

Dalla concorrenza nei porti alla concorrenza tra i porti.

Introduzione di Paolo Costa

20 febbraio 2011

Nel 1997, poco prima che la legge di riforma portuale italiana varata nel 1994 (Legge 84/94) cominciasse a produrre i primi effetti, l'insieme dei porti del Paese trattava 400 milioni di tonnellate di merce all'anno, il 6,5 per cento delle quali racchiuse in container. Nel 2008, anno precedente la crisi mondiale dalla quale i porti italiani non sono ancora completamente usciti, il traffico totale ha raggiunto le 508 milioni di tonnellate, di cui il 20 per cento movimentato in container, per un aumento complessivo del 27 per cento rispetto al 1997. Un risultato sicuramente positivo e che si può in buona parte attribuire alla rivoluzione prodotta dalla Legge 84/94.

La portata della riforma del 1994 non deve peraltro essere sopravvalutata. E' noto come essa discenda da una sentenza resa dalla Corte di giustizia sul porto di Genova, in cui si è dichiarata l'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea dei regimi di monopolio legale previsti in favore delle organizzazioni dei lavoratori portuali. Tali regimi di monopolio erano un retaggio storico dei porti in tutti il mondo e, pur assumendo nei diversi ordinamenti forme giuridiche diverse, non costituivano un *unicum* del porto di Genova o dei porti italiani. Piuttosto si può dire che, in Italia, la gestione monopolistica del lavoro portuale era trascinata in inaccettabili inefficienze corporative, la cui constatazione ha indotto la Corte di Lussemburgo a una sentenza particolarmente coraggiosa. La sentenza sul porto di Genova non ha quindi rimosso un *handicap* italiano, ma ha modernizzato e aperto alla concorrenza l'intera portualità europea.

Infatti, se si allarga lo sguardo e si legge la *performance* de porti italiani in un contesto europeo, mediterraneo o mondiale, il fenomeno, pur positivo, appare ridimensionato: perché, nello stesso periodo il sistema portuale europeo, è cresciuto del 50 per cento.

Inoltre, il successo italiano va soprattutto attribuito all'*exploit* del *transshipment* meridionale, in particolare di Gioia Tauro: fenomeno che però oggi sta soffrendo per la concorrenza dei porti spagnoli e dei porti nord-africani (Port Said e Tangermed su tutti).

Resta fermo poi che il sistema portuale italiano non solo è scarsamente usato da utenti stranieri, ma è lo stesso mercato interno, quello ricco della Pianura Padana, ad essere oggi conteso dai porti del Mare del Nord.

Eppure la nuova geografia dei traffici mondiali ha visto l'Asia sostituire il Nord America come motore della crescita e il Mediterraneo riportarsi al centro della geografia mondiale, visto che il traffico merci tra l'Europa e l'Asia preferisce la rotta che passa per Suez e il Mediterraneo alla rotta Pacifico-Canale di Panama-Atlantico. E una parte dei porti italiani, quelli del Nord Tirreno e quelli del Nord Adriatico, sono i più vicini al cuore dell'Europa produttiva, di oggi e di domani – visti i tassi di crescita delle economie dell'Europa orientale – e quindi in grado di garantire di gran lunga le migliori *performance* in termini di *transit time* e di riduzione dei costi ambientali.

Appare evidente, dunque, che il sistema portuale italiano ha sfruttato poco, anche nel periodo della sua miglior espansione, la sua collocazione geografica competitiva.

Alla domanda, che sempre più viene ripetuta in Europa e sottolineata anche dall'OCSE in un

rapporto del 2010, perché mai i porti mediterranei ed in particolare quelli italiani non riescano a contendere il mercato europeo ai porti del Mare del Nord nonostante la loro indiscussa localizzazione privilegiata, si risponde:

- a) in termini di carenze infrastrutturali nei porti e nei loro collegamenti terrestri, su tutto sottolineando il ritardo nell'adeguamento dei valichi per l'attraversamento delle Alpi (peraltro un argomento a doppio taglio perché un più facile attraversamento delle Alpi renderebbe anche più raggiungibile la Pianura Padana dai porti del Mare del Nord);
- b) in termini di servizi soprattutto ferroviari che, sostanzialmente ancora affidati al monopolio di FS Cargo, non riescono a essere allo stesso tempo competitivi e profittevoli;
- c) in termini di “sudditanza logistica” prodotta dal disinteresse del sistema produttivo italiano per le sorti della merce una volta consegnata ai cancelli della fabbrica

Queste risposte nascondono spesso la volontà di non soffermarsi adeguatamente su un altro aspetto: quello della minor efficienza dei servizi portuali italiani rispetto a quelli dei porti del Mare del Nord, sia con riferimento alle attività e ai servizi prodotti in banchina sia, soprattutto, a quelli che in ogni porto fanno loro da complemento: i servizi forniti anch'essi sul mercato (*jure gestionis*), come i servizi commerciali ed industriali connessi a quelli portuali e i servizi tecnico nautici, e i servizi forniti dalle Pubbliche amministrazioni (*jure imperii*) come i servizi sanitari, doganali, di polizia, etc.

In un porto moderno non vi è soluzione di continuità tra ciò che avviene in mare e ciò che avviene a terra. E' l'insieme inscindibile delle attività marittimo-portuali svolte in un porto – sia quelle svolte *jure gestionis* sia quelle svolte *jure imperii* – che attrae o scoraggia ogni suo utilizzatore potenziale, entro i limiti sempre più volatili della protezione "naturale" rispetto ai porti concorrenti garantita dai differenziali di costo di trasporto e di economie di scala.

Insomma, vi è molto da fare in termini di infrastrutture, trasporti e logistica, ma molto può essere fatto anche intervenendo sulle attività e i servizi portuali “oltre banchina”.

Questo porta dritto al tema della concorrenza “tra i porti” diverso da quello della concorrenza “nei porti” e delle norme e regole entro le quali questa debba svolgersi.

La concorrenza tra i porti è fenomeno sempre più percepito anche dagli scali italiani: da quelli, come i porti italiani dell'Alto Adriatico, il cui mercato è già direttamente conteso dai porti sloveni e croati di Capodistria e Fiume; ma, più in generale, da ogni altro porto che ambisca espandere la sua attività e che vorrebbe provarci aumentando la sua efficienza.

In fondo la battaglia per l'autonomia finanziaria delle singole Autorità portuali si giustifica solo in una logica di concorrenza virtuosa tra le stesse. Con l'autonomia finanziaria ogni Autorità portuale verrebbe messa in grado di rischiare in proprio, assieme ai propri concessionari e alle altre imprese autorizzate a operare in porto. Si instaurerebbe un meccanismo virtuoso di concorrenza tra porti giocato tanto sull'efficienza comparata nel gestire i traffici quanto sulla capacità relativa di effettuare i migliori investimenti nel momento più opportuno.

Ma una reale, sana, concorrenza tra i porti postula dell'altro: occorre che ogni Autorità portuale possa controllare le (e, quindi, essere responsabile delle) determinanti dei propri flussi finanziari.

Questo significa in primo luogo che ogni Autorità portuale deve poter esercitare ogni possibile influenza – nei limiti definiti da regole certe, quelle che la riforma della Legge 84/94 dovrebbe fornire – sui livelli e sulla composizione dei propri traffici, perché da questi ricava le sue entrate:

quelle con cui finanzia le sue spese correnti, oggi, e le spese in conto capitale, augurabilmente, domani.

L'autonomia e la responsabilità finanziaria di un porto è dunque tale solo se essa si accompagna ad una più ampia autonomia/responsabilità: quella di indirizzare e coordinare tutte le attività che di un porto determinano i costi-efficienza complessivi e, quindi, la capacità di attrarre traffici.

Volendo comprenderli tutti, i servizi resi alla nave o alle merci in un porto sono quasi una ventina e, conseguentemente, numerosi sono i soggetti che contribuiscono alla produzione dei servizi portuali nel loro complesso.

La probabilità che ognuno di questi soggetti si comporti in modo coerente con l'obiettivo della competitività complessiva è molto basso, perché o siamo di fronte a servizi venduti in sottomercati che per le loro caratteristiche sfuggono al coordinamento della "mano invisibile", o abbiamo a che fare con servizi, latamente amministrativi, erogati secondo logiche proprie delle Pubbliche amministrazioni.

A questo si aggiunge il fatto che numerosi sono i servizi comunque diversi dalle "operazioni portuali e [...] altre attività commerciali e industriali esercitate nei porti" che la legge affida all'"indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo" delle Autorità portuali.

Il potere previsto dalla legge in capo al Presidente dell'Autorità portuale di "provvedere al coordinamento delle attività svolte nel porto dalle Pubbliche amministrazioni" non può in alcun modo considerarsi sufficiente ad assicurare in ogni caso l'unità di intenti verso il perseguimento della competitività del porto come un tutto.

Il legislatore ha riconosciuto la necessità di un coordinamento tra le varie istituzioni operanti nel porto, individuando nell'Autorità portuale il soggetto deputato ad esercitarlo e fornendogli poteri realmente incisivi rispetto solo ad alcune attività e operazioni portuali di natura economica; mentre per le attività portuali esercitate dalle altre Pubbliche amministrazioni oggi l'Autorità portuale, nella persona del suo Presidente, può solo chiedere il rispetto dell'obbligo generico di leale collaborazione.

Eppure in un sistema come quello portuale, dove la prevalenza di uno scalo rispetto ad un altro è spesso determinata da piccole variabili che possono incidere anche significativamente sul complesso delle operazioni cui la merce movimentata è soggetta, l'armonizzazione delle azioni delle diverse istituzioni, così come la loro efficienza, sono condizioni necessarie a garantire la competitività. Un'improvvisa inefficienza nell'adempimento dei compiti di anche una sola delle istituzioni produce un effetto che, a cascata, si ripercuote su tutto il sistema producendo un grave disservizio. Un'inefficienza tariffaria, un'inefficienza doganale, sanitaria o di polizia può da sola compromettere la competitività complessiva di un porto.

A mero titolo di esempio si può ipotizzare la situazione in cui la Sanità marittima si trovi in carenza di organico, con la conseguenza di ridurre i ritmi dei controlli sanitari, di allungare i *transit time* per le merci soggette a controlli e di imporre maggiori costi all'utenza. In un caso come questo all'Autorità portuale dovrebbe esser consentito di intervenire direttamente, ad esempio reperendo presso altre istituzioni sanitarie il personale richiesto e trasferendolo presso le strutture del porto.

Come si cerca di dimostrare nelle pagine che seguono, ancor più urgente e decisivo è un riordino normativo che ricrei uno spazio di manovra – oggi ridotto per legge e prassi quasi a zero – atto a condurre ad unità i comportamenti competitivi circa i servizi tecnico-nautici (pilotaggio,

rimorchio, ormeggio, battellaggio) di ogni singolo porto.

* * *

Il tema che si può leggere in filigrana è dunque sempre quello dell'autonomia portuale. Autonomia portuale che non è necessariamente sinonimo di atomismo o, piu' prosaicamente, concorrenza selvaggia e *dumping* portuale. Al contrario, porti geograficamente o mercantilisticamente contigui, la competizione fra i quali sarebbe sterile, sono naturalmente portati a fare sistema fra di loro. L'Autorità portuale di Venezia, ad esempio, considera uno dei suoi principali successi l'adesione alla North Adriatic Ports Association (NAPA), insieme a Ravenna, Trieste, Capodistria/Koper e Fiume/Rijeka.

Ma vi è di piu'. Lasciare i porti liberi di interloquire attraverso le frontiere marittime, per bocca di Autorità portuali realmente rappresentative dei loro rispettivi *cluster* marittimo-portuali, a lungo termine potrebbe risultare l'unico modo di fare sistema.

Il mercato della concorrenza fra porti, infatti, è ormai mondiale. Ma ogni mercato ha bisogno di regole. Si può pensare di adottare queste regole dall'alto, mediante gli strumenti del diritto internazionale: e il pensiero va in particolare al diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio. Tuttavia costruire, nei fori internazionali e dell'OMC il *consensus* necessario per l'adozione di regole condivise spesso è un procedimento difficile e lento: troppo difficile e troppo lento, verrebbe da dire, per l'economia convulsa dei nostri tempi.

L'unica strada realisticamente percorribile sarà probabilmente quella di sistemi di regolamentazione creati dal basso tramite la spontanea dialettica fra i porti. I primi segnali in questo senso l'Autorità portuale di Venezia ha potuto rilevarli proprio in seno alla NAPA, l'innesto sulla quale di un'Autorità portuale unica per l'Alto Adriatico è ormai da alcuni anni apertamente discusso dai massimi giuristi, esperti del settore ed esponenti della diplomazia.

L'esperienza della NAPA è un'eccellente occasione per evitare che i porti italiani vengano esclusi da una dialettica interportuale transfrontaliera destinata ineluttabile a instaurarsi. Per conseguire questo risultato, tuttavia, è necessario che i porti italiani abbiano voce, e interlocutori in grado di esprimerla.

* * *

A nessuno può sfuggire la complessità dei problemi e la difficoltà di trovarvi una soluzione.

E' un fatto che le ipotesi sottostanti al modello di sistema portuale implicito nella Legge 84/94 oggi non reggono più.

L'idea che la competitività del sistema portuale italiano non dipenda dal grado di concorrenza tra i porti (ognuno pensato come detentore di una rendita di posizione rispetto al suo mercato "naturale") è oggi contraddetta dalla realtà, se non altro perché i cosiddetti mercati "naturali" si sovrappongono, determinando zone di contendibilità tra porti.

Ne consegue che la competitività del sistema portuale del nostro Paese:

a) continua sì a dipendere dalla concorrenza nei porti, ma solo se riferita soprattutto a sottomercati diversi da quelli del lavoro e delle operazioni portuali

b) oggi dipende crucialmente dall'instaurarsi di meccanismi di concorrenza tra i porti, che devono essere messi nelle condizioni di competere lealmente gli uni con gli altri attraverso la rimozione di tutte quelle norme che riservano decisioni relative all'indirizzo, la programmazione, il coordinamento, la promozione e il controllo di ogni attività che si svolge in porto a poteri centrali o comunque a poteri diversi dalle Autorità portuali.

Non pare che le proposte di riforma della Legge 84/94 oggi sul tappeto affrontino correttamente e consapevolmente questi temi (anzi in qualche caso li affrontano ma con soluzioni che rendono ancor più difficile l'esercizio dell'autonomia dei singoli porti) e questo potrebbe rivelarsi la causa vera di un ritardo sulla ripresa dell'attività portuale italiana pur in presenza di una collocazione geografica favorevole e di un aumento di attività a scala globale.

Non si possono, peraltro, non avanzare due *caveat*. L'autonomia dei singoli porti va messa in condizione di essere esercitata al meglio, ma evitando che le Autorità portuali ricadano nei vizi propri degli Enti portuali aboliti dalla Legge 84/94, e nell'ambito di un preciso quadro regolamentare che consenta la leale concorrenza tra porti.

È evidente che, risolto il problema dei poteri monopolistici in banchina, oggi occorre guardare in altre direzioni per aumentare l'efficienza complessiva portuale.

Si può, si deve far molto di più con riferimento a due altre aree macroscopiche di potenziale inefficienza, quelle dei servizi *jure imperii* (Dogana, Finanza, Polizia, Sanità marittima...) da coordinare e quella dei servizi tecnico-nautici.

Creare condizioni per una maggior efficienza dei servizi tecnico-nautici, resi in condizioni di monopolio dentro i porti, contribuirebbe non poco a rendere effettiva, utile e sana, la competizione tra porti.

Per quanto riguarda Dogane, Finanza, Polizia e Sanità marittime l'eventuale inefficienza è soprattutto un problema di organico, di cronica sottodotazione, non essendo la stessa sottoposta a valutazioni locali, caso per caso, circa le necessità di adeguamento.

L'impossibilità di adeguare in più o in meno, in ogni momento, le risorse ai compiti in ogni singolo porto ha effetti decisivi sul livello di efficienza dello stesso, in termini di impossibilità, salvo lodevoli eccezioni, di organizzare il servizio ventiquattro ore su ventiquattro, con conseguenze sui tempi di resa dei servizi, suscettibili di incidere in maniera profonda sulla *performance* complessiva del porto.

Totalmente diverso il caso dei servizi tecnico-nautici per i quali i problemi di efficienza non riguardano tanto i tempi, quando i costi, risultando i prezzi applicati in ogni porto definiti secondo procedure burocratiche del tutto insensibili agli andamenti di mercato.

Laddove – e come si ricordato vedrà nei saggi che seguono è questo il caso del porto di Venezia – i costi per i servizi tecnico-nautici raggiungano il trenta per cento dei costi sostenuti dall'armatore nel porto, è del tutto evidente che la competitività dello scalo si gioca sulla correttezza di questi prezzi-costi.

Paradossalmente, per raggiungere questa correttezza occorrerebbe, se non proprio arrivare a rispettare i vari principi del diritto comunitario oggi continuamente violati (principio della libera prestazione dei servizi, per la semiclandestinità delle gare di affidamento dei servizi; principio della libera circolazione delle merci, per la fissazione delle tariffe dei predetti servizi secondo procedimenti arbitrari), che si rispettasse almeno la Legge 84/94, invece disattesa nella prassi, spesso

con richiami discutibili a norme del Codice della navigazione che la Legge 84/94 impone di superare.

Trascurando in questa sede il caso del servizio di pilotaggio che, nel solo porto di Venezia, è obbligatorio per legge e quello, quantitativamente di minore impatto, degli ormeggiatori, valgono alcuni esempi relativi al servizio di rimorchio.

Il servizio di rimorchio è, come è logico e corretto, definito porto per porto da un regolamento, attraverso il quale l'Autorità marittima fa valere ogni esigenza di sicurezza, completato da un assetto tariffario che, come tutti i servizi in concessione, deve corrispondere al duplice scopo di remunerare equamente il concessionario e di non gravare oltre il necessario sugli utenti, e da tariffe, risultato dell'applicazione dell'ordinamento tariffario, differenziabili nel porto a seconda delle caratteristiche del servizio fornito con eventuali sconti o correzioni per questa o quella categoria di traffico. La legge vuole, e logica l'assiste, che il regolamento sulla disciplina dell'organizzazione del servizio venga definito porto per porto d'intesa tra l'Autorità marittima e l'Autorità portuale, e che solo nel caso di contrasto tra i legittimi interessi protetti dall'una o all'altra autorità intervenga il Ministero.

La prassi ispirata al Codice della navigazione e dalle corporazioni che, in nome di regole abolite di diritto ma non di fatto, dominano il settore, impediscono che ciò avvenga, pretendendo una regolazione centrale "romana" anche della disciplina e organizzazione di ogni singolo porto. Gli effetti disastrosi sulle capacità di gestire la propria competitività da parte di ogni porto sono evidenti.

Peggio, se così si può dire, per quanto riguarda l'ordinamento tariffario, centralmente definito da una circolare su "criteri e meccanismi" che regola la determinazione di incrementi tariffari biennali, senza che, come richiesto dalla Legge 84/94 si sia mai provveduto a una valutazione oggettiva del livello delle tariffe di partenza.

In più le variazioni delle tariffe di rimorchio – unico caso in Italia – anziché affidarsi a meccanismi di *price cap* (quelli applicati a tutti i servizi erogati in concessione, come quelli, ad esempio, relativi alle tariffe autostradali) si affida a un meccanismo di tipo *cost plus*, in più applicato su costi unilateralmente dichiarati dal concessionario e quindi valutati dagli organi competenti in pieno regime di asimmetria informativa.

Ma l'aspetto ancor più grave è che il meccanismo di adeguamento tariffario è esplicitamente preordinato a garantire gli utili del concessionario a prescindere dagli andamenti di mercato. Si arriva all'assurdo per cui una contrazione dei traffici è automaticamente accompagnata da un aumento (più che proporzionale) del livello tariffario, senza alcuna preoccupazione per l'effetto che l'aumento delle tariffe di rimorchio può avere sui traffici stessi.

È evidente che siamo di fronte a norme che, proteggendo i concessionari dagli andamenti di mercato, li rendono del tutto disinteressati ad aumentare la competitività del porto, soprattutto se protetti da concessioni di lunghissimo periodo spesso assegnate sulla base di gare semiclandestine.

La possibilità di definire la disciplina e l'organizzazione del servizio in contraddittorio con l'Autorità marittima – alla quale resta il potere esclusivo di fissare gli *standard* di sicurezza – fino a raggiungere un'intesa con la stessa, un adeguamento dell'ordinamento tariffario finalizzato a rendere anche il concessionario dei servizi di rimorchio cointeressato all'andamento del traffico nel porto, la possibilità di articolare le tariffe per tipologia di traffico, sono tutti strumenti che

consentono di attuare politiche per l'aumento della competitività di ognuno dei nostri porti.

È estremamente preoccupante notare che non solo la norma non è stata applicata, ma che addirittura le proposte di riforma oggi giacenti al Senato rischiano di andare in una direzione ancor più restauratrice.

* * *

In questo volume sono analiticamente dimostrate, sulla base dei dati statistici raccolti sul campo dell'Autorità portuale di Venezia e della loro elaborazione, sia l'impossibilità stessa dell'Autorità portuale medesima di imprimere una *governance* effettiva al porto, sia le conseguenti inefficienze nei servizi tecnico-nautici, per i quali si è adottato come campione il servizio di rimorchio.

Il fatto stesso della raccolta di questi dati e dell'iniziativa della loro elaborazione da parte dell'Autorità portuale fa comprendere perché, in tutto il mondo, i porti si trovano sotto la supervisione di Enti regolatori localizzati, dotati di personalità giuridica propria e di autonomia: le Autorità portuali appunto. La complessità e diversità di ogni singolo porto, lungi dall'essere un fattore indesiderabile da sopprimere con una regolamentazione centralizzata, è una ricchezza. L'elevata incidenza dei servizi tecnico-nautici nella gestione del porto di Venezia, ad esempio, ha indotto questa Autorità a svolgere un'analisi eccezionalmente approfondita dei medesimi.

Nell'ambito di questa analisi, funzionari dell'Autorità specificamente deputati hanno lavorato in *team* con giuristi, avvocati, economisti e matematici, creando una sorta di microcomunità portuale non più economica ma scientifica.

Questo approccio trasversale ha consentito di evidenziare a tutto tondo l'insostenibilità dell'attuale regime dei servizi tecnico-nautici e in particolare del servizio di rimorchio, sulla base sia di argomenti di sistema, sia di concreti rilievi compiuti nel porto di Venezia.

L'opera di analisi svolta in *team* ha consentito ai vari esperti coinvolti di pervenire, in modo indipendente, alle seguenti conclusioni:

- a) il regime attuale del servizio di rimorchio è incompatibile con il diritto dell'Unione europea. Apparenti lassismi delle Istituzioni europee nel tollerare l'applicazione sono dovuti a fattori contingenti, destinati a un inevitabile superamento;
- b) l'attuale disapplicazione amministrativa della Legge 84/94 in materia di servizio di rimorchio non regge né alla luce dei lavori preparatori, né alla luce della prassi delle Autorità amministrative indipendenti, né alla luce degli ordinari criteri ermeneutici del diritto italiano;
- c) il modello di tariffazione *cost plus* utilizzato per il servizio di rimorchio è superato tanto nella teoria economica quanto nella prassi della regolamentazione dei servizi in concessione, in quanto disincentiva il concessionario all'inefficienza e crea a medio-lungo termine scenari di mercato negativi o fortemente negativi;
- d) la regolamentazione irrazionale e centralizzata dei servizi tecnico-nautici come il servizio di rimorchio è suscettibile di privare l'Autorità portuale di ogni concreto potere di *governance* sul porto, impedendole di portare avanti una politica dei costi.
- e) il modello attuale di regolamentazione del servizio di rimorchio induce il concessionario a sovradimensionare la sua flotta, e più in generale a disinteressarsi anche degli accorgimenti più elementari che potrebbero indurlo a incrementare l'efficienza e l'economicità del servizio;

f) una gestione piu' accorta delle risorse rimorchiate – anche solo assistita dai piu' semplici dei Sistemi di Supporto alle Decisioni – può facilmente portare ad una diminuzione drastica del numero dei rimorchiatori impiegati, a parità di servizi offerti, con ovvii positivi effetti sui costi (e quindi sulla competitività del porto).