



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI
FEDERICO II**

FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E GIURIDICHE

**DOTTORATO DI RICERCA IN
"SCIENZA POLITICA E ISTITUZIONI IN EUROPA"
XXIV CICLO**

**L'EVOLUZIONE DEL MERCATO EUROPEO: LA PORTUALITÁ E GLI
SCAMBI**

**RELATORE
CH.MO PROF.
RAFFAELE FEOLA**

**CANDIDATO
DOTT. GENNARO METTIVIER**

ANNO ACCADEMICO 2011/2012

INDICE DEI CAPITOLI E DEI PARAGRAFI

RINGRAZIAMENTI	6
INTRODUZIONE.....	7
CAPITOLO I: IL SISTEMA EUROPEO TRA DIRITTO ED ECONOMIA	14
§ 1. Il trasporto marittimo nell'economia europea.....	14
§ 2. Le istituzioni europee ed il trasporto	19
2.1) La Commissione	19
2.2) Il Parlamento.....	22
2.3) Il Consiglio dei Ministri ed il Consiglio Europeo	24
2.4) Gli organi consultivi, le agenzie comunitarie e gli attori non istituzionali europei.....	26
§ 3. Le iniziative dell'Unione Europea per il trasporto marittimo	28
3.1) La politica Europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte.	28
3.2) Il P.A.C.T.	29
3.3) Marco Polo I.....	30
3.4) Marco Polo II.....	32
3.5) Le Trans-European Network Transports (TEN-T)	35
§ 4. La diffusione del container	39
§ 5. La sfida tra Mediterraneo e Northern Range.....	46
§ 6. Una legislazione portuaria europea?	53
§ 7. I regimi proprietari e di gestione dei porti europei	56
§ 8. Il finanziamento dei porti in Europa.....	61
8.1) Le principali voci di entrata.....	61
8.2) Il finanziamento pubblico.....	62
CAPITOLO II: L'ITALIA PROTAGONISTA DEL SISTEMA PORTUALE EUROPEO	67

§ 1. Il sistema portuale in Italia.....	67
§ 2. Lo sviluppo del traffico container	69
§ 3. La riforma del 1994: i tratti fondamentali.....	74
§ 4. Gli organi.....	77
4.1) Il Presidente dell’Autorità portuale	77
4.2) Il Comitato portuale.....	81
4.3) Segretario generale e Segreteria tecnico-operativa, Collegio dei revisori dei conti, Commissione consultiva	84
§ 5. Le funzioni dell’Autorità portuale	87
§ 6. La concorrenza nella L. 84/1994	96
§ 7. Le imprese terminaliste.....	99
§ 8. La regolamentazione del lavoro portuale	101
§ 9. Il porto di Napoli	105
9.1) Caratteristiche del porto	105
9.2) I terminal container del porto di Napoli	106
9.3) I competitors per Napoli	107
9.4) Idee e prospettive.....	109
CAPITOLO III: LA FRANCIA E LA CONCORRENZA NEL MEDITERRANEO	113
§ 1. Il regime dei porti in Francia.....	113
§ 2. La debolezza dei traffici	115
§ 3. Il porto come risposta al trasporto stradale.....	118
§ 4. Il modello gestionale dei porti francesi.....	119
4.1) Dal 1965 fino alla nuova riforma	120
4.2) La gestione dei terminal	124
§ 5. La riforma del 2008	130
5.1) La nuova governance.....	131
5.2) La nuova gestione dei terminal.....	134
5.3) Ulteriori aspetti della riforma	137

§ 6. Un primo bilancio della riforma	139
§ 7. Il problema della manutenzione portuaria	141
CAPITOLO IV: LA PORTUALITÀ IN BELGIO	145
§ 1. Caratteristiche dei principali porti belgi	145
§ 2. La governance	147
§ 3. L'assetto gestionale	148
§ 4. Le infrastrutture portuali: il finanziamento pubblico	150
§ 5. Il finanziamento pubblico delle infrastrutture portuali fiamminghe ed il divieto comunitario di aiuti di Stato.....	154
CONCLUSIONI	158
Bibliografia	163
Fonti giuridiche comunitarie	175
Fonti giuridiche nazionali.....	177

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1: Principali operatori del trasporto container nel mondo (2006)	45
Tabella 2: Primi 50 porti container del mondo (2009).....	45
Tabella 3: Modelli di gestione dei porti	61
Tabella 4: Traffico container nei principali porti italiani	74
Tabella 5: I primi dieci porti container d'Europa.....	117

*Ringrazio il prof. Feola per avermi seguito
assiduamente durante un percorso tanto
affascinante quanto difficile come
quello del dottorato di ricerca.*

*Ringrazio la mia famiglia per il
sostegno, l'affetto e la fiducia
che mi da ogni giorno.*

INTRODUZIONE

Nati fondamentalmente come luoghi di riparo, dove le navi potevano assicurarsi un rifugio da pirati e tempeste, i porti si sono rapidamente trasformati in empori, aree di rottura di carico e di deposito delle merci più varie. In precedenza, la percezione del porto era fortemente legata ad attività di natura commerciale e mercantile, la cui vita ruotava intorno alle cosiddette città portuali. Differenti istituti economici, come le assicurazioni, i crediti cambiari ecc., nascono ed evolvono infatti come strumenti funzionali ai traffici commerciali che passavano per i porti ed interessavano l'intera comunità portuale¹.

Al giorno d'oggi, grazie alla grande multifunzionalità che li caratterizza, i porti rappresentano una irrinunciabile occasione di sviluppo per molte attività di varie tipologie.

In primis, le attività commerciali trovano nei traffici portuali la ragione fondamentale per localizzarsi all'interno del porto al fine di ottenere vantaggi economici di minori costi, possibilità di reperimento di manodopera qualificata e di altri apporti professionali e, più in generale, economie di concentrazione territoriale². Molte attività hanno nella nave, nel trasporto e nel porto stesso il proprio mercato: un esempio concreto è costituito dalle imprese che producono beni e servizi per le attività marittime, portuali e di

¹S. M. CARBONE, F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006.

²Le economie di concentrazione territoriale o di urbanizzazione sono economie esterne (ovvero economie in cui il territorio, fungendo da generatore di esternalità per le imprese, contribuisce a ridurre i costi di produzione senza dover aumentare la scala di produzione) caratterizzate dalla vicinanza geografica di attività produttiva e di settori diversi. Questo sistema comporta enormi vantaggi quali: riduzione costi di trasporto, diversificata disponibilità di beni e servizi, maggiore quantità e qualità degli *input*, maggiore connettività, maggiore scambio di conoscenze, diversità, creatività, multiculturalità, maggiori servizi.

trasporto e che presentano una tendenza a collocarsi in prossimità del mercato, come le industrie di manutenzione e riparazione navale, le industrie edilizie per la costruzione di infrastrutture portuali (moli, banchine ecc.) ed altre. Numerose industrie hanno una produzione rivolta perlopiù verso l'esportazione oltremare e di conseguenza adoperano maggiormente il trasporto marittimo, mentre altre ancora producono merci la cui importanza tende a diminuire ed avranno pertanto convenienza a posizionarsi presso la fonte della materia prima impiegata per evitare i costi di trasporto (per esempio le industrie che importano via mare grandi quantità di rinfuse). Le varie attività menzionate interagiscono in maniera naturale tra di loro e con altri settori dell'industria e del terziario. Gli effetti economici da esse sortiti in termini di occupazione e di reddito sono capaci di generare una forte crescita demografica delle regioni portuali, in modo da creare vere e proprie economie di concentrazione territoriale, caratteristiche dei grandi agglomerati urbani. Questo processo tenderà ad attrarre ulteriori capitali ed imprese, dando luogo così ad una sorta di circolo virtuoso in grado a sua volta di pervenire alla formazione di vere e proprie aree metropolitane, i cui vantaggi e le cui peculiarità sono simili a quelle delle aree metropolitane non portuali.

Il meccanismo fin qui descritto ha dato vita storicamente, ed in particolar modo durante il secolo scorso, ad uno sviluppo economico molto articolato e fiorente delle grandi città portuali: basta menzionare realtà come Londra e New York che hanno saputo coniugare i vantaggi del mare e dei porti con le potenzialità della città. Questi casi rappresentano tuttavia il risultato di un processo naturale in cui i porti sono stati sia causa che effetto dello sviluppo. É infatti importante sottolineare che la situazione economica del

territorio può profondamente influenzare lo stato di salute di un porto per due motivi fondamentali. In primo luogo, in quanto la domanda di servizi portuali proviene dalle attività economiche del territorio circostante; in secondo luogo, perché la sola presenza di un'infrastruttura portuale non garantisce di per sé lo sviluppo economico dell'area circostante, così come dimostrato da frequenti casi di ingenti investimenti, rivelatesi poi fallimentari al fine dello sviluppo di quelle regioni che ne avevano beneficiato.

Ciononostante, i grandi risultati di crescita economica raggiunti grazie alla spontanea interazione tra porti ed aree limitrofe hanno sovente spinto le istituzioni ad avviare politiche economiche basate sulla logica dei “poli di sviluppo³”: ovvero un tipo di intervento che, affidando ai porti un ruolo primario nell'ambito della programmazione economica nazionale e puntando fortemente sul potenziamento di tali infrastrutture, ha tentato di riprodurre in modo artificiale la naturale dinamica porti-città precedentemente spiegata. I poli di sviluppo sono stati attuati sia all'interno di paesi industrializzati, al fine di rilanciare l'economia delle aree depresse, sia nei paesi del terzo mondo per avviare uno sviluppo economico in grado di coinvolgere l'intero territorio nazionale. Ciò non fa che

³La teoria dei poli di sviluppo è stata sviluppata e formulata dall'economista francese François Perroux a partire dagli anni Cinquanta. Essa è basata sul concetto che un'agglomerazione industriale in cui siano presenti le attività che fungono da poli di sviluppo possa trainare un'intera economia, determinando il rilancio economico di aree depresse con tanto maggiore velocità quanto più quest'ultimo è fondato su impianti industriali di grandi dimensioni. Queste attività, dette propulsive o industrie motrici, hanno un effetto chiamato moltiplicatore nei confronti delle altre attività. Gli stadi del processo prevedono nel seguente ordine: una crescita di produzione iniziale fornita dalle industrie motrici; un processo di polarizzazione intorno all'attività iniziale, sia dal punto di vista sociale che demografico; la formazione di economie esterne; uno sviluppo demografico seguito da un aumento della domanda e anche degli investimenti. È tuttavia necessario ricordare che il concetto di polo di crescita è stato in quegli anni aspramente criticato malgrado il grande successo teorico della sua formulazione nel 1955, a causa dei vari tentativi di applicazione effettuati nel corso degli anni Sessanta, i cui fallimenti portarono al rigetto della teoria nel decennio successivo.

evidenziare la centralità rivestita dalle infrastrutture portuali, considerate ancora oggi uno tra gli strumenti di politica economica maggiormente incisivi nell'ottica dello crescita complessiva di un paese.

Negli ultimi anni grandi trasformazioni legate alle tendenze dell'economia globale, alle innovazioni tecnologiche ed ai nuovi modelli istituzionali e gestionali dell'industria del trasporto hanno completamente rivoluzionato il settore portuale. Un primo grande elemento di innovazione è rappresentato dall'invenzione del container, che ha stravolto totalmente il trasporto delle merci, favorendo il raggiungimento di grandi risultati come la riduzione di tempi e costi di trasporto, la velocizzazione e la semplificazione delle manovre di imbarco e sbarco, ecc.

Una seconda importante trasformazione è lo sviluppo del commercio mondiale, in particolar modo di quello marittimo, cresciuto a velocità mediamente doppia rispetto alla produzione industriale grazie sia alla riorganizzazione spaziale di molte industrie sia al notevole abbassamento dei costi del trasporto marittimo, che ha consentito a tali imprese di cercare più facilmente le regioni dotate dei fattori produttivi necessari. Queste considerazioni evidenziano l'importanza della terza trasformazione, la logistica, intesa come *«l'insieme delle attività organizzative, gestionali e strategiche che governano nell'azienda i flussi di materiali e delle relative informazioni dalle origini presso i fornitori fino alla consegna dei prodotti finiti ai clienti e al servizio post-vendita⁴»*. Solo negli ultimi anni una crescita esponenziale, dovuta specialmente ai grandi vantaggi da essa prodotti, in primis quello di unificare responsabilità ai processi decisionali precedentemente

⁴Definizione fornita dall'Associazione Italiana di Logistica (Ailog).

dispersi tra varie funzioni (trasporto, magazzino, gestione scorte, *marketing*, produzione).

Non è infine da sottovalutare il contributo dato dallo sviluppo di navi e impianti a terra realizzati per tipologie merceologiche. Se da un lato tali strutture specializzate hanno indotto inevitabilmente all'aumento di costi fissi, dall'altro hanno contribuito a dare vita ad economie di scala e favoriscono altresì l'intermodalità dei trasporti. Le grandi trasformazioni marittime di questi ultimi anni hanno notevolmente innalzato il livello degli investimenti, determinando via via un naturale processo di concentrazione che ha fortemente stravolto le varie forme di cooperazione e di integrazione orizzontale in questo settore. Alla fine degli anni 70 il modello maggiormente diffuso era quello delle *Conferences*, ovvero accordi che consentivano agli armatori operanti sulla stessa rotta o fasce di rotte di reagire alla crescita dei costi fissi e degli investimenti concordando le tariffe ed evitando così una controproducente concorrenza. Tale sistema è stato poi ben presto sostituito da accordi vincolanti fino a giungere, soprattutto dagli anni Novanta in poi, a numerose fusioni che hanno ridotto il numero degli operatori rimasti a contendersi il mercato⁵.

Un'ultima grande trasformazione riguarda il trasporto marittimo di persone. Nel corso di questi ultimi anni esso è calato sempre di più a dispetto del trasporto aereo, il quale ha gradualmente assunto il ruolo primario in questo ambito, in particolar modo nelle cosiddette tratte lunghe. Nelle tratte brevi e medie, tuttavia, la nave è riuscita a competere con la concorrenza dell'aereo, specializzandosi in vari servizi ma soprattutto offrendo alla clientela prezzi inferiori a

⁵E. MUSSO, C. FERRARI, M. BENACCHIO, E. BACCI, *Porti, lavoro, Economia. Le regioni portuali di fronte alla rivoluzione logistica*, Padova, 2004.

fronte di tempi più lunghi.

I lineamenti storici, giuridici ed economici della portualità fin qui semplicemente accennati lasciano trasparire l'enorme poliedricità di funzioni ed interessi che questo settore, in continua e sempre più rapida evoluzione, racchiude in sé. Il presente progetto di ricerca ha tentato di tracciare un quadro sufficientemente chiaro ed esaustivo di questi aspetti e delle varie problematiche ad essi correlate, avanzando chiavi di lettura e proposte che, si spera, possano suscitare attenzione e magari fornire qualche valido contributo per il futuro.

CAPITOLO I: IL SISTEMA EUROPEO TRA DIRITTO ED ECONOMIA

§ 1. *Il trasporto marittimo nell'economia europea*

Il trasporto marittimo ed i porti rivestono un'importanza vitale per l'equilibrio economico del mercato interno europeo, non solo perché il 90% del commercio estero ed il 40% di quello interno dell'UE vengono effettuati per via marittima, ma altresì in quanto l'UE rappresenta il 40% della flotta mondiale.

Sin dalle sue prime fasi, la realizzazione del mercato interno in questo settore è stata articolata intorno a due assi: l'applicazione del principio di libera prestazione dei servizi ed il rafforzamento della competitività del settore stesso, in particolare garantendo una sempre crescente qualificazione della manodopera e l'attrattiva dei porti europei⁶.

I risultati della politica comune dei trasporti in ambito marittimo sono stati per molto tempo modesti, poiché questo sistema di trasporto, a differenza degli altri, non era regolato direttamente dai trattati, bensì la sua attuazione si limitava a semplici consultazioni reciproche tra gli Stati membri inerenti alle loro relazioni con i paesi terzi e con le organizzazioni marittime internazionali. Un sistema così frammentato ha reso difficile per anni la mediazione tra i vari Stati membri, raggruppati in due correnti contrastanti sulla base di interessi e programmi politici. La prima corrente era di tendenze liberali e veniva guidata dal paese indubbiamente più liberale

⁶F. DECOSTER, F. VERSINI, *UE: la politique des transports. Vers une mobilité durable*, Parigi, 2009.

d'Europa, la Gran Bretagna, la quale considerava le idee di deregolamentazione come quelle più vicine e compatibili con i suoi interessi di natura commerciale. La seconda corrente, di tipo statalista, aveva a capo la Germania, maggiore antagonista dell'Inghilterra.

L'orientamento della Commissione europea in merito a tali questioni era più vicino alle posizioni britanniche. Pertanto essa ha più volte cercato di estendere la propria competenza anche al settore marittimo, nell'intento di spingere quest'ultimo verso la liberalizzazione, compatibilmente con quella del mercato interno, ma i suoi tentativi venivano sistematicamente bloccati dagli Stati avversi a questo cambiamento⁷.

A segnare un importante punto di svolta per il trasporto marittimo europeo è intervenuta nel 1974 la Corte di Giustizia, che ha legittimato l'interpretazione della Commissione europea secondo cui la navigazione marittima non era esclusa dal Trattato di Roma. Ebbe così inizio nel 1979 la regolamentazione del settore a livello comunitario, attraverso l'adozione degli accordi internazionali stipulati tra Stati membri e parti terze al di fuori della Comunità, il primo dei quali era rappresentato dal codice UNCDAT, introdotto nella normativa europea attraverso il regolamento del Consiglio n. 954/1979 del 15 maggio 1979⁸. In tema di liberalizzazione dei servizi di trasporto marittimo la normativa di riferimento è stata varata nel 1986 attraverso un pacchetto di norme predisposte dalla Commissione europea, consistenti in tre distinti regolamenti, che hanno stabilito nel loro complesso le norme contro le pratiche

⁷P. BAUCHET, *Les transports de l'Europe. La trop lente intégration*, Parigi, 1996.

⁸Il codice UNCDAT era nato allo scopo di definire un quadro internazionale armonizzato per le conferenze marittime, promuovendo in tal modo un giusto equilibrio nell'accesso al trasporto marittimo di linea tra gli operatori dei paesi industrializzati e quelli dei paesi in via di sviluppo.

tariffarie sleali e le disposizioni per il libero accesso al traffico transoceanico⁹.

Un secondo pacchetto marittimo, presentato dalla Commissione nel 1989, ha permesso l'adozione del regolamento 3577/92 del 7 dicembre 1992, il quale ha definito le condizioni per la liberalizzazione dei servizi di trasporto marittimi all'interno degli Stati membri (il cosiddetto cabotaggio marittimo¹⁰). Tale normativa ha permesso a tutti i trasportatori comunitari, ovvero a tutti i proprietari di navi registrate in uno Stato membro e battenti bandiera di detto Stato di prestare servizi di trasporto tra porti situati in uno

⁹Si tratta in primo luogo del regolamento del Consiglio n. 4055/86 del 22 dicembre 1986 (e successive modifiche), con il quale si è provveduto all'organizzazione del trasporto marittimo in accordo con i principi di diritto comunitario. In particolare, la libera prestazione dei servizi è stata garantita a tutti i soggetti degli Stati membri, anche se residenti in Stati terzi, purché utilizzassero navi registrate negli Stati membri di loro pertinenza. La normativa in questione è stata dunque limitata ai soli trasporti tra Stati membri o Stati membri con paesi terzi, escludendo *a priori* i trasporti nazionali. In secondo luogo, del regolamento del Consiglio n. 4056/86, che ha stabilito misure volte a contrastare pratiche restrittive alla concorrenza mediante accordi tra imprese che comportino ad esempio fissazioni di prezzi comuni, ripartizioni di quote di mercato di traffico. Unica eccezione a tale regola era rappresentata dagli accordi tecnici conclusi tra fornitori di servizi di trasporto marittimo aventi come unico oggetto ed effetto l'ottenimento di miglioramenti o la cooperazione tecnica. Tale eccezione è stata mantenuta in vigore fino al settembre 2006, allorquando il Consiglio ha optato per la sua abrogazione con effetto dal 18 ottobre 2008, decidendo altresì di estendere le regole procedurali in materia di concorrenza al cabotaggio ed ai servizi di *tramp* (ovvero servizi non regolari, svolti da navi che non hanno un orario prestabilito da osservare e che non seguono sempre lo stesso itinerario, ma compiono i viaggi richiesti dal caricatore o da una serie successiva di caricatori diversi, andando dove si trova la merce). Infine, del regolamento del Consiglio n. 4057/86, il quale ha regolato la disciplina comunitaria del *dumping* marittimo intervenendo sui prezzi sleali dei traffici marittimi nei casi in cui la partecipazione ad essi da parte di armatori comunitari fosse preclusa oppure ostacolata da compagnie appartenenti a paesi terzi che praticavano noli al di sotto del tasso normale di nolo, per effetto degli aiuti di Stato che ricevono nei paesi di origine.

¹⁰Il cabotaggio si riferisce alle navigazioni effettuate generalmente sottocosta, meno rischiose rispetto ad esempio alla traversata in mare aperto. Molti linguisti sostengono che l'etimologia di questa parola derivi dal termine spagnolo *càbo*, *capo*, per cui cabotaggio rappresenterebbe la navigazione da capo a capo, ovvero da porto a porto. Il cosiddetto piccolo cabotaggio sussiste in un trasporto marittimo tra porti vicini per il quale bastano piccole o medie imbarcazioni. Per il trasporto dei container esiste una tipologia specifica di nave, il *feeder*, che trasporta i contenitori dai porti minori a quelli maggiori e viceversa. È definito cabotaggio anche il trasporto di veicoli (auto, camion, rimorchi, treni) su navi traghetto.

Stato membro diverso da quello del suo stabilimento. La liberalizzazione del cabotaggio marittimo ha peraltro dato luogo a lunghi periodi di transizione, soprattutto nei confronti dei paesi mediterranei che sottolineavano il concetto secondo cui una rapida liberalizzazione non dovesse ledere gli interessi comunitari in termini di competitività delle bandiere e dell'impiego: una riflessione basata principalmente sul forte calo d'impiego conosciuto dal settore marittimo tra il 1985 e il 1995, ulteriormente accentuato dal fenomeno di *flagging out*¹¹. Per frenare questa caduta la Commissione ha proposto, sempre nel quadro del secondo pacchetto, la creazione del registro marittimo EUROS¹² che, aggiungendosi ai registri nazionali, definiva i criteri minimi d'impiego comunitari per gli impianti iscritti su tale registro. Questa idea si accompagnava ad altre misure di sostegno al settore marittimo (misure fiscali e finanziarie, in particolare un nuovo regime relativo agli aiuti di Stato) finalizzate sia a mantenere quanto più possibile le navi sotto bandiera di uno Stato membro, sia a garantire un elevato livello d'impiego di personale marittimo.

La proposta del registro EUROS è stata molto combattuta dagli

¹¹Per *flagging out*, deve intendersi il passaggio delle navi da una bandiera nazionale ad alto costo ai registri *open*, più competitivi sul piano dell'attività armatoriale e meno vincolati alle procedure che disciplinano nei registri tradizionali gli aspetti fiscali e societari, gli standard di sicurezza e la scelta degli equipaggi delle imprese di navigazione. Naturalmente, tale fenomeno conduceva gli armatori a preferire bandiere che offrivano condizioni fiscali o di legislazione sociale più favorevoli.

¹²Si trattava di un registro comunitario, strutturato come secondo registro, parallelo a tutti i registri dei paesi membri, il cui scopo era quello di contrastare il declino nella competitività delle flotte comunitarie. Il motivo principale per cui tale proposta fu avversata dagli armatori comunitari era rappresentato dal fatto che uno dei principali requisiti richiesti dal registro sarebbe stato l'arruolamento a bordo di ufficiali e almeno la metà dei membri dell'equipaggio appartenenti all'UE, imponendo maggiori costi operativi rispetto a quelli ottenibili in registri aperti. Sarebbero stati previsti altresì benefici collegati all'iscrizione nel registro EUROS, quali l'accesso esclusivo al cabotaggio nel mercato dell'Unione Europea, oltre ad uno schema di maggiori sostegni e sussidi statali. La Commissione non riuscì tuttavia a motivare il trattamento favorevole riservato alle navi iscritte in questo nuovo registro rispetto a quello riservato alle navi battenti bandiera nazionale dei singoli Stati membri e la proposta fallì.

armatori e dalla maggior parte dei governi (a eccezione di Francia, Italia e Spagna). Gli oppositori temevano non solo che essa potesse intaccare la competitività del trasporto marittimo, ma anche la possibilità che generasse misure di ritorsione da parti di Stati terzi. Di fronte a queste resistenze, la Commissione ha finito per abbandonare completamente il progetto del registro nel suo Libro bianco del 1996 «Verso una nuova strategia marittima», accettando tuttavia di praticare una politica più flessibile in materia di aiuti di Stati, in particolar modo attraverso la tassa sul tonnellaggio¹³, progressivamente attuata nella maggior parte degli Stati membri a partire dal 1997.

Parallelamente alla liberalizzazione del trasporto marittimo, la legislazione comunitaria si è occupata altresì degli aspetti sociali della materia, stabilendo disposizioni concernenti sia la formazione professionale e l'arruolamento della gente di mare sia l'organizzazione dell'orario di lavoro. Per quanto riguarda il primo aspetto, il diritto comunitario ha progressivamente integrato le norme internazionali in materia di formazione e certificazione dei marinai. La direttiva 2001/25, modificata in seguito dalle 2003/103 e 2005/23, ha codificato le regole comunitarie relative alla formazione della cosiddetta gente di mare, adeguando la normativa europea alle disposizioni adottate con la Convenzione STCW dell'IMO. Il secondo aspetto è stato invece opportunamente affrontato per evitare che la regolamentazione comunitaria in materia di condizioni di lavoro e d'impiego potesse penalizzare le compagnie europee rispetto a quelle di Stati terzi. Pertanto le direttive 1999/95 sulla

¹³La tassa sul tonnellaggio (*tonnage tax*) è una forma opzionale di tassazione, che consente all'impresa marittima di determinare in modo forfettario la base imponibile in relazione alla stazza netta ed all'età della singola nave e non al risultato di esercizio dell'impresa. Questa disciplina è finalizzata ad incentivare l'industria del settore ed a rafforzare la competitività del trasporto marittimo in ambito comunitario.

durata del lavoro della gente di mare a bordo di navi facenti scalo nei porti della Comunità e 1999/63 sull'organizzazione del tempo di lavoro della gente di mare hanno instaurato regimi di controllo delle ore di lavoro, indipendentemente dalla bandiera delle navi che fanno scalo nella comunità.

§ 2. *Le istituzioni europee ed il trasporto*

In quanto parte della Politica Comune dei Trasporti, il trasporto marittimo in Europa è subordinato alle regole ed alle procedure istituzionali che valgono per l'intero settore. È pertanto importante tracciare una mappatura delle istituzioni e degli organi che gestiscono questa competenza comunitaria secondo le regole stabilite dai trattati.

2.1) *La Commissione*

La Commissione europea svolge un ruolo di motore nello sviluppo di tale politica. Dall'inizio del 2000 essa dispone al suo interno una Direzione generale (DG) competente per i trasporti e l'energia, che rappresenta una delle più importanti di questa istituzione.

Il monopolio dell'iniziativa legislativa conferisce alla Commissione un ruolo fondamentale nell'elaborazione della Politica Comune dei Trasporti, rendendo quest'ultima un punto di riferimento essenziale nell'indirizzare l'evoluzione e le traiettorie da perseguire in questi settore. La Direzione Generale dei Trasporti e dell'Energia prepara i progetti dei testi legislativi (regolamenti, direttive e decisioni) che vengono generalmente analizzati e

sottoposti alla consultazione di ulteriori servizi interni prima di essere approvati collegialmente dalla Commissione.

La Commissione adotta inoltre comunicazioni di natura strategica, non vincolanti, sotto forma di Libri verdi e di Libri bianchi. I primi sono finalizzati sia a sondare il punto di vista degli attori economici, delle collettività locali e delle varie associazioni su nuove problematiche sia a stimolare una riflessione generale sui temi affrontati, mentre i secondi intervengono successivamente, nel momento in cui le questioni si trovano ad uno stadio più avanzato. Infine, la Commissione esegue gli atti legislativi adottati dal Parlamento e dal Consiglio ed è incaricata dell'esecuzione del budget dell'UE¹⁴.

Tra le sfide più importanti recentemente affrontate dalla Commissione emerge fortemente il rispetto ecologico della mobilità del futuro da perseguire attraverso piani e programmi volti a rafforzare le tecnologie verdi. Si tratta di un impegno che coinvolge in prima linea lo stesso commissario ai trasporti Siim Kallas, il quale ha dichiarato in occasione della Conferenza "European Electric vehicles 2011" che presenterà entro la fine del 2011 un piano strategico per la tecnologia e i trasporti (STTP) basato su una visione integrata, efficiente ed ambientale da realizzare entro il 2050.

Un ruolo noto ed importante della Commissione, svolto insieme alla Corte di Giustizia, è quello di vegliare sull'applicazione dei trattati. A questo scopo, è responsabile della procedura d'infrazione (art. 226-228 del Trattato CE), che permette di verificare il rispetto del diritto comunitario e della legislazione in materia di trasporti.

¹⁴Si ricorda che il budget dell'UE si iscrive all'interno di un programma pluriennale. L'attuale quadro finanziario copre il periodo 2007-2013 e prevede circa 975 miliardi di Euro. Nell'ambito di questo quadro, la cifra destinata ad azioni e programmi nel settore dei trasporti ammonta approssimativamente a 13,4 miliardi di Euro, ai quali va aggiunta una parte dei fondi strutturali riservata alle infrastrutture dei trasporti.

Parimenti, essa vigila sull'applicazione delle regole di concorrenza (accordi, abuso di posizione dominante, controllo delle concentrazioni e degli aiuti di Stato) nel settore dei trasporti. In caso di fusione tra imprese di trasporto, la Commissione ha infatti il compito di approvare l'operazione qualora essa oltrepassi i limiti fissati dal regolamento sulle concentrazioni¹⁵, deve altresì verificare l'impatto dell'operazione sul mercato interno e può all'occorrenza imporre condizioni per limitarne gli effetti negativi o direttamente opporsi alla fusione allorché essa porti ad eccessive restrizioni alla concorrenza.

La Commissione europea è inoltre espressamente incaricata dall'art. 86 del Trattato CE di sorvegliare le imprese pubbliche e quelle alle quali gli Stati membri accordano diritti speciali o esclusivi. Si tratta di una prerogativa particolarmente pertinente nel settore dei trasporti ove è presente un alto numero di imprese pubbliche. Altrettanto importanti nell'ambito della disciplina dei controlli sono gli artt. 87 e 88 del Trattato CE, che affidano alla Commissione il controllo in materia di aiuti di Stato. Sebbene questi siano in generale vietati dal Trattato, sussistono tuttavia determinate eccezioni che ne consentono la concessione se giustificati da obiettivi d'interesse comune, purché non falsino la concorrenza in modo contrario all'interesse generale. La Commissione ha adottato diversi inquadramenti in materia allo scopo di tracciare principi e regole capaci di stabilire i casi in cui gli aiuti di Stato siano compatibili con il mercato interno. Gli aiuti ai trasporti sono esaminati alla luce di regole generali (linee direttrici sugli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione di imprese in difficoltà, aiuti

¹⁵Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio del 20 gennaio 2004 relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese («regolamento CE sulle concentrazioni»), in GUUE L 024 del 29.1.2004.

regionali, aiuti alla ricerca e allo sviluppo ecc.) e rispondono pertanto a regole specifiche, definite all'interno di inquadramenti settoriali.

2.2) Il Parlamento

La reale influenza del Parlamento nella definizione della politica dei trasporti è variata molto negli anni, principalmente in funzione della procedura legislativa applicata a questo settore. In un primo momento le decisioni in materia venivano prese attraverso la procedura di consultazione, che relegava il Parlamento in una posizione marginale. I poteri dell'assemblea comunitaria sono stati rafforzati dal Trattato di Maastricht, che ha sostituito la procedura di consultazione con quella di cooperazione nella maggior parte delle questioni in tema di trasporti (eccetto le decisioni in materia di reti trans-europee adottate attraverso la procedura di codecisione). Il successivo Trattato di Amsterdam ha infine definitivamente stabilito per i trasporti la procedura di codecisione (salvo alcune eccezioni), inquadrando il Parlamento come uno degli attori più importanti in tale settore. Tale quadro è rimasto complessivamente immutato in seguito all'entrata in vigore dei Trattati di Nizza e di Amsterdam, i quali non hanno modificato in modo sostanziale le prerogative delle istituzioni comunitarie in materia.

Sul piano dell'organizzazione dei lavori, il Parlamento dispone al suo interno di una commissione parlamentare dei Trasporti e del Turismo (TRAN). Questa si riunisce tre o quattro giorni durante le settimane dedicate al lavoro in commissione parlamentare, è presieduta a partire da luglio 2009 dall'inglese Brian Simpson, appartenente al gruppo di Alleanza Progressista dei Socialisti e

Democratici, affiancato da quattro vicepresidenti e composta da più i ventiquattro membri. L'attività del Parlamento parte in seno ad una delle commissioni competenti per materia (20 nell'attuale legislatura). Pertanto, per ogni proposta della Commissione europea che investe il campo dei trasporti, la commissione TRAN incarica uno dei propri membri di redigere un progetto di posizione da sottoporre alla discussione ed all'approvazione dei colleghi, uno strumento che permette al relatore di proporre la posizione del Parlamento sul testo della Commissione ed avanzare eventuali emendamenti. Il relatore riveste dunque un ruolo fondamentale che lo espone a continui contatti con i gruppi d'interesse (le cosiddette *lobbies*), intenzionate ad orientare i lavori parlamentari nella direzione più favorevole agli interessi da essi rappresentati. Allo stesso modo, anche i vari gruppi politici designano propri relatori (detti *shadow rapporteurs*), incaricati di seguire lo svolgimento dei lavori, negoziare con il relatore della TRAN, consigliare i loro gruppi politici sulla posizione da prendere al momento del voto in commissione ed in seduta plenaria.

Prima di conquistare un ruolo di comprimario, il Parlamento aveva avuto un approccio più largo nei confronti della Politica Comune dei Trasporti. In virtù del carattere limitato dell'azione da esso ricoperta a livello comunitario in questo settore, aveva infatti introdotto un ricorso in carenza contro il Consiglio nel 1985.

Il Parlamento difende da molti anni una visione più "articolata" della politica europea dei trasporti, che non si limita alla semplice questione inerente all'apertura del mercato, ma promuove altresì l'armonizzazione delle regole sociali, fiscali e tecniche. Esso sospinge inoltre per il concetto di mobilità sostenibile. In risposta al Libro bianco del 2001, il Parlamento ha infatti avanzato la

risoluzione del 12 febbraio 2003, con la quale ha ricordato che il concetto di sviluppo sostenibile va posto al centro della Politica Comune dei Trasporti. Indicativo a tal proposito è il parere presentato dall'on. Cancian della commissione ITRE, il quale ha posto l'accento sulla necessità di perseguire l'obiettivo della sostenibilità sia attraverso un maggiore impegno delle imprese costruttrici ad applicare tecnologie che aiutino a ridurre le emissioni nocive e il consumo di carburanti, sia promuovendo una più forte integrazione delle modalità di trasporto.

2.3) Il Consiglio dei Ministri ed il Consiglio Europeo

Il Consiglio dei ministri, composto da rappresentanti dei paesi membri a livello ministeriale, rappresenta gli interessi di tali Stati nel processo decisionale dell'UE. In seno a tale istituzione, la Politica Comune dei Trasporti è soggetta al voto a maggioranza qualificata da quando l'Atto Unico Europeo ha eliminato il ricorso all'unanimità per i trasporti aerei e marittimi, lasciando come uniche eccezioni le sole disposizioni suscettibili di incidere fortemente sul livello di vita e sull'impiego in determinate regioni nonché quelle inerenti allo sfruttamento degli equipaggiamenti. Tutte le questioni relative ai trasporti sono trattate all'interno della formazione «Trasporti, telecomunicazioni, energia» (TTE) (che conta 9 membri da giugno 2002) e la preparazione delle decisioni del Consiglio avviene secondo un modello a tre livelli, i cui lavori sono diretti dalla Presidenza di turno del Consiglio, così come descritto nel seguente schema:

1. i gruppi di lavoro riuniscono gli esperti degli Stati membri,

generalmente specializzati per modalità di trasporto (trasporto aereo, marittimo, terrestre, intermodale e reti), procedono all'esame delle proposte della Commissione e preparano il COREPER, cercando di generare un consenso;

2. la proposta viene in un secondo momento esaminata dal COREPER, che prepara il Consiglio dei ministri al fine di ottenere un accordo politico. Esso si assicura inoltre del rispetto del diritto comunitario e della qualità redazionale della legislazione. (La responsabilità della politica dei trasporti appartiene al COREPER I, formato da rappresentanti permanenti aggiunti);

3. il Consiglio si pronuncia infine sulla proposta della Commissione.

La formazione TTE del Consiglio si riunisce generalmente due volte per ogni Presidenza di turno, a Bruxelles o a Lussemburgo (ad aprile, giugno e ottobre). Allo stesso modo, la Presidenza del Consiglio può organizzare riunioni informali a livello ministeriale nel suo paese per discutere un tema particolare, senza tuttavia poter adottare decisioni formali.

A differenza del Consiglio dei ministri, il Consiglio europeo, che riunisce i capi di Stato e di governo insieme al Presidente della Commissione, dà un impulso politico decisivo alla politica dei trasporti. Tra i più importanti Consigli europei che hanno segnato l'evoluzione di questo settore si ricordano il Consiglio europeo di Essen del 1994, che ha stabilito la prima lista di progetti prioritari della rete trans-europea dei trasporti.

La regola della maggioranza qualificata, che oramai caratterizza i lavori del Consiglio, ha fatto emergere linee di divisione piuttosto stabili in seno all'istituzione. La posizione geografica dei vari paesi rappresenta indubbiamente l'elemento più importante alla base di

queste spaccature. Nell'ambito dei trasporti marittimi, per esempio, i paesi situati presso grandi solchi marittimi, più prossimi a subire direttamente le conseguenze di una marea nera, affrontano la questione della sicurezza marittima in modo assolutamente differente rispetto a Stati dotati di un'economia che riposa sostanzialmente sulla competitività delle loro potenti bandiere di marina mercantile.

Lo sviluppo della Politica Comune dei Trasporti ha dimostrato altresì come le divisioni tra i sostenitori ed gli oppositori della liberalizzazione tendessero a mantenersi nel tempo indipendentemente dalla modalità di trasporto in questione, svelando in tal modo la natura anche ideologica alla base di tali questioni, divisa tra un approccio più liberale e un altro più sociale e volto a preservare il servizio pubblico.

2.4) Gli organi consultivi, le agenzie comunitarie e gli attori non istituzionali europei

Accanto al lavoro del triangolo istituzionale, altri soggetti cooperano, in modalità e con incisività diverse tra di loro, all'elaborazione ed allo sviluppo della politica europea dei trasporti. In primo luogo, i due organi consultivi dell'Unione, ovvero il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ed il Comitato delle Regioni (CdR) dispongono entrambi nella propria organizzazione interna luoghi espressamente dedicati alle problematiche dei trasporti. Il CESE, per esempio presenta una sezione competente in materia di trasporti, energia, infrastrutture e società d'informazione (TEN), mentre il CdR prevede che i propri membri possano riunirsi in commissioni specializzate, tra le quali figura la Commissione della politica di coesione sociale (COTER), incaricata soprattutto di

seguire le questioni relative ai trasporti. I due organi, che rispondono nel caso del CESE alla necessità di tutelare le parti sociali più deboli e per il CdR a quella di proteggere le specificità locali, restano pur sempre organi di semplice consultazione, il cui ruolo è stato di importanza marginale nella Politica Comune dei Trasporti.

Diversamente, molto più vasta ed attiva è la posizione oggi ricoperta dalle varie agenzie comunitarie specializzate nel settore. La loro creazione, avvenuta all'inizio del nuovo millennio, risponde sia ad una volontà di decentralizzazione geografica, provata dal fatto che le cinque agenzie hanno sede in quattro paesi differenti, sia alla necessità di far fronte a nuove mansioni di ordine giuridico, tecnico e scientifico. Quattro agenzie comunitarie ed una agenzia esecutiva sono state istituite nel quadro della Politica Comune dei Trasporti e segnatamente: l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA), fondata nel 2002 con sede a Colonia, l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), creata nel 2002 con sede a Lisbona, l'Agenzia ferroviaria europea (ERA), fondata nel 2004 con sede a Valenciennes, l'Autorità di sorveglianza dei sistemi di radionavigazione per satellite europea (GSA), fondata nel 2004 con sede a Bruxelles e l'Agenzia esecutiva per le reti trans-europee di trasporto (TEN-TEA), creata nel 2006, anch'essa con sede a Bruxelles.

§ 3. Le iniziative dell'Unione Europea per il trasporto marittimo

3.1) La politica Europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte.

Il primo Libro bianco della Commissione sullo sviluppo della Politica Comune dei Trasporti, pubblicato nel 1992, aveva posto l'accento sull'apertura del mercato del trasporto. In circa dieci anni tali obiettivi sono stati raggiunti: il cabotaggio stradale è diventato una realtà, il traffico aereo presenta il livello di sicurezza più elevato del mondo. In questo contesto, i programmi quadro di ricerca hanno consentito il raggiungimento delle tecniche più moderne per realizzare due progetti di fondamentale importanza come la rete trans-europea dei treni ad alta velocità ed il programma di navigazione via satellite.

Lo sviluppo di questi mezzi di trasporto ha tuttavia generato preoccupanti problemi di congestione stradale ed aeroportuale, sortendo allo stesso tempo pesanti ricadute negative sull'ambiente. In particolare, si prevede che in assenza di un'azione risoluta il trasporto di merci complessivo su strada in Europa dovrebbe crescere di oltre il 60% entro il 2013.

La creazione di una politica dei trasporti sostenibile rappresenta pertanto una nuova sfida per l'Europa. Con il Libro bianco della Commissione sulla Politica Comune dei Trasporti del settembre 2001, l'UE ha già stabilito un valido punto di partenza, individuando i programmi su cui puntare. Tra le principali misure previste emerge in primo luogo il potenziale ruolo del trasporto marittimo (e fluviale) correlato sia allo sviluppo dell'intermodalità quale strumento pratico ed efficace per raggiungere un sistema di trasporto equilibrato, sia a

quello delle autostrade del mare, considerate opzioni intermodali marittime integrate di alta qualità, in secondo luogo un impiego più intensivo del trasporto ferroviario e per vie d'acqua interne. L'intermodalità, in particolare, è un aspetto ampiamente trattato, da realizzare attraverso i programmi "Marco Polo" e la rete trans-europea dei trasporti (Ten-T). Si punta altresì a rafforzare le regole sulla sicurezza in mare ed a sviluppare un vero e proprio sistema europeo di gestione del traffico marittimo¹⁶.

3.2) *Il P.A.C.T.*

Nel 1997 la Comunità ha istituito, col regolamento (CE) n. 2196/98 del Consiglio, il "PACT"¹⁷ (acronimo di *Pilot Action-form Combined Transport* ovvero Azioni Pilota per il Trasporto Combinato), un fondo istituito nel 1992 e chiuso il 31 dicembre 2001 per finanziare principalmente le iniziative nel settore del trasporto intermodale che viaggiava *a latere* delle grandi reti di trasporto trans-europee e gestito pertanto in modo autonomo e con un regolamento proprio. Come si legge nel *consideranda* n. 4 del Regolamento (CE) n. 2196/98¹⁸, la finalità principale del programma PACT era quello di creare alternative ai trasporti stradali, che siano accettabili per l'utente. A differenza di quanto avviene per le reti

¹⁶COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Bianco. La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, Lussemburgo, 2001.

¹⁷I fondamenti normativi del programma P.A.C.T. sono la Decisione n. 45/93/CEE della Commissione del 22 dicembre 1992 relativa alla concessione di aiuti finanziari ad azioni pilota a favore del trasporto combinato in GUUE L 16 del 25.1.1993 e, venuta a scadenza il 31 dicembre 1996, il Regolamento (CE) n. 2196/98 del Consiglio del 1 ottobre 1998 relativo alla concessione di contributi finanziari ad azioni di tipo innovativo a favore del trasporto combinato, in GUUE L 277 del 14.10.1998.

¹⁸Regolamento (CE) n. 2196/98 del Consiglio del 1 ottobre 1998 relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari ad azioni di tipo innovativo a favore del trasporto combinato, in GUUE L 277 del 14.10.1998.

trans-europee in cui il compito dei ministeri delle Infrastrutture è di “garantire” i progetti attraverso la predisposizione delle *check-list*, nei progetti PACT, i ministeri svolgono un ruolo ben più importante, redigendo di comune accordo con la Commissione la lista dei progetti prioritari.

Nonostante i modesti mezzi finanziari (53 milioni di euro per il periodo 1992-2001) ed i risultati complessivamente negativi del programma, è tuttavia da menzionare che in quel periodo sono stati avviati ben 167 progetti¹⁹ che hanno evidenziato l’elevata rischiosità del settore del trasporto stradale, grazie ai quali la Commissione ha deciso di non abbandonare l’idea di incentivare il trasporto intermodale, ma di riprenderlo in nuovi programmi, così come dimostrato dal successivo programma Marco Polo, che ne rappresenta la naturale prosecuzione del PACT.

3.3) *Marco Polo I*

Il sostanziale fallimento del programma PACT ha incentivato l’Europa ad insistere sul tema dell’intermodalità come alternativa al traffico stradale. Nel luglio 2003 infatti il Consiglio e il Parlamento sulla base di una proposta della Commissione del febbraio 2002, hanno lanciato il programma “Marco Polo²⁰”, il cui obiettivo principale era quello di trasferire una parte del traffico merci dalla strada verso la navigazione marittima a corto raggio, la ferrovia e la navigazione interna, sovvenzionando azioni commerciali sul mercato

¹⁹REGIONE PIEMONTE, *Verso una strategia europea per una mobilità sostenibile. Linee d’azione per gli enti locali*, Roma, 2004.

²⁰Regolamento (CE) n. 1382/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2003 relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari destinati a migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci («programma Marco Polo»), in GUUE L 196 del 2.8.2003.

dei servizi di trasporto merci e finanziando azioni cui avrebbero preso parte i paesi candidati all'adesione nell'UE. Requisito fondamentale richiesto dal programma era che il progetto candidato al finanziamento investisse il territorio di almeno due Stati membri dell'UE, oppure il territorio di perlomeno uno Stato membro e quello di un paese terzo confinante con l'Unione Europea. Il piano, dotato di un bilancio di 75 milioni di euro per il periodo 2003-2006, ha così contribuito al finanziamento dei seguenti tipi di progetto:

- Azioni di trasferimento intermodale che hanno mirato al trasferimento di una parte del traffico stradale verso altri tipi di trasporto mediante aiuti per la fase di avviamento di nuovi servizi di trasporto merci non stradale.
- Azioni catalizzatrici per progetti innovativi finalizzati a compensare le insufficienze strutturali dei mercati: ad esempio, la creazione di autostrade del mare o di servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci di qualità, gestiti sulla base di uno sportello unico.
- Azioni comuni di apprendimento, il cui obiettivo è stato quello di consolidare la cooperazione e lo scambio di *know-how* fra gli operatori del mercato della logistica del trasporto merci al fine di migliorare le prestazioni ambientali del settore. In questo caso il contributo finanziario comunitario è stato del 50%²¹.

Grazie al Marco Polo, numerose iniziative hanno ottenuto un importante supporto economico. L'Italia, in particolare, ha tratto enormi benefici dai finanziamenti del programma in quanto è stata interessata da ben sei progetti. Uno degli esempi più importanti è costituito dal cosiddetto *MARIS*²² (*Maritime and Rail Italy Spain*

²¹REGIONE PIEMONTE, *Verso una strategia europea*, cit.

²²Sito ufficiale di UnionCamere Abruzzo,

connection) del 2005, il primo servizio intermodale per il trasporto di container tra il Nord Italia e la penisola iberica. Si tratta di un progetto realizzato con la partecipazione di Trenitalia (Gruppo Ferrovie dello Stato) e del napoletano Gruppo Grimaldi per l'Italia e della Servilog Mediterraneo S. L. per la Spagna, in collaborazione con il terminal Darsena Toscana s.r.l., che ha consentito la costruzione di un collegamento ferroviario tra le città di Modena, Bologna, Padova, Piacenza ed il porto di Livorno, da dove le navi del Gruppo Grimaldi salpano per Valencia.

Il servizio rappresenta un esempio di collaborazione internazionale finalizzata ad incrementare le modalità di trasporto, sia ferroviario che marittimo, a minor impatto ambientale e maggior risparmio energetico, che ha previsto il collegamento non solo tra Italia e Spagna ma anche con alcuni paesi del Centro Europa ed il Portogallo.

3.4) *Marco Polo II*

Nel corso delle sue quattro procedure di selezione, il Marco Polo ha conseguito risultati oltremodo positivi. La Commissione ha infatti ricevuto numerose richieste di finanziamento (pari complessivamente a circa 468 milioni di euro) alle quali tuttavia non ha potuto sempre corrispondere sovvenzioni, a causa della limitatezza dei mezzi a disposizione. In virtù di tale successo, il 24 ottobre 2006 Parlamento e Consiglio hanno approvato il Regolamento (CE) n. 1692/2006 con il quale è stato istituito il "Marco Polo II". Il nuovo programma, attivo dal 1 gennaio 2007 fino al 31 dicembre 2013, ha sostanzialmente ripreso i contenuti del

primo, senza alterarne né gli obiettivi né le procedure: esso continua infatti a perseguire la riduzione della congestione stradale attraverso il miglioramento del trasporto intermodale. Rispetto al Marco Polo I il nuovo piano comunitario integra tuttavia una serie di nuove disposizioni. In primo luogo, dispone che *«per riflettere la dimensione europea delle azioni, i progetti dovrebbero essere presentati da imprese stabilite in paesi diversi sotto forma di un consorzio²³»*. In secondo luogo, accanto alle azioni di trasferimento modale, alle azioni catalizzatrici per progetti innovativi ed alle azioni comuni di apprendimento, il Marco Polo II pone altresì le Azioni per le autostrade del mare²⁴ e le Azioni per la riduzione del traffico²⁵. In ultimo, per evitare le problematiche economiche sorte con il vecchio programma, l'UE ha stabilito un bilancio molto più elevato, pari a circa 450 milioni di Euro²⁶.

Il Marco Polo II sta ottenendo validi risultati. Per il 2011 sono state selezionate 32 candidature, alle quali saranno ripartiti circa 57 milioni di euro di finanziamenti previsti. Le aziende italiane

²³Regolamento (CE) n. 1692/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006, che istituisce il secondo programma «Marco Polo» relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari per migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci (“Marco Polo”) e abroga il regolamento (CE) n. 1382/2003, in GUUE L 328 del 24.11.2006.

²⁴*«qualsiasi azione innovativa intesa a trasferire direttamente il traffico merci dalla strada al trasporto marittimo a corto raggio o ad una combinazione di trasporto marittimo a corto raggio con altri modi di trasporto, in cui i percorsi stradali siano più brevi possibili; azioni di questo tipo possono comprendere la modifica o la creazione delle infrastrutture ausiliarie necessarie per realizzare un servizio di trasporto intermodale marittimo di grande volume e con frequenza elevata. L'azione comprende preferibilmente l'impiego delle modalità di trasporto più ecologiche, quali le vie d'acqua interne e le ferrovie per il trasporto di merci nell'hinterland e servizi integrati porta a porta; se possibile, andrebbero integrate anche le risorse delle regioni ultraperiferiche»*. Regolamento (CE) n. 1692/2006.

²⁵*«qualsiasi azione innovativa integrante il trasporto nelle logistiche di produzione per evitare il trasporto su strada di un'elevata percentuale di merci, senza ripercussioni negative sulle capacità globali di produzione o sull'occupazione; questo tipo di azioni può comprendere la modifica o la creazione di infrastrutture ausiliari e di impianti»*. Regolamento (CE) n. 1692/2006.

²⁶M. VAROTTO, *Le opportunità dell'Unione Europea per gli enti locali*, Milanofiori Assago, 2010.

continuano ad essere tra i maggiori beneficiari, vantando un considerevole numero di progetti scelti, così come dimostrato nell'elenco di seguito:

- EU North-South Corridor: tale progetto consiste in un servizio ferroviario settimanale per container *high cube* da 45 piedi fra Pomezia e Zeebrugge. Per la sua realizzazione l'impresa ferroviaria barese GTS riceverà 2,91 milioni di euro.
- A.R.T.E.M.I.S (*Advanced Rational Transport Evaluator and Multi-modal Information System*): si tratta di un sistema informatico a supporto di operatori e decisori pubblici per la valutazione di limiti, prestazioni e costi relativi a decisioni in ambito logistico per la cui realizzazione sarà versato un contributo di 1,17 milioni di euro ad un consorzio di società italiane, francesi, spagnole e slovene guidato dalla veneziana Nethun (gli altri italiani sono ILog Iniziative logistiche, IIC Istituto Internazionale delle Comunicazioni, Optisoft, Thetis).
- X-Posse: iniziativa di promozione di alternative “verdi” nel settore della logistica, guidato dalla tedesca Hamburg School of Business Administration, con la partecipazione degli italiani CTL (Centro di Ricerca de La Sapienza per il Trasporto e la logistica), CFLI (Consorzio Formazione Logistica Intermodale, società controllata dall'Autorità portuale di Venezia) e MARI (*Maritime Association for Research and Innovation*) cui verranno destinati circa 500 mila euro.
- Syntesis: progetto proposto da Anek e partecipato dall'Interporto Marche e dall'Autorità portuale di Ancona per sviluppare “*Learning Networks*”. Si tratta di seminari di scambio informativo organizzati o a bordo delle navi in viaggio fra Ancona e Patrasso o in alcuni punti sensibili (uffici portuali, doganali,

ferroviari, etc.) dei due porti che riceverà 396 mila euro di finanziamento.

- Trentino Shuttle: è un progetto lanciato già nel novembre 2009, che prevede un treno blocco fra Trento e Colonia, che ha consentito alle due aziende di portare la quota di merce trasportata fra le due aree su ferrovia dal 30 al 70%. Per averlo realizzato le aziende di trasporto Arcese e SAE (Servizi Autotrasporti Europei) beneficeranno di 3,21 milioni di euro.
- MP Spait: la compagnia marittima Ustica Lines rilancerà una delle sue linee con la Spagna (probabilmente sulla rotta Livorno-Almeria) dal momento che a questo progetto è stato riconosciuto un contributo di 3,64 milioni di euro. Il collegamento dovrebbe essere effettuato dalla nave Claudia M.
- LIFE (*Logistics Intermodal Freight Enhancement*): si tratta di un programma il cui obiettivo è la promozione di soluzioni intermodali marittime che accrescano la cooperazione e lo scambio di competenze fra i partecipanti (fra cui anche Renfe e SNCF). Esso è guidato dall'Escola Europea de *Short Sea Shipping*, con la partecipazione delle Autorità Portuali di Genova e Civitavecchia ed otterrà un contributo europeo di 1,33 milioni di euro.

3.5) *Le Trans-European Network Transports (TEN-T)*

Il TEN-T (*Trans-European Network Transports*) è stato lanciato dal Consiglio Europeo di Essen del 1994 e rientra nell'ambito del più vasto progetto TEN, attraverso il quale l'UE persegue lo sviluppo di reti trans-europee nei settori dei trasporti (TEN-T), dell'energia (TEN-E) e delle telecomunicazioni (eTEN). Le TEN-T nascono dalla necessità di creare un sistema di trasporti ed una rete

di infrastrutture plurimodali efficiente, tale da facilitare la circolazione delle merci e delle persone nonché di ridurre la perifericità di alcune zone dell'Unione particolarmente svantaggiate. Esse comprendono grandi progetti prioritari riguardanti il trasporto su strada e quello combinato, le vie navigabili e i porti marittimi nonché la rete europea dei treni a grande velocità. Rientrano in questa categoria anche i sistemi intelligenti di gestione dei trasporti, tra cui il «progetto Galileo²⁷» di posizionamento geografico via satellite.

Il progetto ha il proprio fondamento giuridico negli art. 154, 155 e 156 del Trattato UE ed è stato sviluppato sulla base di tre decisioni del Consiglio e del Parlamento europeo che ne definiscono le linee guida: la n. 1692/96/CE del 23 luglio 1996, la n. 1346/2001/CE del 22 maggio 2001 e la n. 884/2004/CE del 29 aprile 2004.

La prima costituisce un quadro generale di riferimento del progetto, delineando obiettivi, priorità e grandi linee d'azione della politica dell'Unione in tema di infrastrutture di trasporto. Tali orientamenti sono finalizzati ad attuare progetti di interesse comune, volti a garantire la coerenza, l'interconnessione e l'interoperabilità della rete trans-europea dei trasporti, nonché l'accesso a quest'ultima. Gli Stati membri sono considerati i soggetti principali responsabili per la realizzazione della rete da completarsi con il supporto finanziario dell'Unione solo nei casi specificati.

Accanto ad essa, la decisione n. 1346/2001/CE²⁸ apporta alcune

²⁷Si tratta del programma europeo di radionavigazione e di posizionamento via satellite lanciato dalla Commissione europea e sviluppato in collaborazione con l'Agenzia spaziale europea, il cui obiettivo è quello di fornire all'Unione Europea una tecnologia indipendente rispetto al GPS americano e al GLONASS russo.

²⁸Decisione n. 1346/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione n. 1692/96/CE relativamente ai porti marittimi, ai porti di navigazione interna

modifiche alle caratteristiche dei porti marittimi, quelli di navigazione interna ed ai terminali intermodali, nonché al progetto autostrada Lisbona-Valladolid. In particolare, per quanto riguarda i porti si è provveduto ad una loro classificazione in tre categorie:

- porti marittimi di importanza internazionale caratterizzati da un volume totale annuo di traffico merci maggiore di 1,5 milioni tonnellate oppure di 200 mila passeggeri annui;
- porti di importanza comunitaria caratterizzati da un volume totale annuale di traffico merci maggiore di 0,5 milioni di tonnellate oppure pari a 100 mila passeggeri;
- porti regionali, ovvero quegli scali che non soddisfano i criteri delle prime due categorie ma sono ubicati in regioni insulari, periferiche o ultraperiferiche e collegano via mare tali regioni tra loro e/o con le regioni centrali della Comunità.

Il limite temporale per terminare le opere di infrastruttura programmate è stato fissato al 2010. I lavori, tuttavia, hanno subito forti rallentamenti rispetto alla programmazione iniziale a causa di due fattori. Il primo, di natura finanziaria, è legato ai limiti di bilancio imposti dal Trattato di Maastricht: in tutti i paesi comunitari si è passati da un ammontare di investimenti in infrastrutture pari mediamente all'1,5% negli anni Ottanta all'1% medio degli anni Novanta. Il secondo, di carattere politico, è da ricondurre alla scarsa volontà dei paesi membri ad impegnarsi in progetti transfrontalieri, dando priorità ad iniziative di carattere nazionale.

Alla luce di questi problemi, nel 2003 la Commissione ha deciso di avviare una fase di revisione della politica delle reti trans-europee affidando al Gruppo di Alto Livello sulla Rete Transeuropea

ed ai terminali intermodali, nonché al progetto n. 8 dell'allegato III, in GUUE n. L 185 del 6.7.2001.

di Trasporti presieduto dal belga Karel Van Miert l'incarico di formulare nuove proposte in linea con il libro bianco sulla politica europea per i trasporti per il 2010 ed in grado di considerare sia le nuove sfide poste dall'allargamento che le tendenze di cambiamento osservate nei flussi di traffico internazionale.

La decisione n. 884/2004/CE del 29 aprile 2004, basata sulle considerazioni avanzate dal gruppo Van Miert, definisce la situazione attuale della politica TEN-T. I punti salienti della decisione riguardano non solo il termine temporale previsto per la realizzazione dei progetti, spostato dal 2010 al 2011, ma soprattutto la realizzazione della rete trans-europea delle autostrade del mare, un progetto sul quale l'Europa continua a puntare con decisione, e le sezioni transfrontaliere²⁹.

I vari progetti sono stati distinti in non prioritari e prioritari, questi ultimi detti anche di "interesse europeo" in quanto beneficeranno di un trattamento prioritario per quanto concerne le procedure finanziarie. Viene altresì prevista la figura del coordinatore europeo, designato dalla Commissione d'accordo con gli Stati membri e previa consultazione del Parlamento, al fine di facilitare l'attuazione di determinati progetti di interesse europeo³⁰.

L'UE ripone grande fiducia in questo programma, così come dimostrato dalle somme investite. Già nel 2009 la Commissione europea aveva infatti annunciato il finanziamento di 500 milioni di Euro per progetti da realizzare in Austria, Belgio, Germania, Spagna, Francia, Ungheria, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia e Regno

²⁹Decisione n. 884/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che modifica la decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete trans-europea dei trasporti, in GUUE L 167 del 30.4.2004.

³⁰U. R. P. L. (Unione Regionali Provincie Liguri), *Rete Transeuropea dei Trasporti*, Bruxelles, 2004.

Unito³¹. Recentemente ha invece reso noto un sostanzioso stanziamento di 170 milioni di euro, che dovrà aiutare gli Stati membri a raggiungere gli obiettivi prefissati per un sistema infrastrutturale efficace ed efficiente³².

§ 4. *La diffusione del container*

Il porto commerciale costituisce una importante categoria che si è evoluta nella seconda metà del XIX secolo grazie allo sviluppo della navigazione ed al contemporaneo incremento delle industrie e dei commerci che hanno trasformato gli scali da semplici approdi per le navi agli attuali sistemi complessi intorno ai quali si polarizzano gran parte delle attività economiche e commerciali di interi popoli.

Il traffico merci ha infatti assunto nel tempo una funzione ben più completa rispetto ai tempi in cui rappresentava un semplice trasferimento di oggetti da un luogo all'altro, divenendo parte integrante del processo produttivo e della sua economia. Le spinte più incisive in tal senso sono state date da fenomeni mondiali concomitanti di natura economica e industriale come il grande incremento degli scambi internazionali, lo sviluppo del commercio marittimo a livello globale, l'emergere di nuove potenze marittime mondiali e, sul piano prettamente tecnico, l'avvento dell'unitizzazione, ovvero del container³³.

Quest'ultima invenzione e la sua diffusione nel panorama dei

³¹Notizia tratta dal sito ufficiale della Commissione europea, http://ec.europa.eu/italia/attualita/primo_piano/trasporti_energia/21102009_finanziamenti_programmi_ten-t_it.htm

³²Notizia tratta dal sito di Parlamento24, http://www.europarlamento24.eu/ten-t-170-milioni-per-le-infrastrutture-europee/0,1254,72_ART_1326,00.html

³³L'intuizione del container risale al 1956 ad opera di Malcom McLean, imprenditore americano impegnato nel settore dei trasporti.

trasporti marittimi mondiali dell'ultimo cinquantennio ha rivoluzionato il trasporto delle merci convenzionali in tutti i suoi aspetti, dalla struttura delle navi alle infrastrutture portuali fino alle pratiche commerciali, consentendo il raggiungimento di enormi vantaggi da vari punti di vista. In primo luogo, essa ha ridotto drasticamente tempi e costi di trasporto sulle lunghe distanze. In secondo luogo ha creato la possibilità di caricare merci in un'unica soluzione riducendo il pericolo danneggiare carichi, migliorando le operazioni logistiche e velocizzando altresì le manovre di imbarco e sbarco.

La forte e rapida espansione del container è stata altresì in grado di dar vita ad un nuovo sistema di trasporto a “raggiera”, definito *hub & spoke*, caratterizzato dalla presenza di grandi navi portacontainer, dette navi madre, che vengono caricate di container provenienti da scali minori circostanti (detti porti regionali) attraverso l'apporto di piccole navi definite *feeder*. Una volta raggiunto il carico, il loro compito è quello di percorrere le principali rotte mondiali, attraccando esclusivamente in pochi grandi scali di destinazione strategicamente posizionati, detti porti di *transshipment* o *hubs*, dai quali le merci vengono a loro volta smistate verso aree geografiche in cui volume di traffico non giustificerebbe lo scalo diretto delle navi madri. Obiettivo principale di questo sistema è quello di raggiungere la minimizzazione dei costi e l'ottimizzazione degli itinerari attraverso il supporto del cosiddetto gigantismo navale.

Il traffico di container si misura in riferimento al numero di contenitori dalle dimensioni standard calcolate in TEU³⁴, mentre la

³⁴Si tratta della misura standard di volume per il trasporto dei container (acronimo di *Twenty-Foot Equivalent Unit*). Un container da 20 piedi (6.1 m) corrisponde ad 1 TEU.

competitività di un porto in questi settore dipende in particolare da quattro elementi.

Innanzitutto, è importante la posizione geografica. In particolar modo per i porti di *transshipment* la localizzazione ideale è quella che consente il suo raggiungimento con la minima deviazione delle rotte di base, l'estensione dei servizi ad un'ampia area di sbocco con efficaci ed economici servizi *feeder* ed il raggiungimento anche via terra di importanti bacini di mercato.

In secondo luogo, è indispensabile la presenza di adeguate dotazioni infrastrutturali. Nei porti ad ogni movimento di carico/scarico ne corrisponde un altro da nave o da mezzo terrestre³⁵. Pertanto, mentre i porti regionali necessitano di terminal specializzati e dotati di ampi piazzali dove sia possibile un agevole smistamento dei contenitori dalle navi ai mezzi terrestri e viceversa, i porti di *transshipment* devono disporre di banchine lunghe e di fondali più profondi, date le grandi dimensioni delle navi che vi scalano generalmente (*super post panamax*).

Particolarmente importanti sono altresì i collegamenti con gli *hinterland*: un porto regionale necessita infatti di un sistema logistico ben collegato, capace favorire la rapidità dei flussi. L'intermodalità, intesa come penetrazione diretta nel porto di strade e ferrovie, con la presenza inoltre di interporti ubicati

Generalmente la maggior parte dei container presenta lunghezze standard di 20 e di 40 piedi.

³⁵Tali fasi di movimentazione dei container sono oggi facilmente controllabili a distanza grazie ai notevoli progressi tecnologici avvenuti in questo settore. Sono stati infatti realizzati sistemi di elaborazione e trasmissione dati in grado di conoscere in tempo reale lo stato e la posizione dei container e di gestirne in modo ottimale il loro arrivo e la loro partenza, permettendo così a tutti gli operatori di avere sempre "sotto controllo" la merce. Esempi di complete gestioni automatizzate dei terminal, pure estese ad altre funzionalità portuali, sono presenti nei porti dell'estremo oriente come Honk Hong e Singapore ed in quelli dell'Europa Settentrionale come Rotterdam, Anversa ed Amburgo.

strategicamente, costituisce infatti una condizione imprescindibile per la scelta di uno scalo da parte di una compagnia di linea. Allo stesso modo per i porti di *transshipment* è vitale la presenza di articolati servizi *feeder*.

Infine sono parimenti importanti le caratteristiche di gestione dei terminal. In entrambe le tipologie portuali è oggi preferibile il terminal multicliente, ovvero una gestione diretta da più soggetti, che presenta pertanto una varietà di indirizzi strategici capaci di arricchire le opportunità di lavoro dello scalo marittimo e del territorio, oltre a garantire una maggiore disponibilità di itinerari³⁶.

Così come descritto nella Tabella 2, le cifre dell'Europa in questo settore si presentano minime di fronte alla vertiginosa crescita delle nuove potenze emergenti dell'Asia. Nel 2009, le prime posizioni erano ancora occupate da porti orientali, per la maggior parte cinesi, eccetto Singapore al primo posto e gli scali di Busan e Dubai, mentre l'unico porto europeo presente tra i primi dieci al mondo era rappresentato dall'olandese Rotterdam. È necessario scorrere fino alla quattordicesima e quindicesima posizione per trovare i porti di Anversa ed Amburgo nonché alla trentottesima per il primo porto italiano rappresentato dal calabrese Gioia Tauro.

La crescita di realtà portuali come Singapore, Honk Hong, Shanghai ecc., raggiunta soprattutto a partire dagli anni Novanta in poi, è strettamente correlata allo sviluppo economico dei loro paesi e rappresenta per l'Europa una sfida tanto interessante quanto difficile per i prossimi anni. Per il vecchio continente sarà fondamentale avviare nuove strategie e pianificazioni tanto economiche quanto industriali, affiancate da cambiamenti sul piano della *governance*,

³⁶A. COSTA, F. DALLARI, *Una chiave di lettura innovativa del ruolo dei porti: il caso di Gioia Tauro*, 2008.

cercando allo stesso di tempo di conseguire una maggiore omogeneità nel tessuto europeo. Si tratta, come si potrà vedere in seguito, di una linea politica già tentata dall'UE senza aver ottenuto fino a questo momento il consenso dei paesi membri.

Il traffico dei container è esponenzialmente cresciuto negli ultimi anni spingendo i più importanti operatori di terminal a perseguire una politica di “allargamento” nei maggiori porti e terminal europei in vista di precisi obiettivi di profitto, eliminazione dei potenziali concorrenti e raggiungimento di economie di scala nei porti in questione³⁷. L'obiettivo di controllare i terminal e l'intera catena di trasporto marittima e terrestre dei container ha portato determinati armatori a stipulare sinergiche collaborazioni con società di manutenzione già operative sul posto al fine di evitare i pericoli legati alla situazione monopolistica di tali società. Malgrado questa aspra concorrenza, il trasporto dei container resta poco concentrato. Sebbene esistano infatti gruppi che tendono ad accrescere sempre più il loro controllo, va anche detto che essi possiedono nel complesso porzioni relativamente piccole di mercato. Esempi concreti sono la danese A.P. Møller-Maersk, che nel 2005 ha acquisito la P&O Nedlloyd e la francese CMA-CGM, che nello stesso anno ha rilevato il gruppo Delmas, salendo al terzo posto tra gli operatori mondiali del trasporto container, ma che possiedono rispettivamente la prima meno del 20% e la seconda meno del 10% del mercato mondiale³⁸. Si tratta tuttavia di una situazione comunque temporanea, destinata a mutare ancora in virtù dei nuovi investimenti realizzati nella nuova generazione di navi portacontainer.

³⁷D. CAZZANIGA FRANCESCETTI, *I criteri di scelta dei porti internazionali e i porti italiani*, www.rdlog.it.

³⁸COUR DES COMPTES, *Les ports français face aux mutations du transport maritime: l'urgence de l'action*, 2006.

Un ulteriore aspetto di grande importanza riguarda la manutenzione dei terminal di container. Dagli anni Novanta si assiste all'emergere in Asia di gruppi di manutenzione internazionali specializzati in questo settore, il cui sviluppo e la cui originalità nelle tecniche di gestione sono state rese possibili dalla loro legislazione portuaria nazionale flessibile ed aperta agli investimenti privati, un modello che è stato progressivamente esportato negli altri paesi. Le strategie di crescita adottate da tali gruppi sono di diversa natura. Da una parte esse restano fondamentalmente basate sulla massiccia presenza di alcuni gruppi in zone ad alto potenziale di sviluppo, come l'Asia del Sud-Est, destinata a divenire una zona cruciale per i traffici mondiali, dall'altra su investimenti in aree portuali che già rappresentano un "valore sicuro". Le modalità più utilizzate per la gestione di nuovi terminal sono la scalata delle compagnie o partenariati con altri operatori. Così come per la gestione dei terminal, anche la manutenzione è caratterizzata da una tendenza sempre maggiore verso la concentrazione di grandi operatori mondiali attraverso acquisizioni, partenariati ed espansioni. Attualmente si assiste infatti ad un settore strutturato intorno a grandi operatori come Hutchinon Port Holding (HPH), Port of Singapore Authority (PSA), APM Terminals (gruppo APM Møller), Peninsular & Oriental Ports (P&O Ports) ed Eurogates, gruppi che cercano di assumere sempre più una posizione dominante all'interno di porti, per ottenere il controllo sia dei prezzi che delle tecnologie di manutenzione. Si tratta di un sistema divenuto negli ultimi anni un modello di riferimento altresì per i porti europei e verso il quale si tenderà in misura sempre maggiore.

Principali operatori del trasporto containers nel mondo (2006)			
(teu)			
<i>Compagnia</i>	<i>Paese</i>	<i>teu</i>	<i>%</i>
A.P. Møller-Maersk	Danimarca	1665272	18,20%
MSC	Svizzera-Italia	784248	8,60%
CMA-CGM Group	Francia	507954	5,60%
Evergreen Group	Taiwan	477911	5,20%
Hapag-Lloyd	Germania	412344	4,50%
China Shipping Containers Line	Cina	346493	3,80%
APL	Singapore-USA	331437	3,60%
Hanjin/Senator	Corea del Sud	328794	3,60%
Cosco Container Lines	Cina	322326	3,50%
NIK Line	Giappone	302213	3,30%

Fonte: BRS Alphaliner

Tabella 1: Principali operatori del trasporto container nel mondo (2006)

Primi 50 porti container del mondo 2009					
<i>Porto</i>	<i>Paese</i>	<i>teu</i>	<i>Porto</i>	<i>Paese</i>	<i>teu</i>
Singapore	Singapore	25866400	Tokyo	Giappone	3744906
Shanghai	Cina	25002000	Valencia	Spagna	3653890
Hong Kong	Cina	20983000	Ho Chi Minh City	Vietnam	3560000
Shenzhen	Cina	18250100	Salalah	Oman	3490000
Busan	Corea del Sud	11954861	Port Said	Egitto	3470000
Guangzhou	Cina	11190000	Manila	Philippines	3440000
Dubai	EAU	11124082	Colombo	Sri Lanka	3464297
Ningbo-Zhoushan	Cina	10502800	Felixstowe	UK	3100000
Qingdao	Cina	10260000	Jeddah	Arabia Saudita	3091312
Rotterdam	Olanda	9743290	Algeciras	Spagna	3042759
Tianjin	Cina	8700000	Lianyungang	Cina	3020800
Kaohsiung	Taiwan	8581273	Yokohama	Giappone	2800000
Port Klang	Malesia	7309744	Gioia Tauro	Italia	2800000
Anversa	Belgio	7309639	Khor Fakkan/Sharjah	EAU	2750285
Hamburg	Germania	7010000	Yingkou	Cina	2537000
Los Angeles	USA	6748994	Durban	Sud Africa	2395175
Port Tanjung Pelepas	Malesia	6000000	Savannah	USA	2356574
Long Beach	USA	5067597	Marsaxlokk	Malta	2330000
Xiamen	Cina	4680400	Zeebrugge	Belgio	2328198
Laem Chabang	Thailandia	4640000	Santos	Brazil	2252188
New York/New Jersey	USA	4561831	Le Havre	Francia	2200000
Dalian	Cina	4552000	Vancouver BC	Canada	2152462
Bremen/Bremerhaven	Germania	4535842	Oakland	USA	2051442
Jawaharlal Nehru Port	India	3860000	Melbourne	Australia	2044000
Tanjung Priok	Indonesia	3800000	Nagoya	Giappone	2050000

Fonte: Lloyd'List

Tabella 2: Primi 50 porti container del mondo (2009)

§ 5. *La sfida tra Mediterraneo e Northern Range*

Nell'ultimo cinquantennio il Mediterraneo ha perso il ruolo di attore primario che per molti secoli aveva ricoperto nello sviluppo dei traffici tra le varie popolazioni. La stessa conformazione geografica del *Mare Nostrum* è stata un elemento penalizzante per i suoi scali rispetto ai sistemi portuali del *Northern Range* i quali, grazie alla loro posizione geografica, alle caratteristiche morfologiche nonché all'evoluzione dei loro sistemi di collegamento, hanno progressivamente spostato il baricentro d'azione verso le sponde dell'Oceano Atlantico relegando quelle mediterranee in secondo piano nel panorama mondiale. Tuttavia, i porti del *Southern Range* hanno avuto negli ultimi anni sviluppi significativi che hanno portato tale zona a riconquistare una posizione centrale non solo nei rapporti con le coste orientali degli USA, ma anche con il mercato ritenuto attualmente il più importante del mondo, quello asiatico, che rappresenta oggi un polo di grande attrazione per il vecchio continente sia per la rapidità della sua espansione che per l'importanza dei suoi porti e la vastità delle compagnie armatoriali ivi presenti. Il Mediterraneo ne costituisce un riferimento geografico naturale che potrebbe oggi essere utilizzato in modo migliore grazie a due elementi fondamentali. In primo luogo, lo sfruttamento del Canale di Suez: una via naturale di accesso capace di alterare enormemente i tragitti scelti delle compagnie armatoriali; in secondo luogo, la progettazione simultanea di servizi di linea che consentano di ottimizzare il vantaggio geografico del Canale rispetto ai porti del Nord per risparmiare un buon numero di giorni di navigazione.

I recenti progressi degli scali mediterranei sono in larga parta

riconducibili agli sviluppi delle normative nazionali in tema di gestione portuale, così come avvenuto in Francia, Spagna e Italia. Quest'ultima, in particolare, con la legge 84/1994 ha introdotto nella gestione dei terminal principi di "concorrenza" e "competitività" precedentemente estranei al suo sistema a causa della forte dipendenza dai trasferimenti pubblici e della carenza di imprese in grado di competere su un mercato liberalizzato³⁹. In tal modo, «*la situazione che vedeva i terminal gestiti in modo inefficiente da organismi pubblici dove l'organizzazione era ad appannaggio di una funzione "sociale"*⁴⁰ della portualità è stata smentita⁴¹». È pertanto prevedibile che l'accesso degli operatori privati possa incidere positivamente sulla produttività, attivando un circuito di competizione interportuale di cui si avvantaggerà l'intero sistema mondiale.

Per altra parte, è importante menzionare l'impegno profuso dall'Europa nella creazione di una zona euro-mediterranea, volta non solo a costruire un'area di stabilità, ma altresì a favorire la crescita degli scambi commerciali tra i paesi dell'area. Tale processo, che sembrava abbandonato con l'allargamento europeo verso Est, è stato invece rilanciato in vertici di grande spessore internazionale come la Conferenza di Barcellona del 1995 ed il Processo di Agadir del 2001,

³⁹L. SIVIERO, *Nuova centralità del Mezzogiorno nei traffici mediterranei e localizzazione di strutture logistiche in ambito portuale*, in «I fondamenti concettuali della logistica economica», Milano, 2003.

⁴⁰Storicamente, il porto era una infrastruttura in cui l'obiettivo principale era l'occupazione di personale mentre l'efficienza veniva sacrificata nel tentativo di contrastare il potere contrattuale degli operatori. Questi, infatti, mediante il blocco delle operazioni di movimentazione, potevano esercitare sugli armatori una fondamentale pressione strategica, spingendo questi ultimi a trovare terminali dove l'affidabilità delle operazioni fosse assicurata.

⁴¹Cit. M. COCIANCICH, *Rapporti portuali tra il Mare del Nord ed il Mediterraneo. Vantaggi competitivi dei porti del Mediterraneo sugli scali del Northern Range*, in «Le metafore del Mediterraneo. Atti del convegno 13-14 dicembre 2002» (a cura di) M. P. PAINI, M. SCAINI, Trieste, 2006.

che hanno gettato le premesse per la realizzazione di una zona di libero scambio euro-mediterranea per il 2010. Questi Consigli sono stati affiancati nel tempo da altri accordi bilaterali e multilaterali finalizzati allo sviluppo economico dell'area, l'ultimo dei quali ha dato vita nel 2008 all'UpM, un'organizzazione che ha individuato tra i suoi sei progetti prioritari la realizzazione delle autostrade del mare⁴². In tali iniziative i porti rivestono un ruolo di primo piano in quanto rappresentano i punti nodali fondamentali della rete di scambi mediterranea, dalla cui efficacia dipenderà essenzialmente la fluidità dei traffici tra le due rive⁴³. Parallelamente, sul piano delle infrastrutture il livello del *Southern Range* potrebbe altresì migliorare grazie all'apporto dei programmi comunitari TEN, in forza dei quali l'intera area avrebbe l'opportunità di beneficiare degli strumenti necessari per un confronto con i porti del Nord⁴⁴. Già oggi si assiste ad un rinnovamento infrastrutturale che ha permesso una

⁴²Cfr. R. ALIBONI, *L'Unione per il Mediterraneo. Le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, Roma, 2009.

⁴³B. BEAUCHET, C. REYNAUD, *Transports en Méditerranée dix ans après Barcelone: nouveaux enjeux et politiques*, in «Transports» n. 430, Parigi, 2005.

⁴⁴Il livello di "attrattiva" di un porto è misurabile solo attraverso l'analisi di un insieme di variabili. Uno degli elementi fondamentali per un terminal portuale è costituito dalla cosiddetta "gravitazione portuale", ovvero dal grado di attrazione che uno scalo esercita nei confronti dei mercati commerciali di riferimento, sia nazionali che internazionali, una variabile che risulta sempre più indipendente da fattori quali il tempo di percorrenza, l'affidabilità del servizio e la sua regolarità piuttosto che dalle distanze geografiche. Esistono due configurazioni utilizzabili per delineare la gravitazione portuale: il *seaborne-side*, nel caso in cui si tenga conto dei giorni di navigazione e della frequenza di collegamento diretto o indiretto con altre località oltremare; il *landborne-side*, qualora si considerino i tempi e le frequenze per il raggiungimento di zone geografiche interne. Le maggiori carenze per i porti italiani sono riscontrabili nell'ambito del *landborne-side*, soprattutto a causa dell'inadeguatezza dei punti di interscambio modale e della rete infrastrutturale italiana, due elementi di importanza vitale nella prospettiva di costruire catene logistiche moderne ed all'avanguardia. Grazie ad essi gli scali del *Northern-Range* riescono ad ottenere un livello di penetrazione sui mercati interni oltremodo più alto rispetto a ai porti italiani. Si prevede tuttavia che in futuro le lacune descritte saranno colmate grazie all'implementazione dei Corridoi trans-europei, i quali, grazie ad una migliore gestione del traffico anche con paesi non appartenenti all'UE che costituiscono bacini di grande interesse per l'economia europea, garantiranno un'efficacia di penetrazione maggiore nei naturali mercati di sbocco per le merci sbarcate nei porti del Mediterraneo. Cfr. M. COCIANCICH, *Rapporti portuali*, cit.

vera e propria esplosione del traffico containerizzato in tutta la zona, compresa la parte meno sviluppata. Il Mediterraneo è infatti da considerare un sistema *Hub & Spoke* a tutti gli effetti, incentrato sulla forza di determinati *hubs* come Algeciras, considerato il più grande scalo dell'Europa meridionale per la movimentazione dei container, Gioia Tauro, Taranto, Marsxlokk e Damietta, che costituiscono i gangli attraverso i quali la quasi totalità degli altri porti è collegata alle più importanti regioni mondiali, senza tuttavia trascurare la grande importanza rivestita da Malta, divenuta un *hub* particolarmente competitivo grazie alla strategica posizione geografica che la caratterizza, all'efficienza ed agli spazi per la movimentazione dei container.

Il Mediterraneo possiede dunque i mezzi necessari per tramutare speranze e proiezioni in un concreto sviluppo portuale dell'area ed effettuare il sorpasso sul *Northern Range*, attuale traino e punto di forza nei collegamenti marittimi mondiali dell'Europa.

Tuttavia, le stesse infrastrutture, pur vivendo un momento di particolare crescita, suscitano ancora molte perplessità in gran parte degli studiosi⁴⁵. Questi ultimi infatti evidenziano il forte dislivello esistente tra il progresso tecnologico dei più grandi porti della zona nord-occidentale ed il livello inferiore dei restanti scali europei nonché di quelli della sponda Sud, adatti ad accogliere solamente traffici di minore entità e quelli *feeder*.

Accanto ad esse, un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dai traffici, i quali mostrano una forte disparità tra la parte nord-ovest, caratterizzata da elevate quantità movimentate e da una grande varietà di tipologie merceologiche e la riva sud,

⁴⁵C. PASCETTA, *I trasporti marittimi tra squilibri strutturali e funzionali*, in «Il Mediterraneo. Geografia della complessità» (a cura di) M. FUSCHI, Milano, 2008.

contraddistinta non solo da quantità inferiori bensì anche dalla specializzazione solo in alcune tipologie di traffici, come quello degli idrocarburi. Per quanto riguarda il traffico container, gli squilibri tra le due rive sono ancora più marcati: i porti che movimentano il maggior numero di TEU sono tutti localizzati sul continente europeo, mentre i porti mediterranei non europei, che registrano un traffico comparabile, sono solo quelli del *trashipment* localizzati lungo la rotta ottimale tra lo stretto di Gibilterra e il canale di Suez; tutti gli altri presentano valori al di sotto.

La situazione si presenta diametralmente opposta nel cosiddetto *Northern Range*, ovvero l'area che va dal porto di Le Havre a quello di Amburgo, dove scali come Rotterdam, Anversa, Amburgo e Brema continuano a mantenere il primato in Europa non solo nei rapporti con il continente americano, ma anche con i porti orientali, beneficiando di una netta preferenza da parte degli armatori asiatici. Questo vantaggio è legato soprattutto all'efficienza delle reti intermodali (non solo stradali) realizzate in questi paesi, ampiamente capaci sia di compensare i vantaggi derivanti dai minori tempi di percorrenza tra Mediterraneo e paesi asiatici sia di prevenire le esternalità negative causate dallo sviluppo del traffico dei container, come per esempio la congestione del traffico, problematica che rischia di divenire centrale per i porti mediterranei⁴⁶. La disponibilità

⁴⁶La congestione del traffico è stata adeguatamente affrontata anche dalla Commissione europea nel suo Libro Bianco dei trasporti. Le soluzioni prospettate riguardano principalmente la realizzazione di "Autostrade del mare" e di "Autostrade viaggianti", che presentano il vantaggio di spostare il traffico dalla strada alla nave ed ai binari, minimizzando le ripercussioni negative dell'aumento del traffico, dell'inquinamento e degli incidenti stradali. Le autostrade del mare (AdM) in particolare rappresentano un progetto ambizioso e di prospettiva dell'Unione Europea, finalizzato ad indirizzare gran parte del traffico merci verso il trasporto marittimo a corto raggio mediante l'utilizzo di navi Ro-Ro, come metodo alternativo alla ordinaria viabilità stradale. Esso prevede la realizzazione sia di una rete di collegamenti marittimi transnazionali che di infrastrutture portuali ad hoc idonee a supportare lo sviluppo di un servizio di trasporto intermodale marittimo di grandi dimensioni. L'UE ha stabilito quattro linee macro-

di maggiori servizi logistici, la creazione di treni blocco che alimentano l'*hinterland* e la facile navigabilità dei fiumi tedeschi ed olandesi che collegano le zone portuali con il retroterra del paese, insieme alla competitività delle strutture costituiscono il punto di forza dei sistemi portuali atlantici, attraverso i quali passa un terzo dei traffici provenienti dall'estremo Oriente e diretti verso l'Italia⁴⁷. Un esempio tangibile è rappresentato dallo scalo di Rotterdam, il quale, a differenza dei principali porti del bacino mediterraneo che, come già detto, effettuano principalmente scali di *transshipment*, offre invece un servizio di collegamento diretto all'*hinterland* europeo, basato su un robusto sistema di trasporti integrati, in primis col sistema ferroviario⁴⁸. Inoltre, i porti Nord Europa possiedono strutture all'avanguardia con capacità di pescaggio tali da accogliere navi portacontainer di ultima generazione⁴⁹, assenti invece nella maggior parte dei porti mediterranei. Tale inadeguatezza costringerebbe gli scali del *Mare Nostrum* a collocare i terminal in zone più adatte a confrontarsi con il gigantismo navale sorto negli ultimi anni.

direttici: l'Autostrada del Mar del Baltico (asse Nord-Est), che collega i Paesi del Mar Baltico con quelli dell'Europa centrale e occidentale, l'Autostrada del mare dell'Europa occidentale (asse Nord-Ovest), che connette il Portogallo e la Spagna, attraverso l'arco atlantico, con i porti francesi settentrionali fino al Mare d'Irlanda e al Mare del Nord; l'Autostrada del mare dell'Europa sud-occidentale (Asse Sud-Ovest, cosiddetto Mediterraneo occidentale), che collega Spagna, Francia, Italia e Malta; l'Autostrada del mare dell'Europa sud-orientale (Asse Sud-Est, cosiddetto Mediterraneo orientale), che abbraccia l'area adriatica e ionica fino a Cipro e alla Turchia. S. CAMERANO, M. E. PERRETTI, L. TORCHIO, *Bridge over trouble water. "Il settore marittimo oltre la crisi"*, Roma, 2009.

⁴⁷M. GARDINA, *Sviluppo dell'intermodalità nel bacino del Mediterraneo. Una valutazione critica dei risultati ottenuti*, in «Le metafore del Mediterraneo» cit., pp.76-87.

⁴⁸UNIONCAMERE, *Audizione dell'Unioncamere. Indagine conoscitiva sull'assetto del settore portuale*, Roma, 2004.

⁴⁹Le navi portacontainer di ultima generazione necessitano di fondali di una profondità minima di 16 mt. Attualmente esistono navi cosiddette "macro" capaci di trasportare carichi fino a 8-10.000 TEU, mentre sono in fase di progettazione modelli che arriveranno a contenere fino a 18.000 TEU.

Tutto ciò si tramuta inevitabilmente in una chiara superiorità commerciale del *Northern Range* rispetto agli scali del Mediterraneo. Confrontando i volumi di traffico merci che caratterizzano le due aree risulta ancora evidente la differenza in termini di volumi di traffico navale commerciale movimentato a favore del Nord: i sette principali porti dell'area del Mediterraneo – ove sono presenti i nostri porti di Gioia Tauro, Genova e La Spezia – hanno infatti movimentato nel 2003 13.528 TEU, mentre i primi tre porti del Nord Europa (Rotterdam, Amburgo ed Anversa) fanno registrare da soli valori superiori di circa il 50% (18.683 TEU).

I dati descritti evidenziano la diversa percezione della “destinazione d'uso” tra i porti del *Northern Range* e quelli del Mediterraneo: i primi sono vere e proprie porte di accesso al mercato interno europeo per le merci provenienti da altri paesi, i secondi sono visti come semplici scali di passaggio. Si tratta di una categorizzazione che, pur non pervenendo ad un giudizio di valore sul porto, lascia tuttavia intravedere quale dei due sia in grado di rappresentare un motore più forte per l'economia europea. Da tali considerazioni emergono chiaramente due aspetti su cui si deve basare un'analisi ed una politica di sviluppo del settore portuale del Mediterraneo: da un lato il recupero di posizioni competitive, basato sull'apertura di nuove linee, piuttosto che sull'acquisizione di quote di trasporto, dall'altro la trasformazione delle direttrici e delle strutture esistenti da luoghi per il solo scalo (delle merci) a linee di trasferimento per il trasporto multimodale integrato⁵⁰.

⁵⁰UNIONCAMERE, *Audizione dell'Unioncamere*, cit.

§ 6. *Una legislazione portuaria europea?*

Di fronte alle peculiarità ed alle grandi differenze presenti tra i vari paesi in materia portuaria, l'Unione Europea ha più volte tentato di fornire una normativa comune, senza tuttavia riuscire mai a pervenire ad una esaustiva armonizzazione del settore.

L'idea di emanare una direttiva è stata formalizzata per la prima volta nel 1997 con la pubblicazione da parte della Commissione del Libro verde relativo ai porti ed alle infrastrutture marittime. Nel considerare i servizi portuari come parte integrante del sistema di trasporto marittimo, la Commissione riteneva che le regole del Trattato⁵¹ andassero applicate in modo più sistematico per incoraggiare la modernizzazione del settore di fronte alla competizione mondiale, rimettendo pertanto in discussione l'organizzazione monopolistica delle attività portuarie di pilotaggio, ormeggio e manutenzione, ma la proposta non ebbe esito positivo. Negli anni a seguire la Commissione ha insistito più volte sul progetto di fornire alla portualità europea una certa omogeneità in senso liberale proponendo ulteriori disegni di legge. Tuttavia, l'*iter* che ha caratterizzato i vari tentativi di adozione di un provvedimento è stato fortemente tormentato ed ancora oggi sembra non aver avuto una definitiva conclusione. Conseguenza diretta di tale fallimento è l'attuale disomogeneità delle singole normative nazionali alle quali corrispondono forti differenze tra gli attuali regimi proprietari da una parte e gli assetti gestionali dell'Unione Europea dall'altra (sebbene si registri la progressiva affermazione di modelli unitari) e che dipendono in larga parte da motivazioni storiche, geografiche

⁵¹Principalmente, l'art. 49 CE sulla libera prestazione dei servizi, gli art. 81 CE e 82 CE in materia di concorrenza e l'art. 86 CE relativo alla disciplina giuridica delle imprese pubbliche o titolari diritti esclusivi o speciali.

economiche e sociali⁵². Il quadro che emerge dalle proposte legislative della Commissione è difatti parso come deficitario dal punto di vista della corretta valutazione dell'attuale situazione giuridica, economica e sociale dei porti europei nonché eccessivamente improntato ad una visione astratta ed ideologica del settore.

Precisamente, le più grandi carenze sono state individuate in due punti ben precisi: la parificazione di tutti i servizi svolti in ambito portuale, erroneamente considerati dal legislatore come attività commerciali *tout court* e la volontà di garantire l'accesso al mercato dei servizi portuali a tutti gli operatori potenzialmente interessati, nel tentativo di imporre un intervento dirigista da parte delle istituzioni europee in contrasto con il principio di sussidiarietà ex art. 5 CE. In particolare quest'ultimo obiettivo è risultato non essere prioritario nell'attuale contesto della portualità europea per due ragioni fondamentali. In primo luogo, non appare comprovata l'esistenza di alcuna barriera al libero utilizzo delle infrastrutture portuali comunitarie da parte dei vettori marittimi. Nei casi sporadici

⁵²La Commissione ha adottato nel 2001 una proposta di direttiva, con l'obiettivo di aprire tali attività alla concorrenza nei porti più importanti dell'UE, eccetto quelli la cui attività era essenzialmente stagionale. Questa proposta è stata per tre anni oggetto di una procedura di codecisione tra il Consiglio ed il Parlamento. Quest'ultimo, senza opporsi in blocco all'iniziativa, chiedeva di predisporre norme di sicurezza in questo settore, dando vita ad un contrasto tra le due istituzioni. Nel settembre 2003 venne trovato un compromesso tra il Consiglio ed una delegazione del Parlamento nel quadro della procedura di conciliazione, ma due mesi più tardi questo venne rigettato dal Parlamento in seduta plenaria. Nell'ottobre 2004, una nuova proposta della Commissione sull'accesso al mercato dei servizi portuali riprese sostanzialmente il compromesso del comitato di conciliazione ottenuto sul testo precedente, ma introducendo soluzioni alternative ai vecchi punti di contrasto. Tuttavia, nel gennaio 2006 il Parlamento rigettò per la seconda volta la proposta della Commissione, questa volta in prima lettura, portando la Commissione a ritirare il progetto. A seguito di tali eventi, l'istituzione espresse l'intenzione di ritirare definitivamente il progetto di direttiva, precisando in quella circostanza che in materia portuale si sarebbe privilegiato l'utilizzo di strumenti di cosiddetto *soft law*, soluzione che apparve più che idonea alla luce delle peculiarità del settore portuale che avevano pesantemente condizionato il percorso del progetto di direttiva della Commissione. Cfr. F. DECOSTER, F. VERSINI, *UE: la politique des transports*, cit.

in cui tale situazione si è verificata, da una parte sussisteva la coincidenza tra soggetto proprietario e/o gestore dell'infrastruttura e vettore marittimo (il quale risultava peraltro essere direttamente o indirettamente concorrente della compagnia di navigazione a cui l'accesso veniva negato), dall'altra la distorsione concorrenziale veniva arrestata dalla diretta applicazione delle norme antitrust comunitarie. In secondo luogo, tale obiettivo presuppone l'esistenza di un unico modello organizzativo che implica 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"⁵³ rispetto all'erogazione di determinati servizi portuali, segnatamente quelli di interesse economico generale, nei quali resta fondamentale l'attività di regolazione degli Stati membri.

Pur di fronte alle grandi difficoltà nel regolare in maniera completa il settore portuale, persiste tuttavia l'auspicio di veder presto l'Unione Europea varare una legislazione capace di uniformare alcuni aspetti del settore e di pervenire ad un modello unitario. Un primo risultato utile sarebbe sicuramente rappresentato dall'affermazione di un principio di obbligatoria separazione tra amministrazione del porto e svolgimento delle attività economiche, principio che, seppur progressivamente adottato dai più importanti sistemi europei, risulta allo stato attuale perlopiù assente e causa di forti distorsioni nell'accesso alle infrastrutture portuali da parte delle imprese interessate. Un secondo risultato atteso riguarda la regolamentazione dei non chiari rapporti esistenti tra Stati, Autorità

⁵³Cfr. E. MUSSO, *La regolazione del settore portuale*, in AA.VV., «La portualità del 2000», Taranto, 2003, pp. 193-213. L'autore spinge a favore di una maggiore presenza del soggetto pubblico nell'amministrazione dei servizi portuali, attraverso il finanziamento, il controllo o la gestione diretta, per mettere fine ai *market failures* registrati nel settore.

portuali e/o municipalità da una parte e concessionari delle infrastrutture portuali e/o terminalisti dall'altra. Il basso livello di trasparenza a livello europeo esistente tra questi enti genera potenziali distorsioni della concorrenza, aumentando il rischio di erogazione di illeciti aiuti di stato nelle singole realtà portuali europee. Infine, sarebbe altresì auspicabile l'introduzione di misure mirate a tutelare la contendibilità delle aree portuali, in particolare attraverso l'utilizzo di procedure concorsuali ad evidenza pubblica per l'assegnazione esclusiva di infrastrutture portuali ed alla imposizione di termini ragionevoli di durata delle relative concessioni.

§ 7. *I regimi proprietari e di gestione dei porti europei*

Inerentemente al regime giuridico relativo alla proprietà delle infrastrutture portuali, l'Unione Europea «*lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri*» (principio di neutralità, art. 295 CE). Il diritto comunitario resta pertanto completamente indifferente in materia, dando apertamente la possibilità di avere nei vari paesi sia porti pubblici (modello dei paesi latini), appartenenti allo Stato o agli enti locali, che porti di proprietà privata (modello inglese).

Sulla base della variabile presenza dello Stato, i sistemi portuali vengono generalmente classificati in quattro modelli fondamentali:

- *Public Service Ports*: i porti hanno carattere eminentemente pubblico. Lo Stato o l'ente locale è proprietario delle infrastrutture e gestisce direttamente anche le attività commerciali, provvedendo in particolare all'erogazione dei servizi portuali. A livello globale, il

numero di porti con queste caratteristiche risulta in diminuzione a favore della tipologia al punto successivo⁵⁴.

- *Tool Ports*: le Autorità portuali possiedono e sviluppano le infrastrutture portuali e il loro personale presta alcuni servizi portuali utilizzando gli impianti di proprietà (gru, attrezzature per la manipolazione della merce ecc.). Imprese private effettuano le attività di movimentazione delle merci sulle navi e sulle banchine.
- *Landlord Ports*: si caratterizzano per un orientamento misto pubblico/privato. Le Autorità portuali si occupano di regolamentazione e sono proprietarie degli spazi portuali e delle infrastrutture che vengono affidate in concessione a compagnie private. I servizi portuali sono effettuati da imprese private. È il modello più diffuso tra i porti di media e di maggiore dimensione e viene altresì utilizzato da scali come Rotterdam, Anversa e New York.
- *Fully Privatized Ports*: le esperienze più diffuse si trovano in Inghilterra⁵⁵ e in Nuova Zelanda. Il modello presuppone che lo Stato dismetta il proprio coinvolgimento nel settore, lasciando sia la proprietà degli *assets*⁵⁶ che la produzione di servizi in capo a soggetti

⁵⁴In tali scali si procede solitamente a costituire soggetti imprenditoriali distinti, con forma giuridica privatistica ed autonoma contabilità. Si tratta del fenomeno comunemente denominato con il termine inglese “*corporatisation*”, contrapposto a quello della cosiddetta “*commercialisation*”. Quest’ultima fattispecie si verifica quando il soggetto pubblico, proprietario e gestore dell’infrastruttura portuale, al fine di orientarsi in maniera più efficiente verso il mercato, procede ad una riforma dei processi decisionali, dei meccanismi di selezione e di formazione del *menagement*, ristrutturazione ed ottimizza i propri obiettivi economici ed il proprio sistema di controlli, senza tuttavia costituire una società di capitali ad hoc. In merito all’argomento si cfr. E. MUSSO, *La regolazione del settore portuale*, cit. pag. 206.

⁵⁵In questo caso la privatizzazione intervenuta sulla maggior parte dei porti commerciali del paese ha avuto l’effetto di assimilare questi ultimi alle imprese. Essi sono pertanto tenuti a rendere conto agli azionisti ed a produrre profitti, parzialmente reinvestibili. Si tratta di un orientamento molto forte sostenuto dai poteri pubblici, i quali intendono estenderne lo spirito anche alle altre categorie portuali, al punto che tra il 1992 ed il 1997 altri sette porti sono stati privatizzati.

⁵⁶Si intende per *asset* qualunque bene valutabile in termini economici: crediti,

privati. Il terminalista acquista pertanto l'area portuale su cui intende impiantare la propria attività direttamente dal proprietario privato (o eccezionalmente pubblico laddove si trattasse di particolari terreni da riconvertire in zona portuale) della stessa. La pianificazione economica e territoriale dell'area risulta dunque di specifica competenza dell'impresa privata, la quale dovrà solo rispettare la pianificazione territoriale generale. In alcuni casi (UK) non viene esercitata neppure la funzione di regolamentazione che viene lasciata agli attori del comparto (autoregolamentazione)⁵⁷.

La tipologia maggiormente presente in Europa è il *Landlord Port*. Esso contraddistingue i grandi scali del Nord Europa e, dopo le riforme spagnola, italiana e francese, si sta lentamente estendendo anche a quelli mediterranei, con la rilevante differenza che, mentre nei sistemi dell'Europa meridionale le aree portuali sono di proprietà demaniale e la loro gestione è affidata ad appositi enti pubblici, nel *Northern Range* i porti più importanti sono di proprietà degli enti territoriali locali (Land o Municipalità)⁵⁸, così come avviene per esempio nei casi di Rotterdam ed Anversa. Nel primo esempio, il consiglio municipale è proprietario del suolo, ed in quanto tale pianifica l'espansione del porto e decide in merito alle concessioni dei siti portuari ed industriali, dirigendo pertanto non solo l'amministrazione del territorio ma anche il suo sviluppo industriale. Nel secondo, è presente un'organizzazione portuaria molto simile. Il comune, in qualità di proprietario del porto, ne affida la gestione ad un direttore nominato dal consiglio municipale e soggetto al

partecipazioni, immobili, macchinari, marchi, brevetti, ecc.

⁵⁷La classificazione è stata tratta da E. BERETTA, A. DALLE VACCHE, A. MIGLIARDI, *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo*, in «Questioni di economia e finanza» n. 39, febbraio 2009. Rivista online disponibile sul sito www.bancaditalia.it.

⁵⁸UNIONCAMERE, *Audizione dell'Unioncamere*, cit.

controllo di un assessore incaricato dal porto stesso. Allo stesso modo, la gestione dei servizi è assegnata ad una sorta di *governance* comunale dotata di autonomia di budget, ma con una significativa partecipazione anche delle imprese private, alle quali viene affidata gran parte delle operazioni commerciali e portuali dal Comune stesso⁵⁹.

L'ordinamento portuale italiano, come si potrà meglio vedere nel seguito della trattazione, ha adottato con la legge di riforma n. 94 del 28 gennaio 1984 tale modello. Le autorità portuali 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 o di autorizzazioni.

Attualmente gran parte della dottrina mette in discussione la competitività degli scali europei, allarmata soprattutto dal rapporto del 2006 della *Cour des Comptes* francese, la quale ha sostenuto che i sistemi portuali prettamente pubblicistici tendono a perdere significative quote di mercato. Tale critica trova certamente i suoi limiti in alcuni esempi di gestione portuale pubblica rivelatisi validi ed efficienti, come per esempio il porto di Singapore, scalo gestito interamente dallo Stato. Tuttavia è da ricordare che il successo di un'impresa portuale può dipendere, non tanto dal suo assetto proprietario, quanto da 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. Di fronte a tale considerazione sembra ancora più agevole accettare l'idea che la gestione privatistica, attraverso la sua propensione all'innovazione ed alla flessibilità e grazie alla sua

⁵⁹P. BAUCHET, *Les transports de l'Europe*, cit.

capacità di adeguarsi velocemente alle richieste del mercato, possa essere la più adatta ad alzare il livello di competitività dei porti. A supportare questo orientamento intervengono altresì le grandi riforme attuate nei sistemi europei come la Spagna, l'Italia e, in ultimo, la riforma francese del 2008, indirizzate sempre più verso modelli misti. Inoltre, è da menzionare che i porti pubblici hanno sempre proteso verso una gestione prettamente politica della struttura, orientata verso principi di equa distribuzione che hanno ostacolato il raggiungimento di soddisfacenti livelli di produttività e di innovazione. Contrariamente, i porti privati hanno praticato gestioni tecnocratiche che, attraverso gli obiettivi di efficienza ed efficacia della produzione, hanno lanciato i loro scali verso concreti risultati di redditività e di sviluppo.

Un ulteriore aspetto importante da precisare nell'ambito della classificazione portuale riguarda il ruolo dell'Autorità portuale. In particolare, è interessante rilevare come dai tentativi dell'UE di armonizzare le legislazioni portuali dei vari paesi sia emerso un modello, dai contorni ancora non ben definiti, di *Port Authority*. Nella proposta di direttiva del 2004 infatti la Commissione europea definisce l'Autorità portuale 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 controllare e coordinare le attività degli operatori presenti nel porto o nel sistema portuale considerato*». Si configura pertanto un ente "neutrale", la cui funzione primaria concerne la gestione delle infrastrutture portuali, il rilascio di autorizzazioni e concessioni, affiancata in determinati casi dall'erogazione diretta di servizi portuali: un modello che sembra per lunghi tratti ispirato alla riforma portuale italiana del 1994.

Modelli di gestione dei porti				
CARATTERISTICA	<i>Service</i>	<i>Landlord</i>	<i>Tool</i>	<i>Fully Privatized</i>
Amministrazione porto	Pubblica	Pubblica	Pubblica	Privata
Infrastrutture	Pubbliche	Pubbliche	Pubbliche	Private
Impianti, costruzioni	Pubblici	Pubblici	Privati	Privati
Fornitura lavoro	Pubblica	Privata	Privata	Privata
Altri servizi	Preval. Pubblici	Misti	Misti	Preval. Privati

Fonti: World Bank 2004, Brooks M. R. (2004)

Tabella 3: Modelli di gestione dei porti

§ 8. *Il finanziamento dei porti in Europa*

8.1) *Le principali voci di entrata*

Le risorse finanziarie dei porti europei sono costituite da due elementi: entrate correnti e finanziamenti pubblici, ovvero entrate in conto capitale.

Le prime si compongono fondamentalmente di canoni demaniali, proventi derivanti dal rilascio di autorizzazioni e concessioni per l'espletamento di operazioni e servizi portuali, introiti di vario genere, ma soprattutto dalla riscossione di tasse e diritti marittimi.

L'incidenza dei diritti portuali è naturalmente variabile a seconda dei vari porti. Negli scali spagnoli di Barcellona e Valencia, per esempio, essi rappresentano circa il 36-37 % delle entrate correnti. Una percentuale che diventa ancora maggiore nel porto di Marsiglia, mentre in quello belga di Rotterdam arriva a raggiungere il 51 %. Sotto questo aspetto, il sistema italiano rappresenta un'eccezione, in quanto i suoi diritti portuali costituiscono in media il 25 % delle entrate correnti totali, a dispetto del 44 % della media

europea. A differenza delle altre realtà portuali europee, infatti le entrate più cospicue per le Autorità portuali italiane sono costituite da proventi derivanti da canoni demaniali, che rappresentano fino al 51 % delle entrate correnti dei porti liguri.

Altrettanto importanti per la realizzazione di infrastrutture ed il potenziamento degli scali marittimi sono i ricavi della gestione operativa, i finanziamenti pubblici e le somme ottenute mediante il ricorso al capitale di debito (contratti di mutuo ed altri debiti finanziari). Tali risorse hanno un'incidenza variabile nei vari scali d'Europa, ed un'analisi della loro presenza nelle varie realtà portuali europee permette di valutare la capacità di un porto all'autofinanziamento o la dipendenza da denaro pubblico. In Italia per esempio si riscontra una esigua capacità ad autofinanziarsi dovuta specialmente a due fattori: in primo luogo, il fatto che nei porti italiani le risorse per l'investimento sono sovente destinate a contributi pubblici in conto capitale, ovvero spese completamente estranee alla gestione portuale. In secondo luogo, come già è stato evidenziato, a differenza di altre realtà europee gli scali italiani registrano cifre basse dalla gestione corrente.

8.2) *Il finanziamento pubblico*

Per quanto riguarda i finanziamenti pubblici, i paesi europei devono attenersi alla legislazione comunitaria inerente agli aiuti di Stato. In materia, la Commissione ha adottato il principio della "selettività" (art. 87.1 CE) per distinguere finanziamenti leciti da quelli illeciti, classificando altresì le infrastrutture portuali in due categorie. La prima è detta *public (general) infrastructures* (costituita da infrastrutture accessibili per la maggior parte

dell'utenza, come: canali, costruzioni, banchine nonché strutture funzionali all'inserimento di uno scalo nell'ambito di una rete trans-europea) ed è in generale finanziabile legittimamente tramite risorse pubbliche, mentre la seconda è la *user specific infrastructures*, dirette ad operatori specifici, il cui finanziamento connoterebbe un illegittimo aiuto di Stato.

L'evoluzione del sistema porto ha in realtà mostrato un uso ricorrente dell'intervento pubblico per il finanziamento delle infrastrutture, giustificato non solo dall'obiettivo di impedire alle imprese private la possibilità di abusare di una posizione di monopolio derivante dalla gestione di un'infrastruttura, evitando così di penalizzare la collettività, ma anche dagli enormi costi necessari alla loro produzione. Sebbene parte degli esperti recentemente spinga verso una maggiore presenza di gruppi privati nell'ambito del settore, appare più probabile un loro coinvolgimento nell'ambito della gestione piuttosto che nella costruzione di infrastrutture. Il considerevole sforzo di capitale necessario per l'investimento iniziale, la lunga tempistica per le varie fasi di progettazione, di approvazione e di costruzione costituiscono infatti un freno per le imprese private, le quali vedono difficile la realizzazione di profitti in questo preciso ambito del settore⁶⁰. Pertanto, al fine di agevolare l'accesso del privato nella realizzazione di infrastrutture sono state recentemente introdotte forme di partenariato pubblico-privato, basate su tipologie contrattuali⁶¹ ormai alquanto diffuse nella prassi

⁶⁰E. MUSSO, C. FERRARI, M. BENNACCHIO, *Port investment: profitability, economic impact, financig*, in «Port Economics, Research in Transportation Economics» Vol. 16, 2006.

⁶¹Le tipologie contrattuali a cui ci si riferisce sono segnatamente: la vendita di una parte del porto a gruppi privati (forma scarsamente praticata nell'UE); concessioni di lungo termine ad operatori terminalisti per l'utilizzo esclusivo di determinate infrastrutture del porto, affiancate dalla possibilità di rinnovo a fronte di un impegno a nuovi investimenti; contratti di *leasing* operativo senza precisi impegni di investimento;

portuale europea, che danno vita ad una condivisione dei rischi⁶² capace di dare maggiori garanzie alle imprese.

Le infrastrutture finanziabili tramite investimenti sono di tre tipologia:

- infrastrutture generiche, che consentono l'accesso al porto dal lato terra (connessioni stradali e ferroviarie) e dal lato mare (bacini, canali, chiuse, dighe, fari ecc.). Questa categoria denota i tratti di un bene pubblico (non escludibile e non rivale), pertanto il suo finanziamento viene sostenuto dal solo attore pubblico, il quale si assume tutti i rischi del caso⁶³;
- terminal, nei quali va affermandosi sempre di più la tendenza delle imprese private ad investire in opere infrastrutturali e sovrastrutturali. Tale graduale e veloce coinvolgimento trova giustificazione nel costante sviluppo dei traffici marittimi nonché nelle grandi opportunità di profitto, tali da ammortizzare i rischi legati al finanziamento di una infrastruttura⁶⁴;
- sovrastrutture relative ad uno specifico terminal (depositi,

contratti di *leasing* inerenti la fornitura di infrastrutture e di equipaggiamenti di banchina; contratti di *management* con i quali viene trasferito all'operatore privato la gestione e l'infrastruttura assegnata; contratti di servizio che assegnano ai privati il compito di fornire varie tipologie di servizio in *outsourcing*. Le più utilizzate in Europa sono le concessioni di sfruttamento ed il *leasing* operativo.

⁶²Tali rischi sono stati individuati in quattro categorie: *politico*, i cui rischi, legati al contesto politico nazionale/locale in cui l'opera viene realizzata, hanno la capacità di arrestare o ritardare l'esecuzione di progetti già avviati. Tale rischio viene assunto prettamente dal soggetto pubblico; *finanziario*, legato alla fluttuazione dei tassi d'interesse e all'inflazione; di *costruzione*, derivante da inconvenienti e ritardi nella fase di cantiere; *operativo*, relativo allo svolgimento delle operazioni portuali in seguito alla realizzazione dell'infrastruttura; *commerciale e/o industriale*, connesso alla sottostima dei costi operativi ed alla sovrastima dei ricavi tariffari. Quest'ultimo può gravare solamente sul soggetto privato. Cfr. O. BACCELLI, M. RAVASIO, G. SARACINO, *Porti italiani. Strategie per l'autonomia finanziaria e l'intermodalità. Il caso dei porti liguri*, Milano 2007, pp. 110-114.

⁶³Vedi nota 62.

⁶⁴Nella trattazione dei successivi capitoli dedicati ai singoli casi nazionali verranno menzionati vari esempi di terminal rigenerati dall'avvento di gruppi privati. Tale esperienza ha trovato maggior attuazione soprattutto nell'ambito dei terminal container, categoria che apre enormi possibilità di guadagno per gli operatori marittimi.

immobili, gru, installazioni per la movimentazione delle merci). Si tratta di beni solitamente mobili, funzionali all'operatività dei soli terminal e non a quella del porto in generale. Gli investimenti in questo ambito sono generalmente perpetrati dai soggetti privati, i quali si assumono rischi di tipo operativo⁶⁵. Una importante eccezione in questo senso è presente in determinati modelli di gestione portuale interamente pubblici, come il *Service Port*. Ivi le sovrastrutture restano proprietà dello Stato, il quale provvede al loro finanziamento ed a concedere il loro utilizzo ad operatori terminalisti attraverso varie modalità contrattuali.

⁶⁵Vedi nota 62.

CAPITOLO II: L'ITALIA PROTAGONISTA DEL SISTEMA PORTUALE EUROPEO

§ 1. *Il sistema portuale in Italia*

Il sistema portuale italiano è composto da circa 260 porti commerciali attraverso i quali transita il 63% delle importazioni e il 46% delle esportazioni nazionali, nonché l'80% del nostro commercio internazionale proveniente da e diretto verso i paesi extraeuropei. Tale rete prevede sia la presenza di grandi porti, come quelli di Genova o di Gioia Tauro, sia quella, molto più ampia, di strutture di medie dimensioni che, in alcuni casi, grazie ad un elevato livello di specializzazione merceologica, sono riusciti a conquistare una buona posizione anche a livello europeo. Nonostante la forte concorrenza dei porti spagnoli e di quelli francesi emersa negli ultimi anni, gli scali italiani restano tra i primi dell'area mediterranea: il porto di Gioia Tauro, pur avendo perso quote di mercato, rappresenta tuttora il secondo scalo per traffico container del Mediterraneo, mentre Genova resta il principale porto della regione per il Ro-Ro. In quest'ultimo segmento di mercato, una rilevante posizione è ricoperta dal porto di Livorno, terzo dopo Palma di Maiorca. Taranto invece è al primo posto nel Mediterraneo per il *dry bulk*⁶⁶, ed al secondo per quanto concerne le movimentazioni del *general cargo*⁶⁷ seguito da Ravenna (che emerge

⁶⁶L'espressione inglese *dry bulk* si riferisce al trasporto di rinfuse secche (ovvero materiali come il carbone, grano, sabbia o ghiaia ecc.

⁶⁷Si tratta di merci il cui carico necessita di un alloggiamento particolare, generalmente imballate. Fanno parte di questa categoria (detta anche *semi-bulk*) i cosiddetti colli, *pallets*, scatoloni, rotoli, tronchi ecc. La movimentazione di tali carichi avviene di regola con gru manovrate grazie al supporto di personale di stiva e di banchina più

nel panorama mediterraneo anche per i traffici di carico secco). Infine, Trieste ed Augusta, sono altamente specializzati nel settore dei carichi liquidi, e si collocano rispettivamente al secondo e al terzo posto dopo Marsiglia.

Da tempo si sottolinea l'importanza di rilanciare l'Italia come piattaforma logistica "naturale" del Mediterraneo, restituendo agli scali della Penisola il loro ruolo primario sia in questa area, sia come accesso privilegiato da sud per i traffici sulla rotta Far East-Europa Continentale. Tale obiettivo, tuttavia, trova forti difficoltà a concretizzarsi, sia per problematiche correlate ai vincoli del bilancio pubblico e agli aspetti normativi, sia per la complessità politica di definire le priorità di intervento. Secondo gran parte degli esperti l'attuale fase di mercato rappresenta un'occasione oltremodo favorevole per perseguire questo obiettivo. La crisi economica che ha fortemente colpito il trasporto marittimo potrebbe portare gli operatori a ridefinire le varie rotte indirizzando i propri traffici verso porti capaci di garantire una maggiore "economicità", ovvero non solo una posizione geografica favorevole, ma soprattutto la vicinanza ai mercati più importanti di origine/destinazione dei traffici nonché una ottima efficienza dei servizi portuali e logistici.

I porti italiani presentano indubbiamente enormi vantaggi per quanto riguarda la prima caratteristica, ovvero la collocazione geografica, ma risultano alquanto arretrati sotto i restanti punti di vista a causa di limiti fisici, infrastrutturali e "operativi" che ne compromettono nettamente le potenzialità e la competitività nel contesto europeo e che si ripercuotono inevitabilmente in modo negativo su tutta l'economia nazionale⁶⁸.

oneroso che nei trasporti di tipo *bulk*.

⁶⁸S. CAMERANO, M. E. PERRETTI, L. TORCHIO, *Bridge over trouble water*, cit.

§ 2. *Lo sviluppo del traffico container*

Negli ultimi anni l'Italia si è resa protagonista di un forte sviluppo nell'ambito del trasporto dei container, una crescita agevolata dall'aumento dell'offerta dei servizi di *transshipment* e di feederaggio. Nel periodo 2000-2006 le movimentazioni sono infatti cresciute ad un tasso medio annuo del 5,8% raggiungendo i 9,9 milioni di TEU⁶⁹ grazie soprattutto all'apporto dei grandi *hub* di Gioia Tauro, Taranto e Cagliari, mentre nel 2007 il traffico di container ha registrato una crescita ancora più grande.

Per comprendere pienamente il ruolo dei diversi porti nazionali che movimentano container è necessario analizzare alcuni dati di traffico sulla base dei quali è stata elaborata la seguente classificazione⁷⁰:

- *porti con prevalente attività di transshipment*: almeno l'80% delle loro movimentazioni sono legate ad attività di *transshipment*. Gli esempi più importanti sono gli scali di Gioia Tauro, Taranto e Cagliari, tutti situati sul versante tirrenico e ionico del Mezzogiorno;
- *porti di grande rilevanza nazionale e internazionale*: presentano un elevato volume di contenitori movimentati da/per il territorio nazionale (oltre 400.000 TEU, escluso il *transshipment*) ed un ampio *hinterland* di origine/destinazione delle merci, sia terrestre (raggio superiore ai 400/500 km), sia marittimo (elevato numero di collegamenti diretti intercontinentale). Genova, La Spezia e Livorno nell'alto Tirreno; Gioia Tauro, Napoli e Taranto sul versante

⁶⁹D. GENTILE, *I Traffici container, la rinnovata centralità del Mediterraneo e le nuove opportunità per l'Italia e del Mezzogiorno*, 2008.

⁷⁰Classificazione tratta da A. COSTA, F. DALLARI, *Una chiave di lettura innovativa del ruolo dei porti: il caso di Gioia Tauro*, 2008.

tirrenico e ionico del Mezzogiorno costituiscono esempi di questa tipologia;

- *porti di rilevanza nazionale/internazionale*: presentano un volume di container movimentati principalmente da/per il territorio nazionale compreso tra i 200.000 e i 400.000 TEU, con un ampio *hinterland* terrestre (entro un raggio di 300-400 Km) e la presenza di connessioni marittime internazionali, ma con un numero limitato di servizi diretti intercontinentali. In questa categoria sono presenti i porti di Savona nell'alto Tirreno; Venezia e Trieste nell'alto Adriatico; Salerno e Cagliari sul versante tirrenico;
- *porti di rilevanza locale/interregionale*: possiedono un *hinterland* di origine/destinazione dei container soprattutto a carattere regionale, in cui sono assenti servizi diretti intercontinentali e con movimentazioni inferiori ai 200.000 TEU. Ne sono un esempio Ravenna e Ancona nel medio alto Adriatico, Civitavecchia nel Tirreno, Palermo, Catania, Trapani, Brindisi nel Mezzogiorno.

La grande crescita italiana ottenuta recentemente in questo settore è fondamentalmente il risultato di due elementi strettamente correlati tra di loro: la rinnovata centralità del Mediterraneo nell'ambito dei traffici mondiali e la posizione geografica strategica occupata dall'Italia in quest'area. Mentre il primo punto è stato già ampiamente analizzato nella prima parte di questo lavoro, per quanto concerne la posizione dell'Italia, è importante mettere in evidenza che essa costituisce una vera e propria piattaforma logistica naturale nel Mediterraneo, essendo attraversata da tre principali direttrici di traffico che vanno rispettivamente dai Balcani e dall'Europa orientale verso l'Europa occidentale e la penisola iberica, dall'estremo oriente all'Europa occidentale attraverso il Canale di

Suez ed il Mediterraneo (direttrice est-ovest), dal nord Africa e dai paesi del vicino e medio oriente verso l'Europa meridionale e centrale (direttrice nord-sud). I porti del Mezzogiorno in particolare godono di una collocazione ottimale, in riferimento alle rotte tra lo stretto di Gibilterra ed il canale di Suez, che ha consentito la grande crescita di scali come quello di Gioia Tauro e, in posizione minore, di Taranto. Ciononostante, la portualità italiana possiede potenzialità ancora inespresse in grado di consentire uno sviluppo ancora maggiore attraverso interventi mirati ed investimenti di prospettiva. Una delle più incisive carenze di questo sistema è rappresentata indubbiamente dalla logistica, in primis dalla mancanza di un trasporto ferroviario in grado di assorbire grandi quantità di traffici e collegare gli spazi portuali con gli *inland*, un aspetto sul quale importanti realtà del *Northern Range* hanno puntato fortemente, ottenendo significativi risultati.

La forza di uno scalo è infatti riscontrabile dalla capacità di disporre di connessioni con le infrastrutture terrestri nonché dalla presenza di terminal intermodali per lo smistamento delle merci. Sotto questo aspetto l'Italia appare oltremodo arretrata, in particolare per quanto concerne la rete viaria, principale modalità per la movimentazione delle merci, ove persiste ancora uno spiccato livello di congestione. Nel caso italiano il problema è di natura strutturale: la maggior parte degli scali italiani sono infatti collocati all'interno delle città o nelle sue immediate vicinanze e non dispongono pertanto di aree idonee. Pertanto, il traffico generato dall'attività commerciale dei porti, laddove non sia adeguatamente convogliato verso le grandi arterie stradali extraurbane, ricade inevitabilmente su quello cittadino⁷¹. Inoltre, le infrastrutture ferroviarie dei porti stessi e le ferrovie si

⁷¹S. CAMERANO, M. E. PERRETTI, L. TORCHIO, *Bridge over trouble water*, Cit.

presentano inadeguate in molti punti della rete, in particolare nel settentrione, dove la mobilità dei treni è limitata dalla prossimità delle catene alpine e appenniniche.

A dispetto di questa tendenza, è stato approvato nel corso del 2004 su proposta Karel Van Miert il Corridoio 24, uno dei Corridori di coesione europei, finalizzato a collegare Genova e Rotterdam, che rappresenta un importante volano per restituire all'Italia ed al Mediterraneo maggiore centralità in Europa. La sua realizzazione consentirebbe infatti al paese di servire efficacemente i mercati del centro Europa, come quello della Svizzera, della Baviera e dell'Austria. Allo stesso tempo esso costituisce un forte rischio in quanto l'eventuale fallimento del progetto andrebbe ad avvantaggiare il sistema già avanzato del Nord Europa, che in tal caso potrebbe addirittura permettersi errori ed inefficienze riuscendo in ogni caso a soddisfare il mercato italiano grazie alla presenza del corridoio stesso⁷².

Contrariamente, nel Mezzogiorno è presente un importante esempio di "retroportualità" come l'Interporto di Nola, collegato attraverso shuttle ferroviari con i porti di Napoli, Gioia Tauro, Piombino/Portovecchio e Taranto al Sud e con quello di Milano Segrate al Nord, ai quali si aggiungeranno presto altri collegamenti con scali del Nord Italia⁷³.

La problematica appena descritta sortisce ricadute negative sulla competitività del trasporto intermodale, causando tariffe più alte, durata dei viaggi più lunga, minore puntualità e minore disponibilità di servizi di qualità, limiti alle tipologie di merci

⁷²M. MARESCA, *La governance dei sistemi portuali. Linee di una riforma di dimensione europea*, Bologna, 2006.

⁷³FONDAZIONE CENSIS, *La portualità come fattore di sviluppo e modernizzazione. Analisi dell'impatto economico e occupazionale dei porti commerciali italiani*, Roma, 2008.

trasportabili, maggiori rischi di danno al carico e procedure amministrative più complesse. È pertanto fondamentale collegare adeguatamente gli scali di interesse principale con il resto del territorio, creando infrastrutture in grado di velocizzare ed ottimizzare la movimentazione delle merci e dei turisti in transito nel porto. Perseguire questo obiettivo significherebbe rafforzare il trasporto intermodale e puntare allo stesso tempo a sottrarre importanti quote di traffico ad altre modalità di trasporto, in primis quello stradale su gomma, che in Italia assorbe circa l'80 % delle movimentazioni di merci⁷⁴.

Ulteriori preoccupanti problematiche che investono la portualità italiana sono in primo luogo il cosiddetto “gigantismo navale” e la conseguente necessità di intervenire in modo deciso per rendere i porti italiani in grado di ospitare le grandi navi transoceaniche. Affinché ciò avvenga è fondamentale dotare gli scali di fondali profondi e banchine sufficientemente lunghe e adeguatamente dotate di infrastrutture. In secondo luogo, la poca disponibilità di spazi dedicati alle attività di movimentazione dei carichi all'interno dell'area portuale, la cui presenza permetterebbe di ridurre nettamente i tempi di transito sia dei carichi che delle navi. Allo stato attuale queste ultime infatti sono costrette ad attendere che si liberi l'area di movimentazione dei loro carichi sortendo così un indesiderato aumento dei costi del trasporto⁷⁵.

In definitiva, sebbene di fronte ad una situazione di crescita complessiva, è evidente che persistono ancora diversi aspetti da curare, che potranno essere “guariti” solo con i giusti interventi e scelte politiche ben precise. I porti costituiscono la più importante

⁷⁴UNIONCAMERE, *Audizione dell'Unioncamere*, cit.

⁷⁵S. CAMERANO, M. E. PERRETTI, L. TORCHIO, *Bridge over trouble water*, Cit.

via di rifornimento ed esportazione di beni sul mercato internazionale ed è importante non trascurare un'arteria così vitale per la nostra economia.

TRAFFICO CONTAINER NEI PRINCIPALI PORTI ITALIANI			
Porti	2008 TEUs	2009 TEUs	2010 TEUs
Savona-Vado	258837	196317	220000
Genova	1766605	1533627	1758858
La Spezia	1246139	1046063	1285155
Marina di Carrara	4710	4310	5049
Livorno	778864	592050	628489
Civitavecchia	25213	28575	41500
Napoli	481521	515868	532432
Salerno	330373	269300	234809
Gioia Tauro	3467824	2857440	2851261
Taranto	786655	741428	581936
Brindisi	673	722	1107
Ancona	119101	105503	110395
Ravenna	214324	185022	183041
Venezia	379072	369474	393193
Portonogaro	-	-	40
Monfalcone	1645	1417	1166
Trieste	335943	276957	281629
Catania	18036	21791	19204
Palermo	32708	30111	33495
Cagliari-Sarrih	307527	736984	576092
Totale	10549886	9513014	9710131

Fonte: Confetra

Tabella 4: Traffico container nei principali porti italiani

§ 3. *La riforma del 1994: i tratti fondamentali*

Anteriormente alla legge n. 84/1994, che ha completamente riformato il settore portuale italiano, la disciplina italiana dei porti era costituita dalle norme del codice della navigazione e del Regolamento per la navigazione marittima nonché da leggi speciali che regolavano gli enti investiti della gestione dei principali scali. Si

trattava di enti pubblici economici che svolgevano le tipiche funzioni amministrative delle autorità preposte alla gestione dei beni demaniali ed esercitavano contemporaneamente attività di impresa. In sostanza, il vecchio sistema rendeva la pubblica amministrazione titolare esclusiva della gestione del porto, sia come bene demaniale che come centro di attività. L'organizzazione dei poteri prevedeva un presidente, posto al vertice di un consiglio di amministrazione, rappresentativo degli interessi centrali e locali, ed un consiglio o comitato direttivo, dotato di funzioni deliberative da esercitare in via esclusiva o insieme al consiglio di amministrazione. Ciascun ente prevedeva altresì la partecipazione di revisori dei conti, preposti alle funzioni di controllo.

Contrariamente, determinati enti contemplavano la presenza di cosiddette Aziende dei Mezzi Meccanici e dei Magazzini generali, istituite con Legge 9 ottobre 1967, n. 961, che svolgevano funzioni di gestione dei mezzi meccanici di carico e scarico delle merci e dei relativi servizi, nonché la gestione di beni immobili e di pertinenze dello Stato, destinati al servizio dei traffici marittimi

Negli anni Ottanta tale sistema, eccessivamente frammentario, farraginoso e diverso da un porto all'altro, ha lentamente iniziato a palesare lacune che hanno fortemente limitato la competitività degli stessi scali. Alla luce di tali considerazioni è stato cercato un cambiamento fondato in primis sulla netta separazione tra l'amministrazione e l'esercizio di attività economiche del porto allo scopo di pervenire alla chiarezza necessaria all'efficienza del sistema⁷⁶. Il momento più importante del processo di riforma è stato raggiunto con l'adozione della L. n. 84/1994. Tale legge è stata

⁷⁶S. M. CARBONE, D. MARESCA, *Prospettive di riforme della legislazione in materia portuale*, in «Quaderni regionali. Rivista quadrimestrale di studi e documentazione fondata da Fausto Cuocolo» n. 3, Rimini, 2009.

ritenuta uno dei più importanti strumenti di innovazione in materia per due motivi fondamentali. In primo luogo essa ha regolato per la prima volta in modo coordinato gli aspetti inerenti la *governance*, l'ambito "imprenditoriale" e la "pianificazione territoriale" delle aree portuali. In secondo luogo, ha creato una sinergia tra l'attività portuale ed il 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. Tra le più significative innovazioni introdotte con la riforma va menzionato il principio comunitario relativo alla separazione tra i compiti amministrativi del porto, di competenza esclusiva delle Autorità portuali e le funzioni inerenti la gestione delle attività di erogazione dei servizi e delle operazioni portuali, affidate a soggetti privati. Per quanto riguarda la prima tipologia di mansioni, la legge del 1994 ha ritenuto opportuno sostituire i precedenti enti portuali con le Autorità portuali, queste ultime inquadrare come soggetti di diritto pubblico, incaricate della gestione del territorio e dell'amministrazione del porto per il perseguimento di attività pubbliche⁷⁷, fornite di autonomia finanziaria e di bilancio e sottoposte al potere di controllo governativo, esercitato concretamente dal ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. In sostanza, il modello di Autorità portuaria adottato dalla legge assume i tratti della *Landlord Port Authority*⁷⁸, ovvero di un ente dotato di specifiche competenze di

⁷⁷Segnatamente, le tre tipologie di competenze assegnate dall'art. 6 della legge alle Autorità portuali riguardano: I) compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle attività economiche che si svolgono nei porti, ossia delle operazioni portuali, delle attività commerciali ed industriali; II) compiti di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni del porto; III) affidamento e controllo delle attività finalizzate alla fornitura dei cosiddetti servizi di interesse generale, che sono essenzialmente i servizi di illuminazione, di pulizia e di raccolta dei rifiuti, il servizio idrico, il servizio di manutenzione e riparazione, individuati rispettivamente con due decreti del 1994 e del 1996.

⁷⁸Vedi capitolo I

pianificazione degli spazi portuali, di programmazione delle attività da svolgere in tale ambito e di regolazione dei relativi servizi, abbandonando definitivamente il modello di *Comprehensive Port Authority* previsto prima della riforma.

Relativamente agli aspetti imprenditoriali e di pianificazione la legge ha ritagliato per le imprese un ruolo fondamentale, il cui svolgimento è vincolato solamente al rilascio di un'apposita autorizzazione da parte dell'Autorità portuale e ad una concessione demaniale che attribuisca alle imprese in questione il diritto di disporre in via esclusiva di aree e banchine dell'area portuale necessarie all'esercizio delle operazioni portuali e delle altre attività ad esse connesse.

§ 4. *Gli organi*

4.1) *Il Presidente dell'Autorità portuale*

Il Presidente, insieme al Comitato portuale, al Segretario generale ed al Collegio dei revisori dei conti, è uno degli organi dell'Autorità portuale previsti dall'art. 7 della L. n. 84/1994.

Egli, oltre a rappresentare l'Autorità stessa nei rapporti esterni, assume una natura prettamente tecnica. È posto al vertice dell'Autorità portuale e la sua nomina, disciplinata dall'art. 8 della legge, avviene necessariamente da parte di «*esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale*». Il medesimo articolo stabilisce altresì che Comune, Provincia e Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura designino rispettivamente un proprio candidato da

sottoporre al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il quale, previa intesa con la Regione interessata, nomina con decreto il Presidente, scelto all'interno della terna indicata. Qualora, tuttavia, i poteri locali omettano di indicare i propri candidati entro i termini previsti, l'art. 8.1 della legge di riforma stabilisce che il Ministero, previa intesa con la Regione, nomini il Presidente *«comunque tra persone che risultano esperte e di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale»*. La procedura di nomina evidenzia pertanto l'intenzione del legislatore del 1994 di rendere il Presidente un organo rispondente alle indicazioni di poteri locali, Regione e Stato. Fondamentale ai fini della nomina è la verifica della sussistenza dei requisiti tecnici e di professionalità dei candidati, effettuata sia dai poteri locali durante la fase di individuazione dei candidati, sia ad opera del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Regione interessata durante il successivo momento della nomina.

Una importante lacuna riscontrata nell'ambito della procedura di nomina presidenziale della L. 84/1994 riguarda la mancata indicazione di specifiche ipotesi di incompatibilità tra l'incarico di Presidente ed altri possibili incarichi o attività. Su questo aspetto si è pronunciato il Consiglio di Stato, indicando che, in virtù dei principi di imparzialità ed indipendenza gravanti sull'attività della PA, sussiste una situazione di incompatibilità qualora si presenti un conflitto di interessi, non solo di fatto ma anche semplicemente potenziale, tra la posizione di un candidato investito della carica e la funzione specifica che gli viene attribuita.

Una volta nominato, il Presidente esercita la propria carica per quattro anni, rinnovabili unicamente per un mandato. L'incarico è revocabile, a seguito di provvedimento ministeriale, in due casi,

ovvero per la mancata elaborazione ed approvazione del piano operativo triennale e di disavanzo del conto consuntivo⁷⁹. In caso di revoca del Presidente, il Comitato portuale viene automaticamente sciolto ed il ministro provvede contestualmente a nominare un nuovo Commissario per un periodo massimo di sei mesi.

L'art. 8 della legge del 1994 elenca espressamente le funzioni esercitabili autonomamente dal Presidente dell'Autorità portuale, che riguardano: la presidenza del Comitato portuale, almeno una volta al mese secondo quanto previsto dall'art. 9.4; il coordinamento delle attività svolte nel porto dalle pubbliche amministrazioni, nonché il coordinamento ed il controllo delle attività soggette ad autorizzazione o relative alle concessioni, oltre che dei servizi portuali, avvalendosi delle strutture dell'Autorità portuale ed assegnando al riguardo le conseguenti responsabilità; la promozione dell'istituzione dell'associazione del lavoro portuale di cui all'art. 17; i poteri necessari ad assicurare la navigabilità in ambito portuale, provvedendo a mantenere e ad adeguare i relativi fondali, la nomina, entro trenta giorni dall'inizio del mandato, rispettivamente dei rappresentanti delle categorie di operatori, di sei rappresentanti dei lavoratori e di un rappresentante delle imprese ferroviarie operanti nel porto, che compone il Comitato portuale; la presidenza della Commissione consultiva (art. 15).

Accanto alle funzioni svolgibili dal Presidente in autonomia rispetto agli altri organi, la L. 84/1994 stabilisce altresì mansioni per il Presidente da esercitare in collaborazione con il Comitato portuale, distinguibili tra quelle in cui il Presidente necessita dell'approvazione da parte del Comitato e quelle in cui è necessario

⁷⁹Originariamente la revoca era stata prevista anche in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel piano triennale, ma tale ipotesi è stata in seguito eliminata per conferire maggior indipendenza al Presidente durante l'esecuzione del proprio mandato.

che tale organo sia semplicemente “sentito”. Il primo gruppo di mansioni sono costituite da: l’approvazione del piano operativo triennale; l’approvazione del piano regolatore portuale; 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; 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. Sebbene non menzionate esplicitamente, è richiesta l’approvazione del Comitato portuale anche per il regolamento di contabilità; l’eventuale costituzioni o partecipazione a società che esercitano attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati alle Autorità portuali.

Contrariamente, è sufficiente che il Comitato sia semplicemente “sentito” dal Presidente per quanto concerne: l’amministrazione delle aree o dei beni del demanio marittimo; il rilascio delle autorizzazioni necessarie alle operazioni portuali; l’approvazione di concessioni di aree demaniali che abbiano una durata di massimo quattro anni.

Il presidente dell’Autorità portuale svolge altresì funzioni che non discendono direttamente dal dettato dell’art. 8, ma che sono deducibili attraverso una lettura complessiva della n. 84/1994. In particolare, in virtù dell’art. 18.4, egli può stipulare, previa delibera del Comitato portuale, accordi sostitutivi delle concessioni demaniali ai sensi dell’art. 11 della L. 241/1990. Tali accordi, così come le concessioni, possono comprendere anche la realizzazione di opere infrastrutturali.

Il ruolo, già centrale, del Presidente dell’Autorità portuale è

stato ulteriormente corroborato dalla Legge n. 30 del 27 febbraio 1998 (art. 8.3 lett. *n-bis*), che ha conferito a tale figura, in via residuale, tutte le competenze non espressamente attribuite agli altri organi. Ai sensi di tale norma si deve presumere che tutte le attività affidate dalla legge del 1994 all'Autorità portuale senza precisazioni, rientrino nell'ambito delle funzioni del Presidente. Un esempio significativo in proposito è rappresentato dall'art. 18.8, il quale, nell'affidare all'Autorità portuale il potere di procedere ad accertamenti annuali per verificare il permanere dei requisiti in possesso al momento del rilascio della concessione e l'attuazione degli investimenti previsti, non specifica quale organo sia incaricato di svolgere tali mansioni. Grazie alla legge del 1998 tale punto viene risolto riconducendo lo svolgimento di tale attività al Presidente dell'Autorità portuale⁸⁰.

4.2) *Il Comitato portuale*

Il Comitato portuale è l'unico organo collegiale previsto dalla L. 84/1994. Esso presenta una composizione che riflette tanto la sua natura pubblica quanto quella prettamente "mercantilistica" ed imprenditoriale.

Al vertice dell'organo è posto il Presidente dell'Autorità portuale, il quale esercita funzioni di mediazione tra gli interessi presenti all'interno del Comitato. Accanto ad esso, il Comitato è costituito da altre autorità pubbliche, quali: il Comandante del porto, con funzione di vice presidente, il dirigente dei servizi doganali in rappresentanza del Ministero delle Finanze, il dirigente del competente ufficio del genio civile in rappresentanza del Ministero

⁸⁰S. M. CARBONE, F. MUNARI, *La disciplina*, cit.

delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Presidente della Giunta regionale o un suo delegato, il Presidente della Provincia, il Sindaco del Comune in cui è ubicato il porto oppure, nel caso in cui la circoscrizione territoriale dell’Autorità portuale comprenda più porti, i Sindaci dei Comuni ricompresi nella circoscrizione stessa.

Accanto alle rappresentanze “pubbliche”, il Comitato è composto altresì da personalità che rappresentano l’aspetto mercantilistico del porto, ovvero: il Presidente della Camera di commercio, artigianato, industria e agricoltura, sei rappresentanti delle principali categorie che operano nel porto (armatori, industriali, imprenditori titolari di autorizzazioni *ex art.* 16 e concessioni demaniali *ex art.* 18, spedizionieri, agenti e raccomandatari marittimi, autotrasportatori che operano nell’ambito portuale), sei rappresentanti dei lavoratori ed un rappresentante delle imprese ferroviarie operanti nel porto, nominato direttamente dal Presidente.

Il numero dei rappresentanti della parte imprenditoriale e lavorativa del porto è stato aumentato dalla L. n. 647/96 per garantire una più alta rappresentatività degli interessi privati. In realtà, un numero così esteso di componenti ha ridotto fortemente l’efficienza del Comitato, rendendo più lento, macchinoso e difficoltoso il raggiungimento di accordi in seno all’organo.

Per garantire che i membri del Comitato possano svolgere le loro funzioni in autonomia e nell’interesse dell’Autorità portuale è previsto sia che essi non siano vincolati da alcun mandato imperativo sia che si astengano dalle discussioni e votazioni in presenza di situazioni in cui si trovano in conflitto di interessi.

Per quanto concerne il funzionamento del Comitato portuale, in base alla L. 84/1994 esso si riunisce almeno una volta al mese, previa convocazione del Presidente, e ogni qualvolta ne sia fatta

espressa richiesta da parte di un terzo dei componenti. La validità delle sedute implica necessariamente la presenza della metà più uno dei componenti in prima convocazione ed un terzo dei componenti in seconda convocazione. Per l'assunzione delle decisioni è previsto il voto favorevole della metà più uno dei presenti. Al di là delle indicazioni contenute nella legge di riforma, si prevede altresì che il Comitato, attraverso l'adozione di un regolamento interno, possa disciplinare in modo più dettagliato lo svolgimento delle proprie funzioni.

Le decisioni di cui è incaricato il Comitato riguardano la gestione del porto. In base alla L. 84/1994 esse possono essere distinte in funzioni "programmatorie" da un lato e "tecnico-gestionali" dall'altro. I primi comprendono: l'approvazione del piano operativo triennale relativo alle strategie di sviluppo delle attività portuali, da effettuare entro novanta giorni dall'insediamento; l'adozione del Piano Regolatore Portuale, ossia l'atto che definisce ambito ed assetto complessivo del porto e l'individuazione delle caratteristiche e della destinazione funzionale delle aree interessate; l'approvazione della relazione annuale sull'attività promozionale, organizzativa ed operativa dello scalo oltre che sull'amministrazione dei beni del demanio marittimi 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 dei 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 oltre che sulla concessione di aree e banchine della durata superiore a quattro anni, determinando l'ammontare dei relativi canoni⁸¹; 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.

4.3) *Segretario generale e Segreteria tecnico-operativa, Collegio dei revisori dei conti, Commissione consultiva*

Accanto al Presidente ed al Comitato portuale, entrambi considerati i soggetti più importanti per lo sviluppo e l'efficienza del porto, la L. 84/1994 prevede la presenza di altri tre organi. In primis, il Segretario generale, il quale svolge funzioni di carattere amministrativo, tra cui spicca in particolare la gestione dei rapporti con le amministrazioni statali, regionali e degli enti locali. Egli si occupa altresì della tenuta dei registri, nei quali sono segnati i nominativi dei lavoratori portuali.

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 un contratto quadriennale che può essere rinnovato una sola volta. Il rapporto tra Segretario e Presidente è caratterizzato da natura prettamente “fiduciaria”. Tale carattere implica che il

⁸¹Le competenze in materia di concessione demaniale variano a seconda della durata: al Presidente dell'Autorità portuale spettano le concessioni di durata massima di quattro anni, mentre al Comitato quelle di durata oltre i quattro anni. Con l'entrata in vigore della L. 84/1994 deve pertanto considerarsi abrogata la previsione dell'art. 36.2 cod. nav., che attribuisce al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il potere di stipulare le concessioni di durata superiore ai quindici anni.

Segretario può essere rimosso dal proprio incarico su proposta del Presidente e delibera del Comitato semplicemente per il venir meno del suddetto rapporto fiduciario ed in assenza pertanto di qualunque motivo specifico di contestazione. Il rapporto fiduciario tra Presidente e Segretario non implica il necessario decadimento del Segretario in caso di fine del mandato del Presidente prima del contratto del Segretario stesso. Il nuovo Presidente può tuttavia chiedere la rimozione del Segretario generale in anticipo rispetto alla naturale scadenza del relativo rapporto, al fine di procedere alla nomina di un nuovo Segretario, così come sembra verificarsi attualmente nella prassi.

Per lo svolgimento delle proprie funzioni, il Segretario generale viene coadiuvato dalla Segreteria tecnico-operativa. La legge di riforma non dedica grande attenzione a quest'ultimo organo, limitandosi ad affermare che, in prima applicazione, deve essere adoperato il personale proveniente dalle precedenti organizzazioni portuali. La legge stabilisce altresì che il numero ed i requisiti del personale siano determinati in rapporto alle specifiche esigenze dei vari porti, senza individuare a quale organo spetti la competenza di determinare concretamente la composizione dell'organico della Segreteria. In realtà, dall'interpretazione degli artt. 12 e 8.3-*ter* ed in assenza di ulteriori precisazioni, emerge che tale compito spetta congiuntamente al Presidente dell'Autorità portuale ed al Comitato portuale⁸². Così come per il Segretario generale, anche il rapporto di lavoro del personale della Segreteria è disciplinato da contratti di diritto privato, subordinati alla normativa del codice civile e dai

⁸²La 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 diviene esecutiva qualora il ministro non intervenga entro quarantacinque giorni dal suo ricevimento.

contratti collettivi nazionali di lavoro.

Un ulteriore organo previsto dalla L. 84/1994 è il Collegio dei Revisori dei Conti. Quest'ultimo rappresenta un organismo di natura tecnica, costituito da tre membri effettivi e tre supplenti, nominati con decreto del ministro dei Trasporti e della Navigazione tra gli iscritti all'albo dei revisori ufficiali dei conti. Esso resta in carica quattro anni, ma nella legge non è precisato se i suoi membri possono essere eletti più di una volta. Le sue competenze si limitano ad una generica attività di controllo di legittimità sugli atti dell'Autorità portuale e sulla gestione, compreso l'accertamento della regolare tenuta dei libri contabili e la verifica trimestrale della cassa. A tal fine, il Collegio assiste con almeno uno dei suoi componenti 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.

Infine, anche se non contemplate dalla L. 84/1994, vanno menzionate nell'ambito del quadro istituzionale portuale la Commissione consultiva centrale e le Commissioni consultive presenti all'interno dei singoli porti, alle quali sono affidati importanti competenze inerenti la gestione degli scali.

Segnatamente, la Commissione centrale esercita funzioni consultive riguardanti l'organizzazione portuale, la sicurezza, l'igiene del lavoro in favore delle Autorità portuali, delle Autorità marittime, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e delle Commissioni consultive presenti all'interno dei vari porti. Essa è composta da un direttore generale del lavoro marittimo e portuale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che svolge il ruolo di Presidente, da 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 più rappresentative su scala nazionale, un dirigente del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, un ufficiale superiore del Comando generale delle Capitanerie di porto, un dirigente del lavoro e della previdenza speciale, un dirigente del Ministero della Sanità ed infine il Presidente dell'Associazione porti italiani.

Le Commissioni consultive previste in ogni singolo porto sono presiedute dal Presidente dell'Autorità portuale, il quale viene affiancato da cinque rappresentanti dei lavoratori delle imprese portuali, sei rappresentanti delle categorie imprenditoriali ed un rappresentante dei dipendenti dell'Autorità portuale e dell'organizzazione portuale: una composizione che riflette sia gli interessi dei lavoratori delle principali imprese che operano all'interno dello scalo sia quelli degli imprenditori. Esse svolgono funzioni consultive inerenti al rilascio, alla revoca e alla sospensione delle autorizzazioni e delle concessioni, all'organizzazione del lavoro nel porto, agli organici delle imprese, all'avviamento della manodopera ed alla formazione professionale dei lavoratori. I pareri delle Commissioni consultive non sono, tuttavia, vincolanti.

§ 5. Le funzioni dell'Autorità portuale

La L. 84/1994 apporta significative innovazioni in merito alle funzioni attribuite all'Autorità portuale. Essa può infatti continuare a svolgere il tradizionale compito di controllare e regolare l'esercizio delle attività economiche finalizzate alla produzione dei servizi

portuali, favorendo lo sfruttamento delle strutture portuali ed esercitando una attività di promozione dello scalo in questione, ma, a differenza del precedente regime, non può esercitare le 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 Trasporti⁸³.

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

⁸³S. M. CARBONE, F. MUNARI, *La disciplina*, cit.

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.

Nella stessa logica finalizzata a migliorare lo scalo marittimo in termini di traffico e di occupazione rientra altresì lo svolgimento da parte dell'Autorità portuale delle funzioni assimilabili ad una vera e propria "agenzia di promozione e di sviluppo" del porto, ricorrendo anche alla concreta predisposizione di materiali informativi, all'organizzazione di corsi di formazione professionale e ad un costante collegamento con le Amministrazioni Pubbliche e con le organizzazioni del settore dei trasporti e della logistica.

Inoltre, nell'esercitare il proprio potere di programmazione, l'Autorità portuale risulta essere dotata anche della facoltà di adottare regolamenti ed ordinanze, oltre a poter utilizzare anche atti non tipizzati, capaci di sortire effetti solamente all'interno dell'ambito portuale.

Per quanto concerne la funzione di indirizzo, uno dei compiti più significativi dell'Autorità portuale consiste nell'adozione del cosiddetto Piano Operativo Triennale, che affronta le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi finalizzati a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati. Appare dunque chiaro che la natura di tale Piano è perlopiù quella di uno strumento di pianificazione economica, all'interno del quale l'Autorità portuale non solo indica le linee strategiche che intende seguire, ma soprattutto precisa le

forme di finanziamento da rilevare per conseguire l'obiettivo. Va peraltro detto che la più importante attività di programmazione e di indirizzo è esercitata dall'Autorità portuale attraverso la funzione di pianificazione. Si tratta di un'attività 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.

La Legge n. 84/1994 prevede infatti nell'art. 5 che il Piano Regolatore Portuale circoscriva l'ambito e l'assetto complessivo del porto e quindi indichi, 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. Questa primaria e fondamentale competenza svolta dall'Autorità portuale ha sollevato forti critiche da parte degli esperti. È stato infatti osservato che i piani regolatori portuali sono caratterizzati da una gestazione e da un periodo di approvazione molto lunghi, che spesso li rende obsoleti non appena entrano in vigore. Ulteriore punto di debolezza è rappresentato dal fatto che essi si rivolgono esclusivamente all'area portuale, mentre si riscontra che la forza di un porto si basa sempre più su elementi esterni alla cinta portuale, come ad esempio la rete dei terminali interni (interporti e/o retroporti) e quella dei collegamenti a lungo raggio tra il porto e l'*hinterland* di riferimento. Si tratta di un punto di vista oramai largamente condiviso anche all'interno della Commissione europea, che ha dichiarato di voler condurre uno studio sullo stato delle connessioni con l'*hinterland* in occasione della revisione di medio

termine del 2010 delle TEN-T⁸⁴.

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 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 svolge, inoltre, una importante attività di controllo e di vigilanza sulle operazioni economiche svolte all'interno dello scalo, che durano dalla fase iniziale fino alla fine del periodo di esercizio di tali attività. Infatti, nel momento in cui l'Autorità portuale concede ad una determinata impresa l'autorizzazione a svolgere le operazioni portuali, ne verifica capacità e idoneità a garantire una determinata efficienza operativa, requisiti di cui dovrà altresì controllare la permanenza,

⁸⁴Cfr. E. MUSSO, *Verso la riforma portuale*, in «Quaderni regionali. Rivista quadrimestrale di studi e documentazione fondata da Fausto Cuocolo» n. 3, Rimini, 2009.

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 prestazioni svolte dalle imprese autorizzate rappresenta pertanto una fase indispensabile per garantire che le imprese osservino rigorosamente criteri di efficienza e produttività. Tale potere si rivela ancora più importante nei confronti dei cosiddetti operatori terminalisti, al punto che l'art. 18.8 della Legge n. 84/1994 precisa che l'Autorità portuale debba effettuare annualmente specifici accertamenti finalizzati alla verifica nei confronti delle imprese terminaliste del persistere dei requisiti presenti al momento del rilascio della concessione, oltre che del perseguimento da parte loro almeno degli obiettivi minimi posti, in termini di traffico e di occupazione, dal piano di impresa sulla base del quale è stata assegnata la concessione.

Oltre a quelle già precedentemente menzionate, l'Autorità portuale svolge altresì funzioni consultive per quanto riguarda la determinazione delle caratteristiche fondamentali del porto. Infatti, in base a quanto stabilito nell'art. 4 della Legge del 1994, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è tenuto ad interpellare le Autorità portuali (oppure, nei casi in cui non siano state costituite, le Autorità marittime) per la definizione delle caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali degli scali portuali, per stabilire l'appartenenza di ogni porto alle varie classi nonché per eventuali modifiche 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 cosiddette "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'ultima delle mansioni dell'Autorità portuale da menzionare, è quella di provvedere alla manutenzione delle cosiddette parti comuni del porto, ovvero quelle aree portuali e quegli specchi d'acqua che possono essere utilizzati dalle varie categorie di soggetti imprenditoriali che operano al suo interno. Appartengono specificatamente a queste tipologie di attività di manutenzione quelle volte 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 (artt. 6.6 e 16.1). Tale 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 Stato⁸⁵ 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*

⁸⁵Cons. di Stato, sentenza 1 settembre 2000, n. 4656, in *Urbanistica e appalti*, 2001, pp. 658 e ss. 2001, p. 658 e ss.

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 realtà, 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 cosiddetti "servizi di interesse generale" individuati nei D.M. 14 novembre 1994 e 4 aprile 1996⁸⁶.

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 generale⁸⁷.

Pur di fronte alla grande mole di competenze attribuite alle Autorità portuali, gran parte degli studiosi sono concordi nell'invocare a gran voce una riforma capace di rendere questo ente un motore di investimenti, in particolar modo attraverso *partnership* e coordinamento fra i vari agenti del *cluster* portuale. La rinascita della portualità italiana, finalizzata a divenire l'espressione diretta del tessuto economico e sociale regionale e locale, passa inevitabilmente attraverso un nuovo ruolo delle Autorità portuali, caratterizzato da nuove competenze in materia di promozione e

⁸⁶D.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.

⁸⁷La 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*».

sviluppo delle attività portuali nonché di investimento e realizzazione delle opere, una forza che tali organi attualmente non possiedono per tre motivi fondamentali. In primo luogo, esse sono eccessivamente limitate da una dotazione finanziaria inadeguata rispetto alle proprie finalità, inoltre appaiono ancora dipendenti dalle scelte statali, assoggettate al circuito politico, ed infine perché costrette a cedere agli interessi dei grandi attori mondiali del trasporto marittimo⁸⁸.

§ 6. *La concorrenza nella L. 84/1994*

Uno degli aspetti più rilevanti affrontati dalla L. 84/1994 riguarda le attività di impresa che si svolgono nei porti, ovvero le operazioni ed i servizi portuali individuati dall'art. 16 della legge, suddivisibili sinteticamente in tre mercati fondamentali. Il primo concerne il mercato degli operatori terminalisti, ovvero i soggetti che svolgono le operazioni portuali avvalendosi di attrezzature, sovrastrutture fisse ed, in casi eccezionali, di una banchina, di cui detengono generalmente il diritto di utilizzo in virtù di uno specifico atto concessorio che ne prevede la disponibilità (tendenzialmente in via esclusiva) *ex art.* 18 della L. 84/1994. Il secondo è il mercato dei servizi portuali, resi a favore del terminalista o dell'utente portuale da parte di imprese portuali a ciò autorizzate. Il terzo riguarda al mercato dell'avviamento temporaneo di manodopera portuale. Quest'ultimo è finalizzato ad integrare il bacino di lavoratori delle

⁸⁸O. BACCELLI, A. TEDESCHI, *Il ruolo delle Autorità portuali: scenari per la promozione dell'intermodalità e l'autonomia finanziaria*, in «Quaderni regionali. Rivista quadrimestrale di studi e documentazione fondata da Fausto Cuocolo» n. 3, Rimini, 2009.

imprese portuali in presenza di situazioni di emergenza che generano i cosiddetti “picchi di domanda”.

La disciplina e l’organizzazione dei tre mercati è stata fortemente innovata dalla L. 84/1994 allo scopo di renderla coerente con i principi comunitari di libera concorrenza e libera prestazione dei servizi. La legge di riforma ha infatti creato un quadro normativo predisposto verso modelli organizzativi tesi a favorire l’ingresso di varie imprese all’interno del porto e a considerare l’attività di queste ultime come “privata” anche se a rilevanza pubblicistica da eseguire in spazi “pubblici”. Un primo significativo segnale di tale apertura si riscontra nell’art. 16.3, il quale subordina a semplice autorizzazione, e non più a concessione, l’esercizio delle operazioni portuali⁸⁹. Ulteriori precisazioni provengono da altri articoli della legge: l’art. 16.7, per esempio, puntualizza che l’Autorità portuale, nell’indicare il numero massimo di autorizzazioni da poter rilasciare per l’esercizio delle operazioni portuali, deve assicurare la massima concorrenza nel settore. In tal senso vi è altresì l’art. 18.7 che individua l’esigenza di creare in ogni porto modelli organizzativi delle attività portuali caratterizzati dalla contestuale presenza di una pluralità di imprese. É tuttavia da constatare che in taluni contesti portuali i criteri di concorrenza descritti contrastano sensibilmente con la dimensione effettiva della domanda di servizi da un lato e con i principi di efficienza e specializzazione dall’altro. Esistono determinati scali, infatti, le cui caratteristiche merceologiche ed i cui volumi di traffico serviti consentono la presenza di un’unica impresa volta a garantirne l’operatività al cosiddetto *minimum optimal scale*. In tali situazioni la teoria economica dimostra chiaramente che la

⁸⁹La definizione di “operazione portuale” prevista dall’art. 16.3 resta identica a quella del vecchio art. 108 cod. nav., ossia «*il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti in ambito portuale*».

presenza di più imprese condurrebbe inevitabilmente all'inefficienza, in quanto più imprese, considerate singolarmente, produrrebbero un *output* inferiore rispetto al monopolista (che da solo esaurisce l'intera domanda del mercato).

Tale situazione è stata adeguatamente affrontata dalle istituzioni europee, le quali, seppur favorevoli ad una condizione di libera concorrenza nell'ambito portuale, non hanno mai indicato come *ex se* illegittima la presenza di un'unica impresa destinata alle relative operazioni portuali all'interno di scali contraddistinti dalle situazioni precedentemente accennate. A tal proposito è opportuno richiamare l'art. 4 del Regolamento 3577/92 in materia di cabotaggio marittimo⁹⁰, il quale regola in modo dettagliato l'ipotesi di monopoli naturali, consentendo alle Autorità competenti degli Stati membri di autorizzare ad un unico vettore l'accesso su determinate rotte qualora il libero gioco del mercato non permetta di assicurare il dispiegarsi della concorrenza. L'unico obbligo imposto dal Regolamento alle Autorità competenti riguarda i rigidi e selettivi criteri di scelta dell'unica impresa destinata ad operare su una determinata rotta. Essa dovrà infatti essere individuata con modalità rispettose della parità di trattamento tra diversi possibili richiedenti, essere scelta sulla base di criteri di efficienza e di suoi specifici impegni rispetto all'eventuale assunzioni di cosiddetti obblighi di servizio pubblico ed essere sottoposta a periodiche verifiche dei risultati della sua attività, effettuando eventualmente una sua sostituzione con altri soggetti qualora questi siano capaci di operare in modo più coerente ed efficiente rispetto agli interessi della collettività.

In sintesi, laddove la creazione di un modello concorrenziale sia materialmente impossibile o rischi di penalizzare gli interessi

⁹⁰In GUUE L 364 del 12 dicembre 1992, p. 7 e ss.

dell'utenza, il diritto comunitario prevede la presenza di monopolisti, stabilendo allo stesso tempo un sistema in grado di precludere al monopolista la possibilità di abusare della propria posizione di esclusiva a danno della collettività. In tal modo, la mancanza di concorrenza viene in parte colmata da una regolamentazione finalizzata a garantire una sorta di “concorrenza all'interno del monopolio”.

§ 7. *Le imprese terminaliste*

La disciplina delle imprese terminaliste rappresenta un ulteriore elemento caratterizzante della L. 1984/94, la quale dedica attenzione a questo aspetto all'interno dell'art. 18. Soffermandoci brevemente sul concetto di “impresa terminalista”, è necessario esplicitare che queste svolgono le operazioni portuali all'interno di aree e banchine demaniali loro concesse in via esclusiva. Generalmente, l'impiego esclusivo di queste aree è correlato alla necessità di utilizzare attrezzature fisse di banchina per la movimentazione delle merci, come le gru o altre strutture fisse per le rinfuse, liquide o solide.

L'impresa che ambisce a svolgere tale ruolo all'interno del porto deve già possedere un'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni portuali ai sensi dell'art. 16 della L. 84/1994, o quantomeno i requisiti necessari per ottenere tale autorizzazione. In secondo luogo, essa deve essere dotata di requisiti di professionalità e capacità tecnico-organizzative idonee a perseguire lo sviluppo portuale sia in termini di efficienza che di competitività⁹¹. Sul

⁹¹In proposito, l'art. 18.6 della L. n. 84/1994 stabilisce che «[a]i fini del rilascio della concessione (...) è richiesto che i destinatari dell'atto concessorio: a) presentino,

rispetto di tali requisiti ed impegni l’Autorità portuale è tenuta a vigilare durante tutta la durata della concessione, nell’ottica di garantire il miglior utilizzo e la contendibilità degli spazi portuali nei casi in cui le imprese presenti in ambito portuale non raggiungano gli obiettivi dichiarati nel programma di attività o risultino inadempienti rispetto agli impegni assunti in sede di accesso nel porto. Nell’ambito dell’esperienza italiana sono tuttavia molto rari episodi in cui siano state ritirate concessioni per il mancato rispetto degli accordi iniziali, in particolar modo con riferimento agli investimenti: una tendenza che potrebbe essere ricondotta ad una scarsa capacità da parte delle Autorità portuali di valutare in modo adeguato i piani di impresa presentati al momento della gara, le aree offerte e i volumi di traffico che i partecipanti dichiarano di voler ottenere⁹².

In buona sostanza, la riforma ha inteso dare all’impresa terminalista quel ruolo centrale che ha caratterizzato la crescita dei porti del Nord e del Far East. Essa rappresenta infatti il *«soggetto che organizza la gestione del terminale marittimo coordinando l’opera delle diverse imprese (operatori portuali), ma anche che si coordina con gli altri gestori di infrastrutture ed operatori della logistica per collocare il terminal in un disegno di rete, e quindi per far vivere il sistema. L’impresa terminalista è, in breve, garante dell’efficienza del ciclo delle operazioni portuali (e quindi il funzionamento del terminale nonché della neutralità del servizio in modo che nessun vettore marittimo terrestre risulti preferito) ma*

all’atto della domanda un programma di attività, assistito da idonee garanzie, anche di tipo fideiussorio, volto all’incremento dei traffici e alla produttività del porto; b) possiedano adeguate attrezzature tecniche ed organizzative, idonee anche dal punto di vista della sicurezza a soddisfare le esigenze di un ciclo produttivo ed operativo a carattere continuativo ed integrato per conto proprio e di terzi; c) prevedano un organico di lavoratori rapportato al programma di attività di cui alla lettera a)».

⁹²Cfr. E. MUSSO, *Verso la riforma*, cit.

*anche della sua collocazione in un disegno di rete*⁹³». Pertanto, ancor più l'efficiente gestione dell'infrastruttura del ruolo primario del terminalista concerne la collocazione della stessa infrastruttura in un disegno di lettere a carattere globale finalizzato alla promozione dei traffici. Si tratta di un modello che ha fortemente incentivato la crescita di grandi scali non solo europei ma anche italiani. La presenza di grandi organizzazioni terminalistiche a Gioia Tauro (Contship), Genova (VTE), Trieste (ECT prima e Lika Koper poi) e La Spezia (Contship) che hanno sviluppato i traffici attraverso accordi e alleanze varie è stata la vera fortuna di questi scali.

La riforma è stata dunque un grande elemento di innovazione anche su questo punto, tuttavia il suo sforzo non è stato sufficiente a cambiare la realtà imprenditoriale della portualità italiana. Salvo limitati casi concentrati perlopiù nei grandi scali, lo scenario resta caratterizzato da imprese di piccola dimensione che non solo si rivelano sovente inadeguate ad operare come terminaliste, ma nella maggior parte dei casi restano escluse da un disegno complessivo di traffico. Ciò limita fortemente la competitività italiana nel Mediterraneo e nel mondo. Un settore imprenditoriale così debole e contenuto non può certamente concorrere con i terminalisti tedeschi ed asiatici, sempre più orientati verso la ricerca dell'innovazione e dell'intermodalità.

§ 8. *La regolamentazione del lavoro portuale*

La prima regolamentazione del lavoro portuale in Italia risale al 1923 con l'emanazione di una serie di leggi, dette *caravane del*

⁹³Cit. M. MARESCA, *La governance*, pag. 48.

porto, finalizzate a formare i corpi di lavoratori portuali ed a disciplinarne le vicende economico-giuridiche. Il primo strumento di regolarizzazione fu il R.D.L. n. 2476 del 15 ottobre 1923 che autorizzò l'istituzione di appositi ruoli (collegati alle operazioni di sbarco, imbarco e trasbordo) e la distribuzione dei prestatori tra i vari datori di lavoro. Tuttavia, la prima vera disciplina del lavoro portuale è stata raggiunta con il R.D.L. n. 166 del 24 gennaio 1929 che istituì le compagnie portuali. Con la nascita dell'ordinamento corporativo vennero disciplinati i rapporti tra manodopera e imprese autorizzate ai servizi portuali. A partire da quel momento tutte le le forme associative o cooperative operanti furono sostituite da tali compagnie, dotate di personalità giuridica, alle quali fu affidato l'esclusivo svolgimento delle operazioni portuali, attraverso la riserva di lavoro.

La disciplina portuale venne ben presto corroborata da due ulteriori strumenti: il Codice della Navigazione del 1942 ed il Regolamento per la navigazione marittima. Quest'ultimo in particolare nell'art. 110 riservava alle Compagnie o ai Gruppi le maestranze addette alle operazioni portuali, stabilendo altresì che "salvo casi speciali" spettava a queste compagnie l'esecuzione di tali operazioni. Si trattava di una norma attraverso la quale il legislatore voleva evitare che la manodopera fosse soggetta alle esose condizioni di intermediari senza scrupoli per essere avviata al lavoro.

Accanto a questo problema, l'art. 112 affrontava un'altra delicata questione: la determinazione delle tariffe delle operazioni portuali. Esse venivano sottratte al libero mercato, preferendo un rigido criterio di fissazione da parte dell'autorità preposta, con l'approvazione del direttore marittimo e l'autorizzazione del

Ministero della marina mercantile.

La normativa descritta impediva di fatto la nascita di una forte imprenditoria portuale, avendo sottratto alle imprese il controllo dei principali fattori della produzione, ovvero la manodopera ed il prezzo. Negli anni 60 il quadro si aggravò ulteriormente a causa della nascita del processo di automazione che, riducendo la necessità di manodopera, acutizzò notevolmente il malcontento sociale. Le compagnie portuali cercarono di far fronte al problema imponendo agli armatori l'utilizzo ed il pagamento di squadre di lavoratori non necessarie per l'espletamento di determinate funzioni, svolgibili anche da parte dei macchinari. Tale struttura venne definitivamente completata con l'istituzione di un particolare sistema mutualistico per i lavoratori portuali, che, prima con provvedimenti amministrativi ed in seguito con la legge 17.02.1981 n. 26, venne gravato dell'istituto del salario garantito, che assicurava al lavoratore portuale la retribuzione anche per le giornate inoperative.

Così impostata la legislazione portuale ha rallentato oltremodo per anni lo sviluppo del sistema portuale italiano rispetto alla veloce crescita degli altri scali europei, costituendo altresì un freno per la complessiva crescita economica del paese.

Un primo punto di svolta verso la liberalizzazione del lavoro portuale è stato raggiunto con la legge n. 84 del 1994. Essa ha infatti riconosciuto ufficialmente la figura del terminalista, inteso come un imprenditore che gestisce direttamente con personale ed attrezzature proprie le operazioni di imbarco, sbarco e movimentazione di merci su un'area in concessione. *Conditio sine qua non* per il rilascio della concessione secondo l'articolo 18 della legge era la presentazione da parte dei richiedenti di un programma di attività finalizzato all'incremento dei traffici e alla produttività del porto, specificando

di disporre di adeguata manodopera nonché di attrezzature tecniche ed organizzative idonee a perseguire la sua realizzazione.

La legge attribuiva tuttavia alle ex compagnie portuali, divenute con essa società ai sensi dell'art. 21, un nuovo monopolio riguardo alla fornitura temporanea di lavoro: in virtù dell'art. 17 infatti le imprese portuali dovevano ricorrere a tali società per far fronte ai casi di insufficiente manodopera, i cosiddetti picchi. Tale situazione ha ben presto sollevato l'intervento delle istituzioni comunitarie che con la decisione della Commissione dell'ottobre 1997 prima e la sentenza della Corte di Giustizia del febbraio 1998 dopo, hanno dichiarato l'articolo 17 in contrasto con i principi comunitari in tema di libera concorrenza⁹⁴. Questa incongruenza è stata successivamente affrontata all'interno della legge 30 giugno 2000 n. 186, normativa che ha segnato una seconda fase importante nel perseguimento della liberalizzazione del lavoro portuale. Essa ha modificato l'articolo 17 della legge del 1994, attribuendo alle Autorità portuali o, laddove non istituite, alle Autorità marittime il compito di autorizzare la fornitura di lavoro portuale temporaneo ad una impresa la cui attività sia rivolta unicamente alla fornitura di lavoro temporaneo per l'esecuzione delle operazioni portuali e dei servizi portuali. Tale impresa non deve esercitare direttamente o indirettamente operazioni portuali, né possedere in concessione aree o banchine. Qualora alla fine di questa procedura non venga individuata alcuna impresa, tale fornitura deve essere erogata da un'agenzia promossa dall'Autorità

⁹⁴Si trattava di un contrasto talmente evidente che con una serie di decreti legge emanati subito dopo l'approvazione della legge n. 84/94 le istituzioni hanno concretamente limitato nel tempo la situazione monopolistica che si era creata. Tali decreti legge, mai convertiti e reiterati con modifiche per ben diciotto volte, hanno avuto il solo effetto di prorogare per lungo tempo questo monopolio. Cfr. M. ARATO, *Lavoro portuale e disciplina della concorrenza*, in «Diritto del commercio internazionale» n. 83, 1997.

portuale⁹⁵. Con questa regolamentazione l'Italia ha riproposto il modello organizzativo presente nei maggiori scali marittimi europei, soprattutto settentrionali, ove la creazione di un *pool* di manodopera a cui ricorrere nelle fasi di emergenza ha permesso di affrontare adeguatamente momenti di maggiore densità dei traffici⁹⁶.

§ 9. *Il porto di Napoli*

9.1) *Caratteristiche del porto*

Il porto di Napoli è uno dei più importanti scali del Mediterraneo sia per la quantità e la varietà dei traffici che per la qualità dei servizi offerti alle navi in transito. Esso si estende su una superficie di 1.336.000 m², presenta più di 70 ormeggi per 11,5 km di banchina e possiede fondali di una profondità che arriva fino a 15 metri.

Si tratta di uno scalo polifunzionale, basato su tre settori fondamentali per l'economia portuale: il traffico commerciale, il traffico passeggeri e la cantieristica. Il settore commerciale è composto da rinfuse solide, liquide, container e merci varie. Il traffico contenitori, in particolare, ha raggiunto negli ultimi anni una crescita esponenziale, tale da renderlo uno dei punti di forza dell'economia portuale partenopea⁹⁷.

⁹⁵È importante menzionare che la disciplina relativa alla fornitura del lavoro temporaneo viene oggi applicata solamente in ambito portuale, in deroga all'articolo uno della legge 23 ottobre 1960, n. 1360.

⁹⁶E. MUSSO, C. FERARRI, M. BENACCHIO, E. BACCI, *Porti, lavoro, economia. Le regioni portuali di fronte alla rivoluzione logistica*, Padova, 2004.

⁹⁷P. GABRIELLI, *Progetto esemplare nel porto di Napoli*, in «PF Rivista italiana delle perforazioni & fondazioni» n. 4, Massalombarda, novembre - dicembre 2009.

9.2) I terminal container del porto di Napoli

Il porto di Napoli possiede tre terminal container di differenti dotazioni strutturali e forza commerciale: il terminal Co.Na.Te.Co., il terminal So.Te.Co. ed il terminal Flavio Gioia. Il primo è sicuramente il più importante, così come dimostrato anche dai dati relativi al traffico container pari all'80 % del totale all'interno del porto. La sua compagine azionaria si estende ad un vasto numero di soggetti aventi interessi in vari segmenti del mercato dello *shipping*, ed inoltre il terminal stesso è azionista di ulteriori società impegnate nella logistica e del trasporto ferroviario o in altri terminal, come quello di Flavio Gioia. Il terminal So.Te.Co. dispone di dotazioni inferiori ed è specializzato nei traffici di container movimentati con metodi ro-ro. Esso appartiene quasi interamente al gruppo Morelli, fortemente legato alla compagnia di navigazione genovese Ignazio Messina, che rappresenta allo stesso tempo il principale cliente del terminal stesso. Flavio Gioia si presenta più polivalente dei due precedenti, in quanto movimentata sia container che carichi speciali e bulk cargo⁹⁸. Per quanto riguarda la proprietà, il suo azionista di maggioranza accanto a Co.Na.Te.Co. è il Gruppo Investimenti Portuali, che gestisce altresì il terminal SECH di Genova partecipa al capitale del terminal cict di Cagliari⁹⁹. Esso ha certamente la posizione più complessa per l'accessibilità della navi dal lato del mare. I 10,5 metri che ne caratterizzano il fondale sono infatti un forte limite rispetto ai 14 metri di fondale degli altri due terminal, mentre il terminal So.Te.Co. presenta una pesante limitazione per

⁹⁸Si tratta di merci libere, non containerizzate (per esempio grano, cereali, cemento ecc.), che vengono caricate direttamente nella stiva di una nave.

⁹⁹Da questi dati si evince chiaramente che i vari terminal praticano un certo grado di integrazione, sia verticale che orizzontale e che il loro raggio d'azione, così come quello dei propri gruppi azionisti, è circoscritto ai soli ambiti locale e nazionale.

quanto concerne il fronte d'accosto, dotato di uno sviluppo lineare di soli 200 metri, una misura che non consente di accogliere navi di grandi dimensioni. Contrariamente, il terminal Co.Na.Te.Co. presenta uno sviluppo pari a circa 950 metri, che permette non solo l'entrata di grandi navi madre ma altresì la contemporanea presenza di più unità navali. Per quanto riguarda la superficie dei piazzali, i terminal So.Te.Co. e Flavio Gioia dispongono solamente di 35.000 metri quadrati di area totale il primo e di 25.000 metri il secondo, mentre il terminal Co.Na.Te.Co. Presenta 140.000 metri quadri di superficie complessiva. Dal punto di vista dell'equipaggiamento, è importante evidenziare che Co.Na.Te.Co. è l'unico terminal attrezzato di mezzi di sollevamento di banchina dedicati alla movimentazione di container: esso dispone infatti di quattro gru portainer, mentre il terminal So.Te.Co. ne possiede una sola ed il terminal Flavio Gioia due gru multi-purpose Gottwald da 40 tonnellate ed una gru Liebherr da 104¹⁰⁰.

9.3) *I competitors per Napoli*

Le caratteristiche portuali descritte vanno analizzate attraverso un confronto con le altre realtà che competono con il porto di Napoli. Un primo raffronto può essere fatto con il porto di Salerno, suo diretto concorrente sia come porto di origine/destinazione sia come porto terminale di servizi *feeder*. L'offerta di quest'ultimo è circoscritta ad un unico terminal specializzato, il Salerno Container Terminal, dotato di dimensioni strutturali e dotazione impiantistica molto simile a quella del terminal Co.Na.Te.Co., seppur con misure

¹⁰⁰A. ROMANELLI, *Posizionamento strategico e opzioni di sviluppo del porto di Napoli nel mercato dei servizi di linea containerizzati*, Napoli, 2003.

leggermente inferiori. Allo stesso modo, i terminal TCT e CICT di Cagliari presentano un livello di offerta attualmente comparabile con quello degli scali di Napoli, anche se si prevede che, secondo i piani di sviluppo, questi assumeranno presto dimensioni produttive simili a quelle del terminal Medcenter di Gioia Tauro, quest'ultimo considerato il principale terminal container del Mediterraneo grazie ai suoi circa 3000 metri di fronte d'accosto, ad una superficie di circa 1.200.000 metri quadri e ad una dotazione impiantistica di 20 gru portainer. Per quanto concerne la funzione di “*hub di transshipment*”, parimenti svolgibile dal porto di Napoli, il panorama competitivo si allarga ad importanti scali mediterranei come Algeciras, Malta e Pireo. Quest'ultimo presenta dimensioni sicuramente prossime a quelle dello scalo napoletano, mentre gli altri porti citati appartengono a realtà indubbiamente più importanti.

Per esaminare le caratteristiche strutturali di questi porti, possono essere utilizzati due importanti indici, ovvero: il rapporto fra superficie di piazzale e fronte d'accosto da un lato e l'intensità di dotazione impiantistica del fronte di banchina dall'altro (metri lineari/numero di gru). L'analisi di questi parametri evidenzia in primo luogo la maggiore forza del terminal di Gioia Tauro, in secondo luogo una pari capacità competitiva dei porti di Algeciras, Taranto ed il Pireo (benché su dimensioni assolute inferiori), infine una più forte penalizzazione degli impianti di Marsaxlokk, Cagliari, Napoli e Salerno. Teoricamente, sarebbe possibile rafforzare il basso profilo del porto napoletano incrementando l'equipaggiamento dei terminal Co.Na.Te.Co. e So.Te.Co., tuttavia la conformazione a pettine del primo terminal da una parte e la particolarità dei traffici (traffici rotabili) del secondo dall'altra costituiscono un freno alle varie ipotesi di ampliamento dell'equipaggiamento, che non

potrebbe comunque raggiungere valori analoghi ai più grandi terminal, come per esempio quello di Gioia Tauro¹⁰¹.

9.4) *Idee e prospettive*

Negli ultimi anni diversi cambiamenti ed evoluzioni hanno invaso il settore portuale, in particolare nell'ambito dei container, alterando fortemente gli assetti della competizione interportuale. È oltremodo interessante indagare quale sia nel lungo periodo la posizione competitiva del porto di Napoli di fronte a queste nuove sfide.

In primo luogo, la tendenza al gigantismo navale può costituire per il porto napoletano un serio limite dal momento che lo stesso COSCO, principale cliente del terminal Co.Na.Te.Co., possiede unità navali di grandi dimensioni il cui pescaggio non consente l'approdo alle banchine del porto di Napoli. Se non verranno effettuati validi interventi strutturali potrebbe realizzarsi il rischio che il gruppo cinese trasferisca i propri traffici o parte di essi verso porti dotati di strutture più adeguate.

Indipendentemente dai problemi infrastrutturali, è comunque fortemente improbabile ipotizzare che il porto di Napoli possa competere in futuro con altri grandi *hub* italiani specializzati come Gioia Tauro e Taranto, sia per questioni dimensionali che strutturali. Un ruolo che lo scalo partenopeo può tuttavia ambire a ricoprire nei prossimi anni è quello di cosiddetto *Niche hub*, ovvero *hub* di nicchia, volto ad appagare le esigenze di pochi vettori di linea che, per ragioni strategiche e operative, preferiscono operare in terminal

¹⁰¹ A. ROMANELLI, *Posizionamento strategico e opzioni di sviluppo del porto di Napoli nel mercato dei servizi di linea containerizzati*, Napoli, 2003.

dedicati espressamente ad essi, piuttosto che in strutture multi-utente come Gioia Tauro. E come quest'ultimo, sussistono ancora altri ambiti sui quali lo scalo partenopeo può puntare maggiormente per corroborare la propria competitività. Una delle funzioni più idonee è quella di transito, alla quale è ascrivibile la maggior parte dei traffici movimentati dal porto. Anche in questo caso Napoli dovrà affrontare la concorrenza degli scali di Gioia Tauro e Taranto, che diventano sempre più i punti di riferimento fondamentali del Sud. Ciò presuppone il superamento dei limiti strutturali che caratterizzano lo scalo napoletano ed il rafforzamento delle connessioni logistiche porto-mercato finalizzate ad aumentarne il grado di attrattiva, soprattutto attraverso accordi con operatori logistici, capaci di consentire un miglioramento del porto già nel breve periodo in attesa di nuovi adeguamenti infrastrutturali.

Un ulteriore punto di interessanti prospettive è indubbiamente quello del feederaggio, in cui il porto di Napoli è allo stato attuale già attivo. Tale funzione potrebbe essere rafforzata attraverso strategie volte all'inserimento del porto stesso negli itinerari delle più importanti società di feederaggio presenti sul mercato, ma soprattutto siglando accordi di cooperazione con i grandi *hubs* del Mediterraneo, rispetto ai quali lo scalo partenopeo potrebbe svolgere un ruolo di secondo piano. Del resto, la forza competitiva del porto di Napoli nell'ambito del *transshipment* nel Mediterraneo è già molto marginale rispetto ai grandi *hub* succitati, i quali con grandissime difficoltà potrebbero essere eguagliati seppur di fronte a nuove strategie ed accorgimenti di natura infrastrutturale¹⁰².

Napoli costituisce un approdo antico ed ancora oggi interessante, ma

¹⁰²A. MORVILLO, *Posizionamento e opzioni strategiche per lo sviluppo del porto di Napoli*, Napoli, 2002.

la crescita del settore portuale e lo sviluppo di nuove realtà in Europa così come in Italia ne ha ridotto la portata e la forza, generando la necessità di un ammodernamento e della ricerca di nuovi compiti per una rinnovata dimensione. La speranza e l'auspicio sono quelli di poter vedere questo scalo ancora forte ed in grado di far sentire il suo peso nella logistica e nei traffici del domani.

CAPITOLO III: LA FRANCIA E LA CONCORRENZA NEL MEDITERRANEO

§ 1. *Il regime dei porti in Francia*

La legge francese manca attualmente di una definizione esaustiva del concetto di porto nella varietà dei suoi aspetti. L'unico riferimento presente, contenuto nell'art. R*151-1 del *Code des ports maritimes*¹⁰³, riguarda infatti semplicemente le delimitazioni amministrative della zona portuaria. Differenti tentativi da parte della giurisprudenza nazionale hanno provato a sopperire a questa lacuna, fornendo definizioni di porto sovente contrastanti l'una con l'altra, che hanno sostanzialmente contribuito ad accrescere la confusione già presente in materia. Si ricorda, per esempio, che il Consiglio di Stato in due casi separati ha espresso due enunciazioni discordanti di porto. In un primo caso esso ha giudicato che la costruzione di banchine di scarico capaci di accogliere fino a cinque barche costituisce un porto, mentre in un secondo caso ha qualificato "piccola installazione portuaria" un'opera che non può ricevere che alcune imbarcazioni turistiche. La Commissione europea ha invece definito il porto come «una superficie di terra ed acqua comprendente costruzioni ed installazioni che permettono principalmente la ricezione di navi, il loro carico e scarico, lo stoccaggio delle merci attraverso mezzi di trasporto terrestre e che può includere ugualmente attività d'impresa legata ai trasporti

¹⁰³Code des ports maritimes, art R*151-1 «*Il est procédé à la délimitation des ports maritimes relevant de la compétence de l'État, du côté de la mer, ou du côté des terres, par le préfet sur réserve des droits des tiers*».

*marittimi*¹⁰⁴». Quest'ultimo testo presenta un approccio sicuramente più pragmatico e funzionale rispetto ai precedenti, seppur limitato alla descrizione del porto meramente come “spazio” e non come “istituzione”. Tradizionalmente, la mancanza di una precisa definizione giuridica di porto marittimo in Francia è stata sopperita da un'espressione coniata da vari autori francesi, perlopiù geografi ed economisti, secondo cui esso sarebbe un luogo dotato di una riva o di un estuario, dedito alle esigenze del commercio marittimo. Si tratta di una visione fortemente orientata verso il commercio, che evidenzia la grande importanza attribuita alle funzioni economiche e commerciali degli scali. Si dice infatti che essi siano i “polmoni dell'economia”, in quanto rivestono un'importanza fondamentale per i traffici del paese. Tracciando un bilancio complessivo del panorama portuale francese, è possibile affermare che i più importanti scali commerciali sono i porti autonomi di Marsiglia, La Havre, Dunkerque, Nantes-Saint Nazaire, Bordeaux e Rouen, affiancati da determinati porti fluviali altrettanto fondamentali per l'economia del paese come quello di Parigi sulla Senna e di Strasburgo sul Reno¹⁰⁵.

Il settore portuale francese si è tuttavia caratterizzato fino ai tempi recenti per l'appartenenza al dominio pubblico che ne ha ostacolato la vocazione commerciale. Esso infatti, restando al di fuori del diritto civile e commerciale, rientra pienamente nella sfera del diritto pubblico, il quale ha per molto anni riservato le competenze dei vari aspetti della portualità ai soli attori pubblici, precludendo i vantaggi raggiungibili grazie al supporto delle imprese private. Una situazione che oggi tende lentamente a modificarsi.

¹⁰⁴COMMISSIONE EUROPEA – ESPO, *Report of an enquiry into the current situation in the major community sea-ports*, Bruxelles, 1996.

¹⁰⁵L. BORDERAUX, *Le service public portuaire français*, La Rochelle, 2004.

§ 2. *La debolezza dei traffici*

Negli ultimi anni, i porti francesi si sono contraddistinti per la debole competitività in un contesto concorrenziale ridicibile in Europa al solo versante occidentale. La grande forza commerciale degli scali del Benelux (Anversa, Rotterdam, Gand, Zeebrugge, Flessingue), della Spagna (Bilbao e Barcellona) e dell'Italia (Genova e negli ultimi anni Gioia Tauro) rappresenta infatti una temibile minaccia per i porti d'oltralpe, alla quale si sono recentemente aggiunti gli effetti del boom del mercato cinese.

Da un punto di vista generale, tra il 1989 ed il 2005 il traffico portuario globale del paese è complessivamente aumentato del 19%, passando da 302 a 370 milioni di tonnellate, pur subendo importanti cambiamenti nelle percentuali delle proprie componenti. Le merci alla rinfusa liquide, attestatesi intorno al 48%, restano la parte più cospicua del traffico francese, seguite da quelle solide stimate circa il 22%¹⁰⁶. Entrambe presentano tuttavia una riduzione rispettivamente di 11 e 4 punti percentuale rispetto al 1989, sopperita da nuove tipologie di merci che costituiscono attualmente il 30% del traffico¹⁰⁷. Il punto in cui la Francia palesa le sue maggiori carenze, così come riscontrabile nella Tabella 5, riguarda il settore dei container.

Sebbene i porti francesi siano riusciti ad approfittare di questo importante traffico esploso negli ultimi decenni, è ancora considerevole il *gap* che li separa dagli scali europei

¹⁰⁶COUR DES COMPTES, *Les ports françaises face aux mutations du transport maritime: l'urgence de l'action*, 2006.

¹⁰⁷Per merci alla rinfusa liquide si intendono perlopiù i prodotti petroliferi, mentre le merci alla rinfusa solide sono costituite da carbone, grano, cereali, alimenti per animali ecc. Queste ultime presentano un andamento più ciclico, dipendendo strettamente da fattori congiunturali estranei al controllo dei porti come la la produzione di cereali, elementi legati all'evoluzione delle industrie siderurgiche ecc.

precedentemente citati. La Francia infatti, dopo aver conosciuto un andamento positivo in questo settore nel periodo 2000-2004 con una crescita stimata intorno al 40%, ha poi subito un declino a partire dal 2005. È molto indicativo a proposito notare che La Havre, quarto porto dell'Europa del Nord con tassi di crescita complessivamente alti, presenta nel settore dei container una capacità ancora ben distante da quella dimostrata dai suoi concorrenti europei di Anversa, Rotterdam e Amburgo. Nel Mediterraneo il bilancio di Marsiglia, primo porto dell'area in termini di traffico globale, è molto lontano dalle prestazioni del porto di Barcellona, di Valencia o della stessa Genova. Con una crescita del 2% rispetto a circa il 49% raggiunto dall'insieme dei porti dall'inizio degli anni Novanta, esso ha perduto più di un terzo della sua parte di mercato, mostrandosi carente soprattutto nel settore dei container. Allo stesso modo, nell'Atlantico Nantes-Saint Nazaire e Bordeaux hanno traffici di dimensione puramente locale rispetto a scali come Bilbao o Liverpool.

Un ulteriore punto di debolezza dei traffici francesi, così come evidenziato dalla *Cour des Comptes* nel suo rapporto, riguarda il fatto di essere fondamentalmente circoscritto all'ambito nazionale ed in particolare alle regioni più vicine. Larga parte della dottrina è concorde nel sostenere che la spiegazione a tale limitazione sia di natura geografica, essendo gli scali francesi circondati dalla eccessiva prossimità dei grandi rivali esteri in tutti i punti del loro *hinterland* concorrenziale¹⁰⁸. I porti di Le Havre e di Dunquerque si trovano pertanto sistematicamente a dover affrontare i porti belga, in particolare Anversa, estesi nel loro raggio d'azione non solo su molte

¹⁰⁸Il concetto di *hinterland* fa riferimento a due tipologie ben precise: *hinterland* in cattività e *hinterland* concorrenziale. Il primo corrisponde all'insieme delle attività di commercio e di trasformazione industriale nella zona portuaria, includendo altresì uno spazio situato nella sfera d'influenza naturale per prossimità chilometrica. Il secondo denota invece zone di sovrapposizione tra porti vicini.

zone della Germania, ma anche sulla parte nord-est della Francia. Conseguentemente, Le Havre avrebbe sviluppato i suoi traffici con l'Alta Normandia e con le quattro regioni limitrofe (Bassa Normandia, Picardie, Ile-de-France e Centro), mentre Dunkerque in un raggio di soli 150 Km¹⁰⁹. Lo stesso problema è altresì avvertito nel porto di Marsiglia, penalizzato dalle strategie di massificazione dei flussi dei porti del Nord, ove si concentrano la gran parte dei traffici oceanici, ma anche dalla concorrenza del porto spagnolo di Barcellona nel Midi-Pyrénées, regione che insieme alla Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Languedoc-Roussillon e Rhône-Alpes rientra nella sua zona d'influenza. Sembra dunque che il maggior problema dei porti francesi sia la posizione geografica della Francia stessa.

Tabella 5: I primi dieci porti container d'Europa

I primi dieci porti container d'Europa (teu)				
<i>Porto</i>	<i>Paese</i>	<i>2009</i>	<i>2008</i>	<i>09/08</i>
Rotterdam	Olanda	9743290	10800000	-9,80%
Anversa	Belgio	7309639	8663736	-15,60%
Amburgo	Germania	7010000	9737000	-28,00%
Brema	Germania	4535842	5500709	-17,50%
Valencia	Spagna	3653890	3602112	-1,40%
Felixstowe	UK	3100000	3200000	-3,10%
Algeciras	Spagna	3042759	3324310	-8,50%
Gioia Tauro	Italia	2800000	2467772	-19,30%
Zeebrugge	Belgio	2328198	2209715	-5,40%
La Havre	Francia	2200000	2488654	-11,60%

Fonte: Confetra

¹⁰⁹COUR DES COMPTES, *Les ports françaises*, cit.

§ 3. *Il porto come risposta al trasporto stradale*

La Francia è un paese in cui il traffico stradale presenta quote significative. Gli scambi portuari hanno contribuito a questa evoluzione, che andrebbe addirittura a rafforzarsi. Secondo le previsioni realizzate nel 2004 dal servizio economico e statistico della Direzione degli Affari Economici ed Internazionali (DAEI), il numero dei container trasportati su gomma ha raggiunto l'87 % nel periodo tra il 1999 ed il 2003, ed è ulteriormente cresciuto fino al 2010. Tale tendenza potrebbe certamente essere in parte frenata dall'aumento del prezzo del petrolio, ma finché questo cambiamento non si verificherà i problema ambientali e di emissioni di CO₂ legati a questa modalità di trasporto di cui la collettività dovrà farsi carico resteranno irrisolti.

La politica dei trasporti definita dall'Unione Europea ha tentato di dare una risposta all'aumento del trasporto stradale ed alle sue ricadute negative in termini di incidenti, congestione ed inquinamento. Tale obiettivo è stato inserito nel Libro Bianco sulla politica dei trasporti adottato dalla Commissione Europea nel settembre 2001¹¹⁰. Il governo francese si è posto sulla stessa linea dell'Unione Europea, volta al riequilibrio dei sistemi di trasporto ed allo sviluppo sostenibile. Ancor prima della pubblicazione del libro bianco della Commissione, il governo francese aveva cercato di favorire la complementarità tra i modi di trasporti e la cooperazione tra gli operatori attraverso la legge 25 giugno 1999 sull'*orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* (detta legge Voynet) che creava schemi di servizi collettivi e strumenti per l'attuazione degli obiettivi definiti dal legislatore ed al decreto 18

¹¹⁰Ibidem.

aprile 2002 che conteneva lo schema relativo al trasporto di merci. Il fine era quello di migliorare l'accesso marittimo del territorio attraverso il rafforzamento dell'accessibilità terrestre dei porti di importanza nazionale e regionale. Tuttavia, la funzione di questo strumento non è stata soddisfacente ed esso è stato pertanto eliminato nel 2005.

L'obiettivo è stato poi riaffermato all'interno della strategia del Comitato interministeriale per la gestione del territorio (CIADT) del 18 dicembre 2003, il quale ha sostenuto che *«Il n'est pas concevable que des milliers des conteneurs ne puissent être acheminés que par la route pour atteindre leur destination finale alors même qu'elle se situe le plus souvent dans les grands agglomérations desservies par des voies fluviales et ferroviaries»*. Nel 2006, anche il progetto annuale del programma di performance n. 226 «Transports terrestres et maritimes» mira a sviluppare modalità di trasporto complementari o alternative rispetto a quella stradale. È evidente pertanto che si tratta di un obiettivo largamente perseguito, anche se con risultati alterni. In questo senso i porti rappresentano una svolta importante, compatibile con il trasporto ferroviario e fluviale ed in piena sinergia con l'idea di sviluppo sostenibile.

§ 4. *Il modello gestionale dei porti francesi*

La riforma dei porti del 2008 è il settimo grande cambiamento dell'organizzazione portuaria in Francia dalla fine degli anni Cinquanta ad oggi. Essa ha segnato un momento di grande cambiamento, che ha stravolto completamente il sistema di *governance* costruito fino al 2004.

4.1) Dal 1965 fino alla nuova riforma

Nel 1965 la legge 65-491 aveva esteso ai porti francesi di Dunkerque, Rouen, Nantes-Saint-Nazarie e Marseille il regime di stabilimento pubblico autonomo anche detto “porto autonomo”, ovvero uno statuto, creato nel 1920 e riservato fino a quel momento ai soli porti di Bordeaux e Havre, che delineava un sistema di impresa pubblica con compiti sia amministrativi che di carattere industriale e commerciale. Posto sotto la tutela del ministero dei Trasporti, il porto autonomo era contraddistinto da una larga autonomia gestionale ed esercitava funzioni che variavano dal mero funzionamento del porto, ai lavori di estensione e di miglioramento della struttura, alla polizia, fino alla gestione delle installazioni portuarie situate nei limiti della sua circoscrizione¹¹¹.

Tale sistema di “autonomia” è stato ulteriormente rafforzato dal processo di decentralizzazione avviato in Francia a partire dall’inizio degli anni Ottanta, periodo in cui in primo luogo è stato disposto il trasferimento ai comuni ed ai dipartimenti della tutela dei porti di pesca, di turismo e dei porti di commercio più piccoli¹¹², in secondo luogo è stata definita la lista dei 17 porti marittimi d’interesse generale, il cui funzionamento sarebbe stato delegato su concessione alle Camere di Commercio e dell’Industria¹¹³. Grazie a quest’ultima

¹¹¹R. LACOSTE, *La réforme des ports françaises de 2008: un jeu d’échelle*, in «Les ports européens et la mondialisation. La réforme française», pp. 141-154, Parigi, 2009.

¹¹²Legge 83-663 del 22.07.1983 che completa la legge 83-8 del 07.01.1983 relativa alla ripartizione di competenze tra i Comuni, i Dipartimenti, le Regioni e lo Stato.

¹¹³*Arrêté* del 10.04.1984 del Ministero dei Trasporti francese, che fissa la lista dei porti principali prevista all’art. R 122-1 del *Code des ports maritimes*. Si precisa che l’*arrêté* è un atto che emana da un autorità amministrativa, oltre che dal Presidente della Repubblica e dal Primo Ministro. Può trattarsi di ministri, prefetti, sindaci, presidenti di consiglio generale o di consiglio regionale. Il Presidente della Repubblica ed il Primo Ministro, che dispongono della possibilità di emanare decreti, ricorrono molto raramente agli *arrêté*. Essi costituiscono atti amministrativi unilaterali con effetti variabili: possono essere di natura regolamentare o individuale e nella gerarchia delle

legge si passava da un'organizzazione centralistica e monocefala ad una decentralizzata e bicefala, fondata sul rapporto tra “concedente” e “concessionario” in cui lo Stato, responsabile dei porti di interesse nazionale, concedeva la gestione delle sovrastrutture ad un concessionario, rappresentato dalla Camera di Commercio e di Industria (CCI), trattenendo teoricamente per sé tutte le altre funzioni come il finanziamento delle infrastrutture, l'approvazione degli investimenti in sovrastrutture e la polizia. Si trattava di un trasferimento di competenze che avrebbe coinvolto negli anni a seguire solo una parte minoritaria del numero dei porti francesi, perlopiù di taglia ridotta¹¹⁴.

Una nuova fase di decentralizzazione è stata realizzata nel 2004, stabilendo in primis il trasferimento dei porti d'interesse nazionale alle collettività territoriali che ne avessero fatto domanda¹¹⁵ ed elevando allo stesso tempo il porto di La Rochelle al rango di porto autonomo¹¹⁶. A differenza delle due leggi del 1983, riassumibili in un semplice trasferimento di competenze, quest'ultima stabiliva un trasferimento in piena proprietà dei porti a nuove autorità concedenti, a titolo gratuito, senza pagamento di indennità, diritti, tasse ecc, modificando così l'organizzazione portuaria in una struttura tricefala di cui è importante specificare le funzioni.

fonti sono posti al di sotto dei decreti.

¹¹⁴Sono appena 304 i porti di commercio e di pesca trasferiti ai dipartimenti e 228 porti di turismo ai comuni per un totale di circa il 5 % del traffico totale dell'intero sistema portuario francese.

¹¹⁵Legge 2004-809 relativa alle libertà ed alle responsabilità locali del 13.08.2004. Tale provvedimento riguardava 17 porti metropolitani, segnatamente: Calais, Boulogne sur Mer, Dieppe, Caen-Ouistreham, Cherbourg, Saint Malo, Brest, Le Fret, Roscanvel, Concarneau, Lorient, Port la Nouvelle, Bayonne, Sète, Toulon, Nizza e la parte di pesa del porto di La Rochelle, oltre al porto di Lavirot nella Guyana.

¹¹⁶Décret n. 2004-1378 du 20 décembre 2004 portant création du Port autonome de La Rochelle, in JORF 0296 del 21.12.2004.

Lo Stato trasferiva alle collettività territoriali (Regioni, Dipartimenti) gran parte delle sue prerogative di concedente, conservando tuttavia determinate funzioni *régaliennes*¹¹⁷. Il trasferimento riguardava la proprietà, l'organizzazione, la manutenzione e la gestione dei porti marittimi in questione. Il nuovo concedente diventava così la nuova autorità portuaria, responsabile a tal titolo della strategia di sviluppo del porto, della gestione del dominio portuario, della proprietà, della definizione della strategia di finanziamento del porto, della determinazione del regime di funzionamento del porto marittimo e dunque della scelta degli operatori portuari. Esso era altresì incaricato dello stabilimento di piani di raccolta e trattamento dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico nonché responsabile per lo sviluppo del piano di sicurezza del porto, mentre la regolamentazione sociale applicabile ai trasporti restava di competenza dello Stato. Una volta scadute le concessioni in vigore al momento del trasferimento, spettava alle nuove autorità concedenti scegliere di rinnovare il mandato alle CCI o aprire alla concorrenza la nuova concessione per il funzionamento del porto¹¹⁸. Tale provvedimento permetteva allo Stato di avvicinare il livello decisionale verso gli scali e contemporaneamente di focalizzare il proprio intervento sui porti autonomi. Sul piano dei finanziamenti, la legge di riforma affidava alle collettività territoriali la gestione degli investimenti svolta fino a quel momento dallo Stato centrale.

¹¹⁷Le funzioni *régaliennes* costituiscono attività di esclusiva appartenenza dello Stato, come l'organizzazione della giustizia, la polizia, la difesa, finanziate attraverso imposte ed assicurate dalle amministrazioni pubbliche.

¹¹⁸Su questo punto cfr. J. DEBRIE, M. DOUET, E. GAMBET, S. LEVEAUX, *Le processus de décentralisation des ports d'intérêt national. L'exemple des ports bretons*, in «Transports» n. 444, pp. 232-240, Parigi, 2007 ed anche J. DEBRIE, *Des ports maritimes pour quels territoires? Un regard géographique sur la décentralisation portuaire*, in «Mers et océans: les géographes prennent le large», 2009.

Questo tipo di organizzazione, fortemente innovatrice negli anni Sessanta, ha indiscutibilmente permesso alla Francia di rispondere alle grandi sfide industriali ed energetiche di quel periodo, ma il ruolo troppo primario degli attori pubblici nei meccanismi di questa *governance* ha relegato al margine il potenziale contributo delle imprese private, rendendo il sistema portuario francese eccessivamente dipendente dalla protezione dello Stato nell'affrontare la concorrenza dei porti esteri. La conseguenza diretta di questa preclusione si è materializzata lentamente in una progressiva perdita di competitività dei grandi porti francesi rispetto al resto dei porti europei e mondiali, riscontrabile in particolare nella riduzione del traffico dei container. I porti francesi hanno infatti realizzato nel 2007 un traffico globale di container di soli 4 milioni di TEU contro i più di 10 milioni totalizzati da ciascuno dei paesi vicini (Belgio, Paesi Bassi, Germania, Italia e Spagna), segnando una riduzione vertiginosa dal 11,7 % del 1989 all'attuale 6,2 %. Queste cifre appaiono ancora più allarmanti se viste ed analizzate nel dettaglio di determinati porti: Marsiglia per esempio, il più grande scalo francese in tonnellaggio, ha visto il proprio mercato sul lato atlantico passare dal 23,6 % al 15,6 % tra il 1989 ed 2006¹¹⁹, un dato più che indicativo.

Una sorta di cambiamento era stata tentata con la riforma dei docker del 1992¹²⁰. La suddetta legge, trasferendo le prestazioni di

¹¹⁹Cifre tratte da MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES, *Dossier de presse. Réforme des ports*, 2008.

¹²⁰Le operazioni di manutenzione vengono effettuate nei porti francesi essenzialmente da due categorie di personale: da una parte i docker, dall'altra gli operatori di gru dei porti autonomi o dei concessionari di "*outillage publique*". La legge 92-496 del 09.06.1992 che modifica il regime di lavoro nei porti francesi apporta rilevanti cambiamenti alla normativa 47-1746 del 06.09.1947 relativamente al regime di lavoro nelle imprese portuarie. La legislazione del 1947 aveva stabilito per i docker il sistema dell'intermittenza, con l'assunzione per un turno o per una vacanza e la titolarità di una carta di garanzia "G" di docker professionista, valida ad assicurare l'indennizzo per il

questa categoria dal settore pubblico alle imprese private di manutenzione e dimezzando contemporaneamente il numero della unità di lavoro, aveva cercato di sviluppare nell'ambito delle attività portuarie una nuova mentalità imprenditoriale. Tuttavia, il mantenimento del restante personale di manutenzione nel campo di competenza dei porti autonomi non ha permesso di raggiungere sui grandi terminali i livelli di prestazione dei porti europei concorrenti¹²¹.

4.2) *La gestione dei terminal*

Considerato come un anello fondamentale del sistema di trasporto e del “*business plan*” dei grandi gruppi di manutenzione, il terminal appartiene alla sfera del diritto pubblico francese. Tale natura pubblicistica ha di fatto costituito un nodo per gli operatori e per i porti stessi, alla ricerca di uno strumento giuridico capace di favorire contemporaneamente sia lo sviluppo del porto che la compatibilità con una gestione commerciale. I primi strumenti utilizzati sono stati i regimi delle “*Concessions d’outillage public*”¹²² (COP) e delle “*autorisations d’outillage privé avec*

loro impiego. La normativa del 1992, trasformando le società di manutenzione in imprese a tutti gli effetti, regolarizza altresì la categoria dei docker, che vengono così assunti a tempo indeterminato da società di manutenzione a differenza delle altre categorie impegnate nella manutenzione che restano salariate dai porti autonomi. Questo cambiamento genera una dicotomia organizzativa che è fonte di inefficienza. Uno dei punti più importanti della riforma mira proprio a sopprimere questa particolare differenziazione che caratterizza l'organizzazione del lavoro unicamente nei porti francesi ed a circoscrivere l'attività di manutenzione sotto la sola autorità delle imprese private di manutenzione.

¹²¹Cfr. B. VERGOBBI, *La réforme portuaire*, in «Transports» n. 459, Parigi, 2009, pp. 19-23.

¹²²La nozione di “*outillage public*” non possiede una definizione legale. Sono tuttavia da considerare come tali le gru, i portici, i silos (ovvero costruzioni destinate al deposito di merci e prodotti non confezionati aventi forma o consistenza di polvere), gli *hangar* del porto destinati allo stoccaggio delle merci, nonché un gran numero di beni mobiliari ai quali la giurisprudenza ha esteso tale nozione. Tali strumenti appartengono

obligation de service publique”, tradizionali convenzioni di occupazione demaniale.

Le *Concessions d’outillage public*, previste dall’art. R*115-7 I¹²³ del *Code des ports maritimes*, consistono in contratti conclusi tra lo Stato ed un concessionario aventi per oggetto la realizzazione ed il funzionamento di installazioni necessarie al carico ed allo scarico delle navi, alla manutenzione ed allo stoccaggio delle merci. I concessionari sono perlopiù rappresentati da Camere di Commercio e d’Industria, ovvero stabilimenti pubblici, che a loro volta prestano gli strumenti agli operatori portuari in funzione delle varie necessità. Tale formula, che ha ottenuto validi risultati nei porti d’interesse nazionale, non ha invece raggiunto riscontri incoraggianti nei porti autonomi. Ivi, a causa del rifiuto delle imprese a divenire concessionarie, sono infatti sorte gestioni dirette dello Stato, il quale di volta in volta ha concesso il prestito degli *outillages publics* agli utenti.

La posizione assunta dalle imprese è riconducibile a due elementi fondamentali. In primo luogo, la procedura prevista dal *Code des ports maritimes* per la realizzazione di un COP si presenta abbastanza complessa. Inizia infatti con una fase di istruzione commissionata dal direttore del porto per pervenire ad una convenzione ed allo stabilimento di un “*cahier des charges*”. In secondo luogo, obiettivo dei privati era evitare gli obblighi che gravavano sui concessionari ai termini del contratto, in particolare

all’Autorità portuale e sono prestati all’occorrenza agli utenti che ne necessitano (da non confondere con gli “*outillages privés*”, che al contrario appartengono alle imprese private). L’istituto della *Concession d’outillage public* si configura in Italia come una concessione di area pubblica attrezzata.

¹²³ «*La réalisation et l’exploitation d’outillage mis à disposition du public sont assurées par le port autonome lui-même ou font l’objet d’une concession ou d’un contrat d’affermage qui peuvent être conclus avec des collectivités publiques, des établissements publics ou des entreprises privées*».

l'osservanza della legge Sapelli del 1993, che ha imposto il ricorso alla procedura concorsuale per l'affidamento dei servizi a terzi, accolta con poco entusiasmo dalle società portuali¹²⁴.

Queste limitazioni, unite alla volontà degli operatori di disporre di terminal dedicati ai loro traffici di container, hanno portato gli attori portuali a creare una nuova formula di partenariato pubblico/privato per il funzionamento dei terminal, orientata a semplificare i rapporti tra utenti e gestori, apportando maggior flessibilità a tale attività.

É stata così creata la *Convention d'exploitation de terminaux portuaires*, una nuova modalità contrattuale aggiunto alle precedenti al fine di creare uno strumento esclusivamente dedicato al funzionamento dei terminal capace di agevolare l'ingresso dei grandi operatori di terminal ed offrire una gestione integrata del demanio portuario tra questi ultimi e l'autorità portuaria.

Approvato con un decreto del 1999 ed introdotto nel *Code des ports maritimes* all'art.115*7-III¹²⁵, obiettivo del contratto è di affidare la gestione di un terminal specializzato, come per esempio un terminal container, ad un operatore unico, sia esso grande gruppo armatoriale o una società di manutenzione. Con un decreto del 19 luglio 2000 il Consiglio di Stato ha approvato il modello di convenzione (conforme a quella del porto di Dunkerque), da seguire obbligatoriamente per la stipulazione di ogni contratto, che comprende soprattutto disposizioni inerenti agli obiettivi di traffico ed alle sanzioni previste in caso di mancato raggiungimento di tali

¹²⁴L. BORDEREAUX, *Le service public*, cit.

¹²⁵«*Le port autonome peut également conclure avec une entreprise une convention d'exploitation de terminal. Cette convention porte exclusivement sur la gestion et, le cas échéant, la réalisation d'un terminal spécifique à certains types de trafic et comprenant les terres-pleins, les outillages ed les aménagements nécessaires aux opérations de débarquement, d'embarquement, de manutention et de stockage liées aux navires*».

obiettivi. Essa viene presentata al Consiglio di amministrazione ed approvata per decreto dal ministro incaricato dei porti marittimi e da quello incaricato del budget.

Nella determinazione di diritti ed obblighi delle parti, la *Convention d'exploitation de terminal* affida all'operatore gli incarichi inerenti al funzionamento tecnico e commerciale del terminal. L'art. 5 della convenzione modello precisa i mezzi che il porto metterà a disposizione dell'operatore. Si tratta di terreni, terrapieni, costruzioni e *ouillages publics* secondo condizioni finanziarie diverse da quelle previste per le *Conventions d'outillage public*. La messa a disposizione non implica in nessun caso il trasferimento di proprietà o la costituzione di diritti reali.

Sia l'art.1 della Convenzione tipo che l'art. R*115-7 III del *Code des ports maritimes* sottolineano il concetto della limitazione delle *Conventions d'exploitation de terminal* ad alcuni tipi di terminal specializzati, evitando il coinvolgimento di tutti gli strumenti e di tutti i traffici nell'ambito di questo contratto. Questa disposizione dispone altresì che il parallelo mantenimento di un numero sufficiente di *Conventions d'outillage public*¹²⁶ è finalizzato ad evitare una sorta di privatizzazione del porto, che si verrebbe a creare con la progressiva estensione delle varie imprese sui terminal. In tal senso, va menzionato altresì che all'operatore che conclude una *Convention d'exploitation de terminal* non verrebbe riconosciuto nessun diritto di esclusività dal momento che l'autorità portuaria resta libera di concludere altre convenzioni con imprese concorrenti. Esso si avvantaggerebbe pertanto di una semplice priorità di

¹²⁶Code des ports maritimes, art. R*115-7 III: «*Le recours a ce mode de gestion, qui ne peut concerner qu'une partie du domaine portuaire, doit être compatible avec le maintien d'un nombre suffisant d'ouillages publiques ou d'outillage privés avec obligation de service public*».

utilizzazione degli strumenti che gli sono stati affidati.

Questa nuova tipologia contrattuale possiede diversi vantaggi in grado di spingere i privati ad investire nei terminal. Uno dei maggiori è di non rientrare tra i contratti di diritto pubblico e di non essere pertanto subordinata alle regole del servizio pubblico valide per i *Concessions d'outillage public*. Si tratta di un dato fondamentale se si considera che l'operatore ha così la facoltà di scegliere liberamente i membri del suo personale, senza dover ricorrere ad obbligatorie procedure concorsuali. Allo stesso scopo, la *Convention d'exploitation de terminal* implica un comando unico del terminal, giustificato dalla necessità di affidare all'operatore la gestione dell'insieme delle attività del terminal nonché di tutto il personale ed affida all'operatore ampio potere decisionale nelle strategie commerciali e nelle scelte tariffarie.

Pur di fronte ai numerosi aspetti positivi, le *Conventions d'exploitation de terminal* hanno trovato un'applicazione limitata a soli pochi casi. Il porto di Dunkerque è stato il primo ad adottare tale regime nel terminale carbonifero che associa il porto stesso di Dunkerque al 40 % e l'impresa portuaria belga Sea Invest al 60 % ed in quello di container, gestito in base ad una convenzione tra Maersk Line (40 %), CMA CGM (30 %) e porto di Dunkerque (10 %). Il suo esempio è stato seguito dal porto di Havre nei tre terminali di container del. L'armatore francese CMA CGM, associato alla società di manutenzione GMP (Générale de Manutention Portuaire) utilizza il Terminal de France, il gruppo armatoriale danese A.P. Møller Maersk Line e la società francese di manutenzione Perrigault hanno firmato una convenzione per il Terminal Porte Océane¹²⁷, mentre la

¹²⁷Sia il Terminal de France che il Terminal Porte Océan sono stati installati nella nuova area terminalistica "Port 2000" del porto di Havre, inaugurata nel 2000 e divenuta

compagnia MSC insieme con la francese Terminaux de Normandie (TN, gruppo Perrigault) gestiscono anche il terminale di Bouganville. A Bordeaux, l'impresa di manutenzione e di stoccaggio Sea Invest gestisce un terminal per vrac

Benché non regoli la questione del trasferimento degli agenti di guida e di manutenzione dei porti verso le imprese di manutenzione, la *Convention d'exploitation de terminal* è ugualmente considerata un modello importante per avviare la modernizzazione e la competitività nel sistema portuale francese a tal punto da essere al centro del piano di rilancio dei porti francesi. La legge di riforma mira a lasciare ad ogni "grande porto marittimo" la libertà di fissare le condizioni di utilizzazione del terminal. La nuova definizione che il testo dedica alla *Convention d'exploitation de terminal* è «*Convention de terminal*», denotando la chiara intenzione da parte del legislatore di rendere tale strumento giuridico il contratto dei porti del domani. Esso rappresenta infatti una sperimentazione *in fieri*, indicata dall'esperto Robert Rézenthel come «*Une étape dans la libéralisation de la gestion portuaire*» ma non come un «*aboutissement*»¹²⁸.

Ciononostante, i punti di debolezza che caratterizzano tale modalità sono diversi. In primo luogo, sul piano formale la *Convention d'exploitation de terminal* si trova limitata dall'obbligo di conformarsi ad un modello di convenzione prestabilito. Inoltre, la forma di decreto richiesta complica ulteriormente la procedura in caso di deroga alla convenzione modello, per la quale l'art. R*115-14 del *Code des ports maritimes* prevede l'approvazione da parte del ministro incaricato dei porti, dell'economia e del budget. Molte

effettivamente operativa nel 2006.

¹²⁸R. RÉZENTHAL, *Le régime d'exploitation de terminal dans les ports autonomes maritimes: un progrès significatif*, in «Journal de la Marine Marchande» n. 1460, 2000.

perplessità sono state mostrate anche dalla *Cour des Comptes* che ha denunciato il carattere “ibrido” del nuovo strumento contrattuale, la cui condivisione di rischi tra autorità portuaria ed operatore di terminal appare insufficientemente formalizzata per permettere un’amministrazione equilibrata e trasparente. Altre critiche riguardano l’impatto negativo dell’applicazione delle *Convention d’exploitation de terminal* alle sole infrastrutture, nonché l’assenza di una vera “padronanza” economica e finanziaria del terminal, le cui conseguenze porterebbero ad una iniqua ripartizione dei proventi economici e finanziari degli aumenti di traffico tra le due parti.

Nella pratica, le esperienze di *Conventions d’exploitation de terminal* finora attuate non hanno ottenuto il successo previsto. A Dunkerque così come a Marsiglia, l’applicazione di questo regime ai terminal container ha permesso semplicemente una riduzione delle perdite, ma non ha portato ad una reale situazione di beneficio¹²⁹.

§ 5. *La riforma del 2008*

A fronte di questi rallentamenti, è intervenuta nel 2008 la legge di riforma 2008-660 che ha stravolto un sistema quarantennale di autonomia gestionale, inaugurando una percorso di liberalizzazioni già tracciato da altri paesi europei come la Spagna e l’Italia e presente altresì nei modelli portuali dell’Europa settentrionale.

Tale riforma permette allo Stato di istituire “grandi porti marittimi” che si sostituiscono ai porti autonomi ogni qualvolta che tale trasformazione sia giustificata dall’importanza particolare del porto nei confronti delle nuove sfide di sviluppo economico e di

¹²⁹COUR DES COMPTES, *Les ports françaises*, cit., pp. 69-73.

gestione del territorio.

I grandi porti marittimi si collocano nella categoria, già da lungo tempo adottata in Spagna ed in Italia, dei modelli “Landlord Ports”. Essi continuano a svolgere le funzioni *régaliennes* e quelle legate allo sviluppo: pianificazione delle zone portuali industriali, costruzione e manutenzione delle infrastrutture, polizia, sicurezza, gestione e valorizzazione del dominio portuario, promozione del porto, sviluppo dell’offerta del servizio portuario e di quelli ferroviari e fluviali.

5.1) *La nuova governance*

Il passaggio dallo statuto di porto autonomo a quello di grande porto marittimo modifica profondamente gli aspetti amministrativi del sistema. Si passa da un Consiglio di Amministrazione supportato da una Direzione Generale ad un Direttorio controllato da un Consiglio di Sorveglianza, ed affiancato da un Consiglio di Sviluppo. Nel precedente modello il potere decisionale spettava dunque al Presidente ed ai membri del Consiglio di Amministrazione, mentre la direzione del porto si limitava ad eseguire le decisioni del Consiglio.

Nella nuova organizzazione il Direttorio svolge compiti molto più estesi¹³⁰. Esso definisce il progetto strategico del porto, lo sottopone al Consiglio di Sorveglianza ed assicura la gestione e la direzione del porto sotto il controllo di quest’ultimo organo. In sintesi, il modello adottato tende a separare l’ambito decisionale da

¹³⁰Esso propone al Consiglio di Sorveglianza gli orientamenti generali, sottopone alla sua approvazione il progetto strategico del porto, stabilisce il budget previsionale e lo esegue dopo l’approvazione, assicura la gestione della struttura e stabilisce le condizioni tecniche e finanziarie per le autorizzazioni d’occupazione del demanio pubblico marittimo.

quello di controllo, affidando il primo al direttorio, fortemente potenziato rispetto alla direzione del vecchio sistema, ed il secondo al Consiglio di Sorveglianza¹³¹.

Accanto alla ripartizione dei poteri, anche la composizione e la struttura degli organi portuali subisce importanti modifiche. Per quanto riguarda il direttorio, esso sostituisce il precedente direttore unico, sottoponendo le più importanti decisioni portuali al principio di collegialità: una innovazione che rischia di generare conflitti all'interno dell'organo e pertanto rallentamenti nelle politiche del porto stesso. Contrariamente, il Consiglio di Sorveglianza riprende per grandi linee il Consiglio di Amministrazione dei porti autonomi, riducendo semplicemente il numero dei componenti al fine di ottenere una maggiore compattezza dell'organo. Si passa infatti da 26 a 17 membri, con un mandato quinquennale, scelti tra personalità indipendenti, senza alcun legame con il porto. Questi consigli prevedono la presenza di cinque rappresentanti dello Stato, tra cui il prefetto, quattro rappresentanti delle collettività locali, tre dei lavoratori del grande porto marittimo e cinque personalità qualificate.

Il terzo pilastro della nuova *governance* è rappresentato dal Consiglio di Sviluppo. Si tratta di un organo consultivo, composto da un numero di membri variabile da 20 a 40, in carica per cinque anni, che rappresentano le categorie professionali ed istituzionali coinvolte a diversi livelli nella vita del porto. Tale organo è organizzato in quattro collegi: il Collegio dei rappresentanti della piazza portuaria, il Collegio dei rappresentanti del personale afferente alle imprese operanti nel porto, il Collegio dei rappresentanti delle collettività

¹³¹La nuova ripartizione tiene conto del parere della *Cour des Comptes*, che aveva sollevato la mancanza di divisione dei poteri nell'amministrazione dei porti autonomi.

territoriali ed il Collegio delle personalità qualificate interessate allo sviluppo del porto. Compito del Consiglio dello Sviluppo è quello di emettere un avviso sul progetto strategico e sulla politica tariffaria, disponendo altresì della facoltà di formulare proposte e domande al Consiglio di Sorveglianza.

In sostanza, la riforma si pone come una nuova tappa nella visione francese del sistema portuario: lo Stato intende lasciare il ruolo più importante agli operatori privati, vedendo in questo nuovo approccio un volano per rafforzare la competitività dei porti francesi. Tuttavia, i poteri pubblici dimostrano la volontà di essere oltremodo presenti all'interno del Consiglio di Sorveglianza allo scopo di esercitare una certa "tutela". Due episodi in particolare hanno evidenziato questo obiettivo statale di "controllo": le dimissioni forzate del direttore di uno dei GPM ed il veto opposto dallo Stato, attraverso il Commissario di governo (membro di diritto del Consiglio di Sorveglianza) al progetto di terminal di metano di 4Gas a Verdone¹³².

Uno degli aspetti più importanti della riforma concerne i cosiddetti Progetti strategici, un documento forte, consensuale presente in ogni porto, in grado di dare coerenza alle future azioni gestite dai GPM. Tale documento viene votato per cinque anni dai membri del Consiglio di Sorveglianza, su proposta del Direttorio in concertazione con il Consiglio di Sviluppo e dopo convalida del Governo. Esso fissa il progetto del porto nei confronti di ogni terminal, specifica le modalità di funzionamento dei terminal e l'uso delle filiali, precisa la politica di gestione del porto, definisce le azioni in materia di intermodalità e di ripartizione modale verso il

¹³²R. LACOSTE, A. GALLAIS BOUCHET, *La réforme des Grands Ports Maritimes de 2008. Premier bilan*, Saint Nazaire, 2010.

trasporto ferroviario e fluviale, espone il calendario per la realizzazione dei progetti e dei lavori, indica i mezzi finanziari ed il programma di investimenti per pervenire agli obiettivi prestabiliti.

Ogni GPM adotta un progetto strategico in base ai propri interessi, ma nessun progetto deve presentare elementi di incompatibilità né con gli orientamenti nazionali in materia di servizi intermodali né con un eventuale documento di coordinazione interportuaria.

I progetti strategici dei porti mostrano diversi grandi orientamenti riguardanti infrastrutture, organizzazione e mercati, che rispondono a differenti esigenze tra i vari scali. Il container resta l'elemento più importante della maggior parte dei progetti: almeno un porto su ogni facciata marittima persegue l'obiettivo di rafforzarsi in questo traffico. Con la realizzazione di Port 2000 Le Havre gode del posizionamento migliore, Dunkerque aumenta sempre di più la propria capacità e progetta altresì un nuovo terminal, Marsiglia persegue la creazione del vasto progetto FosXL¹³³.

5.2) La nuova gestione dei terminal

Uno dei punti più importanti del documento è rappresentato dalla contrattualizzazione delle convenzioni di funzionamento dei terminal, che ha reso possibile l'emergere di operatori che gestiscono i terminali. I grandi porti marittimi infatti dispongono di un periodo limite di due anni dalla definizione del loro piano strategico per firmare le convenzioni di funzionamento con operatori privati in seguito alle varie offerte. La legge sottolinea che la procedura deve essere aperta, trasparente e non discriminatoria, ma allo stesso tempo

¹³³Ibidem.

gli operatori regolari, coloro che effettuano la manutenzione o ancora coloro che hanno partecipato ad investimenti sul porto avranno una priorità. Si parla chiaramente di favorire la continuità tra gli attori e di far affidamento sugli operatori tradizionali, già inseriti nella vita portuale, piuttosto che alterare gli equilibri esistenti attraverso nuove entrate.

Le convenzioni per i terminali sono apparse per la prima volta nel sistema giuridico francese nel 1999-2000, senza tuttavia ottenere grande successo; la loro applicazione è stata infatti limitata a pochi casi tra cui i seguenti. I tre terminali di container del porto di Havre sono attualmente soggetti a questo regime. L'armatore francese CMA CGM, associato alla società di manutenzione GMP (Générale de Manutention Portuaire) utilizza il Terminal de France, il gruppo armatoriale danese A.P. Møller Maersk Line e la società francese di manutenzione Perrigault hanno firmato una convenzione per il Terminal Porte Océane¹³⁴, mentre la compagnia MSC insieme con la francese Terminaux de Normandie (TN, gruppo Perrigault) gestiscono anche il terminale di Bouganville.

A Bordeaux, l'impresa di manutenzione e di stoccaggio Sea Invest gestisce un terminal per vrac; a Dunkerque, il terminale carbonifero associa il porto stesso di Dunkerque al 40 % e l'impresa portuaria belga Sea Invest al 60 %, mentre le operazioni del terminale di container sono gestite in base ad una convenzione tra Maersk Line (40 %), CMA CGM (30 %) e porto di Dunkerque (10 %). Le convenzioni costituivano un quadro standard di negoziazione tra gli operatori privati ed i porti autonomi. Esse prevedevano la disposizione di personale gruista per gli operatori, a fronte di

¹³⁴Sia il Terminal de France che il Terminal Porte Océan sono stati installati nella nuova area terminalistica "Port 2000" del porto di Havre, inaugurata nel 2000 e divenuta effettivamente operativa nel 2006.

investimenti in strumenti di lavoro da parte di questi ultimi, praticando così una sorta di “scambio” da negoziare nei dettagli caso per caso e porto per porto.

Il quadro della riforma del 2008 estende obbligatoriamente a tutti i terminali il regime appena descritto, salvo le convenzioni già attive, prevedendo il trasferimento di personale operativo e di guida dal settore pubblico a quello privato. Una convenzione quadro, firmata il 30 ottobre 2008 tra l'UNIM (Union Nationale des Industries de la Manutention), l'UPF (Union des Ports de la France) e le organizzazioni sindacali, precisa altresì le misure di protezione di cui beneficiano i lavoratori soggetti a questo cambiamento.

Le convenzioni di terminal permettono ai grandi porti marittimi di concentrare i loro sforzi finanziari sulle infrastrutture, le banchine, gli accessi ecc., mentre le sovrastrutture (gru, portici ecc.) sono di competenza degli operatori privati. Si assiste pertanto ad una netta separazione tra l'investimento per l'infrastruttura da un lato e l'investimento ed il funzionamento della sovrastruttura dall'altro, ricalcando un modello, voluto dalla Commissione europea, già presente non solo nell'ambito di altri sistemi di trasporto, ma anche nella maggior parte dei porti europei, noto in Francia con il nome di “*port foncier*”.

Tale regime accresce inoltre la trasparenza finanziaria dei porti. Sotto lo statuto di porto autonomo l'autorità portuaria gestiva diversi aspetti fondamentali dei terminal, adoperando fondi pubblici anche nell'ambito di operazioni commerciali che falsavano la concorrenza nei confronti degli operatori privati presenti all'interno dei *ports fonciers*. Per prevenire queste distorsioni è stata varata nel 2000 la

direttiva trasparenza¹³⁵, una normativa che obbliga le autorità portuarie a rendere conto dell'uso dei fondi e delle sovvenzioni, ed in particolare delle relazioni tra attività di ordine *régalien*, servizi economici di interesse generale e attività che entrano pienamente nel settore della concorrenza, attuando una più netta separazione tra questi tre tipi di attività, che non può che favorire la chiarezza contabile e finanziaria dei porti francesi.

La gestione privata dei terminali stabilita dalla riforma non esclude completamente l'intervento dei porti, tratteggiando per essi un ruolo, a titolo eccezionale ed attraverso l'intermediazione di una filiale. Qualora infatti l'offerta per la concessione di un terminal si riveli infruttuosa, il grande porto marittimo può incaricarsi del funzionamento di tale terminale per un periodo di cinque anni, alla fine dei quali l'offerta verrà rinnovata.

5.3) *Ulteriori aspetti della riforma*

Un ulteriore aspetto importante della riforma riguarda la cooperazione sia tra i GPM che tra GPM e porti autonomi, voluta dal legislatore allo scopo di assicurare una maggior coerenza tra le azioni dei porti nonché di evitare che si verifichino conflittualità tra i vari piani strategici, rischio probabile data l'assenza di una politica portuaria nazionale. Questo tipo di collaborazione è da realizzare attraverso la creazione di consigli di coordinazione interportuaria tra GPM di uno stesso insieme geografico o, nel caso di cooperazione tra GPM e porti autonomi, mettendo in comune i mezzi e perseguendo azioni comuni. Questa possibilità risponde all'obiettivo

¹³⁵Direttiva n. 2000/52/CE della Commissione del 26 luglio 2000 che modifica la direttiva 80/723/CEE relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, in GUCE L 191 del 27.7.2000.

di migliorare la competitività dei porti francesi in Europa e di non generare una concorrenza sul suolo nazionale capace solamente di avvantaggiare i porti esteri¹³⁶.

I GPM possono inoltre candidarsi per accedere alla gestione dei porti decentralizzati, una possibilità che rischia tuttavia di creare seri problemi di concorrenza. Un GPM incaricato della gestione di un porto decentralizzato del suo *hinterland* dovrebbe infatti cercare di non penalizzarlo rispetto ai propri terminal. La riforma incarica inoltre l'autorità portuaria della preservazione degli spazi naturali della sua circoscrizione, riconoscendo in essa un nuovo attore a tutti gli effetti preposto alla tutela ambientale. L'autorità portuaria deve infatti amministrare, valorizzare e proteggere il suo spazio secondo i termini della legge.

La riforma offre ai GPM un adeguato numero di strumenti, in parte riprendendo e approfondendo diversi elementi già presenti nei testi precedenti al fine di migliorare l'efficacia del sistema portuario francese. Attraverso la chiarezza dei suoi obiettivi e la precisione programmatica della sua realizzazione, essa offre ai GPM la possibilità di colmare il gap con i più importanti porti europei, dando vita ad un sistema già sperimentato altrove con notevoli risultati. Tuttavia, affinché questa ripresa avvenga è necessario che lo Stato affianchi una ambiziosa e volontaristica politica portuale in grado di contribuire al finanziamento delle infrastrutture più pesanti. Una cospicua somma pari a circa 245 milioni di Euro da parte del governo è già stata prevista dal CPER¹³⁷ 2007-2013 e verrà

¹³⁶R. LACOSTE, *La réforme*, cit.

¹³⁷I "Contrats de projets État-région" (CPER) costituiscono un documento attraverso il quale lo Stato ed una Regione si impegnano nella programmazione e nel finanziamento pluriennali di progetti importanti come per esempio la creazione di infrastrutture. Validi per una durata di sette anni, tali contratti succedono ai "Contrats de plan État-région" creati con legge 29.07.1982. Il governo, attraverso la mediazione del prefetto della

canalizzata verso la realizzazione di varie opere portuarie come il miglioramento dei servizi terrestri, soprattutto ferroviari e fluviali, dei porti autonomi. Ad essa vanno poi aggiunti gli investimenti stabiliti dai “*contrats d’objectifs*” tra Stato e porti per il completamento di Port 2000 ad Havre, per il progetto Fox3XL di Marsiglia, per le estensioni dei terminali di container di Marsiglia-Fos così come per i programmi di aggiornamento delle infrastrutture esistenti, per un ammontare complessivo di circa 367 milioni di euro da investire nel periodo 2009-2013.

§ 6. *Un primo bilancio della riforma*

La riforma punta a sprigionare il potenziale dei porti francesi, capace di sviluppare uno sviluppo delle attività logistiche e la creazione di nuove opportunità di lavoro. La nuova *governance*, la focalizzazione delle missioni delle autorità portuali e l’importante ruolo attribuito alle imprese private deve contribuire ad arrestare il declino dei porti francesi e di ridurre le deviazioni di traffico a vantaggio perlopiù dei porti belga. Nel periodo 2003-2008 infatti i tassi di crescita annuali dei porti francesi (traffici totali e di container) presentano una forza di gran lunga inferiore rispetto ai grandi porti europei.

Dagli anni ‘70 in Francia non erano stati più consentiti investimenti per rilanciare l’attrattiva e l’efficacia dei porti a livello nazionale così cospicui. I finanziamenti pubblici ammontano a circa

Regione rappresentato dal suo segretario generale agli affari regionali, si accorda con l’esecutivo regionale sulla realizzazione di progetti relativi alla pianificazione del territorio regionale e sulla parte di ciascuna entità nell’ambito del finanziamento. Altre collettività possono associarsi ad un CPER a condizione di contribuire al finanziamento dei progetti che li riguardano direttamente. Fonte: www.aube.pref.gouv.fr.

3 miliardi di euro: 2,5 miliardi sono rappresentati dai progetti strategici 2009/2013, ad essi si aggiungono 174 milioni dei contratti di progetti, recentemente aumentati dalla riforma di 271 milioni, ed infine 50 milioni per il piano di rilancio dell'economia. Inoltre, 7 miliardi di euro sono stati concessi dallo Stato a titolo di misure in favore del trasporto combinato.

É importante che una politica portuale si posizioni al crocevia tra una politica marittima ed una politica di gestione del territorio. Così come sostenuto dalla *Cour des Comptes* nel rapporto del 2009, la riforma del 2008, pur fornendo strumenti di modernizzazione dei porti in un contesto di mondializzazione, non definisce tuttavia una reale politica portuaria nazionale. Contrariamente, in Belgio ed in Germania è ravvisabile la volontà di coordinare queste politiche al fine di accrescere la pertinenza e la coerenza degli investimenti. Sarà dunque fondamentale definire la futura politica portuaria, conciliando i vari elementi a disposizione: riforma portuaria, progetti strategici dei GPM, riforma del trasporto ferroviario, ruolo dei consigli di coordinazione interportuari, laddove specialmente questi ultimi avranno un ruolo fondamentale.

La posta in gioco è molto alta: bisogna evitare che i porti francesi entrino frontalmente in concorrenza tra di loro, provocando un fallimento parziale della riforma, la quale dovrebbe invece permettere loro di competere al massimo con i loro *competitors* europei.

§ 7. *Il problema della manutenzione portuaria*

Tra i problemi più importanti della portualità francese figura la situazione del personale di manutenzione, rappresentato dalla categoria dei docker, dedita perlopiù della manutenzione delle merci e delle operazioni di carico e di scarico delle navi da una parte, e dagli operatori di gru e *portiqueurs*, incaricati della guida dei macchinari dall'altra.

Il nodo principale legato alla manutenzione si riscontra nella differenza di trattamento tra le due categorie di personale stabilita con la riforma del 1992. Prima di tale data, il regime di lavoro nelle imprese portuarie era regolato dalla normativa 47-1746 del 06.09.1947, la quale prevedeva per i docker il sistema della “intermittenza dell'impiego”. In base a tale legge, i docker non erano parte delle società di manutenzione, ma venivano da esse assunti per un turno o per una vacanza in funzione delle esigenze di manutenzione portuaria, tornando nuovamente a disposizione degli altri gruppi una volta esaurita la mansione. Essi erano altresì titolari di una carta di garanzia “G” di docker professionista rilasciata dall'Autorità portuaria, valida a distinguere i docker professionisti dai lavoratori occasionali nonché ad assicurare l'indennizzo per il loro impiego. La gestione del sistema d'impiego della categoria era assicurato da organismi pubblici come i *Bureaux Centraux de la Main-d'Oeuvre*, incaricati dell'organizzazione delle assunzioni e dalla *Caisse Nationale de Garantie des Oeuvriers Dockers* che assicurava l'indennizzo dell'impiego dei docker professionisti.

Un aspetto fondamentale della normativa del 1947 riguardava ciò che è stato il cosiddetto “monopolio dei docker”, ovvero una priorità d'impiego del personale professionista rispetto a quello

occasionale ed in generale nei confronti dell'intero personale di manutenzione.

La legge di riforma 92-496 del 09.06.1992, attuata attraverso la firma della *Convention collective nationale de la manutention portuaire* del 31.12.1993, altera profondamente il sistema vigente. Essa, trasformando le società di manutenzione in imprese a tutti gli effetti, regolarizza la categoria dei docker, che vengono così assunti a tempo indeterminato dalle società di manutenzione attraverso la cosiddetta *mensualisation*. Allo stesso tempo, la riforma prevede importanti garanzie per la professione articolate su due assi principali. Il primo stabilisce il mantenimento dello statuto del 1947 per i docker che rifiutino il cambiamento di regime. Tale sistema speciale che consente concretamente la coabitazione tra la vecchia e la nuova normativa, è stato scarsamente richiesto nell'ambito del contesto nazionale, risultando maggiormente presente nel porto di Marsiglia. Gli esperti prevedono il procrastinarsi di tale situazione massimo fino al 2020, per lasciare poi come unico riferimento la legge del 1992. Il secondo importantissimo punto concerne il mantenimento della situazione monopolistica dei docker che obbliga le imprese di manutenzione a riferirsi unicamente alla loro categorie per le operazioni di carico e scarico delle navi¹³⁸, una persistenza

¹³⁸Il Code des ports maritimes all'art. R*511-2 stabilisce che le mansioni esclusivamente riservate alla categoria sono circoscritte ad operazioni di carico e scarico dalle navi ai luoghi pubblici e alla manutenzione nei luoghi pubblici, ammettendo il ricorso a personale non docker per le altre attività.

«En application du dernier alinéa de l'article L*511-2, dans les ports figurant sur la liste prévue à l'art. L*511-1, les opérations de chargement et de déchargement des navires et des bateaux aux posts publics sont, sous les réserves indiquées à l'alinéa ci-après effectuées par des ouvriers dockers appartenant à l'une des catégories définies à l'art. L*511-2. Il en est de même des opérations effectuées dans des lieux à usage public (terre-pleins, hangars ou entrepôts) situés à l'intérieur des limites du domaine public maritime, et portant sur des marchandises en provenance ou à destination de la voie maritime.

Par dérogations aux dispositions qui précèdent, peuvent être effectuées, sans avoir recours à la main-d'oeuvre des ouvriers dockers, les opérations suivantes:

sulla quale si sono espresse frequentemente le istituzioni dell'Unione Europea. La Corte de Giustizia in primis si è pronunciata sulla situazione dei docker belgi¹³⁹ proteggendo tale priorità contro l'accusa di violazione del diritto di concorrenza. Essa ha infatti sostenuto che il suddetto diritto era applicabile solo alle imprese ed i docker non potevano essere considerati come tali ai sensi della normativa comunitaria.

déchargement ou chargement du matériel de bord des navires et des bateaux fluviaux par les moyens du bord où par le propriétaires de la marchandise au moyen de personnel de son entreprise, manutentions liées à un chantier de travaux publics sur le port considéré, reprise sur terre-pleins ou sous hangars et chargement sur wagons ou camions par le personnel du propriétaire de la marchandise, déchargement du poisson de navires et bateaux de pêches par l'équipage ou le personnel de l'armateur».

Malgrado queste consistenti limitazioni, in gran parte dei porti francesi la forte pressione esercitata dai sindacati dei docker è sovente riuscita ad imporre un monopolio nell'ambito di qualsiasi attività di manutenzione da effettuare in tutto lo spazio portuario.

¹³⁹Caso Bécu, 1999.

CAPITOLO IV: LA PORTUALITÀ IN BELGIO

§ 1. *Caratteristiche dei principali porti belgi*

Il Belgio è la patria di grandi porti marittimi internazionali: Anversa, Gand, Zeebrugge e Ostenda, tutti situati nelle Fiandre, ognuno dei quali presenta le proprie specificità.

Il ruolo principale è svolto prevalentemente dallo scalo di Anversa, in quanto rappresenta i due terzi delle merci movimentate nei porti fiamminghi. In questo caso, è particolarmente difficile potere individuare il punto di forza del porto, poiché i suoi traffici appaiono ben consolidati in ogni settore: rinfuse secche e liquide costituiscono più della metà del suo traffico totale, ma il porto di Anversa è altresì famoso per essere il leader di mercato delle merci convenzionali (ad esempio ferro e acciaio, frutta, metalli non ferrosi metalli, legname, fertilizzanti, farina, zucchero) ed occupa inoltre una posizione di vertice nella movimentazione dei container. Il successo del “carico convenzionale” di Anversa è dovuto a una lunga tradizione di competenza in questo settore del mercato nonché alla presenza di terminal altamente specializzati.

Per quanto riguarda il traffico di container, la straordinaria crescita è da ricondurre alla capacità di carico di Anversa, alle sue infrastrutture moderne, al servizio affidabile e alla alta produttività di movimentazione dei suoi terminal. In questi ultimi decenni, sono stati realizzati diversi programmi di dragaggio per la il fiume Schelda, grazie ai quali si è riusciti a garantire l’accessibilità ottimale per le navi container di ultima generazione e ad ottimizzare l’accessibilità generale al porto. Con la costruzione dell’area

terminalistica Deurganckdock presso la riva sinistra del fiume Schelda si prevede inoltre il raddoppiamento della capacità di movimentazione del porto, offrendo una prospettiva a lungo termine per grande compagnie di container.

Così come Anversa, anche il porto di Gand è situato nell'entroterra ed ha puntato principalmente sul consolidamento del suo traffico tradizionale nonché sull'ulteriore sviluppo di forme specializzate di commerci (ad esempio i succhi di frutta, frutta, cemento, caolino, rottami, autovetture e prodotti siderurgici). Esso ha optato per una strategia di "nicchia", e mira a una complementarità naturale per la maggior parte dei flussi di merce. In tale contesto, è in corso di realizzazione una nuova infrastruttura moderna, il "Kluizendock", che permetterà sviluppi futuri. Il porto di Gand, al pari di quello di Anversa, ha anche una spiccata funzione industriale.

La caratteristica comune dei porti di Ostenda e Zeebrugge è la loro posizione situata lungo la Costa belga. Il porto di Ostenda è il più piccolo dei due e la sua attività si concentra principalmente sul *roll-on roll-off* nonché sul trasporto verso e proveniente dalla Gran Bretagna, mentre la specializzazione dello scalo di Zeebrugge si concentra principalmente sul traffico di container e sul *roll-on roll-off*. In quest'ultimo settore ed in quello di autovetture, Zeebrugge ricopre il primo posto sulle rotte verso la Gran Bretagna e, sempre più, verso la penisola scandinava e quella iberica¹⁴⁰.

¹⁴⁰INSTITUTE OF SHIPPING ECONOMICS AND LOGISTICS (ISL), *Public financing and charging practices of seaports in the EU*, Bremen, 2006.

§ 2. *La governance*

La portualità belga rientra nella competenza legislativa regionale, essendo disciplinata dal cosiddetto “Decreto Porti” del 2 marzo 1999, una legge regionale che ha tenuto strettamente in considerazione la normativa comunitaria in materia. Il modello tratteggiato nel decreto ricalca indubbiamente quello dei *Landlord Port*, in quanto attribuisce alle Autorità Portuali missioni orientate prevalentemente verso lo sviluppo e la promozione dell’area portuale, la realizzazione, la gestione alla manutenzione delle infrastrutture. La forma giuridica prevista dal decreto per le autorità portuali è quella delle società di gestione portuali, economicamente autonome rispetto al governo regionale. I più importanti porti del Belgio, come Anversa, Gand ed Ostenda, presentano oggi questo tipo di gestione, mentre il porto di Zeebrugge è amministrato da una società di capitali a responsabilità limitata a cui partecipano il Comune di Bruges e varie imprese private. L’Autorità portuale possiede un amministratore delegato, nominato nei porti municipali dai comuni competenti, nel porto di Zeebrugge esso è invece eletto dal Consiglio di Amministrazione della società di gestione portuale. Benché indipendenti sul piano economico e finanziario, le Autorità portuali sono coordinate e controllate da un organo regionale dipendente dal ministero fiammingo delle Opere Pubbliche: il *Vlaamse Havencommissie*. Esso nomina un commissario portuale, investito della funzione di verificare il rispetto delle leggi regionali nell’assunzione di specifiche decisioni e nella amministrazione portuale.

Il decreto disciplina altresì il finanziamento pubblico attraverso una chiara suddivisione delle sfere di intervento basata sul principio

di sussidiarietà verticale. Lo Stato federale e, ancor di più, la Regione Fiamminga finanziano le opere infrastrutturali preposte all'accessibilità del porto (canali di accesso al porto, darsene, chiuse, frangiflutti, luci e segnaletica marittima, bretelle ferroviarie e viarie di collegamento con l'entroterra) e quelle necessarie per la navigabilità all'interno del porto (canali e cosiddette *sea locks*). Le autorità portuali si occupano degli investimenti inerenti alle infrastrutture commerciali (banchine, piattaforme di carico e scarico, magazzini, depositi). Tuttavia, sussiste la possibilità che quest'ultima tipologia di investimenti venga affiancata da sussidi statali o regionali, solitamente pari alla misura del 20%: si tratta di un'ipotesi realizzabile laddove si rilevi l'interesse generale di queste infrastrutture o di tali attività portuali. Le varie installazioni ed attrezzature operative sistemate nei terminal o sulle banchine sono finanziate dalle private che utilizzano le stesse.

Dal quadro descritto emerge chiaramente l'importante ruolo delle Autorità portuali, consolidate sia nelle responsabilità che nelle competenze. In seguito all'entrata in vigore del Decreto Porti, esse sono state costrette a realizzare ingenti investimenti, che hanno preferito incanalare verso infrastrutture con probabilità più alte e veloci di ricompensazione.

§ 3. *L'assetto gestionale*

Le Autorità portuali fiamminghe dispongono di una grande discrezionalità nel determinare la propria politica tariffaria. Tale libertà è comunque compensata dalla trasparenza alla base dei sistemi tariffari presenti nei vari porti, dove vengono pubblicati ogni

anno listini e tariffari aggiornati che esplicano i canoni di locazione ed i prezzi dei servizi erogati.

I maggiori ricavi sono tratti in primo luogo dai canoni di locazione, ovvero dai compensi domandati agli operatori per l'utilizzo temporaneo delle infrastrutture commerciali, ed in secondo luogo da tasse e diritti portuali (oscillanti in base al mercato ed alla concorrenza degli scali più prossimi) richiesti alle compagnie di navigazione le cui navi attraccano al porto. Così come accennato nel precedente paragrafo, il settore pubblico è impegnato nel finanziamento delle infrastrutture di accesso al porto, nello svolgimento dei servizi di interesse generale a carico delle Autorità portuali per conto del governo regionale, mentre tutto ciò che concerne il finanziamento delle infrastrutture commerciali portuali ricade nella competenza delle autorità portuali, le quali forniscono a proprie spese altresì servizi come il rimorchio con l'affitto delle gru, che rappresentano un'ulteriore fonte diretta di guadagno. Fonti di ricavi altrettanto importanti sono costituite da servizi come il noleggio di gru (come quello erogato dall'Autorità portuale di Anversa), il rifornimento di energia elettrica, le tasse sugli immobili portuali. Per quanto riguarda i sopraccitati diritti portuali, questi sono suddivisi in due tipologie fondamentali: la prima è la tassa sulla nave, che varia in virtù della grandezza e della durata di permanenza della nave nello scalo, la seconda è invece rappresentata dalla tassa sulla merce, il cui ammontare cambia in base alle merci caricate, scaricate, trasbordate, depositate e movimentate. Sono altresì importanti le tariffe applicate alle compagnie di navigazione per la prestazione di servizi tecnico-nautici. I servizi di rimorchio e quelli antincendio vengono svolti dalle Autorità portuali, l'ormeggio ed il disormeggio appartengono invece alla competenza degli operatori

privati.

Per quanto concerne i servizi di pilotaggio, essi vengono svolti da soggetti diversi in base al luogo di erogazione: appartengono infatti a quella sfera di competenze della Regione inerenti all'accessibilità al porto, se prestati nella zona extra-portuale¹⁴¹, mentre se effettuati all'interno della zona portuale sono di diretta competenza delle autorità portuali, così come stabilito nell'art. 10 del regolamento di polizia. Le autorità portuali possono comunque dare in concessione ai privati l'erogazione di questi servizi, come è accaduto nel porto di Anversa in cui dal 1968 i servizi di pilotaggio sono nelle mani della CVBA BRABO che ne determina la politica tariffaria sotto il controllo e l'autorizzazione dell'Autorità portuale.

Una particolare categoria di tassa è quella inerente le navi destinate alla navigazione fluviale interna, somma determinabile in base alla tipologia di traffico (container, merce alla rinfusa, ro-ro ecc.), al periodo di permanenza dell'imbarcazione all'interno del porto, allo spazio occupato, o sovente da un calcolo incrociato di questi criteri.

§ 4. *Le infrastrutture portuali: il finanziamento pubblico*

Il Decreto Porti del 1999 disciplina la materia del finanziamento pubblico portuale. Il criterio di riferimento è costituito dalla distinzione tra infrastrutture di accesso al porto e infrastrutture commerciali interne. In forza dell'art. 29 del decreto, il governo

¹⁴¹La Regione Fiamminga ha creato un'agenzia ad hoc, funzionante dal gennaio 2001, alla quale ha affidato lo svolgimento dei servizi di pilotaggio extra portuali. Il quadro giuridico di riferimento era costituito dal decreto sul pilotaggio del 19 aprile 1995. La realizzazione di questo ente era finalizzata a realizzare Una struttura di servizi di pilotaggio qualificati con tariffe e costi trasparenti.

regionale è responsabile della costruzione, del mantenimento e della gestione degli accessi marittimi e delle infrastrutture di collegamento dall'entroterra al porto, che pertanto sono economicamente supportate dall'Amministrazione pubblica¹⁴². La Regione ha altresì la responsabilità per quanto riguarda la generale navigabilità dei canali marittimi e delle chiuse esterne all'area portuale, mentre la gestione e la manutenzione dei *sea-locks* interni appartiene alle relative Autorità portuali, anche se queste vengono economicamente supportate dalla Regione. Le Autorità portuali detengono altresì la competenza per la manutenzione dei punti di attracco dei bacini interni al porto, dove sono tenute attività commerciali¹⁴³.

Nel 2001 il governo regionale ha adottato una decisione inerente la co-finanziabilità e l'erogazione di sussidi per progetti infrastrutturali avanzati dalle Autorità portuali, con la quale si è stabilito di supportare la costituzione di infrastrutture e installazioni di interesse generale, considerando anche la sostituzione di quelle obsolete. Una seconda decisione ha invece concesso il conferimento di denaro pubblico per quanto concerne i servizi di regolazione del traffico marittimo, di sicurezza ed ambientali forniti dalle autorità.

Varie tipologie di co-finanziamento sono pertanto presenti per

¹⁴²Nel 2001 la Regione Fiamminga ha stabilito di co-finanziare i lavori di dragaggio e la manutenzione delle zone di accesso ai porti belgi in cui sono poste installazioni di approdo per le navi giramondo e per quelle dedite alla navigazione fluviale, considerate le esigenze del *transshipment* delle merci e del trasporto passeggeri.

¹⁴³Nel Decreto Porti è presente una precisa distinzione tra le darsene navigabili all'interno del porto ed i bacini a fondo cieco dove le navi approdano e vengono caricate e scaricate le merci. Le prime, anche dette *channel-docks*, sono considerate dalla normativa come zone dello scalo navigabili, e pertanto sono punti di raccordo tra canali marittimi, che complessivamente costituiscono la via navigabile di accesso al porto (la cui manutenzione – ad esclusione dei punti di attracco – spetta direttamente al Governo regionale). I bacini interni, chiamati anche *inlet-docks*, sono invece corsi d'acqua a fondo cieco, nei quali vengono svolte le attività commerciali portuali. Una quota precisa viene concessa dalla Regione Fiamminga all'Autorità portuale di Anversa per l'esecuzione dei lavori di dragaggio e generale manutenzione dei *channel-docks*, mentre negli altri porti belgi lo svolgimento di tali opere è dato in concessione ad imprese private.

le infrastrutture appartenenti alle regioni, importanti non solo per la funzione pubblica ma anche per quella commerciale, come per esempio i canali di accesso marittimo lungo i quali sono state collocate banchine idonee per il *transshipment* di merci per l'imbarco/sbarco dei passeggeri. Attraverso questo intervento il governo regionale esercita una propria competenza, in quanto responsabile della sicurezza e dell'efficienza del trasporto lungo le vie navigabili. Si configura invece il caso di sussidio laddove le sovvenzioni siano finalizzate a finanziare infrastrutture di proprietà dell'Autorità portuale ed il sussidio è pertanto limitato. Le percentuali di co-finanziamento non possono comunque mai oltrepassare i seguenti tetti: 50% dei costi finanziabili per le infrastrutture portuali di interesse generale, 30% per le installazioni ed attrezzature portuali con le stesse proprietà delle precedenti, 20% per quanto riguarda le attrezzature di *transshipment* e di imbarco/sbarco passeggeri installate lungo i canali marittimi di accesso al porto. Infine, secondo quanto stabilito dal decreto del 1999 le installazioni e le attrezzature commerciali poste all'interno del porto (magazzini, equipaggiamenti, collegamenti tra i vari terminal) devono essere finanziate esclusivamente dagli operatori privati.

Completamente differente è invece la gestione delle infrastrutture ferroviarie: esse possono appartenere o essere finanziate dagli operatori di terminal o dal gestore della rete ferroviaria nazionale, Infrabel¹⁴⁴, così come avviene nella maggior

¹⁴⁴La costituzione di Infrabel risale al primo gennaio 2005, successivamente alla scissione del monopolio ferroviario nazionale belga, NMBS/SNCB, in due società separate, di cui una investita della gestione della rete e l'altra a quella dei servizi di trasporto. La scissione societaria rispondeva all'obbligo di osservare la legislazione comunitaria (il cosiddetto "pacchetto infrastrutture"). Infrabel, in quanto amministratore della rete ferroviaria nazionale, esercita un potere da monopolista naturale. Nel 2005

parte dei casi nel settore portuale.

Il decreto porti del 1999 ha dunque tratteggiato un quadro normativo inequivocabile dei rapporti tra porti e Regione, soprattutto nell'ambito del finanziamento pubblico delle infrastrutture. Sono infatti evidenti sia la scelta di rendere le Autorità portuali responsabili sul piano finanziario per la realizzazione e la manutenzione delle nuove strutture e della fornitura di servizi commerciali, sia la propensione a ridurre fortemente la quantità di fondi pubblici stanziati per la copertura dei costi relativi all'infrastruttura portuale di interesse generale. Tale tendenza diventa sempre maggiore altresì per quanto riguarda le sovvenzioni conferite dalla Regione Fiamminga alle Autorità portuali per lo svolgimento di servizi di propria competenza, come il dragaggio ed i generali interventi di manutenzione delle vie marittime di accesso al porto.

Si riscontra una situazione simile altresì per i sussidi regionali, che, nella massima misura del 20%, sono messi a disposizione della manutenzione dei punti di attracco situati all'entrata del porto: questi ultimi probabilmente non saranno più versati in futuro. Poiché i costi di tali attività non risultano completamente coperti dai sussidi regionali, le Autorità portuali sono vincolate alla loro redistribuzione in una certa misura sugli utenti del porto. Ne deriva, pertanto, che il rimanente ambito riservato al pubblico, segnatamente alla competenza finanziaria regionale, sarà nel prossimo futuro circoscritto esclusivamente alle zone marittime di accesso ed alla parte delle infrastrutture stradali che congiungono il retroterra al porto.

sono state raggiunte entrate costituite per il 70% da sovvenzioni pubbliche e per il 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.

Così come già anticipato, attualmente gli accessi ferroviari al porto sono a carico dello Stato federale, tuttavia attraverso la società Infrabel, vanno progressivamente estendendosi diverse forme di partenariato pubblico-privato. Va, inoltre, evidenziato che con l'entrata in vigore del Decreto Porti, è stato oltremodo innalzato il livello di trasparenza delle Autorità portuali per quanto concerne la gestione finanziaria e l'utilizzo dei finanziamenti pubblici per lo svolgimento delle sue attività. Gli enti di gestione portuale fiamminghi pubblicano, infatti, ogni anno precisi 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.

§ 5. Il finanziamento pubblico delle infrastrutture portuali fiamminghe ed il divieto comunitario di aiuti di Stato

Il sistema di finanziamento pubblico delle infrastrutture portuali stabilito dalla normativa regionale era stato creato con l'obiettivo di non essere colpito dal divieto di aiuti di Stato previsto negli art. 87 e ss. del Trattato CE: in quanto espressione di un interesse generale riferito alle politiche di promozione del trasporto marittimo e di sviluppo delle varie infrastrutture ad hoc, le opere e le attività finanziabili hanno infatti carattere pubblico. Il ruolo della Regione nel settore portuale è infatti diretto a favorire il benessere dei cittadini e non ad agevolare gli interessi delle imprese o di particolari categorie di utenti. Tuttavia, il suo intervento finanziario resta limitato alle modalità di co-finanziamento o di sussidio

precedentemente trattate.

Va ricordato altresì che il criterio ispiratore della materia è costituito dal principio della cosiddetta “multiutilizzabilità” dell’infrastruttura portuale finanziata, il cui utilizzo da parte dell’utenza è subordinato al pagamento di una tassa marittima.

Vi sono inoltre casi in cui le Autorità portuali inoltrano all’Amministrazione regionale richieste di sovvenzioni volte al finanziamento di infrastrutture (cantieri o banchine attrezzate ecc.) che si intende concedere in esclusiva a singoli operatori. In tali casi, la Regione Fiamminga generalmente subordina la fornitura del contributo all’individuazione dell’impresa attraverso una procedura concorsuale pubblica. In generale, infatti, i fondi regionali non sono concessi per la costruzione di infrastrutture ed installazioni o per l’acquisto di attrezzature o equipaggiamenti tecnici utilizzabili in modo esclusivo dalle varie imprese. Qualora le Autorità portuali domandino finanziamenti per interventi infrastrutturali capaci di avvantaggiare determinati operatori, il governo Fiammingo, in base all’art. 7 della decisione del 13 luglio 2001 in materia di finanziamento pubblico delle infrastrutture portuali, comunica l’intervento alla Commissione europea, affinché essa si pronunci con un giudizio *ex ante* sulla compatibilità della richiesta con la legislazione comunitaria sugli aiuti di Stato: dall’esito positivo o negativo del giudizio dipenderà poi l’accoglimento o il rigetto della richiesta dell’Autorità portuale. È indicativo menzionare che, con decisione del 20 ottobre 2004, l’istituzione comunitaria ha autorizzato il cosiddetto “pacchetto finanziamenti”, consistente in una serie di misure che stabilivano il versamento 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 merito a tale questione, la Commissione ha voluto sottolineare che le opere infrastrutturali per l'accesso marittimo ai quattro scali fiamminghi, e quelle create per l'efficienza e la sicurezza della navigazione marittima all'interno degli stessi, vanno considerate solamente nell'ambito della funzione pubblica di competenza regionale e non come oggetto di attività economica, presumibilmente distorsiva della concorrenza tra Stati membri.

Sulla base di tale interpretazione, la Commissione ha pertanto ritenuto che il finanziamento di tali infrastrutture non costituisca alcun aiuto di Stato, mentre ha stabilito che quella parte di finanziamenti finalizzati alla realizzazione ed alla manutenzione di banchine attrezzate, moli, rampe di carico e scarico, ponti mobili, installazioni per il ro-ro, anche se teoricamente associabili al divieto di aiuti di Stato (poiché inerenti allo svolgimento di attività commerciali da parte di operatori privati in concorrenza tra loro) andavano autorizzati in quanto scaturiti da scelte politiche, corrispondenti ad interesse pubblici diffusi, di promozione e sviluppo del porto, come centro industriale regionale di importanza strategica.

CONCLUSIONI

La competitività dei porti rappresenta oggi per l'Europa una delle più grandi sfide mondiali che vede contrapporsi modelli e visioni completamente differenti tra di loro. L'emergere di grandi realtà asiatiche quali Singapore, Shanghai, Hong Kong ecc., esponenzialmente cresciute nei traffici in questi ultimi anni, ha messo in rilievo questioni alle quali è necessario dare una risposta.

L'Europa ha perso nettamente forza e concorrenzialità a livello internazionale, salvo l'esempio dell'Olanda che costituisce l'orgoglio della portualità europea. Nel 2009 gli scali europei più importanti nel traffico container erano infatti gli olandesi Rotterdam, presente tra i primi dieci al mondo, Anversa ed Amburgo rispettivamente alla quattordicesima e quindicesima posizione, mentre i posti in vetta alla classifica erano occupati da scali orientali. Indubbiamente, il continente asiatico ha attraversato una fase di sviluppo economico su tutti i fronti, di cui la portualità costituisce solo un aspetto ed una conseguenza naturale. Tale riflessione non può tuttavia costituire una giustificazione per il vecchio continente, il quale ha il dovere di rispondere in modo adeguato e di avviare politiche sia sul piano comunitario che su quello nazionale per non perdere ulteriormente terreno.

Primo obiettivo deve essere il recupero di quella centralità del Mediterraneo che può rappresentare una valida sponda nei rapporti commerciali Est-Ovest. Si tratta di un'iniziativa che è già partita e che intende puntare fortemente sugli scali più importanti dell'Europa meridionale, come Algeciras, l'italiano Gioia Tauro, senza trascurare la strategica posizione di Malta. Il confronto tra *South* e *Northern Range* presenta infatti un *gap* fin troppo evidente, in quanto scali

come quello di Rotterdam, per citare il migliore di essi, possiedono tutti gli elementi capaci di attrarre i maggiori armatori: un avanzato e capillare sistema di intermodalità, la capacità di affrontare il gigantismo navale, collegamenti con il retroterra del paese e ancora molte strutture all'avanguardia che ne aumentano il fascino, la competitività nonché la forza commerciale.

Cosa farà l'Europa per riconquistare peso nei confronti dei grandi *competitors* mondiali? Come intende risolvere i problemi ed i dislivelli che frenano il suo "decollo"? Quali politiche vorranno avviare gli Stati, ed in particolare l'Italia, per rilanciare il proprio ruolo sullo scenario internazionale?

In primo luogo è indubbiamente fondamentale stabilire regole comuni a livello europeo, che siano orientate verso un sistema libero e concorrenziale, capace di tenere separate la sfera amministrativa e quella economica e regolamentare i rapporti tra gli enti che lo gestiscono. Una tale sinergia può fornire i mezzi giusti per gestire le numerose pressioni che contraddistinguono il futuro dei porti europei. Pianificare, prevedere e armonizzare varie attività, spesso in competizione tra loro, richiede un'innovazione nella ricerca, nella tecnologia, nei processi decisionali e nel governo. Una politica portuale comunitaria può aiutare ad assicurare che le adeguate norme portuali soddisfino non solo le questioni logistiche, ma anche quelle ambientali, sociali e territoriali e che garantiscano attenzione verso le strutture intermodali e le connessioni nell'entroterra. Essa potrebbe inoltre promuovere processi decisionali più rapidi, capaci di evitare frenate in grado di cagionare ricadute negative.

L'UE ha più volte tentato questa strada, senza pervenire tuttavia a soluzioni soddisfacenti, bensì a semplici indicazioni ed orientamenti che hanno influenzato le legislazioni dei vari paesi in

misura diversa. Paesi come l'Italia, la Spagna e la Francia hanno dato seguito alle richieste dell'Europa adottando, in momenti diversi, nuovi regimi inquadrabili come *Landlord Port*, ovvero sistemi misti pubblico/privato in base ai quali viene lasciata alle imprese private la gestione delle infrastrutture e dei servizi portuali, che hanno segnato il successo degli scali del Nord Europa.

Pur registrando notevoli progressi a partire dagli anni Novanta in poi, le varie riforme citate suscitano ancora diversi dubbi negli esperti, che continuano a rilevare lacune e modifiche da apportare. Per quanto concerne l'Italia (l'esempio che ci sta più a cuore), essa dispone sicuramente di un sistema di *governance* portuale tra i più avanzati e sinergici con le linee dell'Unione Europea, capace di favorire la liberalizzazione dei servizi portuali, la "privatizzazione" delle infrastrutture e contemporaneamente la creazione di sistemi complessi basati sull'intermodalità. Tuttavia, i margini di miglioramento sono ampi e raggiungibili attraverso ulteriori cambiamenti e riforme.

Un primo punto fondamentale concerne il ruolo di un'Autorità di controllo e regolamentazione, le cui mansioni non devono limitarsi al semplice controllo del rispetto delle norme da parte delle imprese, ma contribuire altresì alla loro creazione. Accanto a ciò, sarebbe necessario corroborare la posizione e le possibilità delle imprese, sia quelle di trasporto che quelle impegnate esclusivamente nei terminal, in quanto rappresentano il vero fulcro del sistema portuale italiano dal 1994 ad oggi. In questo disegno meritano grande attenzione soprattutto le imprese minori, che appaiono decisamente più deboli e prive di una collocazione nell'ambito della logistica. Se l'Italia intende sostenere la concorrenza dei grandi scali del Nord Europa deve assolutamente dare una svolta ed adottare

misure capaci di spingere tali imprese verso la fusione, ma soprattutto verso la differenziazione dell'offerta dei servizi. È infatti importante osservare che, al di fuori dell'ambiente ligure, il settore portuale italiano è costituito perlopiù da imprese di dimensioni inferiori, incapaci di svolgere qualsiasi ruolo nello scenario dei traffici.¹⁴⁵

In secondo luogo, vanno menzionate le tensioni tra Stato e Regioni. La legge di riforma portuale del 1994 è infatti sorta in un momento in cui le spinte autonomistiche erano solo all'inizio, ben lontane dalla riforma costituzionale del 2001. Pertanto, la legge mal si adatta ai nuovi criteri di riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni secondo cui i porti rientrano nella competenza concorrente. Tale collocazione comporta non solo la limitazione delle competenze primarie dello Stato ai soli principi fondamentali, ma anche la piena riserva del potere regolamentare alle Regioni. Le fonti regionali dovrebbero dunque essere di gran lunga maggiori rispetto a quelle statali, tuttavia esse sembrano pressoché inesistenti.

A complicare il quadro vi sono altresì i non chiari i rapporti tra competenze comunali e provinciali, in particolare riguardo agli strumenti di pianificazione urbanistica e paesaggistica e ai loro rapporti con il piano regolatore portuale, ma soprattutto il rapporto tra pubblico e privato. Sebbene l'Italia presenti oggi uno dei sistemi portuali più liberali ed aperto ai privati, è bene ricordare che al momento dell'approvazione della legge n. 84/1994 lo spazio per i questi ultimi era ancora limitato, mentre attualmente si assiste alla necessità di affidare ai privati un'importanza sempre crescente nella gestione portuale, così come testimoniato dal ruolo sempre più centrale dei terminalisti. L'assunto generale è quello per cui

¹⁴⁵M. MARESCA, *La governance*, cit.

l'impresa privata è il soggetto più adeguato a garantire risorse finanziarie ed un *know how* tecnico ed economico per uno scalo all'avanguardia¹⁴⁶.

Un ulteriore aspetto importante è quello dell'intermodalità, che costituisce uno degli elementi primari per un sistema portuale moderno e competitivo. Per essere concorrenziale l'Italia ha bisogno di potenziare il sistema ferroviario, puntando soprattutto sul Cargo e pertanto sia sulla costruzione vettori ferroviari che sfruttino al massimo i corridoi già esistenti sia sulla realizzazione di nuovi collegamenti capaci di congiungere l'Italia ai grandi mercati europei. Appare assolutamente improbabile che questa evoluzione si verifichi in modo naturale, ma deve avere alla base una precisa scelta in materia di politica dei trasporti volta alla competitività, nella consapevolezza che le prospettive del paese nell'ambito del sistema europeo ed in quello mediterraneo dipendono essenzialmente da questi fattori. È necessario pertanto avviare adeguati investimenti che consentano a Trenitalia di raggiungere i mercati europei. Questa scelta sembra avallata dall'Unione Europea in primis, che attraverso lo sviluppo di corridoi come il Corridoio V, il Corridoio 24 ed il Corridoio Genova-Rotterdam ha manifestato apertamente l'intenzione di rendere il Mediterraneo, e l'Italia in particolare, un supporto importante per il continente in generale.

Nell'ambito di questo vasto ed articolato quadro di prospettive e potenzialità, è opportuno ricordare che il sistema portuale italiano non comprende solamente grandi scali come il complesso ligure o Gioia Tauro, ma abbraccia altresì porti di caratura inferiore come per esempio il succitato porto di Napoli. Si tratta di realtà per le quali è

¹⁴⁶L. CUOCOLO, *Il rilievo strategico dei porti tra diritto ed economia* in «Quaderni regionali. Rivista quadrimestrale di studi e documentazione fondata da Fausto Cuocolo», n. 3, Rimini, 2009.

preferibile realizzare investimenti che consentano loro di svolgere appieno il naturale ruolo complementare che li contraddistingue. Uno scalo come quello partenopeo presenta infatti importanti punti di forza come il *feederaggio* che, attraverso opportuni investimenti ed accorgimenti infrastrutturali, potrebbero aprire al porto stesso significative possibilità. È pertanto fondamentale sfruttare pienamente le potenzialità di questi scali “minori”, realizzare investimenti idonei a modernizzare le loro infrastrutture, nella consapevolezza delle loro possibilità e dei loro limiti.

Il cambiamento che si sta auspicando non dovrebbe naturalmente trascurare le caratteristiche imprescindibili della portualità italiana, così come imposte dall’ordinamento interno e da quello comunitario. L’obiettivo della competitività non deve infatti contrastare né incidere negativamente sugli aspetti sociali ed in particolare sulla tutela dei diritti dei lavoratori portuali, che da sempre contraddistinguono la politica dell’Italia¹⁴⁷.

Si è dunque giunti al momento delle scelte, delle decisioni e della pragmaticità. Il porto è una istituzione direttamente correlata ad una infinita moltitudine di questioni e tematiche politiche, economiche e commerciali che vanno affrontate. Attuare una politica portuale chiara ed innovativa può significare per l’Italia dare un segnale di convinzione e di volontà di rinascita che in un momento di difficoltà, come quello che l’intero continente europeo sta vivendo, sarebbe non solo una significativa spinta, ma soprattutto uno sprono ed una speranza.

¹⁴⁷M. MARESCA, *La governance*, cit.

Bibliografia

- ACQUARONE G., *Il piano regolatore delle Autorità portuali*, Padova, 2009;
- ALBERINI C., *Una governance per le infrastrutture portuali. Il coordinamento come strategia per la valorizzazione delle risorse locali*, Milano, 2006;
- ALIBONI R., *L'Unione per il Mediterraneo. Le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, Roma, 2009;
- AMOROSO S., SALVO G., *La cooperazione nel campo del trasporto marittimo per lo sviluppo del Mediterraneo occidentale*, Palermo, 2008;
- APRILE F., *Il governo dei porti italiani*, Roma, 1997;
- ARATO M., *Lavoro portuale e disciplina della concorrenza*, in «Diritto del commercio internazionale» n. 83, 1997;
- ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d'information déposé par la délégation de l'assemblée nationale pour l'Union Européenne, sur la proposition de directive concernant l'accès au marché des services portuaires*, et présenté par M. D. PAUL, Parigi, 2001;
- .
- BACCELLI O., RAVASIO M., SARACINO G., *Porti italiani. Strategie per l'autonomia finanziaria e l'intermodalità. Il caso dei porti liguri*,

Milano, 2007;

BACCELLI O., TEDESCHI A., *Il ruolo delle Autorità portuali: scenari per la promozione dell'intermodalità e l'autonomia finanziaria*, in «Quaderni regionali. Rivista quadrimestrale di studi e documentazione fondata da Fausto Cuocolo» n. 3, Rimini, 2009.

BAUCHET P., *Les transports de l'Europe. La trop lente intégration*, Parigi, 1996;

BEAUCHET B., REYNAUD C., *Transports en Méditerranée dix ans après Barcelone: nouveaux enjeux et politiques*, in «Transports» n° 430, Parigi, 2005;

BENASSAI E., *Principi generali di impianto e di sviluppo portuale*, Napoli, 2010;

BENNICI M., *La governance regionale dei porti italiani: la legge 84/1994 e le sue proposte di riforma*, in «Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale. Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna», Rimini, 2006;

BERETTA E., DALLE VACCHE A., MIGLIARDI A., *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo*, in «Questioni di economia e finanza» n. 39, 2009;

BORDERAUX L., *Le service public portuaire français*, La Rochelle, 2004;

CAMERANO S., PERRETTI M. E., TORCHIO L., *Bridge over trouble water. "Il settore marittimo oltre la crisi"*, Roma, 2009;

CARBONE S. M., MARESCA D., *Prospettive di riforme della legislazione in materia portuale*, in «Quaderni regionali. Rivista quadrimestrale di studi e documentazione fondata da Fausto Cuocolo» n. 3, Rimini, 2009;

CARBONE S. M., MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006;

CAZZANIGA FRANCESCETTI D., *I criteri di scelta dei porti internazionali e i porti italiani*, www.rdlog.it;

COCIANCICH M., *Rapporti portuali tra il Mare del Nord ed il Mediterraneo. Vantaggi competitivi dei porti del Mediterraneo sugli scali del Northern Range*, in «Le metafore del Mediterraneo. Atti del convegno 13-14 dicembre 2002» (a cura di) PAINI M. P., SCAINI M., Trieste, 2006;

Code des ports maritimes;

COMMISSIONE EUROPEA, *Mantenere l'Europa in movimento - una mobilità sostenibile per il nostro continente. Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea*, Bruxelles, 2006;

COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Bianco – La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, Lussemburgo, 2001;

COMMISSIONE EUROPEA – ESPO, *Report of an enquiry into the current situation in the major community sea-ports*, Bruxelles, 1996;

CONFETRA, Ufficio Studi, statistiche disponibili al sito web: www.confetra.it;

COPPOLA F. S., PANARO A., *Porti e territorio. Scenari economici, analisi del traffico e competitività delle infrastrutture portuali del Mezzogiorno*, Napoli, 2009;

COPPOLA F. S., PANARO A., BUONFANTI A. A., *Lo sviluppo del sistema portuale meridionale: scenario di un fenomeno complesso*, in «Rivista economica del Mezzogiorno» n. 1-2, Roma, 2006;

COSTA A., DALLARI F., *Una chiave di lettura innovativa del ruolo dei porti: il caso di Gioia Tauro*, 2008;

COUR DES COMPTES, *Les ports françaises face aux mutations du transport maritime: l'urgence de l'action*, 2006;

COUR DES COMPTES, *La politique portuaire française. Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des entreprises intéressées*, 1999;

CUOCOLO L., *Il rilievo strategico dei porti tra diritto ed economia* in «Quaderni regionali. Rivista quadrimestrale di studi e documentazione fondata da Fausto Cuocolo», n. 3, Rimini, 2009;

DEBRIE J., *Acteurs et pratiques spatiales des dessertes terrestres*

portuaires: axes ou réseaux européens?, 2004;

DEBRIE J., *Des ports maritimes pour quels territoires? Un regard géographique sur la décentralisation portuaire*, in «Mers et océans: les géographes prennent le large», 2009;

DEBRIE J., DOUET M., GAMBET E., LEVEAUX S., *Le processus de décentralisation des ports d'intérêt national. L'exemple des ports bretons* in «Transports» n° 444, Parigi, 2007;

DECOSTER F., VERSINI F., *UE: la politique des transports. Vers une mobilité durable*, Parigi, 2009;

FERRARI C., BASTA M., *Prospettive della portualità italiana nel medio termine*, in «Trasporti, ambiente e territorio. La ricerca di un nuovo equilibrio» (a cura di) MERLETTO G., MUSSO E., Milano, 2010;

FORTE E., SIVIERO L., *Le Filiere Territoriali Logistiche per il rilancio strategico del Mezzogiorno*, Napoli, 2011;

FONDAZIONE CENSIS, *La portualità come fattore di sviluppo e modernizzazione. Analisi dell'impatto economico e occupazionale dei porti commerciali italiani*, Roma, 2008;

GABRIELLI P., *Progetto esemplare nel porto di Napoli*, in «PF. Rivista italiana delle perforazioni & fondazioni» n. 4, Massalombarda, novembre - dicembre 2009;

GARDINA M., *Sviluppo dell'intermodalità nel bacino del Mediterraneo*.

Una valutazione critica dei risultati ottenuti, in «Le metafore del Mediterraneo. Atti del convegno 13-14 dicembre 2002», (a cura di) PAINI M. P., SCAINI M., Trieste, 2006;

GENTILE D., *I traffici container, la rinnovata centralità del Mediterraneo e le nuove opportunità per l'Italia e del Mezzogiorno*, 2008;

INSTITUTE OF SHIPPING ECONOMICS AND LOGISTICS (ISL), *Public financing and charging practices of seaports in the EU*, Bremen, 2006;

LACOSTE R., GALLAIS BOUCHET A., *La réforme des Grands Ports Maritimes de 2008. Premier bilan*, Saint Nazaire, 2010;

LACOSTE R., *La réforme des ports françaises de 2008: un jeu d'échelle*, in «Les ports européens et la mondialisation. La réforme française», Parigi, 2009;

LEFEBVRE D'OVIDIO A., GABRIELE P., TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2004;

MARESCA M., *La governance dei sistemi portuali. Linee di una riforma di dimensione europea*, Bologna, 2006;

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES, *Dossier de presse. Réforme des ports*, 2008;

- MORVILLO A., PETRILLO C. S. (a cura di), *Cruise Shipping opportunities and challenges. Markets, technologies and local development*, Atti del convegno internazionale di Napoli 4-6 ottobre 2007;
- MORVILLO A., *Posizionamento e opzioni strategiche per lo sviluppo del porto di Napoli*, Napoli, 2002;
- MUSSO E., *La regolazione del settore portuale*, in «La portualità del 2000», (a cura di) AA.VV., Taranto, 2003;
- MUSSO E., *Verso la riforma portuale*, in «Quaderni regionali. Rivista quadrimestrale di studi e documentazione fondata da Fausto Cuocolo» n. 3, Rimini, 2009;
- MUSSO E., FERRARI C., BENACCHIO M., BACCI E., *Porti, lavoro, Economia. Le regioni portuali di fronte alla rivoluzione logistica*, Padova, 2004;
- MUSSO E., FERRARI C., BENACCHIO M., *Port investment: profitability, economic impact, financing*, in «Port Economics, Research in Transportation Economics», Vol. 16, 2006;
- NOTTEBOOM T. (a cura di), Rapporto per “European Sea Ports Organisation” (ESPO), *Il lavoro portuale e l’occupazione correlata nel sistema portuale europeo. I fattori chiave della competitività e della riforma*, Anversa, 2010;
- PASCETTA C., *I trasporti marittimi tra squilibri strutturali e funzionali*, in «Il Mediterraneo. Geografia della complessità» (a cura di) FUSCHI

M., Milano, 2008;

REGIONE PIEMONTE, *Verso una strategia europea per una mobilità sostenibile. Linee d'azione per gli enti locali*, Roma, 2004;

RÉZENTHAL R., *Le régime d'exploitation de terminal dans les ports autonomes maritimes: un progrès significatif*, in «Journal de la Marine Marchande» n. 1460, 2000;

ROMANELLI A., *Posizionamento strategico e opzioni di sviluppo del porto di Napoli nel mercato dei servizi di linea containerizzati*, Napoli, 2003;

RUFFINI F. (a cura di), *Porti e interporti. Le problematiche della logistica e dei traffici marittimi e portuali negli approfondimenti del Propeller club-Port of Leghorn*, Livorno, 2008;

SIVIERO L., *Economia dei trasporti intermodali e innovazione logistica*, Milano, 2005;

SIVIERO L., *Nuova centralità del Mezzogiorno nei traffici mediterranei e localizzazione di strutture logistiche in ambito portuale*, in «I fondamenti concettuali della logistica economica», Milano, 2003;

TOURRET P., *Anvers, port de commerce européen*, Saint Nazarie, 2011;

TOURRET P., *De nouvelles pistes pour la politique portuaire française*, Saint Nazaire, 2007;

- TOURRET P., LACOSTE R., *Rotterdam, le méga port européen*, Saint Nazarie, 2011;
- UNIONCAMERE, *Audizione dell'Unioncamere. Indagine conoscitiva sull'assetto del settore portuale*, Roma, 2004;
- UNIONTRASPORTI, *La logistica e l'intermodalità in Italia e in Europa*, 2008;
- U. R. P. L. (Unione Regionali Provincie Liguri), *Rete Transeuropea dei Trasporti*, Bruxelles, 2004;
- VALLERI A. (a cura di), *L'industria portuale: per uno sviluppo sostenibile dei porti*, Bari, 1996;
- VAN HOOYDONK E., *European Seaports Law. EU Law of Ports and Port Services and the Ports Package*, Anversa, 2003;
- VAROTTO M., *Le opportunità dell'Unione Europea per gli enti locali*, Milanofiori Assago, 2010;
- VERGOBBI B., *La réforme portuaire*, in «Transports» n. 459, Parigi, 2009;
- VESPASIANI T., *Le attività economiche nei porti. Profili normativi ed operativi e regime della concorrenza tra disciplina nazionale e diritto europeo*, Roma, 2005;
- VESPASIANI T., *Glossario dei termini economici e giuridici dei porti*,

dei trasporti marittimi e della logistica portuale, Milano, 2009;

XERRI A., *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998;

ZUNARELLI S., *Il diritto del mercato del trasporto*, Padova, 2008.

Fonti giuridiche comunitarie

Decisione n. 884/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che modifica la decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, in GUUE L 167 del 30.4.2004;

Decisione n. 1346/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione n. 1692/96/CE relativamente ai porti marittimi, ai porti di navigazione interna ed ai terminali intermodali, nonché al progetto n. 8 dell'allegato III, in G.UUE L 185 del 6.7.2001;

Decisione n. 45/93/CEE della Commissione del 22 dicembre 1992 relativa alla concessione di aiuti finanziari ad azioni pilota a favore del trasporto combinato, in GUUE L 16 del 25.1.1993;

Direttiva n. 2000/52/CE della Commissione del 26 luglio 2000 che modifica la direttiva 80/723/CEE relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, in GUUE L 191 del 27.7.2000;

Regolamento (CE) n. 1692/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006, che istituisce il secondo programma «Marco Polo» relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari per migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci («Marco Polo») e abroga il regolamento (CE) n. 1382/2003, in GUUE L 328 del 24.11.2006;

Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio del 20 gennaio 2004 relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese («regolamento CE sulle concentrazioni»), in GUUE L 024 del 29.1.2004;

Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002 concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli art. 81 e 82 del Trattato, in GUUE L 001 del 4.1.2003;

Regolamento (CE) n. 1382/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2003 relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari destinati a migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci («programma Marco Polo»), in GUUE L 196 del 2.8.2003;

Regolamento (CE) n. 2196/98 del Consiglio del 1 ottobre 1998 relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari ad azioni di tipo innovativo a favore del trasporto combinato, in GUUE L 277 del 14.10.1998.

Fonti giuridiche nazionali

Arrêté del Ministero dei Trasporti francese del 10 marzo 1984 che fissa la lista dei porti principali prevista all'art. R 122-1 del Codice dei porti marittimi, in JORF del 19.4.1984, (Francia);

Decreto n. 2004-1378 del 20 dicembre 2004 relativo alla creazione del Porto autonomo di La Rochelle, in JORF n. 0296 del 21.12.2004, (Francia);

Decreto Ministeriale n. 94 del 4 aprile 1996 sulla «Inclusione del servizio ferroviario svolto nell'ambito dei porti fra i servizi di interesse generali di cui all'art. 6, comma 1, lettera c), della Legge 28 gennaio 1994, n. 84, recante riordino della legislazione in materia portuale», in GU n. 94 del 22.4.1996, (Italia);

Decreto Ministeriale n. 275 del 14 novembre 1994 sulla «Identificazione dei servizi di interesse generale nei porti da fornire a titolo oneroso all'utenza portuale», in GU n. 275 del 24.11.1994, (Italia);

Legge n. 2004-809 del 13 novembre 2004 relativa alle libertà ed alle responsabilità locali, in JORF n. 0190 del 17.08.2004, (Francia);

Legge n. 84 del 28 gennaio 1994 sul «Riordino della legislazione in materia portuale», (Italia);

Legge n. 92-496 del 9 giugno 1992 che modifica il regime di lavoro nei

porti francesi apporta rilevanti cambiamenti alla normativa 47-1746 del 6 settembre 1947 relativamente al regime di lavoro nelle imprese portuarie, in JORF n. 133 del 10.6.1992 (Francia);

Legge n. 83-663 del 22 luglio 1983 che completa la legge 83-8 del 07.01.1983 relativa alla ripartizione di competenze tra comuni, i dipartimenti, le regioni e lo Stato, in JORF del 23.7.1983 (Francia).