

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Dipartimento di Scienze Giuridiche

Dottorato di ricerca in Diritto dei Trasporti Europeo (IUS/06)

XIX Ciclo

Coordinatore: Prof. Stefano Zunarelli

**REGIMI PROPRIETARI, ASSETTI GESTIONALI
E FINANZIAMENTO PUBBLICO
DEI PORTI NELL'UNIONE EUROPEA**

Relatore:

Chiar.mo Prof.

STEFANO ZUNARELLI

Dottoranda:

Dott.ssa

MARIANNA TRANCHIDA

Anno esame finale 2007

INDICE

Capitolo I

IL SISTEMA PORTUALE EUROPEO: REGIMI PROPRIETARI, ASSETTI GESTIONALI E MODALITA' DI FINANZIAMENTO

1. Il regime giuridico comunitario dei porti dell'Unione Europea.	p. 1
1.1 <i>I tentativi di adozione di una direttiva comunitaria in materia di accesso ai servizi portuali europei.</i>	p. 2
1.2 <i>L'opportunità di un'armonizzazione delle normative nazionali in materia di portualità.</i>	p. 5
2. I regimi proprietari dei porti europei.	p. 6
2.1 <i>Regimi proprietari ed efficienza portuale.</i>	p. 8
3. I differenti modelli gestionali dei porti europei.	p. 10
3.1 <i>Il principio di separazione tra attività di regolazione e attività di impresa nell'ambito dei porti comunitari.</i>	p. 15
3.2 <i>Il modello europeo di "Port Authority".</i>	p. 16
4. Il sistema di finanziamento dei porti europei.	p. 18
4.1 <i>Le risorse finanziarie dei porti europei.</i>	p. 18
4.1.1 <i>La struttura delle entrate correnti.</i>	p. 18
4.1.2 <i>Entrate in conto capitale e risorse destinate ad investimenti.</i>	p. 22
4.2 <i>Finanziamento pubblico.</i>	p. 27
4.3 <i>Forme e modalità di investimento in ambito portuale.</i>	p. 28
4.3.1 <i>La natura degli investimenti in infrastrutture portuali.</i>	p. 28
4.3.2 <i>Le differenti tipologie di infrastrutture portuali finanziabili.</i>	p. 31

<i>4.3.3 Le forme contrattuali del partenariato pubblico-privato negli investimenti portuali.....</i>	<i>p. 36</i>
---	--------------

Capitolo II

L'ORDINAMENTO PORTUALE ITALIANO: DALLA RIFORMA DEL 1994 ALLE ATTUALI PROSPETTIVE DI MODIFICA

1. La riforma dell'ordinamento portuale italiano	p. 38
2. L'introduzione di un nuovo modello di gestione dei porti italiani	p. 41
3. Le Autorità portuali: profili strutturali e funzionali.....	p. 48
<i>3.1 La struttura istituzionale.....</i>	<i>p. 48</i>
<i>3.1.1 Il Presidente dell'Autorità portuale: procedura di nomina.....</i>	<i>p. 48</i>
<i>3.1.2 Il Presidente dell'Autorità portuale: principali funzioni.....</i>	<i>p. 62</i>
<i>3.1.3 Il Comitato Portuale.....</i>	<i>p. 65</i>
<i>3.1.4 Gli altri organi dell'Autorità portuale: Segretariato Generale e Segreteria tecnico-operativa, Collegio dei Revisori dei Conti, Commissione Consultiva.....</i>	<i>p. 69</i>
<i>3.2 Le funzioni dell'Autorità portuale.....</i>	<i>p. 74</i>
<i>3.2.1. Le attività strategiche delle Autorità portuali italiane.....</i>	<i>p. 81</i>
<i>3.2.1.1 Accordi tra Autorità portuali, società ferroviarie ed Enti locali. Partecipazioni in società ferroviarie.....</i>	<i>p. 83</i>
<i>3.2.1.2 Costituzione o partecipazione in società dirette alla promozione dell'intermodalità e della logistica.....</i>	<i>p. 86</i>
<i>3.2.1.3 Investimenti in aree dedicate alla logistica.....</i>	<i>p. 87</i>
4. La natura giuridica dell'Autorità portuale: problemi di qualificazione..	p. 91

5. Le risorse finanziarie delle Autorità portuali.....	p.
100	
<i>5.1 Le singole voci di entrata.....</i>	<i>p.</i>
101	
<i>5.1.1 I canoni di concessione e i proventi di autorizzazione.....</i>	<i>p.</i>
101	
<i>5.1.2 Le tasse portuali sulle merci sbarcate e imbarcate.....</i>	<i>p.</i>
102	
<i>5.1.3. Le entrate diverse.....</i>	<i>p.</i>
104	
<i>5.2 Il gettito fiscale generato nei porti ma non di competenza delle Autorità portuali.....</i>	<i>p.</i>
104	
<i>5.2.1. La tassa di ancoraggio.....</i>	<i>p. 105</i>
<i>5.2.2 La sovrattassa di ancoraggio.....</i>	<i>p. 106</i>
<i>5.2.3 La tassa supplementare di ancoraggio.....</i>	<i>p. 107</i>
<i>5.2.4 La tassa erariale di sbarco e imbarcoI.....</i>	<i>p. 108</i>
<i>5.2.4.1 La tassa sui carri ferroviari e sugli automezzi.....</i>	<i>p.</i>
109	
<i>5.2.4.2 La tassa di sbarco sulle merci provenienti dall'estero.....</i>	<i>p. 109</i>
6. L'autonomia finanziaria delle Autorità portuali italiane.....	p.
110	
<i>6.1 L'evoluzione più recente della normativa sull'autonomia finanziaria.....</i>	<i>p. 114</i>
7. Le attuali prospettive di riforma dell'ordinamento portuale italiano: qualche riflessione.....	p.
118	

Capitolo III

IL SISTEMA PORTUALE SPAGNOLO

1. I porti come beni del demanio pubblico (statale)p.	122
2. Porti statali e Porti regionalip.	124
3. La disciplina normativa dei porti statali, ovvero di interesse generalep.	125
4. Le innovazioni introdotte nell'ordinamento portuale spagnolo dalla Legge n. 48 del 2003p.	126
<i>4.1 La rinnovata classificazione dei servizi portuali</i>p.	127
<i>4.2 La dismissione delle partecipazioni statali nelle società di stivaggio e destivaggio</i>p.	130
<i>4.3 L'introduzione del concetto di auto-produzione</i>p.	131
5. L'assetto istituzionale del sistema portuale statale spagnolop.	132
<i>5.1 Il Puertos del Estado</i>p.	132
<i>5.2. Il ruolo delle Autorità portuali</i>p.	133
6. L'autonomia finanziaria delle Autorità portuali spagnolep.	136
7. Il sistema di tassazionep.	138

Capitolo IV

IL SISTEMA PORTUALE BELGA

1 Il quadro giuridico di riferimento.....	p.
143	
2. L'assetto gestionale dei porti belgi.....	p.
146	
3. Il sistema di finanziamento pubblico delle infrastrutture portuali fiamminghe.....	p.
150	
4. Il finanziamento pubblico delle infrastrutture portuali fiamminghe ed il generale divieto di aiuti di Stato dettato dalla normativa comunitaria.....	p.
155	

BIBLIOGRAFIA

INDICE DELLE FIGURE E DELLE TABELLE

Capitolo I

IL SISTEMA PORTUALE EUROPEO: REGIMI PROPRIETARI, ASSETTI GESTIONALI E MODALITA' DI FINANZIAMENTO

1. Il regime giuridico comunitario dei porti dell'Unione Europea. Deve innanzitutto essere segnalata l'inesistenza di una armonizzazione delle normative dei singoli Stati membri relative al settore portuale. Difatti, se da una parte è incontrovertibile la diretta applicabilità a tutti i porti dell'Unione Europea di una sorta di *acquis comunitario*, costituito da alcune delle norme del Trattato istitutivo dotate di efficacia diretta (principalmente l'art. 49(CE) libertà di prestazione dei servizi, gli artt. 81(CE), 82(CE) in materia di concorrenza e l'art. 86(CE) relativo alla disciplina giuridica delle imprese pubbliche o titolari di diritti esclusivi o speciali) dalla consistente giurisprudenza della Corte di Giustizia, nonché dalle prese di posizione della Commissione europea in materia, dall'altra, il tentativo di adottare una direttiva comunitaria di armonizzazione del settore portuale non è ad oggi ancora riuscito.

L'idea di emanare suddetta direttiva era stata per la prima volta formalizzata nel Libro Verde sui porti europei del 1997, documento contenente i principali orientamenti di politica comunitaria del settore.

E', tuttavia, noto l'*iter* tormentato che ha caratterizzato i vari tentativi di adozione del provvedimento in parola, processo che ancora oggi non sembra avere avuto una definitiva conclusione.

Ad una tale disomogeneità delle singole normative nazionali corrispondono forti differenze fra gli attuali regimi proprietari e gli

assetto gestionali dei porti dell'Unione Europea – sebbene si registri la progressiva affermazione di modelli unitari – difformità che sono dipendenti in larga misura da motivazioni storiche, geografiche, economiche e sociali che verranno ampiamente esaminate nel prosieguo della trattazione.

1.1 I tentativi di adozione di una direttiva comunitaria in materia di accesso ai servizi portuali europei. Nel novembre 2003, a seguito di quasi tre anni di lavori⁽¹⁾, il primo progetto di direttiva fu bocciato dal Parlamento Europeo in seconda lettura.

Medesima sorte per la seconda proposta, presentata dalla Commissione, nel settembre 2004 e bocciata dal Parlamento Europeo in prima lettura nel gennaio 2006.

A seguito di tali eventi, la Commissione aveva espresso l'intenzione di ritirare definitivamente il progetto di direttiva, proposta successivamente non definitivamente confermata.

L'Istituzione europea aveva, altresì, precisato in tale circostanza che in materia portuale si sarebbe privilegiato l'utilizzo di strumenti c.d. di *soft law*, come ad esempio comunicazioni relative a specifici aspetti della portualità.

Soluzione, quest'ultima, che sembra in un certo senso più che auspicabile alla luce delle peculiarità del settore portuale; peculiarità che, come gran parte della dottrina sia nazionale⁽²⁾ che estera ha sostenuto, non erano state tenute in debito conto dal Legislatore comunitario all'atto della redazione dei progetti di direttiva presentati in materia.

Il quadro normativo che emerge dalle predette proposte legislative è, difatti, parso ai più come deficitario dal punto di vista della

⁽¹⁾ La proposizione da parte della Commissione europea del primo progetto di direttiva del Parlamento e del Consiglio datava, infatti, 13 febbraio 2001.

⁽²⁾ Si cfr., *ex pluris*, CARBONE S.M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, Giuffrè Editore, pp. 34-35.

corretta valutazione dell'attuale situazione giuridica, economica e sociale dei porti europei ed eccessivamente improntato ad una visione astratta ed ideologica del settore.

Segnatamente, i punti di maggiore debolezza riscontrati circa le predette proposte sono stati individuati: nell'erronea parificazione di tutti i servizi svolti in ambito portuale, considerando gli stessi attività commerciali *tout court*; nell'incondizionata affermazione di un principio di accesso al mercato dei servizi portuali a favore di tutti gli operatori potenzialmente interessati agli stessi, nella tentazione di imporre un intervento dirigista del settore da parte delle Istituzioni comunitarie, in contrasto con l'applicazione del principio di sussidiarietà ex art. 5(CE).

In particolare, si è criticata la scelta di aver mutuato, quale modello di riferimento, il settore aeroportuale, settore storicamente caratterizzato dall'esistenza di mercati nazionali dominati dalle compagnie di bandiera, le quali precludevano ai vettori esteri sia l'accesso agli aeroporti statali – in ragione del sovrabbondante numero di slot detenuto e non sempre pienamente esercitato – sia quello ai servizi di assistenza a terra su tali scali – in forza dei rapporti preferenziali instaurati con gli *handlers*.

Al contrario, nel settore portuale non si verifica analogo scenario. In primo luogo, i monopoli eventualmente sussistenti, con riferimento ad un singolo porto, sono di dimensioni modeste e non risultano idonei a poter ostacolare in qualsivoglia maniera l'accesso all'infrastruttura; i vettori marittimi risultano potersi, infatti, avvalere di un'ampia facoltà di scelta rispetto allo scalo marittimo che maggiormente corrisponde alle esigenze della propria linea. In secondo luogo, la separazione tra vettori marittimi ed erogatori dei servizi portuali risulta essere la regola.

Si è, dunque, rilevato come l'obiettivo primario di entrambe le proposte di direttiva comunitaria, ed in particolare della seconda, ovvero quello di garantire il più ampio accesso possibile al mercato

dei servizi portuali erogati in ciascuno scalo marittimo, non sia in realtà prioritario nell'attuale contesto della portualità europea.

Un tale rimarco si fonda su un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo, non appare essere comprovata l'esistenza di alcuna barriera al libero utilizzo delle infrastrutture portuali comunitarie da parte dei vettori marittimi a causa di un determinato assetto degli operatori che nel terminal erogano i propri servizi. Negli sporadici episodi in cui una simile situazione si è verificata, da una parte, sussisteva la coincidenza tra soggetto proprietario e/o gestore dell'infrastruttura e vettore marittimo, il quale tra l'altro risultava essere direttamente o indirettamente – ossia per il tramite di una propria collegata o controllata – concorrente della compagnia di navigazione a cui l'accesso veniva negato, dall'altra, la distorsione concorrenziale veniva, efficacemente ed in tempi brevi, fatta cessare dalla diretta applicazione delle norme antitrust comunitarie⁽³⁾.

In secondo luogo, suddetto obiettivo presuppone l'esistenza di un unico modello organizzativo implicante nei porti europei una pluralità di imprese, concorrenti tra loro in relazione a qualsiasi tipologia di servizio. Assunto quest'ultimo palesemente smentito dal fallimento del “mercato”⁽⁴⁾ rispetto all'erogazione di determinati servizi portuali, segnatamente quelli di interesse economico generale, relativamente ai quali rimane fondamentale

⁽³⁾ Esemplicativamente può essere fatta menzione del caso c.d. “*Porto di Rødby*” e della decisione della Commissione europea *Sea Containers/Stena Sealink*.

⁽⁴⁾ Si cfr. le considerazioni svolte in argomento da MUSSO E., *La regolazione del settore portuale*, in AA.VV., *La portualità del 2000*, Taranto, 2003, Fondazione Ammiraglio Michelagnoli, pp. 193-213. In particolare, l'Autore sostiene l'opportunità dell'intervento, attraverso il finanziamento ed il controllo o la gestione diretta, del soggetto pubblico – dati i *market failures* registratisi – nella amministrazione dei servizi portuali caratterizzati dall'esigenza dell'accessibilità da parte della collettività dell'utenza e della continuità nell'erogazione, segnatamente si tratta dei servizi c.d. di interesse generale e dei servizi tecnico-nautici.

l'attività di regolazione espletata dagli Stati membri a norma dell'art. 86(CE).

Alla luce di quanto premesso, risulta attualmente *de jure condendo* la questione dell'effettiva necessità di una normativa comunitaria in materia di accesso ai servizi portuali, mentre apparirebbe più che auspicabile un'armonizzazione delle discipline giuridiche nazionali concernenti altri aspetti della portualità.

1.2 L'opportunità di un'armonizzazione delle normative nazionali in materia di portualità. *In primis*, i progetti di direttiva sopra richiamati focalizzavano opportunamente le differenze attualmente esistenti tra regimi proprietari ed assetti gestionali dei porti dei differenti Stati membri. A livello di normativa europea un risultato utile in argomento sarebbe sicuramente rappresentato dall'affermazione di un principio di obbligatoria separazione tra, da una parte, amministrazione del porto e, dall'altra, svolgimento delle attività economiche, con particolare riferimento alle operazioni portuali. Principio che oggi non può dirsi certo comune. Il fatto che non in tutti gli scali marittimi europei sia allo stato realizzata una netta separazione tra, da una parte, amministrazione del porto e, dall'altra, concreto svolgimento delle attività economiche nell'ambito dello stesso – soluzione tra l'altro pienamente attuata in Italia a seguito dell'entrata in vigore della legge di riforma del sistema portuale⁽⁵⁾ – rappresenta uno dei principali fattori di distorsione nell'accesso alle infrastrutture portuali da parte delle imprese interessate.

⁽⁵⁾ Legge 28 gennaio 1994, n. 84, successivamente modificata ed integrata dalla Legge 23 dicembre 1996, n. 247 (conversione il Legge, con modificazioni, del D.L. 21/10/1996) e dalla L 27 febbraio 1998, n. 30 (conversione il Legge, con modificazioni, del D.L. 30/12/1997).

Inoltre, nella seconda proposta di direttiva, veniva puntualmente sollevata la problematica relativa ai non chiari rapporti attualmente esistenti tra, da una parte, Stati, Autorità portuali e/o municipalità e, dall'altra, concessionari delle infrastrutture portuali e/o terminalisti.

La graduazione esistente nel livello di trasparenza dei rapporti tra Stati membri, amministrazioni, enti locali e gestori delle infrastrutture portuali che si registra a livello europeo produce, infatti, potenziali distorsioni della concorrenza, aumentando il rischio di erogazione di illeciti aiuti di stato nelle singole realtà portuali europee.

Infine, appaiono degne di una riconsiderazione, nella prospettiva di una legislazione futura, le disposizioni dei progetti di direttiva che concernevano l'introduzione di effettive misure dirette a garantire la contendibilità delle aree portuali. Le previsioni richiamate si riferivano, in particolare, all'obbligatorietà dell'utilizzo di procedure concorsuali ad evidenza pubblica per l'assegnazione in esclusiva di infrastrutture portuali ed alla imposizione di termini ragionevoli di durata delle relative concessioni.

Appare, pertanto, auspicabile che sugli aspetti da ultimo illustrati, tutti *in nuce* disciplinati nelle proposte di direttiva anzidette, il Legislatore comunitario soffermi la propria attenzione nell'ottica di una adeguata regolamentazione normativa uniforme a livello europeo.

2. I regimi proprietari dei porti europei. Per quanto attiene al regime giuridico relativo alla proprietà delle infrastrutture portuali, a norma di quanto previsto dall'art. 295(CE), il Trattato istitutivo "*lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri*" (c.d. principio di neutralità).

Il diritto comunitario risulta, dunque, essere del tutto indifferente in materia, potendosi avere a livello europeo indistintamente porti pubblici, appartenenti allo Stato (parte del demanio marittimo nella maggior parte dei Paesi latini) od agli Enti locali, oppure porti di proprietà di soggetti privati (segnatamente porti inglesi).

Nei Paesi dell'Unione Europea in cui lo Stato o l'Ente locale è proprietario delle infrastrutture e gestisce direttamente anche le attività commerciali, in particolare provvede ad erogare i servizi portuali, si procede, tuttavia, solitamente a costituire soggetti imprenditoriali distinti, con forma giuridica privatistica ed autonoma contabilità⁽⁶⁾. Una tale situazione si riscontra, ad esempio, nel sistema portuale francese.

Nei porti completamente privati, come lo sono i porti inglesi⁽⁷⁾, sia la proprietà degli *assets* che la produzione dei servizi risulta essere in capo a soggetti privati. Il terminalista acquista, pertanto, l'area portuale su cui intende impiantare la propria attività direttamente dal proprietario privato (od eccezionalmente pubblico laddove si trattasse di particolari terreni da riconvertire in zona portuale) della stessa. La pianificazione economica ed anche territoriale dell'area risulta, pertanto, di specifica competenza dell'impresa privata, la quale dovrà solo rispettare la pianificazione territoriale generale. Il controllo sull'attività portuale svolta sarà quella tipica del contesto industriale, ovvero l'andamento dei titoli di borsa, la verifica dei risultati economici da parte di azionisti o soci, ecc.

⁽⁶⁾ Il fenomeno sopra descritto viene comunemente denominato con termine inglese "*corporatisation*" e si contrappone a quello della c.d. "*commercialisation*". Quest'ultima fattispecie si verifica quando il soggetto pubblico, proprietario e gestore dell'infrastruttura portuale, al fine di orientarsi in maniera più efficiente al mercato, procede ad una riforma dei processi decisionali, dei meccanismi di selezione e formazione del *management*, ristruttura ed ottimizza i propri obiettivi economici ed il proprio sistema di controlli, senza, tuttavia, costituire una società di capitali *ad hoc*. In argomento si cfr. MUSSO E., *La regolazione del settore portuale*, cit., p. 206.

⁽⁷⁾ Gestiti dal soggetto pubblico (Stato od Autonomie locali) sino alla riforma del 1981.

Deve, tuttavia, essere anticipato, per quanto tale aspetto concerne specificamente la questione dell'assetto gestionale del porto – oggetto di esame in un successivo paragrafo – che esiste anche una situazione per così dire intermedia, tra porti pubblici e porti privati. È il caso dei c.d. *Landlord Ports*, il quale verrà diffusamente trattato nel prosieguo, ovvero porti in cui la proprietà dell'area e delle infrastrutture portuali è pubblica, mentre la produzione dei servizi portuali è gestita da imprese private.

2.1. Regimi proprietari ed efficienza portuale. L'esistenza di una correlazione tra il particolare regime proprietario di un porto e la sua efficienza è stato oggetto di dibattito in dottrina⁽⁸⁾. La considerazione maggiormente rilevante che ne è emersa risulta essere l'assunto che gli enti di gestione portuale pubblici non sono sempre e necessariamente inefficienti. A sostegno di quest'ultima tesi viene dai più citato il caso paradigmatico del porto di Singapore, per quanto è evidente che l'esempio non sia precisamente tratto da un'esperienza di portualità europea. Si può, tuttavia, condividere l'argomento che fonda il successo di un'impresa portuale, non tanto sul suo assetto proprietario, quanto su di una gestione dell'infrastruttura e delle attività orientata al mercato, caratterizzata da obiettivi economici chiari, elevate capacità manageriali dei propri vertici e trasparenza delle procedure contabili. In linea teorica, imprese portuali pubbliche improntate alla *corporatisation* e *commercialisation*⁽⁹⁾ dovrebbero avere i requisiti sopra descritti.

Deve, tuttavia, essere evidenziato anche un aspetto ulteriore, ovvero la differenza che intercorre tra una gestione basata su un approccio politico – imperniata su criteri di equa distribuzione dei

⁽⁸⁾ In particolare, si cfr. Notteboom e Winkelmanns (2001).

⁽⁹⁾ Si veda nota n. 6.

costi e dei benefici – ed una gestione, al contrario basata su un approccio tecnocratico, focalizzata sull'efficienza e l'efficacia della produzione del servizio. Mentre la prima tipologia di gestione, pur essendo fondata su obiettivi politici di diffusa condivisione, manca di capacità decisionale incisiva circa l'allocazione delle risorse e produce *outputs* difficilmente controllabili; la seconda ha obiettivi e, di conseguenza, risultati facilmente valutabili in termini di redditività e sviluppo.

Storicamente i porti pubblici si sono orientati a forme di gestione politica, mentre quelli privati tecnocratica. In ragione di quest'ultimo rilievo, i porti pubblici europei hanno, nella maggior parte dei casi, mancato di raggiungere i livelli di produttività ed innovazione richiesti dai mutamenti strutturali dell'economia marittima.

Alla luce delle sopra esposte considerazioni, pare potersi sostenere che sia più importante incidere sull'assetto gestionale che sul regime proprietario di un porto. *Corporatisation* e *Commercialisation* potrebbero, dunque, essere valide alternative alla privatizzazione nell'ottica di imporre un modello gestionale tecnocratico anziché politico. Appare, inoltre, opportuno sottolineare in argomento che una effettiva privatizzazione, nel senso di mutamento degli orientamenti di gestione, non si realizza con il mero trasferimento di quote societarie o di pacchetti azionari⁽¹⁰⁾. Al contrario, è necessario che al gestore portuale privato venga conferito effettivo potere decisionale.

Non può, tuttavia, essere tralasciato conclusivamente che i porti rivestono inevitabilmente un'importante funzione "politica". Innanzitutto con riferimento al governo del territorio, in cui rientrano fondamentali scelte di destinazione d'uso relative a beni

⁽¹⁰⁾ Non si realizza, infatti, una vera privatizzazione in tutti quei casi in cui sebbene una società pubblica sia stata quotata in borsa, oppure quote della stessa siano state cedute a soggetti privati, resta comunque controllata dai soci pubblici, i quali detengono più del 50% del capitale oppure effettivo potere di controllo.

pubblici quali, segnatamente, le coste e l'ambiente ed, inoltre, allo sviluppo economico della regione in cui è situato.

In una prospettiva di futura regolamentazione uniforme a livello comunitario sembra, dunque, maggiormente corretto, oltre che realistico, distinguere gli obiettivi di politica territoriale ed economica da quelli di efficienza operativa, distinguendo a livello istituzionale i soggetti competenti in ambito portuale. Sarebbe, difatti, auspicabile che si procedesse all'introduzione di un modello gestionale dei porti europei nel quale alle Autorità portuali, rappresentanti della collettività nazionale e locale – a prescindere dal regime proprietario – venissero attribuite funzioni e responsabilità di pianificazione territoriale, di regolamentazione e controllo dell'uso delle aree e delle attività svolte all'interno dello scalo e di promozione dello sviluppo economico, mentre agli operatori privati fosse imposto di perseguire l'efficienza aziendale ed il massimo profitto nell'espletamento dei servizi commerciali, con il solo vincolo del rispetto degli orientamenti dettati dalle prime⁽¹¹⁾.

3. I differenti modelli gestionali dei porti europei. Come rilevato con riferimento ai regimi proprietari, anche l'assetto gestionale dei porti emerge essere difforme a livello europeo. Si riscontrano, difatti, differenti modelli di "Ente portuale" negli Stati membri dell'Unione Europea.

A fianco di porti in cui l'influenza e/o la presenza dei poteri pubblici è forte, esistono, come visto in precedenza, porti interamente gestiti da soggetti privati.

Come per la maggior parte delle infrastrutture di trasporto, l'appartenenza per così dire dei porti al settore pubblico o,

⁽¹¹⁾ Si cfr. le considerazioni svolte in argomento da MUSSO E., *La regolazione del settore portuale*, cit., p.209.

viceversa, al settore privato dell'economia si è evoluta storicamente con l'evoluzione dei mercati ed il grado di concorrenza all'interno degli stessi.

Parimenti, come nel XIX secolo i grandi assi ferroviari furono realizzati prevalentemente grazie all'impulso ed al finanziamento privato per poi venire solo successivamente, all'inizio del XX secolo, nazionalizzati, anche i porti, teatro storico dell'iniziativa privata, sono stati ricondotti sotto l'ala pubblica nel secolo scorso, alla luce del generale riconoscimento della loro importanza strategica nazionale. Al contrario delle ferrovie, tuttavia, la competitività del settore portuale è cresciuta in maniera significativa nel 1900, soprattutto per alcune tipologie di traffico che hanno beneficiato in particolar modo della standardizzazione dei sistemi di trasporto intermodale e di movimentazione delle merci. La considerevole innovazione tecnologica, registrata nel secolo scorso, ha, difatti, consentito di ridurre in maniera esponenziale i costi connessi alle rotture di carico, innalzando in maniera drastica l'efficienza del trasporto marittimo. Di conseguenza, proseguendo il parallelo con il settore ferroviario, mentre quest'ultimo diveniva un mercato scarsamente redditizio e fortemente sussidiato dalla mano pubblica, i porti venivano investiti da spinte concorrenziali di carattere regionale (fenomeno che, con espressione inglese, viene denominato *yardstick competition*). Deve, tuttavia, segnalarsi come storicamente il porto, pur mantenendo intrinsecamente la natura di monopolio naturale, ha perso progressivamente la propria connotazione locale, sviluppando notevoli capacità di *networking* orizzontale e verticale, ovvero di coordinamento con gli attori chiave della realtà portuale e di collegamento con il retroporto e le altre modalità di trasporto. A testimonianza di quanto da ultimo detto, basti citare l'esempio del traffico *container* – attualmente la tipologia di traffico tecnologicamente più avanzata e redditizia – nel quale oggi i porti

italiani del Tirreno sono in diretta concorrenza con i porti del c.d. *Northern Range* (Rotterdam, Amburgo, Anversa, Le Havre, ecc.) per servire i mercati dell'Europa centrale.

In tutti i casi, tenuto conto della tendenziale bivalenza delle attività svolte nei porti, ossia di quelle di tipo strettamente pubblicistico, inerenti la sicurezza dell'approdo, l'ampliamento e la manutenzione delle infrastrutture, la concessione di aree demaniali, ed a quelle di carattere più prettamente privatistico, le Autorità portuali Europee – prescindere dallo *status* giuridico assegnato alle stesse nei singoli ordinamenti, soggetto pubblico *versus* privato – presentano di norma una natura sostanzialmente “mista”, la quale è caratterizzata da elementi propri sia dell'ente pubblico che dell'impresa⁽¹²⁾.

Alla stregua dello specifico *status* giuridico e delle funzioni in concreto svolte si è soliti distinguere differenti modelli di “Ente Portuale” in relazione a quelle presenti nei singoli Stati Membri, pur ripetendo che un modello organizzativo unitario non esiste e che spesso le Autorità portuali dei diversi Paesi presentano tratti peculiari di ciascuna delle figure di seguito elencate.

a) *Landlord Port*: l'ente di gestione è responsabile della valorizzazione del territorio e provvede, pertanto, alla realizzazione delle infrastrutture (banchine, zone di parcheggio, di carico e di scarico delle merci), affidando ai privati l'esclusiva gestione dei traffici e dei servizi portuali accessori agli stessi.

b) *Tool Port*: l'ente di gestione si occupa, oltre che della creazione, anche dell'utilizzo delle infrastrutture, erogando servizi accessori.

c) *Operative o Service Port*: il porto resta completamente in mano pubblica; l'ente di gestione provvede, altresì, a gestire e svolgere le operazioni portuali.

(12) Si cfr. CARBONE S.M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, Giuffrè Editore, p. 134.

d) *Company Port*: il porto è interamente privatizzato (modello inglese).

Tradizionalmente, gli enti di gestione dei porti dell'Europa settentrionale godono di una certa autonomia dal governo centrale e sono organizzati in maniera tale da soddisfare, nella più ampia misura possibile gli interessi commerciali degli utenti dell'infrastruttura, rispondendo, in altri termini, prevalentemente ad esigenze di tipo privatistico.

Le Autorità portuali dell'area mediterranea svolgono, invece, di norma, contemporaneamente funzioni pubblicistiche e privatistiche quali, ad esempio: la programmazione territoriale, la promozione commerciale, la politica sociale. Tali enti risultano, inoltre, essere strettamente legati allo Stato, in considerazione della natura demaniale degli scali.

Il modello gestionale introdotto dalla Legge di riforma dell'ordinamento portuale italiano (Legge 28 gennaio 1994, n. 84) è quello del *Landlord Port*. Le Autorità portuali italiane, infatti, gestiscono l'infrastruttura portuale, la quale fa parte del demanio marittimo statale, affidando la gestione delle operazioni e dei servizi portuali a soggetti privati mediante il rilascio di concessioni (agli operatori terminalisti e per quanto attiene i c.d. servizi di interesse generale) o di autorizzazioni.

Questo modello di gestione – oltre a quello del *Company Port*, adottato unicamente nel Regno Unito – pare quello maggiormente in grado di consentire sia il rispetto delle connotazioni pubblicistiche dell'infrastruttura, che la valorizzazione dei segmenti di mercato operativi nell'ambito dello stesso e, dunque, di meglio coniugare i vari interessi in gioco, nella prospettiva del massimo sviluppo portuale.

Deve rilevarsi conclusivamente come nella maggior parte dei Paesi dell'Unione Europea, fatta eccezione per la Gran Bretagna, al “bene” porto venga riconosciuta natura pubblica. Tale rilievo

appare, invero, più che giustificabile per tutta una serie di ragioni tra cui, *in primis*, la strategicità economica del settore a livello nazionale e locale.

Di recente, tuttavia, si è aperto un dibattito circa l'adeguatezza e le modalità con cui deve espletarsi l'intervento pubblico in tale settore. In particolare, ad essere messa in discussione è la capacità competitiva degli scali marittimi europei, partendo dall'assunto delle caratteristiche intrinseche del "fare impresa" in ambito pubblico, rispetto a quelle del "fare impresa" in ambito privato. L'allarme, segnatamente, è stato lanciato dalla Corte dei Conti francese⁽¹³⁾ la quale in un articolato rapporto ha segnalato che in Europa i porti che si connotano per l'assunzione di un modello gestionale spiccatamente pubblico tenderebbero a perdere quote di mercato. Un tale monito suona tanto più minaccioso se si tiene conto della rinomata efficienza delle imprese pubbliche francesi.

Sulla stessa linea, è stato osservato in dottrina⁽¹⁴⁾ che nel vecchio continente i porti più efficienti in termini di sfruttamento dell'infrastruttura risultano essere quelli inglesi.

Pur non volendo trarre alcuna conclusione generale dalle considerazioni da ultimo riportate – non fosse altro per l'evidenza del più grande porto del mondo, ovvero Singapore, interamente in mano pubblica – appare indubbia la condivisibilità dell'opinione per cui l'innovazione, la flessibilità e la capacità di reagire in tempi rapidi alle mutate condizioni di mercato tipiche del settore privato sono caratteristiche ineludibili nella prospettiva di assicurare adeguata competitività ai porti europei. Caratteristiche che possono, altresì, coesistere con gli interessi pubblici, che inevitabilmente sono legati agli scali marittimi, interessi che

⁽¹³⁾ Cour des Comptes, *Les ports français face aux mutations du transport maritime: l'urgence de l'action*, 2006, Juillet.

⁽¹⁴⁾ CULLINANE K., SONG D. W., *Estimating the Relative Efficiency of European Container Ports: A Stochastic Frontier Analysis*, in *Port Economics Research in Transportation Economics*, 2006, Vol. 16, pp. 85-115.

potranno continuare ad essere tutelati dagli Stati membri in un quadro che si auspica differente rispetto a quello attuale, almeno per quanto concerne l'autonomia strutturale e finanziaria degli enti di gestione portuale.

3.1 Il principio di separazione tra attività di regolazione e attività di impresa nell'ambito dei porti comunitari. In ossequio al principio di separazione deducibile dalla normativa comunitaria relativa al settore dei trasporti, l' "Ente Portuale", in quanto preposto alla gestione di un'infrastruttura essenziale – mediante la quale vengono svolte attività di rilevanza pubblicistica ed erogati servizi di interesse generale – non potrà, in linea di principio, erogare direttamente servizi commerciali, dovendo limitarsi alla gestione, sviluppo manutenzione dell'infrastruttura, garantendo un equo accesso alla stessa.

Tale principio comunitario ha, invero, già trovato diretta attuazione nel settore portuale, comportando il riassetto della struttura organizzativa di quegli enti che, oltre alle funzioni amministrative relative all'infrastruttura portuale, esercitavano anche attività imprenditoriali in regime di monopolio o di esclusiva, spesso con risultati inefficienti e praticando condotte anticoncorrenziali⁽¹⁵⁾.

Il diritto comunitario ammette, invece, che l'Autorità portuale, a cui è fatto divieto di erogare direttamente operazioni portuali, servizi accessori alle stesse e/o attività commerciali *lato senso*, possa invece esercitare servizi di interesse generale, in deroga al più volte richiamato principio di separazione.

⁽¹⁵⁾ Ad esempio, nel caso *Holyhead* la Commissione aveva ravvisato una violazione del suddetto principio di separazione causa della condotta del gestore del porto inglese che, amministrando l'infrastruttura portuale, favoriva – rispetto ai relativi concorrenti – l'accesso al porto di una propria controllata che effettuava servizi traghetto per passeggeri ed auto su una rotta da e per l'Irlanda.

Ulteriormente, in quei casi residuali in cui il diritto comunitario autorizza l' "Ente Portuale" ad erogare servizi portuali, che non siano di interesse generale, appare incontroverso che il gestore venga automaticamente assoggettato all'obbligo di osservare le norme comunitarie a tutela della concorrenza⁽¹⁶⁾.

3.2 Il modello europeo di "Port Authority". Dai tentativi del Legislatore comunitario di armonizzazione delle normative nazionali in materia portuale, tentativi che, come sopra visto, sono fino ad ora risultati parzialmente fallimentari, non fosse altro per la doppia bocciatura del Parlamento europeo delle proposte di direttiva presentate dalla Commissione europea, può, tuttavia abbozzarsi un modello di "Port Authority".

In particolare, nella seconda proposta di direttiva sull'accesso al mercato dei servizi portuali, presentata dalla Commissione europea nel 2004, l'Autorità portuale è definita come *"l'organismo al quale la normativa nazionale affida, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e gestire infrastrutture portuali e coordinare e controllare le attività degli operatori presenti nel porto o nel sistema portuale considerato"*.

Emerge, dunque, un ente istituzionale preposto alla gestione del porto e connotato da carattere di neutralità. Si tratta, tuttavia, di un organismo che amministra le infrastrutture portuali, provvede a rilasciare concessioni ed autorizzazioni, mediante procedure ad evidenza pubblica (in ossequio al principio comunitario che opera laddove il soggetto è finanziato tramite risorse pubbliche), ma che può, altresì, fornire servizi portuali.

⁽¹⁶⁾ Si c.f.r. Corte di Giustizia, 17 luglio 1997, causa C_242/95, *GT Link A/S c. De Danese Statbaner (DSB)*, in *Raccolta*, 1997, p. I-4449 ss.).

Nel complesso, pertanto, la Commissione sembrerebbe propendere per la categoria delle *Land Port Authority*, ovvero un organismo competente per quanto attiene alla valorizzazione del territorio e delle infrastrutture, che lascia ai privati, almeno in linea di principio, l'attività di gestione delle operazioni e dei servizi portuali.

Appare, altresì, ammesso, quale eccezione al principio di separazione di cui al precedente paragrafo, l'erogazione diretta da parte dell'ente di gestione portuale di "servizi economici di interesse generale". Esemplificativamente, la Commissione europea nel citato caso del porto di *Rødby*, con la decisione n. 94/119/CE, aveva, infatti, ribadito la compatibilità con il diritto comunitario dell'esercizio dei servizi ferroviari in ambito portuale da parte dell'ente di gestione, sulla base dell'assunto che tali servizi rivestano natura di attività economica di interesse generale.

Deve, inoltre, precisarsi che laddove l'Autorità portuale sia ammessa ad erogare direttamente servizi portuali, le proposte di direttiva sopra citate prevedevano l'istituzione di un organismo nazionale indipendente il quale sovrintendesse alle procedure di gara per l'affidamento del servizio.

L'Autorità portuale italiana, ente istituito, contestualmente alla riforma dell'ordinamento portuale italiano, dalla Legge 28 gennaio 1994, n. 84 pare, come verrà approfondito nel prosieguo della trattazione, ben incarnare il modello europeo ed anzi, per certe caratteristiche, addirittura superarlo.

4. Il sistema di finanziamento dei porti europei.

4.1 Le risorse finanziarie dei porti europei. Si compongono, in generale, di entrate correnti e di finanziamenti pubblici, ovvero entrate in conto capitale.

4.1.1 La struttura delle entrate correnti. Le prime sono costituite fundamentalmente da: tasse e diritti marittimi, canoni demaniali e proventi derivanti dal rilascio di concessioni ed autorizzazioni finalizzate all'espletamento di operazioni e servizi portuali, nonché da introiti di varia natura (corrispettivi della cessione a titolo oneroso di beni, entrate prodotte dallo svolgimento di attività di promozione e marketing o di altri servizi remunerativi, attività logistiche, contributi pubblici in conto gestione, ecc.).

La maggiore fonte di reddito di natura corrente è, tuttavia, rappresentata, a livello europeo, dalla riscossione e dall'incameramento di tasse e diritti marittimi.

A titolo esemplificativo: nei porti spagnoli, segnatamente Barcellona e Valencia, gli introiti derivanti dai diritti portuali rappresentano il 36-37% delle entrate correnti; nel porto francese di Marsiglia questa percentuale è ancora maggiore ed, infine, a Rotterdam pari a circa il 51%.

Deve, in tutti i casi, segnalarsi la peculiarità dei porti italiani, nei quali le Autorità portuali, come sarà approfondito nello specifico capitolo dedicato all'ordinamento portuale italiano, godono di un'autonomia finanziaria ridotta rispetto a quella della maggior parte delle altre realtà portuali europee. In particolare, ciò si verifica per quanto concerne il reddito derivante dal gettito fiscale. Infatti, posto che nei porti italiani vengono applicate, principalmente, tre tipologie di tasse: la tassa di ancoraggio, la

tassa erariale e la tassa di imbarco e sbarco, si deve sottolineare come le prime siano state di competenza del bilancio statale fino ad oggi e come, sino all'anno 2005, solo il 50% del gettito derivante dalla riscossione della tassa di imbarco e sbarco sia stato devoluto alle Autorità portuali italiane.

Alla luce di queste premesse va, inoltre, evidenziata, un'altra particolarità del sistema di finanziamento degli scali italiani, i quali si collocano ad una certa distanza dai concorrenti europei anche per quanto concerne la percentuale di incidenza dei diritti portuali, che – con specifico riferimento al caso dei porti liguri⁽¹⁷⁾ – rappresentano in media un 25% delle entrate correnti totali, contro il dato medio europeo che si assesta sul 44%.

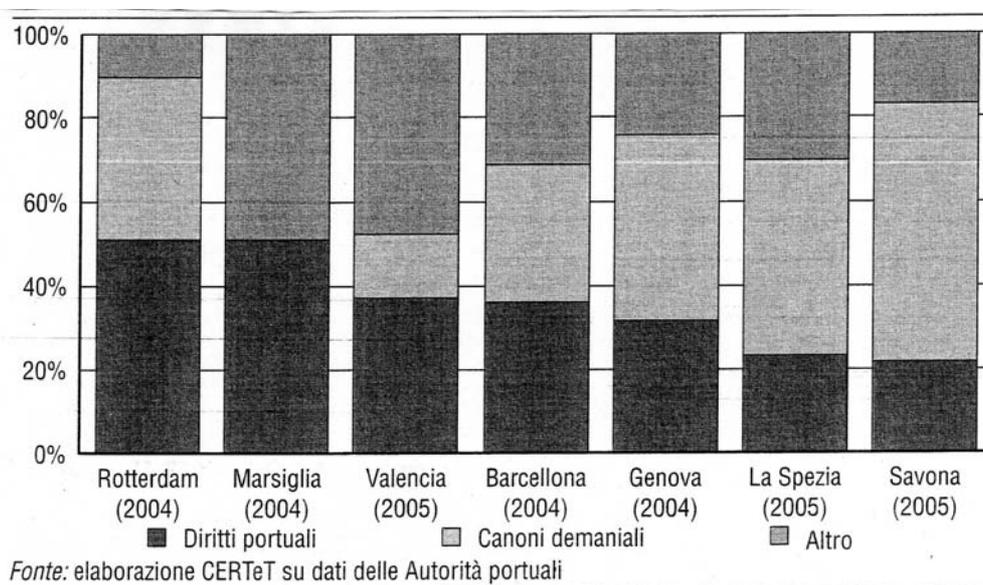
Quest'ultimo rilievo – come verrà di seguito esposto, nonché approfondito nel prosieguo della trattazione – discende da un duplice ordine di ragioni: *in primis*, dal forte sbilanciamento sui canoni demaniali della struttura delle entrate correnti, a discapito del gettito fiscale ingenerato dalla riscossione di tasse e diritti marittimi sul traffico portuale e, in secondo luogo, dal ridotto ammontare – rispetto agli importi unitari applicati nei porti europei – di tali tasse e diritti marittimi, i quali appaiono non debitamente aggiornati e inadeguati rispetto al livello qualitativo dei servizi offerti nei porti italiani.

Passando alla disamina dei proventi generati da canoni demaniali, a prescindere dalla maggiore disomogeneità registrata a livello europeo, è interessante, infatti, rilevare la netta superiorità di questa voce di entrata nei bilanci delle Autorità portuali italiane, rispetto a

⁽¹⁷⁾ Nei porti di Savona e La Spezia la percentuale delle entrate correnti rappresentata dai diritti portuali era pari, nel 2005, al 23%. Parzialmente differente la situazione del Porto di Genova dove, in applicazione dell'art. 5 della Legge n. 84/94, a partire dal 2003 è stata introdotta una sovratassa sulle merci imbarcate e sbarcate in ragione dei costi sostenuti dall'Autorità portuale per le opere di grande infrastrutturazione. Nel 2004, a Genova si sono, dunque, incassati diritti portuali per una percentuale pari al 31% delle entrate correnti totali.

quanto avvenga nella generalità delle altre realtà portuali europee. Emerge, in particolare, un'incidenza del 51% sulle entrate correnti dei porti liguri, contro il 29% dei restanti porti europei presi a campione nella figura sottostante.

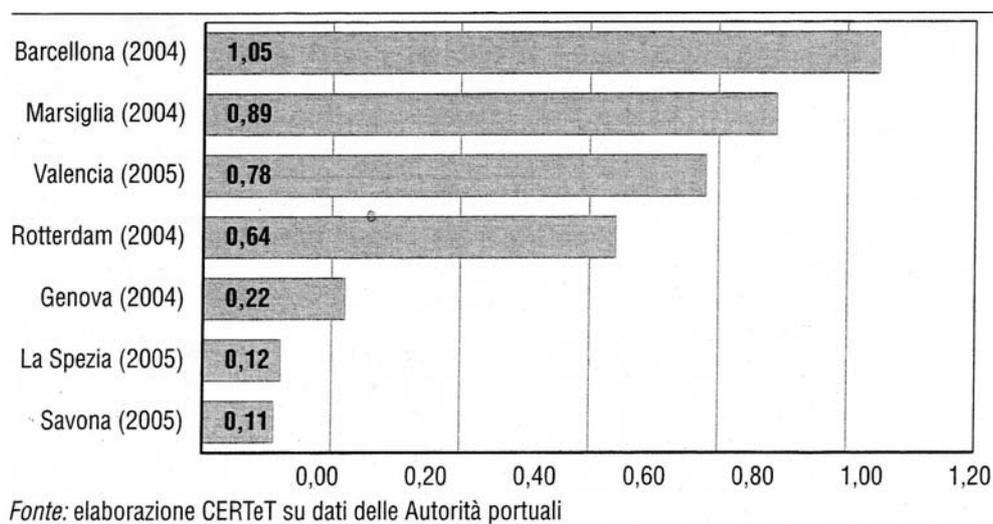
Figura 1 - *Composizione delle entrate correnti delle Autorità portuali in alcune realtà europee*



A parità di volumi di traffico e di movimentazione merci, emerge, dunque, in maniera lapalissiana lo svantaggio competitivo subito dai porti italiani rispetto ai *competitors* europei. Il quadro normativo attualmente in vigore in Italia – per quanto nel prosieguo della trattazione si tratteranno anche le recenti modifiche introdotte in materia di autonomia finanziaria delle Autorità portuali italiane dalla legge “Finanziaria” 2007 – non permette, per le ragioni sopra esposte, agli enti di gestione portuale di fruire pienamente, in termini di reddito, dell’incremento dei flussi di traffico in un dato

scalo. Al contrario, negli altri porti europei si registra un rapporto di diretta proporzionalità tra volumi di merci movimentate e ricavi derivanti dalla riscossione di tasse e diritti portuali, il cui gettito è ad esclusivo appannaggio degli enti preposti alla gestione del porto, i quali, in ultima istanza, hanno un interesse diretto alla crescita in termini quantitativi del traffico marittimo sullo scalo.

Figura 2 – Rapporto tra tasse e diritti portuali (espressi in euro) e volume della movimentazione di merci annuale (in tonnellate)



In conclusione, dalle considerazioni di cui sopra discende, in generale, una più ampia disponibilità di risorse finanziarie correnti nei porti europei rispetto a quelli italiani⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ In argomento, si cfr. l'analisi contenuta in BACCELLI O., RAVASIO M., SPARACINO G., *Porti Italiani. Strategie per l'autonomia finanziaria e l'intermodalità. Il caso dei porti liguri.*, Milano, 2007, Egea, pp. 110-114.

Tabella 1 – *Entrate correnti di alcuni enti di gestione portuale europei (esprese in euro)*

	Rotterdam (2004)	Valencia (2005)	Barcellona (2004)	Marsiglia (2004)	Savona (2005)	Genova (2004)	LaSpezia (2005)
Diritti portuali	225.593.000	31.783.000	41.183.000	84.000.000	1.788.000	12.309.376	1.985.230
Canoni demaniali	171.068.000	12.885.000	37.575.000	n.d.	5.096.000	17.476.823	4.086.897
Altro	45.167.000	41.232.000	36.071.000	80.900.000	1.389.000	9.530.261	662.499
Totale	441.828.000	85.900.000	114.829.000	164.900.000	8.273.000	39.316.460	6.734.626
Movimentazione (tonnellata)	352.400.000	40.862.005	39.320.000	94.000.000	16.155.000	55.836.000	17.161.000

Fonte: elaborazione CERTeT su dati delle Autorità portuali

4.1.2 Entrate in conto capitale e risorse destinate ad investimenti. Alla stregua di quanto esposto nel paragrafo precedente, pare opportuno effettuare un'ulteriore analisi circa le risorse annualmente a disposizione dei vari enti di gestione portuale europea, mettendo in correlazione l'importo e la composizione di tali risorse con l'impiego delle stesse per la realizzazione di investimenti infrastrutturali e/o di potenziamento dello scalo marittimo.

Sulla base dei dati statici di cui si dispone, detta disamina sarà circoscritta ad alcuni porti del Mediterraneo nord-occidentale, segnatamente: Barcellona, Marsiglia e Valencia ed i porti liguri di Genova, Savona e la Spezia. L'indagine su un tale campione, per quanto circoscritto, permette comunque di trarre interessanti conclusioni, le quali, oltre a porre in evidenza modelli di gestione virtuosa che caratterizzano realtà portuali mediterranee in diretta concorrenza con i porti italiani del Tirreno, in una certa misura possono essere mutate su scala europea.

Innanzitutto, deve essere posto in evidenza il differente peso che nell'ammontare complessivo delle risorse disponibili di ciascuna realtà portuale rivestono, rispettivamente: i ricavi della gestione operativa, finanziamenti pubblici e, da ultimo, le somme ottenute mediante il ricorso al capitale di debito (esemplificativamente, contratti di mutuo ed altri debiti finanziari).

Tale rilievo è fondamentale per valutare in che misura lo sviluppo di un porto discenda dalla capacità di autofinanziarsi dell'ente di gestione – comprendendo anche la capacità/propensione all'indebitamento – oppure, al contrario, sia dipendente dall'intervento pubblico.

Si deve, inoltre, premettere che ulteriore dato di partenza – tra l'altro, ampiamente evidenziato in precedenza – è rappresentato dall'assunto che nei porti europei le risorse finanziarie annue di cui dispongono gli enti di gestione, e dunque che possono essere utilizzate per investimenti, sono in media notevolmente più ampie di quelle delle Autorità portuali italiane. Come visto, infatti, l'autonomia finanziaria delle Autorità portuali italiane è inferiore rispetto a quella degli altri enti europei.

Con particolare riferimento ai porti spagnoli - i quali, negli ultimi anni, hanno registrato il tasso più elevato di crescita nel Mediterraneo – questi dispongono mediamente di oltre 4 euro per ogni tonnellata di merce movimentata da destinare agli investimenti, valore doppio rispetto ai circa 2 euro per tonnellata dei porti liguri⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ Specificamente, nel biennio 2003-2004 l'Autorità portuale di Barcellona disponeva annualmente di 5,1 euro per tonnellata di merce movimentata da destinare agli investimenti mentre Genova soli 1,98; Valencia, nel biennio 2004-2005, disponeva di 3,09 euro per tonnellata di merce movimentata; nello stesso periodo La Spezia 2,27 euro e Savona 1,83 euro; Marsiglia, infine, si colloca a fondo classifica con 0,87 euro per tonnellata di merce movimentata nel 2003-2004. In argomento, si cfr. BACCELLI O., RAVASIO M., SPARACINO G., *ult op cit.*, p. 119-122.

Tabella 2 – *Risorse nette annue disponibili per investimenti in alcuni porti europei (valori in euro)*

	Valencia		Barcellona		Marsiglia	
	2004	2005	2003	2004	2003	2004
Cash flow e altri guadagni accumulati	69.207.000	89.394.000	69.274.000	90.271.000	42.200.000	42.500.000
Contributi pubblici	1.329.000	72.000	36.776.000	61.196.000	43.100.000	19.500.000
Mutui e altri debiti finanziari	8.000.000	60.000.000	50.000.000	63.000.000	6.000.000	8.000.000
Altre fonti	879.000	1.943.000	6.194.000	1.381.000	1.600.000	1.700.000
Totale	78.536.000	149.466.000	162.244.000	215.848.000	92.900.000	71.700.000
Movimentazione (tonnellata)	33.006.000	40.862.005	34.775.000	39.320.000	95.545.000	94.000.000

Fonte: elaborazione CERTeT su dati delle Autorità portuali

Tabella 3 – *Risorse nette annue disponibili per investimenti nei porti liguri (valori in euro)*

	Savona		Genova		La Spezia	
	2004	2005	2003	2004	2004	2005
Cash flow e altri guadagni accumulati	4.587.000	3.414.000	—	—	803.835	5.559.789
Contributi pubblici	30.874.000	16.903.000	204.422.541	11.977.235	11.208.825	62.896.758
Mutui e altri debiti finanziari	—	—	22.457	60.368	—	—
Altre fonti	—	—	—	—	—	357.541
Totale	35.461.000	20.317.000	204.444.998	12.037.603	12.012.660	68.814.088
Movimentazione (tonnellata)	14.362.000	16.155.000	53.713.000	55.836.000	18.434.000	17.161.000

Fonte: elaborazione CERTeT su dati delle Autorità portuali

Dalla composizione delle risorse annue disponibili, evidenziata nelle figure sopra riportate, emerge, inoltre, un'ulteriore duplicità di considerazioni.

In primo luogo, nei porti spagnoli e francesi la disponibilità di risorse da destinare ad investimenti appare molto più stabile su base annua di quanto avvenga nei porti italiani. Infatti, si rileva come nel porto di Genova le risorse per investimenti passino da circa 204,5 milioni di euro nel 2003, a circa 12 milioni nel 2004; nel porto di La Spezia da circa 12 a circa 69 milioni tra 2004 e 2005. Più stabile, invece, la situazione nel porto di Savona dove, tra 2004 e 2005, le risorse sono variate da circa 35,5 milioni a circa 20 milioni. Tale fenomeno è fondamentalmente dovuto al fatto che nelle realtà portuali italiane, contrariamente a quello che avviene nelle realtà spagnole o francesi, le risorse per investimenti si esauriscono essenzialmente nei contributi pubblici in conto capitale, ossia in una fonte fortemente slegata dalla gestione del porto e dipendente dalle scelte politiche del Paese.

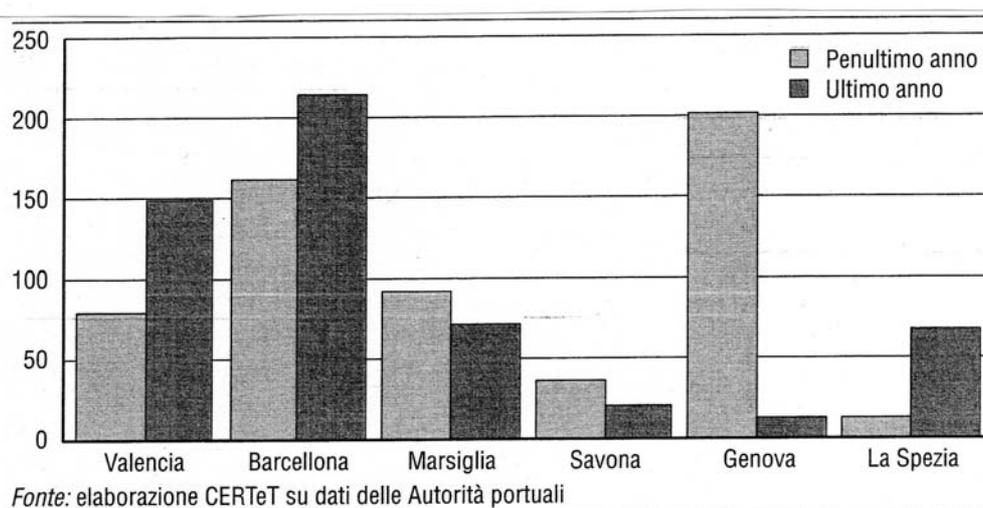
In secondo luogo, si osserva come l'andamento delle risorse dei porti italiani sia svincolato da quello dei traffici, comportando, assieme all'esiguità delle possibilità di autofinanziamento, un impatto fortemente negativo sulla programmabilità degli investimenti in ambito portuale. Al contrario, nella maggior parte dei porti spagnoli e francesi, buona parte degli investimenti infrastrutturali può essere realizzata grazie all'elevata marginalità della gestione corrente. Nei tre porti europei presi a campione, infatti, i flussi di cassa e i guadagni ancora da allocare rappresentano negli ultimi due anni circa il 54,4% delle risorse complessivamente disponibili. Percentuale che si contrappone drasticamente al dato registrato nei porti liguri modello, in cui le risorse derivanti dalla gestione operativa sono pari solo al 7,4%.

Da ultimo, pare opportuno evidenziare che l'entità dei flussi di cassa ed, in generale, delle entrate di cui un'Autorità portuale può

disporre autonomamente e a prescindere dall'intervento di terzi soggetti, anche pubblici, assume un'importanza strategica fondamentale in relazione alla possibilità di ricorrere al capitale di debito e, dunque, alla possibilità di reperire sul mercato ulteriori fonti di finanziamento da investire. In argomento, appare evidente la quasi inesistenza di un tale ricorso da parte delle Autorità portuali liguri. Se, infatti, nei porti spagnoli e francesi, le somme ottenute mediante contratti di mutuo ed altri debiti finanziari rappresentano circa il 23% delle risorse annuali, nei porti italiani non superano lo 0,02%.

In ultima analisi, può concludersi che una gestione corrente remunerativa ad opera degli enti di gestione portuale garantisce risorse dirette – in quanto svincolate dalla discrezionalità degli finanziamenti pubblici – utilizzabili per gli investimenti e, pertanto, un ruolo attivo delle Autorità portuali europee nello sviluppo dei propri scali.

Figura 3 – *Risorse nette annue disponibili per investimenti nelle realtà europee considerate (valori monetari in milioni di euro)*



4.2 Finanziamento pubblico. Con riferimento all'aspetto del finanziamento pubblico dei porti europei, specificamente sviluppato nei successivi capitoli con riferimento alle differenti realtà portuali, deve, in linea generale, essere sottolineata l'applicabilità della disciplina normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato e l'operatività del relativo divieto.

Il criterio osservato dalla Commissione per individuare un finanziamento incompatibile, a prescindere dalla tipologia di infrastruttura od installazione realizzata in ambito portuale, è quello c.d. della selettività, enunciato all'art. 87.1(CE). E' dunque incompatibile con il diritto comunitario il finanziamento posto a vantaggio di una singola o di un numero limitato di imprese.

Con specifico riferimento ai porti, la Commissione suole distinguere: *public (general) infrastructures* (ossia infrastrutture accessibili da parte della generalità dell'utenza, quali, ad esempio: banchine, canali, costruzioni e strutture funzionali all'inserimento del porto all'interno di una rete transeuropea), in linea di massima legittimamente finanziabili con risorse pubbliche; e *user specific infrastructures*, dirette a specifici operatori, in linea di principio non finanziabili in quanto il sussidio rappresenterebbe illegittimo aiuto di stato.

4.3 Forme e modalità di investimento in ambito portuale.

4.3.1 La natura degli investimenti in infrastrutture portuali. Come risaputo la letteratura economica⁽²⁰⁾ ha tradizionalmente considerato le infrastrutture di trasporto dei monopoli naturali caratterizzati da rendimenti di scala crescenti. E', altresì, noto che i costi fissi riconducibili alla realizzazione ed alla gestione di tali infrastrutture sono particolarmente elevati e che è stata prassi consueta erogare finanziamenti pubblici a fondo perduto. L'intervento pubblico nel settore dei trasporti, in particolare, è stato giustificato nella prospettiva di evitare che imprese private potessero abusare della posizione di monopolio rappresentata dalla gestione dell'infrastruttura a discapito della collettività.

Oggi, tuttavia, ci si interroga sull'opportunità di un maggiore coinvolgimento dei privati, attraverso, da un lato, la partecipazione di tali soggetti nella fase di costruzione delle infrastrutture, con finanziamento parziale o totale dei relativi costi, e, dall'altro, nella fase di gestione, predisponendo apposite forme di regolazione del prezzo dei servizi.

Deve, tuttavia, sottolinearsi innanzitutto la peculiarità di tali infrastrutture che, in ragione delle loro caratteristiche intrinseche, risultano difficilmente finanziabili senza l'intervento della mano pubblica.

Le infrastrutture di trasporto sono connotate da una vita economica particolarmente lunga, nel settore portuale dai 20 ai 100 anni in media, richiedendo, pertanto, lunghi periodi di sfruttamento per rendere remunerativo l'investimento. Inoltre, gli ingenti

⁽²⁰⁾ In argomento, tra vari contributi, si cfr. il recente saggio di WIEGMANS B. W., NIJKAMP P., RIETVELD P., UBBELS B., *Investments in Container Terminals: Public Private Partnerships in Europe*, in *International Journal of Maritime Economics*, 2006, Vol. 4/1, pp. 1-19.

finanziamenti, necessari alla realizzazione di queste opere, prevedono, altresì, lunghi tempi di rientro, stimati in non meno di 15/30 anni a seconda dei casi.

L'investimento iniziale, come detto, richiede un notevole apporto di capitale.

La fase di progettazione e di approvazione dell'infrastruttura è caratterizzata da tempi significativi e spesso procrastina il concreto avvio della costruzione, rispetto a quanto originariamente pianificato. Tale circostanza è in primo luogo dovuta alla difficoltà di far convergere gli interessi, principalmente politici, dei diversi attori in gioco.

La fase di costruzione è altrettanto lunga e comporta ritardo nell'inizio della gestione operativa, ritardo che causa difficoltà nel rapido rientro del capitale investito, pur non evitando il sorgere di costi di gestione corrente (ad esempio, per quanto concerne il pagamento degli interessi passivi generati dall'accensione di un mutuo per il finanziamento dell'opera).

Gli investimenti in infrastrutture portuali sono di natura irreversibile e, quindi, presentano costi figurativi aggiuntivi, i c.d. *sunk cost*, che in concreto hanno l'effetto di barriere all'uscita.

Ciascun progetto infrastrutturale è tendenzialmente unico ed irripetibile, imponendo di redigere necessariamente studi di fattibilità preventivi particolarmente accurati sotto il profilo tecnico, economico e finanziario.

I costi fissi, come anticipato, hanno un'incidenza molto elevata sui costi complessivi di gestione dell'infrastruttura⁽²¹⁾.

⁽²¹⁾ Rispetto a quelle elencate nel corso della trattazione, sono state individuate in dottrina ulteriori caratteristiche degli investimenti in infrastrutture portuali. Ad esempio, si è rilevato che l'infrastruttura portuale è atta a produrre forme di redditività indiretta, mediante il ciclo fiscale ed i c.d. *spillover* regionali, ma che, al contempo, genera esternalità negative di tipo ambientale. Questi sono elementi aggiuntivi di cui l'investitore dovrà certamente tenere conto. Si cfr. in argomento MUSSO E., FERRARI C., BERNACCHIO M., *Port Investment: Profitability*,

Le peculiarità sopra evidenziate denotano, infatti, la per così dire naturale non proficuità degli investimenti in infrastrutture portuali per le imprese private. Emerge, difatti, di tutta evidenza la irrealizzabilità in tempi brevi di profitti; la difficoltà per il soggetto privato di reperire attraverso il canale bancario le somme necessarie; la rischiosità di un investimento irreversibile.

Il ricorso a modelli di partenariato pubblico-privato per la realizzazione di infrastrutture portuali è, tuttavia, in fase di rapido sviluppo. Si è riusciti, infatti, a rendere in una certa misura profittevole il coinvolgimento dei privati, attraverso moderni strumenti contrattuali nei quali si ripartiscono efficacemente i rischi tipici di un tale tipo di investimento.

Come evidenziato in dottrina⁽²²⁾, possono essere individuati rischi di diverso genere legati alla realizzazione ed alla gestione di un'infrastruttura portuale, segnatamente:

- a) politico, rischi connessi al contesto politico nazionale/locale nel quale l'opera viene realizzata, i quali sono suscettibili di bloccare progetti già avviati, ritardare l'esecuzione di progetti in atto, ecc;
- b) finanziario, legati alla fluttuazione dei tassi di interesse, di cambio all'inflazione;
- c) di costruzione, ritardi o complicazioni nella fase di cantiere, tali da determinare sottostime dei costi di investimento rispetto a quelli previsti nello studio di fattibilità;
- d) operativo, connesso allo svolgimento delle operazioni portuali ed all'espletamento delle attività caratteristiche, una volta realizzata l'infrastruttura;
- e) commerciale e/o industriale, legato alla sottostima dei costi operativi oppure alla sovrastima dei ricavi tariffari.

Economic Impact, Financing, in Port Economics, Research in Transportation Economics, 2006, Vol. 16, pp. 171-218.

⁽²²⁾ Si cfr. BACCELLI O., RAVASIO M., SPARACINO G., *op. ult. cit.*, p. 155.

Dall'assetto degli equilibri delle moderne forme di cooperazione pubblico-privata nel settore degli investimenti portuali, può mettersi in luce come, di norma, il rischio politico legato alla realizzazione dell'infrastruttura sia assunto dal soggetto pubblico, mentre i rischi operativi e commerciali ricadano sui soggetti privati. I rischi relativi alla costruzione ed al finanziamento dell'opera sono, invece, differentemente ripartiti a seconda della tipologia contrattuale prescelta per regolare il rapporto tra soggetto pubblico e soggetto privato.

4.3.2 Le differenti tipologie di infrastrutture portuali finanziabili. Gli investimenti nel settore delle infrastrutture portuali comunemente si dividono in:

- investimenti aventi ad oggetto infrastrutture generiche, le quali consentono l'accesso al porto dal lato terra (connessioni stradali, ferroviarie) e dal lato mare (bacini, canali, chiuse, dighe, frangiflutti, fari);

- investimenti relativi ad un determinato terminal e concernenti banchine, fondali, connessioni stradali e ferroviarie dedicate, illuminazione, pavimentazione, ecc.;

- investimenti in sovrastutture relative ad uno specifico terminal (depositi, immobili, gru, installazioni per la movimentazione delle merci).

Tradizionalmente la prima categoria di investimenti è operata direttamente dai Governi nazionali degli Stati membri, trattandosi di infrastrutture che corrispondono pienamente al concetto di bene pubblico, ovvero al concetto economico di bene non escludibile e non rivale nell'attività di consumo. L'attore pubblico si assume, dunque, tutte le differenti tipologie di rischio richiamate nel precedente paragrafo.

Per quanto concerne, invece, la terza tipologia di investimento, deve essere puntualizzato che le sovrastrutture non sono beni equiparabili *tout court* alle infrastrutture. Si tratta di beni che spesso fanno parte del novero di quelli mobili e che, in tutti i casi, sono funzionalmente connessi all'operatività di un determinato *terminal*, anziché della generalità del porto.

Come osservabile nella realtà dei porti europei, questo tipo di investimenti viene generalmente sostenuto interamente dalle imprese private, le quali, tra l'altro, devono essenzialmente assumersi solo rischi di tipo operativo. Deve, tuttavia, mettersi in luce che in alcuni porti europei le sovrastrutture sono ancora di proprietà pubblica e vengano concesse in utilizzo agli operatori terminalisti secondo schemi contrattuali differenti, questo fenomeno si registra, in particolare, in realtà portuali in cui non si è ancora compiutamente definita la transizione da un modello di gestione improntato al c.d. "Service o Comprehensive Port" ad un modello di "Landlord Port".

Se, come da ultimo evidenziato, può darsi per assodata la ripartizione di ruoli tra pubblico e privato per quanto concerne le infrastrutture generiche e le sovrastrutture, attualmente sta affermandosi la tendenza ad un sempre più spiccato coinvolgimento dei privati nel finanziamento di opere pubbliche dedicate ad un *terminal* specifico.

Tali infrastrutture presentano, invero, tutte le tipologie di rischio segnalate con riferimento alle opere c.d. generiche preordinate all'accesso al porto.

La partecipazione di imprese private a tali investimenti trova una delle sue principali cause nel costante sviluppo dei traffici marittimi e nella concentrazione realizzatisi tra compagnie marittime al fine di sfruttare gli effetti benefici dell'economia di scala. Queste divengono, in tal maniera, di dimensioni economiche globali, potendo sostenere con maggiore facilità i rischi connessi ad

un investimento in un'opera infrastrutturale. In un tale quadro, si è, altresì, verificata la crescita dimensionale delle navi e la specializzazione dei *terminal* portuali, i quali spesso sono dedicati ad un unico cliente, che può addirittura divenirne proprietario, realizzando forme di integrazione verticale lungo la catena del trasporto, in aggiunta a quelle di integrazione orizzontale da ultimo citate.

In prospettiva, ma già possono annoverarsi differenti esperienze a livello europeo⁽²³⁾, le grandi compagnie marittime realizzeranno

⁽²³⁾ Pare interessante a proposito di investimenti diretti di compagnie marittime in *terminal* portuali citare, innanzitutto, l'esempio del **porto di Marsiglia**. Nel porto francese è stato, infatti, presentato un progetto, denominato "**Terminal FOS 2XL**", diretto alla realizzazione di un nuovo *terminal container* ed all'espansione di uno esistente, il Fos Graveleau, per un'estensione totale di 90 ettari ed un aumento globale della capacità di movimentazione di 800.000 TEU/anno. Nel 2009, quando il nuovo *Terminal A* ed il potenziato *Terminal B* saranno operativi, si prevede che la capacità dell'area Fos del porto di Marsiglia passerà dagli attuali 700.000 TEU/anno a 1, 5 milioni di TEU/anno. Il costo totale dell'investimento ammonta a 365 milioni di euro, i quali sono stati ripartiti tra pubblico e privato, rispettivamente, nella percentuale del 48% e del 52%. In particolare, 175 milioni di euro sono rappresentati da finanziamenti pubblici, mentre 190 milioni di euro corrispondono all'investimento sostenuto dalle compagnie marittime che saranno concessionarie della gestione dei 2 *terminal*. Si tratta, segnatamente, della cordata denominata "Port Sinergie Group", composta da CMA-CGM (terza compagnia nel *ranking* mondiale per capacità della flotta *container*, con una quota di mercato pari al 5%) e P&O Ports, e della MSC (Mediterranean Shipping Company). L'Autorità portuale di Marsiglia ha selezionato, sulla base di un bando internazionale, come vincitrici le offerte pervenute dai soggetti da ultimo citati, affidando in concessione il Terminal A a "Port Sinergie Group" ed il Terminal B a MSC. Tali concessioni supereranno, inoltre, il regime di gestione fino ad oggi in vigore, ovvero la gestione diretta dell'Autorità portuale di Marsiglia del Terminal Fos Graveleau.

Un altro esempio tratto dalla realtà portuale francese è rappresentato dal progetto "**Terminal Container Port 2000**" di Le Havre. L'obiettivo di tale progetto era quello di triplicare, tra il 2005 ed il 2009, la capacità di movimentazione dei *container* nel porto di Le Havre, passando da 2 a 6 milioni di TEU all'anno. L'investimento aveva ad oggetto la realizzazione di 6 nuove banchine per una spesa complessiva di 1,1 miliardi di euro. Il finanziamento pubblico del progetto è stato pari a 825 milioni di euro (75% del totale), utilizzati per la costruzione dei moli, per i raccordi terrestri e per le misure ambientali. L'investimento dei privati, invece, di 275 milioni di euro (25% del totale) i quali, in questo caso, sono stati impiegati specificamente per lo sviluppo e l'implementazione delle sovrastrutture del *terminal*. Nel corso del 2004 si

sempre più in maniera diretta – per quanto sulla base di progetti condivisi con le Autorità portuali competenti – i *terminal*, investendo sia nell’infrastruttura che nella sovrastruttura.

In particolare, l’espansione del settore privato nell’economia portuale e, principalmente nel settore dei *terminal container*, è direttamente proporzionale alle possibilità di una chiara e corretta ripartizione dei rischi con il partner pubblico. E’, tuttavia, indubbio che tali investimenti producono guadagni sia per l’operatore terminalista, e sempre più per le compagnie marittime, sia per l’Autorità portuale, il cui ruolo rimane chiave. L’ente di gestione svolge, infatti, funzioni insostituibili in termini di promozione e sviluppo della partnership pubblico-privato e di controllo dei soggetti privati che svolgono le proprie attività in ambito portuale.

Sotto quest’ultimo profilo è stato paventato il rischio che la partecipazione dei privati al finanziamento di infrastrutture portuali sia foriero di distorsioni della concorrenza.

è svolta una procedura di consultazione all’esito della quale sono state affidate le concessioni della durata di 36 anni per la gestione dei nuovi terminal. Il primo *terminal* assegnato è stato il Terminal de France. L’infrastruttura composta di 2 banchine di 350m ciascuna, 6 gru superpanamax ed 1 gru ferroviaria è stata aggiudicata ad una partnership composta da: Générale de Manutention Portuarie e sempre “Port Sinergie Group”, composto, come detto da CMA-CGM e P&O Ports. Il secondo *terminali*, il Terminal Porte Ovéane, il quale sarà operativo dalla seconda metà del 2007 è stato assegnato in concessione, invece, dalla società Perrigault del gruppo Terminaux de Normandie e da APB Terminals, società consociata al gruppo AP Moller- Maersk del gruppo Maersk, il quale dopo la fusione con P&O Nedlloyd detiene una quota del 20% sul mercato mondiale dei traffici *container*.

Spostandoci, invece, nei Paesi Bassi, si segnala il progetto relativo all’area Maasvlakte del **porto di Rotterdam** nell’ambito della quale è stato realizzato l’**“Euromax Terminal”**. L’investimento complessivo per il nuovo *terminal* da 1,7 milioni di TEU/anno, il quale sarà completato nel 2008, ma già operativo dalla fine del 2007, è stato di 525 milioni di euro. Di cui 300 milioni (57% del totale) investiti dall’Autorità portuale di Rotterdam, che nel 2004 ha ottenuto a tale scopo un finanziamento dalla BEI di 200 milioni, e 225 milioni investiti dalla *joint venture* costituita da European Container Terminal e Nedlloyd B.V.. L’investimento pubblico ha, in particolare, finanziato l’infrastruttura e le opere di dragaggio, mentre l’investimento privato lo sviluppo del nuovi *terminal*, comprese le sovrastrutture e le attrezzature.

Le compagnie marittime *leader* del mercato mondiale, più volte sopra citate, potrebbero, infatti, investire al fine di procurarsi capacità infrastrutturali superiori alle loro effettive necessità per mantenere, invero, la loro quota di mercato. Tanto maggiore è la disponibilità immediata di ormeggi in uno scalo, tanto minori sono i tempi di sosta per la movimentazione delle merci. Ciò potrebbe, dunque, indurre i grandi *player* internazionali a sfruttare le risorse finanziarie pubbliche per costruire infrastrutture che avrebbero interesse diretto a realizzare direttamente in via autonoma.

Un tale comportamento potrebbe, infatti, rappresentare in concreto una reale minaccia per i concorrenti, laddove questi fossero indotti a credere che il soggetto stia aumentando rapidamente la propria produzione in un determinato scalo – opinione rafforzata dalle caratteristiche di irreversibilità dell’investimento effettuato – e dunque, dovessero decidere di abbandonare ogni azione di concorrenza diretta, in quanto ormai non più realizzabile, adeguando la loro condotta a quella dell’impresa dominante.

Dalle ultime considerazioni può, pertanto, concludersi che nel settore portuale esistono interessi pubblici al coinvolgimento di capitali privati e, parimenti, interessi privati al coinvolgimento di capitali pubblici. Gli investimenti privati, i quali consentono sicuramente di selezionare i progetti più efficienti e di sviluppare in misura maggiore gli scali marittimi, dovranno, tuttavia, essere sottoposti ad un’efficace regolamentazione pubblica affinché si preservino gli interessi collettivi che impernano ogni porto⁽²⁴⁾.

⁽²⁴⁾ Per approfondimenti sul tema, cfr. MUSSO E., FERRARI C., BERNACCHIO M., *op. ult. cit.*, pp. 171-218 e cfr. BACCELLI O., RAVASIO M., SPARACINO G., *op. ult. cit.*, p. 155.

4.3.3 Le forme contrattuali del partenariato pubblico-privato negli investimenti portuali. La promozione degli investimenti in ambito portuale attraverso le *partnership* pubblico-privato si caratterizza, inoltre, per il ricorso a ricorrenti tipologie contrattuali, le quali hanno una distribuzione alquanto omogenea a livello europeo. Nella prassi portuale si registra:

- la vendita di una parte o della totalità del porto al settore privato, modalità, tuttavia raramente perseguita nell'Unione Europea;
- concessioni di lungo termine in virtù delle quali gli operatori terminalisti ottengono il diritto di utilizzo in esclusiva di una parte delle infrastrutture dello scalo, ed altresì la possibilità di rinnovo, a fronte di specifici impegni ad investire in nuove infrastrutture o sovrastrutture portuali;
- contratti di *leasing* operativo affiancato ad un apposito accordo operativo, secondo uno schema simile a quello concessorio, nel qual, tuttavia, al terminalista non sono imposti specifici impegni in termini di investimento;
- contratti di *management* mediante i quali si trasferisce in capo all'operatore la responsabilità di gestire, coniugando efficientemente capitale e lavoro, l'infrastruttura assegnata, erogando servizi in nome e per conto dell'ente portuale;
- contratti di servizio che assegnano al settore privato il compito di fornire differenti tipologie di servizio in *outsourcing*;
- contratti di *leasing* aventi ad oggetto la fornitura delle sovrastrutture e degli equipaggiamenti di banchina.

Tra quelle sopra annoverate, le forme contrattuali maggiormente diffuse nei porti europei sono il *leasing* operativo e le concessioni c.d. di sfruttamento, le quali, come si è visto, implicano anche

l'esplicito impegno del concessionario ad effettuare investimenti infrastrutturali⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ In Italia, le recenti modifiche apportate al testo della Legge Merloni hanno introdotto la possibilità per un imprenditore privato, ma altresì pubblico come avvenuto nel porto di Savona, di realizzare opere pubbliche secondo schemi di *project financing*, mediante forme contrattuali del tipo *Build Operate and Transfer* (BOT) e *Build Own Operate and Transfer* (BOOT).

Capitolo II

L'ORDINAMENTO PORTUALE ITALIANO: DALLA RIFORMA DEL 1994 ALLE ATTUALI PROSPETTIVE DI MODIFICA

1. La riforma dell'ordinamento portuale italiano. La riforma dell'ordinamento portuale italiano, attuata mediante la Legge 28 gennaio 1994, n. 84⁽¹⁾, e sue successive modifiche ed integrazioni, ha prodotto sostanziali novità nel modello istituzionale di gestione dei porti.

Sono state istituite le Autorità portuali – le quali hanno sostituito i precedenti Enti portuali e le c.d. Aziende dei Mezzi Meccanici e dei Magazzini Generali – nei porti di maggiore rilevanza a livello nazionale; è stato introdotto un regime di concorrenza nella fornitura delle operazioni portuali, attualmente espletate da imprese private concessionarie o titolari di autorizzazione; è stata, altresì, riconosciuta la libertà di fissazione delle tariffe per le operazioni

⁽¹⁾ Legge 28 gennaio 1994, n. 84, *Riordino della legislazione in materia portuale*, pubblicata in Suppl. Ord. alla G.U. 4 febbraio 1994, n. 28, successivamente modificata ed integrata dalla: a) Legge 23 dicembre 1996, n. 647, *Conversione in legge con modificazioni, del D.L. 21 ottobre 1996, n. 535, recante disposizioni urgenti per i settori portuale, marittimo, cantieristico ed amatoriale, nonché interventi per assicurare taluni collegamenti aerei* (in G.U. 23 dicembre 1996, n. 300); b) Legge 27 febbraio 1998, n. 30, *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 30 dicembre 1997, n. 457, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo del settore dei trasporti e l'incremento dell'occupazione* (in G.U. 28 febbraio 1998, n. 49); c) Legge 7 dicembre 1999, n. 472, *Interventi nel settore dei trasporti* (in Suppl. Ord. n. 220 /L alla G.U. 16 dicembre 1999, n. 294); d) Legge 30 giugno 2000, n. 186, *Modifiche alla Legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di operazioni portuali e di fornitura del lavoro portuale temporaneo* (in G.U. 7 luglio 2000, n. 157).

portuali, fatto salvo il vincolo della pubblicità; è stata, infine, abolita la riserva di lavoro portuale.

E' avvenuta, pertanto, una separazione tra, da una parte, indirizzo, programmazione e controllo delle operazioni portuali e, dall'altra, svolgimento delle stesse in forma di attività imprenditoriale.

Le Autorità portuali, laddove istituite, sono dunque divenute l'organo della Pubblica Amministrazione delegato ad amministrare i porti, mentre le imprese private vengono autorizzate a svolgere le operazioni di carico, scarico, trasbordo, movimentazione e deposito delle merci ed, inoltre, possono ottenere la concessione di aree e banchine per lo svolgimento delle suddette operazioni portuali.

Tale assetto appare pienamente in linea con il principio, delineato nel precedente capitolo, di separazione, da una parte, delle funzioni di regolazione e, dall'altra, dal concreto svolgimento delle attività di impresa.

Il Legislatore italiano della riforma sembra, in tal senso, aver adottato la scelta di mutuare il più volte citato modello del *Landlord Port Authority*, abbandonando – come si approfondirà nel prosieguo della trattazione – quello del *Comprehensive Port Authority*, che aveva visto la propria concretizzazione nell'organizzazione degli Enti portuali *ante* riforma.

Ad un ente di gestione caratterizzato dalla contestuale attribuzione di poteri regolamentari ed imprenditoriale si è, difatti, sostituito un nuovo organismo, a cui sono demandati i compiti di generale amministrazione del porto, mentre l'erogazione dei servizi portuali è, come già detto, di competenza del settore privato.

Se prima della riforma dell'ordinamento portuale italiano la Pubblica Amministrazione, mediante gli Enti portuali, era la sola titolare della gestione del porto – sia nella sua dimensione “statica” di bene demaniale, che in quella “dinamica”, quale centro di attività imprenditoriali – oggi l'Autorità portuale sovrintende esclusivamente all'esercizio delle funzioni di pianificazione dello

spazio portuale, di programmazione delle attività da svolgere in tale ambito, di regolazione dei relativi servizi, nonché di vigilanza e controllo sugli stessi, occupandosi direttamente della prima delle suddette dimensioni e solo indirettamente della seconda, la quale, come ampiamente sopra esposto, compete precipuamente agli operatori portuali.

Le soluzioni della legge di riforma sopra descritte appaiono, dunque, essere orientate al raggiungimento di un equilibrio tra la soddisfazione delle esigenze di natura economica ed il perseguimento delle finalità pubblicistiche inevitabilmente legate alla dimensione portuale. Esse, pertanto, risultano coerenti anche con le recenti proposte formulate in sede comunitaria. Infatti, il nuovo impianto normativo pare idoneo a valorizzare le capacità degli imprenditori portuali, in quanto tende a stimolarne l'efficienza, giovandosi al riguardo della presenza di un mercato effettivamente concorrenziale, senza tuttavia ridurre l'importanza dell'attività istituzionale di promozione, regolazione e controllo svolta dalle Autorità portuali.

Il sistema di gestione e organizzazione, delineato dalla normativa italiana ha, pertanto, effettivamente incrementato l'efficienza dei porti italiani, adottando soluzioni che si sono rivelate in definitiva coerenti con i criteri ispiratori della politica comunitaria dei trasporti e del settore portuale, di cui, proprio con riguardo alle competenze delle Autorità portuali, ha addirittura anticipato contenuti.

Un particolare aspetto, tuttavia, ha creato alcune difficoltà applicative: si tratta del non adeguato coordinamento delle disposizioni della Legge n. 84/1994 con le norme del Codice della Navigazione di cui non ha previsto l'abrogazione (si veda in proposito l'art. 27 della medesima). Tale circostanza ha, in passato, creato notevoli incertezze e difficoltà applicative – oggi, peraltro, largamente superate – soprattutto con riferimento alla

ripartizione di alcune competenze fra Autorità portuali e Autorità marittime. La legge di riforma si limita, infatti, a prevedere che l'attività di gestione del porto, svolta dalle Autorità portuali, debba coordinarsi con quella dell'Autorità marittima, alla quale spettano essenzialmente compiti di sicurezza e polizia.

Pare, altresì, opportuno specificare in questa sede che le Autorità marittime sono tuttora competenti dell'integrale amministrazione del porto nei casi in cui non sia stata istituita un'Autorità portuale. Infine, un ulteriore profilo innovativo introdotto dalla Legge n. 84/1994, non richiamato in precedenza, consiste nella classificazione dei porti, per cui tutti i porti, esclusi quelli destinati a fini militari o di sicurezza, risultano valorizzati soprattutto nella loro dimensione dinamica, quali centri di attività economiche e commerciali e luogo di transito delle merci, in coerenza con le esigenze di mercato.

Conclusivamente sembra, inoltre, appropriato anticipare che allo Stato, anche in seguito alla riforma dell'ordinamento portuale, restano attribuiti in via diretta compiti fondamentali in relazione allo sviluppo ed alla promozione degli scali marittimi.

Gli oneri relativi alla realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione (costruzione di canali marittimi, dighe di difesa, darsene, bacini, banchine attrezzate, escavazione e approfondimento dei fondali), previsti dagli strumenti di pianificazione, competono, difatti, in primo luogo all'Amministrazione centrale, fatta salva la possibilità per le Regioni, i Comuni o le Autorità portuali di intervenire direttamente con proprie risorse.

2. L'introduzione di un nuovo modello di gestione dei porti italiani. La disciplina italiana dei porti che ha preceduto l'attuale normativa era costituita dalle disposizioni del Codice

delle Navigazione e del Regolamento per la navigazione marittima, ma soprattutto da leggi speciali, che disciplinavano gli enti preposti alla gestione dei principali porti.

Si trattava di enti pubblici economici – definiti tali dalle rispettive leggi istitutive o qualificati in questi termini dalla giurisprudenza – che svolgevano le tipiche funzioni amministrative delle autorità preposte alla gestione dei beni demaniali e esercitavano al contempo attività di impresa.

L'assetto organizzativo degli enti portuali prevedeva un Presidente, il quale era a capo del Consiglio di Amministrazione, rappresentante degli interessi centrali e locali, e da un Comitato Direttivo, che esercitava funzioni deliberative, in via esclusiva o congiuntamente al Consiglio di Amministrazione. Ogni Ente portuale prevedeva, inoltre, la presenza di Revisori dei conti, che esercitavano funzioni di controllo.

In alcuni scali esistevano, invece, le c.d. Aziende dei Mezzi Meccanici e dei Magazzini generali⁽²⁾ a cui erano affidate la gestione e la manutenzione dei mezzi meccanici di carico e scarico delle merci, l'espletamento dei relativi servizi, nonché la gestione dei beni immobili e delle pertinenze di proprietà dello Stato, funzionalmente destinati al servizio dei traffici marittimi.

A partire dagli anni '80 il sistema di gestione così delineato ha iniziato a manifestare le proprie criticità: in particolare, gli effetti negativi derivanti dalla frammentarietà della disciplina, spesso diversa da porto a porto, e la commistione di poteri regolamentari e imprenditoriali in capo ai suddetti enti, rendevano i nostri porti scarsamente competitivi. Questi fattori, unitamente alla profonda evoluzione del trasporto marittimo conseguente alla diffusione di

⁽²⁾ Istituite con Legge 9 ottobre 1967, n. 961, di "Istituzione delle Aziende dei Mezzi Meccanici e dei Magazzini generali nei porti di Ancona, Cagliari, Livorno, La Spezia, Messina, Savona" in G.U., 30 ottobre 1967, n. 272.

navi ro-ro e di navi porta-*container*⁽³⁾, hanno costituito la spinta per un adeguamento della disciplina portuale alle mutate esigenze di mercato e per il riconoscimento di maggiori spazi di azione agli operatori privati, con conseguente rilancio degli scali italiani attraverso una più efficiente gestione delle strutture e degli impianti portuali.

Nel corso degli stessi anni, pertanto, si è avvertita l'esigenza di modificare l'impostazione adottata dal Legislatore del Codice della Navigazione e nelle leggi istitutive degli Enti portuali. Tanto che nelle more della adozione della Legge di riforma portuale, già in occasione del Piano Generale dei Trasporti del 1986, era stato individuato nella separazione tra il momento di amministrazione del porto e quello operativo di esercizio delle attività produttive lo strumento necessario per garantire maggiore efficienza ai porti italiani. Peraltro, il passaggio decisivo verso una integrale riforma del regime giuridico dei porti italiani, è stato compiuto con l'adozione della ormai ben nota Legge n. 84/1994, che ha avuto negli anni alcuni assestamenti, anche importanti, e che promette – e per certi versi richiede – ulteriori evoluzioni nel prossimo futuro. Tale legge di riforma, infatti, costituisce l'intervento normativo di maggior rilievo degli ultimi decenni, da un lato, in quanto per la prima volta si disciplina unitariamente e in modo coordinato: sia il momento di “governo” delle aree portuali, ossia l'esercizio delle funzioni finalizzate ad assicurare l'ordinato svolgimento delle attività all'interno dell'area portuale; sia il momento “imprenditoriale” della produzione dei servizi; sia, infine, il momento della “pianificazione territoriale”.

Dall'altro lato, sulla base degli obiettivi dichiarati dalla legge di riforma stessa, ci si è sforzati di realizzare un effettivo

(³) Innovazione epocale nell'economia marittima, la quale ha determinato la trasformazione dei porti da luogo di lavorazione delle merci a luogo di solo transito delle medesime.

coordinamento dell'attività portuale con quanto previsto nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, al fine di considerare tutte le modalità di trasporto ed i relativi nodi logistici come un sistema integrato.

In breve, secondo quanto già indicato nella sua norma di apertura, la Legge n. 84/1994 si propone di disciplinare in una logica di sistema rispetto alle altre modalità di trasporto – attraverso gli strumenti in essa previsti (in particolare il Piano Regolatore Portuale ed il Piano Operativo Triennale⁽⁴⁾) – l'attività di amministrazione dei porti e quella di gestione delle attività portuali.

La novità di maggior rilievo introdotta con la legge di riforma, come già accennato, è la definitiva affermazione nel settore portuale del principio di origine comunitaria che prevede la separazione tra i compiti di amministrazione del porto, che vengono affidati in via esclusiva alle Autorità portuali⁽⁵⁾ ed i

⁽⁴⁾ L'art. 5 della Legge n. 84/1994 assegna al Comitato Portuale, organo dell'Autorità portuale, il compito di adottare il cosiddetto "Piano Regolatore Portuale" previa intesa con il Comune o i Comuni interessati. Tale piano ha l'obiettivo di delimitare e disegnare l'ambito e l'assetto complessivo del porto, comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie. In conformità con il Piano Regolatore Portuale è redatto un Piano Operativo Triennale che, approvato sempre dal comitato portuale e soggetto a revisione annuale, concerne le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati. Si cfr. in argomento ROMAGNOLI A., *Il piano regolatore portuale*, in *Dir. Mar.*, 2003, fasc. 1, pp. 61-88 ed, in generale, sul tema dell'istituzione delle Autorità portuali, ROMAGNOLI A., *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna, 2003, Libreria Bonomo Editore.

⁽⁵⁾ In particolare, secondo quanto previsto dall'art. 6 della L. n. 84/94, l'Autorità portuale esercita tre diverse tipologie di competenze: a) compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle attività economiche che si svolgono in ambito portuale (operazioni portuali, attività commerciali ed industriali); b) *compiti di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni del porto*; c) affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura dei c.d. servizi di interesse generale (illuminazione, pulizia, raccolta rifiuti, servizio idrico, manutenzione e riparazioni) i quali sono elencati in due decreti del 1994 e 1996.

compiti di erogazione dei servizi e delle operazioni portuali, riservati a soggetti privati.

A tal fine, gli enti portuali precedentemente esistenti sono stati sostituiti, ai sensi della Legge n. 84/1994, da Autorità portuali, enti di diritto pubblico, dotati di autonomia finanziaria e di bilancio, assoggettate al potere di vigilanza del governo, segnatamente del Ministero delle Infrastrutture dei Trasporti, alle quali sono tendenzialmente devolute funzioni di gestione del territorio e di amministrazione del porto per il proseguimento di attività pubblicistiche. Progressivamente alle Autorità portuali originariamente previste dalla legge di riforma ne sono state aggiunte altre nei porti caratterizzati da un significativo volume di traffici; attualmente le Autorità portuali italiane risultano essere 25⁽⁶⁾.

Negli altri porti, invece, le funzioni che la Legge n. 84/1994 attribuisce alle Autorità portuali restano affidate, come, in passato, alle Autorità marittime, organi periferici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Le Autorità portuali sono quindi enti aventi personalità giuridica, che, secondo l'impianto della legge suddetta, conservano unicamente poteri di programmazione, indirizzo e controllo⁽⁷⁾,

⁽⁶⁾ Segnatamente nei porti italiani in cui si registrava un livello di traffico superiore a 3 milioni di tonnellate annue al netto delle rinfuse liquide oppure la movimentazione di almeno 200.000 TEU.

Attualmente risultano istituite le seguenti Autorità portuali: in Liguria, Genova, Savona e La Spezia; in Toscana, Marina di Carrara, Livorno e Piombino; in Lazio, Civitavecchia; in Campania, Napoli e Salerno; in Calabria, Gioia Tauro; in Sicilia, Palermo, Messina, Catania, Augusta e Trapani; in Sardegna, Cagliari e Olbia; in Puglia, Taranto, Brindisi, Manfredonia e Bari; nelle Marche, Ancona; in Emilia-Romagna, Ravenna; in Veneto, Venezia, in Friuli Venezia Giulia, Trieste.

⁽⁷⁾ In realtà, l'esercizio di attività ulteriori rispetto a quelle di pianificazione e programmazione non viene escluso *tout court* per quanto, tuttavia, risulti limitato ad attività "accessorie o strumentali" rispetto a quelle istituzionali. Ferma l'assoluta preclusione di svolgere direttamente, o per il tramite di partecipazioni azionarie, attività dirette all'erogazione di operazioni e servizi portuali oppure attività strettamente connesse alle prime, l'art. 6.6 della Legge n. 84/94, così come modificato

perdendo, invece, la possibilità di partecipare direttamente o indirettamente alla gestione delle operazioni portuali o di altre attività ad esse connesse.

Queste ultime attività, infatti, possono essere svolte soltanto da imprese private, in virtù di apposite autorizzazioni rilasciate dall'Autorità portuale (ex art. 16), sulla base di valutazioni relative ai loro requisiti organizzativi e tecnici, alla loro capacità finanziaria ed alla loro professionalità⁽⁸⁾. Pare, tuttavia, opportuno ricordare che, in alcuni casi, il possesso di una autorizzazione all'esercizio delle operazioni portuali si accompagna anche ad una concessione demaniale, ossia al diritto di disporre in modo esclusivo di aree e banchine situate nell'area portuale, per lo svolgimento delle operazioni portuali e di quelle ad esse accessorie (ex art. 18)⁽⁹⁾.

Le imprese autorizzate o quelle che sono titolari di una concessione sono quindi le sole a poter svolgere le attività di carico, scarico, trasbordo, deposito, movimentazione delle merci, oppure parte delle medesime. Hanno, inoltre, facoltà di stabilire discrezionalmente l'ammontare delle tariffe portuali, fatto salvo

dall'art. 8 bis del D.L. n. 457 del 1997, prevede che: “...le Autorità portuali possono costituire ovvero partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati alle (...) medesime, anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche”.

⁽⁸⁾ L'art. 16 della Legge n. 84/94 dispone, infatti, che l'esercizio delle operazioni portuali sia subordinato ad autorizzazione. Ai fini del rilascio di suddetta autorizzazione, l'Autorità portuale determina:

- a) i requisiti che gli operatori devono possedere;
- b) i criteri, le modalità e i termini del rilascio;
- c) i parametri per determinare il *quantum* della cauzione richiesta all'operatore per il concreto avvio dell'attività autorizzata;
- d) i criteri per il rilascio di eventuali autorizzazioni speciali.

⁽⁹⁾ L'impresa autorizzata che ottiene altresì una concessione demaniale, provvedimento che le conferisce il diritto di utilizzo esclusivo di una determinata banchina od area del porto per l'espletamento delle operazioni portuali, assume le vesti dell'operatore terminalista, o più comunemente, *terminal operator*.

l'obbligo di renderle note all'Autorità portuale, e su di esse grava il divieto di operare discriminazioni nel trattamento dell'utenza. Inoltre, in attuazione delle indicazioni fornite dalla Corte di Giustizia della Comunità Europea in materia di libera circolazione dei lavoratori in occasione della famosa causa "*Siderurgica Gabrielli*"⁽¹⁰⁾, la legge di riforma prevede la soppressione della riserva di lavoro portuale e la possibilità di trasformazione delle compagnie dei lavoratori portuali in società di diritto privato, abilitate all'esercizio delle operazioni portuali; in tal caso, peraltro, dovranno operare secondo gli stessi criteri ed in regime di concorrenza con le altre imprese autorizzate allo svolgimento delle operazioni portuali, ai sensi degli articoli 16 e 18 della Legge n. 84/1994⁽¹¹⁾.

L'apertura concorrenziale realizzata da questa legge con riferimento alle operazioni portuali non ha comunque coinvolto alcuni servizi, tra i quali, ad esempio, i c.d. servizi tecnico-nautici, ossia i servizi ancillari alla navigazione, resi nell'interesse delle navi in occasione del loro arrivo nel porto o della loro partenza, in quanto finalizzati al conseguimento di interessi pubblici ed in particolare al mantenimento della sicurezza negli spazi marittimi portuali. Tanto che, a quest'ultimo riguardo la Legge n. 84/94, codificando, anche in virtù delle sue successive integrazioni, gli esiti a cui è giunta la giurisprudenza italiana e comunitaria, espressamente definisce i servizi tecnico-nautici in virtù dell'accennato specifico ruolo loro assegnato nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale, quali servizi di interesse generale ed ammette che siano erogati secondo un modello organizzativo tale da escluderli da un regime concorrenziale, in

⁽¹⁰⁾ Corte di Giustizia CE 10 dicembre 1991, causa C- 179/90, *Siderurgica Gabrielli c. Mercati Convenzionali Porto di Genova*, in *Racc.*, 1991, p. I-5883 e ss.

⁽¹¹⁾ Le compagnie portuali, infatti, sono state trasformate in imprese di diritto privato e l'art. 110 cod. nav. , norma che ne prevedeva l'istituzione, abrogato.

quanto funzionali al perseguimento dell'interesse pubblico al quale sono destinati.

3. Le Autorità portuali: profili strutturali e funzionali.

3.1 La struttura istituzionale.

3.1.1 Il Presidente dell'Autorità portuale: procedura di nomina. L'art. 7 della Legge n. 84/1994 annovera tra gli organi dell'Autorità portuale, rispettivamente: il Presidente, il Comitato Portuale, il Segretario Generale ed il Collegio dei Revisori dei Conti.

Il Presidente dell'Autorità portuale, al di là delle funzioni di rappresentanza nei rapporti "esterni" dell'Autorità medesima, è un organo essenzialmente tecnico.

L'art. 8 della Legge n. 84/1994, infatti, prevede che la nomina del Presidente debba necessariamente avvenire tra "*esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuali*".

Con specifico riferimento al procedimento di nomina, l'art. 8 prevede che Comune, Provincia e Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura individuino ciascuno un candidato, formando così una terna da sottoporre al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Nell'ambito della terna indicata, il Ministero, previa intesa con la Regione interessata, provvede con decreto alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale.

Appare, dunque, evidente come tale carica, *in primis* nelle intenzioni del Legislatore del 1994, debba essere ricoperta da un soggetto sul quale convergono, simultaneamente, le preferenze di poteri locali, Regione e Stato.

La sussistenza dei requisiti tecnici e di professionalità è in ogni caso un presupposto fondamentale per la nomina a Presidente dell’Autorità portuale. La verifica circa tali requisiti avviene in due momenti successivi: in primo luogo, nel momento di individuazione dei candidati ad opera dei poteri locali (Comune, Provincia e C.C.I.A.A.) ed, in secondo luogo, nel momento dell’investitura, ad opera del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dalla Regione interessata. Del resto, la circostanza che Ministro e Regione dispongano di un autonomo e ulteriore potere di controllo circa la sussistenza dei requisiti in capo al candidato alla presidenza trova conferma nella norma di cui all’ultima parte dell’art. 8.1 della Legge n. 84/1994, secondo cui, nel caso in cui i poteri locali non indichino i nomi dei possibili candidati nei termini previsti, il Ministro, sempre previa intesa con la Regione, provvede alla nomina del Presidente *“comunque tra personalità che risultano esperte e di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell’economia dei trasporti e portuale”*.

Individuati in positivo i requisiti di professionalità e di esperienza che il Presidente dell’Autorità portuale deve possedere, la Legge n. 84/1994 omette invece di indicare specifiche ipotesi di incompatibilità per l’incarico di Presidente⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ In proposito, il Consiglio di Stato – chiamato a pronunciarsi in via consultiva sulla nomina a Presidente dell’Autorità portuale di un armatore che rivestiva la carica di presidente della Confederazione italiana armatori (Confitarma) – ha precisato che, in ossequio ai principi di imparzialità e di indipendenza cui deve informarsi l’attività della Pubblica Amministrazione, così come previsto dall’art. 97 Cost., sussiste una situazione di incompatibilità quando, sulla base di un accertamento della situazione di fatto, sia ravvisabile un conflitto di interessi, che, da un lato deve riguardare un contrasto tra la posizione del singolo in quanto preposto o investito e la funzione specifica che gli viene commessa e, dall’altro, non deve essere necessariamente in

La procedura di nomina stabilita dalla Legge n. 84/1994 si è rivelata alquanto problematica in sede di applicazione proprio con riferimento al difficile coordinamento tra i diversi poteri coinvolti. Si è, infatti, verificato che gli organi locali, invece di sottoporre al Ministro e al Presidente della Giunta regionale una terna di nominativi, talora indicassero un unico nominativo, limitando così il potere discrezionale del Ministro. Tale prassi è stata, tuttavia, fermamente censurata dalla giurisprudenza amministrativa, che ha escluso il potere degli enti locali di vincolare il Presidente della Giunta regionale e il Ministro rispetto ad un unico candidato⁽¹³⁾. In proposito, sebbene alcuni ritengano che il Ministro sia in qualche modo tenuto a nominare uno dei candidati indicati da Comune, Provincia e C.C.I.A.A., alla luce del dato normativo (art. 8.1 Legge n. 84/1994) pare in verità più corretto affermare che il Ministro possa respingere tale candidatura, fatta salva la necessità

atto, essendo sufficiente la potenzialità dello stesso, propria dell'immanenza di una situazione che può evolvere in contrasto. Applicando tale principio, il Consiglio di Stato ha quindi concluso che *"nominando un armatore (ma considerazioni analoghe possono svolgersi per gli appartenenti alle diverse categorie chiamate a comporre (...) il comitato portuale) si porrebbe ad una sovrapposizione degli interessi di una categoria imprenditoriale sulle altre e si finirebbe per alterare il delicato equilibrio raggiunto in sede normativa per consentire la coerenza delle scelte del comitato portuale alle istanze di tutela e di equo temperamento degli interessi coinvolti"* (si cfr. Consiglio di Stato, parere del 18 febbraio 2004, in *Foro.It.*, 2004, III, p. 386 ss.

⁽¹³⁾ Segnatamente, un'ordinanza del 22 giugno 2005 del TAR Puglia – Sez. di Lecce, *Gennarini c. Comune di Taranto* (non pubblicata) ha sospeso il decreto di nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Taranto sulla base dell'assunto che un unico candidato, espresso da Comune, Provincia e C.C.I.A.A. locali, non fosse idoneo a rappresentare la terna prescritta dall'art. 8 della Legge n. 84/94, essendo la pluralità di nominativi requisito indispensabile al fine di consentire il legittimo potere di scelta del Ministro e del Presidente della Giunta competenti alla nomina. Sulla illegittimità del medesimo decreto di nomina il Consiglio di Stato, confermando la pronuncia del TAR Puglia, ha avuto occasione di precisare che *"la preventiva convergenza degli enti locali su di un unico nominativo si risolve in un'espropriazione del potere decisionale del Ministero e della Regione, in guisa da sovvertire lo spettro delle competenze ed il connesso iter procedurale fissati dalla legge"* (ordinanza 25 luglio 2005, *Caramia c. Comune di Taranto*, non pubblicata).

di fornire al riguardo adeguata motivazione del non gradimento, la quale, peraltro, non pare necessariamente dover essere collegata alla mancanza di requisiti tecnico-professionali.

Del resto, la lettura secondo cui il Ministro possa respingere tale candidatura discrezionalmente, senza essere vincolato alle indicazioni formulate dagli enti locali, trova conforto, anzitutto, nelle disposizione secondo cui, laddove la designazione della terna non pervenga nei tempi previsti, Ministro e Presidente della Giunta regionale hanno facoltà di nominare il Presidente dell'Autorità portuale in autonomia (ultima parte dell'art. 8.1).

La Corte Costituzionale, sulla scorta della presentazione, da parte della Regione Toscana, di un ricorso per conflitto di attribuzione, ha avuto modo di precisare con la recente sentenza n. 339/2005⁽¹⁴⁾ che, nel caso in cui il mandato presidenziale sia effettivamente scaduto e non sia stata effettuata, nei tempi previsti, la designazione della terna, deve ritenersi legittima la nomina, da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di un Commissario proprio *“onde assicurare il soddisfacimento delle esigenze di continuità dell'azione amministrativa ed impedire stasi connesse alla decadenza degli organi ordinari”*.

La stessa Corte, nell'evidente volontà di imporre il dialogo e la cooperazione fra i diversi livelli di potere interessati, ha,

⁽¹⁴⁾ Corte Cost. 27 luglio 2005, n. 339. La sentenza in parola evidenzia come principio cardine dei rapporti tra Stato e Regione, a seguito della riforma della seconda parte del Titolo V della Costituzione, sia la “leale collaborazione” tra Istituzioni. *“L'intesa [diviene], dunque procedimento intermedio e strumentale all'adozione dell'atto deliberativo, il quale (omissis) rappresenta il frutto di una necessaria compartecipazione fra gli enti ed organi tra i quali l'intesa stessa deve svilupparsi, anche – ove occorra – attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo.”* Per alcune interessanti considerazioni in argomento si cfr. PROVINCIALI M., *Ruolo e funzioni delle Autorità portuali*, in “Seminari del Master in Diritto ed Economia dei Trasporti e della Logistica e del Dottorato di Ricerca in Diritto dei Trasporti Europeo”, Collana diretta da Stefano Zunarelli, Volume n. 13, AA.VV., *La riforma dell'ordinamento portuale italiano*, Bologna, 2006, Libreria Bonomo Editrice, pp. 43-57.

comunque, espressamente dichiarato costituzionalmente illegittima la nomina del nuovo Presidente dell’Autorità portuale di Livorno da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, senza che sia stata raggiunta una previa intesa con la Regione, allorché non siano state sperimentate *“in termini di leale collaborazione reiterate trattative volte a raggiungere l’intesa; e che questa non sia stata conseguita, malgrado la più ampia disponibilità che tutti gli enti ed organismi coinvolti sono chiamati non soltanto a manifestare, ma anche a perseguire in concreto”*.

Emerge, infatti, che l’annullamento del provvedimento unilaterale del Ministro e, dunque, della nomina in esso contenuta, non discende dall’illegittimità in sé della designazione del commissario *ad temporem*, quanto dal mancato avvio, in precedenza ed a posteriori rispetto al decreto, di effettive trattative con la Regione al fine del raggiungimento della necessaria intesa. Nell’articolata motivazione della citata pronuncia viene, in merito, puntualizzato, come sopra richiamato, che l’atto di commissariamento – il quale deriva dall’esercizio dei poteri conferiti al Ministro competente per assicurare la continuità dell’azione amministrativa – *“...presuppone l’avvio e lo sviluppo – in termini di leale cooperazione – di reiterate trattative volte a raggiungere l’intesa...”* nonché la loro prosecuzione anche dopo il commissariamento medesimo.

In merito alle modalità attraverso le quali Ministero e Regione possono raggiungere l’intesa, importanti indicazioni si possono ricavare anche dalla precedente sentenza della Corte Costituzionale n. 303/2003⁽¹⁵⁾, in occasione della quale il Giudice

⁽¹⁵⁾ Corte Costituzionale, sentenza 25 settembre - 1 ottobre 2003, n. 303, paradigmatica pronuncia sulla c.d. “Legge Obiettivo”, in *Dir. Mar.*, 2004, p. 955 e ss. Pare opportuno tratteggiare brevemente alcune importanti considerazioni contenute nella motivazione della pronuncia richiamata, le quali hanno un particolare rilievo per quanto concerne l’attuale estensione della potestà normativa statale in materia di trasporti. Infatti, a seguito dell’inserimento – operato, come noto, dalla legge

costituzionale n. 3 del 2001 – della materia dei porti tra quelle a legislazione concorrente ex art. 117 Cost., III comma, si è aperto un acceso dibattito circa la necessità di un esercizio unitario della funzione legislativa in un settore di importanza strategica nazionale come lo è quest’ultimo. Ad una lettura pedissequa dell’art. 117 Cost., secondo la quale l’attività unificante dello Stato sarebbe limitata alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, il Giudice di legittimità, con la sentenza in parola, ne sostituisce una improntata al principio della c.d. “ sussidiarietà procedimentalizzata”. Ovvero, così come le funzioni amministrative – generalmente affidate ai Comuni – sulla base dell’applicazione del principio contenuto nell’art. 118 Cost., possono essere allocate ad un livello di governo differente, laddove ciò sia necessario a garantire un esercizio unitario, così può avvenire, a parere della Corte, per quanto concerne la funzione legislativa. La Consulta, in particolare, pone in evidenza come la necessità dell’esercizio unitario di una funzione (amministrativa o legislativa) trovi giustificazione, non tanto nel generale concetto di interesse nazionale, quanto all’esito di un’apposita valutazione dalla quale emerga l’esigenza di sussidiarietà. Presupposto della legittimità di un tale esercizio unitario è, inoltre, la leale collaborazione tra soggetto pubblico competente e soggetto che, in concreto, esercita la funzione. In particolare, deve risultare: a) che l’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata; b) che non sia irragionevole; c) che sia garantita l’intesa con la Regione interessata. Sulla scorta delle considerazioni della Corte sopra esposte, il Consiglio di Stato, nel parere n. 5014 del 15 dicembre 2003 relativo allo schema di DPR recante “Regolamento di organizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti”, ha ritenuto coerente un’organizzazione del Ministero che ne enfatizzi il ruolo, a livello nazionale, di coordinamento e propulsione dell’intermodalità dei trasporti, anche con riferimento alle grandi reti infrastrutturali.

PROVINCIALI M., *op. ult. cit.*, pp. 50-51, sostiene, in particolare, che in materia di porti siano soddisfatte le condizioni, elencate dal Giudice di legittimità, per l’esercizio da parte dello Stato delle inerenti funzioni normative. Innanzitutto, per quanto concerne, il requisito della proporzionalità, la dimensione internazionale dei traffici marittimi che interessano la maggior parte dei porti italiani, la valenza transfrontaliera, l’inserimento nelle reti europee di trasporto e il volume di investimenti necessari a garantire un’adeguata infrastrutturazione degli stessi, sono elementi che fanno apparire inadeguata la mera dimensione regionale per la risoluzione delle problematiche di tale settore. Ne consegue, dunque, la ragionevolezza dell’esercizio unitario a livello nazionale della potestà normativa in materia portuale. Infine, appare altresì rispettata la condizione della leale collaborazione e del coinvolgimento delle Regioni interessate in forza dello stesso impianto dell’attuale legge di riforma dell’ordinamento portuale, la quale prevede l’intesa quale elemento fondante dell’organizzazione e del funzionamento portuali (esemplificativamente: all’atto della istituzione dell’Autorità portuale, della nomina del Presidente, per quanto concerne la partecipazione al Comitato Portuale, ecc.).

In senso conforme alla citata sentenza n. 303/2003 si richiama, inoltre, Corte Cost. 24 giugno 2005 n. 242, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2005, p. 97 ss.

di legittimità ha affrontato il problema dell'esercizio di competenze concorrenti fra Stato e Regioni se pur in generale, riferendosi alla materia delle infrastrutture e dei trasporti. In tale sentenza, infatti, si è chiaramente affermato che in tutti i casi in cui è prevista un'intesa, essa deve essere considerata quale strumento attraverso il quale si soddisfa l'esigenza di esercizio unitario di competenze concorrenti, nel rispetto del principio di leale collaborazione, oltretutto del principio di sussidiarietà⁽¹⁶⁾. Si è, altresì, precisato al riguardo che *“rispondono al principio di sussidiarietà e alla istanza unitaria che lo sorregge e sono informate al principio di leale collaborazione”* le eventuali procedure di superamento del dissenso che, peraltro, possono operare ed essere attivate solamente se i soggetti pubblici, tra i quali è prevista l'intesa, abbiano avuto la possibilità di rappresentare il proprio punto di vista e di motivare la loro posizione. Inoltre, con specifico riferimento al coinvolgimento delle Regioni per il raggiungimento dell'intesa, nella sopra citata sentenza, la Corte ha precisato che deve trattarsi di un coinvolgimento sostanziale, *“poiché l'esigenza di servizio unitario (...) può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”*.

In attuazione dei principi sanciti dalla Corte Costituzionale, si può, quindi, affermare in estrema sintesi che l'intesa tra Ministero e Regione per la nomina del Presidente dell'Autorità portuale deve costituire l'esito di un procedimento concertato e di un coordinamento tra i due soggetti, ispirato al principio di leale collaborazione, che consenta ad entrambe le parti coinvolte di

(16) Previsto dall'art. 5 CE ed introdotto dall'art. 118 Cost, a seguito della riforma del Titolo V.

esprimere e motivare le rispettive posizioni, oltretutto di effettuare un adeguato sforzo al fine di far convergere le proprie posizioni.

In base a questi criteri era stata, d'altronde, integrata la legge di riforma dell'ordinamento portuale ad opera della Legge 27 luglio 2004, n. 186⁽¹⁷⁾. Con riferimento alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale, si era, infatti, puntualizzata la procedura di concertazione tenendo conto, in particolare, delle novità in materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni alla luce dell'intervenuta modifica dell'art. 117 della Costituzione, nell'ambito della complessiva riforma della seconda parte del Titolo V.

In particolare, il novellato art. 8.1-*bis* della Legge n. 84/1994 prevedeva che *“esperite le procedure di cui al comma 1, qualora entro trenta giorni non si [raggiungesse] l'intesa con la Regione interessata, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti indica[sse] il prescelto nell'ambito di una terna formulata a tale fine dal Presidente della Giunta regionale, tenendo conto anche delle indicazioni degli Enti locali e delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura interessati. Ove il Presidente della Giunta regionale non [avesse provveduto] alla indicazione della terna entro trenta giorni dalla richiesta allo scopo indirizzata gli dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, questi [era legittimato] a chiede[re] al Presidente del Consiglio dei Ministri di sottoporre la questione al Consiglio dei Ministri, che provvede[va] con deliberazione motivata”*.

In verità, a seguito dell'introduzione delle modifiche previste con la legge di conversione del c.d. decreto omnibus, la procedura di nomina aveva immediatamente suscitato qualche perplessità con riferimento ai presupposti in presenza dei quali il Ministero poteva

⁽¹⁷⁾ Legge di conversione del c.d. “decreto omnibus” (D.L. 28 maggio 2004, 204, n. 136 recante disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della Pubblica Amministrazione) in Suppl. Ord. N. 131 alla G.U., 28 luglio 2004, n. 175.

legittimamente sottoporre la questione al Consiglio dei Ministri. Tanto che, al fine di rimuoverle, il Consiglio di Stato aveva formulato un parere⁽¹⁸⁾, fornendo al riguardo importanti indicazioni. Si era provveduto, innanzitutto, a chiarire che il Ministro aveva un potere autonomo di designazione e di nomina solo in funzione sostitutiva, e non anche alternativa, rispetto alla designazione effettuata dagli Enti locali. Infatti, una volta che gli Enti locali avessero designato la terna di candidati, il Ministro, unicamente laddove nutrisse perplessità circa l'adeguatezza dei candidati medesimi a ricoprire l'incarico, aveva facoltà di formulare una seconda richiesta agli Enti territoriali e locali, affinché designassero una nuova terna entro un termine all'uopo prefissato per provvedere. Nel caso gli enti indicassero tale nuova terna, la proposta era, inoltre, vincolante per il Ministro che poteva provvedere alla nomina di soltanto uno tra i tre candidati. Nel caso tale seconda terna non fosse indicata, il Ministro, previa intesa con la Regione, poteva scegliere e nominare direttamente il Presidente. Nell'ipotesi in cui la Regione non si trovasse d'accordo, né relativamente alla designazione unilaterale effettuata dal Ministro, né relativamente alla designazione ministeriale nell'ambito della terna, indicata dagli enti locali e, pertanto, non prestasse la necessaria intesa, al Presidente della giunta regionale competeva la potestà di formulare, a sua volta, una terna di candidati nei trenta giorni successivi alla richiesta di designazione formulata dal Ministero. Scaduto inutilmente tale termine, secondo quanto previsto dall'art. 8.1-*bis*, il Ministro poteva sottoporre “*la questione*” al Consiglio dei Ministri.

Al riguardo, l'anzidetto parere del Consiglio di Stato chiariva, innanzitutto, che “*il potere di investire della questione il Consiglio dei Ministri presuppone[va] solo l'ipotesi omissiva, ma non anche quella di dissenso tra Ministro e Regione*”. In altri termini, se il

(18) Consiglio di Stato, parere 2005, n. 89.

Presidente della Giunta regionale designava una terna di candidati, il Ministro non poteva discostarsene. Una simile lettura, secondo il Consiglio di Stato, trovava giustificazione nell'impianto e nelle finalità della novella del 2004, la quale intendeva conferire alla Regione un ruolo decisivo nel procedimento di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, nel rispetto del mutato quadro costituzionale che annovera i porti tra le materie a competenza concorrente.

Dopo aver precisato che l'investitura del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 8.1 *bis*, poteva avvenire solo per mancato esercizio del potere di designazione regionale, il Consiglio di Stato, in ossequio al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, paragrafo, 2 della Costituzione, sottolineava, altresì, l'opportunità che il Consiglio dei Ministri comunicasse preventivamente all'ente regionale il proprio orientamento sulla persona da incaricare, assegnando eventualmente un breve termine per presentare nuove osservazioni o proposte, restando tuttavia inteso che la nomina del Presidente dell'Autorità Portuale restava di competenza del Ministero, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 8.1 della Legge n. 84/1994⁽¹⁹⁾.

Successivamente al parere del Consiglio di Stato, la Corte Costituzionale è stata, a sua volta, chiamata a valutare la legittimità costituzionale delle disposizioni relative alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale (e, dunque, del più volte citato art. 8.1-*bis*), a seguito delle novità introdotte con Legge n. 186/2004.

La Corte Costituzionale non ha esitato ad affermare l'illegittimità del procedimento di nomina del Presidente dell'Autorità portuale,

⁽¹⁹⁾ In ogni caso, il Ministero ha sempre il potere/dovere di sottoporre la nomina al parere delle Camere, secondo quanto previsto dalla Legge n. 14/1978, in materia di controllo parlamentare sulle nomine degli enti pubblici. Il relativo parere, se negativo, potrà, pertanto, motivatamente giustificare il rifiuto della terna proposta dagli enti locali e la richiesta di una nuova terna.

come previsto dal nuovo art. 8.1-*bis* della L. n. 84/994 ed anzi, con specifico riferimento alla scelta di affidare la relativa competenza al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti previa intesa con la Regione, la Corte ha precisato che *“nulla si oppone a che, laddove vi sia un intreccio di interessi locali, regionali, nazionali e internazionali, armonicamente coordinati in un sistema compiuto, possa qualificarsi principio fondamentale della materia anche l’allocazione, ex lege statale, a livello centrale del potere di nomina di chi tali interessi deve coordinare e gestire”*.

Sulla base di tale principio, la Corte Costituzionale, con sentenza 7 ottobre 2005, n. 378, riunendo i giudizi di legittimità, rispettivamente, promossi dallo Stato e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, ha dichiarato incostituzionale l’art. 6, comma 1, del D.L. 28 maggio 2004, n. 136 (il quale aveva inserito nell’art. 8 L. n. 84/94, il comma 1-*bis*) ed, altresì, l’art. 1, comma 2, della relativa Legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186, che faceva salvi gli effetti degli atti compiuti nella vigenza del c.d. decreto *omnibus*⁽²⁰⁾.

In accoglimento dell’istanza formulata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte Costituzionale, con la pronuncia da ultimo richiamata ha, altresì, dichiarato l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 17/2004, che attribuiva sostanzialmente al Presidente della

⁽²⁰⁾ L’art. 1, comma 2, della Legge 27 luglio 2004, n. 186 prevedeva, infatti, che fossero *“fatti salvi gli effetti degli atti compiuti ai sensi dell’art. 8, comma 1-bis , della L. n. 84/94, introdotto dall’art. 6 del D.L. 28 maggio 2004, n. 136, fino alla data di entrata in vigore”* della stessa. La Corte Costituzionale, nella citata sentenza n. 378 del 2005, aveva precisato che l’art. 6 del c.d. decreto *omnibus*, da un lato rompeva, ai danni della Regione, l’equilibrio tra le istanze di vario livello coinvolte nel procedimento di nomina del Presidente dell’Autorità portuale e, dall’altro, degradava l’intesa a *“mero parere non vincolante”*, attribuendo al Ministero, indipendentemente dalle ragioni del mancato raggiungimento dell’intesa, una volta decorsi i trenta giorni, il potere di chiedere al Consiglio dei Ministri (organo di cui il medesimo Ministro fa parte) di procedere alla nomina.

Regione i poteri che l'art. 8.1 della Legge n. 84/1994 conferisce invece al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La pronuncia in parola ha, dunque, proceduto a statuire l'illegittimità costituzionale sia della legge statale che di quella regionale nella misura in cui le stesse prevedevano meccanismi per il superamento del difetto d'intesa con riferimento alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste. Entrambi i predetti meccanismi sono, difatti, stati ritenuti dalla Consulta irrispettosi del principio di codeterminazione e di leale cooperazione tra Stato Regione, principio direttamente rinvenibile nel testo della L. n. 84/94.

L'attuale testo dell'art. 8.1 della Legge n. 84/94 recita, dunque: *“Il Presidente è nominato, previa intesa con la Regione interessata, con decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione, nell'ambito di una terna di esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale designati rispettivamente dalla Provincia, dai Comuni e dalle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, la cui competenza territoriale coincide, in tutto o in parte, con la circoscrizione di cui all'art. 6, comma 7. La terna è comunicata al Ministro (...) tre mesi prima della scadenza del mandato. Il Ministro, con atto motivato, può chiedere di comunicare entro trenta giorni dalla richiesta una seconda terna di candidati nell'ambito della quale effettuare la nomina. Qualora non pervenga nei termini alcuna designazione, il Ministro nomina il Presidente, previa intesa con la Regione interessata, comunque tra personalità che risultano esperte e di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale”*.

Ferme le considerazioni diffusamente esposte in precedenza e senza soffermarsi sulle potenziali criticità che potrebbero discendere dall'individuazione nella prassi dei criteri sulla base

dei quali determinare il candidato designato da più Comuni e/o C.C.I.A.A. competenti – qualora nella circoscrizione portuale ve ne sia una pluralità – appare evidente che l’attuale disposto dell’art. 8.1 non contempla più l’ipotesi che in prima battuta Ministro e Regione non raggiungano un’intesa sul candidato da designare. Salva, infatti, la discrezionalità riconosciuta al Ministro circa l’eventuale rifiuto della prima terna di designati; laddove, nei termini prescritti, gli enti competenti ne formulino una nuova, il Ministro sarà tenuto ad effettuare la nomina d’intesa con la Regione, accordo che dovrà, altresì, sussistere, nel caso in cui, al contrario, la seconda terna non sia presentata, al fine dell’individuazione, quale Presidente dell’Autorità portuale, di un “*esperto di massima e comprovata qualificazione professionale*”.

Parimenti, è dato constatare come l’attuale formulazione dell’art. 8.1 non annovera nemmeno la possibilità residuale di sottoporre la questione della nomina al Consiglio dei Ministri⁽²¹⁾.

Restano, tuttavia, aperte – nonostante le paradigmatiche statuizioni della giurisprudenza di legittimità – le problematiche sottese all’attuazione in concreto di termini e modalità di una tale intesa tra Ministro e Regione, posto che la sussistenza della stessa sembra essere insuperabile in materia di nomina del Presidente dell’Autorità portuale.

Terminata l’analisi delle principali problematiche sottese alla procedura di nomina si dirà che, una volta nominato il Presidente dell’Autorità portuale, questi resta in carica per quattro anni con possibilità di essere rinnovato per un solo mandato⁽²²⁾.

⁽²¹⁾ Si segnala, per completezza, che l’art. 21, comma 1, del D.L. 10 gennaio 2006, n. 4 prevedeva il nuovo inserimento del comma 1-bis nell’art. 8 della Legge n. 84/94. Tale modifica, tuttavia, non è stata confermata dalla relativa legge di conversione (Legge 9 marzo 2006, n. 80).

⁽²²⁾ Così come espressamente previsto dall’art. 8.2 della Legge n. 84/1994. Si segnala, incidentalmente che, la durata del mandato del Presidente dell’Autorità portuale è più breve rispetto a quella dei Presidenti delle c.d. *Authority* indipendenti, quali, ad

In due sole ipotesi, a seguito del provvedimento ministeriale, il Presidente dell'Autorità portuale può essere revocato dall'incarico secondo quanto disposto dall'art. 7.3, Legge n. 84/94.

Si tratta, in particolare, in un caso, della mancata elaborazione ed approvazione del Piano Operativo Triennale (art. 7.3, lett. a)) e, nell'altro, di disavanzo del conto consuntivo (art. 7.3 lett. c). Originariamente la revoca era prevista anche nel caso in cui non fossero stati raggiunti gli obiettivi fissati dal Piano Operativo Triennale, ma tale ipotesi è stata successivamente eliminata, nella prospettiva di conferire maggiore autonomia al Presidente dell'Autorità Portuale nell'esecuzione del proprio mandato.

In caso di revoca del Presidente, il Comitato Portuale, di cui nel prosieguo, viene automaticamente sciolto ed il Ministro provvede contestualmente a nominare un Commissario per un periodo massimo di sei mesi⁽²³⁾. Inoltre, allorché si tratti di revoca per disavanzo del conto consuntivo, il decreto ministeriale con il quale viene nominato il Commissario deve prevedere altresì che quest'ultimo adotti entro sessanta giorni un piano di risanamento, il quale può prevedere oneri aggiuntivi a carico delle merci sbarcate o imbarcate nel porto.

esempio, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato o l'Autorità per le telecomunicazioni.

⁽²³⁾ Soluzione che viene, tra l'altro, adottata anche nel caso in cui non sia possibile, una volta scaduto definitivamente il mandato del precedente, nominare un nuovo Presidente.

3.1.2 Il Presidente dell’Autorità portuale: principali funzioni. Norma di riferimento per comprendere la posizione di centralità che il Presidente assume nella struttura dell’Autorità portuale è l’art. 8 della Legge n. 84/1994 il quale individua in dettaglio le funzioni attribuite al Presidente⁽²⁴⁾, le quali questi dovrà esercitare autonomamente od in attuazione della relativa delibera del Comitato Portuale.

In particolare, nel novero dei poteri esercitabili dal Presidente, in autonomia rispetto agli altri organi dell’Autorità, rientrano:

- a) quelli relativi alla presidenza del Comitato Portuale ed alla convocazione del medesimo⁽²⁵⁾, (art. 8.3 lett. a);
- b) il coordinamento delle attività svolte nel porto dalle Pubbliche Amministrazioni, nonché il coordinamento ed il controllo delle attività soggette ad autorizzazione o relative a concessione, oltretutto ai servizi portuali (art. 8.3 lett. f), avvalendosi delle strutture dell’Autorità portuale ed assegnando al riguardo le conseguenti responsabilità;
- c) la promozione dell’istituzione dell’associazione del lavoro portuale di cui all’art. 17 (art. 8.3 lett. l);
- d) quelli necessari ad assicurare la navigabilità in ambito portuale, provvedendo a mantenere e ad adeguare i relativi fondali (art. 8.3 lett. m);
- e) la nomina, entro trenta giorni dall’inizio del mandato, rispettivamente di sei rappresentanti delle categorie di operatori portuali più rilevanti, di sei rappresentati dei

⁽²⁴⁾ Le funzioni attribuite al Presidente dell’Autorità portuale devono essere inquadrare necessariamente in quelle generali che l’art. 6 della Legge n. 84/1994 assegna all’ Autorità Portuale, ovvero: a) indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali; b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni del porto; c) affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali.

⁽²⁵⁾ Almeno una volta al mese secondo quanto previsto dall’art. 9.4 della Legge n. 84/94.

lavoratori e di un rappresentate delle imprese ferroviarie operanti nel porto, i quali compongono il Comitato Portuale (art. 9 lett. *i, l, l-bis*) ed, infine,

f) la presidenza della commissione consultiva (art. 15).

Accanto ai poteri che il Presidente dell’Autorità Portuale esercita autonomamente, la Legge n. 84/1994 prevede, inoltre, funzioni che il Presidente svolge in collaborazione con il Comitato portuale. Tra queste la legge di riforma distingue, da una parte, le ipotesi in cui il Presidente deve necessariamente ottenere l’approvazione del Comitato e, dall’altra, quelle nelle quali invece è sufficiente che acquisisca il parere del Comitato⁽²⁶⁾.

Più precisamente, il Presidente deve ottenere il parere favorevole del Comitato Portuale per:

- a)* l’approvazione del Piano Operativo Triennale (art. 8.3 lett. *b*);
 - b)* l’approvazione del Piano Regolatore Portuale (art. 8.8 lett. *c*);
 - c)* le delibere riguardanti il bilancio preventivo e le relative variazioni, il conto consuntivo e il trattamento del Segretario Generale, nonché il recepimento degli accordi contrattuali relativi al personale della segreteria tecnico-operativa (art. 8.3 lett. *d*);
 - d)* le delibere riguardanti le concessioni di cui all’art. 6.5 relative ai servizi di interesse economico generale ed alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni (art. 8.3 lett. *e*).
- Ancorché non direttamente previste dall’art. 8, rientrano nella categoria degli atti per i quali il Presidente deve ottenere l’approvazione del Comitato Portuale, altresì:
- e)* il regolamento di contabilità, che deve essere inviato per le definitive determinazioni al Ministero delle Infrastrutture dei Trasporti;

⁽²⁶⁾ Limitandosi la Legge n. 84/1994 a prevedere che il Comitato Portuale sia “*sentito*” dal Presidente dell’Autorità portuale.

f) l'eventuale costituzione o partecipazione in società che esercitano attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati alle Autorità portuali, secondo quanto previsto dall'art. 6.6 (art. 9.3 lett. *n-ter*).

E' invece sufficiente che il Comitato Portuale sia semplicemente “*sentito*” dal Presidente per:

a) l'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo⁽²⁷⁾ (art. 8.3 lett. h);

b) il rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio delle operazioni portuali (art. 16);

c) l'assentimento di concessioni di aree demaniali (art. 18) che abbiano durata non superiore a quattro anni (art. 8.3 lett. *i*).

Il Presidente dell'Autorità portuale svolge, inoltre, ulteriori funzioni, che non discendono direttamente dal dettato dell'art. 8, ma che sono ricavabili da una lettura complessiva della Legge n. 84/1994.

In particolare, secondo quanto previsto dall'art. 18.4, per le iniziative di maggior rilevanza, il Presidente dell'Autorità portuale può concludere, previa delibera del Comitato Portuale, accordi sostitutivi delle concessioni demaniali ai sensi dell'art. 11 della Legge n. 241/1990, tali accordi, così come le concessioni, possono comprendere anche la realizzazione di opere infrastrutturali.

La Legge 27 febbraio 1998, n. 30 ha, infine, ulteriormente rafforzato il ruolo del Presidente dell'Autorità portuale, attribuendogli, in via residuale, tutte le competenze non espressamente attribuite ad altri organi (art. 8.3 lett. *n-bis*).

In virtù di tale previsione normativa, pertanto, in tutti i casi in cui la L. n. 84/1994 fa generico riferimento all'esercizio di una attività da parte dell'Autorità portuale, senza ulteriori precisazioni, si deve ritenere che la suddetta attività sia riconducibile al novero delle

⁽²⁷⁾ Nell'esercizio delle attribuzioni previste dagli articoli da 36 a 55 e 68 del Codice della Navigazione.

funzioni attribuite dalla legge al Presidente. Emblematico in tal senso è l'art. 18.8, il quale, nel prevedere il potere dell'Autorità portuale di effettuare accertamenti con cadenza annuale per verificare il permanere di requisiti in possesso al momento del rilascio della concessione e l'attuazione degli investimenti previsti, non indica quale organo sia incaricato di svolgere tali funzioni. Grazie all'introduzione dell'art. 8.3 lett. *n-bis*, si è potuto legittimamente ricondurre l'esercizio di suddette attività nell'ambito dei poteri del Presidente dell'Autorità portuale.

Infine, la centralità de ruolo del Presidente è ulteriormente confermata dal fatto che proprio al Presidente la Legge n. 84/1994 riserva l'esercizio di molti dei c.d. "atti a rilevanza esterna". Infatti, il Presidente formula pareri e proposte al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in ordine a provvedimenti: di classificazione dei porti (art. 4.4); di revisione delle caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti (art. 4.6); di individuazione annuale delle opere di grande infrastrutturazione da realizzare nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale (art. 5.10).

3.1.3 Il Comitato Portuale In aderenza con la nuova impostazione delle legge di riforma portuale, il Comitato Portuale, unico organo collegiale, ha una composizione tale da rispecchiare, almeno apparentemente, la natura ambivalente del porto e, pertanto, sia la dimensione di infrastruttura pubblica soggetta a vincoli amministrativi territoriali, sia la dimensione "mercantilistica", ossia quella di luogo nel quale operano le imprese.

A tal fine, accanto al Presidente dell'Autorità Portuale, che all'interno del Comitato esercita tendenzialmente funzioni di mediazione degli interessi coinvolti, fanno parte del Comitato

Portuale anche altre “autorità” pubbliche quali: il Comandante del porto, il quale ricopre la carica di vicepresidente; il dirigente dei servizi doganali in rappresentanza del Ministero dell’Economia e delle Finanze; il dirigente del competente ufficio del genio civile in rappresentanza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; il Presidente della Giunta regionale o un suo delegato; il Presidente della Provincia ed il Sindaco del Comune in cui è ubicato il porto ovvero, nel caso in cui la circoscrizione territoriale dell’Autorità portuale comprenda più porti, i Sindaci dei Comuni ricompresi nella circoscrizione stessa.

In rappresentanza della dimensione mercantile del porto, siedono nel Comitato Portuale, altresì: il Presidente della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, sei rappresentanti delle categorie principali che operano nel porto (ossia armatori, industriali, imprenditori titolari di autorizzazioni *ex art. 16* e concessioni demaniali *ex art. 18*, spedizionieri, agenti e raccomandatori marittimi, autotrasportatori operanti nell’ambito portuale), sei rappresentanti dei lavoratori ed, infine, anche un rappresentante delle imprese ferroviarie operanti nel porto, i quali, come sopra indicato, sono nominati direttamente dal Presidente dell’Autorità portuale ⁽²⁸⁾.

Tuttavia, e al di là delle critiche che sono state fatte circa la composizione del Comitato portuale, la presenza di un numero così elevato di componenti ha invero reso in concreto più lenta e difficile l’assunzione di decisioni collegiali e, pertanto, pare doversi ammettere che la stessa non ha portato giovamento all’organo in termini di efficienza. Non a caso, sono state avanzate diverse proposte di revisione legislativa volte quanto meno a ridurre il numero dei componenti del Comitato.

⁽²⁸⁾ La Legge n. 647/96 ha aumentato il numero dei rappresentanti della componente imprenditoriale e lavorativa, al fine di consentire una maggiore rappresentatività degli interessi privati.

Presupposto fondamentale per il corretto funzionamento del Comitato portuale è che i suoi membri, appartenenti alle varie categorie, possano esercitare le proprie funzioni in autonomia e nell'interesse dell'Autorità portuale. E' quindi necessario che i membri del Comitato non siano vincolati ad alcun mandato imperativo ed altresì che, in presenza di una situazione e/o di una delibera rispetto alla quale possano trovarsi in conflitto di interesse, si astengano dalla relativa discussione e votazione. In caso contrario, verrebbero meno il senso e la portata delle collegialità della discussione e dei suoi esiti nell'ambito del Comitato Portuale. Quanto ora indicato, naturalmente, non elude la possibilità, anzi l'opportunità, di "adeguate" consultazioni preventive con le componenti imprenditoriali e sindacali, di cui alcuni membri del Comitato portuale sono espressione, pur dovendo conservare al riguardo la dovuta riservatezza su alcuni documenti interni all'Autorità portuale dotati di tale carattere e rilevanti per le determinazioni del Comitato Portuale, ma esclusivamente a tale titolo messi a loro disposizione. In tal senso, sarebbe comunque auspicabile un definitivo chiarimento nell'ambito dei previsti, e da più parti proposti, interventi normativi ad integrazione dell'attuale disciplina della Legge n. 84/1994.

In merito alle modalità di funzionamento del Comitato, la Legge suddetta prevede che esso debba riunirsi almeno una volta al mese, previa convocazione del Presidente, oppure ogni volta che ne faccia espressa richiesta un terzo dei componenti. Le sedute sono valide se è presente la metà più uno dei componenti in prima convocazione ed un terzo dei componenti in seconda convocazione. Le deliberazioni sono validamente assunte con il voto favorevole della metà più uno dei presenti (art. 9.4). Per una disciplina più dettagliata sullo svolgimento delle attività, è

prevista l'adozione da parte del Comitato medesimo di un regolamento interno (art. 9.4, ultima parte).

In quanto organo rappresentativo delle istituzioni, oltreché degli interessi degli operatori pubblici e privati che gravitano intorno al porto, il Comitato Portuale è chiamato ad assumere decisioni sulle questioni più importanti che attengono alla gestione del porto.

In linea generale, le funzioni attribuite dalla Legge n. 84/1994 possono essere distinte in funzioni "programmatorie" da un lato e "tecnico-gestionali" dall'altro.

Rientrano tra i compiti di programmazione affidati al Comitato portuale: l'approvazione del Piano Operativo Triennale relativo alle strategie di sviluppo delle attività portuali, approvazione che deve avvenire entro 90 giorni dall'insediamento; l'adozione del Piano Regolatore Portuale, ossia l'atto che definisce ambito ed assetto complessivo del porto (ivi comprese aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie) e l'individuazione delle caratteristiche e della destinazione funzionale delle aree interessate (art. 5.3); l'approvazione della relazione annuale sull'attività promozionale, organizzativa ed operativa dello scalo oltreché sull'amministrazione dei beni di demanio marittimo compresi nella circoscrizione territoriale dell'Autorità portuale, l'approvazione del bilancio preventivo, che deve essere obbligatoriamente in pareggio o in avanzo, le note di variazione ed il conto consuntivo.

Per quanto riguarda, invece, le funzioni tecnico-gestionali, il Comitato Portuale delibera su proposta del Presidente sulle concessioni di servizi di interesse generale; esprime un parere sull'amministrazione delle aree demaniali; delibera su proposta del Presidente sulle autorizzazioni all'esercizio delle operazioni portuali da parte delle imprese che ne fanno richiesta, operando al riguardo la relativa selezione sulla scorta delle esigenze del

traffico e dello spazio disponibile, ed, altresì, sulle concessioni di aree e banchine della durata superiore a quattro anni, determinando l'ammontare dei relativi canoni; nomina, su proposta del Presidente dell'Autorità portuale, il Segretario Generale, che può tuttavia rimuovere in ogni momento con delibera, sempre su proposta del Presidente.

In linea generale, la Legge n. 84/1994 attribuisce al Comitato Portuale competenze di carattere essenzialmente deliberativo e/o consultivo. Con specifico riferimento alle modalità di esercizio del potere deliberativo del Comitato Portuale, l'art. 9.5 prevede che le delibere adottate con parere favorevole delle Amministrazioni Pubbliche debbano tener conto di intese, concerti e pareri che queste ultime sono competenti ad adottare in base alle leggi vigenti⁽²⁹⁾.

3.1.4 Gli altri organi dell'Autorità portuale: Segretariato Generale e Segreteria tecnico-operativa, Collegio dei Revisori dei Conti, Commissione Consultiva. Il funzionamento dell'Autorità e conseguentemente l'efficienza e lo sviluppo dello scalo portuale dipendono sostanzialmente dall'attività del Presidente e del Comitato Portuale, i quali costituiscono gli organi cui sono conferite le funzioni operative.

La Legge n. 84/1994 annovera tra gli organi dell'Autorità portuale anche il Segretario Generale, che svolge funzioni di carattere amministrativo e tra esse, in particolare, cura i rapporti con le

⁽²⁹⁾ La norma opera pertanto un implicito rinvio alla procedura prevista dall'art. 14 della L. n. 241/1990, che prevede la possibilità per il responsabile del procedimento di indire apposita conferenza di servizi quando l'Amministrazione procedente abbia intenzione di acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi. In questo caso, le determinazioni, concordate da tutte le Amministrazioni intervenute, tengono luogo degli atti predetti.

Amministrazioni statali, regionali e gli enti locali (art. 10 lett. d). Si tratta di una funzione di coordinamento tra l’Autorità portuale e le Amministrazioni interessate, funzione divenuta di estrema importanza a seguito delle modifiche al Titolo V della Costituzione. Il Segretario Generale, inoltre, si occupa della tenuta dei registri, all’interno dei quali sono indicati i nominativi dei lavoratori portuali, secondo quanto previsto dall’art. 24.2 della medesima legge.

Il Segretario Generale è nominato dal Comitato Portuale, su proposta del Presidente, *“tra esperti di comprovata qualificazione professionale nel settore disciplinato dalla presente legge”* ed è assunto con contratto di diritto privato, che ha durata quadriennale e può essere rinnovato per una sola volta (art. 10).

Su proposta del Presidente, e delibera del Comitato Portuale, il Segretario Generale può in qualsiasi momento essere rimosso dal proprio incarico: ha infatti *“natura fiduciaria”* il rapporto che lega il Segretario Generale e il Presidente dell’Autorità portuale. Ciò significa che, anche in assenza di specifiche contestazioni circa lo svolgimento dell’incarico assegnato, il semplice venir meno del rapporto di fiducia nei confronti del Segretario Generale consente a Presidente e Comitato Portuale di deciderne la rimozione⁽³⁰⁾.

La durata quadriennale del rapporto di lavoro, in uno con la natura fiduciaria del rapporti tra Segretario Generale e Presidente, ha dato corpo ad alcune questioni relative alla prosecuzione dell’attività del Segretario Generale in caso di scadenza del Presidente non coincidente con quella del primo. La lettura della Legge n.

⁽³⁰⁾ La giurisprudenza ha infatti precisato che il Segretario Generale svolge un incarico *“dirigenziale di tipo essenzialmente fiduciario”* e conseguentemente egli è revocabile anche senza la necessità di specifiche contestazioni di addebiti ed anche in presenza di buoni risultati gestionali, a causa della cessazione, per qualsiasi ragione, della fiducia sulla sua persona, con l’unica garanzia che la revoca su proposta del Presidente deve essere deliberata dal Comitato Portuale.

84/1994, a rigore, non consente di ritenere che le due cariche debbano essere congruenti e simultanee, né che le sorti del rapporto organico tra Presidente e Autorità portuale debbano provocare conseguenze su quello relativo al Segretario Generale. Peraltro, vista la natura fiduciaria del rapporto, deve ritenersi che un Presidente neoeletto possa, comunque, chiedere la rimozione dall'incarico del Segretario Generale anche in anticipo rispetto alla naturale scadenza, onde esercitare la possibilità di nominare un nuovo Segretario. E in tal senso pare essersi sviluppata una certa prassi.

Per lo svolgimento delle funzioni ad esso assegnate, il Segretario Generale si avvale della Segreteria tecnico-operativa. La disciplina contenuta nella Legge n. 84/1994 relativamente al ruolo della Segreteria e alla sua composizione è molto scarna, limitandosi ad affermare che, in sede di prima applicazione, deve essere utilizzato il personale proveniente dalle precedenti organizzazioni portuali. In particolare, quanto al numero ed ai requisiti che il personale deve possedere, la legge in questione statuisce che siano determinati in relazione alle specifiche esigenze di ciascuno scalo. La delibera con la quale Presidente e Comitato Portuale determinano l'organico della Segreteria è sottoposta al controllo dell'autorità di vigilanza, ossia del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e tale delibera diviene esecutiva se il Ministero non interviene nel termine di 45 giorni dal suo ricevimento.

Non è secondario osservare, inoltre, che sia il rapporto di lavoro del Segretario Generale, sia quello del personale che fa parte della Segreteria, sono disciplinati da contratti di diritto privato, sottoposti alle rilevanti disposizioni del codice civile e dai contratti collettivi nazionali di lavoro (art. 10.6)⁽³¹⁾. La

⁽³¹⁾ In particolare, tali contratti sono stipulati per la parte datoriale dall'Associazione rappresentativa delle Autorità portuali e per la parte sindacale dalle Associazioni maggiormente rappresentative del personale delle Autorità portuali.

qualificazione del rapporto di lavoro del Segretario in termini di rapporto di diritto privato ha contribuito ad alimentare il dibattito circa la possibilità di qualificare in termini di ente pubblico economico l'Autorità portuale, sottoponendola in tal modo al regime tributario previsto per le imprese.

Accanto a Presidente, Comitato Portuale e Segretario Generale, la Legge n. 84/1994 individua quale ulteriore organo dell'Autorità portuale il Collegio dei Revisori dei Conti. Si tratta di un organo tecnico, composto da tre membri effettivi e tre supplenti, nominati con decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione nell'ambito degli iscritti all'albo dei revisori ufficiali dei conti. Il Collegio resta in carica per quattro anni, anche se la legge non precisa se i membri dello stesso possano essere nominati per più di un mandato. Compito del Collegio è quello di esercitare una generica attività di controllo di legittimità sugli atti dell'Autorità portuale e sulla gestione, attività che comprende l'accertamento della regolare tenuta dei libri contabili e la verifica trimestrale della cassa. A tal fine, questi assiste con almeno uno dei suoi membri alle riunioni del Comitato portuale e redige una relazione sul conto consuntivo, riferendo periodicamente al Ministero circa lo stato della situazione economica dell'Autorità portuale.

Completano il quadro istituzionale le Commissioni Consultive istituite in ogni singolo porto e la Commissione Consultiva Centrale. A rigore, tali Commissioni non rientrano nel novero degli organi dell'Autorità portuale, ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 84/1994, sebbene le stesse svolgano indubbiamente un'importante funzione in relazione alle questioni attinenti alla gestione del porto.

In particolare, le Commissioni Consultive, previste all'interno di ogni singolo porto, sono presiedute dal Presidente dell'Autorità portuale e hanno una composizione che rispecchia, da un lato, gli interessi dei lavoratori delle principali imprese che operano in

ambito portuale e dell'Autorità portuale e, dall'altro, gli interessi dei medesimi imprenditori⁽³²⁾. Tali Commissioni sono, in particolare, chiamate a rendere funzioni consultive su questioni attinenti il rilascio, la sospensione e la revoca delle autorizzazioni e delle concessioni; l'organizzazione del lavoro in porto, gli organici delle imprese, l'avviamento della manodopera e la formazione professionale dei lavoratori.

I pareri delle Commissioni Consultive, tuttavia, non sono vincolanti.

La Commissione Centrale, invece, esercita funzioni consultive, in favore delle Autorità portuali, delle Autorità marittime, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e delle Commissioni Consultive presenti all'interno di ciascun porto, su materie più specifiche, ossia attinenti all'organizzazione portuale, alla sicurezza e all'igiene del lavoro. Fanno parte della Commissione Consultiva Centrale: il Direttore Generale del lavoro marittimo e portuale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in qualità di Presidente, tre rappresentanti delle Regioni marittime designati dalla Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome, sei rappresentanti delle categorie imprenditoriali e sei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale, unitamente ad un dirigente del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, un ufficiale superiore del Comando generale delle Capitanerie di porto, un dirigente del Ministero del Lavoro, un dirigente del Ministero della Sanità ed, infine, il Presidente dell'Associazione Porti Italiani.

⁽³²⁾ Le Commissioni Consultive sono, infatti, di norma composte da (sono infatti composte da cinque rappresentanti dei lavoratori delle imprese portuali, da sei rappresentanti delle categorie imprenditoriali e da un rappresentante dei dipendenti dell'Autorità portuale e dell'organizzazione portuale).

3.2 Le funzioni dell'Autorità portuale. La struttura dell'Autorità portuale non si discosta in modo significativo da quella dei precedenti Enti Portuali, la novità invero risiede nell'assegnazione delle funzioni.

Secondo l'impostazione della, ormai più volte, richiamata Legge n. 84/1994 il compito fondamentale dell'Autorità portuale è quello di controllare e regolare l'esercizio delle attività economiche finalizzate alla produzione dei servizi portuali, favorendo la corretta e proficua utilizzazione delle strutture che compongono il porto, esercitando altresì una vera e propria attività di promozione dello scalo. Diversamente dal precedente regime, è espressamente precluso all'Autorità portuale l'esercizio delle operazioni portuali in concorrenza con altri operatori.

All'Autorità portuale è, pertanto, precipuamente assegnato il compito di perseguire l'interesse pubblico allo sviluppo dei traffici e dell'occupazione.

L'art. 6.1 della Legge n. 84/94 affida alle Autorità portuali principalmente tre diverse categorie di funzioni:

- a) indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto al rischio di incidenti connessi a tali attività ed alle condizioni di igiene sui luoghi di lavoro;
- b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella di mantenimento dei fondali, previa convenzione con il Ministero dei Lavori Pubblici che preveda l'utilizzazione dei fondi all'uopo disponibili sullo stato di previsione della medesima amministrazione;
- c) attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di alcuni servizi di interesse generale, non coincidenti né

strettamente connessi alle operazioni portuali, da individuarsi con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Nell'ambito delle funzioni di cui alla lettera *a)* ed al fine di incrementare i traffici, l'Autorità portuale ha il potere di assegnare le autorizzazioni necessarie per l'esercizio delle operazioni portuali, secondo quanto disposto dall'art. 16 della Legge n. 84/1994, nonché, ai sensi dell'art. 18 della medesima legge, di affidare mediante concessione le aree demaniali e le banchine site all'interno dello scalo. L'art 5.2 del D.M. n. 585/1995, adottato in attuazione delle disposizioni in esame, prevede, inoltre, che nel rilasciare le autorizzazioni all'esercizio di operazioni portuali l'Autorità portuale debba attribuire priorità a quelle imprese che possono assicurare un incremento ed una qualificazione dei traffici, nonché, a parità di servizi offerti, condizioni di prezzo più convenienti per gli utenti dei servizi.

Rientra, inoltre, nella medesima logica rivolta a migliorare in termini di traffico e di occupazione lo scalo marittimo, l'esercizio da parte dell'Autorità portuale delle funzioni di una vera e propria "agenzia di promozione e di sviluppo" del porto, anche attraverso la concreta predisposizione di materiali informativi, l'organizzazione di corsi di formazione professionale ed un costante collegamento con le Amministrazioni Pubbliche e le organizzazioni del settore dei trasporti e della logistica.

Nell'esercizio della potestà di programmazione, l'Autorità portuale risulta, inoltre, essere dotata dello specifico potere di adottare regolamenti ed ordinanze. Essa può, altresì, utilizzare al riguardo anche atti non tipizzati, destinati a spiegare efficacia esclusivamente all'interno dell'ambito portuale.

Nell'espletamento della funzione di indirizzo, l'Autorità portuale dovrà, in particolare, adottare il c.d. Piano Operativo Triennale, che ha ad oggetto le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati.

Si tratta essenzialmente di uno strumento di pianificazione economica, all'interno del quale l'Autorità portuale indica le linee strategiche che intende seguire, individuando anche le forme di finanziamento da acquisire per consentirne la realizzazione. Peraltro, la più importante attività di programmazione e di indirizzo è esercitata dall'Autorità portuale attraverso la funzione di pianificazione da attuarsi con la realizzazione del Piano Regolatore Portuale mediante il quale l'Autorità portuale individua le infrastrutture da realizzare, stabilisce la loro collocazione sul territorio, determinando, altresì, le funzioni che le singole aree ed infrastrutture portuali sono destinate ad assolvere. L'art. 5 della Legge n. 84/1994 prevede, infatti, che il Piano Regolatore Portuale delimiti l'ambito e l'assetto complessivo del porto e quindi individui, da un lato, le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie e, dall'altro, le caratteristiche e la destinazione funzionale di tali aree.

Pare, tuttavia, opportuno segnalare sin d'ora che l'attuale impianto della Legge n. 84/94 mantiene espressamente in capo allo Stato l'attività di realizzazione delle opere infrastrutturali (art. 5) dispensando le Autorità portuali dal provvedervi in maniera diretta. Tale impostazione – i cui limiti verranno evidenziati nel prosieguo della trattazione – si riflette, inoltre, nell'attuale struttura delle entrate e delle risorse di cui può disporre l'Autorità portuale. A norma dell'art. 13 della Legge n. 84/94 l'Autorità portuale introita direttamente solo i proventi derivanti dal rilascio di autorizzazioni, concessioni demaniali, e quelli generati da eventuali cessioni di beni od attività commerciali residuali, mentre è principalmente lo Stato a fornirle i mezzi finanziari necessari per la realizzazione delle opere infrastrutturali pianificate, mediante l'erogazione di contributi a fondo perduto di entità e periodicità variabile. Lo Stato, inoltre, incassa direttamente la quasi totalità

delle tasse e dei diritti marittimi, devolvendo alle Autorità portuali italiane solo una quota degli stessi (fino alle recenti modifiche, di cui si dirà diffusamente nei paragrafi seguenti, fondamentalmente il 50% del gettito derivante dalle tasse portuali di imbarco e sbarco).

L'Autorità portuale esercita, inoltre, una rilevante attività di controllo e di vigilanza sulle operazioni economiche che vengono svolte all'interno del porto, dal momento di inizio e per tutto il periodo di esercizio di queste attività. Infatti, nel momento in cui l'Autorità portuale autorizza una determinata impresa a svolgere le operazioni portuali, ne verifica capacità e idoneità a garantire una determinata efficienza operativa. E di tali requisiti l'Autorità portuale dovrà altresì controllare la permanenza, contestualmente alla verifica del raggiungimento degli obiettivi fissati nel programma operativo che i soggetti autorizzati si sono impegnati a realizzare.

L'esercizio del potere di vigilanza sulle *performance* svolte dalle imprese autorizzate costituisce, quindi, un momento fondamentale per garantire che le imprese operino costantemente secondo criteri di efficienza e produttività. A maggior ragione, l'esercizio di tale potere è necessario nei confronti dei c.d. operatori terminalisti, tanto che l'art. 18.8 della Legge n. 84/1994 precisa che l'Autorità portuale debba effettuare, con cadenza annuale, specifici accertamenti finalizzati alla verifica nei confronti delle imprese terminaliste del permanere dei requisiti posseduti al momento del rilascio della concessione, oltre che del perseguimento da parte loro quanto meno degli obiettivi minimi posti, in termini di traffico e di occupazione, dal piano di impresa sulla base del quale è stata assegnata la concessione.

L'Autorità portuale svolge, in aggiunta a quelle sopra elencate, anche funzioni consultive per quanto attiene alla determinazione delle caratteristiche fondamentali del porto. Infatti, secondo

quanto previsto dall'art. 4 della Legge n. 84/1994, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è tenuto ad interpellare le Autorità portuali (e, ove non costituite, le Autorità marittime) per la definizione delle caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti, per la determinazione di appartenenza di ogni scalo alle varie classi e per l'eventuale revisione della precedente classificazione.

All'Autorità portuale sono parimenti assegnate specifiche competenze in materia di sicurezza rispetto ai rischi connessi alle operazioni portuali e alle altre attività portuali, nonché rispetto alle condizioni di igiene sui luoghi di lavoro (poteri in materia di polizia e di sicurezza). Al riguardo, la generica formulazione dell'art. 6.1, lett. a), pone evidenti problemi di coordinamento rispetto alle competenze dell'Autorità marittima. Gli articoli 68 e 81 cod. nav. Prevedono, infatti, anche in capo al Comandante del porto poteri di vigilanza sull'esercizio delle attività svolte in ambito portuale, oltre ad un generale potere di provvedere per tutto quanto concerne la sicurezza e la polizia del porto. Analogamente, l'art. 3 della Legge n. 84/1994 (come modificato dalla Legge n. 647/1996) conferisce all'Autorità marittima (e più precisamente, all'Ispettorato Generale delle Capitanerie di Porto) l'esercizio di competenze in materia di sicurezza della navigazione, mentre l'art. 14 attribuisce all'Autorità marittima competenze dirette in relazione alla sicurezza della navigazione nel porto e nelle acque territoriali.

Alla stregua del quadro normativo vigente, sembra logico ritenere che i poteri relativi alla sicurezza delle attività, che vengono espletate nella parte, per così dire, "terrestre" del porto, dovrebbero essere in linea di principio di competenza esclusiva dell'Autorità portuale, mentre l'Autorità marittima dovrebbe essere responsabile dell'esercizio delle funzioni di sicurezza per quanto attiene le acque interne e la navigazione.

Le problematiche connesse alla ripartizione di competenze relative alle c.d. “zone grigie”, ossia rispetto alle questioni per le quali inevitabilmente le competenze delle due Autorità tendono a sovrapporsi, si auspica siano progressivamente risolte in concreto, attraverso forme di coordinamento che, nella prassi, hanno dimostrato di attuarsi efficacemente. Del resto, tale soluzione è coerente con quanto previsto dalla Legge n. 84/1994 in materia di organizzazione dei servizi tecnico-nautici, nella misura in cui le previsioni normative prescrivono che Autorità portuale e Autorità marittima si coordinino mediante specifiche intese.

L’Autorità portuale ha, infine, il dovere di provvedere alla manutenzione delle c.d. parti comuni del porto, intendendo per parti comuni le aree portuali e gli specchi d’acqua che sono suscettibili di essere utilizzati dalle varie categorie di soggetti imprenditoriali che vi operano.

Rientrano specificatamente nel novero delle attività di manutenzione quelle finalizzate al mantenimento dei fondali del porto alla profondità normalmente stabilita, oppure all’incremento di quest’ultima in determinate zone, al fine di sviluppare la potenziale utilizzazione commerciale delle stesse.

Nell’esercizio di tutte le competenze assegnatele, l’Autorità portuale deve in ogni caso rispettare il divieto di esercitare la gestione delle operazioni portuali (art. 6.6 e 16.1).

Suddetto divieto, come più volte enunciato nel corso della trattazione, rappresenta l’attuazione del principio comunitario di separazione tra gestione delle infrastrutture ed erogazione dei servizi.

Del resto, proprio tale esplicito divieto di porre in essere operazioni portuali, giustifica anche la scelta del Legislatore di riconoscere all’Autorità portuale il potere di determinare il numero massimo di imprese autorizzate ad esercitare operazioni portuali sulla scorta delle esigenze di funzionalità del porto e del traffico,

nel rispetto della massima concorrenza possibile nel settore (art. 16.7).

Di recente il Consiglio di Stato⁽³³⁾ ha ribadito che la portata del suddetto divieto è assoluta e che, in conseguenza, le Autorità portuali possono “*essere affidatarie dei soli compiti neutrali di regolazione*”. Pertanto, “*la gestione delle attività portuali non può essere legittimamente affidata ad una società indirettamente partecipata, indipendentemente dal possesso delle Autorità portuali di una quota di maggioranza o di controllo della società mista*”.

In verità, il divieto non è espresso in termini assoluti, la legge di riforma dell’ordinamento portuale italiano ammette, infatti, l’esercizio da parte dell’Autorità portuale di alcune attività di carattere economico all’interno dei porti. Segnatamente, il citato art. 6.1, lett. b) e c), lascia aperta la possibilità di esercitare alcune attività economiche, tra le quali il D.L. 535/1996 contempla l’esercizio di alcuni dei c.d. “servizi di interesse generale” individuati nei D.M. 14 novembre 1994 e 4 aprile 1996⁽³⁴⁾.

Secondo quanto previsto dall’art. 23.5 della Legge n. 84/1994, l’Autorità portuale ha, inoltre, la possibilità di esercitare direttamente – e quindi in deroga al normale regime di concessione attraverso gara pubblica – servizi di interesse generale⁽³⁵⁾.

⁽³³⁾ Cons. di Stato, sentenza 1 settembre 2000, n. 4656, in *Urbanistica e appalti*, 2001, p. 658 e ss.

⁽³⁴⁾ D.M. 14 novembre 1994, pubblicato in G.U. 24 novembre 1994, n. 275 e D.M. 4 aprile 1996, pubblicato in G.U. 22 aprile 1996, n.94.

⁽³⁵⁾ La disposizione richiamata recita, in particolare: “*Le Autorità portuali istituite nei porti in cui le organizzazioni portuali svolgevano i servizi di interesse generale di cui all’art. 6, comma 1, lettera c), possono continuare a svolgere in tutto o in parte tali servizi, escluse le operazioni portuali, utilizzando fino ad esaurimento degli esuberi il personale di cui al comma 2 del presente articolo, promuovendo anche la costituzione di una o più società tra le imprese operanti nel porto, riservandosi una partecipazione comunque non maggioritaria*”.

L'art. 6.6 permette, infine, che le Autorità portuali possano costituire o acquisire partecipazioni in società che esercitano attività accessorie o strumentali rispetto ai propri compiti istituzionali e quindi in settori collegati alla promozione e sviluppo dell'attività portuale, quali ad esempio società di gestione degli interporti⁽³⁶⁾.

3.2.1. Le attività strategiche delle Autorità portuali italiane. Alla luce di quanto da ultimo detto in merito alla possibilità concessa dal novellato⁽³⁷⁾ art. 6.6 L. n. 84/94, ovvero la possibilità per le Autorità portuali di costituire o partecipare in società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati, con specifico riguardo all'intermodalità ed alla logistica, pare opportuno dedicare parte della presente trattazione alle iniziative più significative intraprese nei porti italiani.

Una tale disamina assume un particolare rilievo se si considera la strategicità di alcune delle attività avviate nei suddetti settori con riferimento allo sviluppo dei traffici ed al potenziamento dello scalo marittimo che le stesse possono comportare.

In misura ancora maggiore, l'importanza delle iniziative, che tra breve si andranno a descrivere, è rappresentata dall'osservazione dell'attuale contesto portuale italiano, il quale risulta caratterizzato dalla fisiologica carenza di risorse finanziarie statali e, parimenti,

⁽³⁶⁾ In verità, in merito agli spazi di azione in attività economiche, già in sede di discussione del disegno di legge di riforma, l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato aveva manifestato serie perplessità, nel timore che simili aperture avrebbero potuto compromettere l'effettiva realizzazione della separazione tra direzione, controllo e gestione dell'infrastruttura portuale rispetto all'esercizio delle attività economiche nel suo ambito.

⁽³⁷⁾ L'attuale comma sesto dell'art. 6, L. n. 84/94 è stato, infatti, introdotto dall'art. 8-bis del D.L. 30 dicembre 1997, n. 457, convertito in legge mediante la legge 27 febbraio 1998, n. 30.

da un'eccessiva complessità del procedimento di approvazione e realizzazione di infrastrutture portuali⁽³⁸⁾. Soluzioni alternative alla realizzazione di opere portuali secondo l'*iter* procedurale classico – ossia attraverso finanziamenti statali a fondo perduto la cui entità e sistematicità sono alquanto variabili, nonché la cui effettiva erogazione spesso incerta – assumono un ruolo fondamentale ed, in un certo senso, l'unica prospettiva per tentare di competere a livello europeo ed internazionale, fintanto che non si attuino pienamente le riforme legislative tese a rendere effettiva l'autonomia finanziaria delle Autorità portuali, nonché ad affidare a tali enti concreti poteri di decisione ed attuazione circa lo sviluppo infrastrutturale dello scalo.

Le iniziative promosse dalle Autorità portuali italiane, per cercare di fluidificare i flussi delle materie prime da e per i porti e per

⁽³⁸⁾ Deve, infatti, essere segnalato che a norma dell'art. 10. 5 della Legge n. 84/94 il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sulla base delle proposte contenute nei Piani Operativi triennali predisposti dalle Autorità portuali, individua annualmente nei porti di rilievo economico internazionale e nazionale le opere di grande infrastrutturazione da realizzare. In questa tipologia di opere rientrano: i canali marittimi, le dighe foranee di difesa, le darsene, i bacini, l'escavazione e l'approfondimento dei fondali, ma anche le banchine attrezzate (art. 5.9). Nei porti di rilevanza economica regionale ed interregionale le medesime funzioni spettano alle Regioni, le quali devono seguire le indicazioni contenute nelle direttive di orientamento ministeriali (combinato disposto dell'art. 5. 7 e 5.11) Spetta, inoltre, *in primis* allo Stato l'onere finanziario per la realizzazione delle predette opere di grande infrastrutturazione nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale. Le Regioni, il Comune (od i Comuni) interessati, nonché l'Autorità portuale hanno facoltà di intervenire con proprie risorse, in concorso od in sostituzione dello Stato. Parimenti, spetta alla Regione od alle Regioni interessate l'onere finanziario relativo alla realizzazione delle opere nei porti di rilevanza economica regionale ed interregionale (art. 5. 8).

Appare, dunque, evidente come il potere di decisione circa le opere portuali (con l'inclusione anche dei *terminal container* e delle banchine attrezzate) da realizzare sia comunque centralizzato. Tale circostanza, assieme all'alea legata allo stanziamento delle risorse finanziarie necessarie, rende l'attuale sistema non adeguato alle crescenti istanze di sviluppo portuale legate in primo luogo allo sviluppo dei traffici *container*, risultando in concreto un ostacolo alla competitività internazionale degli scali italiani.

tentare di ridurre i costi del trasporto, sono state di vario genere e possono essere ricomprese nelle seguenti macro categorie:

- a) protocolli d'intesa stipulati con Trenitalia, RFI, Enti locali, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, società private di gestione di servizi ferroviari o di centri logistici;
- b) partecipazione in società ferroviarie;
- c) acquisto di mezzi di manovra o di trazione ferroviaria;
- d) costituzione o partecipazione in società di promozione dell'intermodalità e della logistica;
- e) acquisizione di aree specificamente dedicate ad attività logistiche.

Innanzitutto, da questa prima elencazione risulta evidente che la crescita di un porto moderno non può prescindere da un'adeguata rete di collegamenti ferroviari che permettano di scambiare merci con le piattaforme logistiche retroportuali e con il proprio territorio di riferimento⁽³⁹⁾.

Inoltre, si segnala che il servizio ferroviario in ambito portuale è ricompreso nel novero di quei servizi di interesse generale che le Autorità portuali possono erogare a titolo oneroso all'utenza⁽⁴⁰⁾.

3.2.1.1 Accordi tra Autorità portuali, società ferroviarie ed Enti locali. Partecipazioni in società ferroviarie. Le Autorità portuali di Ancona, Civitavecchia, Genova⁽⁴¹⁾, Gioia Tauro,

⁽³⁹⁾ Le ipotesi di realizzazione di nuove grandi infrastrutture che permettano di collegare in maniera adeguata i nostri porti nell'ambito della dimensione internazionale dei traffici (ad esempio: Terzo Valico, Pontremolese, Corridoio Adriatico) sono purtroppo lontane dall'essere realizzate in tempi rapidi e si è stimato che le stesse, anche una volta ultimate, sarebbero in grado di produrre effetti di potenziamento dei flussi di trasporto solo nel lungo periodo.

⁽⁴⁰⁾ Sulla base del combinato disposto dell'art. 6. 1 *lett. c)* e D.M. 4 aprile 1996.

⁽⁴¹⁾ Nel 2005 l'Autorità portuale di Genova ha sottoscritto con il Gruppo FS un protocollo d'intesa che aveva l'obiettivo di potenziare, nel triennio 2005-2007, i traffici ferroviari da e per il porto raggiungendo la quota di 50 treni giornalieri. RFI, parte dell'accordo, si è assunta l'impegno di snellire e velocizzare i collegamenti tra

Taranto e Venezia hanno stipulato un protocollo d'intesa con il Gruppo Ferrovie dello Stato avente ad oggetto la connessione della rete ferroviaria portuale con quella nazionale, con lo scopo di sviluppare i servizi ferroviari con origine o destinazione il porto. Questa tipologia di accordo è mutuata dall'esperienza dei porti del c.d. *Northern Range*, porti che, storicamente, hanno fondato il loro successo sulla forte integrazione tra trasporto marittimo, ferroviario e spesso anche fluviale, sinergia resa possibile dall'efficienza dei collegamenti tra le differenti reti in ambito portuale.

Nel porto di Genova, in data 13 luglio 2005 e per la durata di un triennio, il servizio di manovra ferroviaria è stato affidato in concessione all'A.T.I. Serfer-Servizi Ferroviari S.r.l..

L'Autorità portuale di Savona, assieme a Trenitalia Cargo ed altri operatori ferroviari, ha sviluppato un progetto per gestire autonomamente, mediante un soggetto certificato (si tratta della società Serfer, alla quale sono stati dati in dotazione locomotori e macchine da manovra, acquistati con fondi propri dell'Autorità portuale) la manovra dei convogli e la trazione sulle linee

rete portuale e rete ferroviaria nazionale, mediante la costruzione di 15 binari centralizzati e di un deposito locomotive. Nel *terminal* di Voltri, in particolare, sono stati costruiti 2 binari aggiuntivi, rispetto ai 4 pre-esistenti, per tentare di rendere possibile la doppia circolazione parallela sulle linee dei Giovi. L'Autorità portuale di Genova ha, da parte sua, provveduto a realizzare le opere infrastrutturali necessarie per una migliore connessione del bacino portuale di Sanpierdarena con la stazione ferroviaria interna del Campiasso; a potenziare il parco ferroviario c.d. "fuori mura" ed a sviluppare quello di Voltri, fino alla dimensione di 1200 metri di binari. Trenitalia, infine, si è obbligata a potenziare la capacità dei treni cargo diretti in Lombardia, Emilia e Veneto, ad aumentare la potenza di trazione delle locomotive su queste tratte, al fine di raggiungere un incremento del volume di movimentazione dei *container* dagli attuali 40-44 TEU a 50 TEU per treno. Trenitalia, inoltre, si è resa disponibile a concordare con la società incaricata le modalità operative migliori per introdurre nuovi modelli di gestione del carico delle merci a bordo dei vagoni. Si è pensato, da un lato, di introdurre un sistema di navette cadenzate che consentano di far affluire ad orari predeterminati la quantità di *container* previste e, dall'altra, di riprogrammare su base mensile il numero dei treni in arrivo o partenza dal porto.

ferroviarie che collegano il porto con S. Giuseppe di Cairo, Fossano e Alessandria⁽⁴²⁾.

L'Autorità portuale di Savona partecipa, altresì, dall'inizio del 2006, alla Società Funiviaria Alto Tirreno, società, partecipata anche da due gruppi privati (Barone e Campostano, entrambi detentori di una quota pari al 47%), che si occupa della movimentazione e del trasporto a mezzo funivia – dal porto di Savona-Vado al deposito di San Giuseppe di Cairo – di carbone.

In particolare, l'Autorità portuale di Trieste ha costituito, al 50% con FS, una società denominata Adriafer S.r.l. a cui è stata affidata la gestione dei servizi ferroviari portuali. Nel 2004, in seguito ad una ricapitalizzazione, Adriafer è divenuta concessionaria, per la durata di 15 anni, anche del servizio di interesse generale “di manovra ferroviaria portuale”. Va, tuttavia, segnalato che l'Autorità portuale di Trieste gestisce direttamente il piazzale di smistamento ferroviario, importante struttura di raccordo tra i *terminal*, i magazzini ed il traffico terrestre. I servizi sono erogati mediante l'utilizzo di personale dipendente della stessa Autorità portuale e personale fornito dalla Compagnia portuale. Sulla base di una convenzione stipulata con FS/Trenitalia Cargo, quest'ultima mette a disposizione parte del materiale rotabile e delle locomotrici necessarie allo svolgimento delle attività di carico/scarico e trasporto delle merci.

⁽⁴²⁾ Obiettivo principale del Piano Operativo Triennale (2006-2008) dell'Autorità portuale di Savona è quello di sviluppare il servizio ferroviario tra il porto e l'*hinterland*, puntando a trasferire su ferro – rispetto all'attuale modalità di trasporto che è la gomma – un volume complessivo di 2 milioni di tonnellate di merci all'anno (pari ad un incremento del 15% delle merci che attualmente vengono trasportate su rotaia), con una media di 36 treni a settimana. Il nuovo sistema ferroviario dovrà, inoltre, costituire la spina dorsale del “Sistema Logistico Integrato del Savonese e Val Bormida”, progetto promosso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Autorità portuale ed operatori privati, nella prospettiva di integrare il porto di Savona Vado e le aree industriali dismesse situate tra Liguria e Piemonte e di reperire aree utilizzabili per lo svolgimento di attività logistiche.

L'Autorità portuale di La Spezia – scalo nel quale nel primo semestre del 2006 si è raggiunto l'eccellente risultato di oltre il 30% di traffico ferroviario rispetto al totale dei traffici – ha, invece formato una *joint venture* con la società Serfer per realizzare nuovi collegamenti con l' *inland terminal* collocato nel retro-porto di S. Stefano Magra, area che progressivamente si sta sempre più integrando logisticamente con il porto. L'Autorità in parola è, inoltre, impegnata nello sviluppo della rete ferroviaria portuale e di quella di raccordo con il pontremolese.

L'Autorità portuale di Venezia ha costituito nel 1999 la società “Servizi Ferroviari e Logistici” S.r.l., di cui detiene il 53,20% del capitale. Tale società ha in concessione le aree del parco Venezia-Scalo Marghera e vi gestisce i servizi di collegamento ferroviario. Successivamente è stata, inoltre, costituita la “Società Esercizio Raccordi Ferroviari Porto di Marghera” S.r.l., la quale esegue servizi ferroviari per conto dei propri soci e degli operatori che svolgono attività industriali e commerciali a Marghera.

Infine, l'Autorità portuale di Napoli detiene il 40% della società di movimentazione ferroviaria Ferport Napoli, assieme a Serfer, la quale è titolare del restante 60%. La società Ferport opera in regime di autorizzazione amministrativa, mediante stipula di apposite convenzioni di programma con Enti locali o soggetti privati.

3.2.1.2 Costituzione o partecipazione in società dirette alla promozione dell'intermodalità e della logistica. Le Autorità portuali di Napoli e di Salerno partecipano, assieme a Regione Campania, Gesac (società di gestione aeroportuale dell'Aeroporto di Capo di Chino), Interporti di Nola e Battipaglia, Confindustria ed Unioncamere in LOGICA, un'Agenzia regionale istituita per la promozione della logistica e del trasporto merci, con lo specifico

obiettivo di creare un sistema integrato tra i nodi del trasporto (porti, aeroporti, interporti, strade e ferrovie) campano al fine di incrementarne lo sviluppo e l'efficienza.

L'Autorità portuale di Trieste ha, invece, costituito la società Alpe Adria S.p.A. a cui partecipano, in maniera paritetica, anche il Gruppo FS/FS Cargo e la Regione Friuli-Venezia Giulia attraverso la sua finanziaria, Friulia S.p.A. L'attività di Alpe Adria si incentra nella promozione dei traffici intermodali per lo sviluppo degli scali marittimi regionali.

L'Autorità portuale di Venezia è socia del Consorzio "Portualità Intermodalità e Logistica di Venezia e Treviso", organismo creato al fine della promozione, dello sviluppo, del coordinamento e dello studio delle differenti modalità di trasporto, movimentazione merci, nonché deposito e stoccaggio con particolare riferimento alla realtà operativa del Veneto Nord orientale (Province di Venezia, Treviso, Rovigo e Belluno).

L'Autorità portuale di Bari è, invece, socia della Bari Porto Mediterraneo S.r.l., società di servizi nel cui oggetto sociale è, altresì, compresa l'attività logistica.

Le Autorità portuali liguri, infine, fanno parte di SLALA "Società Logistica dell'Arco Ligure e Alessandrino". Tale società è stata preordinata, fin dalla sua costituzione, alla programmazione ed ottimizzazione degli investimenti infrastrutturali (senza, tuttavia, occuparsi della gestione delle stesse), allo svolgimento di attività di marketing territoriale per la promozione dei trasporti e della logistica, con vocazione a divenire una vera e propria "Authority" per la logistica.

3.2.1.3 Investimenti in aree dedicate alla logistica.

L'Autorità portuale di Genova ha presentato nel settembre 2006 il progetto del "Retroporto di Castellazzo Bormida", si tratta di

un'area di circa 1.116.000 metri quadrati, ubicata in provincia di Alessandria, destinata allo svolgimento delle attività logistiche funzionali al traffico *container* generato dal porto di Genova e dagli altri porti liguri. Il retroporto sorgerà in una zona attraversata dalla linea ferroviaria Genova-Alessandria e situata nei pressi dell'autostrada A26 Voltri Gravellona Toci. E' previsto, altresì, lo sviluppo di un servizio di navette cadenziate che trasportino i *container* dai terminal portuali alla piattaforma logistica di Castellazzo di Bormida. Il costo complessivo del progetto ammonta a 110 milioni di euro Di cui 96 milioni per l'acquisto dei terreni e l'infrastrutturazione e 14 milioni di euro per i mezzi di movimentazione. Per la realizzazione del progetto è stato costituito un apposita società "Logistic Terminal Europa" (LTE) a cui partecipano: Autorità portuale di Genova, Legacoop Liguria ed Abaco(il consorzio che gestisce il *distripark* di Genova – Voltri), i costi di realizzazione iniziali saranno, tuttavia, interamente sostenuti da quest'ultimo consorzio con risorse proprie. Una prima area del retroporto, dell'estensione di 400.000 metri quadrati, sarà operativa a fine 2008.

Il Piano Operativo Triennale (2006-2008) dell'Autorità portuale di Savona prevede, inoltre, l'acquisizione di aree dedicate ad attività logistiche nel comprensorio provinciale, mediante il recupero di zone industriali del retroporto di Vado Ligure e della Val Bormida. Si stima il costo di 1 milione di euro all'anno, l'Autorità portuale vi ha provveduto con risorse proprie, trattandosi di un investimento avente ad oggetto aree e mezzi, valutando di ricorrere a forme di finanziamento bancario per gli stanziamenti relativi a 2007 e 2008.

L'Autorità portuale di La Spezia possiede, invece, come sopra accennato, un retroporto in località S. Stefano Magra, il quale è gestito dalla società Spedia S.p.A., società per lo sviluppo

economico locale costituita da soci pubblici e privati. L’Autorità portuale di La Spezia detiene una quota pari al 6, 62%.

A Piombino è , altresì, in cantiere un progetto – condiviso tra Comune ed Autorità portuale – per l’acquisizione di una vasta area retroportuale (circa 150.000 metri quadrati) nei pressi della stazione ferroviaria di Piombino-Fiorentina, ove realizzare un *distripark* in cui collocare magazzini, piazzali ed attrezzature per la movimentazione e lo stoccaggio di svariate tipologie merceologiche.

L’Autorità portuale di Taranto è socia, unitamente al Comune, alla C.C.I.A.A. ed alla Provincia, di una società consortile, denominata “Distripark Taranto”, propriamente costituita per la realizzazione di una tale opera infrastrutturale. Il Consorzio fa parte, sin dal 2005, dell’European Intermodal Association (EIA), associazione internazionale indipendente costituita allo scopo di promuovere un’intermodalità sostenibile in Europa.

Tabella 4 – *Prospetto sintetico delle attività svolte dalle Autorità portuali italiane nel settore dell'intermodalità e della logistica*

	Partecipazioni in società		Accordi fra società ferroviarie e Autorità portuali	Partecipazioni in società di promozione della intermodalità	Investimenti in centri logistici o aree retroportuali	Altre attività
	Con partner ferroviari	Costituzione nuova società				
Ancona			✓			
Augusta						
Bari				✓		
Brindisi						
Cagliari						
Carrara					✓	
Catania						
Civitavecchia			✓			
Genova			✓	✓	✓	
Gioia Tauro			✓			
La Spezia			✓	✓	✓	
Livorno					✓	
Manfredonia*						
Messina						
Napoli	✓			✓		
Olbia						
Palermo						
Piombino					✓	
Ravenna						✓
Salerno				✓		
Savona		✓	✓	✓	✓	✓
Taranto			✓	✓	✓	✓
Trapani						
Trieste	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Venezia	✓	✓	✓	✓	✓	✓

* Istituito con l'art. 4, comma 65, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Finanziaria 2004), ma non ancora operativa.

Fonte: elaborazione CERTeT su informazioni provenienti da fonte diverse (aggiornata a settembre 2006)

4. La natura giuridica dell’Autorità portuale: problemi di qualificazione. L’art. 6.2⁽⁴³⁾ della Legge n. 84/1994 definisce le Autorità portuali in termini di enti pubblici dotati di autonomia di bilancio e finanziaria e, proprio in quanto enti pubblici, soggetti alla vigilanza del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (attualmente, a seguito della scissione nei due Ministeri, rispettivamente, dei Trasporti e delle Infrastrutture, probabilmente sarebbe più corretto dire che i poteri di controllo sono assunti in capo al primo), nonché al controllo di legittimità della Corte dei Conti.

Posta la natura di ente pubblico delle Autorità portuali italiane, la quale sembra potersi considerare pacificamente riconosciuta in dottrina e giurisprudenza – sulla scorta di una serie di elementi, segnatamente: l’istituzione delle stesse a norma dell’art. 6.1 della Legge n. 84/94 e successive disposizioni legislative; l’attribuzione di compiti istituzionali diretti al perseguimento di finalità di interesse pubblico, quali lo sviluppo dei traffici e il controllo del corretto e sicuro svolgimento delle attività in ambito portuale; il controllo ministeriale a cui sono assoggettate – un acceso dibattito è, invece, scaturito in dottrina e giurisprudenza circa la qualificabilità di tali enti pubblici come “economici”.

In particolare, hanno contribuito ad alimentare dubbi circa l’attribuzione a queste della qualifica di enti pubblici economici, gli spazi di azione in attività economiche che, come in precedenza esposto, tuttora la Legge n. 84/1994 riserva alle Autorità portuali. In passato, infatti, la Corte di Cassazione, in alcune pronunce, ha qualificato le Autorità portuali come enti pubblici economici, sia in ragione di alcune attività economiche ad esse assegnate, sia in

⁽⁴³⁾ L’art. 6.2 della Legge 28 gennaio 1994, n. 84 recita: “L’Autorità portuale ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia amministrativa salvo quanto disposto dall’articolo 12 [Vigilanza sull’Autorità portuale del Ministro dei Trasporti], nonché di autonomia di bilancio e finanziaria nei limiti previsti dalla presente legge. (omissis).”.

considerazione del fatto che le Autorità portuali si sostituiscono alle precedenti organizzazioni portuali, assoggettate alla disciplina degli enti pubblici economici ed, altresì, del fatto che parte del personale operativo del nuovo ente – segnatamente il Segretario generale – è assunto con contratto di diritto privato⁽⁴⁴⁾.

Il Consiglio di Stato⁽⁴⁵⁾ è, tuttavia, intervenuto sulla questione relativa alla natura giuridica delle Autorità portuali, escludendo che esse possano ritenersi enti pubblici economici.

La qualificazione delle Autorità portuali italiane quali enti pubblici economici è stata negata dal Supremo Collegio amministrativo alla luce del fatto che tali organismi sono fundamentalmente preordinati al perseguimento di finalità di pubblico interesse, le cui attività possono essere ricondotte solo in minima parte alla prestazione di servizi a favore di terzi, dietro pagamento di un vero e proprio corrispettivo.

In linea con quanto statuito dalla giurisprudenza da ultimo richiamata l'opinione della dottrina⁽⁴⁶⁾ dominante, la quale ritiene

⁽⁴⁴⁾ In argomento, si cfr. Cass. SU 20 ottobre 1998, n. 10729, in *Mass. Giur. It.*, 1998; Cass. 14 ottobre 2000, n. 13729, in *Mass. Giur. It.*, 2000; Cass. 3 luglio 2004, n. 12232 in *Dir. Trasp.*, 2005, p. 747 e ss..

⁽⁴⁵⁾ Cons. di Stato, sentenza 9 luglio 2002, n. 1641, in *Foro Amm. CDS*, 2002, p. 3016 e ss. In primo luogo, il Supremo Collegio amministrativo ha precisato, confermando tra l'altro una soluzione in passato adottata dalla Corte dei Conti (Sez. contr. Enti, 12 aprile 1994, n. 15; 19 luglio 1996, n. 38), che la qualificazione di ente di diritto pubblico alle Autorità portuali si evince chiaramente dal dato normativo: l'art. 6 della Legge n. 84/1994, dopo aver individuato le funzioni – di interesse generale – assegnate alle Autorità portuali, afferma infatti che esse hanno personalità di diritto pubblico e sono pertanto “enti pubblici di rilievo nazionale”. In aggiunta al dato normativo il Consiglio di Stato ha, inoltre, evidenziato che “...le Autorità portuali, sia per la configurazione formale ad esse attribuita dalla legge, sia per l'attività svolta sia, ancora per le modalità di finanziamento, svolgono funzioni che [risultano] nel complesso, preordinate al conseguimento di specifiche finalità di pubblico interesse, secondo quanto espressamente stabilito dalle surrichiamate disposizioni di legge”. In senso conforme, TAR Friuli-Venezia Giulia, sentenza 26 febbraio 1999, n. 146, in cui si afferma che: “è indubbio che l'Autorità portuale sia una Pubblica Amministrazione e non un ente pubblico economico, dal momento che l'art. 6 e 2 della Legge 28 gennaio 1994, n. 84 esplicitamente le riconosce personalità giuridica di diritto pubblico”.

che più che una deroga al principio di separazione tra gestione delle infrastrutture ed erogazione dei servizi, le attività di natura economica riservate dalla Legge n. 84/1994 alle Autorità portuali debbano considerarsi come meramente funzionali al perseguimento delle finalità di interesse pubblico relative alla promozione ed allo sviluppo dell'infrastruttura portuale, nel rispetto dell'obiettivo principale della riforma dell'ordinamento dei porti italiani, ossia quello di evitare le pericolose commistioni di ruoli che hanno caratterizzato il modello degli enti portuali previgenti.

La dottrina citata ritiene, inoltre – in contrasto questa volta con la giurisprudenza di legittimità sopra richiamata – che il regime privatistico a cui è assoggettato il rapporto di impiego del personale dipendente sia un elemento ininfluenza per quanto riguarda la qualificazione giuridica dell'ente. Infatti, si osserva che tale circostanza non può, di per sé, far assumere la qualifica di ente pubblico economico alle Autorità portuali, in quanto la disciplina di diritto privato del rapporto di impiego, da un lato, risponde alla necessità di riassorbimento del personale già in servizio secondo tale regime presso i precedenti Enti Portuali e, dall'altro, è coerente con una tendenza sempre più adottata anche per i dipendenti di enti pubblici non economici.

Tali considerazioni, relative alla natura di ente pubblico non economico delle Autorità portuali, sono state confermate anche dalla giurisprudenza tributaria⁽⁴⁷⁾. Sotto il profilo fiscale, infatti, la

⁽⁴⁶⁾ Cfr. CARBONE S.M.- MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p.179 e ss.

⁽⁴⁷⁾ Si richiama, in particolare, Commissione Tributaria provinciale di La Spezia, sentenza 16 dicembre 2004, n. 108, nella quale si afferma che: “*dalla lettura dell'art. 6 [L. n. 84/94] la legislazione precedente risulta superata anche per quanto riguarda i meccanismi di finanziamento dei nuovi Enti che, nella nuova formulazione, obbediscono a canoni prettamente pubblicistici. Inoltre l'art. 13 della citata Legge n. 84/94, alle lettere a), b), c), d), e) precisa in maniera chiara ed inequivocabile le voci relative alle entrate dei nuovi Enti: canoni demaniali; proventi sulla cessione di*

giurisprudenza prevalente ha ritenuto che le Autorità portuali non debbano essere assoggettate all'art. 8 TUIR (Testo Unico delle Imposte dirette, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917), norma, al contrario, applicabile ad enti che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività economiche e commerciali, svolte per il perseguimento degli scopi indicati da disposizioni di legge, dal loro atto costitutivo o dal loro statuto, oppure tali in concreto⁽⁴⁸⁾.

La giurisprudenza tributaria, in particolare, giunge alla conclusione sopra esposta oltre che sulla scorta della considerazione – condivisa da giurisprudenza amministrativa e contabile – che la legge individua espressamente le limitate, e sicuramente non prevalenti, attività economiche di interesse generale attribuite alle Autorità portuali rispetto alle primarie

impianti; tasse portuali sulle merci imbarcate e sbarcate; contributi delle Regioni, degli Enti Locali e di altri Enti ed organismi pubblici; entrate diverse. La natura delle entrate suddette dimostra ancora una volta come sia preminenti, per i nuovi Enti, l'attività pubblica, peraltro espletata sotto la vigilanza del Ministero... e sotto il controllo contabile della Corte dei Conti..." In senso contrario, tuttavia, la recente, Commissione Tributaria provinciale di Ravenna, 12 luglio 2006, n. 69. La Commissione Tributaria ha, difatti, ritenuto che la percezione dei canoni di concessione demaniale da parte dell'Autorità portuale di Ravenna rappresentasse esercizio di attività avente natura commerciale e, come tale, fosse assoggettabile ad imposte dirette ed IVA. A parere della Commissione Tributaria, l'Autorità portuale, pur essendo ente di natura non economica, nell'esercizio dell'attività di riscossione dei canoni demaniali avrebbe esorbitato i limiti dell'esercizio di funzioni statali e, pertanto, non sarebbe stata esentata dall'applicazione del TUIR. Si veda in senso critico GENNARI D., *Sulla natura giuridica dell'Autorità portuale con riguardo alla percezione dei canoni di concessione demaniale*, (nota a Commissione Tributaria provinciale di Ravenna, 12 luglio 2006, n. 69), in *Aviation&Maritime Journal*, 2006/3, pp. 20-23.

⁽⁴⁸⁾ L'orientamento giurisprudenziale prevalente considera, invero, ente pubblico economico, l'organismo che persegue finalità di lucro e di economicità proprie di un'attività imprenditoriale; affermando che "l'indagine rivolta ad affermare se un ente pubblico sia o meno economico deve essere compiuta tenendo presente la disciplina legale e statutaria che ne regola l'attività con riferimento agli scopi dell'ente medesimo". Si cfr. Cass. 17 dicembre 2002, n. 18015; Cass. 9 agosto 2001, n. 10968; Cass., Sez. Un., 2 marzo 2001, n. 75).

funzioni pubblicistiche, anche sulla base della constatazione delle forme di finanziamento di cui usufruiscono tali enti, le quali sono ritenute corrispondere a canoni pubblicistici.

A prescindere dalle impostazioni talora difformi in giurisprudenza, pare doversi concludere che la qualificazione giuridica dell'Autorità portuale quale ente pubblico non economico è oggi condivisa dalla pressoché totalità della dottrina marittimistica⁽⁴⁹⁾.

Nessun dubbio, quindi, per la dottrina dominante nell'attribuire all'Autorità portuale la qualifica di ente pubblico non economico, istituito per soddisfare bisogni di interesse generale, dotato di personalità giuridica e sottoposto alla vigilanza del Ministero dei Trasporti.

Pur condividendo sostanzialmente l'indirizzo consolidatisi in dottrina e giurisprudenza – imperniato sul principio della “prevalenza” – circa la natura di enti pubblici non economici delle Autorità portuali, pare, tuttavia, opportuno in questa sede sollevare alcune perplessità, o meglio, prospettare alcuni aspetti che, qualora in futuro non venissero adeguatamente disciplinati, potrebbero suscitare alcune criticità con riferimento alla necessaria neutralità dell'ente di gestione portuale ed al rispetto del generale divieto di esercizio diretto di attività economiche e commerciali.

Si sono, difatti, diffusamente trattate in precedenza tutte quelle attività, di natura sicuramente economica, che le Autorità portuali italiane hanno di recente intrapreso nel settore della logistica e della intermodalità, costituendo all'uopo apposite società con Enti locali ed, altresì, imprese private. Se la costituzione di tali società appare più che legittima in quanto espressamente prevista dalla seconda parte dell'art. 6.6 Legge n. 84/94, trattandosi dello

⁽⁴⁹⁾ *Ex pluribus*, si cfr. LEFEBVRE D'OVIDIO A. – PESCATORE G. – TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2004, Giuffrè Editore, p. 147; CASANOVA M. – BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti*, Milano, 2004, Giuffrè Editore, pp. 84-85; CARBONE S.M. – MUNARI F., *ult. op. cit.*, p. 180; ROMAGNOLI A., *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali, cit.*, pp. 181 e ss.

svolgimento di attività accessorie e strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati e se, parimenti, tali iniziative risultano in un certo senso necessitate dall'esigenza di trovare soluzioni logistiche innovative e promuovere l'intermodalità nell'ottica dello sviluppo di porti in cui i finanziamenti pubblici per la realizzazione delle opere infrastrutturali sono ormai attesi da anni, la diretta partecipazione delle Autorità portuali nella compagine sociale di suddette società, desta qualche dubbio circa possibili commistioni con determinati operatori privati a discapito di altri ed, in generale, suscita il timore di indebiti vantaggi a detrimento dei potenziali concorrenti. Tale rischio è tanto più forte se si pensa ad attività quali, ad esempio: fornitura di servizi logistici, progettazione e gestione di immobili anche al di fuori dell'ambito portuale, erogazione di servizi di trasporto, *in primis*, ferroviari (i quali, tra l'altro, se esercitati in ambito portuale rientrano nei servizi di interesse generale⁽⁵⁰⁾) che l'Autorità portuale può esercitare direttamente sulla base del combinato disposto degli artt. 6. 1 *lett. c)* e 23.5, Legge n. 84/94).

Appare, dunque, auspicabile che il futuro Legislatore della materia consideri attentamente l'introduzione di opportune forme di garanzia al fine di assicurare che l'Autorità portuale, nell'esercizio di attività d'impresa accessorie e strumentali ai fini istituzionali che le sono attribuiti, resti nell'ambito di quelli che sono i limiti fissati dalla legge e che, comunque, si tratti di attività

⁽⁵⁰⁾ In relazione ai quali, data la progressiva tendenza delle Autorità portuali italiane ad investire proprie risorse in progetti diretti al potenziamento dell'interconnessione ferro-mare, all'uopo costituendo, anche con *partner* privati, apposite società che si occupano dello sviluppo della rete ferroviaria all'interno e nell'*hinterland* del porto, parrebbe opportuno verificare se si può ancora considerare – e comunque in che limiti – che gli enti di gestione portuale svolgono tali servizi nell'interesse generale dell'utenza. Si cfr. in argomento ZUNARELLI S., *I servizi portuali di interesse nella disciplina della legge 28 gennaio 1994, n. 84*, in *Dir. Trasp.*, 1995, pp. 441 ss.; MARESCA M., *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2001, Giappichelli Editore, p. 45 e ss..

effettivamente preordinate allo sviluppo ed alla promozione del porto. Tali misure, atte ad evitare che la commistione di funzioni amministrative e gestionali comprometta il ruolo di imparzialità delle Autorità portuali, potrebbero, ad esempio, essere: l'applicazione di un'interpretazione normativa restrittiva dell'attuale disposto dell'art. 6.6 della Legge n. 84/94; l'introduzione dell'obbligo di separazione gestionale, contabile ed organizzativa tra attività istituzionale ed attività imprenditoriali, la costituzione di apposite *authority* pubbliche, partecipate anche dalle Autorità portuali, al fine della promozione del territorio e della intermodalità, la specificazione dell'attuale art. 13 e) della Legge n. 84/94, il quale prevede che tra le risorse a disposizione delle Autorità portuali vi possano essere anche "entrate diverse".

A completamento di quanto detto circa la natura di ente pubblico non economico, si aggiunge che le Autorità portuali sono state ritenute cosa differente anche dalle c.d. *Authority* indipendenti⁽⁵¹⁾. Oltre ai poteri di vigilanza e agli altri poteri che il Ministero dei Trasporti esercita sull'Autorità portuale, le modalità con cui si svolgono sia la procedura di nomina e di revoca del Presidente che quella di scioglimento del Comitato Portuale escludono che questi enti possano essere assimilati alle Autorità amministrative indipendenti. Sotto questo profilo sembra, pertanto, corretta la qualificazione fornita in dottrina, secondo cui le Autorità portuali sono enti pubblici non economici ad ordinamento speciale cui spetta un ruolo di "amministrazione attiva tradizionale" e di esercizio delle funzioni di regolamentazione e controllo delle attività economiche nel mercato portuale.

E' infatti proprio la soggezione dell'Autorità portuale al controllo ed al potere di indirizzo del governo che costituisce uno dei fattori

⁽⁵¹⁾ CARBONE S.M. – MUNARI F., *ult. op. cit.*, pp. 181-183; ROMAGNOLI A., *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali, cit.*, pp.206 e ss.

principali – e comunque decisivo – per escludere che essa possa rientrare nel novero delle c.d. Autorità indipendenti. Il controllo dello Stato tramite il Ministero dei Trasporti si manifesta, come accennato, sia attraverso l'esercizio del potere di vigilanza, sia attraverso le funzioni di direttiva e di regolamento.

Secondo quanto previsto dall'art. 2 della Legge n. 84/1994, l'Autorità portuale è, infatti, soggetta alla vigilanza del Ministero dei Trasporti, che esercita un'attività di indirizzo e di controllo di legalità relativo allo svolgimento delle sue attività istituzionali. Si tratta, quindi, di un controllo molto incisivo che si manifesta, in particolare, nell'approvazione del bilancio di previsione, di eventuali variazioni e del conto consuntivo, oltre che nella determinazione dell'organico della segreteria operativa.

La Legge n. 84/1994 affida al Ministero molteplici funzioni. Alcune di esse attengono al funzionamento dell'apparato istituzionale dell'Autorità portuale: la nomina del Presidente, come visto, d'intesa con la Regione competente per territorio; la revoca del Presidente, nelle eccezionali circostanze indicate dall'art. 7.2, e lo scioglimento del Comitato Portuale con contestuale nomina di un commissario provvisorio; la determinazioni dei limiti massimi dei compensi del Presidente dell'Autorità portuale, dei componenti del Comitato Portuale e del Collegio dei Revisori; l'approvazione del regolamento di contabilità dell'Autorità stessa, le determinazioni dei limiti della circoscrizione territoriale di ciascuna Autorità portuale; l'individuazione annuale delle opere di grande infrastrutturazione da effettuare nei porti della seconda categoria, prima e seconda classe (per gli interventi di competenza regionale, in conformità ai piani regionali dei trasporti ed ai piani di sviluppo economico e produttivo, il Ministro può emanare direttive di coordinamento); la determinazione dei servizi di interesse generale diversi, e non connessi con le operazioni portuali, che possono essere offerti a

titolo oneroso agli utenti portuali mediante affidamento e controllo da parte dell'Autorità portuale; la regolamentazione sotto i profili soggettivo, oggettivo ed economico dei presupposti necessari per il rilascio delle autorizzazioni relative all'esercizio delle operazioni portuali; la determinazione dei criteri generali della disciplina del rapporto di lavoro del personale dell'Autorità portuale in funzione dei quali dovranno essere uniformati i contratti collettivi nazionali di lavoro; l'assoggettamento a mobilità del personale in esubero rispetto all'organico di ciascuna Autorità portuale; l'imposizione contributiva – annualmente rideterminabile – a carico degli speditori, ricevitori ed imprese autorizzate all'esercizio delle operazioni portuali.

Proprio in virtù dell'ampiezza e dell'importanza dei poteri che la Legge n. 84/1994 gli conferisce, il Ministero è pertanto in grado di svolgere anche un grado di coordinamento ed armonizzazione del funzionamento delle Autorità portuali preposte ai diversi scali e, in tal modo, è in condizione di contribuire all'attuazione degli obiettivi prefissati dal Piano Generale dei Trasporti. Infatti, questi enti sono tenuti a presentargli periodiche relazioni in merito all'andamento del porto e al suo funzionamento ed in particolare, a fornire, in maniera sistematica, informazioni circa l'attività svolta nella disciplina e nel controllo dell'esercizio dei servizi e delle operazioni portuali.

L'attività dell'Autorità portuale è anche soggetta al controllo della Corte dei Conti. Tuttavia, originariamente, nell'impianto pensato dal legislatore per la riforma, non si trattava solo di un mero controllo di legittimità, ma, altresì, di un controllo circa l'efficienza della gestione, stanti i rilevanti interessi pubblici connessi alle attività portuali. A seguito delle modifiche introdotte dalla Legge n. 30/1998, il richiamo alla Legge n. 259/1958, contenuto nella Legge n. 84/1994, è stato eliminato. Si ritiene, pertanto, che, oggi, alla Corte dei Conti sia affidato

esclusivamente un controllo di legittimità e che siano comunque escluse dal suddetto controllo le Autorità che non derivano dalle organizzazioni portuali ed in particolare le società nelle quali l'Autorità detiene una partecipazione con quote non maggioritarie.

5. Le risorse finanziarie delle Autorità Portuali. Le Autorità Portuali godono, come detto, in virtù dell'art. 6, comma 2, della Legge n. 84/94, di autonomia di bilancio e finanziaria, nel rispetto dell'obbligo, sancito dall'art. 9, comma 3, della medesima legge, di pareggio del bilancio. A fronte delle spese sostenute per opere portuali parzialmente o interamente finanziate, per manutenzioni e servizi di interesse generale indivisibili, per il personale e per il funzionamento della struttura organizzativa, nonché per eventuali attività di promozione, ogni Autorità portuale conta sulle seguenti risorse finanziarie, specificatamente previste dall'art. 13 della Legge n. 84/1994:

- canoni di concessione delle aree demaniali e delle banchine, e proventi di autorizzazioni per l'esercizio delle operazioni e dei servizi portuali,
- eventuali proventi derivanti dalle cessioni di impianti a soggetti concessionari delle banchine;
- tasse portuali sulle merci imbarcate e sbarcate;
- contributi delle regioni, degli enti locali e di altri enti e organismi pubblici;
- entrate diverse.

5.1 Le singole voci di entrata.

5.1.1 I canoni di concessione e i proventi di autorizzazione.

Come esposto precedentemente, le operazioni portuali sono esercitate da soggetti privati previa autorizzazione da parte delle Autorità portuali, e, qualora l'attività richieda impianti e macchinari specifici da collocare nelle aree e nelle banchine, tali soggetti possono chiedere in concessione le aree demaniali e le banchine stesse.

Il rilascio dell'autorizzazione è subordinato all'indicazione delle tariffe, per filoni merceologici o per singoli servizi, nonché al versamento di un canone annuo e di una cauzione, che sono collegati al fatturato dell'impresa richiedente, ai programmi operativi presentati, all'eventuale spazio in uso per l'espletamento delle operazioni e al grado di pericolosità delle merci trattate (art. 6, comma 1, del decreto 31 marzo 1995, n. 585). Qualora non sia possibile determinare il valore del fatturato derivante dalle operazioni portuali, il canone viene calcolato sulla base del quantitativo di merci movimentate. Infine, laddove nel programma operativo siano previsti, a carico degli operatori, investimenti da effettuare in relazione ad aree demaniali, l'ammontare del canone annuale deve essere ridotto.

Il rilascio della concessione è, altresì, subordinato al pagamento di un canone, determinato autonomamente dalle Autorità portuali nel rispetto dei limiti imposti dalle disposizioni di legge. In particolare: per la concessione di aree e banchine (art. 18 della Legge n. 84/1994), è previsto che sia emanato da parte del Ministero dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Economia un decreto che fissi il limite minimo dell'importo di tale canone; per le finalità turistico ricreative, l'art. 3 della Legge 4 dicembre 1993, n. 494, determina, inoltre, le misure base del canone, in

funzione delle caratteristiche e della destinazione delle aree (per esempio: livello di valenza turistica, tipologia di impianti installati ecc.). In genere, le Autorità portuali fissano i canoni sulla base della durata della concessione, del valore di mercato delle aree e degli impianti utilizzati, del volume dei traffici svolti, nonché degli investimenti previsti e dal loro potenziale contributo allo sviluppo del porto.

5.1.2 Le tasse portuali sulle merci sbarcate e imbarcate. La tassa portuale di imbarco e sbarco, introdotta dalla Legge del 9 febbraio 1963, n. 82, è una tassa imposta sulla tonnellata metrica di merce movimentata, ed è determinata in maniera parzialmente variabile in ciascun porto, tenuto conto della natura delle merci e del costo medio di gestione dei servizi. Prima del 1994, questa tassa era applicata esclusivamente nei porti di Genova, Venezia, Napoli, Livorno, Civitavecchia, Trieste, Savona e Brindisi, essendo devoluta per due terzi agli Enti indicati dalla Legge 9 ottobre 1967, n. 961 e per un terzo allo Stato. A partire dal 1994 è stata estesa alla totalità dei porti e, in compensazione delle rate dei contratti di mutuo posti a carico dello Stato per il ripiano dei debiti e dei disavanzi delle disciolte organizzazioni portuali – per un debito complessivo di 500 milioni di euro – è stata stabilita la devoluzione di solo il 50 per cento di tale tassa alle Autorità portuali fino all'anno successivo a quello in cui fosse terminato il pagamento di suddetti mutui. A partire dal 2006, le tasse portuali sulle merci sbarcate e imbarcate sono interamente devolute alle Autorità portuali di competenza. Ne sono, tuttavia, esenti tutte le merci caricate sui carri ferroviari e sui veicoli che accedono alle navi traghetto adibite ai collegamenti marittimi tra i porti nazionali, nonché le merci nei contenitori caricati su navi apposite

ugualmente adibite ai collegamenti marittimi tra porti nazionali (art. 3 del D.L. 13 marzo 1988, n. 69).

La Legge n. 84/1994 ha poi introdotto, all'art. 5, comma 8, la facoltà per le Autorità portuali di applicare delle sovrattasse per le merci sbarcate e imbarcate, ovvero degli aumenti relativi all'importo dei canoni di concessione. Tali misure, a totale discrezione delle Autorità portuali, si giustificano in presenza di elevati costi sostenuti dalle stesse per le opere di grande infrastrutturazione.

In maniera esemplificativa si riporta il caso del porto di Genova, nell'ambito del quale, il 5 novembre 2003, il Comitato Portuale ha deliberato l'istituzione di una sovrattassa sulle merci sbarcate e imbarcate finalizzata al finanziamento di opere di interesse comune. Nel corso del 2004 il gettito di tale sovrattassa è stato destinato, al netto di una percentuale del 3 per cento in favore dell'Agenzie delle Dogane per il servizio svolto, nella misura dell'80 per cento al sostegno degli interventi riguardanti le infrastrutture civili e marittime del porto e nella misura del 20 per cento al sostegno degli interventi di infrastrutturazione informatica del porto e dei varchi portuali.

Tabella 5 – *Importi unitari della tassa portuale di imbarco e sbarco*

Riferimenti normativi	Capo III del titolo II della legge 9 febbraio 1963, n. 82, e successive modificazioni e integrazioni; D.P.R. 13 marzo 1974 per la determinazione delle aliquote Art. 1 della legge 5 maggio 1976, n. 355, e successive modificazioni e integrazioni Le misure sono state aggiornate dalla legge 692/1981 (+100%) Le misure sono state aggiornate dalla legge 255/1991 (+150%) Comma 6 dell'art. 28 della legge 84/1994
0,03873 euro	Fosfati e assimilati e nitrati, escluso il nitrato di soda
0,09038 euro	Sabbia, ghiaia e pozzolana, argilla e terre refrattarie, caolino e quarzite, calce viva e spenta, pietra da cemento e agglomerati cementizi, pietre da costruzione e nitrato di soda
0,23241 euro	Cereali, carbone, oli minerali alla rinfusa e laterizi
0,46481 euro	Articoli di abbigliamento, cacao, caffè, resina, droghe e coloniali, glucosio, gomma in genere, macchine e veicoli, oli minerali in recipienti di qualsiasi specie e capacità, paraffine, prodotti alimentari in conserva, tabacco, tamarindo, tè
0,30987 euro	Altre merci
Le aliquote sono le medesime anche per il cabotaggio	

Tabella 6 – *Importi unitari della sovrattassa portuale di imbarco e sbarco*

Riferimenti normativi	Decreto 2 dicembre 2003, n. 1553, dell'Autorità portuale di Genova
0,02 euro	Fosfati e assimilati e nitrati, escluso il nitrato di soda
0,04 euro	Sabbia, ghiaia e pozzolana, argilla e terre refrattarie, caolino e quarzite, calce viva e spenta, pietra da cemento e agglomerati cementizi, pietre da costruzione e nitrato di soda
0,12 euro	Cereali, carbone, oli minerali alla rinfusa e laterizi
0,23 euro	Art. abbigliamento, cacao, caffè, resina, droghe e coloniali, glucosio, gomma in genere, macchine e veicoli, oli minerali in recipienti di qualsiasi specie e capacità, paraffine, prodotti alimentari in conserva, tabacco, tamarindo, tè
0,15 euro	Altre merci

5.1.3. Le entrate diverse. Tra queste rientrano tutto un insieme di proventi di varia natura tra cui: eventuali utili prodotti dalle società di promozione dell'intermodalità, della logistica o di esercizio dei servizi di interesse comune, nei casi in cui l'esercizio di tali attività da parte delle Autorità portuali sia consentito dalla legge; eventuali canoni accessori per l'affidamento di servizi di interesse generale a soggetti terzi, pari, prevalentemente, a una percentuale del fatturato annuo delle imprese concessionarie. Ulteriori entrate potrebbero derivare dalla cessione di spazi pubblicitari o da eventuali donazioni o lasciti.

5.2 Il gettito fiscale generato nei porti ma non di competenza delle Autorità Portuali. Le risorse finanziarie descritte nei precedenti paragrafi non esauriscono il gettito fiscale totale generato nei porti italiani. Difatti, una parte consistente di tale gettito non costituisce un'entrata per le Autorità portuali, bensì viene incamerata nel bilancio statale. O quantomeno, non

per la generalità delle Autorità portuali. Difatti, alcune delle tasse marittime di cui si dirà sono in vigore soltanto in alcuni porti (per esempio la tassa supplementare di ancoraggio).

In primo luogo bisogna considerare che nei porti, in particolare in quelli a elevata valenza commerciale come i liguri, si provvede alla riscossione di una molteplicità di diritti doganali che, pur rappresentando una voce di entrata rilevante per il bilancio dello Stato, esulano completamente dalle competenze delle Autorità portuali: IVA, dazi di varia natura, accise, altre imposte e sovrimposte di consumo a favore dello Stato. A titolo di esempio, si consideri che nel 2005 a fronte di circa 2,15 miliardi di euro di diritti doganali riscossi nel porto di Genova, il gettito dell'IVA ammontava a 1,77 miliardi di euro mentre il gettito della tassa portuale di sbarco e imbarco di competenza dell'Autorità portuale non superava i 5,7 milioni di euro.

In secondo luogo, la normativa in vigore prevede alcune ulteriori tasse marittime che, benché generate nei porti, non sono di competenza delle Autorità portuali. Tali tasse verranno di seguito analizzate.

5.2.1. La tassa di ancoraggio. E' una tassa, calcolata sulla base della stazza netta delle navi (tonnellaggio netto indicato nel registro di immatricolazione), che si applica alle navi nazionali ed estere che si ancorano in una spiaggia, rada o porto nazionale per il compimento di operazioni commerciali. E' una tassa periodica, ossia viene pagata su base annuale, fatta salva la possibilità di doverla corrispondere per un periodo minimo di trenta giorni, indipendentemente dall'attività che la nave svolge o dall'entità del carico. Sono previste esenzioni e riduzioni (in funzione della quantità di merce sbarcata o imbarcata), nonché trattamenti differenziati per tipologia di nave (navi da crociera o

rimorchiatori). La tassa di ancoraggio si paga nel primo porto di approdo ma è devoluta, a partire dal 1 gennaio 1994, allo Stato e non più al porto interessato.

Tabella 7 – *Importi unitari della tassa di ancoraggio*

Riferimenti normativi	Capo I del titolo I della legge 9 febbraio 1963, n. 82, e successive modificazioni e integrazioni Le misure sono state aumentate di sei volte dalla legge 153 del 1988 Le misure sono state aggiornate dalla legge 6 agosto 1991, n. 255 (+150%) Comma 5 dell'art. 28 della legge 84/1994
0,09038 euro	Per ogni tonnellata eccedente le prime 50, per una stazza netta non superiore a 200 tonnellate
0,13582 euro	Per una stazza netta compresa tra 200 e 350 tonnellate, ovvero superiore a 350 tonnellate per navi che navigano esclusivamente tra i porti dello Stato
0,72304 euro	Per una stazza netta superiore alle 350 tonnellate e provenienza o destinazione estera
2,32406 euro	Per passeggero imbarcato o sbarcato come diritto sostitutivo della tassa di ancoraggio per navi in crociera turistica

5.2.2 La sovrattassa di ancoraggio. E'una sovrattassa applicata alle navi di stazza nette superiore alle 350 tonnellate provenienti o dirette all'estero, aventi merci in coperta ovvero nelle sovrastrutture. Sono previste esenzioni se le navi hanno spazi vuoti sotto coperta corrispondenti allo spazio occupato in coperta. La disciplina è uguale alla tassa di ancoraggio.

Tabella 8 – *Importo unitario della sovrattassa di ancoraggio*

Riferimenti normativi	Capo II del titolo I della legge 9 febbraio 1963, n. 82, e successive modificazioni e integrazioni Le misure sono state aumentate di sei volte dalla legge 153 del 1988 Decreto 18 marzo 1988 per la determinazione dei coefficienti di correzione Le misure sono state aggiornate dalla legge 6 agosto 1991, n. 255 (+150%) Legge 27 dicembre 1997, n. 449, per la determinazione dell'ammontare relativamente alle navi porta contenitori di linea in attività di transhipment di traffico internazionale
0,72304 euro	Per ogni tonnellata di stazza corrispondente allo spazio occupato dalle merci in coperta o nelle sovrastrutture

5.2.3 La tassa supplementare di ancoraggio. E' una tassa addizionale che si versa esclusivamente nei porti di Genova, Venezia e Napoli ed è applicata alle navi commerciali ed alle navi da crociera (per le quali è previsto un trattamento differenziato); per quanto concerne le navi minori (sotto le 100 tonnellate di stazza) ed, i rimorchiatori la tassa è ridotta e pagata una sola volta unitamente alla tassa di ancoraggio. La tassa supplementare di ancoraggio è corrisposta ad ogni approdo ed il relativo provento è devoluto alle rispettive Autorità Portuali.

Tabella 9 – *Importo unitario della tassa supplementare di ancoraggio*

Riferimenti normativi	Capo III del titolo I della legge 9 febbraio 1963, n. 82, e successive modificazioni e integrazioni
0,00258 euro	Per ogni tonnellata di stazza netta

5.2.4 La tassa erariale di sbarco e imbarco. E' una tassa imposta sulla tonnellata metrica di merce imbarcata o sbarcata nelle spiagge, rade o nei porti dello Stato. In passato veniva fissata con Decreto ministeriale per ciascun porto tenuto conto della natura delle merci e del costo medio di gestione dei servizi ed era applicata in un numero ristretto di porti; oggi, è estesa alla totalità dei porti e senza alcuna differenza di ammontare. Ne sono esenti tutte le merci caricate sui carri ferroviari e sui veicoli che accedono alle navi traghetto adibite ai collegamenti marittimi tra i porti nazionali, nonché le merci nei contenitori sulle navi portacontenitori ugualmente adibite ai collegamenti marittimi tra i porti nazionali (art. 3 del D.L. 13 marzo 1988, n. 69).

Tabella 10 – *Tassa erariale di sbarco e imbarco*

Riferimenti normativi	Comma 1 dell'art. 2 del D. L: 28 febbraio 1974, n. 47, convertito con modificazioni dalla legge 16 aprile 1974, n. 117, e successive modificazioni e integrazioni. D.P.R. 13 marzo 1974 per la determinazione delle aliquote Le misure sono state aggiornate dalla legge 692/1981 (+100%) Le misure sono state aggiornate dalla legge 153/1988 (+50%), ma non per le merci in cabotaggio Le misure sono state aggiornate dalla legge 255/1991 (+150%) Comma 4 dell'art. 28 della legge 84/1994 e successive modificazioni e integrazioni
0,03873 euro	Fosfati e assimilati e nitrati, escluso il nitrato di soda
0,05810 euro	Materiali da costruzione muraria
0,09684 euro	Cereali
0,19367 euro	Altre merci
<i>Cabotaggio</i>	
0,02582 euro	Fosfati e assimilati e nitrati, escluso il nitrato di soda
0,03873 euro	Materiali da costruzione muraria
0,06456 euro	Cereali
0,12911 euro	Altre merci

5.2.4.1 La tassa sui carri ferroviari e sugli automezzi. La tassa sui carri ferroviari si versa nel porto di Napoli, e tassa analoga si versava nel porto di Genova (fino al 1984) per gli automezzi e i rimorchi che entrano od escono dal porto, carichi di merci o materiali oggetto di operazioni di imbarco/sbarco. Il relativo provento è devoluto alle rispettive Autorità Portuali.

5.2.4.2 La tassa di sbarco sulle merci provenienti dall'estero. E' una tassa imposta sulla tonnellata metrica di merce sbarcata, proveniente dall'estero. L'entità della tassa dipende dalla categoria merceologica di appartenenza, fatta salva l'esenzione per determinate categorie. Il relativo provento è devoluto allo Stato.

Tabella 11 e 12– *Importo unitario della tassa sui carri ferroviari e sugli automezzi e della tassa di sbarco sulle merci provenienti dall'estero*

Riferimenti normativi	Capo IV del titolo II della legge 9 febbraio 1963, n. 82, e successive modificazioni e integrazioni
0,0258 euro	Per ogni carro ferroviario caricato o scaricato
0,0026 euro	Per ogni partita di collettame
<hr/>	
Riferimenti normativi	Capo I del titolo II della legge 9 febbraio 1963, n. 82, e successive modificazioni e integrazioni
	Le misure sono state aggiornate dalla legge 6 agosto 1991, n. 255 (+150%)
0,0129 euro	Per fosfati e assimilati e nitrati escluso il nitrato di soda
0,0258 euro	Per i materiali da costruzione muraria
0,0387 euro	Per i cereali
0,0839 euro	Per le altre merci

6. L'autonomia finanziaria delle Autorità portuali italiane. Appare evidente l'esigenza di potenziare l'autonomia finanziaria di cui attualmente dispongono le Autorità portuali, affinché tali enti possano disporre di risorse certe ed adeguate, le quali sono necessarie sia per l'espletamento delle relative finalità istituzionali, che per ottenere *chances* reali di poter concorrere nell'attuale realtà portuale europea.

Da quanto sopra esposto emerge, in particolare, lo sbilanciamento esistente nel sistema italiano di finanziamento dei porti rispetto a quanto, invece, avviene nelle realtà europee concorrenti.

Se nel resto d'Europa gli enti di gestione portuale possono beneficiare in via autonoma di risorse ingenti e direttamente correlate al volume di traffico che interessa lo scalo (come evidenziato negli appositi paragrafi del primo capitolo della presente trattazione), in Italia è lo Stato ad essere esclusivo beneficiario del gettito fiscale (prodotto dall'imposizione di IVA, tributi ed accise nei porti) e ad incassare direttamente tasse e diritti marittimi, devolvendo alle Autorità portuali, fino al recente passato, in pratica solo il 50% degli introiti relativi all'imposizione della tassa di imbarco e sbarco sulle merci movimentate, risorse quest'ultime, tra l'altro destinate precipuamente alle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni del porto e, non, invece, alle opere di grande infrastrutturazione⁽⁵²⁾.

⁽⁵²⁾ Da un recente studio condotto dall'Istituto CERTET dell'Università Luigi Bocconi di Milano è risultato che i porti liguri producono annualmente un gettito fiscale complessivo pari a quasi 4 miliardi di euro (precisamente 3 miliardi e 954 milioni) – con un incremento del 26,5% tra 2005 e 2006 – di cui solamente lo 0,39%, pari a 15,4 milioni annui, rappresenta la quota di spettanza, ossia quella che dallo Stato viene ritrasferita alle Autorità portuali di Genova, La Spezia e Savona. E', inoltre, stato evidenziato che anche la quota rappresentata da contributi statali in conto capitale ed in conto gestione è alquanto esigua, ossia il 2,7% del gettito complessivo, pari ad un importo totale di 107 milioni di euro. I risultati dello studio in questione sono riportati in BACCELLI O., RAVASIO M., SPARACINO G., *Porti Italiani. Strategie per l'autonomia finanziaria e l'intermodalità. Il caso dei porti liguri.*, Milano, 2007, Egea.

E', altresì, noto che, dalla loro istituzione ad oggi, le risorse principali di cui hanno disposto le Autorità portuali sono state fundamentalmente rappresentate dai canoni di concessione demaniale; rilevandosi, da un lato, la non rilevanza in termini monetari dell'apporto costituito dal gettito prodotto dalle tasse di diretta competenza (comprendendovi anche quelle autonomamente introducibili come, ad esempio, la sovratassa di imbarco e sbarco che l'art. 5.8 della Legge n. 84/94 permette alle Autorità portuale di imporre, laddove abbia sopportato ingenti costi per la realizzazione di opere di grande infrastrutturazione) e, dall'altra, non essendo stati significativi gli apporti in conto gestione e gli altri contributi pubblici ex art. 13 *lett. d)* Legge n. 84/94.

Per quanto concerne i finanziamenti statali in conto capitale, quelli che precipuamente dovrebbero essere finalizzati alla copertura degli oneri delle opere di grande infrastrutturazione, la situazione non è certo migliore. Tali finanziamenti, infatti, spesso non sono stati erogati, oppure lo sono stati in termini molto più ridotti di quello che era previsto ed, in tutti i casi, la loro incertezza e difficile programmabilità (in termini di effettiva disponibilità) produce tutta una serie di effetti negativi, tra cui, *in primis*, il disincentivo degli investitori privati rispetto a possibili *partnership* che potrebbero consentire lo sviluppo infrastrutturale e, di conseguenza, dei traffici dei porti italiani.

Infine, i fattori sopra descritti concorrono tutti a determinare l'esiguità delle entrate correnti di cui dispongono le Autorità portuali e, dunque, ad impedire alle stesse di poter accedere al capitale di credito per potenziare le proprie risorse ed, in ultima istanza, di poter efficacemente svolgere le attività di pianificazione e gestione che la legge conferisce loro.

A titolo esemplificativo si prospetta di seguito la situazione delle entrate finanziarie registrata, tra il 2000 ed 2005, nel porto di

Genova, correlando la stessa alle risorse (rispettivamente: proprie, pubbliche e private) impiegate in tale periodo per le opere di infrastrutturazione.

Tabella 13 – *Entrate correnti dell’Autorità portuale di Genova nel periodo 2000-2005 (valori in euro)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Canoni demaniali	3.805.159	4.057.489	4.475.000	4.687.000	4.947.000	5.096.000
Proventi da autorizzazioni	99.730	121.495	177.600	163.940	0	0
Altri proventi patrimoniali						
Diritti portuali	1.620.830	1.611.659	1.629.940	1.641.319	1.732.000	1.788.438
Quota della tassa portuale di sbarco e imb.	1.569.505	1.554.602	1.572.662	1.580.310	1.732.000	1.723.000
Quota della tassa e sovrat. di ancoraggio	51.325	57.057	57.278	61.009	0	65.438
Tassa sui passeggeri						
Sovrattassa sulle merci sbarcate e imb.						
Altre						
Vendita di beni e prestazione di servizi	2.258.433	2.002.990	2.307.000	1.842.000	5.075.000	1.389.000
Altre entrate						
Contributi pubblici in conto corrente	298.494	283.000	282.900	283.000	32.000	0
Stato	283.000	283.000	282.900	283.000	0	0
Regione	15.494	0	0	0	32.000	0
Comune e Provincia						
Altri enti						
Totale	8.082.646	8.076.634	8.872.440	8.617.259	11.786.000	8.273.438

Fonte: elaborazione CERTeT su dati delle Autorità portuali

Figura 4 – *Struttura degli investimenti nei porti liguri nel periodo 2002-2005: autofinanziamento (valori in milioni di euro)*

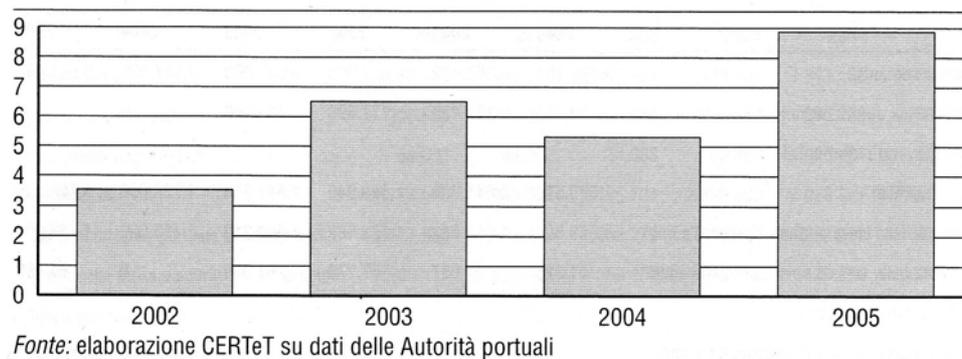


Figura 5 – *Struttura degli investimenti nei porti liguri nel periodo 2002-2005: investimenti privati (valori in milioni di euro)*

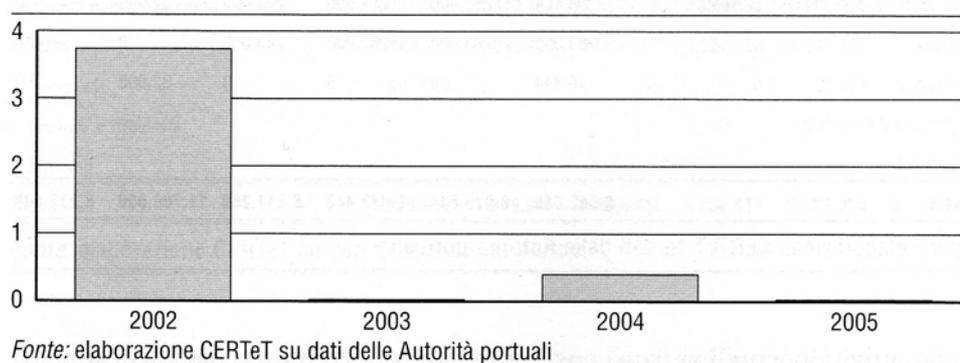
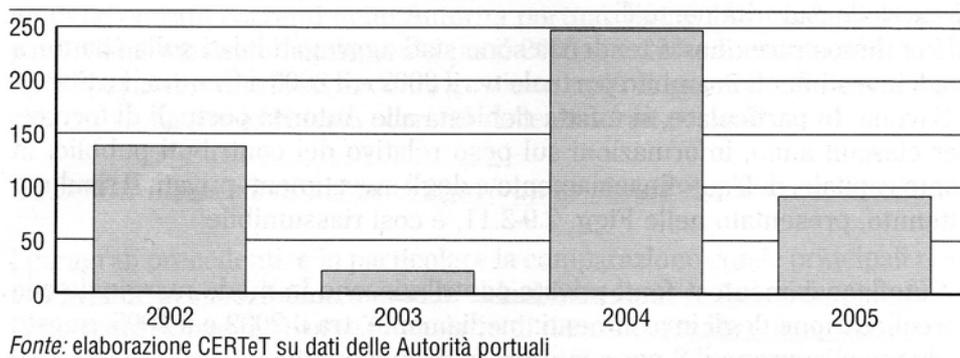


Figura 6 – *Struttura degli investimenti nei porti liguri nel periodo 2002-2005: contributi pubblici in conto capitale (valori in milioni di euro)*



La revisione del sistema dei diritti e delle tasse portuali era, invero, già stata prospettata, nel senso di potenziare l'autonomia finanziaria delle Autorità portuali italiane, dall'art. 20 della Legge n. 342 del 2000, la quale, tuttavia, è rimasta sino ad oggi inattuata, nonostante il favore espresso dal governo nella scorsa Legislatura. In particolare, in una recente indagine conoscitiva condotta dalla Commissione Trasporti della Camera dei Deputati nel 2005 si legge che una maggiore autonomia finanziaria delle Autorità portuali italiane è possibile .”...*purché questa risulti bilanciata da un'adeguata perequazione tra porti più e meno ricchi, nonché dal porre in capo allo Stato un potere di verifica della coerenza degli strumenti strategici delle Autorità portuali (omissis) con le linee generali di sviluppo dei trasporti e delle infrastrutture di livello nazionale*”(53).

Quanto espresso dalla Commissione parlamentare richiama il modello portuale spagnolo in cui, come si vedrà nel capitolo successivo, a fronte di una forte spinta nella direzione della piena autonomia delle Autorità portuali regionali, è stata creata un'apposita Agenzia nazionale, il *Puertos del Estrado*, con il compito di: verificare l'adeguatezza dell'esercizio delle funzioni di pianificazione portuale rispetto alle finalità nazionali di politica dei trasporti e di operare un'equa perequazione delle risorse pubbliche disponibili.

Segnali di progresso in materia sono, tuttavia, contenuti nella Legge Finanziaria 2007, oggetto del seguente paragrafo.

6.1 L'evoluzione più recente della normativa sull'autonomia finanziaria. La legge Finanziaria 2007 (Legge 27

(53) Commissione IX Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei Deputati, *Indagine conoscitiva sull'assetto del settore portuale*, seduta di martedì 20 dicembre 2005.

dicembre 2006, n. 296, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, pubblicata in G.U. n. 299 del 27 dicembre 2006 – Suppl. Ord. n. 244) attribuisce alle Autorità Portuali italiane nuove prerogative tese a riconoscerne l'autonomia gestionale e finanziaria.

Innanzitutto, il comma 982 dell'art. 1, dispone, che:

“Per assicurare l'autonomia finanziaria alle Autorità Portuali navali e promuovere l'autofinanziamento delle attività e la razionalizzazione della spesa (...) sono attribuiti a ciascuna Autorità portuale, a decorrere dall'anno 2007 (...) a) il gettito della tassa erariale (...) b) il gettito della tassa di ancoraggio.”.

Permettendo alle Autorità portuali di disporre interamente dei gettiti derivanti dalle suddette tasse erariali, dalla tassa di ancoraggio e da altre tipologie, eventualmente applicate nei singoli porti – oltre che, ovviamente, di quelli relativi ai canoni ed ai diritti vari di cui già beneficiano – si fondano i presupposti, per tali enti, di un'effettiva possibilità⁽⁵³⁾ di autofinanziare la gestione ordinaria e gli interventi di manutenzione delle parti comuni in ambito portuale. Tale possibilità è, invero, strettamente connessa all'utilizzo degli introiti ricavati dall'applicazione di tasse e diritti marittimi, risorse proporzionali ai volumi di traffico prodotti nello scalo. Questa circostanza dovrebbe rappresentare un primo importante stimolo per le Autorità portuali a promuovere l'effettivo sviluppo del porto.

Il comma 989 prevede, inoltre, che:

⁽⁵³⁾ Nel medesimo studio del CERTET richiamato alla nota precedente è, in particolare, stato stimato che la devoluzione alle Autorità portuali italiane della totalità dei diritti marittimi riscossi nei porti (prevista dal comma 982 dell'art. 1 della Legge finanziaria 2007) produrrà un forte incremento delle entrate correnti. In particolare si è previsto che le Autorità portuali liguri nel 2007 avranno complessivamente a disposizione 52 milioni di euro e, dunque, una cifra ben superiore al doppio dei 15,4 milioni del 2005.

“...ai fini della gestione del sistema di autonomia finanziaria delle Autorità portuali, il Governo è autorizzato a emanare un regolamento (...) volto a rivedere la disciplina delle tasse e dei diritti marittimi (...), nonché i criteri per l’istituzione delle Autorità Portuali e la verifica del possesso dei requisiti previsti per la conferma o per la loro eventuale soppressione, tenendo conto della rilevanza nazionale e internazionale dei porti, del collegamento con le reti strategiche nazionali e internazionali, del volume dei traffici e delle capacità di autofinanziamento”.

Il disposto di questo secondo comma pare rafforzare quanto detto da ultimo, infatti, sembrerebbe potersi ritenere che nelle intenzioni del Legislatore della Legge Finanziaria: le Autorità Portuali che non sono in grado di riscuotere tasse sufficienti a coprire i costi di gestione operativa e le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria possono essere soppresse, valorizzando quindi la capacità di autofinanziamento quale criterio di conferma del ruolo di Autorità portuale. Appare, inoltre, importante il riferimento alla possibilità di rivedere – mediante apposito regolamento governativo – la disciplina normativa relativa a tasse e diritti marittimi attualmente percepiti. Sono, difatti, note le lamentele sollevate da più parti, circa l’attuale inadeguatezza dei relativi importi unitari.

Un terzo comma rilevante appare, infine, essere il 990, il quale recita:

“Al fine del completamento di autonomia finanziaria delle Autorità Portuali, con decreto adottato di concerto dal Ministero dei Trasporti, il Ministero dell’Economia e delle Finanze e il Ministero delle Infrastrutture, è determinata, per i porti rientranti nelle circoscrizioni territoriali delle Autorità Portuali, la quota di tributi diversi dalle tasse e diritti portuali da devolvere a ciascuna Autorità Portuale, al fine della realizzazione di opere e servizi previsti nei rispettivi piani regolatori portuali e piani operativi

triennali con contestuale soppressione dei trasferimenti dello Stato a tal fine”.

Il Legislatore ha voluto, in tal maniera, introdurre un aspetto particolarmente innovativo per quanto attiene il settore portuale italiano, ovvero il rafforzamento di un ruolo concreto delle Autorità Portuali nelle attività di pianificazione e programmazione di opere infrastrutturali.

La possibilità di devolvere parte della imposte che attualmente sono prerogativa del sistema fiscale generale (Iva alle importazioni e dazi, in particolare) a vantaggio delle Autorità portuali, è espressione di una logica preordinata a stringere maggiormente la relazione fra entrate fiscali specifiche e obiettivi politici correlati, con particolare riferimento alle opere di infrastrutturazione

E', difatti, noto il *gap* in termini di sviluppo infrastrutturale che i porti italiani soffrono rispetto alla generalità dei concorrenti europei, senza che sussistano ormai più rilevanti differenze tra porti del c.d. *Northern Range* e porti mediterranei (segnatamente spagnoli e francesi).

Pare, tuttavia, necessario ancora il trascorrere di ulteriore tempo prima che le Autorità Portuali italiane possano beneficiare concretamente, in termini di effettiva disponibilità di maggiori risorse finanziarie, degli effetti positivi dei meccanismi introdotti dai commi sopra citati della Finanziaria 2007, non fosse altro perché uno *step* del completamento del processo di autonomia finanziaria, è rappresentato dall'adozione di un apposito decreto interministeriale, che ancora non è stato emanato, nonostante fosse previsto per marzo 2007. Come, anticipato, tale provvedimento deve, infatti, determinare la quota diversa dalle tasse e dai diritti portuali (IVA e dazi fondamentalmente) da devolvere a ciascuna Autorità portuale, affinché la stessa possa utilizzare direttamente tali risorse, in alternativa ai finanziamenti statali in conto capitale,

per la realizzazione delle opere infrastrutturali. Dato l'elevato gettito fiscale che si riscuote nei porti italiani (circa 4 miliardi di euro annui nell'insieme dei porti liguri), anche solo la devoluzione di una piccola percentuale dell'importo complessivamente riscosso sarebbe in grado di attivare un'importante leva finanziaria.

7. Le attuali prospettive di riforma dell'ordinamento portuale italiano: qualche riflessione. Molte, come noto, sono state le ipotesi di modifica della legge quadro che ha introdotto l'attuale regime dei porti italiani. Nella passata Legislatura i progetti di legge di riforma presentati dalle competenti Commissioni parlamentari sono stati ben quattro, di cui, tuttavia, nessuno è riuscito a terminare in tempo l'*iter* per la propria adozione.

Ora, alla luce delle ampie considerazioni svolte nel corso della presente trattazione, sembra opportuno in questa sede soffermarsi brevemente su qualche riflessione in merito a quelli che appaiono gli aspetti della normativa in vigore su cui è più urgente un intervento.

Premettendo, che l'impianto della Legge 28 gennaio 1994, n. 84 ha dimostrato, trascorsi oltre dieci anni dalla sua adozione, di essere solido ed equilibrato e che i principi in esso contenuti mantengono stringente attualità, in quanto pienamente coerenti con il diritto comunitario ed in alcuni casi anche più evoluti rispetto alle soluzioni adottate nelle legislazioni di altri Paesi europei, le modifiche impellenti sembrano incentrarsi principalmente su alcuni aspetti operativi che consentano agli Enti di gestione portuale italiana di ottenere: un'effettiva autonomia gestionale e finanziaria, nonché concreti poteri pianificatori e di programmazione per quanto attiene alla realizzazione di opere

infrastrutturali, al fine di poter efficacemente competere con i concorrenti europei nel mutato scenario dei traffici marittimi internazionali.

Il ruolo neutrale, trasparente ed indipendente dell'Autorità portuale va, dunque, assolutamente salvaguardato. Ed, anzi in prospettiva futura, la separazione delle attività istituzionali di regolamentazione, indirizzo e controllo da quelle economiche direttamente esercitabili, resa ancor più netta⁽⁵⁴⁾, in ossequio alla funzione di regolatore imparziale ed all'evoluto modello di *governance* prescelto dal Legislatore del 1994.

Vanno, al contrario, necessariamente semplificate e snellite le procedure di pianificazione. Il Piano Regolatore Portuale ed il Piano Operativo Triennale dovranno essere approvati in tempi ben più rapidi di quelli attuali. Ed, in generale, dovrà esserci una maggiore certezza circa la realizzazione delle opere infrastrutturali, la disponibilità delle relative risorse e la ripartizione dei rischi tra soggetti pubblici e privati coinvolti.

E', difatti, indispensabile che l'Autorità portuale assuma effettivi poteri di pianificazione e di attuazione circa lo sviluppo degli scali ed in relazione alle soluzioni logistiche ed intermodali da

⁽⁵⁴⁾ In dottrina c'è addirittura chi auspica una totale separazione, ritenendo che "...l'Autorità dovrebbe ripiegarsi sulla sua attività "core" ed istituzionale, evitando di impegnarsi direttamente nell'economia ed affidando a terzi la gestione di servizi – siano essi Servizi di interesse generale siano essi servizi accessori a quelli dell'amministrazione", si cfr. MARESCA M., *La governance dei sistemi portuali. Linee di una riforma di dimensione europea*, Bologna, 2006, il Mulino, pp. 144 e ss. L'Autore ritiene che l'azione pubblicistica superiore dell'Autorità portuale si rafforzi se le funzioni accessorie e strumentali ai fini istituzionali dell'ente vengano esternalizzate e svolte da terzi prestatori di servizi, individuati sulla base di criteri trasparenti. Il novero delle attività che le Autorità portuali non dovrebbero più svolgere direttamente appare alquanto ampio ed, in un certo senso eccessivo, se si pensa alla strategicità dei recenti progetti logistici e di promozione dell'intermodalità di cui si è detto nell'ultima parte del primo capitolo della presente trattazione. Vengono, difatti, menzionati dall'Autore: servizi ferroviari portuali ed extra-portuali, servizi di acquisizione dati merci e loro tracciamento, amministrazione e promozione del patrimonio immobiliare, ecc.

promuovere per addivenire ad un incremento dei traffici dello scalo marittimo.

L'Autorità portuale dovrà, inoltre, secondo l'esempio dei porti del Nord Europa, essere espressione diretta del tessuto economico e sociale locale, per riuscire a creare le sinergie necessarie alla realizzazione degli investimenti.

In questo contesto è, pertanto, imprescindibile che l'Autorità portuale acquisti una piena autonomia finanziaria, introitando – così come previsto dalla Finanziaria 2007 – direttamente tasse e diritti marittimi e disponendo, altresì, di parte delle risorse derivanti dal gettito fiscale generato dal porto.

La maggiorazione delle entrate correnti permetterà, dunque, alle Autorità portuali italiane di avere la liquidità necessaria per aprire adeguate linee di credito ed approntare finalmente piani di investimento pluriennali. Tali risorse, assieme a quelle di cui sopra, verrebbero dunque impiegate direttamente per la realizzazione di opere infrastrutturali portuali o logistiche che, più facilmente che in passato, potrebbero essere cofinanziate da privati (compagnie amatoriali e/o operatori terminalisti) data la maggiore certezza del nuovo contesto ed una moderna ripartizione dei relativi rischi di progettazione, costruzione e gestione.

Questa, tra l'altro, sembra allo stato attuale l'unica strategia attuabile nell'ottica di superare, in tempi rapidi, l'evidente *gap* di sviluppo infrastrutturale (specialmente nei confronti dei concorrenti diretti spagnoli e francesi in rapida espansione, date le ingenti disponibilità finanziarie) e, di conseguenza, per poter invertire il *trend* negativo di progressiva perdita di traffico instauratosi negli ultimi anni a favore dei porti europei sia del *Northern Range* che del Mediterraneo.

Trend che mal si concilia con l'eccellenza internazionale raggiunta dal comparto marittimo italiano nello scorso decennio, *trend* che per poter essere arrestato non consente di tollerare

ulteriori ritardi nella creazione delle condizioni politiche e normative per una reale evoluzione del sistema portuale italiano.

Capitolo III

IL SISTEMA PORTUALE SPAGNOLO

Il presente capitolo si prefigge l'obiettivo di tracciare un'analisi comparata tra l'assetto istituzionale e finanziario del sistema dei porti spagnoli e l'ordinamento portuale italiano sopra descritto. In particolare, si confronteranno, da una parte, il porto di Barcellona e, dall'altra, i porti liguri (Genova, La Spezia e Savona), tenuto specificamente conto della correlazione esistente tra queste realtà portuali in ragione della loro posizione geografica (tutti i porti menzionati si affacciano, infatti, su di una medesima area del bacino Mediterraneo), della conseguente "contendibilità" di analoghi flussi di traffico marittimo internazionale ed, in un'ultima istanza, della potenziale posizione concorrente nel comune mercato rilevante di riferimento.

1. I porti come beni del demanio pubblico (statale). La Costituzione spagnola, stabilendo l'esistenza di due categorie di porti, ovvero porti statali o di interesse generale e porti regionali, dà per presupposta la natura demaniale e dunque pubblica degli stessi ⁽¹⁾. I porti di interesse generale afferiscono, infatti, al

⁽¹⁾ L'art. 132, paragrafo 2, della Costituzione spagnola del 1978 enuncia: "*Sono beni del demanio pubblico statale quelli che la legge determina e, in ogni caso, la zona marittimo-terrestre, le spiagge, il mare territoriale e le risorse naturali della zona economica esclusiva e della piattaforma continentale*". Come evidenziato da autorevole dottrina, il fatto che la Carta costituzionale spagnola non menzioni espressamente i porti marittimi nell'articolo sopra citato ha conseguenze non irrilevanti. Infatti, la circostanza che il carattere demaniale dei porti non risulti essere "costituzionalizzato", salvo non si ritenga che i porti debbano necessariamente venire

demanio pubblico statale e, pertanto, sono di proprietà dello Stato, mentre i porti da diporto, pescherecci, di rifugio, non commerciali e, comunque, non di interesse generale, pur appartenendo al demanio pubblico statale, sono di competenza delle Comunità Autonome⁽²⁾. L'appartenenza al demanio pubblico statale comporta la conseguente inalienabilità, la non assoggettabilità a procedure fallimentari, concorsuali amministrative, ad esecuzione forzata e sequestro e l'imprescrittibilità – ossia l'acquisto a titolo originario in costanza di possesso pacifico ed ininterrotto – dei porti spagnoli statali e regionali, tutte caratteristiche comuni ai beni demaniali degli ordinamenti giuridici di *civil law* ⁽³⁾.

ricompresi nella zona marittimo-terrestre e per quanto la natura pubblica statale di questi ultimi venga incontrovertibilmente sancita in varie norme giuridiche di rango inferiore (segnatamente: l'art. 339 del Código Civil Español del 1889, l'art. 4, paragrafo 11, della Ley de Costas e l'art. 14 della LPEMM del 1992), comporta che una futura legge parlamentare potrebbe potenzialmente prevedere forme di proprietà privata dei porti marittimi di interesse generale. Deve, tuttavia, segnalarsi che sebbene uno scenario come quello da ultimo paventato non sia in assoluto impossibile, alla luce di un'interpretazione teleologica della norma costituzionale citata, la natura demaniale dei porti spagnoli non sembra potersi mutare se non tramite una riforma costituzionale. Infatti, se letteralmente i porti non sono richiamati nella Carta costituzionale, è pur vero che nell'accezione del concetto di demanio marittimo, fatto proprio dalla Costituzione spagnola, rientrano tutti quei beni che, al momento della sua adozione nel 1978, facevano parte di suddetto concetto in forza di altra normativa vigente. Si cfr. in argomento ARROYO I., *Il ruolo dell'impresa terminalista e le concessioni in ambito portuale*, in "Seminari del Master in Diritto ed Economia dei Trasporti e della Logistica e del Dottorato di Ricerca in Diritto dei Trasporti Europeo", Collana diretta da Stefano Zunarelli, Volume n. 13, AA.VV., *La riforma dell'ordinamento portuale italiano*, Bologna, 2006, Libreria Bonomo Editrice, pp. 179-190.

⁽²⁾ Sebbene l'art. 132, paragrafo 2, della Costituzione spagnola faccia esclusivamente riferimento al demanio pubblico statale, si rileva come tutti gli Statuti delle Comunità Autonome, nella cui circoscrizione si trovano i porti, non di interesse generale, di loro competenza, siano univoci nel sancire l'appartenenza di tali porti al demanio pubblico – pur qualificando, in certi casi, quest'ultimo come regionale – e, dunque, nell'affermare la proprietà pubblica degli stessi. Si cfr. sul punto ARROYO I., *op. ultima cit.*, nota a p.181.

⁽³⁾ L'Autore sopra richiamato sostiene, tuttavia, che un mutamento nella destinazione e nell'utilizzo di tali beni, potrebbe comportare l'assoggettabilità degli stessi ad un

2. Porti statali e Porti regionali. La distinzione sopra delineata comporta che i primi siano amministrati direttamente dallo Stato, mediante l'Ente Autonomo dei Porti dello Stato, e sotto la vigilanza del Ministero delle Opere Pubbliche e dei Trasporti (Direzione Generale dei Porti), mentre i secondi rientrano nella competenza della Comunità Autonoma nella cui circoscrizione regionale sono situati. Il carattere di "interesse generale", da cui discende la catalogazione nel novero dei porti statali, viene ricondotto dall'art. 5 della *Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante del 1992*⁽⁴⁾ ad una serie di elementi, quali esemplificativamente: attrarre traffici marittimi internazionali che interessino più Comunità Autonome; avere un tasso di produttività annua e volumi di traffico marittimo strategici in riferimento all'economia nazionale; essere dotati di impianti tecnologici particolarmente avanzati; avere una significativa influenza sull'*hinterland* in ragione della tipologia e del volume delle operazioni e dei servizi portuali erogati, mostrare elevati standard di sicurezza con riferimento allo svolgimento dei traffici e dei servizi marittimi. Alla LPEMM del 1992 è stato incluso dalla Legge n. 62 del 1997 un allegato il quale elenca i porti statali definiti di interesse generale. Attualmente vengono annoverati 46⁽⁵⁾ porti statali rispetto ad un numero complessivo di 245.

regime di diritto privato e, quindi, la contestuale decadenza del regime pubblico speciale dal quale risultano regolati. Si cfr. ARROYO I., *op. ultima cit.*, p. 181.

⁽⁴⁾ Legge del 24 novembre 1992 n. 27 (pubblicata in BOE n. 283, del 25 novembre 1992) parzialmente modificata dalla Legge del 26 dicembre 1997, n. 62 (pubblicata in BOE n. 312, del 30 dicembre 1997).

⁽⁵⁾ In realtà il numero preciso dei porti statali di interesse generale risulta controverso poiché l'Allegato alla LPEMM annovera sia il porto che il suo estuario, come ad esempio, nel caso dei porti galiziani di: Ferrol, Villagarcía de Arosa, Marín-Pontevedra, Vigo.

3. La disciplina normativa dei porti statali, ovvero di interesse generale. Il sistema dei porti spagnoli statali è regolato, oltre che dal dettato costituzionale, dalla citata *Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante del 1992*, così come integrata e modificata dalla Legge n. 62 del 1997, e dalla Legge del 14 novembre 2003, n. 48⁽⁶⁾, relativa, in particolare, al regime dei servizi portuali. La LPEMM del 1992 istituisce il *Puertos del Estado*, ente pubblico dipendente dal Ministero delle Opere Pubbliche e dei Trasporti, dotato di personalità giuridica e di risorse proprie, a cui affersce la gestione dell'intero sistema portuale statale spagnolo. Detto ente, a cui è attribuito il compito di attuare la politica governativa in materia portuale, nonché di promuovere l'efficienza del settore, coordina l'attività delle singole Autorità portuali. Questi ultimi organismi, così come parallelamente avvenuto contestualmente alla riforma dell'ordinamento portuale italiano, sono stati istituiti dalla LPEMM in sostituzione di precedenti enti di gestione portuale (segnatamente: i c.d. porti autonomi e la giunta dei porti) La LPEMM ha, infatti, dotato per la prima volta i porti di interesse generale di enti di gestione autonomi, per quanto ancora assoggettati al controllo statale, ed ha promosso l'entrata delle società private nel mercato delle operazioni portuali. La legge n. 62 del 1997 ha, a sua volta, incentivato la partecipazione in ambito portuale delle società private, fortificando, altresì – mediante la previsione della nomina del Presidente e la determinazione della composizione del Consiglio di Amministrazione da parte delle Comunità Autonome interessate – l'indipendenza delle Autorità portuali dallo Stato. La Legge del 27 novembre 2003, n. 48,

⁽⁶⁾ Legge del 27 novembre 2003, n. 48, *Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General*.

Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General, ha, infine, riordinato la normativa in materia portuale, dettando il complessivo assetto economico, finanziario e fiscale dei porti statali.

4. Le innovazioni introdotte nell'ordinamento portuale spagnolo dalla Legge n. 48 del 2003. La Legge n. 48 del 2003, ispirandosi al modello contenuto nella prima proposta di Direttiva comunitaria sull'accesso al mercato dei servizi portuali, rafforza il processo di liberalizzazione e privatizzazione precedentemente avviato in tale contesto, aumentando la presenza delle imprese private, e diminuendo, parallelamente, l'incidenza del settore pubblico. La legge n. 48 del 2003 provvede, inoltre, a definire le tariffe portuali, le quali assumono carattere di imposte. Deve, tuttavia, evidenziarsi fin da ora come il Legislatore spagnolo parta comunque dal presupposto della caratterizzazione pubblicistica delle attività svolte in ambito portuale e della necessità di garantire, attraverso un efficace intervento pubblico: da una parte, la libera concorrenza e l'effettiva parità di accesso in quelle aree di mercato che sono dalla legge oggi demandate alla gestione dei privati e, dall'altra, la sicurezza, la continuità, l'universalità, nonché la ragionevolezza dei prezzi con riferimento ai servizi portuali, poiché gli stessi, nel loro insieme ed in linea generale, vengono connotati come servizi pubblici la cui offerta, a prescindere dalla specifica natura del soggetto erogatore, deve essere assicurata in prima istanza dalle Autorità portuali ed, in ultima, dallo Stato. Alla luce delle innovazioni introdotte dalla Legge n. 48 del 2003 si possono, dunque, esporre alcune preliminari considerazioni circa l'attuale assetto dell'ordinamento giuridico dei porti statali spagnoli, considerazioni che verranno di seguito approfondite. Innanzitutto, pare opportuno rilevare che la natura demaniale dei porti spagnoli

di interesse generale non appare in alcuna maniera ostare all'attribuzione ad imprese private della gestione dei servizi portuali. Infatti la categoria dei servizi portuali c.d. basici (pilotaggio, rimorchio, ormeggio, battellaggio, imbarco e sbarco di passeggeri, carico, scarico, trasbordo, deposito e movimentazione di merci, smaltimento di rifiuti) viene oggi pacificata qualificata come comprensiva di attività prettamente commerciali, svolte da soggetti privati in forza di apposita autorizzazione. In secondo luogo, deve, tuttavia, evidenziarsi che le Autorità portuali hanno facoltà di imporre sui predetti erogatori obblighi minimi di servizio. Le Autorità portuali, invero, più che originarie titolari e, di conseguenza, principali responsabili, risultano essere garanti della libera concorrenza nella prestazione dei servizi portuali c.d. basici da parte delle imprese autorizzate.

4.1 La rinnovata classificazione dei servizi portuali.

Innanzitutto, la Legge n. 48 del 2003 ha provveduto a riclassificare i servizi portuali di più comune erogazione in quattro differenti categorie: a) servizi basici; b) servizi generali; c) servizi commerciali; d) servizi di segnaletica marittima. La categoria dei servizi basici è una categoria ibrida nella quale gli articoli 60 e ss. della Legge n. 48/2003 ricomprendono: servizi tecnico-nautici (pilotaggio, rimorchio, ormeggio, battellaggio), imbarco e sbarco di passeggeri, operazioni portuali (carico, scarico, trasbordo, deposito e movimentazione della merce), nonché servizi portuali ancillari alle operazioni portuali (stivaggio, destivaggio, rizzaggio, raccolta dei rifiuti). Precedentemente all'entrata in vigore della Legge n. 48 del 2003, tale tipo di servizi venivano gestiti direttamente o indirettamente dalle Autorità portuali, oggi sono prestati da imprese private a tal uopo autorizzate, mediante il rilascio di apposita licenza. A titolo esemplificativo i termini di durata di tali

licenze sono: dieci anni per il pilotaggio, otto anni per l'ormeggio, tredici per il rimorchio, da otto a trenta, a seconda dell'importanza dell'investimento e della contestuale concessione in esclusiva di un'area demaniale, per la movimentazione di merci, da otto a tredici per i servizi connessi alla raccolta dei rifiuti. Alla stregua di quanto sopra enunciato circa le esigenze pubblicistiche sottese all'erogazione della globalità di tali servizi, l'art. 60, paragrafo 3, della Legge n. 48/2003, prevede che le Autorità portuali adottino misure adeguate a garantire un'idonea copertura delle necessità connesse allo svolgimento dei servizi basilari portuali, istituendo, all'art. 61 specifici obblighi di servizio pubblico con riferimento a determinate tipologie degli stessi. I servizi generali sono, invece, un novero di attività la cui erogazione è obbligatoriamente imposta *ex lege* (artt. 58 e 59 della Legge n. 48/2003) direttamente alle Autorità portuali. Si tratta di un insieme di servizi, una sorta di pacchetto indivisibile, i quali vengono automaticamente prestati a favore di tutti gli utenti portuali. In tale categoria sono comunemente annoverati: i servizi di coordinamento del traffico marittimo e terrestre nell'ambito del porto, nonché del generale corretto svolgimento delle attività e dei servizi portuali; l'installazione e manutenzione di adeguata segnaletica sia marittima che terrestre; i servizi di polizia, sicurezza e gestione delle emergenze, di illuminazione, di pulizia (eccetto quella dei moli sui quali le merci vengono movimentate, poiché questi ultimi servizi rientrano nei basilari). I servizi commerciali sono, invece, attività differenti rispetto a quelle strettamente classificabili come portuali che, tuttavia, vengono svolte nell'ambito del demanio pubblico portuale da parte di imprese private. In ragione della loro particolare localizzazione tali attività, pur esercitate in regime di libera concorrenza, devono essere espressamente autorizzate dai competenti enti di gestione. Le Autorità portuali rilasciano, pertanto, a tal uopo apposite autorizzazioni (artt. 88-90 della Legge

n. 48/2003). I servizi di segnaletica marittima, infine, consistenti nell'installazione, manutenzione, controllo e ispezione degli aiuti destinati a migliorare la sicurezza della navigazione marittima lungo le coste spagnole, sono diretto appannaggio dello Stato, il quale vi sovrintende direttamente, tramite proprie articolazioni organiche, oppure li affida a privati in regime di concessione (si tratta pur sempre di una gestione statale, per quanto indiretta, di tali servizi). Dalla riqualificazione dei servizi portuali sopra descritta si evince come il Legislatore spagnolo abbia inteso procedere ad una netta separazione del concetto di titolarità, da una parte, e di gestione degli stessi, dall'altra. Infatti, se prima dell'entrata in vigore della Legge sul *Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General* del 2003, entrambi i concetti menzionati coincidevano in capo alle Autorità portuali, attualmente la gestione dei servizi basici e commerciali viene attribuita al settore privato, mentre alle prime sono riservati esclusivamente i servizi di interesse generale. Residua, tuttavia, una competenza di fondo delle Autorità portuali circa l'esigenza di garantire che la domanda da parte dell'utenza portuale dei servizi, segnatamente di quelli c.d. basici gestiti da imprese private – data la natura di servizi pubblici o di attività economiche di interesse generale riconosciuta agli stessi nell'ordinamento giuridico spagnolo – venga in ogni caso corrisposta. Inoltre, appaiono evidenti i poteri di coordinamento e di controllo mantenuti dalle Autorità portuali con riferimento alla necessità di autorizzare l'esercizio di qualsiasi attività commerciale svolta nell'ambito del demanio pubblico portuale da privati, previo rilascio di apposita licenza. Con riferimento alle categorie di servizi la cui gestione è stata demandata ai privati deve, altresì, essere sottolineato il vincolo imposto alle Autorità portuali circa l'eventuale limitazione dei soggetti privati autorizzati. In ossequio ai principi di forte liberalizzazione contenuti nella proposta di Direttiva Comunitaria,

a cui la Legge si ispira, le deroghe al principio di libero accesso al mercato dei servizi portuali basici e commerciali, ed in particolare dei primi, devono tassativamente avere carattere eccezionale. La Legge n. 48 del 2003 impone, pertanto, espressamente alle Autorità portuali l'obbligo di garantire la più ampia concorrenza nel mercato dei servizi portuali, ammettendo la limitazione del numero delle autorizzazioni disponibili solo in caso di motivate e straordinarie esigenze.

4.2 La dismissione delle partecipazioni statali nelle società di stivaggio e destivaggio. Corollario della netta imposizione, attuata dalla Legge n. 48 del 2003, di un modello di liberalizzazione e privatizzazione nel mercato dei servizi portuali è la rinuncia dello Stato alla propria partecipazione nelle società di stivaggio e destivaggio. Tali società, che in passato avevano la forma giuridica di società anonime, con capitale di maggioranza pubblico, vengono trasformate in Gruppi di Interesse Economico Europeo⁽⁷⁾. Si dispone, inoltre, che la quota di capitale detenuta dalle Autorità portuali nelle società statali venga debitamente liquidata all'atto della trasformazione. Fermo restando il divieto di provvedere con proprio personale alle operazioni di stivaggio e destivaggio, e dunque il conseguente obbligo per gli utenti portuali di ricorrere al personale dei Gruppi di Interesse Economico Europeo⁽⁸⁾, i nuovi organismi hanno il duplice obiettivo di: da un

⁽⁷⁾ Suddetta trasformazione veniva prevista dalla Disposizione Addizionale VI alla Legge 48/2003 la quale disponeva che la stessa sarebbe dovuta avvenire entro un anno dall'entrata in vigore della normativa. Le società statali di stivaggio e destivaggio erano state costituite in ottemperanza al *Real Decreto-Ley* del 23 maggio 1986, n. 2 e venivano compiutamente disciplinate dalla Disposizione Addizionale XIII e dalla Disposizione Transitoria III alla LPEMM 1992/1197

⁽⁸⁾ L'art. 15, paragrafo 2 della Disposizione Addizionale VI alla Legge n. 48 del 2003 dispone che i lavoratori, i quali all'entrata in vigore di quest'ultima legge risultino appartenere alla pianta organica delle società statali, continuino a fare parte, con

lato, mettere a disposizione delle imprese lavoratori specializzati – la cui reperibilità sul mercato risulta alquanto difficoltosa – per il compimento di attività accessorie ai servizi portuali basici e, dall'altra, provvedere alla costante formazione dei propri dipendenti al fine di fornire mano d'opera dall'elevata professionalità.

4.3 L'introduzione del concetto di auto-produzione L'auto-produzione viene comunemente definita come la situazione nella quale un'impresa di navigazione, anziché contrattare con soggetti autorizzati la corresponsione di determinati servizi portuali, provvede autonomamente, mediante proprio personale e mezzi, alla produzione di tali servizi. L'art. 60, paragrafo 5, della Legge n. 48 del 2003 prevede la possibilità per le Autorità portuali di autorizzare, previo parere vincolante rilasciato dall'Amministrazione marittima circa il rispetto delle necessarie condizioni di sicurezza, le imprese di navigazione ad auto-prodursi determinati servizi basici, imponendo, tuttavia, di ricorrere esclusivamente al personale imbarcato a bordo della nave. Si verte, altresì, in un'ipotesi di integrazione di servizi nei casi in cui il concessionario oppure il soggetto titolare di un'autorizzazione esclusiva avente ad oggetto un'area demaniale, quale ad esempio una stazione marittima oppure un terminal, presti, con proprio personale e mezzi, servizi basici o tecnico-nautici alle navi. Anche in queste ipotesi le Autorità portuali dovranno rilasciare apposite autorizzazioni, previa verifica della sussistenza di determinate condizioni ⁽⁹⁾.

medesimi diritti ed obblighi, della pianta organica dei nuovi Gruppi di Interesse Economico.

⁽⁹⁾ Condizioni espressamente disciplinate nella IV Sezione, rubricata "Auto-produzione ed integrazione dei servizi basici", artt. 73-75, della Legge n. 48/2003.

5. L'assetto istituzionale del sistema portuale statale spagnolo.

5.1 Il *Puertos del Estado*. Come anticipato, la disciplina normativa vigente configura il *Puertos del Estado*, ente pubblico che fa capo al Ministero delle Opere Pubbliche e dei Trasporti, dotato di personalità giuridica e di proprie risorse, quale organismo di coordinamento e di controllo delle singole Autorità portuali. Il *Puertos del Estado*, implementando la politica portuale governativa, determina le linee direttrici e gli obiettivi ai quali le Autorità portuali devono informare la gestione dei porti che amministrano, assegna le risorse necessarie a ciascuno di questi enti di gestione portuale, verificando, inoltre, la concreta attuazione delle predette linee programmatiche, nonché l'utilizzo dei fondi a tal uopo attribuiti. In particolare, il *Puertos del Estado* provvede a:

- a) definire e trasmettere al competente Ministero il piano di attuazione triennale che integra quello redatto da ciascuna Autorità portuale;
- b) presentare il piano economico-finanziario quadriennale relativo al sistema portuale statale in conformità alle direttive ministeriali;
- c) presentare annualmente il bilancio in conto capitale e di gestione, integrato con quello delle singole Autorità portuali.

Il *Puertos del Estado* sovrintende, inoltre, alle attività di pianificazione e controllo relative al sistema di segnalazione marittima costiera nazionale, di cui promuove anche lo sviluppo tecnologico ed, inoltre, coordina le attività di tutti gli organi dell'Amministrazione che hanno competenza in ambito portuale. Infine, altra importante funzione del *Puertos del Estado*, oltre a quella generale di sostegno delle attività di ricerca attinenti al settore portuale, è quella di gestione del Fondo di Compensazione Interportuale. Si tratta di uno strumento di redistribuzione, secondo

un principio solidaristico, delle risorse, il quale garantisce la disponibilità di finanziamenti pubblici utili per lo sviluppo di infrastrutture oppure utilizzabili per investimenti in ambito portuale, di dimensioni tali da non ripagarsi facilmente nel breve-medio periodo. Le Autorità portuali sono, infatti, tenute a conferire al suddetto fondo l'80% delle entrate introitate attraverso l'erogazione dei servizi di segnalazione marittima (i quali, come visto sopra, sono rimasti di competenza statale anche qualora gestiti in regime di concessione) e fino al 12% delle entrate derivanti dai servizi di imbarco e sbarco passeggeri.

5.2. Il ruolo delle Autorità portuali. Attualmente risultano essere istituite 28 Autorità portuali⁽¹⁰⁾. Le Autorità portuali vengono concepite dalla Legge n. 48 del 2003 sul modello dei c.d. *Landlord Port*, ovvero una tipologia di porto nella quale l'ente di gestione è precipuamente preordinato alla valorizzazione del territorio ed alla promozione dello scalo marittimo – tenendo in particolare considerazione la demanialità delle aree portuali – provvede, pertanto, alla programmazione, costruzione, amministrazione e manutenzione delle infrastrutture, delegando, in linea di principio, ai privati la gestione delle attività commerciali, compresi i servizi portuali aventi tale carattere (basici e commerciali, principalmente). Come sopra evidenziato, le Autorità portuali mantengono, tuttavia, un potere di controllo sullo svolgimento delle attività, ed in particolare sull'erogazione dei servizi portuali, regolando le condizioni di accesso dei privati al porto, mediante il rilascio delle necessarie autorizzazioni o concessioni e tramite l'imposizione, qualora opportuno, di precisi

⁽¹⁰⁾ Barcellona, Tarragona, Castellón, Balears, Valencia, Alicante, Cartagena, Almer, Motril, Malaga, Algiaciras, Melilla, Ceuta, Baia de Cádiz, Tenerife, Las Palmas, Sevilla, Huelva, Vigo, Marin-Pontevedra, Vilagarcía, A Coruña, Ferrol- S. Cibrao, Avilés, Gijón, Santander, Bilbao, Pasajes.

obblighi di servizio, senza menzionare i servizi gestiti direttamente dalle Autorità portuali (generalì e di segnalazione marittima, segnatamente). In particolare, lo strumento concessorio e quello autorizzatorio consentono di attribuire alle imprese private erogatrici dei servizi portuali l'utilizzo, in esclusiva o meno, delle aree demaniali portuali. Deve, tuttavia, precisarsi che i rapporti giuridici instaurati con i prestatori di servizi portuali sono soggetti al diritto privato, per quanto nella maggioranza dei casi assumano forme contrattuali atipiche. Nell'ambito di questa funzione di organizzazione e controllo sullo svolgimento delle attività portuali, le Autorità portuali mantengono aggiornati i registri relativi all'utilizzazione del demanio, compiendo censimenti periodici di tutti i soggetti che operano in ambito portuale. Sempre con riferimento all'aspetto dell'erogazione dei servizi portuali, le Autorità portuali riscuotono le tasse ed i diritti governativi applicati con riferimento alle concessioni ed autorizzazioni rilasciate; determinano le tariffe, nell'ambito dei limiti fissati dal Ministero delle Opere Pubbliche e dei Trasporti, per i servizi forniti direttamente ed i criteri relativi alle condizioni di erogazione di quelli di cui necessitano le società statali (anche se le linee direttrici normative in materia vengono prefissate dal *Puertos del Estado*, dallo Stato direttamente oppure dalle Comunità Autonome), verificano l'osservanza della normativa in materia di merci pericolose, sicurezza e sistemi antincendio. Le Autorità portuali approvano, inoltre, un bilancio annuale ed un programma di gestione nel quale sono indicati i finanziamenti e stabiliti gli investimenti. Deve, inoltre, segnalarsi che nella redazione del proprio *business plan*, base del bilancio previsionale e strumento cardine di orientamento per la gestione economica dell'ente, le Autorità portuali possono prevedere in maniera autonoma i propri ricavi, definendo un importo di fatturato, il quale può oscillare tra più o meno del 15% di quanto indicato dalle direttive del *Puertos*

del Estado, tenendo conto degli obiettivi generali e specifici contenuti nei singoli Statuti. Autonomia viene, altresì, riconosciuta alle Autorità portuali circa le scelte inerenti alla partecipazione azionaria in altre società, sempre, tuttavia, osservando le prescrizioni della normativa emanata dal *Puertos del Estado* e circa l'attuazione di una politica di internalizzazione, nonché in relazione all'adozione di opportune strategie di marketing. Quest'ultime due attività sono, in ogni caso, anche soggette all'osservanza degli indirizzi dettati dai Ministeri competenti (Finanze e Affari Esteri). Le Autorità portuali predispongono, inoltre, un piano di attuazione triennale ed un programma di bilancio in conto capitale e di gestione. Gli enti di gestione portuale identificano annualmente alcuni progetti in relazione a quanto esposto nei documenti programmatici da ultimo citati, i quali vengono sottoposti al *Puertos del Estado* per l'approvazione ed, una volta approvati, integrano il bilancio in conto capitale e di gestione nonché il programma di attuazione triennale redatti a livello nazionale con riferimento a tutti i porti nazionali di interesse statale. Nell'ambito della funzione di pianificazione, le Autorità portuali redigono: un piano di utilizzazione dell'area portuale, il quale definisce l'estensione territoriale dell'area portuale ed è approvato dal Ministero degli Affari Interni, della Difesa e delle Opere Pubbliche e Trasporti, previo consulto dei *Puertos del Estado*; a corredo del precedente documento viene adottato un dettagliato Master Plan, nel quale sono identificate le specifiche attività svolte all'interno del porto, individuando le zone industriali, le infrastrutture ferroviarie e viarie, oltre ovviamente alle banchine ed alle aree dedicate allo svolgimento delle operazioni portuali. Inoltre, le Autorità portuali provvedono ad elaborare un Piano Speciale, costituente l'interfaccia tra Master Plan portuale e piano regolatore cittadino, il quale viene trasmesso alla Regione o al Comune competenti per l'approvazione; infine vengono predisposti un

Piano Strategico, che attua un'analisi di impatto ambientale rispetto al Master Plan portuale e un Piano Economico-Finanziario, contenente le previsioni di traffico e gli obiettivi in termini di pianificazione finanziaria, gestionale e di sviluppo, ad integrazione dei Master Plan portuali e quelli cittadini⁽¹¹⁾.

6. L'autonomia finanziaria delle Autorità portuali spagnole. La Legge n. 48 del 2003 ha rafforzato il regime di autonomia finanziaria delle Autorità portuali rispetto a quanto era previsto nella LPEMM del 1992/1997. Il principio cardine che ispira la materia alla luce del nuovo dettato normativo è rappresentato dalla c.d. "autosostenibilità finanziaria". Le Autorità portuali devono, infatti, provvedere alla copertura dei costi di gestione nonché degli investimenti programmati in forza, principalmente, delle seguenti risorse economiche: a) canoni relativi alle concessioni ed autorizzazioni (nel sistema spagnolo equivalenti a tasse per l'occupazione privata del demanio pubblico portuale e per l'utilizzo speciale dello stesso); b) tasse per l'utilizzo delle infrastrutture portuali applicabili alle differenti tipologie di imbarcazioni (diritti di approdo, imbarco e sbarco passeggeri, merci, pesca); c) tasse e diritti portuali riscossi a fronte dell'erogazione dei servizi generali e di quelli di segnalazione marittima; d) tariffe percepite per la prestazione delle attività commerciali residuali gestite direttamente; e) finanziamenti statali erogati per azioni specifiche relative ad intermodalità, piani logistici, ecc; f) contributi del Fondo di Compensazione Interportuale. A stretto rigore la regola generale sancita dalla Legge n. 48 del 2003 prevedrebbe che siano esclusivamente l'insieme degli introiti ricavati mediante la riscossione delle tasse portuali a

⁽¹¹⁾ In argomento si cfr. BACCELLI O., RAVASIO M., SPARACINO G., *Porti italiani*, Milano, 2007, Egea, pp. 125-127.

garantire la copertura dei costi di esercizio, finanziari, dell'imposizione fiscale e ad assicurare un risultato economico globale che, al netto del deprezzamento dei beni, permetta di sostenere i nuovi investimenti⁽¹²⁾. I costi di investimento sono suddivisi a seconda che si tratti di infrastrutture, a carico delle Autorità portuali, oppure installazioni ed attrezzature per la movimentazione della merce, ambito in cui, generalmente, si registra la partecipazione dei privati. In particolare i finanziamenti delle opere infrastrutturali vengono ripartiti nella seguente maniera: I) i costi relativi alle opere marittime (accessi al porto, frangiflutti, protezioni costiere) sono totalmente sostenuti dalle Autorità portuali, le quali, per il tramite del *Puertos del Estado*, possono usufruire di fondi europei laddove accessibili; II) i costi relativi agli accessi ferroviari e viari sono a carico del Ministero delle Opere Pubbliche e dei Trasporti; III) i costi relativi alle infrastrutture ferroviarie e viarie interne ai porti, così come quelli relativi all'allacciamento degli immobili alla rete elettrica, idrica e del gas sono supportati dalle Autorità portuali; IV) i costi relativi alla costruzione e manutenzione di banchine, moli, sovrastrutture e magazzini sono a carico delle Autorità portuali sebbene vi sia la possibilità di coinvolgere i privati, fenomeno quest'ultimo in aumento negli ultimi anni.

Tabella 14 – *Entrate correnti di alcuni porti spagnoli e italiani a confronto*

	Barcelona (2004)	Valencia (2005)	Genova (2004)	La Spezia (2005)	Savona (2005)
Diritti portuali	41.183.000,00	31.783.000,00	12.309.376,00	1.985.230,00	1.788.000,00
Canoni demaniali	37.575.000,00	12.885.000,00	17.476.823,00	4.086.897,00	5.096.000,00
Altro	36.071.000,00	41.232.000,00	9.530.261,00	2.647.729,00	1.389.000,00
Totale	114.829.000,00	85.900.000,00	39.316.460,00	8.719.856,00	8.273.000,00
Movimentazione (tonnellate)	39.320.000	40.862.005	55.836.000	17.161.000	16.155.000

⁽¹²⁾ Sul punto cfr. BACCELLI O., RAVASIO M., SPARACINO G., *Porti italiani*, cit., p. 129.

7. Il sistema di tassazione. La classificazione delle tasse portuali contenuta nella Legge n. 48 del 2003 prevede le seguenti categorie: a) tasse per l'occupazione privata del demanio pubblico portuale, equivalenti ai canoni demaniali dell'ordinamento italiano; b) tasse per l'utilizzo speciale del demanio pubblico portuale, dovute alle Autorità portuali per ottenere idonea autorizzazione o licenza allo svolgimento di attività commerciali, industriali e di servizi; c) tasse per l'erogazione di servizi non commerciali da parte delle Autorità portuali (specificamente: *tasa por servicios generales, tasa por servicio de senalización marítima*); d) tasse per l'utilizzo delle infrastrutture portuali, articolate in *tasa al buque* (sulla nave), *tasa de las embarcaciones deportivas y de recreo* (tassa sulle imbarcazioni da diporto), *tasa del pasaje* (tassa sui passeggeri), *tasa de la mercancía* (tassa sulla merce), *tasa de la pesca fresca* (tassa sulla pesca).

Innanzitutto, le tasse equivalenti ai canoni demaniali ed a quelli relativi ad autorizzazioni e licenze per l'uso speciale delle infrastrutture portuali sono calcolate sulla base del valore di mercato del demanio pubblico e della specifica utilizzazione dello stesso da parte degli operatori.

In secondo luogo, le tasse dovute all'Autorità portuale quale corrispettivo per l'erogazione dei servizi non economici, prestati dalle stesse, non possono eccedere l'importo dei costi reali o presunto degli stessi.

In terzo luogo, le tasse per l'utilizzo delle infrastrutture portuali sono calcolate sulla scorta dei costi correlati alla dotazione infrastrutturale di tutti i porti statali di interesse generale ed alle spese di manutenzione degli stessi. Le tasse sono, pertanto, equivalenti a livello nazionale, salvo l'applicazione di un coefficiente di correzione che dovrebbe garantire la possibilità di autofinanziamento per ogni Autorità portuale. Tali coefficienti sia

applicano esclusivamente alla aliquota relativa alla *tasa al buque* (sulla nave), *tasa del pasaye* (tassa sui passeggeri), *tasa de la mercancía* (tassa sulla merce) – le quali trovano spiccata analogia con l’ordinamento italiano – sulla base del tasso di redditività di esercizio di ciascuna Autorità portuale. Infatti, più virtuosa risulterà la gestione economica meno elevato sarà il coefficiente da applicare. La redditività viene calcolata quale rapporto tra, da una parte, il reddito di esercizio al netto delle imposte e, dall’altra, le immobilizzazioni nette medie dell’esercizio, ad esclusione di quelle in corso.

COEFFICIENTE DI CORREZIONE	MEDIA ANNUA DI REDITTIVITÁ DELL’AUTORITÁ PORTUALE
1/0,85	> 7%
1/0,90	> 6% < 7%
1/0,95	> 5% < 6%
0,95/1,05	> 2% < 5%
1/1,05	> 1% < 2%
1/1,10	> 0% < 1%
1/1,15	< 0

Alla luce delle considerazioni svolte negli ultimi due paragrafi emerge con evidenza come, in virtù della normativa introdotta con l’entrata in vigore della Legge n. 48 del 2003, nel sistema portuale spagnolo le Autorità portuali godano di risorse finanziarie molto più ampie rispetto a quelle italiane. Infatti, è lampante il vantaggio competitivo, a parità di volumi di traffico, di cui godono le prime rispetto alle seconde. Questo effetto è indotto *in primis*, così come

sopra evidenziato, dalla possibilità per le Autorità portuali spagnole di disporre, in base al principio dell'autonomia finanziaria, direttamente ed esclusivamente delle entrate derivanti dalle tasse portuali.

Effetti virtuosi di questo regime giuridico sono, inoltre, la disponibilità di rilevanti risorse finanziarie da investire in opere infrastrutturali, possibilità che ha consentito ai porti spagnoli, ben più efficacemente di quelli italiani, di provvedere adeguatamente all'ampliamento delle aree portuali ed all'attrezzatura delle stesse in base alle moderne esigenze dei traffici. Si aggiunga, che in Spagna paiono, altresì, esistere le condizioni politiche e sociali per riuscire a convogliare rilevanti finanziamenti privati nella realizzazione delle infrastrutture portuali⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ A titolo di esempio, si richiama l'importante progetto "MOL PRAT" intrapreso recentemente nel porto di Barcellona. L'iniziativa è diretta alla realizzazione di un nuovo *terminal container*, il quale, una volta a regime, alla fine del 2008, avrà una capacità di 2,5 milioni di TEU/anno, permettendo, in tal maniera, allo scalo catalano di incrementare la propria quota di traffici fino a 4,5 milioni TEU/anno. La particolarità del progetto, nel panorama europeo, è rappresentata oltre che dalla mastodonicità e dall'ambizione dello stesso – l'investimento complessivo ammonterà, infatti, a 730 milioni di euro – dal ruolo fondamentale rivestito dagli investitori privati, i quali finanzieranno ben il 90% dei costi complessivi. In particolare, il *partner* privato è la società TerCat (Terminal Catalunya), partecipata al 30% dal gruppo amatoriale spagnolo Mestre ed al 70% dalla compagnia Hutchison Wesports Limited di Hong Kong. TerCat metterà a disposizione 660 milioni di euro in totale, di cui 160 milioni per la realizzazione delle opere civili di completamento del *terminal* e 500 milioni per l'acquisto e l'installazione delle sovrastrutture tecniche. L'investimento pubblico, approvato dall'Autorità portuale di Barcellona nel marzo 2004, copre i restanti 70 milioni di euro, i quali risultano precipuamente destinati alle spese di infrastrutturazione.

TerCat sarà, inoltre, il soggetto a cui verrà affidata la gestione in concessione trentennale del *terminal* Mol Prat, *terminal* ubicato nella zona di espansione Sud del porto di Barcellona. L'offerta di TerCat è stata, difatti, valutata come la migliore all'esito di una procedura di valutazione ad evidenza pubblica, conclusa dall'Autorità portuale di Barcellona il 31 maggio 2006. Interessante, inoltre, rilevare che nella convenzione che disciplina la suddetta concessione è prevista la possibilità di un'espansione di 30 ettari dell'area portuale concessa a decorrere dal 2015; di questa estensione potrà beneficiare TerCat qualora dimostri di possedere i requisiti e di avere raggiunto gli obiettivi prescritti nel *business plan* all'uopo predisposto dall'Autorità

Tabella 15 – *Il sistema di tassazione di alcuni porti spagnoli (valori in euro)*

	Legge 48/2003	Porto di Valencia	Porto di Bilbao
<i>Tassa sulla nave (euro/tonnellata di stazza lorda) (importi medi per ogni ora o frazione)</i>			
Presso banchine non concessionarie	0,860	1,125	0,860
Presso banchine concessionarie	0,780	0,780	0,780
<i>Tassa sulla merce (euro/unità) (regime semplificato)</i>			
≤ 20 piedi container	27,70	26,32	27,70
Camion con container fino a 6 m	27,70	26,32	27,70
> 20 piedi container	45,30	43,04	45,30
Semi rimorchio	45,30	43,04	45,30
Camion o autoarticolato con container fino a 12 m	45,30	43,04	45,30
Autotreno	73,00	69,35	73,00

portuale. Fermo, tuttavia, l'obbligo dell'Autorità portuale di non concedere a nessun altro operatore l'area aggiuntiva, senza aver precedentemente verificato il raggiungimento degli obiettivi da parte dell'attuale concessionario.

Capitolo IV

IL SISTEMA PORTUALE BELGA

I porti belgi (Anversa, Gand, Ostenda e Zeebrugge) sono tutti situati nelle Fiandre e negli ultimi anni sono stati contraddistinti da una crescita esponenziale dei traffici, la quale è dipesa senz'altro dalla felice posizione geografica – tutti si trovano, infatti, nella fascia costiera racchiusa tra il porto francese di Le Havre e quello tedesco di Amburgo (sebbene solo Ostenda e Zeebrugge si affaccino direttamente sul mare), zona in cui si concentrano i maggiori flussi marittimi commerciali del Nord Europa – ma anche dallo sviluppo infrastrutturale e tecnologico raggiunti (in particolare, gli imponenti lavori di dragaggio del fiume Schelda hanno oggi reso il porto di Anversa facilmente accessibile alle navi giramondo e porta *containers* di ultima generazione), nonché della specializzazione dei servizi erogati. Nel porto di Anversa, il quale ricopre sicuramente una posizione di primo piano nel panorama belga, vengono movimentati i 2/3 delle merci caricate e scaricate nell'insieme dei porti fiamminghi ed il medesimo porto riceve più della metà, rispetto al volume totale, dei carichi liquidi e secchi con destinazione il Belgio. Il porto di Anversa è, inoltre, *market leader*, nella fascia costiera che si estende da Le Havre ad Amburgo, per i c.d. carichi convenzionali (ovvero ferro, acciaio, metalli non ferrosi, legno, frutta, farina, zucchero, fertilizzanti) e detiene un posto di prim'ordine per quanto concerne il traffico *container*. Il porto di Gand, invece, svolge una funzione ausiliare rispetto a quello di Anversa, data la naturale complementarità per quanto concerne la maggior parte dei traffici, mirando ad una strategia di

specializzazione in relazione a settori merceologici di nicchia (esemplificativamente: succhi di frutta, frutta, cemento, argilla cinese, ferraglia e prodotti di acciaio). Il porto di Ostenda è dimensionalmente il più piccolo dei porti belgi ed è specializzato nel trasporto *roll-on e roll-off*, in arrivo e con destinazione la Gran Bretagna. È, tuttavia, il porto di Zeebrugge ad avere il primato per quanto concerne il trasporto *roll-on e roll-off* di mezzi commerciali sulle rotte Belgio-Gran Bretagna, ed ora anche Belgio-Scandinavia e penisola iberica. In costante espansione inoltre il trasporto *roll-on e roll-off* di autovetture private per tutte le destinazioni mondiali, il trasporto *container* (anche grazie ai lavori di dragaggio che hanno aumentato la profondità del porto) e quello di sostanze gassose e carburanti.

Inserire tabella relativa alla crescita del traffico nei porti belgi dal 1980 al 2004, in Public Financing and Charging Practices of Seaports in the EU, p. 229.

1 Il quadro giuridico di riferimento. Nell'ordinamento giuridico belga la materia dei porti marittimi rientra nella competenza legislativa regionale. Data l'anzidetta collocazione geografica dei porti belgi, la disciplina normativa di settore è contenuta in una legge regionale fiamminga: il c.d. "Decreto Porti" del 2 marzo 1999. Il Legislatore fiammingo, nell'emanazione di suddetto decreto, ha tenuto in particolare considerazione la normativa comunitaria concernente i porti (norme del Trattato CE sulla politica dei trasporti, nonché regole generali in materia di aiuti di Stato, prassi della Commissione Europea, orientamenti dettati dal Libro Verde del 1997). Il modello gestionale a cui il Decreto Porti si è ispirato è quello dei *Landlord Port*. Sono, dunque, state attribuite alle Autorità portuali, enti di amministrazione di ciascun porto belga – la maggior parte dei quali

preesisteva alla normativa regionale – funzioni precipuamente indirizzate allo sviluppo ed alla promozione dell'area portuale, alla realizzazione, alla gestione ed alla manutenzione delle infrastrutture. Al settore privato sono, invece, state delegate competenze per quanto attiene l'espletamento delle attività commerciali. Il Decreto Porti ha, inoltre, introdotto una forma giuridica unitaria per i suddetti organismi amministrativi, prevedendo l'obbligo di costituire apposite società di gestione portuale, indipendenti, dal punto di vista economico e finanziario, dal governo regionale – per quanto soggette alle direttive ed al controllo del *Vlaamse Havencommissie*, come si vedrà in prosieguo – e dunque direttamente responsabili per tutta una serie di specifiche funzioni. Attualmente i porti di Anversa, Gand ed Ostenda, tutti municipali, vengono gestiti da Autorità portuali, aventi forma societaria e capitale pubblico. Il porto di Zeebrugge, invece, è amministrato da una società di capitali a responsabilità limitata a cui partecipano il Comune di Bruges ed imprese private. A decorrere dal 17 maggio 2001, così come previsto dal citato Decreto Porti, la Regione Fiamminga non fa più parte della compagine sociale. Ciascuna Autorità portuale ha un amministratore delegato, il quale viene anche denominato direttore portuale, il quale nei porti municipali è designato dai Comuni competenti, mentre nel caso del porto di Zeebrugge viene eletto dal Consiglio di Amministrazione della società di gestione portuale. L'attività delle Autorità portuali è coordinata e controllata da un ente regionale: il *Vlaamse Havencommissie*, il quale dipende direttamente dal Ministero fiammingo delle Opere Pubbliche. Alla stregua della prescrizione contenuta nell'art. 23, paragrafo 1, del Decreto Porti, il *Vlaamse Havencommissie* nomina un apposito commissario portuale, il cui compito principale consiste nel verificare, attraverso la partecipazione ai Consigli di Amministrazioni delle singole Autorità portuali fiamminghe, il

rispetto della normativa regionale nell'assunzione di specifiche decisioni, nonché nella generale amministrazione del porto. Per quanto concerne l'aspetto del finanziamento pubblico dei porti il Decreto in parola risulta, inoltre, fortemente ispirato al principio di sussidiarietà verticale. Difatti, la normativa regionale prevede una netta ripartizione degli ambiti di intervento. Al settore pubblico, Stato Federale e Regione Fiamminga (in netta maggioranza a quest'ultima), è demandato il finanziamento delle opere infrastrutturali preordinate all'accessibilità dello scalo (canali di accesso al porto, darsene, chiuse, frangiflutti, luci e segnalatica marittima, bretelle ferroviarie e viarie di collegamento con l'entroterra), nonché di quelle basilari per quanto attiene la navigabilità all'interno del porto (canali, c.d. sea-locks, ossia sezioni di canali racchiuse tra due barriere mobili al cui interno il livello dell'acqua è mutante). Di competenza delle Autorità portuali, invece, gli investimenti relativi alle infrastrutture commerciali (banchine, piattaforme di carico e scarico, magazzini, depositi). In questo settore, tuttavia, è prevista la possibilità di un co-finanziamento pubblico. La misura dei sussidi statali o regionali erogati è solitamente del 20%. Giustificazione delle sovvenzioni pubbliche viene, nella maggior parte delle ipotesi, ravvisata nell'interesse generale che ricoprono particolari infrastrutture od attività portuali anche se le stesse, a stretto rigore, ovvero sulla base della più volte richiamata disciplina regionale, sarebbero di esclusiva competenza delle Autorità portuali. Infine, tutte le installazioni ed attrezzature operative, collocate in terminal e banchine, vengono finanziate dalle imprese private che utilizzano le stesse. Risulta, pertanto, evidente il rafforzamento di competenze e correlate responsabilità in capo alle Autorità portuali, le quali, in ragione dell'esborso economico al quale sono obbligate dopo l'entrata in vigore della disciplina regionale di settore, come ovvio, investiranno di preferenza in quelle opere infrastrutturali che

presentano margini più elevati di rapida ricompensazione dei costi di realizzazione.

2. L'assetto gestionale dei porti belgi. Alla luce dell'autonomia gestionale e contabile di cui godono le Autorità portuali fiamminghe, le stesse detengono un ampio margine di discrezionalità per quanto concerne la determinazione della propria politica tariffaria. È, tuttavia, opportuno segnalare che detta indipendenza è bilanciata dalla grande trasparenza che caratterizza i meccanismi tariffari adottati in ciascun porto. Vengono, infatti, pubblicati annualmente listini e tariffari aggiornati che rendono edotta l'utenza circa i canoni di locazione ed i prezzi dei servizi erogati. Premesso, che le principali fonti di ricavo sono rappresentate, da una parte, dai canoni di locazione, ossia il corrispettivo richiesto agli operatori per l'utilizzo temporaneo, in esclusiva o meno, delle infrastrutture commerciali (banchine attrezzate, piattaforme di carico e scarico, magazzini, depositi, ecc.) e dall'altra, dalle tasse e diritti portuali applicati alle compagnie di navigazione le cui navi attraccano in porto, il *quantum* dei corrispettivi richiesti, con riferimento ad entrambe le voci di entrata, è fortemente influenzato dalle dinamiche di mercato e dalla forte concorrenza che si registra tra gli scali della fascia costiera Le Havre-Amburgo. Appare, inoltre, opportuno sottolineare che le Autorità portuali non effettuano direttamente le operazioni portuali (carico, scarico, trasbordo, deposito, movimentazione delle merci), attività svolte esclusivamente da operatori privati. Sulla scorta di quanto detto nel paragrafo precedente a proposito della copertura dei costi relativi alle opere infrastrutturali ed alla gestione dei servizi erogati direttamente dalle Autorità portuali, in questa sede, rinviando ad un opportuno approfondimento della tematica del sistema di finanziamento pubblico dei porti belgi nel prosieguo

della trattazione, giova ribadire che l'intervento pubblico, in particolare quello della Regione fiamminga (nelle forme del co-finanziamento o del sussidio), è limitato alla costruzione delle infrastrutture di accesso al porto ed all'espletamento di quei servizi di interesse generale che le Autorità portuali svolgono per conto del Governo regionale (*in primis*, pilotaggio). Per quanto concerne, invece, i costi di gestione e di manutenzione delle infrastrutture commerciali portuali (banchine, depositi, magazzini, ecc) questi sono a totale carico delle Autorità portuali, le quali erogano, inoltre, a proprie spese, servizi quali il rimorchio o l'affitto delle gru, servizi dai quali traggono introiti diretti. Le dinamiche tariffarie relative alle voci di entrata sopra menzionate sono fortemente correlate l'una all'altra. Difatti, di sovente, le Autorità portuali intraprendono strategie commerciali volte, ad esempio, ad una riduzione dei canoni di locazione a cui corrisponde il parallelo innalzamento delle tariffe portuali, oppure decidono di abbassare temporaneamente entrambe o ciascuna di queste voci di entrata con riferimento a specifici traffici, al fine di attrarre gli stessi all'interno dello scalo⁽¹⁾. L'attuazione di tali strategie deve, tuttavia, garantire una piena copertura dei costi di amministrazione che gravano sulle Autorità portuali. Tornando agli introiti collegati all'utilizzo dell'area portuale e delle relative infrastrutture da parte degli operatori privati, a fianco dei ricavi derivanti dalla riscossione dei canoni di locazione, altra fonte di entrate è rappresentata dall'erogazione di servizi quali: il noleggio di gru (il quale è

⁽¹⁾ Ad esempio, nel 2005 l'Autorità Portuale di Gand decise di non imporre la tassa sulla nave e di ridurre quella relativa al carico con riferimento a quelle imbarcazioni porta *container* che eseguivano trasporti a breve raggio o di cabotaggio. Tale scelta era giustificata dalla necessità di promuovere, in un'ottica di intermodalità, l'utilizzo del trasporto marittimo in sostituzione, segnatamente, di quello stradale; cercando, al contempo, di evitare che il porto di Gand fosse escluso dalle direttrici di traffico considerate. Si cfr. quanto riportato nello studio: *Public Financing and Charging Practices of Seaports in the EU*, Bremen, 2006, p. 261, commissionato dalla Commissione CE all'Institute of Shipping Economics and Logistics (ISL).

prestato dall'Autorità portuale di Anversa), il pagamento delle tasse governative sugli immobili portuali (effettuato da parte dell'Autorità portuale di Zeebrugge per conto dei diretti utilizzatori), oppure la fornitura di energia elettrica. Le Autorità portuali, come anticipato, possiedono un'ampia autonomia anche circa la determinazione dei c.d. diritti portuali, ossia le tasse applicate alle compagnie di navigazione. Fondamentalmente esistono due categorie di diritti portuali: la tassa sulla nave, la quale viene applicata in base alla stazza dell'imbarcazione ed al periodo di permanenza nel porto, e la tassa sulla merce, proporzionale al volume (per tonnellate od unità di carico – TEU) di merce caricata, scaricata, trasbordata, depositata o movimentata. Le Autorità portuali attuano specifiche politiche tariffarie, praticando sconti mirati al generale incremento dei traffici, i quali sono modulati per quanto attiene alle tasse sulla nave, su di una riduzione delle stesse proporzionale al numero degli attracchi nel porto ad opera di una stessa nave, oppure, per quanto concerne la tassa sul carico, al volume di merci. Devono, inoltre, menzionarsi le entrate derivanti dalle tariffe applicate alle compagnie di navigazione con riferimento alla prestazione dei c.d. servizi tecnico-nautici. Le Autorità portuali fiamminghe erogano direttamente i servizi di rimorchio e quelli anti-incendio, mentre quelli di ormeggio e disormeggio sono gestiti da operatori privati. Discorso a parte meritano i servizi di pilotaggio, i quali – quando sono relativi alla zona extra-portuale – rientrano nelle attività di competenza delle Regione fiamminga in quanto funzionali all'accesso al porto⁽²⁾.

⁽²⁾ La Regione fiamminga ha costituito un'apposita Agenzia, operativa dal gennaio 2001, a cui ha demandato l'espletamento dei servizi di pilotaggio extra-portuali. Il quadro normativo di riferimento era rappresentato dal Decreto sul Pilotaggio del 19 aprile 1995, così come integrato dalla revisione delle c.d. "Regole della Schelda", entrambi entrati in vigore il primo ottobre 2002. L'obiettivo perseguito con l'istituzione di questo ente pubblico era quello di strutturare un sistema di servizi di pilotaggio altamente specializzati con costi e tariffe trasparenti. I corrispettivi dovuti dalla compagnie di navigazione, versati sotto forma di specifiche tasse, sono

Laddove gli stessi vengano erogati dalle Autorità portuali, quest'ultime ricevono un sussidio pubblico. Resta fermo che i servizi di pilotaggio prestati all'interno dell'area portuale sono attività economiche di interesse generale e di diretta competenza delle Autorità portuali in forza di quanto prescritto dall'art. 10 del Regolamento di Polizia Municipale, il quale prevede che tale attività debba essere espletata dagli enti di gestione portuale in ragione delle esigenze pubblicistiche (segnatamente, il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza della navigazione all'interno del porto) sottese alla stessa. Le Autorità portuali possono, tuttavia, decidere di affidare in concessione⁽³⁾ ad imprese private lo svolgimento dei servizi di pilotaggio. Tale situazione è quella che storicamente si è verificata nel porto di Anversa dove, a decorrere dal 1968 i servizi di pilotaggio sono gestiti dalla società CVBA BRABO. La concessione è stata da ultimo rinnovata nel 2002, stilando una convenzione della durata di otto anni (dal 1/1/2003 al 31/12/2010)⁽⁴⁾. Le tariffe praticate dalla concessionaria del servizio di pilotaggio vengono autorizzate dall'Autorità portuale. Una speciale tipologia di tasse è, inoltre, rappresentata da quelle applicabili alle imbarcazioni che effettuano navigazione fluviale interna. Tali tasse sono calcolate sulla base del

parametrati sulla stazza e sul pescaggio di ciascuna nave, nonché sulla lunghezza e le caratteristiche della rotta per cui viene prestato il servizio di pilotaggio. In particolare, l'importo delle tariffe viene concordato d'intesa tra Governo fiammingo e Governo olandese ed è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Belga.

⁽³⁾ Previa verifica di adeguata organizzazione, capacità economica e professionale del soggetto concessionario.

⁽⁴⁾ Una soluzione analoga è attuata nel porto di Zeebrugge dove l'erogazione dei servizi di pilotaggio è stata affidata in concessione ad una società collegata alla CVBA BRABO, la CVBA Breydel. Le tariffe dei servizi di pilotaggio vengono fissate dall'Autorità Portuale di Zeebrugge, la quale provvede, inoltre, a riscuoterle. Il 71,5% dei proventi riscossi viene attribuito ai piloti, i quali provvedono a ripartirsi le quote di competenza. Non è previsto alcun minimo garantito e pertanto il rischio del servizio è completamente assunto dalla concessionaria. Al contrario, nel porto di Gand, i servizi di pilotaggio vengono prestati direttamente dall'Amministrazione regionale, tenuto conto che il porto sorge su un canale navigabile interno.

parametro rappresentato dalla tipologia di traffico (*containers*, merci alla rinfusa, ro-ro, ecc.), dalla durata del periodo in cui la nave staziona nel porto (solitamente viene computata una percentuale fissa della tassa sulla base di questo elemento), dallo spazio occupato dalla stessa (calcolato in metri, in volume, ecc) oppure da un mix dei predetti parametri. Anche con riferimento a questo tipo di tasse le Autorità portuali godono della possibilità di prevedere autonomamente, sulla base di proprie strategie commerciali, specifiche scontistiche.

3. Il sistema di finanziamento pubblico delle infrastrutture portuali fiamminghe. Le norme in materia di finanziamento pubblico del sistema portuale belga sono contenute nel capitolo IV del Decreto Porti del 1999. In particolare gli artt. 29-35 e 44 del decreto in parola, nonché una serie di decisioni attuative, rappresentano il quadro giuridico di riferimento. Come anticipato in precedenza, il criterio ordinatore è rappresentato dalla distinzione tra infrastrutture di accesso al porto (art. 16, paragrafo 2) ed infrastrutture commerciali interne. L'art. 29 del Decreto Porti attribuisce una specifica responsabilità alla Regione fiamminga per quanto concerne la costruzione, il mantenimento e la gestione degli accessi marittimi e delle infrastrutture di collegamento dall'entroterra al porto, le quali, dunque, vengono finanziate dall'Amministrazione pubblica⁽⁵⁾. Il Governo regionale è, inoltre, responsabile della generale navigabilità dei canali marittimi e delle chiuse esterne all'area portuale (la gestione e manutenzione dei

⁽⁵⁾ Con decisione del 13 luglio 2001, attuativa dell'art. 31 del Decreto Porti e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale belga del 9 ottobre 2001, la Regione fiamminga ha deciso di co-finanziare i lavori di dragaggio e la manutenzione delle zone di accesso ai porti belgi in cui sono collocate strutture di attracco per le navi giramondo e per quelle che effettuano navigazione fluviale, tenuto conto delle esigenze legate al *transhipment* delle merci ed al trasporto passeggeri .

sea-locks interni – tratti di canale marittimo compresi tra due barriere mobili all'interno dei quali il livello dell'acqua è mutante – è, invece, di competenza delle relative Autorità portuali, per quanto tali attività siano sovvenzionate dalla Regione fiamminga⁽⁶⁾ a norma di quanto previsto dall'art. 29 bis del più volte menzionato Decreto Porti. La manutenzione dei punti di attracco è, invece, di competenza delle Autorità portuali, così come quella dei bacini interni al porto in cui vengono svolte le attività commerciali, non è, infatti, prevista alcuna forma di sussidio pubblico per le opere relative⁽⁷⁾. Il 13 luglio 2001 la Regione fiamminga ha adottato, in attuazione dell'art. 30 del Decreto Porti, una specifica decisione riguardo alla co-finanziabilità ed all'erogazione di sussidi rispetto ai progetti infrastrutturali presentati dalle Autorità portuali, è stato deliberato di finanziare la realizzazione di infrastrutture ed installazioni di interesse generale, compresa la sostituzione di quelle obsolete. Con un'ulteriore decisione coeva è stata, altresì, autorizzata l'attribuzione di sussidi pubblici con riferimento ai

⁽⁶⁾ La Regione fiamminga, in particolare, assicura – mediante le analisi condotte da una società di revisione indipendenti a tal uopo incaricata - che le somme di denaro pubblico erogate quale corrispettivo dei costi relativi alla manutenzione dei *sea-locks*, principalmente per gli stipendi del personale utilizzato, non siano maggiori rispetto a quelli che si sosterebbero facendo ricorso ad analoghi servizi a tariffe di mercato. In tutti i casi questa forma di finanziamento di opere infrastrutturali non ricade nel generale divieto di aiuti di Stato, essendo sotteso un interesse pubblico, ossia la navigabilità delle vie marittime.

⁽⁷⁾ Il Decreto Porti del 1999 delinea una specifica distinzione tra le darsene navigabili all'interno del porto ed i bacini a fondo cieco nei quali le navi approdano e vengono caricate e scaricate le merci. Le prime, chiamate con espressione inglese *channel-docks*, sono assimilate dalla normativa a parti del porto navigabili, tanto è vero che le stesse sono punti di raccordo tra canali marittimi, i quali nel loro insieme rappresentano la via navigabile di accesso al porto (la cui manutenzione – ad esclusione dei punti di attracco – spetta direttamente al Governo regionale). Al contrario, i bacini interni, denominati in inglese *inlet-docks*, sono canali a fondo cieco all'interno dei quali le attività commerciali portuali hanno luogo. La Regione fiamminga eroga un contributo specifico all'Autorità Portuale di Anversa per l'esecuzione dei lavori di dragaggio e generale manutenzione dei *channel-docks*, mentre affida in concessione ad imprese private l'esecuzione di suddette opere negli altri porti belgi.

servizi di regolazione del traffico marittimo, di sicurezza ed ambientali prestati dalle Autorità portuali⁽⁸⁾. Si hanno, dunque, forme di co-finanziamento per quanto concerne le infrastrutture di proprietà regionale le quali, come nel caso dei canali di accesso marittimo lungo i quali sono state installate banchine attrezzate per il *transshipment* di merci o per l'imbarco/sbarco di passeggeri⁽⁹⁾, oltre ad una funzione pubblica – l'effetto di difesa prodotto dalle barriere in muratura – sono oggetto di utilizzazione commerciale. L'intervento, anche finanziario, dell'Amministrazione regionale rientra, infatti, a pieno titolo nella propria competenza quale soggetto responsabile della sicurezza ed efficienza del trasporto lungo le vie navigabili. Diversamente, si tratta di sussidio quando le sovvenzioni pubbliche sono dirette ad infrastrutture di proprietà dell'Autorità portuale. In questo caso, come visto, il contributo finanziario risulta limitato e soggetto a condizioni. In particolare, l'importo del co-finanziamento o del sussidio è strettamente connesso ai reali costi di costruzione o di manutenzione dell'opera infrastrutturale. Quando quest'ultima viene realizzata, con propri mezzi ed a proprio rischio, dall'Autorità portuale, l'importo del contributo pubblico viene determinato con riferimento ai prezzi di mercato, anche previo parere di apposito perito laddove opportuno⁽¹⁰⁾. In tutti i casi, la percentuale del co-finanziamento o del sussidio non può superare: il 50% dei costi finanziabili per quanto concerne le infrastrutture portuali di interesse generale (art.

⁽⁸⁾ Decisione del 13 luglio 2001 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale belga dell'ottobre 2001. La Commissione europea con riferimento al finanziamento mediante fondi pubblici regionali di questa tipologia di servizi ha escluso la sussistenza di alcun aiuto di stato contrario alla normativa comunitaria (decisione del 16 ottobre 2002, caso n. 438/2002 – Belgio), trattandosi di attività economiche di interesse generale.

⁽⁹⁾ Si veda nota n. 5.

⁽¹⁰⁾ Si cfr. l'art. 5, paragrafo 2, della decisione del 13 luglio 2001 sul co-finanziamento e l'erogazione di sussidi pubblici regionali, nonché l'art. 4, paragrafo 2, punto 1, della decisione del 13 luglio 2001, sulle attrezzature di *transshipment* e per l'imbarco/sbraco di passeggeri installate lungo le vie di accesso marittime al porto.

30 Decreto Porti), il 30% per le installazioni ed attrezzature portuali con medesime caratteristiche delle precedenti (a decorrere dal 2004 tale percentuale è stata ridotta al 20%) e il 20% per le attrezzature di *transshipment* e di imbraco/sbarco passeggeri installate lungo i canali marittimi di accesso al porto (art. 31). L'art. 35 del Decreto Porti prevede, infine, che le installazioni ed attrezzature commerciali all'interno del porto (strade di collegamento dei differenti *terminals*, finiture e pavimentazioni degli immobili, magazzini, depositi, gru, equipaggiamenti, ecc) siano a completo carico degli operatori privati, senza alcun aggravio per l'Amministrazione regionale. Discorso a parte va condotto con riferimento alle infrastrutture ferroviarie, le quali possono essere finanziate, nonché di proprietà, indifferentemente, dei terminalisti o del gestore della rete ferroviaria nazionale, Infrabel⁽¹¹⁾. In generale, è quest'ultima ipotesi che si verifica con maggiore frequenza nel contesto portuale. Sebbene non vi siano accordi formali tra Infrabel e le Autorità portuali dei porti fiamminghi, si registra una progressiva tendenza ad addossare i costi delle infrastrutture ferroviarie portuali sui terminalisti, sulla base del principio che gli stessi sono concessionari in esclusiva di aree portuali all'interno delle quali sono collocati i binari. Difatti, a decorrere dal 2005, gli stessi potevano scegliere se rinnovare oppure smantellare le strutture ferroviarie esistenti. Nel caso di rinnovo, ed a condizione che i binari servano banchine attrezzate in

(11) Infrabel è stata costituita il primo gennaio 2005 a seguito della scissione del monopolio ferroviario nazionale belga, NMBS/SNCB, in due distinte società, di cui una preposta alla gestione della rete e l'altra a quella dei servizi di trasporto; separazione societaria imposta dalla necessità di ottemperare alla normativa europea – il c.d. “pacchetto infrastrutture”–. Infrabel quale gestore della rete ferroviaria nazionale detiene una posizione di monopolista naturale. Le entrate registrate nell'anno 2005 sono state rappresentate per un 70% da sovvenzioni pubbliche e per un 30% dai corrispettivi percepiti per i servizi resi. In realtà, la rete ferroviaria è stata quasi esclusivamente impiegata dalle compagnie ferroviarie statali di trasporto passeggeri e merci (rispettivamente NMBS/SNCB passeggeri e B-cargo).

cui vengono espletati direttamente il trasbordo e la movimentazione dei carichi, le opere realizzate da Infrabel non sono più esclusivamente finanziate dalla stessa, ma vengono in parte ammortate attraverso il pagamento di un canone annuale da parte del terminalista. L'importo del canone è soggetto ad una riduzione proporzionale al volume di utilizzo dell'infrastruttura, fino ad un possibile azzeramento dello stesso. Il meccanismo di sconto si fonda, infatti, sulla redditività derivata da un elevato tasso di utilizzo della struttura ferroviaria, utilizzo che viene direttamente determinato dal numero di vagoni impiegati annualmente per il trasporto merci (il costo del servizio di trasporto ferroviario viene sostenuto dalle compagnie di navigazione e dagli altri utenti che sbarcano od imbarcano i propri carichi nel *terminal*) e, quindi, indirettamente dal volume di merci movimentate nel *terminal*⁽¹¹⁾. Alla luce di quanto premesso nel presente paragrafo emerge con evidenza come il Decreto Porti del 1999 abbia delineato un quadro giuridico chiaro dei rapporti tra Amministrazione regionale e porti fiamminghi, in particolar modo per quanto concerne il finanziamento pubblico delle infrastrutture. Appaiono, difatti, indubbie: da una parte, la scelta di imputare alle Autorità portuali una completa responsabilità finanziaria riguardo la realizzazione e la manutenzione delle nuove opere (in particolare, banchine e piattaforme di carico/scarico), nonché la prestazione di servizi considerati commerciali (come il noleggio gru o il rimorchio) e, dall'altra, la tendenza a diminuire sostanzialmente la percentuale di fondi pubblici erogati per la copertura dei costi relativi ad infrastrutture portuali di interesse generale. Quest'ultima tendenza si va progressivamente imponendo anche con riferimento alle sovvenzioni che la Regione Fiamminga attribuisce alle Autorità

(11) Nel giugno 2004 la percentuale di sconto sul canone annuale dovuto dal terminalista ad Infrabel veniva calcolata sulla base di un ribasso unitario pari a 1,29 euro per vagoni ferroviario utilizzato.

portuali per l'espletamento di servizi di propria competenza, come ad esempio il dragaggio e i generali interventi di manutenzione delle vie marittime di accesso al porto. Una situazione analoga si registra circa i sussidi regionali che attualmente vengono destinati, nella misura massima del 20%, alla manutenzione dei punti di attracco situati all'entrata del porto, i quali sono destinati a non essere più versati nel prossimo futuro. Non essendo i costi di tali attività interamente coperti dai sussidi regionali, le Autorità portuali risultano obbligate a ridistribuire gli stessi parzialmente sugli utenti dello scalo marittimo. Appare, dunque, che il residuale settore di intervento pubblico, di competenza finanziaria regionale, sarà tra breve costituito esclusivamente dalle zone marittime di accesso e da parte delle infrastrutture stradali che collegano l'entroterra al porto. Ed anche se attualmente gli accessi ferroviari al porto sono a carico dello Stato federale, attraverso la società Infrabel, forme di partenariato pubblico-privato vanno spiccatamente affermandosi, come sopra evidenziato. Deve, infine, sottolinearsi che a seguito dell'entrata in vigore del Decreto Porti e delle decisioni di attuazione relative al Capitolo 4, il livello di trasparenza raggiunto dalle Autorità portuali in relazione alla gestione finanziaria ed all'utilizzo dei finanziamenti pubblici per lo svolgimento delle proprie attività è più che soddisfacente. Gli enti di gestione portuale fiamminghi pubblicano, difatti, ogni anno resoconti, redatti secondo il principio della separazione contabile, in cui vengono dettagliatamente indicati: tipo di opere e/o servizi espletati, utilizzazione delle differenti fonti monetarie, investimenti realizzati, ecc.

4. Il finanziamento pubblico delle infrastrutture portuali fiamminghe ed il generale divieto di aiuti di Stato dettato dalla normativa comunitaria. Il sistema di finanziamento pubblico

delle infrastrutture portuali previsto dalla normativa regionale (in particolare gli artt. 30 e 31 del Decreto porti del 1999 e le relative decisioni di attuazione di cui detto sopra) nelle intenzioni del Legislatore fiammingo non doveva ricadere nel generale divieto di aiuti di Stato ex art. 87 e ss. del Trattato CE. Difatti, le opere e le attività finanziabili rivestono carattere pubblico, in quanto riconducibili ad interessi generali connessi alle politiche governative e regionali di promozione del trasporto marittimo e di sviluppo delle relative infrastrutture. L'intervento dell'Amministrazione regionale in ambito portuale non risulta diretto a favorire particolari imprese o categorie di utenti, rivolgendosi alla collettività dei cittadini belgi. Lo stesso risulta monetariamente limitato, essendo previste esclusivamente le modalità del cofinanziamento o del sussidio in relazione ad opere infrastrutturali concernenti l'accesso al porto, la navigabilità al suo interno oppure l'erogazione di servizi di interesse generale, con l'esplicita esclusione di tutte le infrastrutture od i servizi commerciali. Inoltre, appare importante sottolineare che il criterio ispiratore dell'intera materia è rappresentato dal principio della c.d. "multi-utilizzabilità" dell'infrastruttura portuale finanziata, la cui fruizione da parte della generalità degli utenti è subordinata al pagamento di una tassa marittima. Per quanto concerne i casi in cui le Autorità portuali sottopongono all'Amministrazione regionale richieste di sovvenzioni dirette al finanziamento di infrastrutture (cantieri o banchine attrezzate, ad esempio) che si intendono concedere in esclusiva a singoli operatori, la Regione Fiamminga, di prassi, subordina l'erogazione del contributo pubblico all'individuazione del concessionario attraverso l'espletamento di un'adeguata procedura concorsuale ad evidenza pubblica⁽¹²⁾. In linea di

⁽¹²⁾ Una tale prassi risulta pienamente in linea con quanto indicato nella Comunicazione del 13 febbraio 2001 della Commissione europea al Consiglio ed al Parlamento sul rafforzamento della qualità dei servizi erogati in ambito portuale.

principio, infatti, i fondi regionali non sono erogati con riferimento alla costruzione di infrastrutture ed installazioni o per l'acquisto di attrezzature od equipaggiamenti tecnici passibili di uso esclusivo da parte di singole imprese. Nell'eventualità che le Autorità portuali richiedano fondi per interventi infrastrutturali che potrebbero andare a diretto vantaggio di certi operatori, il Governo Fiammingo, applicando l'art. 7 della decisione del 13 luglio 2001 in materia di finanziamento pubblico delle infrastrutture portuali⁽¹³⁾, procede a notificare lo specifico intervento alla Commissione europea, al fine di ottenere un giudizio *ex ante* sulla compatibilità dello stesso con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato. Nel caso in cui il giudizio dell'istituzione comunitaria sia negativo, la richiesta verrà rigettata. Appare, infine, rilevante ricordare che, con decisione del 20 ottobre 2004, la Commissione europea ha autorizzato il c.d. "pacchetto finanziamenti", ovvero un insieme di misure che prevedevano l'esborso complessivo di 342 milioni di euro da parte della Regione fiamminga per il finanziamento di infrastrutture portuali e di lavori di dragaggio negli scali marittimi belgi durante il periodo 2001-2004. In particolare, l'Istituzione comunitaria ha evidenziato che le opere infrastrutturali relative all'accesso marittimo ai quattro porti fiamminghi, nonché quelle attinenti l'efficienza e la sicurezza della navigazione marittima all'interno degli stessi, non possono essere considerate oggetto di attività economica, potenzialmente distorsiva della concorrenza tra Stati membri, dovendo piuttosto rientrare nell'esercizio di una funzione pubblica di diretta competenza dell'Amministrazione regionale. Alla luce di quest'interpretazione, la Commissione ha, pertanto, ritenuto che il finanziamento di tali infrastrutture non possa rappresentare una forma di aiuto di Stato vietato dal Trattato CE. Circa quella parte di finanziamenti pubblici che erano, al contrario, indirizzati alla

⁽¹³⁾ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale belga del 30 agosto 2001.

realizzazione e manutenzione di banchine attrezzate, moli, rampe di carico e scarico, ponti mobili, installazioni per il ro-ro, la Commissione ha statuito che, per quanto gli stessi possano astrattamente ricadere nel divieto di aiuti di Stato, in quanto relativi all'espletamento di attività commerciali svolte da operatori privati in concorrenza tra loro, nel caso di specie gli stessi andavano autorizzati poiché direttamente riconducibili a scelte politiche, corrispondenti ad interesse pubblici diffusi, di promozione e sviluppo del porto, quale centro industriale regionale di importanza strategica.

Bibliografia

Arato, Marco,

La riforma del lavoro portuale tra concorrenza e monopolio, (Relazione al convegno sul tema: "Prospettive del lavoro temporaneo nei porti italiani", Trieste, 2 aprile 2000), in Il Diritto del commercio internazionale, 2000, fasc. 2, pagg. 423-431.

Arato, Marco,

Lavoro portuale e disciplina della concorrenza, in Diritto del commercio internazionale, 1997, fasc. 1, pagg. 83-101.

Arroyo Martínez, Ignacio,

Il ruolo dell'impresa terminalista e le concessioni in ambito portuale, in La riforma dell'ordinamento portuale italiano. Atti del Convegno: "L'ordinamento portuale italiano a dieci anni dalla riforma: risultati e prospettive", Ravenna 27-28 febbraio 2004, in Collana dei Seminari del Master in Diritto ed Economia dei Trasporti e della Logistica e del Dottorato di Ricerca in Diritto dei Trasporti Europeo, Vol. XIII, Bologna, 2006, Libreria Bonomo Editrice.

Arroyo Martínez, Ignacio,

El régimen jurídico de los servicios portuarios (especial referencia a la ley 48/2003, de régimen económico y prestación de servicios de los puertos de interés general), (Il regime giuridico dei servizi portuali (Speciale riferimento alla l. 48/2003, sul regime economico e le prestazioni dei servizi dei porti di interesse generale), in Il Diritto marittimo, 2004, fasc. 2, pagg. 345-361.

Arroyo, Martínez, Ignacio,
Privado y público en los puertos españoles
(Pubblico e privato nei porti spagnoli),
in *Il Diritto marittimo*, 2000, fasc. 2, pagg. 404-428.

Bacelli, Oliviero – Ravasio, Mauro – Sparacino, Giuliano,
Porti italiani,
Milano, 2007, Egea.

Barbin Bertorelli, Massimiliano,
Aspetti di gestione delle funzioni amministrative in ambito demaniale marittimo
(Relazione al Convegno: "Le competenze degli Enti locali in materia di demanio marittimo", Camogli (Genova), 30 ottobre 2002),
in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2003, fasc. 6, pagg. 599-602.

Bartesaghi, Maria,
Ancora problemi di concorrenza nel sistema portuale,
(Nota a Autorità Garante della concorrenza e del mercato 19 giugno 1997, n. 5131.),
in *Il diritto marittimo*, 1998, fasc. 3, pagg. 759-769.

Barzazi, Guido,
Brevi note in tema di dismissione delle attività operative da parte delle autorità portuali
(Nota a Cons. Stato sez. VI 27 marzo 2001, n. 1807),
in *Il Diritto marittimo*, 2003, fasc. 2, pagg. 478-481.

Bocchese, Donatella,
Il procedimento di dismissione azionaria dell'autorità portuale nella forma della trattativa diretta
(Nota a TAR VE sez. I 20 gennaio 1999, n. 10),
in *Diritto dei trasporti*, 1999, fasc. 3, pagg. 954-969.

Campailla, Massimo,
Le operazioni portuali,
in *Collana dei Seminari del Master in Diritto ed Economia dei Trasporti e della Logistica e del Dottorato di Ricerca in Diritto dei Trasporti Europeo*, Vol. IX,
Bologna, 2004, Libreria Bonomo Editrice.

Capocaccia, Fabio,
(Intervento alla tavola rotonda sul tema: "Pubblico e privato nella portualità mediterranea", 29 gennaio 2000)
in *Il Diritto marittimo*, 2000, fasc. 2, pagg. 429-431.

Carbone, Sergio Maria – Munari, Francesco,
La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno,
Milano, 2006, Giuffrè Editore.

Carbone, Sergio M. – Munari, Francesco,
Principio di sussidiarietà e disciplina comunitaria di porti, aeroporti ed infrastrutture del trasporto,
in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2002, fasc. 3, pagg. 425-441.

Carbone, Sergio Maria,
La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia tra disciplina nazionale e diritto comunitario
(Relazione alla tavola rotonda organizzata presso l'Università di Genova sul tema: "Pubblico e privato nella portualità mediterranea", Genova, 29 gennaio 2000),
in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2000, fasc. 1, pagg. 1-22.

Casanova, Mauro,
Note sulla legge n. 84 del 1994 di riordino della legislazione in materia portuale
in *Economia e diritto del terziario*, 2000, fasc. 1, pagg. 311-322.

Casanova, Mauro – Brignardello, Monica,

Diritto dei trasporti, Milano, 2004, Giuffrè Editore.

Castejón, Rosa,

Spain's Mediterranean port system,
in **Trono, Anna** (a cura di), *Lo sviluppo dell'identità mediterranea attraverso l'economia del mare*, Martina Franca (TR), 2006, Mario Congedo Editore.

Cervetti, Alessandra,

Rilevanza dei principi comunitari sul giudizio di legittimità del provvedimento di autorizzazione all'esercizio di attività di impresa per operazioni portuali in conto terzi.

(Nota a TAR LI 23 febbraio 1996.)

in *Il diritto marittimo*, 1997, fasc. 1, pagg. 197-201.

Citrigno, Anna Maria,

Autorità Portuale: Authority o ente pubblico economico?

(Nota a Cass. sez. un. civ. 28 ottobre 1998, n. 10729)

in *Nuove autonomie*, 2000, fasc. 1, pagg. 81-89.

Cour des Comptes française,

Les ports français face aux mutations du transport maritime: l'urgence de l'action, 2006, Juillet.

Cullinane K. - Song D. W,

Estimating the Relative Efficiency of European Container Ports: A Stochastic Frontier Analysis, in *Port Economics Research in Transportation Economics*, 2006, Vol. 16, pp. 85-115.

Duca, Giuseppe,

Impresa terminalista e affidamento a terzi dell'attività

(Nota a Cons. Stato sez. VI 4 ottobre 2002, n. 5259)

in *Il Diritto marittimo*, 2003, fasc. 2, pagg. 495-507.

Gennari, Davide,

Il Consiglio di Stato si pronuncia sulla natura giuridica delle autorità portuali,
(nota a Cons. Stato sez. III 9 luglio 2002, n. 1641),
in *Diritto dei trasporti*, 2003, fasc. 2, pagg. 571-580.

Gennari, Davide,

Sulla natura giuridica dell’Autorità portuale con riguardo alla percezione dei canoni di concessione demaniale,
(nota a Commissione Tributaria provinciale di Ravenna, 12 luglio 2006, n. 69),
in *Aviation&Marittime Journal*, 2006/3, pp. 20-23.

Giacomini, Giuseppe

(Intervento alla tavola rotonda sul tema: "Pubblico e privato nella portualità mediterranea", 29 gennaio 2000),
in *Il Diritto marittimo*, 2000, fasc. 2, pagg. 436-443.

Grigoli, Michele,

Sulla evoluzione normativa delle tariffe delle operazioni portuali.
(Nota a Cass. sez. I civ. 28 marzo 1997, n. 2787.),
in *Giustizia civile*, 1997, fasc. 7-8, pagg. 1810-1811, pt. 1.

Institute of Shipping Economics and Logistics (ISL),

Public financing and charging practices of seaports in the EU,
Bremen, 2006.

Lazzari, Chiara,

Applicabilità del blocco retributivo di cui al d. l. n. 383 del 1992 al personale dipendente degli enti autonomi portuali,
(Osservazioni a Cass. sez. lav. 1 agosto 2000, n. 10084)
in *Giustizia civile*, 2001, fasc. 7-8, pagg. 1908-1910.

Lefebvre D’Ovidio Antonio – Pescatore Gabriele – Tullio Leopoldo,

Manuale di diritto della navigazione,
Milano, 2004, Giuffrè Editore.

Longobardi, Roberto,

In tema di applicabilità dell'IVA ai canoni delle concessioni di beni demaniali marittimi assentite dalle autorità portuali,
(Nota a Cass. sez. tribut. 25 luglio 2001, n. 10097)
in *Il Diritto marittimo*, 2002, fasc. 4, pagg. 1310-1314.

Longobardi, Roberto,

TAR Friuli-Venezia Giulia - Ancora a proposito di un caso di inapplicabilità dell'art. 16 della legge 28 gennaio 1994, n. 84,
in *Trasporti: Diritto. Economia. Politica*, 2002, fasc. 86, pagg. 320-326.

Mameli, Barbara,

Le S.p.A. miste nella legge di riforma in materia portuale
(Nota a Cons. Stato sez. VI 1 settembre 2000, n. 4656),
in *Urbanistica e appalti*, 2001, fasc. 6, pagg. 662-665.

Marchese, Ugo,

Globalizzazione dell'economia, concorrenza fra grandi rotte, porti italiani e industria armatoriale ("registro bis"),
in *Economia e diritto del terziario*, 2000, fasc. 1, pagg. 281-308.

Marchetta, Lara,

Riscossione di tariffe di sbarco da parte del raccomandatario e suoi obblighi nei confronti dell'Autorità Portuale
(Nota a Giudice di pace Brindisi 16 aprile 2002),
in *Il Diritto marittimo*, 2004, fasc. 3, pagg. 1065-1067.

Maresca, Maurizio,

La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario,
Torino, 2001, Giappicchelli Editore.

Maresca, Maurizio,

La governance dei sistemi portuali. Linee di una riforma di dimensione europea,
Bologna, 2006, il Mulino.

Munari, Francesco

Appalto di lavoro e servizi portuali ad alto contenuto di manodopera. Problemi e prospettive di modifica della l. n. 84/94. (Relazione al convegno organizzato dalla sezione ligure del Centro nazionale studi diritto del lavoro "Domenico Napoletano" sul tema: "Appalto di lavoro e servizi portuali", Genova, 10 luglio 1998.),
in *Il diritto marittimo*, 1998, fasc. 4, pagg. 1062-1080.

Munari, Francesco,

Porti e mare tra autonomia e mercato. La trasformazione dei porti da aree demaniali portuali a mercati: amministrazione e gestione delle aree portuali tra sussidiarietà e privatizzazione, (Relazione alla tavola rotonda sul tema: "Forme di tutela e profili sostanziali nel diritto marittimo contemporaneo", Venezia, 7 novembre 2003),
in *Il Diritto marittimo*, 2004, fasc. 2, pagg. 374-398.

Munari, Francesco,

Regole di concorrenza nel settore portuale: principi e cenni ricostruttivi.
(Comunicazione svolta presso la LUISS "Guido Carli", 21 aprile 1999.),
in *Diritto del commercio internazionale*, 1999, fasc. 2, pagg. 319-338.

Munari, Francesco,

Rischi e obiettivi di una revisione delle norme sull'accesso al mercato dei servizi portuali,
(Relazione alla tavola rotonda sul tema: "La disciplina portuale tra norme comunitarie e nazionali", Genova, 22 maggio 2004),
in *Il Diritto marittimo*, 2004, fasc. 3, pagg. 835-850.

Mussino, Francesca,

La "privatizzazione" del lavoro portuale: dalla riserva delle operazioni portuali alla libera concorrenza,
(Nota a C. Cost. 29 gennaio 1996, n. 16.),
in *Il diritto marittimo*, 1997, fasc. 2, pagg. 390-399.

Musso, Enrico,

La regolazione del settore portuale,
in AA.VV., *La portualità del 2000*, Taranto, 2003, Fondazione
Ammiraglio Michelagnoli.

Musso E. -Ferrari C. - Bernacchio M.,

Port Investment: Profitability, Economic Impact, Financing, in
Port Economics, Research in Transportation Economics, 2006,
Vol. 16, pp. 171-218.

Olivi, Marco,

*Porti e mare tra autonomia e mercato. Profili evolutivi dei beni
demaniali marittimi,*
(Relazione alla tavola rotonda sul tema: "Forme di tutela e profili
sostanziali nel diritto marittimo contemporaneo", Venezia, 7
novembre 2003),
in *Il Diritto marittimo*, 2004, fasc. 2, pagg. 363-373

Pagliara, Patrizia,

Interesse pubblico alla sicurezza e tutela della concorrenza
(Nota a TAR SI - Palermo sez. II 7 ottobre 2002, n. 2497),
in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 2002, fasc. 12, pagg. 4139-4144

Palmieri, Antonella,

*Brevi riflessioni sulla natura, gli scopi e le funzioni dell' Autorità
portuale, con riguardo ai suoi compiti/poteri di controllo del
mercato e della concorrenza tra le "diversificate" imprese di lavori
portuali, nel rapporto tra la l. 84/1994, la l. 287/1990 (normativa
antitrust) e la normativa di cui all'art. 2390 c.c.,*

in *Orientamenti di giurisprudenza marchigiana*, 2000, fasc. 1, pagg. 239-245.

Petriccione, Sandro,

La normativa portuale e gli interessi del Mezzogiorno
in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2003, fasc. 4, pagg. 1203-1205.

Pierantozzi, Gaudenzio,

I profili giuridici e normativi del federalismo portuale
(Relazione al convegno sul tema: "Il federalismo portuale: i porti di Roma e del Lazio, un modello di sistema regionale", Roma, Camera di Commercio, 12 dicembre 2003),
in *Il Diritto marittimo*, 2004, fasc. 3, pagg. 775-793.

Pozzi, Cesare,

L'economia portuale fra regolamentazione e concorrenza. Il caso del servizio tecnico-nautico di ormeggio,
in *Economia, società e istituzioni*, 2000, fasc. 3, pagg. 363-388.

Razzini, Andrea,

Porti e mare tra autonomia e mercato. Porti e autorità portuali: mercati e regolazione
(Relazione alla tavola rotonda sul tema: "Forme di tutela e profili sostanziali nel diritto marittimo contemporaneo", Venezia, 7 novembre 2003),
in *Il Diritto marittimo*, 2004, fasc. 2, pagg. 399-405.

Righetti, Giorgio,

(Intervento alla tavola rotonda sul tema: "Pubblico e privato nella portualità mediterranea", 29 gennaio 2000),
in *Il Diritto marittimo*, 2000, fasc. 2, pagg. 433-436.

Righi, Enrico,

Cosa ne pensano: echi e commenti - La Corte costituzionale ribadisce il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni (il caso dell'Autorità portuale di Livorno),
in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2005, fasc. 21, pp. 2346.

Romagnoli, Alessandra,

L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali,
Bologna, 2003, Libreria Bonomo Editore.

Romagnoli, Alessandra,

Il piano regolatore portuale,
in *Diritto dei trasporti*, 2003, fasc. 1, pp. 61-88.

Ruotolo, Marco(a cura di),

Recentissime dalla Corte costituzionale,
(*Rassegna di giurisprudenza della Corte costituzionale*),
in *Giurisprudenza italiana*, 2005, fasc. 11s, pp.. 363-368.

Sinisi, Martina,

La concessione di aree portuali tra obblighi procedimentali e spazi discrezionali,
(*Nota a TAR LI sez. I 17 dicembre 2003, n. 1666*),
in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 2004, fasc. 3, pagg. 649-661.

Taccogna, Gerolamo,

L'infrastrutturazione dei porti: competenze e procedure di affidamento,
in *Economia e diritto del terziario*, 2000, fasc. 1, pagg. 109-152.

Taccogna, Gerolamo,

Organizzazione amministrativa e concorrenza nelle operazioni portuali,
(*Nota a TAR LI 31 marzo 2000*)
in *Il Diritto marittimo*, 2000, fasc. 2, pagg. 584-594.

Tesauro, Giuseppe,

Testo letto dal Prof. Giuseppe Tesauro, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per la presentazione della Relazione annuale (20 maggio 1998).

in *Rassegna parlamentare*, 1998, fasc. 3, pagg. 751-765.

Turco Bulgherini, Elda,

(Intervento alla tavola rotonda sul tema: "Pubblico e privato nella portualità mediterranea", 29 gennaio 2000),

in *Il Diritto marittimo*, 2000, fasc. 2, pagg. 445-449.

Valente, Mario,

Autorità portuale ed enti locali a dieci anni dalla riforma portuale,

in *Diritto dei trasporti*, 2004, fasc. 2, pagg. 435-446.

Van Hooydonk, Eric,

Prospects after the rejection of the European Port Services Directive,

(Prospettive dopo la bocciatura della Direttiva europea sui servizi portuali),

in *Il Diritto marittimo*, 2004, fasc. 3, pagg. 851-873.

Van Hooydonk, Eric,

European Seaports Law. EU Law of Ports and Port Services and the Ports Package, Antwerp, 2003, Maklu.

Vermiglio, Giuseppe,

Porti e reti di trasporto e di navigazione tra Stato e Regioni (dopo la modifica del titolo V della Costituzione),

(Relazione al Convegno "I porti nella rete dei trasporti europei", Trieste 18-19 ottobre 2002),

in *Diritto dei trasporti*, 2003, fasc. 2, pagg. 449-465.

Vespasiani, Tito,

Le attività economiche nei porti. Profili normativi ed operativi e regime della concorrenza tra disciplina nazionale e diritto europeo. Roma, 2005, Master Edizioni.

Vezzoso, Giovanni,

Concorrenza in ambito portuale: spunti per la definizione di una moderna politica europea,
in *Trasporti: Diritto. Economia. Politica*, 2001, fasc. 83, pagg. 33-75.

Wareham, Philip,

State aids,
in *Il Diritto marittimo*, 2001, fasc. 1, pagg. 125-173

Wiegmans B. W. - Nijkamp P. - Rietveld P. - Ubbels B.,
Investments in Container Terminals: Public Private Partnerships in Europe, in *International Journal of Maritime Economics*, 2006, Vol. 4/1, pp. 1-19.

Zunarelli, Stefano (a cura di),

La riforma dell'ordinamento portuale italiano. Atti del Convegno: "L'ordinamento portuale italiano a dieci anni dalla riforma: risultati e prospettive", Ravenna 27-28 febbraio 2004, in *Collana dei Seminari del Master in Diritto ed Economia dei Trasporti e della Logistica e del Dottorato di Ricerca in Diritto dei Trasporti Europeo*, Vol. XIII, Bologna, 2006, Libreria Bonomo Editrice.

Zunarelli, Stefano,

I servizi portuali di interesse nella disciplina della legge 28 gennaio 1994, n. 84, in *Dir. Trasp.*, 1995.