzione delle attrezzature di banchina. Il modello era improntato nettamente a principi pubblicistici ed era sostanzialmente conforme a quello della *Comprehensive Port Authority*. L'accesso alle infrastrutture e l'utilizzazione dei servizi erano improntati al criterio di consentirne l'utilizzazione alla generalità degli utenti

e mancava una regia unitaria e coordinata delle operazioni di sbarco/imbarco. Nel porto operavano anche imprese private per lo svolgimento di singole operazioni e soggette al vincolo di rispettare la cosiddetta “riserva” del lavoro portuale, che si concretava nell’affidamento in esclusiva delle operazioni portuali ai lavoratori iscritti nelle Compagnie del lavoro portuale. Identica situazione di esclusiva – per quanto fondamentalmente giustificata da motivi di sicurezza – si riscontrava nei servizi tecnico-nautici (pilotaggio, ormeggio, rimorchio e battellaggio). La generale impostazione burocratica, la frammentazione operativa, e l’esistenza di sostanziali situazioni di monopolio, giustificavano di fatto vari abusi, che andavano dall’estensione indebita della nozione di operazione portuale all’imposizione di servizi non richiesti. Ne conseguivano situazioni conflittuali difficilmente gestibili in un sistema di relazioni industriali squilibrato. In effetti, le deboli imprese private esistenti erano confrontate con controparti in posizione protetta e l’organismo di controllo e regolazione – Ente portuale - era per sua natura maggiormente orientato al mantenimento della pace sociale piuttosto che all’efficiente organizzazione delle operazioni. In ultima analisi, i costi e le inefficienze legati alla situazione descritta erano addossati agli utenti del porto.

6.2. – Usando la terminologia ricordata all’inizio di questa nota possiamo dire che obiettivo fondamentale della riforma del 1994 fu il superamento della concezione dell’organismo gestore del porto come *Comprehensive Port Authority*, per avvicinarsi al modello della *Landlord Port Authority*. Nel quadro di questo generale obiettivo, la riforma si proponeva anche – almeno in termini di principio – di introdurre nei porti maggiore concorrenza, superando le maggiori incrostazioni corporative che li caratterizzavano. I porti maggiori (in pratica tutti quelli dotati di un Ente portuale o di altri enti pubblici, intesi come Organizzazioni portuali) furono affidati alle nuove Autorità portuali, restando le Capitanerie di porto responsabili della gestione dei porti minori. Conformemente al principio *Landlord*, si sancì la separazione fra gestione del territorio, riservata all’ente pubblico, e la gestione dei traffici, riservata alle imprese private.

La legge di riforma del 1994 rappresentò un passo avanti nella direzione di un ammodernamento del sistema portuale italiano, ma non ha posto in essere una soluzione definitiva, ciò che spiega il susseguirsi di ulteriori pro-

poste di riforma, rimaste finora senza effetto²¹. Conviene quindi soffermarsi sui più importanti aspetti che rendono inadeguato il sistema e giustificano le proposte che ricorrentemente vengono avanzate per superarli. In questa prospettiva saranno successivamente esaminati i seguenti punti: *a)* la configurazione e i poteri delle nuove Autorità portuali; *b)* il processo di pianificazione delle infrastrutture portuali e di collegamento; *c)* il grado di autonomia finanziaria delle Autorità portuali; *d)* il rapporto delle Autorità portuali con il territorio; *e)* la regolamentazione del lavoro portuale; *f)* la posizione delle imprese private nei porti, con particolare riguardo ai rapporti concessori e alla possibilità di ricorso a imprese esterne; *g)* la regolamentazione dei servizi tecnico nautici.

6.3. – Un primo gruppo di problemi riguarda il nuovo assetto istituzionale delle Autorità portuali, che nell'attuale normativa costituiscono una sorta di ircocervo organizzativo, essendo strutturate fondamentalmente come enti pubblici, soggette da un lato a una serie dei controlli e verifiche tipici

²¹ Il dibattito sulle carenze della riforma del 1994 e sulle modifiche da apportare per superare i punti critici evidenziati è stata molto vivace, anche per il continuo riproporsi di progetti di riforma. Senza pretesa di completezza si possono citare alcuni commenti e proposte che mi sembrano utili per cogliere l'ampiezza degli interessi e dei problemi in gioco: De Vergottinini, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della costituzione*, in *Dir. Amm.*, 2001, p. 593; Carbone-Munari, *La disciplina dei porti fra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006; Taccogna, *Il nuovo equilibrio fra Stato e Regioni con riguardo alle attività ed ai servizi svolti nei porti*, in *Dir. Mar.*, 2005, n. 1, p. 110; Vermiglio, *Porti e reti di trasporto e di navigazione fra Stato e Regioni (dopo la modifica del titolo V della Costituzione)*, in *Diritto dei Trasporti*, 2003, n. 2, p. 449; Id. *Il riparto di competenze Stato Regioni in materia di navigazione e trasporto nel titolo V costituzione: criteri interpretativi desumibili dalla sentenza n. 303/2003 della Corte Costituzionale*, in *Diritto dei trasporti*, 2004, n. 1, p. 11. Un particolare interesse, per il carattere innovativo delle proposte formulate, per il riferimento ai problemi emersi nel corso dell'applicazione della riforma, e per le implicazioni che il diritto comunitario può avere sulle soluzioni nazionali, mi sembra rivestano alcuni contributi di Maresca e di Costa, si veda: Maresca, *Ancora di miti e di vecchie tradizioni che impediscono una politica dei trasporti di segno europeo*, in *Quaderni regionali*, 2009, n. 3, p. 1071; Id., *La governance dei sistemi portuali. Linee di una riforma di dimensione europea*, Bologna, 2006; Costa-Maresca, *Il futuro europeo della portualità italiana*, Venezia, 2013. Per osservazioni basate sull'esperienza intercorsa v. Munari, *I primi 15 anni della legge 84/94. Esperienze, valutazioni e alcuni suggerimenti per futuri progetti di riforma*, in *Scritti in onore di F. Berlingieri*, *Dir. Mar.*, 2012, vol. II, p. 766 ss.

delle amministrazioni statali, ma dall'altro chiamate a svolgere un ruolo imprenditoriale, che richiede un buon grado di autonomia decisionale e organizzativa ed è poco compatibile con i vincoli cui sono sottoposte le pubbliche amministrazioni.

Allo stato attuale, il problema è difficilmente risolvibile in sede interpretativa. La legge di riforma (art. 6.2) si limita a dichiarare che l'Autorità portuale ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di "autonomia amministrativa [...] di bilancio e finanziaria". Se non sussistono dubbi circa la natura di ente pubblico delle Autorità portuali, è emersa però la questione se si sia in presenza di un ente pubblico economico o non economico. Su questa questione si sono divise sia la giurisprudenza che la dottrina. In giurisprudenza si è originariamente manifestata una divergenza di valutazioni fra la Cassazione e la giurisprudenza amministrativa: la Cassazione ha in un primo momento affermato con decisione il carattere di ente pubblico economico dei nuovi organismi; la giurisprudenza amministrativa, peraltro con qualche oscillazione, si è in prevalenza pronunciata per il carattere di ente pubblico non economico²². La dottrina è stata oscillante²³.

Chiaramente legata alla concezione di ente pubblico non economico è la solenne dichiarazione dell'art. 6.6 della legge n. 84/94, in forza del quale le Autorità portuali non possono esercitare, né direttamente né tramite la partecipazione di società, operazioni portuali ed attività ad esse strettamente connesse. Questo rigoroso principio ha trovato però un'eccezione nella stessa legge di riforma, che all'art. 23.5 dispose che le Autorità portuali potevano continuare a svolgere i servizi di interesse generale (individuati dal Ministero di trasporti con decreto 14 novembre 1994) precedentemente svolti dalle Organizzazioni portuali, fino a esaurimento dei loro esuberanti di personale. Più importante è la novella introdotta dalla l. 27 febbraio 1998, n. 30 (art. 8

²² v. Cass., 14 ottobre 2000, n. 13 729, in *Mass. giust. civ.* 2000, 22142; Id. 25 luglio 2001, n. 10097, in *Dir. Mar.*, 2002, 1310. Per il carattere di ente pubblico non economico si veda Cons. Stato, parere 9 luglio 2002, n. 1641, in *Dir. Tra.* 2003, 565. In senso maggiormente dubitativo si veda Cons. Stato, sentenza n. 5248 del 9 ottobre 2012, reperibile nel sito www.giustizia amministrativa.it; Cons. Stato, parere 25 luglio 2008, n. 2361, in *Dir. Mar.*, 2009, 163 ss., con nota critica di Pierantozzi, *Ancora sulla natura giuridica delle Autorità portuali, un parere controcorrente*.

²³ Per un più ampio approfondimento del problema sia consentito il rinvio alla mia nota, *Cittadinanza italiana e presidenza di Autorità portuali*, in *Dir. Mar.*, 2013, p. 184.

bis) che ha modificato l'art. 6.6 della legge 84/94, stabilendo che le Autorità portuali possono costituire ovvero partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati alle Autorità medesime, anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche.

Se si rinuncia a trarre un'indicazione precisa dalla normativa esistente e si concentra l'attenzione sugli aspetti di sostanza, non si può negare che, accanto a funzioni di chiara connotazione pubblica – come la predisposizione del piano regolatore portuale, l'aggiudicazione delle concessioni e il controllo generale dell'operatività portuale - le Autorità portuali devono svolgere anche funzioni di carattere economico e imprenditoriale, come curare la promozione generale del porto, partecipare alla ricerca di nuovi traffici, gestire le aree in modo ottimale, tutti compiti qualificanti un'attività imprenditoriale. Infine, in vari casi si sono riscontrate loro partecipazioni in società di vario tipo il cui carattere economico non può essere negato. Il fatto che in qualche caso siano stati individuati abusi da correggere non può essere invocato per negare il carattere economico delle attività in questione, finché continuano a essere esercitate. La tesi della natura di ente pubblico non economico sembra pertanto indifendibile in una prospettiva riformatrice, tanto più se si considerano le segnalate pressioni evolutive verso una maggiore integrazione dei vari soggetti della catena del trasporto. Va precisato che la questione della natura giuridica delle Autorità portuali non è semplicemente terminologica, perché dal carattere di ente pubblico non economico si sono fatte discendere conseguenze circa il regime fiscale delle Autorità portuali, in particolare è stata sostenuta la non imponibilità dei canoni concessori ai fini dell'IRPEG, nonché la loro esenzione dall'IVA e la loro soggezione alla sola imposta proporzionale di registro.²⁴

In attesa di un chiarimento normativo, l'unica soluzione pratica praticabile risulta quella di fare riferimento all'attività svolta e accettare, transitoriamente e per aspetti limitati, la qualificazione delle Autorità portuali come enti pubblici economici.

6.4. – Se i doganieri che presidiano le frontiere, o i conducenti di una linea di autobus, avanzassero la pretesa di incamerare, rispettivamente, le tasse

²⁴ Su questi punti si veda Vezzoso, *Il regime tributario dei canoni concessori sul demanio portuale*, Relazione presentata a Nola il 25 ottobre 2014.

corrisposte sulle merci in transito, o l'importo dei biglietti acquistati dai viaggiatori, nessuno dubiterebbe di trovarsi di fronte ad una pretesa stravagante. Eppure è quello che succede con le Autorità Portuali, perché spesso si sente affermare che i porti producono una ricchezza (in termini di diritti portuali e di imposte riscosse sulle merci in transito) che, anziché essere lasciata a chi la ha prodotta, verrebbe ingiustamente incamerata dallo Stato. Posta in questi termini la pretesa è priva di senso. La ricchezza prodotta dai porti non è costituita dall'IVA, ma dalle operazioni di vario tipo che si svolgono in ambito portuale e sono connesse alle operazioni portuali. Esse contribuiscono alla creazione di ricchezza, perché sono remunerate, sono fonte di occupazione, costituiscono materia imponibile ai fini fiscali e possono avere effetti moltiplicatori nel territorio circostante e nell'economia generale. Si aggiunga che il trasferimento ai porti dell'IVA sulle merci in importazione non avviene in nessun porto comunitario e costituirebbe un aiuto di Stato sanzionabile a livello comunitario²⁵. Va però riconosciuto che le Autorità portuali pongono un problema reale quando sostengono che la mancanza di risorse, e la conseguente necessità di affrontare lunghi procedimenti per procurarsele, costituiscono un fattore penalizzante nella loro lotta per mantenere e incrementare la competitività dei rispettivi scali. La rivendicazione di una maggiore autonomia finanziaria risulta corretta e condivisibile nella misura in cui sia preordinata al conseguimento di una maggiore autonomia decisionale. Posto il problema in questi termini, va detto che esso non è risolvibile

²⁵ Il legislatore sembra comunque orientato ad accogliere in un certa misura la rivendicazione delle Autorità portuali. Nelle leggi finanziarie 2007 e 2008 si è infatti ipotizzato un complicato meccanismo che vedrebbe affluire ad un apposito fondo parte degli incrementi delle riscossioni per I.V.A. registrati nei vari anni. I relativi proventi dovrebbero essere utilizzati per il potenziamento della rete infrastrutturale dei porti e per i loro collegamenti stradali e ferroviari, ma col vincolo che almeno l'80% dell'incremento delle riscossioni aggiuntive registrate nei porti di uno stesso territorio regionale dovrà affluire alla regione di appartenenza (v. commi 2348 e 249 della finanziaria 2008 – l. 24 dicembre 2007 n. 244). Purtroppo il problema di trasferire ai porti almeno parte della ricchezza che essi affermano di produrre in termini di I.V.A. ricompare anche nel recente *Piano della portualità e della logistica*. Si prevede infatti la diretta attribuzione alle nuove Autorità portuali (di sistema) di una parte delle somme introitate per I.V.A. nella misura massima del 50% delle disponibilità generate da ciascun porto. La soluzione proposta rimane a mio parere discutibile per le ragioni esposte nel testo.

con meccanismi pasticciati e privi di una giustificazione funzionale. La soluzione va invece ricercata su piani diversi. Da un lato le Autorità portuali devono godere di risorse proprie adeguate alla necessità di fare fronte alle esigenze della loro gestione ordinaria; e va sottolineato il termine *normale*, essendo noto che gli investimenti portuali di maggiore rilievo possono raggiungere un'entità tale da rendere impossibile la loro realizzazione con risorse ordinarie. Dall'altro lato, per gli investimenti che eccedono tali esigenze, è necessario disporre di una precisa distinzione fra le opere portuali che possono disporre di contributi pubblici e quelle che invece devono essere poste a carico delle Autorità portuali o dei privati che le usano. In mancanza di queste condizioni, l'attribuzione alle Autorità portuali di fondi non correlati all'attività che esse svolgono istituzionalmente, agevolerebbe forme di finanza irresponsabile, di cui non si sente veramente il bisogno. La pretesa è anche giuridicamente contestabile, perché i tributi erariali non sono dovuti a fronte dello svolgimento di specifici servizi prestati dalle Autorità portuali, come avviene invece per le tasse/diritti portuali, e il loro trasferimento ai porti costituirebbe un aiuto di stato, che incontrerebbe giustamente opposizioni a livello comunitario.

Che le Autorità portuali facciano fronte con mezzi propri alle esigenze della *normale* gestione è un principio elementare di correttezza gestionale. Fino ad epoca recente esisteva un'anomalia dei porti italiani rispetto ai principali porti europei. Questi ultimi percepiscono dagli utenti del porto una serie di "diritti portuali" variamente denominati (diritti portuali, diritti di banchina, tassa sulle merci, etc), che si possono considerare corrisposti per l'uso generale delle attrezzature portuali, nel senso che non sono strettamente commisurati ad una prestazione specifica e esattamente determinabile. Nei porti italiani, invece, i tre fondamentali diritti portuali (tassa erariale, tassa sulle merci sbarcate e imbarcate e tassa di ancoraggio, accorpate le prime due in un'unica tassa portuale con il D.P.R. 28 maggio 2009, n. 107) erano totalmente o parzialmente acquisiti dallo Stato, peraltro a titolo di recupero di oneri dallo stesso sostenuti in passato²⁶. Questa indubbia anomalia

²⁶ Il problema della natura delle tasse portuali ha suscitato un ampio dibattito, tanto sotto il profilo della natura dei prelievi previsti (imposta, tassa o comunque corrispettivo con fondamentale impronta sinallagmatica) sia sotto il connesso profilo delle condizioni in presenza delle quali detti corrispettivi possono essere legittimamente pretesi. Per un più recente esame della materia v. Melis, *Sull'accorpamento*

è stata ormai rimossa con l'attribuzione alle Autorità portuali dei proventi dei tributi sopra ricordati. Un'ulteriore necessaria razionalizzazione sarebbe a mio parere necessaria sotto due profili: da un lato riconoscendo ai prelievi ricordati il loro carattere di diritti portuali dovuti a fronte di oneri sostenuti o servizi forniti dalle Autorità portuali; dall'altro, come logico corollario, attribuendo alle Autorità portuali medesime la facoltà di determinare liberalmente l'ammontare dei diritti ad esse dovuti.

La definizione di principi generalmente applicabili sul finanziamento delle infrastrutture portuali e di collegamento è un problema di grande importanza ai fini dell'instaurazione di una situazione di corretta concorrenza e, come si è sopra accennato, dovrebbe essere affrontato in sede europea. (v. *retro* 5.3). Il problema delle risorse finanziarie delle Autorità portuali ha evidenti connessioni con il processo di pianificazione e finanziamento delle opere portuali e di collegamento, che verrà accennato nel paragrafo che segue.

6.5. – La legislazione attuale ha stabilito una discutibile connessione fra la classificazione dei porti e la responsabilità per il finanziamento delle infrastrutture portuali. Per i porti di rilevanza economica internazionale e nazionale (prima e seconda classe della seconda categoria) è sancita la responsabilità statale per le opere di grande infrastrutturazione (art. 5.8 legge 84/94), mentre le relative funzioni amministrative dovrebbero spettare alle Regioni, cui dovrebbe anche incombere l'onere di provvedere alla realizzazione delle opere di rilevanza economica regionale o interregionale.

Si tratta di disposizioni confuse, contraddittorie e di difficile applicazione

della (ex) *tassa portuale* e della (ex) *tassa erariale* nella "nuova" *tassa portuale*, Relazione presentata a Nola nel corso dei Venerdì di Diritto e Pratica Tributaria il 24-25 ottobre 2014. Per il dibattito sulla natura delle tasse portuali si veda: Rebuffat, *In tema di tassa portuale*, in *Giust. civile*, 1991, II, 487; Duca, *Sulla natura delle tasse portuali per le operazioni di imbarco e sbarco delle merci*, in *Dir. Mar.*, 1998, 399; Marongiu, *Sulla natura e sulla debenza della tassa portuale*, in *Fisco*, 2004, 7380; Brignardello, *Presupposti per l'applicabilità della tassa portuale sulle merci sbarcate e imbarcate nei porti italiani*, in *Dir. Mar.*, 2006, 167. Per problematiche particolari relative alle condizioni di applicabilità delle tasse e sui profili di incostituzionalità della normativa si veda ancora Vezzoso, *Sulla debenza della tassa portuale nei cosiddetti porti estesi*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2013, n. 2, 366-377; Id., *La tassa portuale al vaglio della Corte costituzionale*, in *Dir. Mar.*, 2009, III, 714 ss.

In primo luogo, esse non fanno distinzione fra le diverse tipologie di opere portuali, che sono molto differenti fra loro, andando dalle grandi opere di difesa ai canali di accesso, dalla realizzazione e sistemazione di banchine e piazzali alla realizzazione di capannoni e uffici. Alcune sono per loro natura indivisibili, in quanto necessariamente utilizzate da tutti gli utenti del porto, e possono avere un costo che travalica di gran lunga le disponibilità di una gestione ordinaria; altre sono di minore portata e a volte specificamente realizzate per un utente determinato, che dovrebbe essere logicamente chiamato a sostenerne l'onere. Inoltre, esse fanno riferimento ad una classificazione dei porti che ancora non ha trovato attuazione: porti finalizzati alla difesa, porti di rilevanza economica internazionale, porti di rilevanza economica nazionale e porti di rilevanza economica regionale. Infine, vengono attribuite alle regioni responsabilità non accompagnate dal conferimento delle risorse finanziarie necessarie per farvi fronte. La questione risulta ancora più aggrovigliata se si fa riferimento alla riforma costituzionale del 2001, che all'art. 117, terzo comma, annovera, fra le materie di legislazione concorrente non solo porti e aeroporti civili – disposizione sulla quale si può convenire – ma anche le grandi reti di trasporto e di navigazione, sicché, a stretto rigore di termini, allo Stato non potrebbe essere riconosciuta in materia né la potestà legislativa né un potere regolamentare di esecuzione, ma la semplice enunciazione di “principi fondamentali”. Ma nella pianificazione delle grandi reti di trasporto e di navigazione non ha alcun senso separare i principi fondamentali (che lo Stato si dovrebbe limitare a formulare) dalle scelte concrete, che possono essere oggetto di discussione nella fase istruttoria, ma devono risalire necessariamente alla responsabilità del governo centrale. Né quest'ultimo può essere privato della potestà legislativa e regolamentare per la definizione di un sistema che interessa tutto il territorio nazionale. Il riconoscere le legittime aspirazioni degli enti sub statali di avere un ruolo significativo nella pianificazione portuale non deve fare dimenticare che i porti, quanto meno quelli di maggiore dimensione e importanza per la loro collocazione e per le strutture di cui dispongono, fanno parte del sistema trasportistico nazionale ed europeo, e che pertanto questi due livelli devono avere un'importanza determinante nella definizione delle linee di sviluppo del sistema portuale. Fare rientrare questa materia nella legislazione concorrente significa rendere oggetto di negoziazione fra stato e regioni la determinazione dell'assetto complessivo

del sistema di trasporto del paese. È quindi fondamentale superare l'ostacolo insito nella ricordata formulazione dell'art. 117²⁷. Questo è possibile forse in via interpretativa, facendo leva sul fatto che il primo comma dell'art. 117 lega l'attività legislativa di stato e regioni al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Sembra lecito sostenere che, tra questi vincoli, rientrano quelli impliciti nello sviluppo delle reti transeuropee del trasporto, dei quali fanno parte indubbiamente i porti. Quindi una scelta selettiva, a livello centrale, degli investimenti a favore dei porti che fanno parte della rete troverebbe negli impegni comunitari del governo italiano il suo fondamento²⁸. Il problema del superamento dell'attuale articolo 117 sembra comunque ormai oggetto di una generale condivisione, e non resta che attendere con fiducia che questo sostanziale accordo si traduca in una normativa inequivoca.

Nella situazione attuale, opera in senso negativo il segnalato stato di incertezza normativa e organizzativa che governa il sistema di pianificazione delle opere portuali), perché il carente quadro normativo spinge ineluttabilmente verso iniziative non coordinate. I vari porti agiscono in ordine sparso e prospettano investimenti non inseriti in un quadro programmatico, senza riguardo all'esistenza o alla possibilità di investimenti alternativi. Secondo un calcolo esposto dal Presidente di Assologistica Marcucci nel corso di un recente seminario, se si realizzassero tutti gli investimenti proposti dalle varie Autorità portuali italiane, si arriverebbe a disporre di una struttura ricettiva per circa 35 milioni di TEU, contro i circa 7 milioni che attualmente transi-

²⁷ Il successivo progetto di riforma costituzionale elaborato nel corso della XV legislatura aveva opportunamente riservato alla competenza esclusiva statale la materia delle grandi reti di trasporto e di comunicazione, ma la riforma non fu confermata in sede referendaria.

²⁸ In questo senso v. Maresca, *Ancora di miti e vecchie tradizioni...*, cit., pp. 1088-1091, il quale sostiene che la scelta di uno stato di realizzare infrastrutture incompatibili con quelle richieste dallo sviluppo della rete trans europea sarebbe potenzialmente illecita. Sulle implicazioni europee sulla politica italiana dei trasporti v. Giaccardi – Maresca, *La politica europea in materia di infrastrutture nel settore dei trasporti: la sua attuazione in Italia*, in *Riv. it. dir. pubblico comunitario*, 1998, I, p. 267; Bergamini, *Le scelte in materia di reti transeuropee di trasporto: modalità di realizzazione, valore giuridico e prospettive*, in *Dir. comm. inter.*, 2006, p. 653; PREDIERI A., *Gli orientamenti sulle reti trans europee*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 4, 1997, p. 569.

tano dai nostri porti. Alcuni esempi circa il non razionale uso di risorse per gli investimenti in infrastrutture portuali possono essere desunti dalla relazione n. 4/2012 della Corte dei Conti europea sull'uso dei fondi europei per cofinanziare infrastrutture di trasporto nei porti marittimi. Da questa relazione si desume che, dei 27 progetti esaminati, soltanto 18 erano chiaramente riferibili a obiettivi inerenti ai trasporti. Per quanto riguarda l'Italia, soltanto in una delle sei aree portuali esaminate (Messina), il progetto finanziato è risultato realizzato e efficace. Per contro gli altri casi hanno giustificato pesanti valutazioni negative. Ad esempio, nel porto di Augusta l'opera realizzata non risultava in alcun modo utilizzata perché non si era materializzato il traffico previsto a giustificazione della sua realizzazione. Nei casi dei porti di Bari e Brindisi, si era realizzata un'opera la cui utilizzazione non poteva avvenire in modo completo per mancanza di collegamento con la rete ferroviaria nazionale. Quanto al ritardo dei processi di approvazione dei lavori la relazione ricorda il caso di un progetto siciliano che aveva richiesto il rilascio di ben 33 autorizzazioni e concessioni da parte di varie autorità. Un altro problema segnalato riguarda la ridefinizione ex post di progetti diversi da quelli previsti, con relativa distrazione dei fondi rispetto al progetto proposto all'origine.

La razionalizzazione del processo di pianificazione delle opere portuali costituisce indubbiamente un obiettivo prioritario cui la nuova riforma dovrà dare risposta.

6.6. – Sono state illustrate in precedenza (*retro*, 3.2 e 6.5) le ragioni che giustificano una presenza delle comunità territoriali nella pianificazione portuale, e in effetti non si può negare che, su questo punto si riscontra in linea di principio una larga convergenza. Ma in realtà il problema non appare per nulla risolto.

Se si ha riguardo al modo con il quale la normativa esistente ha cercato di risolvere il problema di porre in atto un efficace dialogo e coordinamento fra porti e poteri locali, si può constatare che la soluzione è stata individuata in una procedura partecipata per la designazione degli organi direttivi delle Autorità portuali. Questa designazione parte dalla presentazione di una terna da parte di Provincia, Comune (o Comuni) e Camera di Commercio interessati. Su questa base il Ministro dei Trasporti e la Regione devono raggiungere

una “intesa” sul nominativo da scegliere, intesa che deve essere sanzionata e formalizzata con un successivo decreto del Ministro dei Trasporti, dopo un passaggio in Parlamento.

L'esperienza ha però mostrato che la procedura ha funzionato più o meno bene solo finché vi è stata omogeneità di indirizzo politico fra Governo centrale e Regioni, ma ha incontrato una serie di inconvenienti quando questa omogeneità è venuta a mancare. Ne è derivata infatti una continua conflittualità che ha assunto diverse configurazioni a seconda dei singoli casi. Si pensi alla designazione a commissario della stessa persona sulla quale non si era realizzata la convergenza fra Governo e Regione; alla pretesa di una Regione di attribuirsi per legge la facoltà di procedere autonomamente alla nomina in caso di disaccordo col Governo, e quella del Governo di attribuirsi il potere opposto. In questa situazione, scarsa efficacia potevano avere i richiami della Corte costituzionale alla necessità “una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto” di nomina, quale “forma di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione”²⁹. La conflittualità si è estesa anche alla valutazione dei requisiti necessari per ricoprire l'incarico di Presidente di Autorità portuale, assumendo aspetti paradossali. Su questo punto la legge fissa il requisito di possedere una massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale e questa formula ha dato adito a ulteriore conflittualità, quando è venuta in rilievo la questione se la mancanza di una laurea poteva o no essere considerata indizio di mancanza della professionalità richiesta³⁰. Non è mancato neppure il caso in cui è stata messa in questione la liceità di designazione di un cittadino comunitario, ma non italiano. Interessante notare che la soluzione di questo specifico problema è stata a volte collegata alla natura di ente pubblico non economico delle Autorità portuali, che giustificerebbe una loro assimilazione alle pubbliche amministrazioni³¹. Queste logoranti e inaccettabili conflittualità costituiscono un'ulteriore prova della necessità di un intervento legislativo teso a superarle.

²⁹ Sentenza 378 del 28 settembre 2005, in *Dir. Mar.*, 2006, p. 480.

³⁰ Casi di questo genere hanno riguardato i porti di Olbia e Cagliari. Sul punto v. Casanova, *La massima e comprovata qualificazione di esperto del settore per le nomine a presidente di Autorità portuale*, in *Dir. Nav.*, 2013, n. 2, p. 1006.

³¹ V. TAR Lecce 26 giugno 2012, n. 1138, in *Dir. Mar.*, 2013, 184 ss., con nota critica di Vezzoso.

Quanto al rapporto fra pianificazione portuale e la pianificazione degli enti sub statali, è indubbio che la spinta all'integrazione verticale della catena del trasporto opera nel senso che la pianificazione portuale interferisce sempre di più con la pianificazione generale del territorio. Ne consegue la necessità di una pianificazione che consideri anche la destinazione di aree situate al di fuori della cinta portuale e assicuri la convergenza di strumenti e di politiche di sostegno agli insediamenti produttivi. È logico quindi che una comunità territoriale desideri disporre degli elementi necessari per valutare i vantaggi e gli inconvenienti attesi dall'espansione di un porto, a fronte di eventuali linee alternative di sviluppo. Ma il perseguimento di obiettivi generali di sviluppo del territorio travalica le competenze istituzionali di un'Autorità portuale, i cui poteri effettivi sono limitati all'ambito portuale. È perciò viziato nella sua logica, e fonte certa di conflitti e incomprensioni, il procedimento attualmente previsto, che fa di un solo soggetto (l'Autorità Portuale, in quanto responsabile del piano regolatore del porto) il protagonista e il centro motore del processo di pianificazione, salvo prevedere momenti di controllo, a processo iniziato e a scelte compiute, per verificare la compatibilità delle previsioni e degli investimenti programmati dai porti con i grandi indirizzi della pianificazione nazionale e con gli strumenti urbanistici esistenti. Logica vuole invece che il processo di pianificazione portuale sia rovesciato, e che alla definizione (con il concorso organizzato di tutti i soggetti interessati: Regioni, Enti Locali, Autorità Portuali, forze imprenditoriali, etc.) di un Piano Portuale a livello nazionale, che tenga ovviamente conto dei vincoli e delle prospettive nascenti dalle decisioni e iniziative assunte a livello comunitario, faccia seguito un Piano Regionale o Interregionale dei trasporti e della logistica, e che in riferimento a questo venga elaborato il Piano Regolatore dei singoli porti. E va sottolineata l'esigenza che il processo di pianificazione conduca in tempi ragionevoli a prendere decisioni che costituiscano riferimenti certi sui quali radicare le varie pianificazioni settoriali.

6.7. – I servizi tecnico-nautici (pilotaggio, ormeggio, rimorchio e battellaggio) sono considerati servizi di pubblico interesse e sono forniti da organizzazioni private sotto la supervisione e il controllo generale della Autorità portuali e/o marittime. La regolamentazione non è del tutto uniforme per i vari servizi ma ha in comune il fatto che tutti sono sostanzialmente forniti in

condizioni di esclusiva. Il pilotaggio è riservato ad apposite corporazioni costituite in ogni porto in cui il servizio è ritenuto necessario; salvo alcune eccezioni, il ricorso ai piloti è di regola obbligatorio. L'ormeggio e il battellaggio – servizi di cui non si può fare a meno - sono riservati a lavoratori iscritti in appositi registri che possono essere organizzati in gruppi su base cooperativa; il rimorchio è fornito da imprese private in base a un atto di concessione, ma sempre in condizioni di esclusiva. Per l'ormeggio, questo obbligo è in principio temperato dalla facoltà di auto produzione del servizio, ma con limiti che ne rendono difficile l'esercizio³². Il rimorchio è invece in linea di massima facoltativo, ma può essere reso obbligatorio dall'Autorità Marittima quando circostanze particolari lo rendano opportuno per la sicurezza della navigazione nel porto. Anche per il rimorchio vige comunque la situazione di esclusiva a favore dell'impresa che ha ottenuto la concessione.

È noto che la posizione di esclusiva è oggetto di critiche perché contraria alla concorrenza. Ma vari argomenti sono addotti a sua difesa. In linea generale, e per tutti i servizi tecnico-nautici, si fa valere il fatto che tali servizi hanno un carattere universale, nel senso che essi devono essere forniti a chiunque ne faccia richiesta, e necessario, nel senso che i mezzi e il personale necessari per fornire i servizi medesimi devono essere sempre presenti e disponibili in un porto indipendentemente da una specifica richiesta in atto. Se ne trae la conseguenza che, per le strette esigenze che si pongono sul piano della sicurezza, del controllo e del coordinamento operativo, la presenza di un'impresa unica – caratterizzata da un grado adeguato di flessibilità - garantisca una maggiore efficienza rispetto ad una situazione caratterizzata dalla presenza di una pluralità di imprese³³. Si fa inoltre rilevare che, per i porti

³² In effetti, sulla base del sillogismo che è la nave che ha interesse al servizio di ormeggio, se ne è inferito che soltanto l'armatore (o il terminalista che sia al tempo stesso anche armatore e operi con navi proprie) ha il diritto di auto-produrre il servizio stesso. Inoltre il riconoscimento del diritto di auto-produzione è subordinato all'esistenza di un organico espressamente destinato allo scopo.

³³ Questa opinione non è peraltro pacifica e il problema ha suscitato un ampio dibattito. Per una tesi maggiormente propensa a giustificare le situazioni di esclusiva v. per tutti Carbone-Munari, *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale*, in *Dir. mar.*, 1994, p. 3 ss., spec. p. 55; Id., *I servizi portuali ancillari alla navigazione fra esigenze di sicurezza e regole del mercato*, ivi, 1995, p. 941 ss. Per un'esposizione più problematica della questione si può fare riferimento a Casanova-Brignardello, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2004, pp. 105 ss. e

che non abbiano un'estensione eccessiva, la presenza di più imprese può risultare disfunzionale. In Italia sul problema è stata coinvolta anche la Corte di Giustizia della UE, che con la sua sentenza C-166796 del 18 giugno 1998³⁴ ha riconosciuto il diritto di uno Stato membro di imporre l'esclusiva di un servizio come l'ormeggio per motivi di sicurezza, e nella sentenza C-18/93 del 17 maggio 1994³⁵ ha dichiarato illecita ogni discriminazione tariffaria in materia di pilotaggio

A parte questi problemi di ordine generale, riferibili a tutti i servizi tecnico-nautici, si pongono due ulteriori problemi con riguardo ai singoli servizi. Un primo riguarda le implicazioni possibili del progresso tecnologico relativamente al controllo del traffico e ai sistemi di posizionamento e manovra delle navi; un secondo riguarda il sistema di determinazione delle tariffe.

Per quanto concerne il pilotaggio, l'introduzione su larga scala dei sistemi GPS (Global Positioning System), combinata con la trasmissione di dati a terra via VHF (Very High Frequency) porta a prevedere un'evoluzione del pilotaggio come servizio regolatore del traffico, molto più che come consulenza pratica dei comandanti per il loro ingresso nei porti. Anche il problema del ruolo delle Capitanerie di porti viene sotto questo profilo in discussione.

Per quanto concerne il rimorchio, è noto che le navi moderne dispongono ormai di attrezzature (eliche di manovra, eliche a pali orientabili, propulsori azimutali) che accrescono notevolmente la manovrabilità delle navi, sicché la funzione storica del rimorchio, come protesi di una nave poco manovrabile, è destinata inevitabilmente a ridursi. La conseguenza paradossale di questa situazione è che il servizio di rimorchio nei porti è sempre meno richiesto, mentre il costo del servizio è destinato ad aumentare per la necessità di assicurare alle società fornitrici del servizio la copertura dei loro costi.

Per quanto riguarda l'ormeggio, sembra invece che l'evoluzione tecnologica (la previsione di navi auto ormeggianti è limitata a tipologie particolari di naviglio, e il miglioramento qualitativo dei cavi può costituire soltanto

per lo specifico problema del rimorchio pp. 125 – 128. Contro le situazioni di esclusiva in generale, anche se nel quadro di uno studio dedicato specificamente al pilotaggio, v. Cottignola, *Studi sul pilotaggio marittimo*, Milano, 2003, passim.

³⁴ In *Dir. Mar.*, 1999, pp. 911 - 925

³⁵ In *Dir. Trasporti*, 1996, p. 506 ss., con nota di Foti, *Servizio di pilotaggio e normativa comunitaria*.

una facilitazione delle operazioni, ma non una loro sostanziale modifica) non possa avere una conseguenza decisiva per ridurre l'opera di stesura maneggio e regolazione dei cavi, che è tipica di tale servizio. Per contro, un'interessante prospettiva evolutiva potrebbe essere costituita dal conferimento agli ormeggiatori di funzioni nuove, in termini di integrazione degli equipaggi in fase di manovra. È in relazione a questi fattori evolutivi che dovrebbe essere avviata una riflessione sulla possibile razionalizzazione dei servizi tecnico-nautici.

Un secondo aspetto rilevante ai fini di una possibile evoluzione riguarda il sistema di tariffazione. Fino alla riforma del 1994 la determinazione delle tariffe dei vari servizi spettava all'Autorità marittima, ma con la riforma e la costituzione delle Autorità portuali queste cominciarono a rivendicare il controllo di tutti gli aspetti che concorrevano all'organizzazione e all'efficienza operativa dei porti, non ritenendo sufficiente la generica previsione dell'art. 8.3.f della legge 84/94, secondo la quale il Presidente dell'Autorità provvede al coordinamento delle attività svolte nel porto dalle pubbliche amministrazioni, nonché al coordinamento e al controllo delle attività soggette ad autorizzazione e concessione, e dei servizi portuali.³⁶ La legge n- 647 del 23 dicembre 1996, apportò alcune modifiche alla situazione, aggiungendo all'art. 14 i commi 1 bis e 1 ter. Il primo dispone che i criteri e i meccanismi di formazione delle tariffe dei servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio sono stabiliti dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione sulla base di un'istruttoria condotta congiuntamente dal Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto e dalle rappresentanze unitarie delle Autorità portuali, dei soggetti erogatori dei vari servizi e dell'utenza portuale. A sua volta il comma 1-ter dispone che nei porti sede di Autorità portuali la disciplina e l'organizzazione dei servizi di cui al comma 1-bis sono stabiliti dall'Autorità marittima di intesa con l'Autorità portuale. In difetto di intesa provvede il Ministro dei Trasporti e della Navigazione. Per i porti governati da Autorità portuali si dovrebbe quindi avere un processo di determinazione delle tariffe articolato in due fasi: la prima si dovrebbe svolgere a livello mi-

³⁶ Per un'argomentata difesa della necessità di considerare in modo inscindibile tutte le attività marittimo-portuali che si svolgono in un porto v. l'introduzione di Costa all'agile volume *Dalla concorrenza nei porti alla concorrenza tra i porti*, a cura di Costa e Casagrande, Venezia, 2011, che contiene fra l'altro specifiche analisi sui meccanismi in essere delle tariffe di rimorchio nei porti italiani, e di quello di Venezia in particolare.

nisteriale per la determinazione dei criteri generali da seguire per la formulazione delle tariffe; la seconda a livello di singolo porto per la concreta determinazione delle tariffe medesime. Un problema nasce però dal fatto che la determinazione dei criteri generali non è ancora avvenuta. D'altra parte, non si comprende la necessità di una fissazione centrale di criteri generali, essendo molto più logico lasciare ai singoli porti la facoltà di determinare la propria politica tariffaria. Anche per i servizi tecnico-nautici si rendono necessari ulteriori interventi di razionalizzazione. Un punto che dovrebbe ritenersi acquisito, e che è stato confermato dalla giurisprudenza³⁷, riguarda il potere attribuito alle Autorità portuali di intervenire e decidere sulla determinazione delle tariffe e delle modalità da seguire per la scelta del concessionario, ricercando soltanto l'intesa con le Autorità marittime per gli specifici problemi di sicurezza. Non dovrebbero più essere necessari faticosi processi di concertazione con tutte le forze operanti a livello portuale. Le modifiche legislative e la giurisprudenza hanno quindi aperto uno spiraglio verso l'affermazione di Autorità portuali più autonome e responsabili di tutte le attività che si svolgono nel porto, ed è auspicabile che questo spiraglio venga mantenuto e esteso ad altri aspetti, ai diritti portuali anzitutto.

6.8. – La regolamentazione del lavoro portuale è stata particolarmente travagliata ed è ancora in evoluzione. Nei fatti, la ricerca di una soluzione è stata fondamentale ispirata al tentativo di salvaguardare, nella massima misura possibile, il ruolo tradizionale delle Compagnie portuali e il loro monopolio per la conduzione delle operazioni portuali. Un primo tentativo di soluzione fu imperniato sulla possibilità delle Compagnie portuali esistenti di trasformarsi in una sorta di holding che figliasse due diverse organizzazioni: una per l'esercizio, in condizioni di concorrenza, delle operazioni portuali; l'altra per la fornitura di servizi alle imprese operanti nei porti, in deroga al divieto di interposizione di manodopera. La soluzione creava però un'evidente violazione delle regole di concorrenza, poiché uno stesso organismo era chiamato a fornire manodopera a operatori con i quali era in concorrenza per l'esercizio di operazioni portuali e non superò pertanto il vaglio comunitario³⁸. Dopo un confuso susseguirsi di polemiche e tentativi di soluzione, la

³⁷ V. Cons. Stato n. 6516 del 13/12/23011, in *Dir. Mar.*, 2012, p. 530.

³⁸ V. sentenza C-163/96 del 12 febbraio 1998, in *Dir. Mar.*, 1998, p. 778.

Commissione europea e il Governo italiano escogitarono una soluzione basata sulla constatazione che nei porti sono presenti tre mercati: *i)* quello delle operazioni portuali per conto terzi; *ii)* quello della messa a disposizione manodopera temporanea alle imprese portuali confrontate con ponte di lavoro, e *iii)* quello degli appalti di servizi ad alto contenuto di manodopera. E, mentre si è affermata l'incompatibilità con il Trattato di una normativa che consentisse ad un'impresa titolare di un diritto esclusivo di fornire manodopera temporanea, di operare anche sugli altri due mercati, si è aperta la strada alla legittimità di una possibile esclusiva per la fornitura di lavoro temporaneo, purché l'impresa che ne fruisse non operasse anche negli altri due mercati. In questo senso si è orientato il Governo italiano con una modifica all'art. 17 della legge 84/94 apportata dalla legge n. 186 del 30 giugno 2000.

La soluzione formale prevista si dovrebbe sviluppare su due piani: da un lato le imprese private sono tenute a operare con personale proprio un ciclo di trasporto integrato e completo; dall'altro è consentita la fornitura di lavoro temporaneo da parte di un'impresa qualificata, e identificata dopo un'apposita gara, che però non può svolgere autonomamente operazioni portuali (art. 17 l. 84/94). La soluzione escogitata non è convincente. In primo luogo, la mancanza di commistione fra attività di impresa e fornitura di manodopera non garantisce affatto che non si abusino della posizione dominante legata alla situazione di esclusiva. Si aggiunga che la regolamentazione del lavoro temporaneo è accompagnata da una serie di limitazioni alla possibilità delle imprese terminaliste di ricorrere a imprese esterne per lo svolgimento di determinati segmenti del loro processo produttivo, salvo che decidano di ricorrere all'opera delle compagnie portuali trasformate. Queste limitazioni, apparentemente legate all'obiettivo di spingere le imprese terminaliste a operare con personale proprio, operano di fatto nel senso di spingere tali imprese a ricercare la necessaria flessibilità incrementando l'utilizzazione delle compagnie portuali trasformate, soprattutto se queste ultime godono di aiuti più o meno surrettizi. Di fatto, non sembra che tutti i porti si siano adeguati a questa impostazione, e la situazione sembra molto diversificata ed è certamente bisognosa di aggiustamenti³⁹.

³⁹ Una rassegna delle diversificate situazioni presenti in vari porti si può trovare in un rapporto ISFORT su *Il futuro dei porti e del lavoro portuale*, elaborato da Apotecchia e altri, 2011. Per problematiche particolari sollevate nel porto di Genova

6.9. – Il più importante aspetto innovativo della riforma del 1994 è costituito indubbiamente dall'introduzione della figura del terminalista, inteso come imprenditore autorizzato all'esercizio di operazioni o di servizi portuali⁴⁰ su un'area in concessione e responsabile della gestione unitaria delle operazioni di sbarco/imbarco. L'introduzione della figura del terminalista è stata certamente un'innovazione decisiva, perché consente quella regia unitaria delle operazioni di sbarco/imbarco che prima della riforma vedevano il concorso di vari soggetti non coordinati fra loro e ispirati spesso da obiettivi contraddittori. Dato il debito riconoscimento a questa innovazione, va però detto che la situazione determinatasi non rappresenta certamente quell'introduzione di dosi massicce di concorrenza che erano negli obiettivi della riforma. In effetti, il quadro di riferimento delineato dalle legge di riforma e dalle successive innovazioni (in particolare la legge 186/2000 e il regolamento applicativo emanato con D.M. n. 132 del 26 febbraio 2001) è estremamente vincolante per le imprese terminaliste. Ad una concezione estensiva delle operazioni portuali corrisponde una definizione restrittiva dei "servizi portuali"; che, si precisa, devono concretarsi in "attività distinte da quelle facenti parte del ciclo delle operazioni portuali". Se a queste premesse si aggiunge l'obbligo per il terminalista concessionario di un'area portuale di "esercitare direttamente l'attività per la quale ha ottenuto la concessione" (art. 18.7 della legge 84/94) e il divieto di svolgere operazioni e servizi portuali in deroga alla legge 23 ottobre 1960, n. 1369, salvo quando si tratti di ricorrere al lavoro occasionale, riservato dall'art. 17 l. 84/94 alle compagnie portuali trasformate in imprese (art. 16.3.bis legge citata), si può constatare quanto sia limitata la possibilità per le imprese terminaliste di esternalizzare segmenti del ciclo produttivo. Almeno in termini di principio, perché non si può

v. Vezzoso, *Il contratto di lavoro portuale temporaneo come nuova figura contrattuale?*, in *Dir. Mar.*, 2011, p. 1386.

⁴⁰ Le operazioni portuali sono definite come "l'insieme delle operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito, movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale rese in ambito portuale" (art. 2.2. D.M. n. 132 del 6 febbraio 2001). I servizi portuali sono così definiti: *prestazioni specialistiche che siano complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali, da rendersi su richiesta di soggetti autorizzati allo svolgimento anche in autoproduzione delle operazioni portuali* (art. 2.1. D.M. citato).

escludere che in qualche porto si siano trovati accomodamenti pratici⁴¹. Sono state formulate critiche alle definizioni adottate dal nostro legislatore per individuare le operazioni e i servizi portuali, ma la critica fondamentale che va formulata non riguarda tanto questo aspetto, quanto la concezione che ne sta alla base. Il porto è concepito come un'area che giustifica, per le imprese che vi operano, un trattamento diverso da quello delle altre imprese operanti nel territorio nazionale, e sostanzialmente orientato all'obiettivo di turbare il meno possibile gli equilibri esistenti. Ma in linea di massima (salvo cioè problemi particolari di ordine pubblico e di sicurezza) non esistono ragioni logiche e funzionali per una regolamentazione più rigida per le imprese operanti in un porto. Questo vale in particolare per i limiti al decentramento di segmenti del ciclo produttivo. Se vi sono ragioni sociali e giuridiche valide per vietare l'esternalizzazione di segmenti del ciclo produttivo, queste dovrebbero valere per qualsiasi impresa, e non soltanto per quelle insediate in un porto. L'assurdità logica della soluzione adottata, del resto, risulta chiaramente dalla circostanza che un'impresa operante in un'area demaniale marittima potrebbe essere soggetta a regole diverse da quelle applicabili ad altra impresa che esercita l'identica attività, ma al di fuori della cinta portuale.

Alla concezione del porto come sede necessaria di regolamentazioni speciali va anche ascritta l'idea che debba esistere un contratto unico applicabile indistintamente a tutti i lavoratori che operano nei porti. Questo obiettivo è enunciato nell'art. 13.7 della legge di riforma, dove si afferma che il Ministero del Lavoro deve promuovere specifici incontri fra sindacati e organizzazioni imprenditoriali per "determinare la stipula di un contratto di lavoro unico di riferimento". Sembra quindi che l'esistenza nei porti di imprese regolate da diversi contratti sia considerata indice di una diversificazione che sarebbe giustificato superare. Altro argomento avanzato a favore di un contratto unico sarebbe la necessità di evitare che differenze salariali possano rappresentare ingiustificati vantaggi competitivi tra imprese portuali.

Ma sono tesi del tutto discutibili. Affermare che i costi delle operazioni portuali debbano essere livellati in tutti i porti, affidando il gioco della concorrenza alla semplice qualità del servizio, non sembra certamente il mezzo

⁴¹ Per un esame critico delle diverse soluzioni adottate in vari porti si veda Brignardello, *Operazioni portuali e "servizi" portuali: alcune riflessioni sull'attuale disciplina*, in *Dir. Mar.*, 2000, p. 1265.

migliore per incrementare la produttività nei porti. Inoltre, la pretesa di sottoporre tutte le imprese operanti nei porti ad un trattamento uniforme risulta irrazionale e contestabile sul piano economico e delle relazioni industriali. Molte imprese non operano soltanto all'interno dei porti e hanno quindi logiche complessive di funzionamento che giustificano la stipulazione di contratti collettivi che tengano conto delle loro specifiche esigenze; esse non possono essere ragionevolmente obbligate a differenziare il trattamento dei loro dipendenti a seconda che operino entro o fuori del porto. Quanto alla pretesa anomalia dell'esistenza nei porti di imprese regolate da diversi contratti, non si vede perché imprese armatrici, di spedizione, di trasporto o terminaliste – che svolgono diverse attività, sono legate da contratti collettivi regolarmente stipulati con le organizzazioni sindacali di appartenenza, e operano anche al di fuori dei porti – dovrebbero applicare regolamentazioni identiche a quella parte dei loro dipendenti che operano nelle aree portuali.

Nell'attuale sistema italiano le imprese abilitate all'esercizio di operazioni portuali (cioè i terminalisti) possono ottenere la concessione di aree e banchine sulle quali espletare la propria attività. L'art. 16.7 affida alle Autorità portuali o marittime la determinazione del numero massimo di autorizzazioni che possono essere concesse, in relazione alle esigenze di funzionalità del porto e del traffico, e precisa subito dopo che deve essere comunque assicurato il massimo della concorrenza nel settore. Ma è certo singolare la concessione della concorrenza – che dovrebbe essere raggiunta e garantita con la semplice soppressione di ogni forma di barriera all'entrata – che ha orientato il legislatore. Il rischio che si intravede riguarda la possibilità che siano privilegiati gli equilibri di fatto esistenti fra i vari soggetti che già operano nell'ambito dei porti.

Oltre allo *screening* preliminare previsto per l'ottenimento dell'autorizzazione all'esercizio delle operazioni portuali, l'esito della domanda di concessione è subordinato al preventivo espletamento di idonee forme di pubblicità (art. 18.1, terzo comma). In mancanza di un decreto attuativo – peraltro previsto dall'art. citato – la prassi si è orientata verso gare formali indette con riferimento all'art. 36 cod. nav. L'impresa concessionaria dovrà inoltre esercitare direttamente l'attività per la quale ha ottenuto la concessione e non potrà essere al tempo stesso concessionaria di altra area demaniale nello stesso porto, né esercitare l'attività stessa in spazi diversi da quelli assegnati in

concessione. Nell'insieme, siamo di fronte a una normativa molto rigida, che fra l'altro rischia di ridurre l'attività dell'Autorità portuale alla semplice individuazione dell'offerta più economica, trascurando la considerazione degli obiettivi perseguiti a più lungo termine e di quella fase negoziale che spesso deve inevitabilmente accompagnare una procedura complessa come quella di un nuovo insediamento di un operatore portuale. Inoltre i concessionari rivendicano giustamente un buon grado di elasticità in caso di rinnovo delle concessioni che sono state accompagnate da impegni di investimento non ancora compiutamente realizzati, o che siano bisognose di investimenti aggiuntivi. Anche a livello comunitario si avverte l'esigenza di una maggiore flessibilità nell'aggiudicazione delle concessioni, lasciando un certo spazio alla conclusione di accordi di diritto privato che sanciscano l'obbligo della valorizzazione del bene da parte del terminalista⁴². L'inadeguatezza dell'attuale cornice normativa è anche dimostrata dal fatto che l'art. 36 cod. nav. fa generico riferimento, fra i criteri indicati per il rilascio delle concessioni, alle esigenze del pubblico uso del mare. Se questa formula, per la sua genericità, può lasciare aperta la strada a modalità innovative, non si può sottacere il fatto che gli obiettivi di sviluppo dei traffici e degli impianti portuali non compaiono esplicitamente fra i criteri cui avere riguardo per la scelta dei concessionari.

Va infine ricordato che la materia delle concessioni è oggetto di discussione anche a livello comunitario. Si impone quindi una revisione a livello nazionale che presupponga e promuova, a livello comunitario, una revisione analoga o quanto meno non incompatibile col una normativa nazionale.

7.1. – Nella redazione del presente lavoro sono stati utilizzati contributi provenienti da varie parti (giurisprudenza, dottrina, studi di esperti del settore) ma non si è fatto uso di documenti governativi. Non certamente per un atteggiamento di sufficienza e indifferenza verso le impostazioni del potere politico, ma per il semplice motivo che di solito non ci si trovava di fronte a prese di posizione "ufficiali" ma a voci o pareri espressi spesso a titolo perso-

⁴² Si vedano in questo senso le interessanti considerazioni di Maresca D., *La disciplina giuridica delle infrastrutture portuali*, Torino, 2012, p. 219 ss. In giurisprudenza va segnalata per il suo contenuto innovativo nel senso sopra indicato, la sentenza TAR Liguria 24 maggio 2012, n. 747, in *Dir. Mar.*, 2012, p. 1252.

nale e su singoli punti, senza una visione di insieme. La situazione è però mutata perché, proprio al momento di licenziare questo scritto (luglio 2015), è stato diffuso il “Piano per la portualità e la logistica” che il Governo italiano era tenuto ad emanare in forza dell’art. 29.1 del D. L. n. 133 del 12 settembre 2014 (sblocca Italia), convertito nella legge n. 164 del 11 novembre 2014. Va ricordato che, per esplicita previsione della legge ricordata, il piano dovrà tenere conto, fra l’altro, dell’obiettivo della razionalizzazione, dell’assetto e del riaccorpamento delle Autorità portuali (comma 1). Il comma 2 impone alle Autorità portuali la presentazione al Consiglio dei Ministri degli interventi correlati a progetti in corso di realizzazione o da intraprendere. Spetterà al Consiglio dei Ministri di selezionare gli interventi più meritevoli e urgenti, anche al fine di predisporre il piano strategico di cui sopra. Ci troviamo quindi di fronte ad un documento di grande importanza, che ha l’ambizione di ridefinire il quadro normativo, programmatico e gestionale che dovrà orientare lo sviluppo della portualità italiana.

Proprio il carattere impegnativo dell’obiettivo assegnato al piano giustifica qualche delusione alla prima lettura dell’elaborato. Si ha un certo affastellamento di proposte a volte ovvie e, almeno concettualmente, poco impegnative, con altre che richiedono palesemente un approfondimento adeguato e che sono peraltro lasciate ancora indeterminate. Donde la preoccupazione di trovarsi di fronte, in sede realizzativa degli indirizzi esposti, a resistenze di vario genere e a difficoltà interpretative che rischiano di fare impantanare la necessaria azione esecutiva.

Il fatto è che ogni processo di mutamento – in generale e particolarmente in un sistema bloccato come quello italiano – è necessariamente faticoso e spesso tortuoso, per la necessità di tenere conto di una serie di situazioni pregresse e di interessi radicati. Questa consapevolezza porta a evitare critiche puntigliose ispirate alla ricerca di una proposta immune da ogni carenza o contraddizione, tanto più quando vari aspetti della proposta governativa sono del tutto condivisibili e approvabili. Va condivisa in particolare l’insistenza con la quale viene sottolineata la necessità di integrare i porti nella rete logistica, tenendo nel debito conto le prospettive evolutive disegnate a livello comunitario. Lo stesso va detto per l’affermata esigenza di un sistema di pianificazione delle opere portuali che eviti soluzioni non coordinate, con dannose duplicazioni di interventi e sprechi di risorse. Ugualmente condivi-

sibile è l'affermato obiettivo di ridisegnare l'attuale sistema di *governance*, rivedendo in particolare il ruolo delle attuali Autorità portuali, sia per quanto riguarda il loro numero che per quanto attiene al loro status giuridico.

Di fronte a un disegno tanto complesso e impegnativo – per giunta suscettibile di evoluzione – non sembra produttivo indulgere in critiche su singoli aspetti che possono essere migliorati nel corso delle discussioni e dei confronti che avranno luogo, mentre conviene soffermarsi su due punti che rivestono a mio parere un'importanza di fondo e sui quali il documento governativo sembra bisognoso di un supplemento di riflessione: da un lato, le implicazioni delle grandi scelte da compiere in tema di pianificazione, e, dall'altro lato, lo statuto e il numero delle Autorità portuali.

7.2. – Non rientra nelle competenze di chi scrive, e non fa quindi parte degli obiettivi del presente studio, lo sviluppo di previsioni di traffico, e la formulazione di conseguenti proposte sulla pianificazione delle infrastrutture portuali e di collegamento e sulle scelte da compiere in materia di investimenti. Tuttavia, anche ad un *profano* può essere consentita qualche riflessione sulle implicazioni delle diverse impostazioni che sono in discussione e che sono sostanzialmente due.

Una prima tesi non è esplicitamente sostenuta da nessuno, per la sua evidente impopolarità, ma i suoi seguaci sono di fatto tutti coloro che si oppongono a qualsiasi mutamento significativo della situazione attuale, e potrebbe essere esposta come segue. È inutile avere grandi aspirazioni di sviluppo dei traffici, non esistendo le condizioni strutturali per uno sforzo significativo in questo senso ed essendo ormai incolmabile il nostro distacco dai grandi porti del nord Europa; accontentiamoci di migliorare le condizioni operative dei nostri numerosi porti e accettiamo serenamente, un loro destino di porto regionale. Dopo tutto, i porti rappresentano anche un problema per il territorio circostante e la loro eventuale espansione potrebbe risultare dannosa sotto altri aspetti.

La tesi opposta – maggioritaria nelle varie prese di posizione, ma poco sostenuta nei fatti e nelle proposte concrete⁴³ – respinge la visione precedente

⁴³ Fra i suoi più autorevoli sostenitori mi sembra vadano annoverati Maresca e Costa. Dei vari scritti citati in precedenza si veda in particolare *Il futuro europeo della portualità italiana*, Venezia, 2013. Per una difesa della tesi in questione v, anche

come rinunciataria e insiste sulla necessità che il sistema italiano si attrezzi, in termini di porti e di strutture di collegamento con l'entroterra, per cogliere le grandi opportunità che si aprono per uno sviluppo dei traffici. Con una sintesi forse eccessiva, la tesi può essere riassunta nei termini che seguono: *a)* il sistema Italia può inserirsi nei flussi di *traffico di transito*, diretti o provenienti verso/dalle aree in via di sviluppo e verso/dal Centro – Est Europa, perché i porti mediterranei offrirebbero a tali flussi rotte alternative rispetto al percorso via Gibilterra; *b)* l'evoluzione tecnologica del naviglio e l'inarrestabile tendenza verso le grandi navi porta container- ULCS: *Ultra Large Container Ship* – offrono ulteriori opportunità, per la richiesta di alti fondali che rappresentano un punto debole per i porti nord europei, e dei quali invece vari porti italiani sono provvisti; *c)* per cogliere queste opportunità occorre però che almeno alcuni dei nostri porti escano dalla loro dimensione regionale e si pongano in condizione di intercettare i traffici in questione, attrezzandosi adeguatamente e curando la loro ottimale integrazione nel sistema logistico. Una soluzione proposta preconizza la costruzione di *sistemi multiportuali*, della dimensione necessaria per superare il differenziale di efficienza che separa il nostro sistema logistico da quello del Nord Europa e integrati nei corridoi europei. Una seria pianificazione portuale, si sostiene, dovrebbe fare perno su non più di due sistemi portuali (uno nel nord Adriatico e uno nel nord Tirreno) capaci di realizzare impegnativi obiettivi di sviluppo.

Non si può certo affermare che il documento governativo abbia adottato un atteggiamento rinunciatario e minimalista di fronte alle sfide che si pongono, essendo numerosi i riferimenti sparsi nel testo alla necessità di approcci innovativi. Proprio per questo lascia però perplessi il fatto che una proposta dirompente come quella accennata, che rivoluzionerebbe tutto l'assetto dei porti italiani, non sia stata oggetto di un particolare approfondimento nel documento governativo. È auspicabile che a questa lacuna sia posto rimedio nelle edizioni successive del piano, in modo da non lasciare adito al sospetto che si abbia il timore di pregiudicare gli interessi legati alla situazione attuale: Per connessione viene a questo punto in rilievo il problema delle Autorità portuali.

Saccà, *Il trasporto delle merci e lo sviluppo delle infrastrutture logistiche*, in *ItaliaMondo*, marzo 2014, p. 22 ss.

7.3. – Nelle pagine precedenti si sono avute varie occasioni di segnalare l'inadeguatezza della statuto giuridico assegnato nel sistema attuale alle Autorità portuali. Il primo problema che salta all'occhio è costituito dalla loro inarrestabile tendenza alla proliferazione. Ma ne esistono altri, che vanno dalla incerta configurazione giuridica delle Autorità portuali (*retro* 6.3) alla loro scarsa autonomia finanziaria e alla loro rivendicazione di maggiori entrate autonome (*retro* 6.4) alla necessità di una loro corretta partecipazione alla pianificazione del territorio, pur abbandonando l'inaccettabile pretesa di avere il ruolo di centro motore di questa pianificazione, che è in realtà un problema nazionale ed europeo (*retro* 6.5 e 6.6); i difficili rapporti con il territorio (*retro* 6.6), la presenza all'interno dei porti di normative limitative della libertà di impresa con inevitabile configurazione burocratica delle Autorità portuali (*retro*, 6.9)

Non si può affermare che il documento governativo ignori questi punti critici e non convenga sulla necessità di superarli, ma le proposte contenute nel documento non sono precise e appaiono soprattutto dichiarazioni di intenzioni. Tanto più in quanto le affermazioni più impegnative (ad esempio il numero e la trasformazione delle Autorità portuali) sono state quasi immediatamente ridimensionate a pure ipotesi in dichiarazioni ufficiali. È quindi auspicabile che vengano riprese e riesaminate criticamente.

Per quanto concerne la *governance* dei porti, il documento governativo prevede un'organizzazione su due livelli:

- a livello di distretto logistico dovrebbero essere istituite *Autorità di Sistemi Portuali* (AdSP), che dovrebbero concentrare tutte le principali funzioni di promozione, pianificazione, gestione e controllo oggi attribuite alle Autorità Portuali,
- A livello di singolo porto attualmente sede di AP, dovrebbe essere istituito un ufficio territoriale dell'AdSP, con compiti istruttori ai fini dell'adozione delle deliberazioni di competenza dell'AdSP, di proposta con riferimento a materie di rilievo locale ma in relazione alle quali la competenza permarrebbe all'AdSP e compiti amministrativi propri con riferimento a materie di rilievo secondario e puramente locale, nonché di vigilanza e di controllo, sotto la direzione (*con poteri sostitutivi*) dell'AdSP.

In sostanza si tratterebbe di sovrapporre alle 24 Autorità portuali esistenti (si spera dopo un adeguato ridimensionamento) un certo numero di *Autori-*

tà logistiche, responsabili di pianificare lo sviluppo infrastrutturale dei porti e di quella parte del territorio che gravita verso i corridoi della rete transeuropea dei trasporti –TEN-T. A mio parere si tratta di una prospettiva non condivisibile, perché mette insieme due aspetti che vanno distinti: la gestione di un porto e la pianificazione del sistema territoriale. Si deve convenire sulla necessità di rivedere radicalmente il sistema di pianificazione del sistema logistico e portuale, superando le resistenze particolaristiche e corporative che si oppongono ad ogni disegno razionale. Ma questo è compito primario del potere pubblico, che può richiedere la costituzione temporanea di un gruppo di lavoro qualificato, ma non la costituzione di nuovi enti. Il rischio che si intravede è di arrivare ad un'organizzazione articolata su più livelli, con riflessi negativi sull'efficienza del sistema complessivo e relativo appesantimento dei processi decisionali. Il coordinamento dei programmi dei diversi porti deve essere il risultato di un processo di pianificazione corretto, che i diversi scali devono accettare, e non deve essere il frutto di processi di negoziazione, fatalmente orientati al mantenimento dell'esistente.

Resta il problema di come configurare le Autorità portuali ridimensionate. Per quanto concerne il numero delle Autorità Portuali, è facile trovarsi d'accordo nel ritenere che il loro numero attuale (25) sia eccessivo e comporti il rischio che gli investimenti in infrastrutture portuali e di collegamento vengano elargiti a pioggia su tutti i porti. Ma l'infelice precedente di Manfredonia e Trapani dimostra che, nell'attuale situazione normativa, lo sforzo di contenere la proliferazione delle Autorità Portuali è illusorio.

Peraltro va osservato che la difficoltà di riuscire a diminuire il numero delle Autorità Portuali si spiega anche col fatto che l'esistenza di un organismo dedicato alla gestione del porto risponde spesso ad un'esigenza reale. E va sottolineato che questa esigenza non vale soltanto per i porti maggiori, ma anche per quelli minori, governati dalle Capitanerie di porto, che, inserite come sono in una struttura gerarchica centralizzata e istituzionalmente poco portata a un approccio manageriale, non sono gli organismi più adatti per formulare una politica commerciale e perseguire una strategia di sviluppo. Non è però assolutamente accettabile che la rivendicazione di un organismo gestore del porto si concreti nella richiesta di istituire una *Autorità Portuale* conforme ad un modello determinato centralmente e identico per tutti i porti italiani, indipendentemente dalla dimensione dei singoli porti e dal

ruolo che essi svolgono nel sistema trasportistico. È questa una logica perversa e conforme a tradizioni accentratrici dalla quale occorre uscire. I porti sono molto diversi fra di loro, sia per dimensione che per i problemi che devono affrontare, e, pur accettando che alla loro gestione sia preposta una struttura specializzata, è giustificato pretendere che essa abbia le dimensioni minime necessarie per lo scopo. In effetti, vari porti minori potrebbero essere retti da una struttura minimale, composta di un responsabile e due o tre collaboratori, senza il complesso organigramma e l'armamentario di comitati e commissioni che generalmente caratterizzano le organizzazioni disegnate in astratto e con riguardo ad una situazione generale.

La soluzione al problema dell'eccessivo numero delle Autorità portuali dovrebbe essere a mio parere ricercata in un'altra direzione, nel superamento cioè della natura di ente pubblico non economico e nel fare assumere alle autorità portuali rinnovate il ruolo di *ente economico*, tenuto a raggiungere l'equilibrio della gestione senza alcun ricorso a sovvenzioni pubbliche, dotato di risorse proprie nascenti dall'attività che svolge (canoni concessori, proventi dei servizi svolti), abilitato a determinare liberamente l'importo dei diritti portuali da addossare agli operatori che utilizzano le strutture e i servizi forniti. La cornice normativa di questo nuovo status dovrebbe essere costituita dalla radicale abolizione di ogni forma di sussidio alla gestione portuale (salvo gli eventuali aiuti autorizzabili ai sensi dell'ordinamento comunitario) dalla libertà di determinare liberamente i propri organici, e dall'obbligo di sopportare gli ammortamenti degli investimenti effettuati nell'ambito portuale. In una cornice del genere le rinnovate Autorità portuali sarebbero soggette a una pressione verso l'efficienza operativa che porterebbe alla scomparsa o al ridimensionamento di quelle incapaci di vivere sul mercato. In caso di risultati negativi, i loro dirigenti dovrebbero essere rimossi.

La modifica proposta sarebbe veramente indice di uno sforzo sincero di rinnovamento e darebbe credibilità al progetto governativo che la facesse propria, tanto più se si riprendesse e si approfondisse la proposta, avanzata qualche volta ma mai approfondita, di trasformare le Autorità portuali in società per azioni. Questa trasformazione risolverebbe automaticamente vari problemi: taglierebbe alla radice la disputa, non solo teorica, sulla natura delle Autorità portuali proclamando il loro carattere di ente economico; assoggettando le Autorità portuali rinnovate alla disciplina privatistica delle socie-

tà contribuirebbe alla loro configurazione come imprese responsabili dei risultati della gestione; permetterebbe di dare una voce istituzionale ai vari enti e forze sociali interessati alla vita e allo sviluppo dei porti e disponibili quindi a una loro partecipazione al capitale societario; rendendo tutte queste forze responsabili dei costi delle Autorità in forma societaria agirebbe da freno contro la loro proliferazione irresponsabile; avvicinerrebbe la situazione italiana a quella dei più importanti porti comunitari. Inoltre, la trasformazione in società per azioni potrebbe costituire un primo passo verso una successiva completa privatizzazione di porti minori dedicati a traffici di nicchia. È ovvio peraltro che, per dare un minimo di concretezza a questa proposta, bisognerebbe al tempo stesso individuare la soluzione da dare a molti altri problemi. Come inquadrare il nuovo schema normativo nell'assetto costituzionale che vede i porti e i grandi sistemi di navigazione assegnati alla competenza concorrente di stato e regione? Come rendere compatibile il regime demaniale dei porti con l'esistenza di soggetti imprenditoriali che devono necessariamente operare con un elevato grado di autonomia? Come assicurare che l'autonomia gestionale dei porti si svolga nel rispetto delle linee di una programmazione nazionale che per il momento manca quasi del tutto? Siamo certi che tutti i porti italiani debbano essere configurati nello stesso modo? Sarebbe possibile individuare un certo numero di porti da privatizzare, riservando ad altri il ruolo di porti di interesse nazionale e uno statuto conseguente? Un nuovo ruolo imprenditoriale delle Autorità portuali sarebbe compatibile con l'attuale separazione fra le funzioni di sviluppo del territorio e quelle di gestione dei traffici? Infine, sarebbe possibile una riforma del genere senza una chiara politica circa i criteri da seguire nel finanziamento delle opere portuali, distinguendo quelle che devono o possono beneficiare di aiuti pubblici da quelle che devono essere poste a carico dei privati che le usano? È però il carattere stimolante di questi quesiti che dovrebbe essere inteso come un incentivo ad affrontare il problema.