

POLITICA PORTUALE EUROPEA E RIFORMA DEI PORTI IN ITALIA*Giovanni Vezzoso**

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Politica portuale europea o politica portuale comune? – 3.1. Fattori che ostacolano l'elaborazione di una politica portuale europea: la concorrenza all'interno dei porti – 3.2. La concorrenza fra i porti e il suo legame con il finanziamento delle infrastrutture portuali – 3.3. La trasparenza delle relazioni finanziarie fra porti e pubblici poteri – 3.4. Il diverso assetto istituzionale dei porti europei – 4.1. La tendenza all'evoluzione del ruolo delle *Port Authorities*: le pressioni evolutive – 4.2. Rassegna di alcuni casi – 4.3. Conclusioni – 5.1. Le iniziative della Commissione. I primi passi – 5.2. La direttiva Palacios – 5.3. Gli ulteriori sviluppi fino al *Port Paper* – 6.1. Rilievi critici sull'inadeguatezza del *Port Paper*. Le omissioni – 6.2. La concorrenza all'interno dei porti – 6.3. La concessione delle aree portuali – 6.4. La trasparenza finanziaria – 7. Le regole del *Port Paper* di fronte alle prospettive aperte dal TEN-T – 8.1. Osservazioni finali su alcune delle proposte di riforma avanzate – 8.2. La pianificazione delle opere portuali – 8.3. Il numero delle Autorità portuali e il loro statuto giuridico – 9. Le aree portuali e i rapporti con i concessionari – 10. Conclusione.

1. – L'ordinamento portuale italiano è da tempo oggetto di proposte di riforma che non riescono a concretarsi¹. Anche a livello comunitario si sus-

* Consulente nel campo marittimo e trasportistico.

¹ Al momento in cui si licenziano queste note (novembre 2014) giace al Senato una proposta di legge di riforma (disegno di legge 370), sulla quale peraltro sembra sussistano dubbi anche all'interno della compagine governativa. Per una rassegna dei primi progetti di riforma v. VEZZOSO, *Prospettive di riforma della portualità italiana*, in *Dir. Mar.* 2007, pp. 626 – 648. Un'ampia analisi di un precedente disegno di legge frutto del confronto e della fusione fra vari progetti di riforma e elaborato dall'ottava commissione del Senato può essere trovata nel numero 3 del 2009 di *Quaderni regionali*. Fra i numerosi contributi meritano di essere segnalati quello severamente critico di MARESCA M., *Ancora di miti e di vecchie tradizioni che impediscono una politica dei trasporti di segno europeo*, pp. 1071 – 1101, e quello più benevolo di CARBONE e MARESCA D., *Prospettive di riforma della legislazione in materia portuale*, *ivi*, 1007 – 1034. Per alcune incongruenze fra le soluzioni esistenti e/o proposte e il ruolo che i porti sono chiamati a svolgere nel quadro dell'evoluzione dei sistemi del trasporto, sia consentito il richiamo alla mia nota *Le occasioni mancate di una proposta di riforma dell'organizzazione portuale*, in *Dir. Mar.*

seguono da tempo tentativi di elaborare una politica portuale europea, ma anche in questo caso risulta difficile arrivare a una soluzione. Il problema è tornato recentemente alla ribalta a livello comunitario, con la proposta di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio² volto a istituire *un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti*, proposta che peraltro è stata per il momento accantonata. A livello nazionale vengono avanzate proposte ufficiali o officiose di riforma, sulle quali sembra però difficile trovare un diffuso consenso.

I due aspetti – definizione di una politica portuale europea e revisione e aggiornamento dell'ordinamento portuale italiano – hanno una connessione evidente, anche se non sempre le proposte di riforma sono esplicitamente motivate con la necessità di dare alla portualità italiana un assetto coerente con l'evoluzione in corso a livello europeo³. È pertanto giustificato il tentativo di individuare i vincoli e le linee direttrici di origine comunitaria di cui una riforma dell'ordinamento portuale italiano dovrà inevitabilmente tenere conto. Questo tentativo non può limitarsi ad una verifica di coerenza fra il diritto comunitario e le proposte di riforma avanzate a livello nazionale, ma deve anche tenere conto dell'evoluzione in corso nel ruolo e nelle funzioni dei porti, nel quadro complessivo dell'evoluzione dei sistemi del trasporto e dell'integrazione europea.

Questo scritto cercherà dapprima di riassumere le difficoltà che si frappongono all'elaborazione di una politica portuale europea e ostacolano l'emergere di soluzioni condivise; successivamente saranno esaminate le prospettive evolutive più recenti, legate all'obiettivo di realizzare la rete transeuropea dei Trasporti (TEN-T). Infine saranno brevemente ricordati quei punti dell'attuale assetto della portualità italiana che, anche alla luce

2010, 438 – 460. Alla politica portuale europea è stato dedicato nel 1993, su iniziativa del Parlamento europeo, lo studio *European sea-port policy*. Si veda anche K.Noussia, *The port policy of the Europa Union: current status and future prospect*, in *Dir. Mar.*, 2009, 644-669I e CHLOMOUIDIS e PALLIS: *European Union Port Policy – The movement towards a long term strategy*, Atene, 2002. Si veda inoltre MARESCA M., *La governance dei sistemi portuali: linee di una riforma di dimensione europea*, Il Mulino, Bologna, 2006.

² V. Doc. COM(2013)296 final del 23.5.2013

³ Per un più organico tentativo in questo senso v. COSTA – MARESCA M., *Il futuro europeo della portualità italiana*, Marsilio, Venezia, 2013; MARESCA M., *La governance dei sistemi portuali. Linee di una riforma di dimensione europea*, Il Mulino, Bologna, 2006. V. anche MARESCA D., *La disciplina giuridica delle infrastrutture portuali*, Giappichelli, Torino, 2012.

dell'evoluzione in corso a livello comunitario, risultano particolarmente bisognosi di una revisione e saranno formulati alcuni rilievi sulle proposte di riforma che vengono avanzate a livello nazionale⁴, soffermandosi maggiormente su quelle che appaiono discutibili o, viceversa, meritevoli di approfondimento.

2. – Va preliminarmente chiarito se è più appropriato parlare di *politica portuale europea* o di *politica portuale comune*. 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 casi⁵.

In attesa dei chiarimenti che saranno suggeriti dalla prassi, la terminologia utilizzata dai Trattati 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*. Va osservato a questo proposito che la differenza fra politiche dell'Unione e politiche comuni 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

⁴ Per le varie soluzioni prospettate non si potrà fare riferimento ad un progetto preciso – dato che qualsiasi documento va considerato provvisorio e soggetto a possibili revisioni. In questa nota si preferirà quindi accennare a quelle proposte che, stando alle anticipazioni ufficiali e ufficiose e per l'autorevolezza dei proponenti, si propongono di orientare l'azione del riformatore nazionale.

⁵ ZANGHÌ, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli. Torino, 2000, p.334.

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 competenza 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*. Una soluzione ragionevole del problema può essere a mio parere trovata nel senso che le *politiche comuni* richiedono una complessa opera di aggiustamento delle legislazioni e delle regolamentazioni nazionali, e 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 una politica comune, che impegni gli stati membri a coordinare strettamente 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 prenda la forma di direttiva o di regolamento - anche se restassero 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.

3.1. – A livello europeo il problema portuale si è imposto all'attenzione sotto tre profili, tutti legati all'obiettivo generale di realizzare un mercato comune basato sulla concorrenza: la concorrenza all'interno dei porti, la concorrenza fra porti e, problema che ha implicazioni sugli altri due, l'assetto istituzionale dei porti nei diversi paesi membri.

Il problema della concorrenza all'interno di un porto è legato alla nota circostanza che in molti scali europei, anche se in misura diversa, esistono situazioni di esclusiva e posizioni privilegiate o dominanti delle imprese che vi operano, che tendono a essere giustificate con motivi di sicurezza o con la

compensazione di obblighi di servizio pubblico. È in considerazione di queste possibili specificità che il TFUE ha escluso dall'applicazione delle norme generali sul diritto di stabilimento le attività che in uno stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri. (art. 51). Per quanto riguarda i servizi, il Trattato (art. 58.1) esclude l'applicazione della normativa generale sulla loro libera prestazione al campo dei trasporti, dovendo rientrare questa materia nell'ambito della *politica comune dei trasporti*; il successivo art. 100 precisa che anche i servizi relativi alle vie navigabili (quindi anche quelli che si svolgono nei porti) rientrano in questo ambito. In coerenza con queste limitazioni, la Direttiva Bolkenstein ⁶ ha escluso dal suo ambito di applicazione le attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri e ha ammesso limitazioni al principio generale della libera prestazione dei servizi, quando siano in gioco ragioni di sicurezza, salute pubblica e ordine pubblico. In particolare, la Direttiva esclude dal suo campo di applicazione i servizi portuali (art. 2.2), e il successivo articolo 17 allarga l'esclusione alle attività implicate nella fornitura di SIEG - Servizi di Interesse Economico Generale. Anche la recente proposta di regolamento volto a istituire un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali ⁷ (che costituisce lo spunto iniziale di questo scritto, ma non sembra destinata ad una rapida approvazione, essendo il suo esame stato rinviato dalla sessione parlamentare appena conclusa a quella in corso) ammette una serie di deroghe al principio generale della libera prestazione dei servizi, deroghe che possono essere giustificate con motivi di sicurezza o di carenza di spazi, con obblighi di servizio pubblico, con la prestazione di Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) o con preoccupazioni di ordine sociale.

La diversità delle situazioni possibili rende evidentemente difficile l'elaborazione di una normativa generalmente applicabile, come dimostra il fallimento degli sforzi effettuati per realizzarla. Poiché i principi generali del trattato devono comunque trovare applicazione, si può sostenere l'opportunità di rinunciare all'emanazione di normative *ad hoc*, affidando all'opera paziente della giurisprudenza il compito di pervenire gradualmente all'eliminazione delle situazioni più contrastanti con i principi di libertà, di repressione degli

⁶ Direttiva 2006/123 CE del 12 dicembre 2006 in GUE L 376/36 del 27 dicembre 2006.

⁷ Doc. COM(2013)296 final del 23.5.2013 citato in nota 2, di cui si parlerà più diffusamente nel prosieguo.

abusi di posizione dominante e di non discriminazione sanciti dal Trattato. In effetti, si sono riscontrati vari interventi della Corte di Giustizia, anche dirompenti e forieri di effetti sulle legislazioni nazionali⁸, ma sembra difficile che si possa arrivare in tempi ragionevoli alla costruzione di una “dottrina” della concorrenza in ambito portuale. D'altra parte, la scelta di intensificare il ricorso alla giurisdizione può comportare un incremento della conflittualità che le parti sociali preferiscono probabilmente evitare, magari per il timore che la contestazione di una situazione irregolare possa comportare, come ritorsione, un ricorso in senso contrario.

3.2. – In generale, parlare di concorrenza fra porti o fra insieme di porti, può essere fuorviante, salvo il caso che si intenda semplicemente analizzare le condizioni complessive che influenzano l'orientamento dei flussi di traffico e la scelta dei vari scali. Si dovrebbe più propriamente parlare di concorrenza fra imprese armatoriali o di servizi che utilizzano lo stesso porto o scalano porti diversi, nel caso che alcune di esse fruiscano di ingiustificate condizioni di favore o subiscano discriminazioni. È tuttavia giustificato parlare, oltre che di concorrenza fra operatori portuali, anche di *concorrenza fra porti*, quando si voglia fare riferimento ai vari fattori che possono indurre una compagnia di navigazione o un operatore portuale, rispettivamente, a scalare un porto anziché un altro in posizione tendenzialmente più favorevole, o a insediarsi in considerazione delle condizioni più vantaggiose che questo può offrire. Nessun problema, ovviamente, se queste condizioni sono costituite dall'efficienza del sistema logistico, dall'elevato livello qualitativo dei

⁸ Sono certamente numerosi i casi nei quali il diritto comunitario è stato invocato presso organi giurisdizionali nazionali, mentre sembrano meno frequenti quelli in cui un problema è approdato direttamente alla Corte di Giustizia di Lussemburgo. Per l'Italia, oltre alla nota sentenza Genova (C-179-90 del 10 dicembre 1991, relativa al monopolio del lavoro portuale (in *Raccolta*, 1991, I,5889); altri problemi sollevati alla Corte di Giustizia hanno riguardato il monopolio dell'ormeggio (sentenza 18 giugno 1998 in causa 166/96, in *Dir. Mar.*1999, pp.895-910), il divieto di discriminazioni nel pilotaggio basate sulla nazionalità (sentenza C-18/93 del 17 maggio 1994, in *Raccolta*, 1994, I, 1283). Per maggiori informazioni sugli orientamenti della giurisprudenza e della Commissione in materia di concorrenza portuale si veda VEZZOSO, *Concorrenza in ambito portuale: spunti per la definizione di una moderna politica europea*, in *Trasporti*, 2002, n. 83, pp. 34 – 79; POWER, *European Community competition law and Sea Ports*, in *Dir. Mar.* 2001, 90 ss. e WAREAM, *State aids, ibi*, 2001, 125 ss. Frequenti riferimenti giurisprudenziali si trovano in MARESCA D., *La disciplina giuridica delle infrastrutture portuali, cit.*, *passim*.

servizi, dagli ottimi collegamenti con l'entroterra, etc. Ma le complicazioni sorgono quando una sovvenzione, o altra forma di aiuto di cui gode un'Autorità Portuale, le consentono di praticare all'operatore insediato nel suo porto condizioni di favore che gli fanno acquisire un vantaggio competitivo nei confronti dell'operatore insediato in un porto potenzialmente concorrente.

Senza considerare i casi di veri e propri comportamenti sleali adottati per attirare operatori diretti tendenzialmente ad altri porti (ad esempio applicazione di norme di sicurezza più elastiche rispetto a quelle prescritte), una distorsione della corretta concorrenza portuale può essere originata dalla concessione di sovvenzioni pubbliche che rendono possibili agevolazioni tariffarie per gli operatori che si servono di un porto determinato⁹. Un rilievo particolare assume la realizzazione delle infrastrutture portuali e il frequente coinvolgimento dei pubblici poteri nel loro finanziamento. Un caso che ha riguardato l'Italia è stato costituito dagli aiuti posti in essere dal Governo italiano a favore delle Compagnie portuali, per sostenere e agevolare la loro trasformazione in imprese¹⁰.

Mentre nel caso della concorrenza all'interno dei porti vanno applicate le regole sulla concorrenza applicabili alle imprese (artt. 101-106 del TFUE), in quello della concorrenza fra porti sono fondamentalmente le regole degli aiuti di Stato a entrare in gioco (articoli 107 ss. del TFUE). Il problema però 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 porti¹¹. Proponeva di distinguere fra *Public port infrastructure* e *User specific*

⁹ Come esempio di questo tipo di possibili distorsioni può essere citato il caso, risolto dalla Commissione con decisione 29 marzo 1994 (in GUCE L15/8 del 18 gennaio 1994), delle agevolazioni tariffarie praticate dalla Deutsche Bundes Bahn a favore delle imprese che scalavano il porto di Amburgo.

¹⁰ *Decisione della Commissione n. 2001/834/Ce del 18 luglio 2001, in GUCE L 312 del 29 novembre 2001, p. 5 ss., in Diritto comunitario e degli scambi internazionali, 2002, 1, 117 ss., con nota di Vezzoso.*

¹¹ Doc. COM(2001)35 final del 13.02.2001.

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 realizzate 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.

3.3. – Un controllo degli eventuali aiuti pubblici per la realizzazione delle infrastrutture portuali richiede necessariamente la conoscenza dei flussi finanziari che intercorrono fra pubblici poteri e Autorità portuali. A questo obiettivo è stata preordinata la cosiddetta *Direttiva trasparenza*, le cui vicissitudini vanno brevemente riassunte.

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 2000¹² e ancora con la Direttiva 2006/111 del 16/11/2006¹³. La Commissione ha affermato l'intenzione di estendere l'applicazione dell'ultima direttiva citata a tutti i porti¹⁴, e il *Port Paper* oggetto di questo

¹² GUCE L193 del 26 luglio 2000

¹³ In GUE L318 del 17/11/2006

¹⁴ V. documento COM(2007)616 del 18/10/2007.

scritto conferma questo indirizzo. Va comunque rilevato che, quando un'impresa sia tenuta a prestazioni di servizio pubblico, come frequentemente accade nel settore portuale, le norme stabilite in linea generale non si applicano se le compensazioni che essa riceve sono fissate con procedura pubblica trasparente e non discriminatoria (art. 4.2.b. Direttiva in questione). Ancora una volta si può constatare che la varietà delle situazioni, e la molteplicità dei fattori di cui tenere conto prima dell'adozione di un provvedimento specifico, possono rendere estremamente difficile, dispendioso e di esito incerto, un provvedimento volto a sanzionare forme di concorrenza scorretta giustificate da aiuti pubblici. Non depone inoltre a favore di chiari poteri di intervento il segnalato margine di incertezza che permane circa i vari tipi di opere infrastrutturali e la possibilità di agevolarne la realizzazione con contributi pubblici. Questa difficoltà che si frappone all'elaborazione di una razionale normativa sui porti comunitari ha uno stretto collegamento con un ulteriore punto critico che ora va considerato, quello della diversità dell'assetto istituzionale dei porti europei.

3.4. – La difficoltà di una regolamentazione uniforme a livello europeo, oltre a trovare una giustificazione nella grande varietà dei casi che si possono determinare nella pratica, è anche enfatizzata dalla circostanza che l'assetto istituzionale dei porti è, nell'ambito comunitario, estremamente diversificato. Se un aspetto comune è costituito dall'esistenza di enti responsabili della gestione e dello sviluppo dei porti, genericamente 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 considerevoli¹⁵. Così, se si ha riguardo alla forma giuridica, si può constatare che, accanto a porti confi-

¹⁵ Per la diversità degli aspetti istituzionali dei porti comunitari si può fare riferimento al citato studio elaborato per conto del Parlamento Europeo (*European Port Policy*, 1993) e ad altri studi comparativi svolti su mandato della Commissione CE. In particolare: Progetto ATENCO, *Analysys 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). Per sintetici accenni all'evoluzione più recente si può fare riferimento agli *ESPO, Fact finding Reports*, reperibili nel sito www.espo.be. Si vedano in particolare i *Reports* 2004 e 2010, il quale ultimo contiene una *Enquiry into the current governance of European Seaports*, elaborata da Patrick VERHOVEN, al quale si deve anche *A quantitative analysis of European Port governance*, reperibile nel sito www.palgrave-journal.com.

gurati come enti pubblici, e soggetti come tali a vincoli e controlli più o meno rilevanti, se ne trovano altri costituiti 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. A questa variegata differenziazione sul piano istituzionale e proprietario fa riscontro una differenziazione sul piano della ripartizione delle funzioni fra il potere pubblico e le forze imprenditoriali operanti nel porto. Così si possono distinguere i casi nei quali l'organismo gestore ha la completa responsabilità della conduzione e del controllo di tutte le attività che si svolgono nel porto (la cosiddetta *Comprehensive Port Authority*), da quelli in cui il gestore del porto è in linea di principio confinato alla realizzazione delle infrastrutture e allo sviluppo del porto, mentre la concreta gestione dei traffici è riservata a forze imprenditoriali private (è il modello conosciuto come *Landlord Port Authority*). Altre differenze rilevanti riguardano la proprietà delle aree portuali, che in alcuni casi sono soggette a regime demaniale (come nei porti di tradizione latina e mediterranea), mentre in altri sono regolate dalle norme sulla proprietà privata. Nelle situazioni concrete si possono però rilevare aspetti legati all'uno o all'altro modello astrattamente definibile, col risultato di rendere difficile ipotizzare una situazione uniforme adattabile a tutte le realtà. Resta il fatto che la differenza degli assetti istituzionali può facilitare il costituirsi di situazioni pregiudizievoli al corretto gioco della concorrenza, e ciò tanto più in quanto i porti, essendo parte rilevante del sistema logistico e trasportistico di ogni paese, rivestono un marcato interesse pubblico che può giustificare interventi per sostenerne lo sviluppo e l'adeguamento infrastrutturale. Si aggiunga che spesso i servizi svolti nei porti sono considerati servizio *pubblico* o di *pubblico interesse*, ciò che comporta una serie di intrecci fra pubblico e privato (necessità di autorizzazioni, situazioni di esclusiva, controlli, sovvenzioni dirette o indirette per attività ritenute di interesse strategico e conseguenti oneri di servizio pubblico, etc.). Questi intrecci hanno inevitabili implicazioni sulle condizioni in cui si sviluppa la concorrenza.

4.1. – Se la diversità dell'assetto istituzionale dei porti europei ha le sue radici nelle diverse tradizioni giuridiche organizzative e culturali dei vari paesi, va detto che il quadro si complica ulteriormente per i mutamenti che l'organizzazione portuale tende ad assumere sotto la pressione dell'evoluzione dei sistemi di trasporto. Questa evoluzione si manifesta nella tendenza a integrare le operazioni di sbarco/imbarco con quelle che si svolgono a monte e a valle del ciclo portuale in senso stretto, e quindi nella costituzione di operatori globali, capaci di controllare tutte le fasi del ciclo. In effetti, l'attuale evoluzione della logistica porta a concentrare l'attenzione sull'intero processo di distribuzione delle merci, e spinge le imprese alla ricerca di flessibilità, all'integrazione della produzione con la distribuzione, e all'*esternalizzazione* delle attività di deposito, magazzinaggio e distribuzione. Il porto è ormai considerato dai maggiori clienti soltanto un *sub sistema* nella catena del trasporto e ciò spinge gli operatori a integrare e coordinare le operazioni portuali con le fasi del ciclo che si svolgono a monte e a valle. Di qui la tendenza ad effettuare fusioni e acquisizioni fra imprese che gestiscono diversi segmenti del trasporto, al fine di fare emergere soggetti capaci di gestirne l'intera catena¹⁶. Per quanto concerne le Autorità Portuali, se ne è tratta la conseguenza che esse, se vogliono fronteggiare efficacemente la concorrenza e non trovarsi in condizioni di eccessiva debolezza contrattuale nei confronti degli armatori, devono assumere un nuovo ruolo, svolgendo una funzione di leader nell'intensificazione dei rapporti dei porti con il loro entroterra, favorendo un più stretto legame del porto con gli *inland terminal* e i centri di distribuzione e perseguendo l'integrazione logistica dei porti con il sistema distributivo regionale. In questo contesto opera anche la spinta a cooperare allo sviluppo del territorio (il cosiddetto cluster portuale) favorendo le iniziative che possono agevolare la crescita. Gli elementi più appariscenti di questa evoluzione sono due. In primo luogo la messa in discussione del principio della *Landlord Port Authority* – centrato, come finora generalmente accettato, sulla necessità di tenere rigorosamente distinte le funzioni di tutela e infrastrutturazione del territorio da quelle di gestione dei traffici¹⁷; in secondo

¹⁶ V. HESLER H., *New strategies of port enterprises and their effects on the structure in the seaports*, in *Seaports in the context of globalisation and Privatization*, Arbeitskammer Bremen, 2000. pp. 9-28.

¹⁷ V. T. E. NOTTEMBON – W. WINKELMANS, *Structural change in logistics: how will port Authorities face the challenge?* In *Maritime Policy and Management*, 2001, 28, pp. 71 – 89; T

luogo, la spinta verso il superamento della configurazione delle Autorità portuali come enti pubblici e autoritativi per configurarli come vere e proprie imprese, sia pure di rilevante interesse pubblico, consentendo loro quell'agilità gestionale organizzativa e finanziaria che possa agevolare il loro inserimento nella catena logistica.

Un'ulteriore pressione evolutiva nasce dalla diffusa rivendicazione delle Comunità territoriali di avere un ruolo nella determinazione dei programmi di sviluppo dei porti. In effetti, la presenza di un porto si traduce in vincoli e condizionamenti per la Comunità territoriale, perché può provocare congestione dei trasporti, limitazioni all'utilizzazione degli spazi, inquinamento, degrado dello *waterfront* e dell'ambiente e in ultima analisi, può confliggere con ipotesi alternative di sviluppo. Per contro, non si può dubitare che la presenza di un porto si traduce generalmente in sviluppo occupazionale e in crescita economica, ed è ormai comunemente ammesso che i porti possono e debbono essere uno strumento per lo sviluppo del territorio. Di qui l'opportunità di uno stretto legame dei porti con le Comunità territoriali, e del radicale superamento delle situazioni di separatezza, che spesso provoca conflitti con le Comunità territoriali¹⁸. Va peraltro detto che questa situazione conflittuale è soprattutto presente nei paesi a tradizione centralizzata, poiché i porti del Nord Europa sono invece tradizionalmente caratterizzati da un buon rapporto con le Comunità locali.

E. NOTEMBON – J.P. RODRIGUES, *Port regionalization: towards a new phase in port development*, *ivi*, 2005, 32, pp. 297 – 313; L.M. Van Der Lugt e P. W. De Langen, *Port Authority Strategy: Beyond the landlord, a conceptual approach*, in www.porteconomics.nl/docs/port_authority.

¹⁸ Con riguardo alla situazione italiana, per le problematiche giuridiche e istituzionali del rapporto fra Stato e enti sub-statali, si veda: MARESCA, M., *Il riparto delle competenze legislative nell'ordinamento italiano con riguardo alla materia del trasporto e dei porti*, in *Dir. comm. internaz.*, 2003, p. 273, ss.; PIERANTOZZI G., *I profili giuridici e normativi del federalismo portuale*, in *Dir. Mar.* 2004, pp. 773-791; TACCOGNA G., *Il nuovo equilibrio fra Stato e Regioni con riguardo alle attività ed ai servizi svolti nei porti*, in *Dir. Mar.* 2005, n. 1, pp. 110 – 127; VERMIGLIO G., *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, pp. 449-465. Per l'impatto dei porti sull'economia locale v. MUSSO-GHIARA, *Ancorare i porti allo sviluppo del territorio*, McGraw-Hill, Milano, 2007.

4.2. – Un'approfondita analisi dei mutamenti in corso nelle *Port Authorities* di maggiore rilievo sarebbe certo di grande interesse, ma andrebbe al di là delle ambizioni e delle possibilità del presente scritto. Allo scopo di confortare con qualche esempio concreto le affermazioni che precedono, ci si può limitare a segnalare qualche esempio, utilizzando alcune delle sintetiche notizie che si possono desumere dagli studi menzionati in nota 15.

Il porto di Anversa

Il porto di Anversa è un porto municipale e, fino al 1997, 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.

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 è stata 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. In questa prospettiva, RMPM ha istituito collegamenti con altri operatori del trasporto, ricorrendo anche ad acquisizioni strategiche di compagnie o terminal interni che possano rafforzare la sua capacità di attrarre traffico. Ha inoltre partecipato attivamente ad altri importanti progetti, quali ad esempio: il progetto *Quick Docking* (raggruppamenti di imprese specializzate nella riparazione navale), la *joint venture* con il porto di Flushing per la realizzazione di un centro di *transshipment* di "neo-bulk", per non parlare del suo coinvolgimento attivo nel grande progetto per la realizzazione del secondo terminal "*Maasvlakte*".

Un'impostazione di questo tipo comporta la necessità di andare oltre i tradizionali confini del porto. Inoltre, è necessario che l'organizzazione responsabile della gestione del porto sia caratterizzata in senso manageriale e sia orientata al mercato, pur senza trascurare la sicurezza delle operazioni portuali e la qualità e efficienza dei servizi. 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 *NV 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.

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.

I porti del Regno Unito

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:

1. porti gestiti come imprese private, che hanno piena responsabilità dei costi e dei risultati della gestione;
2. *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;
3. Porti Municipali, gestiti dalle comunità locali mediante appositi comitati.

Va attirata l'attenzione sul fatto che, per i porti completamente privatizzati, le società che li gestiscono hanno anche poteri statutari in materia di polizia portuale e disciplina del traffico. In questo senso esse possono essere considerate Autorità Portuali.

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.

Nell'ambito dei porti possono operare, sotto la giurisdizione delle Autorità Portuali, varie imprese private, per la gestione di terminal o la fornitura di servizi tecnico-nautici.

Non esiste nei porti inglesi alcuna forma di riserva del lavoro portuale, essendo questa stata abolita nel 1989.

I porti privatizzati (come quello di Southampton) rappresentano un tipico caso di porto-impresa. L'Autorità Portuale ha piena autonomia nella gestione del porto ed è responsabile del finanziamento, della realizzazione e della gestione delle infrastrutture portuali e delle attrezzature di banchina. Ha anche responsabilità istituzionali per quanto attiene alla sicurezza in ambito portuale e fornisce direttamente i servizi di pilotaggio e gli altri servizi

tecnico – nautici. Le operazioni di sbarco-imbarco possono essere gestite direttamente dalla società proprietaria o essere affidate a terzi. I porti inglesi si vantano di non usufruire in alcun modo di aiuti pubblici e di provvedere ai necessari investimenti con le proprie risorse ¹⁹.

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.

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'evoluzione 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.

¹⁹ V. ad esempio BAIRD A.J., *Public goods and the public financing of major European seaports*, in *Mar.Pol. Mgmt.*, 2004, 31, pp. 375-391.

I porti spagnoli

L'ordinamento portuale spagnolo è stato profondamente modificato con la legge n. 27 del 24 novembre 1992 (*Ley de Puertos de Estado y de la Marina Mercante*). In Spagna sono stati individuati 52 porti di *interese 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 di interesse generale, ma una legge del 1997 ha rafforzato il ruolo delle Comunità autonome, cui spetta 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. La titolarità dei porti è ripartita fra Stato e Comunità Autonome secondo una classificazione che riserva allo Stato centrale i porti di interesse generale e alle Comunità Autonome i restanti porti che si trovano sul loro territorio.

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. Son 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 autorevoli²⁰ la possibilità di affidare la gestione dei porti a soggetti privati, pur mantenendo il carattere pubblico e l'apertura alla concorrenza delle aree portuali e riservando al livello centrale la pianificazione delle opere portuali e il controllo della regolarità della gestione dei porti.

I porti francesi

I porti francesi sono divisi in due gruppi. I sette porti 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 sbarco/imbarco.

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.

4.3. – Le brevi e frammentarie citazioni di cambiamenti in atto dovrebbero essere estese ad un maggior numero di paesi e approfondite con riguardo ai molteplici aspetti dell'organizzazione portuale, che vanno dalla divisione dei ruoli fra gli enti pubblici e gli operatori privati, ai rapporti con il territorio, al grado di autonomia gestionale delle Autorità portuali e alle modalità di allocazione delle risorse finanziarie per gli investimenti. Parimenti, dovrebbero essere indagate le ragioni per le quali le evoluzioni più significative

²⁰ V. l'intervista rilasciata a Port News n.7, pp. 4ss., da José Llorca, presidente dell'entge *Puertos del Estado*.

si riscontano soprattutto nei grandi porti del nord Europa, mentre quelli di tradizione latina incontrano varie difficoltà. Pur con questi limiti, mi sembra che i pochi esempi accennati legittimino l'affermazione che in quasi tutti i porti comunitari è in corso, o è comunque negli obiettivi dei vari tentativi di riforma, un processo di mutamento, che trova la sua origine nella necessità di rispondere alle pressioni evolutive che provengono dal sistema dei trasporti e dal territorio che gravita sugli scali.

La pressione evolutiva si manifesta all'interno e all'esterno delle aree portuali. All'interno, la corretta assegnazione delle aree e l'osservanza di condizioni corrette di concorrenza rimangono certamente un obiettivo, che va però temperato con quello di favorire l'inserimento negli scali di operatori interessati a radicarvisi stabilmente, collegandosi con gli operatori che agiscono nell'entroterra. In questa prospettiva, è necessario che le Autorità portuali godano di un buon margine di libertà nelle loro decisioni, superino i modelli tradizionali di comportamento burocratico e non siano vincolate all'osservanza di gare improntate a criteri restrittivi e ispirati a un concetto di concorrenza e non discriminazione troppo rigido e formale, in cui la concorrenza all'interno dei porti attira il massimo dell'attenzione. All'esterno del porto, dati i riflessi che l'attività portuale ha sullo sviluppo del territorio, è necessario che si superi definitivamente quella condizione di separatezza fra porti e città, che ha caratterizzato quanto meno i porti di tradizione latina, e che le Autorità portuali, pur senza pretendere un'inammissibile egemonia sulla pianificazione del territorio, partecipino costruttivamente alle iniziative tese allo sviluppo del territorio medesimo. Si impone quindi un maggiore coinvolgimento di regioni e poteri locali nella gestione dei porti. Inoltre, la realizzazione delle infrastrutture di collegamento fra porti e sistema logistico comporta investimenti molto costosi e al di fuori delle capacità finanziarie delle Autorità portuali e degli stessi enti pubblici interessati. È necessaria quindi la partecipazione di forze private, il cui coinvolgimento deve avvenire in condizioni che escludano posizioni di rendita, ma al tempo stesso assicurino un ritorno economico in un orizzonte di stabilità, che non può concretarsi altro che nella partecipazione, per un periodo ben definito, alla gestione delle infrastrutture realizzate. È la Partner Pubblico Privata (PPP) che deve essere sviluppata. Si vedrà come il progetto della Rete Transeuropea dei Trasporti (TEN-T) preme per un'ulteriore evoluzione del sistema in questo sen-

so. Per il momento conviene esaminare i tentativi fatti o ancora in corso per definire una politica portuale europea coerente con gli obiettivi ricordati.

5.1. – Le segnalate difficoltà della materia, il peso dei vari interessi in gioco e l'intreccio fra aspetti istituzionali, economici e normativi, spiegano perché il processo di elaborazione di una politica europea comune in ambito portuale abbia trovato e ancora trovi tante difficoltà. La Commissione europea escluse in un primo tempo la necessità di elaborare una politica portuale comune²¹. In seguito adottò un atteggiamento più possibilista e, in una sua comunicazione al Consiglio, riconobbe la necessità di analizzare l'influenza delle politiche tariffarie e degli aiuti pubblici sulla competitività dei porti degli Stati membri, ma non ritenne necessario sviluppare particolari regolamentazioni, soprattutto in materia di aiuti di stato, essendo a suo parere preferibile esaminare i singoli casi nella loro specificità, alla luce dei principi generali del trattato. Un punto di svolta fu rappresentato da due documenti aventi fondamentalmente un semplice valore di proposta: il *Libro verde sui porti e sulle infrastrutture marittime*²² e il *Libro bianco sull'equa tariffazione delle infrastrutture del trasporto*²³. Entrambi erano orientati ad una concezione liberistica: da un lato si auspicava la realizzazione graduale di maggiore concorrenza all'interno dei porti, dall'altro, nell'obiettivo di realizzare una corretta concorrenza fra gli scali, si concentrava l'attenzione sul finanziamento delle infrastrutture portuali e si affermava l'esigenza che gli investimenti in infrastrutture portuali fossero fondamentalmente *demand driven* e, conseguentemente, che il loro costo fosse adossato, secondo un equo sistema di tariffazione, a coloro che usavano effettivamente le opere realizzate. Queste idee alquanto astratte non ebbero alcun tentativo di applicazione e, con un rilevante mutamento di indirizzo, si giunse, nel 2001, all'elaborazione e presentazione del cosiddetto "*Pacchetto portuale*", conosciuto anche come Direttiva De Palacio.

5.2. – La proposta De Palacio privilegiava sostanzialmente l'obiettivo di realizzare la concorrenza all'interno dei porti, con particolare riguardo alla

²¹ In questo senso si era pronunciato il *Port working Group* istituito dalla Commissione nel 1981.

²² Com(97)678 def. del 10 dicembre 1997.

²³ Com(98)466 def. del 27 luglio 1998.

prestazione dei servizi portuali. Si prevedeva una tendenziale libertà di accesso alla fornitura dei servizi portuali, con parallela limitazione del ricorso alle situazioni di esclusiva largamente presenti in molti scali. Si fissava il principio della necessaria presenza di più di un operatore in concorrenza per i vari tipi di servizi. Si prescrivevano forme di pubblicità non discriminatorie per la scelta dei fornitori dei servizi in questione. Per contro, la proposta non trattava a fondo il problema della concorrenza fra porti, che portava a sottolineare l'esigenza di porre sotto controllo il sistema degli aiuti pubblici, corrisposti in varia misura in quasi tutti i porti comunitari. Su questo punto ci si limitava a ribadire l'applicabilità anche ai porti della Direttiva sulla trasparenza delle relazioni finanziarie fra pubblico potere e imprese²⁴ e a preannunciare l'intenzione di arrivare all'emanazione di linee – guida in materia. È comunque sulla liberalizzazione dei servizi che si concentrò il dibattito ed emersero le tenaci resistenze di tutti i soggetti interessati a difendere in varia misura lo *status quo*: fornitori dei servizi tecnico – nautici, terminalisti, sindacati e armatori. Dopo un andirivieni di proposte e emendamenti si giunse ad una proposta finale che il 16 gennaio 2006 il Parlamento europeo respinse con una maggioranza schiacciante. Va osservato che oggetto delle principali critiche furono soprattutto le misure liberalizzatrici, sicché la bocciatura fu più una vittoria della conservazione che l'espressione della capacità del Parlamento europeo di porsi come protagonista di un più spinto processo di integrazione.

5.3. – Il problema dell'elaborazione di una politica portuale europea non fu però abbandonato e continuò a presentarsi episodicamente. Si può in particolare menzionare un documento del 18 ottobre 2007 (Doc. COM(2007)616/def.) che si proponeva di tracciare le linee di una politica europea per i porti e di individuare le azioni che la Commissione intendeva seguire in via prioritaria. Il documento non conteneva per la verità disposizioni particolarmente innovative e si limitava a enunciare propositi di azione largamente condivisibili, anche per la loro genericità: adozione di orientamenti da seguire per gli aiuti di stato ai porti; estensione a tutti i porti della direttiva “Trasparenza”, limitata al momento all'applicazione della direttiva

²⁴ v. Direttiva 80/723 del 25 giugno 1980, in GUCE L.195 del 29 luglio 1980 e successive modificazioni.

ai soli porti il cui fatturato raggiungeva i 40 milioni di euro annui; opportunità di una maggiore autonomia finanziaria delle Autorità portuali e necessità di rispettare le differenze istituzionali riscontrabili nei vari porti comunitari. Richiami alle problematiche portuali sono contenuti anche in altri documenti comunitari, in particolare il documento COM(2006)314, dedicato a un esame intermedio del libro bianco sulla politica dei trasporti. Si giunse infine a una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (doc. COM(2013)296/final conosciuto come *Port Paper*. Il documento decadde col termine della legislatura, ma potrebbe essere ripresentato nella legislatura attuale. È perciò opportuno esaminarlo perché rappresenta un tentativo di definire un'organica politica portuale comunitaria.

6.1. – Se si condividono le osservazioni svolte in precedenza circa le difficoltà che si frappongono all'elaborazione di una normativa che agevoli l'evoluzione dei porti nel complessivo sistema del trasporto e sia applicabile indifferentemente a tutti i porti comunitari, non si può evitare di esprimere un giudizio nettamente negativo circa le proposte del regolamento, che soffre, da un lato, di omissioni solo in parte giustificate, e, dall'altro, di regolamentazioni minute e rigorose che contrastano con le normali esigenze di sviluppo dei porti.

Consideriamo dapprima le omissioni, cioè 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 verso comportamenti più rispettosi delle esigenze implicate da un contesto competitivo. 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 por-

tuali 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. È lecito inoltre esprimere dubbi sulla validità di una politica volta a stimolare la concorrenza, ma a prezzo di una serie di vincoli e di controlli che rischiano di ingessare ulteriormente il sistema. Difficile da comprendere è anche la logica che ha portato la Commissione e il Consiglio a limitare le nuove disposizioni ai soli porti che faranno parte della Rete transeuropea di trasporto (art. 1.3 e 1.4.), pur lasciando gli stati membri liberi di applicare il regolamento anche ai porti esclusi dalla rete. Se una normativa è valida, non si comprende il motivo di limitarla soltanto ai porti di maggiore importanza.

È inoltre importante sottolineare 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 evidenti riflessi sulla concorrenza²⁵. Si tratta di sapere se le Autorità portuali debbano limitarsi a compiti di controllo e programmazione infrastrutturale o possano in qualche modo coinvolgersi nell'organizzazione logistica e nella gestione dei traffici (si pensi all'assunzione di partecipazioni in un terminal). Un secondo punto riguarda la necessità di armonizzare i principi contabili adottati dai vari porti, in modo da disporre di bilanci che rispecchino il risultato economico della gestione. Di particolare importanza è il problema dell'ammortamento degli

²⁵ Per qualche più ampio cenno a questa problematica mi permetto di rinviare alla mia nota *Le occasioni mancate di una proposta di riforma portuale*, in *Dir. Mar.*, 2010, pag. 438 ss., spec. par. 7.

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. Sul problema delle concessioni delle aree portuali si tornerà a parlare nel prosieguo, sotto il diverso profilo dei criteri da seguire per la scelta dei concessionari e del grado di libertà da riconoscere alle Autorità portuali concedenti.

6.2. – Per quanto riguarda la concorrenza all'interno dei porti va anzitutto constatato che il regolamento proposto è ambiguo circa il trattamento di due aspetti di particolare importanza: l'auto produzione dei servizi tecnico nautici e il lavoro portuale. L'assenza di una regolamentazione relativa al possibile ricorso all'autoproduzione è dalla Commissione (punto 6 delle considerazioni introduttive) 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 e può essere giustificata dall'obiettivo difficoltà di tenere conto di una molteplicità di situazioni radicate in tradizioni consolidate. Da un lato infatti manca una norma che esplicitamente autorizzi l'autoproduzione, ciò che può di fatto salvaguardare i casi in cui determinati servizi sono riservati in esclusiva a organizzazioni specializzate e storicamente presenti nei porti da lungo tempo: è il caso in particolare dei lavoratori portuali organizzati in compagnie. Non si può peraltro 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.

6.3. – Serie perplessità suscitano anche le disposizioni relative al noto problema della concessione di aree portuali e dell'affidamento di servizi a

operatori. Il regolamento proposto contiene a questo fine varie norme tese a consentire una maggiore libertà di accesso al mercato (articoli da 3 a 11). Viene affermato solennemente 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). Le eccezioni previste possono trovare ragionevoli giustificazioni nelle situazioni di fatto, è però lecito domandarsi 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 in realtà 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 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 esse-*

re 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 Commissione, 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 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). Criticare questa tendenza alla burocratizzazione del sistema non significa rinunciare al fondamentale obiettivo di realizzare, per i porti comunitari, un *level playing field*, ma è difficile non convenire con l'affermazione dell'Organizzazione Europea dei Porti marittimi (ESPO), secondo la quale è preferibile perseguire questo obiettivo puntando su una rigorosa applicazione delle regole generali del trattato ai vari casi specifici, eventualmente con il supporto di appropriate linee-guida. A questo punto viene in particolare rilievo il problema degli aiuti di stato, che costituiscono certamente uno dei maggiori ostacoli all'instaurazione di corrette condizioni di concorrenza portuale. Si deve quindi tornare sulle disposizioni volte ad assicurare la trasparenza delle

relazioni finanziarie fra porti e pubblici poteri, che possono fornire la fondamentale base informativa per intervenire contro gli aiuti illeciti.

6.4. – Per quanto riguarda la trasparenza finanziaria, il regolamento proposto fa riferimento alle direttive ricordate al precedente paragrafo 3.3. La Direttiva trasparenza impone alle Autorità portuali che ricevono finanziamenti di indicare le risorse pubbliche che ricevono e il loro utilizzo (art. 12.1). Inoltre, l'ente di gestione di un porto che riceve finanziamenti pubblici e che fornisce in proprio servizi portuali deve tenere separata la contabilità relativa a ciascun servizio dalla contabilità generale “*in modo che i costi e i ricavi siano correttamente 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 e sopra ricordato (retro, par. 6.3) “*tutte le informazioni necessarie al fine di completare una valutazione organica dei dati trasmessi e di verificarne la conformità al presente regolamento*”. Una disposizione del genere contraddice l'affermato principio di volere salvaguardare i diversi aspetti istituzionali, perché può 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. Discutibile, perché fonte di appesantimenti procedurali e limitativa dell'autonomia delle Autorità portuali appare anche la disposizione che vincola “*ad una procedura di selezione aperta a tutte le parti interessate, non discriminatoria e trasparente*” (art. 7) le eventuali limitazioni al numero dei prestatori di servizi portuali per motivi di spazio o per obblighi di servizio pubblico.

Siamo insomma di fronte ad un modello astrattamente concorrenziale, ma di *concorrenza rigidamente regolata* e infarcito di controlli e di regole limitative dell'autonomia delle parti. Le critiche rivolte al provvedimento dalla ESPO²⁶ sono pertanto sostanzialmente condivisibili. Fra le preoccupazioni espresse dagli operatori portuali italiani riuniti in ASSITERMINAL²⁷ merita particolare menzione quella che, in mancanza di un'esplicita correlazione

²⁶ Si veda il parere finale di ESPO, reperibile nel sito www.espo.be.

²⁷ V. *La Gazzetta Marittima* del 10 settembre 2013 e, da ultimo, le dichiarazioni rese al *Secolo XIX* del 24 settembre 2014 dal Presidente Marco Conforti e dal Segretario generale Luigi Robba.

della durata delle concessioni, e delle loro eventuali proroghe, con la vita tecnica degli impianti realizzati dal concessionario, questi può risultare penalizzato. Pertanto possono risultare incerti, e addirittura non convenienti, gli investimenti dei privati sui terminal in concessione. In effetti, l'art. 7 del regolamento proposto fa un generico richiamo alla normativa comunitaria sulle concessioni ancora in gestazione²⁸ e, al punto 5, dispone che *una modifica sostanziale di un contratto di servizio portuale in corso di validità è considerata un nuovo contratto di servizio portuale* e richiede quindi di applicare nuovamente una procedura di selezione *aperta a tutte le parti interessate, non discriminatoria e trasparente*.

7. – Se il regolamento proposto dalla Commissione appare criticabile a fronte delle pressioni evolutive che si riscontrano nei porti, il giudizio critico risulta ancora più severo 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 1996²⁹, 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 tener conto dell'allargamento dell'UE e delle previste modifiche dei flussi di traffico³⁰. Nel 2010 fu emanata una decisione del Parlamento e del Consiglio che operava una rifusione degli orientamenti del TEN-T³¹. La proposta di regolamento per lo sviluppo della rete è contenuta nel Documento COM(2011)650/def. del 19 ottobre

²⁸ V. doc. (COM2011) 897 def.

²⁹ In GUE n. L 228 del 9 settembre 1996.

³⁰ Decisione n. 884/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, in GUE L 201 del 7.6.2004.

³¹ Decisione n.661 del Parlamento e del Consiglio del 7 luglio 2010, in GUE L204 del 5 agosto 2010.

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 31.12.2050, la seconda dovrebbe essere realizzata entro il 2030 e sarebbe la spina centrale della prima³².

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, come già accennato, è stata prontamente adottata 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 rete³³.

La rete centrale di trasporto (TEN-T), da realizzare come detto entro il

³² Sulla natura giuridica e sugli effetti degli orientamenti nelle reti transeuropee v. COSTA – MARESCA, *Il futuro europeo della portualità italiana*, Marsilio, Venezia, 2013, *passim* e spec. pp. 66-95; PREDIERI, *Gli orientamenti nelle reti transeuropee*, In *Dir. Un. Eu.*, 1997, 4, 569 – 632; BERGAMINI, *Le scelte in materia di trasporto: modalità di formazione, valore giuridico e prospettive*, in *Dir. comm. int.*, 653-671.

³³ Su questo punto specifico conviene ricordare che autorevoli esperti hanno avanzato dubbi sulla razionalità e validità economica e logistica di questa scelta. Ponti e Ramella, su *Lavoce.info.it*; hanno affermato: “*chiunque conosca la genesi dei progetti europei (nuovi Ten-T) sa benissimo che si tratta semplicemente della sommatoria dei “desiderata” politici dei diversi paesi europei, priva di qualsiasi supporto o verifica tecnico-economica. Si tratta, nel linguaggio internazionale, di una “shopping list” concordata politicamente tra le parti. In secondo luogo, anche qualora fosse davvero il risultato di un piano organico supportato da solide analisi, è evidente che l'Italia non dispone delle molte decine di miliardi di risorse necessarie per finanziare contemporaneamente tutti gli investimenti che riguardano il paese inclusi nei corridoi Ten-T attuali. Se se ne avviano molti, o tutti, in contemporanea, senza disporre dei fondi necessari a finirli, il rischio (anzi, la certezza) è che si proceda per “stop and go” di infiniti cantieri, con conseguenze ovviamente devastanti sia sul piano dei costi che della funzionalità delle opere.*”

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 dei porti con l'entroterra.

Le grandi ambizioni del progetto comportano una svolta della UE in senso dirigistico, che contrasta con l'atteggiamento tenuto finora. 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 del regolamento proposto 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.

Il momento di crisi che sta attraversando l'Unione Europea giustifica 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 non si può escludere che un approccio meno ambizioso e maggiormente aperto alle iniziative dei singoli porti e paesi possa alla fine raggiungere risultati accettabili. È certo comunque che, se la politica di sviluppo del TEN-T sarà portata avanti anche in minima parte, le misure tratteggiate nel *Port Paper* dovranno essere soggette a profonde revisioni e aggiornamenti: il problema di introdurre maggiore concorrenza all'interno dei porti rimarrà certamente un obiettivo essenziale, ma potrebbe passare in seconda linea rispetto a quello ben più importante di collegare i porti con la rete; inoltre, la tendenza in atto a superare la concezione delle Autorità portuali come semplici *landlord* è destinata ad aumentare, 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 burocratico delle Autorità portuali. Il consolidamento di questa evoluzione dovrebbe mettere in crisi le legislazioni (come ad esempio quella italiana) che definiscono le Autorità portuali come enti pubblici *non economici* e soggetti allo stretto controllo del potere centrale³⁴. 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 pro-

³⁴ La legge italiana attualmente in vigore si limita a affermare che le Autorità portuali hanno personalità giuridica di diritto pubblico (art. 6.2 legge 84/94), ma disposizioni successive sono state categoriche nell'affermare che le Autorità portuali hanno natura di ente pubblico *non economico*. Si veda a questo proposito il comma 993 della l. 27/12/2006, n.209 (finanziaria 2007) che recita "Gli atti di concessione demaniale rilasciati dalle Autorità portuali, in relazione alla natura di ente pubblico non economico delle Autorità medesime, restano assoggettati alla sola imposta proporzionale di registro e i relativi canoni non costituiscono corrispettivo imponibile ai fini dell'imposta sul valore aggiunto". Anche il citato disegno di legge 370 dichiara categoricamente, all'art. 7.2, che l'Autorità portuale è ente pubblico non economico di rilevanza nazionale. Questo inquadramento delle Autorità portuali suscita a mio parere notevoli perplessità, che mi sembrano suffragate da parte della dottrina e della giurisprudenza. Per una più ampia rassegna della problematica e della giurisprudenza in materia mi permetto di rinviare alla mia nota *Cittadinanza italiana e presidenza di Autorità portuali*, in *Dir. Mar.*, 2013, I, 184 – 102, spec. pp. 186 – 190.

cedure 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 ³⁵.

8.1. – L'attuale sistema italiano appare estremamente inadeguato a rispondere alle pressioni evolutive ricordate, e, almeno in termini di principio, si manifesta un generale consenso verso la necessità di un cambiamento. Il fatto è che questa affermata volontà di cambiamento cozza contro varie pressioni corporative e contro il rifiuto di rinunciare a situazioni consolidate.

Il già citato disegno di legge 370 è di fatto orientato alla formulazione di piccole revisioni, che possono certamente migliorare alcuni aspetti, ma non pongono in essere quel salto di qualità che sarebbe necessario. Le Autorità portuali restano 25 (con ripescaggio di quelle di Trapani e Manfredonia, restando la loro eventuale diminuzione subordinata al non raggiungimento di obiettivi di traffico puramente quantitativi, senza considerare il ruolo che i singoli porti potrebbero svolgere nello sviluppo del sistema logistico. Un loro eventuale raggruppamento è comunque realizzabile con improbabili intese fra il Governo centrale e le Regioni e gli enti territoriali interessati. Viene inoltre formalmente mantenuta la configurazione delle Autorità portuali come enti pubblici non economici (nuovo articolo 6, punto 2), sottoposte alla vigilanza del Ministero dei Trasporti, in contrasto con la spinta ad adottare comportamenti maggiormente autonomi e imprenditoriali. Il sistema di tariffazione dei servizi tecnico – nautici è affidato sostanzialmente ad accordi da realizzare a livello nazionale, con scarsa autonomia delle Autorità portua-

³⁵ Sullo specifico problema dei criteri per la concessione delle aree portuali mi sembrano degne di particolare considerazione le osservazioni di MARESCA D. (in *La disciplina giuridica delle infrastrutture portuali*, cit., cap. III) circa la possibilità – già praticata in altri porti comunitari – di abilitare l'esercizio di attività produttive all'interno dei porti non più mediante le tradizionali concessioni demaniali, ma attraverso veri e propri contratti di diritto privato, che sanciscano l'obbligo della valorizzazione del bene da parte del terminalista. L'attuale legislazione italiana offre qualche appiglio in questo senso (v. art. 18.4 della l. 84/94) che non sembra però sufficiente a fare partire quella collaborazione fra pubblico e privato che è necessaria. D'altra parte, se è vero che il generico richiamo alle esigenze del *pubblico uso del mare*, che fa l'art. 36 *cod. nav.*, 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 indicati per il rilascio delle concessioni.

li ³⁶. Vari altri aspetti, come la formulazione dei piani regolatori portuali, la procedura e i criteri di nomina dei Presidenti delle Autorità, l'assentimento delle concessioni dei aree e banchine ai terminalisti, sono certamente oggetto di previsioni migliorative, ma si tratta sempre di semplici ritocchi, che non rispondono ai problemi evidenziati nelle pagine precedenti.

D'altra parte, il progetto di legge non ha incontrato il consenso necessario, tanto che a livello governativo è stato recentemente insediato un gruppo di lavoro di esperti incaricato di rivisitare radicalmente la situazione attuale, nell'obiettivo di trasformare in un progetto le disposizioni dell'art. 29 del decreto Sblocca Italia (decreto n. 133 del 12/09/2014, convertito nella legge n.164 dell'11 novembre 2014. Esso dispone, all'art. 29, che al fine di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità portuali esistenti, da effettuare ai sensi della legge n. 84 del 1994, è adottato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, il piano strategico nazionale della portualità e della logistica.

Più costruttivo e utile per un eventuale dibattito sembra quindi non indugiare in un minuto esame di un disegno di legge praticamente superato e passare rapidamente in rassegna, senza pretesa di completezza, alcune delle proposte volte a rispondere ai problemi sopra esposti e le controindicazioni che possono essere opposte alle tesi formulate. La forzata brevità di questa rassegna trova una giustificazione nel fatto che ogni proposta richiederebbe un'analisi eccessivamente esaustiva e incompatibile con il limiti di un'esposizione che probabilmente ha già superato la pazienza del lettore.

8.2. – Nonostante qualche sforzo fatto in questo senso, manca una pianificazione delle opere portuali articolata in un processo ben definito e preordinata al raggiungimento di decisioni operative. Il problema è stato finora

³⁶ Sullo specifico problema dell'organizzazione dei servizi tecnico-nautici v. COSTA – CASAGRANDE (a cura di), *Dalla concorrenza nei porti alla concorrenza tra i porti*, Marsilio, Venezia, 2011.

complicato dalla modifica costituzionale, in via di superamento, che ha introdotto fra le materie di “legislazione concorrente” quella dei porti e delle grandi reti di trasporto e di navigazione (art. 117 Cost.). Una soluzione corretta non può essere trovata altro che nella formulazione di un piano nazionale della portualità, che non si limiti a generiche indicazioni (potenziamento del *transshipment*, sviluppo delle autostrade del mare, delle crociere, ruolo centrale del Mediterraneo, etc.), ma indichi con precisione le opere da realizzare e i porti sui quali concentrare i maggiori sforzi di ammodernamento. A livello interregionale va elaborato un piano della logistica, che rispetti le indicazioni nazionali e costituisca il quadro di riferimento per la pianificazione di dettaglio, definendo il ruolo che il porto deve svolgere per lo sviluppo del territorio. Le Autorità portuali dovrebbero partecipare al processo di pianificazione facendo valere le esigenze del porto, senza peraltro pretendere di fungere esse stesse da fattore propulsivo della pianificazione territoriale.

Vale la pena di rilevare che non sono adeguate altre soluzioni proposte, quali ad esempio la costituzione di Autorità regionali o di sistema, raggruppati più porti per coordinarli ed evitare duplicazione di interventi e sprechi di risorse. Queste proposte implicano la creazione di ulteriori enti pubblici di cui non si sente assolutamente il bisogno. In effetti, il coordinamento dei programmi deve essere il risultato di un processo di pianificazione corretto. A mio parere, suscita perplessità anche la proposta – avanzata soprattutto da COSTA e MARESCA M.³⁷ – centrata sulla costituzione di *sistemi multipor- to*, cioè di un numero limitato di Autorità logistiche responsabili di pianificare lo sviluppo infrastrutturale dei porti e di quella parte del territorio che gravita verso i corridoi della rete. A mio parere la prospettiva non è condivisibile, perché mette insieme due aspetti che vanno distinti: la gestione di un porto e la pianificazione del sistema territoriale. La necessità di rivedere in profondità il processo di pianificazione del sistema logistico e portuale è incontestabile, ma questo è compito primario del potere pubblico, il cui perseguimento non richiede necessariamente la costituzione di nuovi organismi. Occorre evitare il rischio di porre in essere organizzazioni articolate su vari livelli, con riflessi negativi sull'efficienza del sistema complessivo.

³⁷*Il futuro europeo della portualità italiana*, cit. Nello stesso senso mi sembra orientato il SACCA', *Il trasporto delle merci e lo sviluppo delle infrastrutture logistiche*, in *Italia Mondo*, marzo 2014, pp. 22-30.

8.3. – Problema collegato al precedente è quello del numero delle Autorità portuali. Sono troppe e assurdamente sottoposte ad una medesima struttura definita a livello nazionale senza considerazione delle diverse dimensioni dei singoli porti. Esse non costano soltanto per le loro spese di funzionamento, ma anche perché, per il solo fatto di esistere, sono spinte ad assumere iniziative, a proporre investimenti non sempre utili e spesso non coordinati, a partecipare o indire congressi, a commissionare studi di dubbia utilità, etc. Limitare il loro numero è pertanto un obiettivo essenziale, ma la difficoltà di riuscirci è legata anche al fatto che non può essere negata l'opportunità di un organismo che abbia la responsabilità complessiva del porto, ne promuova lo sviluppo e l'aggiornamento, assicuri la corretta assegnazione delle aree e dei servizi e il rispetto delle regole di una corretta concorrenza. E va sottolineato che l'opportunità di un ente responsabile della gestione complessiva di un porto non si pone soltanto per i porti maggiori, ma anche per quelli minori. Essi sono infatti 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 alle tradizioni accentratrici italiane dalla quale occorre uscire. In effetti, vari porti minori potrebbero essere retti da una struttura minimale, composta di un responsabile e un gruppo ristretto di 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.

L'unico rimedio realistico alla proliferazione delle Autorità portuali consiste nel configurarle come enti responsabili del loro risultato economico. Si tratta cioè di eliminare tutte le sovvenzioni dirette o indirette di cui esse attualmente godono (con l'unica possibile eccezione delle opere infrastrutturali e di collegamento ammesse legittimamente a fruire di contributi pubblici).

In altri termini: *chi vuole una Autorità portuale ne deve sopportare tutti gli oneri conseguenti*. Si potrebbe soltanto ammettere l'individuazione di pochi porti di rilevante interesse nazionale per il loro ruolo strategico, e ammessi quindi a fruire prioritariamente di finanziamenti per le grandi opere infrastrutturali e di collegamento col sistema TEN-T. Gli altri porti potrebbero essere passati alla competenza delle regioni e degli enti locali, a condizione che essi ne sopportino completamente l'onere. Un'ulteriore prospettiva che dovrebbe essere attentamente considerata è quella di privatizzare i porti minori, previa la loro sdemanializzazione.

Nella loro nuova configurazione le Autorità portuali non potrebbero più essere qualificate come enti pubblici *non economici* e il loro carattere economico dovrebbe essere sancito senza equivoci. Si inserisce qui la proposta, avanzata da più parti, di adottare per questi organismi lo statuto di società per azioni (di regola a prevalente partecipazione pubblica). È una proposta che risolverebbe certamente vari problemi: a) taglierebbe alla radice la disputa, non solo teorica, sulla natura delle Autorità portuali (ente pubblico o ente pubblico economico?); b) assoggettando i nuovi organismi alla disciplina privatistica delle società contribuirebbe alla loro configurazione come imprese responsabili dei risultati della gestione, agendo da freno contro la loro proliferazione irresponsabile; c) infine, avvicinerrebbe la situazione italiana a quella dei più importanti porti comunitari. Una soluzione del genere richiederebbe uno sforzo di riflessione e progettazione su vari problemi che per il momento sembra mancare. Ad esempio: come rendere compatibile il regime demaniale dei porti con l'esistenza di soggetti imprenditoriali che devono necessariamente operare con un elevato grado di autonomia? Ancora: un nuovo ruolo imprenditoriale delle Autorità portuali sarebbe coerente con l'attuale separazione fra le funzioni di sviluppo del territorio e quelle di gestione dei traffici? Tuttavia la prospettiva rimane interessante e converrebbe coltivarla.

9. – Nelle pagine precedenti è stato in varie occasioni ricordata l'opportunità di rendere l'istituto delle concessioni maggiormente compatibile con l'esigenza di coinvolgere gli imprenditori privati nella realizzazione e gestione delle opere portuali. Sotto questo profilo vanno riesaminati i criteri per la concessione delle aree portuali, non soltanto per quanto riguarda la scelta

corretta del concessionario, ma anche per assicurare un maggiore coinvolgimento dello stesso nello sviluppo del porto e nel raggiungimento degli obiettivi di traffico. È un problema sul quale è necessario intervenire, partendo dalle riflessioni critiche svolte da una autorevole dottrina. Sembrano a questo proposito perfettamente condivisibili le osservazioni del MARESCA M. sulla necessità di superare un'ancora persistente visione specialistica della normativa in materia portuale, che giustifica l'esistenza di normative eccezionali all'interno della cinta portuale. Questa visione non ha più senso alla luce dell'evoluzione del sistema generale del trasporto e va invece tralasciata una normativa comune per i comparti del trasporto, per creare un ordinamento complessivo volto alla promozione dell'intermodalità. L'evoluzione organizzativa comporta l'omogeneità delle condizioni operative e dei modelli organizzativi, tanto dei terminal portuali quanto di quelli collocati all'interno e quindi porta a considerare unitariamente i diversi segmenti del trasporto. In effetti non si comprende, ad esempio, perché il personale operante in terminal portuali, retroportuali e *inland* debba essere considerato e trattato diversamente, quando le operazioni che vengono svolte e la professionalità che esse richiedono sono esattamente le stesse. Parimenti, non si comprende perché un'attività terminalistica collocata all'interno del porto debba essere soggetta a regole diverse rispetto ad identica attività collocata a pochi metri di distanza, ma al di fuori della cinta portuale.

10. – Dal quadro complessivo che è stato tracciato emerge chiaramente che una soluzione del problema portuale italiano centrata su una serie di misure di piccola manutenzione, volte a superare i punti attualmente più critici non è appropriata. Occorre invece tralasciare una modifica completa del sistema, fondata sull'immissione di dosi massicce di concorrenza e responsabilità nell'intero comparto portuale (anche con una maggiore liberalizzazione dei servizi) con parallelo adattamento dell'attuale cornice normativa. Questa impostazione può essere considerata ingenua e velleitaria, per l'estrema difficoltà dei problemi da risolvere. Ma dice un vecchio detto che i problemi veramente insolubili sono soltanto quelli che non ci si decide ad affrontare.

Abstract

L'Autore sostiene che, in un momento in cui si discute animatamente della riforma dei porti italiani, è necessario impostare le linee della riforma tenendo conto, tanto delle implicazioni del diritto comunitario, quanto dell'evoluzione in corso nel sistema del trasporto. In questa prospettiva viene anzitutto esaminata l'evoluzione che negli anni ha avuto la politica dell'Unione europea in campo portuale, che ha raggiunto la sua ultima espressione nel cosiddetto *Port Paper*. Il documento viene peraltro giudicato insoddisfacente, perché troppo centrato sulle problematiche della concorrenza all'interno dei porti e poco sensibile alle necessità di integrazione dei porti con l'entroterra, anche sotto la spinta del TEN-T. In questa situazione le Autorità portuali sono spinte al tempo stesso verso una maggiore efficienza, verso il superamento del tradizionale concetto di *Landlord Port Authority* e verso rapporti costruttivi con il territorio circostante. Il documento termina con alcune osservazioni e qualche proposta relativamente alla riforma in corso di elaborazione in Italia.