

# Sulle Autorità portuali

di Claudio Capuano

## IL CONTESTO NORMATIVO

Le autorità portuali italiane (d'ora in avanti, per brevità, più semplicemente, "AA.PP.") sono state previste e (in gran parte) costituite dalla Legge 28 gennaio 1994, n. 84, negli anni successivamente modificata e integrata<sup>1</sup> (d'ora in avanti, per brevità, più semplicemente, "Legge").

L'articolo 6 della Legge ne costituisce 18 (Ancona, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Genova, La Spezia, Livorno, Marina di Carrara, Messina, Napoli, Palermo, Ravenna, Savona, Taranto, Trieste e Venezia)<sup>2</sup>, prevedendo comunque la possibilità di ulteriori costituzioni - in presenza di certe condizioni di traffico<sup>3</sup> - da subito, nei porti di Piombino, Olbia e Salerno, e dopo tre anni dall'entrata in vigore della Legge, negli altri porti. Ad oggi, le AA.PP. sono 23: alle 18 più 3 sopra richiamate, si sono infatti aggiunte negli anni quelle di Augusta e Gioia Tauro<sup>4</sup>.

Le AA.PP., ad esito di una ricca ed ampia discussione dottrina e giurisprudenziale sulla loro natura giuridica, sono ormai unanimemente riconosciute, nel quadro della Pubblica Amministrazione, quali ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI NAZIONALI.

Ad esse non si applicano le disposizioni del pubblico impiego (D.Lgs. 165/01) pur queste rappresentando norme di principio cui conformarsi per quanto ed in quanto possibile.

---

<sup>1</sup> L'ultima modifica, relativa ai dragaggi portuali, è stata introdotta dall'art. 48 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (*Decreto-legge liberalizzazioni*).

<sup>2</sup> Con Legge 24 dicembre 2003, n. 350 (art. 4, co. 65) era stata inserita "d'ufficio" in detto elenco l'AP di Manfredonia, poi soppressa con dPR 12 ottobre 2007.

<sup>3</sup> Porti commerciali di rilevanza internazionale o nazionale che nell'ultimo triennio abbiano registrato un volume di traffico di merci non inferiore a tre milioni di tonnellate annue al netto del 90 per cento delle rinfuse liquide o a 200.000 Twenty Feet Equivalent Unit (TEU).

<sup>4</sup> Anche l'AP di Trapani, istituita con dPR 2 aprile 2003, è stata poi soppressa con dPR 5 ottobre 2007, per il venir meno dei previsti requisiti di traffico.

La circoscrizione territoriale dell'AP è individuata con decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti.

Gli organi dell'AP, la cui durata è di quattro anni, rinnovabile per altri quattro<sup>5</sup>, sono:

- il PRESIDENTE, nominato dal Ministro delle Infrastrutture e Trasporti, di intesa col presidente della Regione competente per territorio, da una terna di nomi rispettivamente proposti da Comune, Provincia e Camera di commercio di riferimento;
- il COMITATO PORTUALE, composto da rappresentanti delle Pubbliche Amministrazioni interessate, delle associazioni di categoria e dei sindacati, con funzioni politiche, tecniche e consultive;
- il SEGRETARIATO GENERALE, costituito dal *Segretario*, assunto con contratto a tempo determinato, su proposta del Presidente approvata dal Comitato Portuale, e dalla *Segreteria tecnico-operativa*, composta dal personale dipendente (dirigenti, quadri e impiegati);
- il COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI, composto da tre membri (e tre supplenti) nominati dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.

I compiti delle AA.PP., in conformità agli obiettivi del piano generale dei trasporti, sono:

- a) indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali<sup>6</sup>, e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi a tali attività ed alle condizioni di igiene del lavoro;
- b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali, previa convenzione con il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti che preveda l'utilizzazione dei fondi all'uopo disponibili sullo stato di previsione della medesima amministrazione. L'esercizio di tali attività è affidato in concessione dall'AP mediante gara pubblica;
- c) affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali, individuati con decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti.

L'AP è dotata di autonomia amministrativa, pur operando sotto la vigilanza del

---

<sup>5</sup> Il Presidente, il Segretario e il Collegio dei Revisori dei Conti possono essere rinnovati solo una volta.

<sup>6</sup> Trattasi delle operazioni e dei servizi portuali come definiti all'articolo 16 della Legge.

Ministro delle Infrastrutture e Trasporti unitamente al Ministero dell'Economia<sup>7</sup>, e di autonomia di bilancio e finanziaria.

La gestione patrimoniale e finanziaria dell'AP è disciplinata da un regolamento di contabilità approvato dai due ministeri vigilanti.

Il rendiconto della gestione finanziaria dell'autorità portuale è soggetto al controllo della Corte dei conti.

Per Legge le AA.PP. non possono esercitare, né direttamente né tramite la partecipazione di società, operazioni portuali ed attività ad esse strettamente connesse.

Possono altresì costituire, ovvero partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali loro affidati, anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche.

## **L'ATTUALE SISTEMA PORTUALE**

Ai fini del lavoro che si propone il Gruppo di studio Astrid sulla costituenda Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'art. 37 del D.L. 201/11, conv. in L. 241/11, come modificato e integrato dall'art. 36 del D.L. 1/12 (ad oggi ancora in corso di conversione), preme fornire alcune precisazioni e considerazioni, anche a fronte delle "improprie" osservazioni svolte da alcuni partecipanti nel primo incontro del gruppo dell'8 marzo 2012.

Va innanzitutto sottolineato, infatti, che i porti, per loro natura, pur avendo ovunque caratteristiche infrastrutturali ed operative comuni ed assai simili, non sono, né possono essere, "trattati", sotto ogni punto di vista, nello stesso modo: ciascun porto, infatti, si rapporta da sempre con operatori ed esigenze particolari, riconducibili a dinamiche e problematiche assolutamente diverse da scalo a scalo, assai spesso contingenti ed eccezionali.

E' per questa ragione che nel nostro Paese (e nel resto del mondo), a conferma del detto "*porto che vai, usanze che trovi*", pur in presenza di regole generali uguali per tutti, la loro applicazione è sempre stata diversificata.

Dopo decenni di codice della navigazione, di amministrazione in capo alle Capitanerie di Porto della Marina Militare (caso più unico che raro nel panorama mondiale), di gestioni speciali da parte di Enti autonomi e delle Aziende dei Mezzi Meccanici, e di monopoli di fatto (e di diritto) da parte delle compagnie portuali e di

---

<sup>7</sup> Tale vigilanza si esercita, ai sensi dell'art. 12 della Legge, in ordine alle delibere del presidente e del comitato portuale relative all'approvazione del bilancio di previsione, delle eventuali note di variazione e del conto consuntivo, e alla determinazione dell'organico della segreteria tecnico-operativa.

altre categorie di operatori portuali (alcuni dei quali trascesi in ridondanti e costose inefficienze corporative), a partire dagli anni '80, in Italia, si cominciò ad avvertire un generale e diffuso senso di insofferenza e, contestualmente, il bisogno di una riforma radicale del sistema; esigenza che divenne impellente a seguito della nota sentenza della Corte di giustizia sul porto di Genova, in cui si dichiarava l'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea dei regimi di monopolio legale previsti in favore delle organizzazioni dei lavoratori portuali<sup>8</sup>.

Era insomma giunto il momento, dopo fortissime comprensibili resistenze, di aprire anche nel nostro Paese, o meglio, anche *nei porti del nostro Paese*, un percorso di modernizzazione aperto alla concorrenza, in coerenza col quadro dell'intera portualità europea.

Finalmente, con la legge n. 84/1994 (intitolata, significativamente, "*Riordino della legislazione in materia portuale*") viene operato il tanto atteso e auspicato riordino della normativa vigente nei porti con l'obiettivo di armonizzare la disciplina della *governance* nella direzione del decentramento amministrativo appena avviato dal Legislatore italiano e che negli anni a seguire sarebbe stato ancora più marcato e significativo.

L'istituzione di "autorità" ad hoc, come le AA.PP., quali soggetti pubblici di riferimento e di regia nei porti più importanti, con funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali svolte in porto, affiancate a compiti di amministrazione ordinaria e di manutenzione delle parti comuni (peraltro sempre crescenti), segnava l'elemento di svolta e il presupposto del rinnovamento voluto e conseguito con il riordino posto in essere dalla Legge.

Da allora, a distanza di quasi vent'anni, sono stati ottenuti grandi successi. I traffici portuali sono cresciuti ovunque e il cluster marittimo si è andato delineando e sviluppando in questi anni attorno alle AA.PP., sia pure fra critiche e apprezzamenti trasversali.

Ma solo chi non conosce il mondo portuale (o chi è rimasto nostalgicamente legato ad un passato definitivamente superato) può ancora pensare di "irrigidirlo" con regole di dettaglio uguali per tutti, tant'è vero che, allo stato, a fronte di disposizioni generali comuni, le regole operative, logistiche e tariffarie vigenti nei porti italiani sono differenti da porto a porto.

---

<sup>8</sup> Trattasi della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 10 dicembre 1991, merci convenzionali porto di Genova s.p.a. contro Siderurgica Gabrielli s.p.a. (causa c-179/90), in cui è stata dichiarata l'illegittimità comunitaria della normativa italiana della normativa italiana nella parte in cui prevedeva la riserva di monopolio per le operazioni portuali poiché in contrasto con i principi di libera concorrenza, di libera prestazione di servizi e di circolazione delle merci previste dal Tratto dell'Unione europea.

Il Legislatore italiano (e non solo italiano) ha saputo fino ad oggi cogliere e valorizzare l'originalità di ogni scalo marittimo, e ciò in termini di vocazione dei traffici, di configurazione e conformazione orografica, di rapporto con la città e l'hinterland, consentendo ad ogni porto, nei limiti di “norme quadro” generali, valide per tutti, di svilupparsi e regolamentarsi autonomamente, di esaltare le proprie vocazioni originali, di esprimere al meglio le proprie potenzialità. Il tutto, almeno dal 1994, sotto la regia delle A.P., organo di governo e di coordinamento deputato a comporre (e ottimizzare) i molteplici interessi, pubblici e privati, sottesi alle attività portuali, affinché imprese in concorrenza tra loro, ma sinergicamente unite nell'obiettivo dello sviluppo del *loro* porto, sapessero renderlo massimamente efficiente ed appetibile per gli armatori e le navi.

Oggi, senza alcun dubbio, si può affermare che tale obiettivo, presupposto per rendere competitivo il sistema portuale italiano nel panorama europeo, attraverso una competizione *tra* i porti fondata, a sua volta, sulla competizione *nei* porti è stato ampiamente raggiunto, grazie al lavoro delle AA.PP. e alle sinergie che esse sono riuscite a catalizzare tra le altre pubbliche amministrazioni e tutte le categorie interessate, in ottimo equilibrio tra pubblico-privato-parti sociali.

Certo, negli anni sono emerse anche carenze e criticità, tanto da indurre tutti i soggetti a vario titolo interessati a reclamare e/o proporre modifiche più o meno radicali della legge 84/94; ma, nonostante le differenze, tutte indirizzate a rafforzare, nel quadro di un autentico federalismo fiscale, il ruolo di governo delle AA.PP., auspicando per esse maggiore autonomia finanziaria e amministrativa.

## **SULLA COSTITUENDA AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI**

Il senso della costituenda *Autorità di regolazione dei trasporti* (d'ora in avanti per brevità “*Autorità*”) – per quanto si riesce a cogliere con specifico riferimento ai porti - non appare molto chiaro.

Invero, la norma in esame, nella sua versione più recentemente emendata, nella fissazione delle competenze dell'Autorità nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture, volte a favorire e garantire, avuto riguardo ai singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e consumatori etc., richiama i porti solo in due occasioni ed in senso generale<sup>9</sup>.

Da una prima lettura (da approfondire e correlare ai suoi successivi aggiornamenti legislativi e regolamentari), sembrano sin da ora comunque riscontrabili alcuni rischi di sovrapposizioni di competenze e funzioni con le autorità portuali.

Peraltro, alcuni concetti dovrebbero meglio essere definiti, almeno per quanto segnatamente riconducibile ai porti, come quelli di “*mobilità urbana collegata a*

---

<sup>9</sup> Cfr. art. 37, comma 2, punto 1).

*stazioni, aeroporti e porti”, o di “criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi”.*

Su un punto, però, a fronte di esperienze vissute direttamente dall'AP di Piombino, corre l'obbligo di soffermare la nostra attenzione: mi riferisco alle *condizioni di accesso alle infrastrutture portuali*.

Dopo un decennio di vicissitudini correlate ai servizi di linea marittimi con l'Isola d'Elba, infatti, l'AP di Piombino ha proprio di recente definito una regolamentazione dell'accesso alle infrastrutture portuali che è stata (ed è) oggetto di ampie ed approfondite analisi, valutazioni e osservazioni da parte dell'AGCM (oltre che del vigilante Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e dell'Avvocatura dello Stato).

Tanti e diversi sono stati i momenti di incontro, scontro e confronto tra l'AP e le compagnie di navigazione interessate attese la complessità delle problematiche afferenti tale questione per il loro ricondursi, nel quadro delle tipicità storiche del mondo marittimo e portuale, a specifici profili di concorrenza e di mercato, fino a poco tempo fa sconosciuti nel settore.

Ebbene, su questa questione più di altre, l'esperienza del porto di Piombino ha rilevato quanto siano stati importanti e dirimenti le specificità del porto, sia in termini infrastrutturali, che operativi, che politici, che economici.

Nel quadro generale delle norme, direttamente o indirettamente applicabili al caso di specie, solo le specificità del porto piombinese hanno consentito di trovare, a livello locale, soluzioni concertate, aderenti alle esigenze degli operatori, in linea con le aspettative degli utenti e conformi agli indirizzi comunitari; soluzioni per questo neppure applicabili *tout court* ad altre realtà portuali.

Su questa questione più di altre, l'esperienza del porto di Piombino ha rilevato quanto nel sistema dei trasporti, il segmento marittimo e portuale non si presta, né giuridicamente, né operativamente, ad essere trattato con i parametri legislativi e regolamentari usati per ferrovie, strade e aerei, riconducibili ad universi assolutamente differenti, per i quali giustamente, la norma riserva appositi spazi, diversamente dal richiamo ai porti, significativamente marginale e generale.

Perciò, nello sviluppo delle vicende legate nei prossimi mesi alla costituenda Autorità di regolazione dei trasporti sarà necessario seguire e monitorare con attenzione la sua evoluzione normativa avuto riguardo al settore della portualità, al fine di cogliere eventuali sovrapposizioni e conflitti che, al di là dei buoni propositi legislativi (come, ahimè, spesso accade nel nostro Paese), anziché favorire e migliorare il sistema, conseguano gli effetti perversi dell'immobilismo e della confusione, con riflessi devastanti per il nostro Paese, tanto più in questo momento di crisi economica internazionale rispetto alla quale il sistema marittimo-portuale può invece offrire una grande opportunità e diversificazione economica, sostenibile per l'ambiente e volano

di sviluppo futuro.