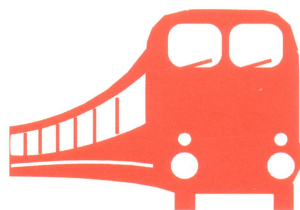
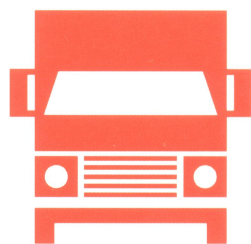
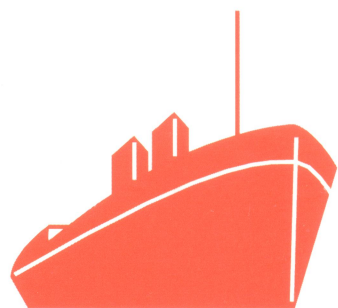
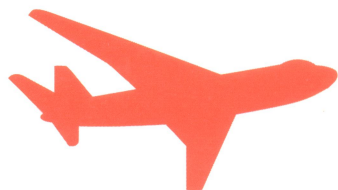


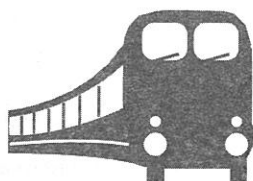
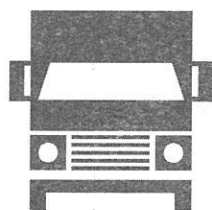
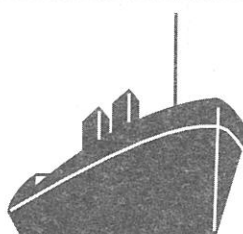
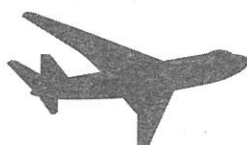
trasporti

diritto
economia
politica



trasporti

diritto
economia
politica



n°
77-78
1999



Piazzale Europa, 1 - 34127 TRIESTE - Italia
tel. + 39-040-6763052 - fax + 39-040-6763777

© Copyright 1999 - E.U.T.
EDIZIONI UNIVERSITÀ DI TRIESTE

Proprietà letteraria riservata

I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica, di riproduzione
e di adattamento totale o parziale di questa pubblicazione, con qualsiasi mezzo
(compresi i microfilm, le fotocopie o altro) sono riservati per tutti i Paesi

SOMMARIO

introduzione

Francesco Alessandro QUERCI

Una rivista gloriosa, un geniale fondatore (Ludovico Matteo Bentivoglio), verso il "2000", con una nuova veste editoriale pag. 7**dottrina**

Enzio VOLLI

Il diritto marittimo generale..... pag. 17

Domenico MALTESE

Porti franchi e commercio internazionale pag. 27

Michele GRIGOLI

Riflessioni in tema di utilizzazione delle unità da diporto pag. 37

Ugo MARCHESE

Funzione economica e politica fiscale del "Registro internazionale" italiano di immatricolazione navale pag. 65

Michele GRIGOLI

Ulteriori, proficui interventi del legislatore uniforme, comunitario ed interno in materia di sicurezza nautica pag. 85**note e commenti**

Renato MIODORO - Alessandro PITTO

Il settore dei traffici containerizzati tra cooperazione e competizione pag. 117

Enrico MUSSO - Claudia BURLANDO

Prospettive del trasporto pubblico in Italia pag. 153

Piero GALLERANO

L'istituzione dell'Assessorato al Mare al Comune di Napoli.

Le fonti e la metodologia. Comune ed Autorità portuale.

L'applicazione della Legge 84/94 pag. 231

Fabio CARLUCCI

Il nuovo assetto della rete del trasporto aereo in Italia

e l'operazione Malpensa 2000 pag. 241

giurisprudenza annotata

Roberto LONGOBARDI

Servizi portuali ed autoproduzione pag. 253

recensioni

Alessandra Xerri SALAMONE

Profili giuridici e programmatici dell'esplorazione marina,

E.U.T., Trieste 1999 (Chiara Monasso) pag. 265

elenco dei collaboratori..... pag. 271

introduzione

FRANCESCO ALESSANDRO QUERCI

*Prof. ord. di Diritto della navigazione
nell'Università degli Studi di Trieste*

UNA RIVISTA GLORIOSA, UN GENIALE
FONDATORE (LUDOVICO MATTEO BENTIVOGLIO),
VERSO IL "2000", CON UNA NUOVA
VESTE EDITORIALE

Allievo prediletto del più valoroso ed eminente internazionalista di questa generazione (Rolando Quadri), Ludovico Matteo Bentivoglio, i cui interessi scientifici erano primariamente rivolti alla costruzione scientifica dell'ordinamento internazionale, della sua funzione, della sua natura e alla rielaborazione della teoria dell'interpretazione del diritto internazionale, dei trattati internazionali e delle sentenze degli organismi internazionali, successivamente alla identificazione, e costruzione del sistema aeronautico mondiale, intorno al 1972-1973 fu il principale ideatore della fondazione della Rivista Trasporti, Diritto, Economia, Politica, sorta poi intorno, presso e sotto gli auspici della cattedra di diritto della navigazione della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trieste.

Una nuova rivista interdisciplinare, quella fondata nel 1973, in materia di Trasporti, giustificata in un discorso più ampio, che prendeva le mosse dalla constatazione del ruolo dirompente svolto, già in quell'epoca, dalla mobilità sempre più diffusa e generalizzata delle persone e delle cose. Simile e complessa fenomenica, incentivata dal continuo progresso tecnico, ha contribuito in modo determinante all'ero-

sione del tradizionale concetto della sovranità esclusiva dello Stato, a base territoriale.

Per la prima volta nella storia, infatti, gli uomini di ogni parte del globo avvertono, più o meno consapevolmente, di essere divenuti membri di una società universale o planetaria, in cui, sotto l'impulso di fattori contrastanti, ma nell'ansia di una comune esigenza di partecipazione, si vanno modificando tutti i rapporti di produzione, distribuzione, consumo.

Da altro angolo visuale, poiché mancano tuttora a tale società universale o planetaria gli strumenti per autogovernarsi in senso politico, economico, demografico, ecologico, il destino, che per essa si profila all'orizzonte reca, accanto agli indici ottimali di una straordinaria accelerazione del civile benessere, i segni premonitori dei rischi incombenti sulle condizioni stesse di questo processo di sviluppo.

Iscritto e situato così in una dimensione planetaria, quale forza traente dell'integrazione mondiale, il fenomeno del trasporto rivela, pur esso, una serie di aporie, disfunzioni, sperperi e squilibri settoriali, che si traducono in altrettanti motivi di freno e di retroazione. E' appena il caso di accennare qui al costo eccessivo dei servizi pubblici in rapporto alla loro efficienza, alla concorrenza, spesso conflittuale, tra strada e rotaia, alla parcellizzazione delle strutture giuridico-economiche del trasporto merci, alle crisi ricorrenti dell'aviazione civile, aggravata dalla cronica insufficienza degli impianti aeroportuali (veggansi l'implosione e l'esplosione del caso Malpensa 2000, mediatizzato in tutto il mondo), alla polarizzazione dei flussi di traffico marittimo e alla conseguente penalizzazione del trasporto-passeggeri, il tutto sullo sfondo delle tre sfide fondamentali che la moderna civiltà industriale è chiamata a superare: sovrappopolazione, inquinamento dell'ambiente, esaurimento delle risorse energetiche tradizionali. Diventa così del tutto pleonastico ricordare, inol-

tre, come il peso di queste varie situazioni si sia particolarmente aggravato, negli ultimi anni per il nostro paese.

Una problematica così complessa, ma caratterizzata, in ogni caso, dall'interrelazione dei suoi nodi costitutivi, richiede, dunque, un'indagine a più voci, che, nello stesso tempo, è garanzia di obiettività e di rigore scientifico, se è vero che, nelle parole del filosofo Karl Popper, "l'obiettività scientifica può essere descritta come la intersubiettività del metodo scientifico". Ma una simile indagine rischierebbe pur sempre di ridursi a mero fatto intellettualistico, a mera esercitazione accademica, se non fosse finalizzata in senso immediatamente operativo. Con altra locuzione, la raccolta e l'analisi dei dati conoscitivi e la loro sistemazione concettuale devono proporsi il compito primario ed indelazionabile di contribuire alla razionalizzazione dei processi decisionali, cioè alla formulazione ed all'attuazione di una politica unitaria dei trasporti, pur nell'autonomia strutturale e funzionale dei vari segmenti, che, occorre riconoscere, almeno nel nostro paese non è mai esistita né adeguatamente impostata.

Questo, in sintesi era ed è il programma della Rivista, che riunisce, sotto le tre insegne del suo frontespizio, Diritto, Economia, Politica, studiosi di diversa provenienza e formazione scientifica ed ha inteso aprire, continuare e sviluppare, incessantemente un dialogo coerente e costruttivo con tutti coloro i quali, operando in campo giuridico, economico, commerciale e politico sempre più si rendono conto della necessità di affrontare, in una visione di insieme, i problemi imposti dal continuo progresso della tecnica dei trasporti.

Una simile strutturazione di rivista è l'unica che attualmente esista in Italia con lo scopo di promuovere la conoscenza e l'indagine comparatistica nel campo del diritto marittimo, aeronautico, cosmico e satellitare, tanto con fini pratici che teorici. Le finalità sono quelle di raccogliere e aggiornare le fonti del diritto marittimo, aeronautico, cosmi-

co dei paesi stranieri, in modo da addestrare i giovani alla conoscenza delle fonti straniere e all'indagine scientifica comparatistica; di promuovere, in cooperazione con analoghe istituzioni esistenti all'estero, la conoscenza dello sviluppo della legislazione, della dottrina e della giurisprudenza italiana all'estero, e di quelle straniere in Italia, nei diversi rami del diritto, dell'economia e della politica di cui la Rivista si occupa; di promuovere, ove se ne presentino l'occasione e l'opportunità, conferenze e seminari da parte di studiosi italiani e stranieri, di svolgere cicli di esercitazioni in stretta collaborazione di studenti e perfezionandi italiani e stranieri per la conoscenza delle istituzioni dei rispettivi paesi nel campo del diritto marittimo, terrestre, aeronautico e cosmico; di offrire alla libera consultazione di professionisti e di organizzazioni commerciali pubbliche e private un materiale scientifico specializzato, una raccolta delle fonti di diritto straniero con schedari, bibliografie ed altri indispensabili sussidi.

Ognun vede che la Rivista, oltre esser sorta come uno strumento essenziale, insostituibile di documentazione scientifica, ha funto e si è atteggiata anche a centro di studi giuridici, economici, commerciali e di elaborazione politica, sviluppando altresì la sua attività nei confronti di quel campo, pur così suggestivo e di fondamentale importanza per il comparatista, che è quello della ricerca storica e che pone a fondamento della sua attività la raccolta, l'aggiornamento, l'elaborazione dei materiali interessanti gli istituti della vita mercantile, marittima, aeronautica e cosmica e dei trasporti terrestri, sia ai fini della diretta informazione dei ceti interessati a conoscere la disciplina giuridica di questi istituti in ordinamenti stranieri per la tutela dei loro interessi e per prevenire controversie, sia ai fini della diretta applicazione dei diritti applicabili, secondo le norme generali internazionali, comunitarie, statuali. Sicché, la Rivista, oltre

che naturalmente contare, dal punto di vista dell'attrezzatura bibliografica, di quella della Biblioteca centrale dell'Università e degli altri Istituti, che annoverano una ricchezza di volumi di numerosissime opere giuridiche italiane e straniere, dispone anche di una propria biblioteca specializzata, composta da numerose altre opere, ricevute in cambio e messe a disposizione dai membri del comitato scientifico, oltre che di una raccolta cospicua di preziose miscellanee.

Il contenuto della Rivista, metodicamente spogliata e classificata (per materie, per autori e per paesi) arricchisce progressivamente gli schedari di base. A latere della pubblicazione della Rivista, essa può vantare la documentazione dell'attività scientifica di numerosi studiosi e giovani avviati alla ricerca scientifica, che hanno inteso materializzare il loro contributo sotto il vincolo scientifico e sotto l'egida della nostra prestigiosa Rivista. Le monografie fino ad oggi pubblicate, sono individuate in una prima serie, e dedicate a due grandi e impareggiabili Maestri, Salvatore Pugliatti e Rolando Quadri, aventi ad oggetto fondamentali tematizzazioni riprese ed approfondite dalla più avveduta dottrina italiana e straniera.

Una seconda serie inaugurata oggi, e destinata alla celebrazione del 25° anniversario della fondazione della Rivista, conta ben sette pregevoli e importanti contributi monografici. In questa sede è sufficiente ricordare, quello della dott.ssa Trampus, che getta una luce decisiva sull'imponenza e fecondità delle grandi infrastrutture portuali recettive a regime franco ed immunizzato nel mondo; quello del dott. Pollastrelli, dell'Università di Macerata, che offre una felice teorizzazione e una rappresentazione applicativa dei fenomeni di responsabilità nel viaggio marittimo, aeronautico con scopi turistici; quello della dott.ssa Elena Orsetta Querci, che reca un contributo sulla scientificità del diritto marittimo e

sulla costruzione di un ordinamento giuridico marittimo generale, come apporto al dibattito in corso per il centenario della nascita della *Rivista Diritto Marittimo*, la cui manifestazione si è tenuta quest'anno a gennaio.

Altre monografie sono annunciate ed in via di preparazione e pubblicazione, quali quelle sulle vendite marittime, sugli operatori terminalistici, su *Malpensa 2000*, e sul fenomeno della raccomandazione marittima.

Vanno altresì segnalate, nel quadro dell'attività di documentazione scientifica della *Rivista*, le rassegne di giurisprudenza e di legislazione, condotte con criteri sistematici, uniformi e costanti, in coerenza anche con quanto viene effettuato con le riviste straniere.

Ricca è stata l'attività informativa, con relazioni internazionali e nazionali con il carteggio con professori italiani e stranieri che alla *Rivista* si sono rivolti per essere informati e documentati su qualche istituto giuridico straniero o italiano; né sono mancate richieste di consultazione da parte di privati, di enti e di Ministeri.

Per quanto concerne il programma immediato, oltre ai suoi scopi generali e all'attività che sta svolgendo con carattere continuativo, la *Rivista* si è da tempo prefissi scopi specifici di ricerca soprattutto in tema di costruzione dell'ordinamento giuridico aeronautico generale, attraverso l'approccio sistemico, fino ad oggi mai utilizzato, per lo studio dei problemi dell'aviazione civile: credo che sia fuori discussione che il trasporto aereo abbia, per sua natura, una vocazione mondiale, caratterizzato dalla velocità del mezzo impiegato, che riduce le distanze tra i più diversi e più lontani punti del globo. Questa contrazione dello spazio in ragione della velocità del veicolo fa sì che almeno teoricamente, se non di fatto, l'aviazione civile operi in una dimensione globale indifferenziata, resa uniforme dall'uniformità dei codici tecnici di assistenza di volo. Tale situazione pro-

voca una necessaria interazione ed interdipendenza tra i comportamenti dei principali protagonisti nel fenomeno che sono le imprese di trasporto aeree e gli Stati. Sotto questo profilo, è possibile configurare il fenomeno stesso nel modello del sistema, ove l'interazione e l'interdipendenza di comportamenti si verificano tra le imprese di trasporto aereo inter se e tra queste e gli Stati.

Per tutta questa impostazione la Rivista ha deciso, nella ricorrenza del 25° anno di fondazione di onorare la memoria di Matteo Ludovico Bentivoglio e di altri giuristi al cui nome la Rivista si è nutrita e raccomandata.

In verità, nelle necessarie interlocuzioni che si cercano con coloro che, tanto più grandi di noi hanno meditato sui problemi che sono anche nostri, e nella comunicazione che si apre con i nostri lettori, non può essere assente quel sentimento che Flaubert ha fermato in una pagina indimenticabile:

“Penso spesso con tenerezza agli esseri sconosciuti, ancora da nascere, estranei, etc., che si commuoveranno come me delle stesse cose. Un libro crea una famiglia eterna nell'umanità. Tutti coloro che vivranno dei vostri pensieri, sono come dei figli intorno al focolare. Così, quale riconoscenza ho io per quei poveri vecchi valorosi di cui ci si riempie la testa, che sembra di aver conosciuto e ai quali si pensa con rimpianto come a degli amici morti”.

Il sentimento che in questa forma - pur tanto chiaramente sottesa da un'immagine evangelica, come inevitabile - può essere proprio soltanto del genio, come sentimento del rapporto vitale che ogni uomo desideroso della propria elevazione può e quindi deve stabilire con i grandi spiriti e i grandi pensieri, vale anche per noi; e così vale l'impegno di promuovere quella circolazione delle idee, quella reviviscenza e quell'aggiunta disinteressata, che fanno passare le società

umane dalla loro contingente naturalità a società "eterno", come quelle in cui si attuano consapevolezza e comunione di ricerca e di critica, e per ciò di libertà, superando nella coscienza storica e nella continuità spirituale che essa produce i vincoli dello spazio e del tempo, del fisico e del pratico, della vita e della morte. L'esercizio mentale, quale che sia il suo oggetto o il suo peso, non può essere disgiunto, nell'uomo di cultura vero, da questa etica e da questo sentimento universale che anima l'opera quotidiana: altrimenti scade nel masque-creux di cui parla Montaigne, per quanto dottorale e librescamente prestante, o diventa quel che c'è di più violentemente falso e traditore al mondo, l'intellettuale di servizio.

dottrina

ENZIO VOLLI

*Professore di Diritto della navigazione
nell'Università degli Studi di Trieste*

IL «DIRITTO MARITTIMO GENERALE»*

1. La sistemazione teorica del diritto marittimo e la ricostruzione dei vari istituti positivi, armonizzando la dogmatica e il flusso della pratica, immagine di una esemplificazione del "diritto vivente", hanno guidato la confluenza, in contemporanea, dell'ordine delle ricerche in più volumi, aventi una propria fisionomia, una dislocazione ed ambientazione affatto autonome, pur mantenendo esse uno stretto collegamento funzionale.

Sicché, nel primo volume (*"Introduzione alla scienza giuridica marittima - Storia del concetto del diritto marittimo"*) sono confluiti gli studi aventi una prevalente e preliminare tonalità teorico-generale, prelusiva all'indagine storiografica; nel secondo volume (*"Analisi del diritto marittimo - Definizione e concetti giuridici fondamentali"*) sono ambientati nel terreno della teoria generale i saggi relativi ai caratteri della scienza giuridica marittima, e alle categorie di ordinamento e di sistema; nel terzo volume (*"Evoluzione nel diritto marittimo - Sistematica e dogmatica giuridica marittima"*) ha preso concretezza di raccordo, sempre in un più largo orizzonte, la ricca fenomenologia marittima, investigata in speculazione sistematica, e fissata in dogmatica.

Cosicché, l'A. interviene nel dibattito sulla storia della civiltà e sulla dogmatica del diritto marittimo, proponendo un esame

* A proposito di tre recentissimi volumi di Elena Orsetta Querci: *Introduzione alla scienza giuridica marittima*, Trieste, 1999, pp.212; *Analisi del diritto marittimo*, Trieste, 1999, pp.261; *Evoluzione nel diritto marittimo*, Trieste, 1999, pp.270.

attento della sua storicità con criterio di scientificità in un riuscito intreccio di più piani: storico, giuridico, filosofico e linguistico per prospettare, pur con la finezza di soste, digressioni, ritorni sul cammino principale, la meta: "una costruzione scientifica dell'ordinamento giuridico marittimo generale".

2. A tre anni dalla sua opera *"Le concessioni di beni demaniali marittimi"* (Mucchi Editore, Modena, 1996), studiate nella nuova realtà procedimentale della legge 7 agosto n. 241/1990, ricca di richiami dogmatici e alla prassi, la Querci presenta, in queste tre monografie, una pregevole e generale riflessione metodologica sul diritto positivo marittimo; in realtà si tratta di studi distinti ed autonomi, ma, come già esplicitato, l'uno completivo all'altro. Nelle stesse note viene condotto e sviluppato parallelamente, in via binaria e talvolta alternativa al testo anche con un ardimento, ma sempre conseguente, un discorso giuridico specificativo, ma autonomo, sempre di rilievo tematico generale. Si evidenzia una amplissima ricchezza di riferimenti, sempre ben dominati dalla metodologia, alle opere di filosofia giuridica, della teoria generale, della metateoria del linguaggio giuridico, della sociologia giuridica, della storia, della teoria dell'interpretazione e dell'integrazione.

Questa opera, nella sua triplice articolazione ricostruttiva, costituisce, un valido e per molti aspetti nuovo contributo, ai fini di un inquadramento storico-dogmatico sull'oggetto della antica ma quanto mai attuale disciplina del diritto del mare.

Nell'opera confluisce e si dispiega una convinta ricerca metodologica e scientifica, volta alla caratterizzazione e determinazione della natura della funzione dell'ordinamento giuridico marittimo generale, e quindi alla sua costruzione scientifica come "diritto marittimo generale", non tanto per ribadire la sua storica posizione di pioniere nel contesto del complesso ordinamento giuridico italiano, la sua permanente legittimazione (rivendicata con ineguagliabile autorevolezza da Ascarelli), come elaboratore

di concetti giuridici generali, ma piuttosto a collocare e conformare il diritto marittimo in una zona di assoluta centralità nel sistema della giuridicità internazionale, configurando nuove categorie generali, che lo riguardino, indipendentemente dalla variabilità degli approcci metodologici imposti dalla diversità dei vari ordinamenti giuridico-statuali e delle comunità marittime e portuali.

3. E' sotto gli occhi di tutti gli operatori economici l'effetto rivoluzionario indotto dalla profonda modificazione di fondo intervenuta nello scenario mondiale delle attività marittime e portuali, dei traffici, del mercato dei noli, dei meccanismi del commercio marittimo internazionale, dei processi di produzione e di distribuzione dei beni in scala globale da parte delle imprese multinazionali, e così in particolare la massiva concentrazione armatoriale imposta dalle correlative politiche di sostegno finanziario; il gigantismo infrastrutturale recettivo innervato nei maggiori porti transoceanici; l'abbattimento dei costi con il conseguente peggioramento delle tecnologie nelle grandi costruzioni navali della cantieristica asiatica; il mutamento delle strategie degli operatori trasportistici globali; il progressivo declino, se non il superamento dell'istituto delle *Conferences*, sempre meno sopportate dai caricatori del *global media carrier*; il formarsi, ormai sistematico, degli *slots arrangements* nei consorzi e nei gruppi partecipanti alle alleanze, con reciproca messa a disposizione di spazi e reviviscenze di quel *Frachtraumvertrag* della dottrina germanica, e capacità di trasporto a bordo delle navi giramondo e comunque sempre più grandi; l'avvento in chiave telematica della razionalizzazione, di speditezza e di economicità dei servizi portuali con il riconoscimento della centralità alle imprese terminalistiche nelle attività portuali; la trasformazione dell'autorità pubblica, incentrata sulla attività di programmazione e di indirizzo; la conquista da parte delle compagnie portuali di una nuova e moderna imprenditorialità; l'innalzamento dell'efficien-

za tecnico-organizzativa, a mezzo dell'informatica e delle tecnologie della telematica avanzata. Sono modificazioni che non potevano non costituire oggetto di investigazione - nel tema propostosi da parte della Querci - per introdurre e sviluppare, di conseguenza, un discorso giuridico in chiave giuridica nuova, destinato a fondare e giustificare una impostazione teoretica di un ordinamento giuridico marittimo generale, evidenziandone il valore primario, collocando e costruendo concetti e categorie generali della positività giuridica, in cui si sostanzia e si concreta il fatto giuridico marittimo, parte nell'intero mondo giuridico del commercio. Lo sforzo investigativo dell'A. ha comportato, sul piano generale, la necessità di riesaminare la teoria della norma, delle sue componenti; la teoria delle fonti e degli ordinamenti, le tematiche della interpretazione e dell'integrazione, in raffronto con la migliore dottrina italiana e straniera. Si avverte così l'ampiezza e la complessità del materiale concettuale, la multidimensionalità dello studio metodologico e dogmatico, con la conseguente formulazione di una nuova elaborazione delle categorie generali nelle fenomenica giuridica marittima, per consentire la conoscenza dell'intero contesto giuridico marittimo generale e delle sue parti, unitariamente considerate e così poter delineare il profilo della ricostruzione metodologica delle categorie della giuridicità del diritto marittimo in una nuova architettura con collocazione al centro del sistema giuridico tenendo conto dell'insopprimibile legame e consequenzialità tra fatto e diritto, la relatività dei valori giuridici nel tempo e nello spazio, che rappresenta una formulazione e una conseguenza della socialità dei medesimi (in contrapposizione all'assolutezza ed alla pretesa invariabilità). Evidenziando così il fondamentale legame che nel diritto marittimo nasce dalle realtà sociali marittime e portuali che caratterizzano il processo di giuridicità dell'ordinamento marittimo, a pena di scadere in una più pura astrazione.

Di qui la necessità - particolarmente sottolineata - di dover distinguere il processo di unificazione del diritto marittimo attra-

verso le metodiche e le forme di diritto uniforme, quale obbiettivo della realizzazione di una unità del diritto a livello possibilmente universale, e la prospettiva teoretica ed applicativa volta alla costruzione scientifica del fenomeno marittimo, attraverso l'idea e la problematica di un ordinamento giuridico generale, ossia un diritto marittimo generale, scritto o non scritto, fondato su fonti plurime coesistenti e non gerarchizzate, e su un sistema giuridico avente a riferimento, in via autonoma ed esclusiva, le relazioni tra le varie comunità marittime e portuali nel mondo, ed unificate dal meccanismo del commercio marittimo internazionale, dalla libertà di circolazione delle merci nei porti franchi attraverso la libera circolazione delle navi in tutti i porti del mondo.

4. L'approccio teoretico-applicativo della Querci si indirizza così alla ricerca ed alla identificazione di un ordinamento giuridico marittimo generale, con l'identificazione di una *grundlegende Hypothese*, verificata e reiteratamente verificabile in base all'esperienza, quale cristallizzata nel commercio marittimo internazionale, del quale l'Autrice identifica il ruolo di normatizzazione che si esplica in tutte le strutture e negli strumenti dinamici - vendite marittime e titoli formali -, che vengono a costituire il tessuto, in cui consiste la norma base e la teoria delle fonti di produzione giuridica di diritto marittimo: la giuridicità dell'intero ordinamento giuridico marittimo generale profluisce dalla realtà sociale-economica.

Sicché, il diritto marittimo è quello consuetudinario; quello degli usi: quello della natura delle cose marittime e portuali; nasce dalla prassi mercantile; del libero instaurarsi dei rapporti giuridico-marittimi; è poi quello delle norme legali; del diritto uniforme; delle convenzioni internazionali come già la dottrina internazionalista più autorevole (Sperduti) ebbe ad enunciare: "la legge del moto vitale del diritto esprimibile nei semplici termini che il diritto proviene dalla società e alla società si dirige.

Questo ciclo dell'intera vita del diritto segna i confini entro cui deve esserne contenuta la nozione scientifica".

Gli spunti costruttivi, numerosi e significativi che si ricavano dalla concezione generale del fenomeno giuridico marittimo che l'A. mette in evidenza, consentono di poter affermare l'esistenza di una vera scienza giuridica marittima: una cosa è la concezione kelseniana dell'ordinamento, del fenomeno giuridico, della norma fondamentale, che si rinvergono sul piano della speculazione pura; altra è la teoria generale del diritto internazionale, del diritto marittimo, del diritto amministrativo, del diritto commerciale. L'un piano conforma, forgia i concetti, le categorie generali che hanno una validità scientifica generale; l'altro concretizza alcuni concetti, altrimenti vuoti, dà il sostrato storico-giuridico delle categorie generali di quel particolare ramo del diritto. Non è produttivo di reali risultati, come molte volte è pur avvenuto, il confondere o parallelizzare i due ambiti, assimilare i due piani, che secondo la Querci vanno accuratamente e rigorosamente tenuti distinti, e posti l'uno nei confronti dell'altro, in termini di **articolazione derivativa** e non già di **identificazione assimilativa**.

Introdotta questa distinzione, la Querci intende costruire l'ordinamento giuridico marittimo generale, non percorrendo il terreno costituito dalle premesse centrali della dottrina kelseniana, pur tenendo conto di alcune posizioni più caratteristiche della dottrina pura del diritto, accogliendo la nozione di ordinamento, (le cui basi però sono secondo l'A. quelle sociali costituite dalle realtà comunitarie marittime e portuali) e la caratterizzazione dello stesso ordinamento marittimo come fatto sociale (secondo la visione di Santi Romano, di Pugliatti e di Massimo Severo Giannini), ma invero distinguendo i piani scientifici e speculativi, valorizzando la scienza giuridica marittima nella sua espressione di **universalizzazione**, e rigettando ogni svalutazione, che non tenga conto della non identificazione di principi giuridici, che oramai la dogmatica più moderna, nelle sue più avanzate

espressioni, ha definitivamente schiarito. Nel riconoscimento della funzione fondamentale delle realtà sociali, nello strutturalismo ordinamentale, la Querci assume, nella costruzione scientifica dell'ordinamento giuridico marittimo generale, l'esistenza di una norma base, di un giudizio ipotetico che opera, regge dall'interno l'intero sistema di norme giuridiche.

5. Questo impianto non sta a significare adesione al tradizionale positivismo, né verso una configurazione monistica del primato del diritto marittimo generale, o verso l'ipotesi di un ordinamento marittimo universale, ma l'A. pone a base della sua elaborazione l'esperienza intesa come struttura permanente del diritto marittimo, il diritto consuetudinario marittimo creato dalle comunità sociali marittime e portuali, soggette esse stesse (Kelsen) al diritto da loro stesse creato, e così ad una generale impostazione dei rapporti tra la realtà sociale ed economica e il fenomeno giuridico, ad aspetti ordinamentali di una determinata comunità marittima e portuale, che si risolve sempre nell'insieme di norme giuridiche, di cui si possa sempre constatare il dato di fondo, essere esse le norme giuridiche proprie di quella determinata comunità. E' così non tanto si tratta di concezione kelseniana, ma un nuovo aspetto della teoria della *Grundnorm*, non un espediente costruttivo, artificioso ed arbitrario, ma di configurazione dell'ordinamento giuridico marittimo generale, come un "ordinamento di ordinamenti giuridici", **universale**, le cui altre parti componenti sarebbero date dai molteplici ordinamenti giuridici statuali, che non potrebbero che essere se non mere parti di un unico sistema giuridico marittimo. In questo modo, la scienza giuridico-marittima, costruttiva e non descrittiva o casuistica, indica un concetto di diritto marittimo saldamente fondato sui dati comuni e caratteristici di quei fenomeni che l'esperienza, nelle concrete realtà sociali proprie delle comunità marittime e portuali, presenta e offre come schemi di tipizzata, ma originaria giuridicità. In conclusione - secondo la Querci - la nozione gene-

rale del fenomeno giuridico marittimo non risulta astratta, legata a presupposti che nulla hanno a che vedere con l'esperienza giuridica, ma attinge la propria giuridicità nel fatto "validante" dell'ordinamento giuridico marittimo generale e, sotto certi aspetti, nella natura delle "cose" marittime e portuali, contrassegno distintivo insito del fenomeno giuridico. **"Scienza del diritto marittimo", dunque, come dottrina del concetto, trasferita in sede giuridica. Diritto marittimo, come un diritto nuovo, o meglio un diritto in rapida evoluzione in forza di dogmatiche dinamiche.**

6. In conclusione, vanno riconosciuti all'A. lo sforzo ed il merito di aver inquadrato dogmaticamente la complessità del diritto positivo marittimo, individuandone la struttura interna sulla base della enucleazione di regole generali (principi generali, fonti plurime non gerarchizzate), componendola in un ordinamento globale del diritto marittimo, profilando la distinzione tra la totalità del diritto positivo e i sistemi parziali. L'A. ha così introdotto una innovazione nella identificazione delle categorie degli insiemi normativi marittimi, configurando l'ordinamento giuridico marittimo generale in senso lato, siccome ordinamento giuridico marittimo globale, a formare il quale concorrono l'insieme normativo giuridico statuale in senso stretto e gli altri insiemi eteronormativi. Dunque, complessità dovuta alla suddivisione del diritto positivo marittimo in vari insiemi normativi: l'insieme normativo marittimo globale retto da superiori fattori unificanti (commercio marittimo internazionale) e da principi o da regole di superiore generalità; l'insieme normativo interno costituito dalle sole norme di fonte nazionale dei singoli paesi o comunità marittime e portuali. Di qui la nozione di ordinamento giuridico marittimo **globale**, pur formato da **"complessi normativi parziali" di provenienza esterna**, con la conseguente prospettiva di una struttura **polisistemica**.

L'influenza dei maestri della filosofia del diritto e dei cultori di teoria generale (Cammarata, Paresce, Santi Romano, Giannini M. S., Pugliatti e Falzea) è di tutta evidenza. La ricerca è condotta – l'adesione è apertamente esplicitata sin dall'inizio – seguendo l'indirizzo metodologico del Pugliatti (esame interdisciplinare, costruzione degli istituti giuridici) traendo dall'indirizzo formalistico il dato positivo e largamente influenzato dalle considerazioni della realtà sociale con i suoi problemi e con i suoi processi di trasformazione e porta al fruttuoso risultato di prospettare, con acume e conoscenza della dottrina generale e specialistica, con stile vivace, una teoria generale della scienza giuridica marittimistica, che non mancherà di suscitare il dovuto interesse di tutti i cultori.

Rielaborazione della presentazione il 18 gennaio 1999, in occasione della celebrazione del 25° anniversario della fondazione della Rivista Trasporti (Diritto - Economia - Politica), (conferenza organizzata sotto gli auspici del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Trieste, della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna, della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi dell'Insubria Como-Varese, dell'Associazione regionale di diritto marittimo, dell'Istituto per lo Studio dei Trasporti nell'Integrazione Economica Europea con il patrocinio del Lloyd Triestino di navigazione).

DOMENICO MALTESE

Proc. Gen. on. presso la Corte di Cassazione

PORTI FRANCHI E COMMERCIO INTERNAZIONALE (a proposito di una recente pubblicazione)*

"Free Ports of the world", opera scritta in fluente prosa inglese, sostanza e cristallizza le risultanze di una profonda meditazione scientifica, la cui genesi storica si rinviene nella dissertazione di laurea che l'autrice ha tenuto nel 1997.

Si tratta di un lavoro di estremo interesse.

Tanto da generare nel lettore triestino un senso di rammarico per la mancata partecipazione dell'autrice, a causa dei suoi impegni accademici, al recente dibattito sulla natura giuridica delle zone franche della nostra città.

L'indagine è suddivisa in tre parti.

La prima, di carattere didascalico, contiene l'enunciazione di concetti generali: *"General concepts"*.

La seconda è dedicata all'analisi dell'esistente, a raggio amplissimo, nazionale e ultranazionale: *"The regulation of the Free Ports in the world"*.

* Rielaborazione della presentazione il 18 gennaio 1999, in occasione della celebrazione del 25° anniversario della fondazione della *Rivista Trasporti*, (*Diritto-Economia-Politica*), (conferenza organizzata sotto gli auspici del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Trieste, della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna, della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi dell'Insubria Como-Varese, dell'Associazione regionale di diritto marittimo, dell'Istituto per lo Studio dei Trasporti nell'Integrazione Economica Europea, con il patrocinio del Lloyd Triestino di navigazione).

Nella terza si delinea la figura giuridica del *Free Port*, per astrazione dalle sue particolari manifestazioni storiche: "*The Free Port status*".

In particolare, nella prima l'autrice descrive le forme diverse che può assumere quella certa entità genericamente definibile come "zona franca", che si realizza, in concreto, ora come "città franca", ora come "porto franco", ora come "punto franco": momenti storici che, nello sviluppo dell'indagine, scandiscono anche la vicenda secolare del porto di Trieste, descritta nella seconda parte, ove si svolge l'analisi della struttura normativa di tutti i principali porti franchi del mondo, dalle Isole Mauritius agli Emirati Arabi Uniti, dalla Giordania a Malta, da Panama a Hong Kong, da Singapore a Trieste.

C'è stata - sottolinea l'autrice - un'autentica fioritura di porti franchi negli ultimi vent'anni. Già nel 1986 essi coprivano il 20% del traffico internazionale rispetto al 10% del 1981.

Nel libro ne vengono messe in luce le salienti caratteristiche: l'alto grado di sinergia, nelle Isole Mauritius, fra l'*off-shore* e il settore della zona franca, con investimenti privati per la costruzione di nuove infrastrutture su 30.000 mq di terreno; l'ampia e autonoma regolamentazione della legge federale marittima nella Federazione degli Emirati Arabi, patria di un vero e proprio impero di zone e porti franchi; la collocazione in Giordania, nell'anno 1973, del porto franco di Aqaba su un'area di 7.000.000 mq, con celle frigorifere della capacità di 6.000 tonnellate; la recente disciplina del "*Malta Freeport Act*" del 1989; il modello giuridico di Hong Kong, dove, dal 1984, vige il principio "*One country, two systems*", regime speciale, dotato di autonomia legislativa, amministrativa e giurisdizionale; e le caratteristiche di Panama, la più grande zona franca dell'emisfero occidentale, e di Singapore, al vertice di una piramide di 48 Paesi industrializzati, per quanto riguarda la rispondenza delle infrastrutture portuali alla domanda di mercato.

Di Trieste - come dicevo - è ricordata la vicenda storica: dal Porto Franco di Carlo VI e di Maria Teresa - porto franco nel senso emporiale, nel cui ambito, secondo qualche autore (S. Maurel), era possibile anche l'esenzione al consumo - ai Punti Franchi di fine secolo, col prevalere della funzione di transito sulla funzione emporiale, alla legislazione nazionale degli anni Venti sui punti franchi dell'ex Impero asburgico, all'approccio internazionalistico del periodo 1919-1939, con la stipulazione di convenzioni internazionali secondo le direttive del Trattato di pace di Saint Germain.

Si è avuta, infine, al culmine della parabola, la creazione di un nuovo, originalissimo modello giuridico di porto franco, il "*Free Port*", autonomo e decentrato, secondo le disposizioni dell'allegato VIII del Trattato di pace di Parigi del 1947 e del successivo Memorandum di Londra del 1954: il *Free Port*, del quale le *Free Zones* del 1939 costituivano la base territoriale.

Sono molto significative, al riguardo, le considerazioni sullo statuto internazionale dell'allegato VIII, che si leggono a pagina 155: "*We cannot talk about desuetude of Annex VIII either because in the latest 50 years the contracting States didn't negotiate its abrogation, nor it doesn't correspond to reality; in particular the strategic position of the port of Trieste in international maritime trade (especially for the European land-locked states) still remains*".

Si tratta, invero, di una Convenzione mai abrogata e le cui disposizioni non sono state superate dalle vicende storiche successive, data l'autonomia della "*lex specialis*" del Trattato di pace di Parigi rispetto alla "*lex generalis posterior*" dell'ordinamento europeo. Autonomia riconosciuta anche dall'art. 134 del Trattato di Roma del 1957, istitutivo della C.E.E..

Soltanto la denuncia degli originari accordi - dei quali furono e sono parte Paesi di tutto il mondo, compresi gli U.S.A. - potrebbe estinguerne l'efficacia.

Tornerò su tale argomento, perché vorrò porre in evidenza l'indiretto ma chiaro contributo che un'attenta lettura di queste pagine porta all'impostazione del problema dello scalo triestino.

Nel soffermarmi, per ora, su alcuni aspetti della terza parte, dedicata alla figura giuridica del Porto franco, devo dir subito che, a differenza di molti scritti accademici, è sottolineata in quest'opera una fondamentale esigenza: la tendenziale sostituzione, in un modello giuridico adeguato di Porto franco, dell'organizzazione della dinamica della domanda all'offerta statica dei servizi marittimi: *"In a sector rapidly changing like that of maritime law and in an international market highly competitive like the one today, a Free Port regime described so can provide a "dynamic organisation of the demand" as substitution for the "static supply of maritime services". In other words, complementary to the international discipline of the Free Ports is the supply of advanced services next to the usual port's infrastructures. Only this way the Free Port can face the challenge of international maritime trade market."* (pagg. 259-260).

Il legislatore, insomma, deve tenere ben presente, secondo l'autrice, che il complemento essenziale, indispensabile delle zone franche deve essere la creazione dei moderni servizi del terziario avanzato, in aggiunta alle normali infrastrutture portuali (v. anche pagg. 19 e 20 dell' *"Introduction"*).

Segue, sotto l'aspetto strettamente tecnico-giuridico, la definizione del Porto franco.

Per intenderne con esattezza il significato, è opportuno distinguere un duplice profilo dell'indagine, che viene condotta *"a parte subiecti"* e *"a parte obiecti"*.

"A parte subiecti", la gestione affidataria è concepita quale soggetto gravato da un *"munus"* internazionale.

Com'è noto ad ogni studioso, nella decrittazione del fenomeno giuridico il fine dell'attività scientifica consiste nella ricerca di un predicato più ampio, che la soluzione empirica non offre.

Orbene, la scuola triestina, diretta dal professor Francesco Alessandro Querci, ha introdotto nel campo del diritto maritti-

mo, per l'analisi e la spiegazione dei fenomeni da esso regolati, la categoria del "*munus*", elaborata dai cultori del diritto amministrativo.

Riallacciandosi a questi concetti, la dottoressa Trampus distingue tra "*munus privatum*", "*munus publicum*" e "*munus internazionale*".

Il "*munus privatum*" riflette un interesse alieno di carattere privato (si può fare l'esempio dell' "*officium*" del comandante nel perseguire il fine economico della spedizione marittima).

Il "*munus publicum*" riflette un interesse alieno di carattere pubblico (si può far l'esempio dell' "*officium*" del comandante nel perseguire il fine della sicurezza della navigazione).

Il "*munus internazionale*" riflette un interesse alieno che si identifica con lo stesso commercio internazionale, il libero traffico secondo i principi di libertà, uguaglianza e non discriminazione, la cui attuazione dev'essere perseguita dall'autorità preposta, gravata dal "*munus*": "*The Authority of the Free Port pursues international interests, i.e. the interests of the international operators; it is therefore an "International Authority". In fact, its institutional aim is not that of the state where the Free Port is situated, but that of the entire international community engaged with free international maritime trading.*" (pag. 263).

Rispettivamente, il Porto Franco è concepito, "*a parte obiecti*", come "territorio internazionale" (pagg. 282 ss.), con particolare riferimento alla condizione giuridica di inappropriabilità dei beni che lo compongono: "*all the areas, properties, means of transit, installations, works of the Free Port are inappropriate and inappropriable; in other words they are destined to serve international maritime trade, according to the general principles.*" (pagg. 286-287).

Qui si salda il concetto della indisponibilità oggettiva dei beni con quello del vincolo soggettivo del "*munus*" internazionale: "*For this reason the Authority of the Free Port (that we have previously qualified as "International Authority") is entrusted with an international munus (...) and therefore carries out its functions to the inte-*

rest of International Maritime Trade and of maritime international operators." (pag. 287).

Su questo terreno, l'autrice affronta anche il problema della scissione giuridica fra titolo ed esercizio della sovranità, che sta alla base della configurazione teorica del "territorio internazionale", dimostrando una piena padronanza degli strumenti della dogmatica ed una conoscenza precisa dei precedenti storici.

Ma particolarmente apprezzabile è la modulazione dell'affermazione iniziale circa la possibilità di una definizione del Porto Franco come territorio internazionale, nella ulteriore, possibile configurazione di esso quale ordinamento autonomo - seppure derivato - di porto libero, territorio servente i traffici marittimi internazionali, con vincolo permanente - il "*munus*", appunto - fino alla revoca dell'atto istitutivo, statale o internazionale, con provvedimento di pari valore formale che ne decreti la fine.

"Free Ports can be considered international territories whose discipline is given by a derivative system characterised by an absolute autonomy. (...) Once the Free Port is created, the Free Port system is marked by a normative and executive irreversibility which comes to an end only with the extinction or revocation of the institutional act." (pag. 290).

Duplici vincolo, dunque: "*a parte subiecti*" "*munus publicum*" internazionale, "*a parte obiecti*", indisponibilità delle strutture dell'ordinamento autonomo di porto libero.

Questo, l'impianto generale dell'opera.

Accennavo al contributo che un'attenta lettura di queste pagine può offrire per un'impostazione adeguata dei temi concernenti il *Free Port* dello scalo triestino.

Brevemente, si ricordano qui i termini del dibattito, svoltosi negli ultimi anni.

Si sono contrapposte due concezioni del *Free Port*, previsto dall'allegato VIII del Trattato di pace di Parigi del 1947 e dal paragrafo 5 del Memorandum di Londra del 1954.

La prima ha la propria ascendenza nell'autorità del nostro comune Maestro, il professor Manlio Udina: il *Free Port* è inteso come l'insieme delle *Free Zones*, soggette al regime speciale internazionale della franchigia, nell'ambito di un ordinamento amministrativo, necessariamente oggi assorbito nella sfera delle competenze ministeriali e locali.

La seconda è stata elaborata dal Comitato Regionale Friuli Venezia Giulia dell'Associazione Italiana di Diritto marittimo.

Per essa, il *Free Port* è caratterizzato, sì, dal regime internazionale della franchigia, ma non è semplice ordinamento amministrativo dell'insieme delle *Free Zones*, bensì istituzione-ordinamento, nel senso chiarito da Santi Romano: ente autonomo e decentrato, dotato, cioè, di autonomia istituzionale, patrimoniale e normativa regolamentare a livello apicale.

Era questa, appunto, la briglia normativa, derivante dal paragrafo 5 del Memorandum di Londra, per il nuovo ente sovrano, lo Stato italiano, a garanzia ulteriore dell'assolvimento del "*munus*" internazionale nella gestione del *Free Port*.

Orbene, qualunque possa essere l'appropriata soluzione giuridica del problema, lo studio comparato della dottoressa Trampus contribuisce, con vigoroso indirizzo pragmatico, a indicare la strada per il potenziamento dell'autonomia delle *Free Zones*; autonomia che sta a cuore, evidentemente, ai sostenitori di entrambe le contrapposte opinioni accennate.

C'è, infatti, in quest'opera un preciso richiamo a ciò che il legislatore dovrebbe fare al di là - ecco il punto - della cura normativa della sola componente daziaria. Terapia, quest'ultima, di per sé insufficiente e neppure adeguatamente praticata, a tutt'oggi, dagli organi statali responsabili, nonostante la continua e meritoria opera della Commissione presieduta dal professor Giorgio Conetti.

Occorre, insomma, nel quadro di un sistema ispirato ad una superiore esigenza di ordine economico-giuridico, sostituire l'organizzazione della dinamica della domanda all'offerta statica dei

servizi marittimi attraverso la creazione di strutture del terziario avanzato in aggiunta alle normali infrastrutture portuali.

Con la precisazione che questa tematica inevitabilmente si intreccia, qui a Trieste, con quella concernente un assetto diverso delle aree dei punti franchi del Porto Vecchio, mediante il trasferimento di esse in altra zona dello scalo marittimo, per rendere più funzionale l'intero sistema.

Tale operazione, purché condotta nel rispetto della destinazione di quelle aree demaniali agli usi del mare, non appare in contrasto col diritto internazionale, dato il principio della sopravvenienza, che consentirebbe il mutamento del "*locus*" giuridico del vincolo derivante dalle Convenzioni originarie, con le opportune notifiche ai negoziatori di Londra.

Per quanto riguarda, poi, l'ordinamento interno, sarebbe necessaria una delega all'esecutivo di poteri normativi primari - se non, addirittura, una delegificazione della materia -, essendo stati i punti franchi istituiti con legge.

Si eviterebbe, così, la confusione dei poteri ministeriali a cui oggi si assiste, dopo cinque anni di inutile attesa del regolamento della legge dell'84 che, a sua volta, si è fatta attendere per cinquant'anni. Una confusione derivante dal conflitto di competenza fra il Ministero dei Trasporti e il Ministero dell'Industria, dopo la "*ablatio ope legis*" delle supreme potestà normative regolamentari che, secondo lo statuto internazionale, spettavano esclusivamente all'ente *Free Port*. I ministeri - si potrebbe dire, celiando - alla ricerca dell'autonomia perduta.

Asse portante dunque, dell'opera "*Free Ports of the world*" è la componente economico-giuridica di cui si è parlato, la cui attenta disamina, offre lo spunto per una futura, auspicabile politica legislativa di rilancio del porto triestino.

Un'opera che merita particolare encomio, per il contributo, in generale, alla teoria delle zone franche e, in particolare, al dibattito concernente i punti franchi della nostra città.

La storia, crocianamente intesa, è sintesi di pensiero e di azione.

La ricerca della dottoressa Trampus è espressione del pensiero giuridico, maturato per lustri e decenni, nel divenire di questa nostra affascinante storia.

MICHELE GRIGOLI

*Prof. ord. di Diritto della navigazione
Università degli Studi di Catania*

RIFLESSIONI IN TEMA DI UTILIZZAZIONE DELLE UNITÀ DA DIPORTO*

SOMMARIO. 1. *Premessa.* - 2. *Esegesi del primo comma dell'art. 15 della l. n. 171/89 e successive modificazioni, che prevede la utilizzazione delle unità da diporto mediante contratti di locazione e di noleggio.* - 3. *Incidenza o strumento contrattuale sulla possibilità di impiego della unità da diporto. Specifica rilevanza del contratto di locazione.* - 4. *Segue. E del contratto di noleggio.* - 5. *Segue. Limiti applicativi del contratto di comodato.* - 6. *Compatibilità del trasporto di cortesia con l'impiego tipico della unità da diporto.* - 7. *Considerazioni finali.*

1. Il tema di indagine, essendo mirato a delineare i profili normativi e sistematici concernenti la utilizzazione delle unità da diporto, offre un congruo grado di sperimentazione della correlativa incidenza del processo di specializzazione dell'attività, nella sua composita estrinsecazione attuativa nell'ambito della materia di navigazione: dal mero impiego del bene, caratterizzato dalla connotazione tecnico nautica alla realtà esercitoria corredata dalla qualificante struttura organizzativa; dalla occasionale utilizzazione lucrativa della unità da diporto all'esercizio professionale di tale attività nonché alla ipotesi del tutto antitetica del trasporto di cortesia.

(*) Questo scritto è destinato agli Studi in onore di Antonio Pavone La Rosa.

La debita ricostruzione della fattispecie richiede la preventiva enunciazione di alcuni principi sistematici.

Le esperienze di ricerca, condensate nell'opera "La nautica da diporto, Analisi e risposte normative", edita nell'ottobre 1997 per i tipi della Editrice Compositori di Bologna¹, hanno consentito, fra l'altro di verificare la fondatezza della configurazione della disciplina della navigazione da diporto quale ulteriore grado di specializzazione della realtà normativa, tipica della sfera nautica. In ragione di tale, acquisito dato sistematico, si è posto il problema di definire i rapporti tra legislazione speciale sul diporto nautico e regime generale della navigazione da diporto quale ulteriore grado di specializzazione della realtà normativa, tipica della sfera nautica. In ragione di tale, acquisito dato sistematico, si è posto il problema di definire i rapporti fra legislazione speciale sul diporto nautico e regime generale della navigazione. Il legislatore speciale ha cercato di offrire una risposta adeguata in merito, scegliendo la soluzione di regolare con legge speciale siffatta materia lusoria; soluzione che ha richiesto, come logico corollario, la cernita di uno strumento delimitativo della fattispecie regolata, atto a circoscrivere l'area di pertinenza della disciplina in esame. E' apparso proficuo, in merito, il ricorso alla navigazione da diporto, definita dall'art. 1, comma 2 della l. n. 50/71 come navigazione "effettuata a scopi sportivi e ricreativi dai quali esuli il fine di lucro. Siffatto indirizzo normativo, radicato, oltre che sulla necessaria presenza del fine sportivo e ricreativo, sul carattere non lucrativo dell'attività in questione, è stato di recente criticato perché non avrebbe tenuto conto di una realtà ineludibile ed in macroscopica estensione, propria del settore specifico, la quale è rappresentata dai rilevanti e crescenti interessi economici, connessi alla utilizzazione a fini diportistici del mezzo nautico. Per suffragare questo avviso critico, si è addotto

1. Fonte cui si rinvia per una compiuta informazione bibliografica ed una debita integrazione delle tematiche illustrate nel presente contributo.

che, in verità, il fine diportistico può essere perseguito tanto con un mezzo proprio, quanto con un mezzo messo a disposizione da terzi e tenuto conto che la messa a disposizione del mezzo nautico si realizza tramite un contratto, determinato, il più delle volte, e con la sola eccezione del comodato, da finalità lucrative, ne deriva che lo scopo di lucro, escluso dal concetto normativo del diporto si rivela, al contrario, fondamentale anche per esso.

L'empirismo della richiamata argomentazione scaturisce dalle seguenti valutazioni sistematiche.

Si è, poc'anzi, puntualizzato il valore che è stato ascrivito alla richiamata scelta normativa, ossia, assolvere, debitamente, ad una congrua funzione delimitativa dell'area specifica dell'attività in esame nell'ambito del fenomeno generale della realtà nautica e, quindi, definire la tipicità della materia per giustificare la devianza del sistema.

Orbene, non vi è dubbio, al riguardo, che la fattispecie lusoria in esame debba essere configurata come un determinato tipo di attività nautica, la quale, come tale, è regolata dalle disposizioni della disciplina speciale, concernente il settore specifico, in ragione della sussistenza del profilo teleologico, ipotizzato dalla norma e relativo all'assetto prettamente tecnico della navigazione in concreto esercitata dalla unità di diporto. Realtà effettuale che, come chiarito, integra, dunque, la *ratio* derogatrice della norma precitata in quanto finalizzata a regolare uno specifico impiego del bene-nave rispetto alla normazione di ordine generale che ha per oggetto non solo altre forme tecniche di detto esercizio, ma, soprattutto, per quel che attiene al tema di indagine, l'ulteriore profilo concernente il momento speculativo della valorizzazione mercantile della utilizzazione del bene; aspetto, quest'ultimo, che non può che rifluire nella sfera relativa alla predetta disciplina generale, concernendo il diverso aspetto speculativo del potenziamento produttivo dell'attività nautica. Ed, invece, in questa seconda ipotesi, il diporto non può assumere un valore discrezionale a fini normativi, dovendo essere apprezzato

come mera proiezione attuativa del rilevato disegno economico, in sintonia con l'accresciuta incidenza di tale aspetto nella realtà nautica.

La corretta lettura della norma richiamata è, pertanto, nel senso di una congrua enucleazione della fattispecie regolata, in ragione della sua, acclarata tipicità, dal regime speciale in esame, che, quale fonte derivata di specialità, non può travalicare la delineata area di competenza rispetto a quella pertinente alla produzione generale di specialità concorrendo a svolgere la funzione assolta dal sistema primigenio. E non vi è dubbio, al riguardo, che debba farsi ricorso alla norma generale di diritto della navigazione per regolare l'ulteriore manifestazione della realtà esercitoria, espressa dalla utilizzazione speculativa dell'unità da diporto, che integra, appunto, un'attività attinente alla sfera comune dell'esercizio nautico, nella sua composita gamma fenomenica, caratterizzata anche dalla fattispecie relativa all'esercizio professionale dell'impiego del bene.

Si può, pertanto, concludere che, contrariamente a quanto addotto dall'orientamento criticato, il profilo lucrativo non può assumere un rilievo qualificante ai fini della definizione della realtà lusoria in esame, integrando una precipua manifestazione di un ulteriore processo di specializzazione che caratterizza la logica sistematica della specialità della materia di navigazione nella tensione normativa, volta ad aderire alle istanze del dato effettuale; finalità che costituisce, com'è noto, l'obiettivo perseguito dalla tipica funzione assolta dal regime speciale.

2. La validità dei principi illustrati discende dalla loro proficuità sul piano applicativo. Nel contesto di una valutazione critica del sistema normativo vigente, operata in occasione dei nostri interventi specifici e, soprattutto, nella richiamata opera sulla "Nautica da diporto", abbiamo contestato l'ambiguità della formulazione del primo comma dell'art. 15 della l. n. 171/89, come modificato dall'art. 10, comma 11 l. n. 647/96, che ha legittimato

L'utilizzazione delle unità da diporto mediante contratti di locazione o di noleggio in deroga a quanto stabilito dalla illustrata disposizione del secondo comma dell'art. 1 della l. n. 50/71, individuando l'effettiva consistenza derogatrice della norma predette sulla base dei risultati precedentemente acquisiti. In tale occasione, abbiamo, appunto, chiarito che, tenuto conto della illustrata sfera di pertinenza della citata disposizione della l. n. 50/71, la quale ha avuto, appunto, specifico riguardo al profilo prettamente tecnico, concernente la realtà nautica dell'impiego del bene, è pienamente compatibile con la logica ispiratrice della disposizione in questione anche l'applicazione della stessa alla navigazione effettuata da un unità da diporto locata o noleggiata a fini sortivi e ricreativi, esulando, come già dimostrato, tale utilizzazione speculativa del bene medesimo sia dalla correlativa definizione legislativa, caratterizzata, precipuamente, dal richiamato profilo effettuale.

Occorre, all'uopo, aggiungere che tale diversità di incidenza dell'aspetto prettamente tecnico e di quello tipicamente speculativo nella realtà normativa del diporto nautico riflette, d'altronde, l'autonoma rilevanza dell'attività di impiego del bene, che può tradursi, ove sussistano gli imprescindibili presupposti strutturali, nell'istituto specialistico dell'esercizio nautico rispetto all'attività lucrativa che, in virtù dello strumento contrattuale, si ricollega al menzionato, specifico impiego. Non bisogna, peraltro, trascurare che, quale ulteriore applicazione dei principi illustrati, la suddetta correlazione può, però, incidere sull'assetto normativo dei profili considerati nel senso che, ove non sia possibile enucleare le fattispecie, espresse dalla materia analizzata, quali manifestazioni della realtà nautica, che non siano fra loro interagenti, perché la realizzazione dell'*opus* convenuto sia preclusiva della finalità lusoria del tipo di navigazione cui si ha riguardo, come si verifica, ad es., nel caso del trasporto a titolo oneroso o gratuito, non potrà essere invocata la disciplina attinente alla navigazione da diporto per individuare la specifica norma regolatrice; dovrà,

invece, farsi ricorso alla disciplina generale del codice della navigazione, la cui sfera d'applicabilità si estende, com'è noto, a qualsiasi modalità di impiego del bene, tipico della sfera nautica.

Ciò premesso, se si considera che secondo la logica istituzionale, che contraddistingue i contratti di locazione e di noleggio nella sfera dei contratti di utilizzazione della nave (e dell'aeromobile) è consentito all'interprete di pervenire ad una chiara differenziazione fra finalità (in ogni caso, lucrative), perseguite rispettivamente, dal locatore e dal noleggiante e scopi (secondo i casi, ricreativi, sportivi o lucrativi) del conduttore e del noleggiatore, essendo stata altresì, verificata la piena compatibilità fra il richiamato regime del comma succitato della l. n. 50/71 e l'ipotizzata utilizzazione, mediante il ricorso agli strumenti contrattuali della locazione e del noleggio delle unità da diporto, che siano impiegati per fini ricreativi o sportivi, avevamo ritenuto che l'unica esegesi ammissibili, e sul piano sistematico, per quanto riguarda la menzionata formulazione dell'art. 5 della l. n. 171/89 non poteva che essere collegata al problema normativo concernente il trattamento della ipotesi che i beni predetti fossero locati o noleggiati per fini diversi dal diporto, quale realtà di impiego che non rispecchiava quella istituzionale del bene. Siffatte peculiarità della specie, escludendo, invero, la piena applicabilità della legislazione sul diporto nautico, avrebbero, appunto, il regime, concernente i vari profili della realtà oggettiva cui si ha riguardo, con l'operatività della normativa generale del codice della navigazione rispetto agli istituti considerati ed alla relativa attività esplicata.

La debita comparazione con il dato regolamentare, recepito dal d. m. 21 settembre 1994, n. 731 aveva, però, palesato l'assoluta precarietà dell'enunciata deroga, sussistendo, nella specie, una piena conformità della normativa specifica della l. n. 171/89 con la richiamata disposizione della l. n. 50/71, tenuto conto della effettiva limitazione, ipotizzata dalla norma, della utilizzazione delle unità da diporto a meri fini lusori. L'abrogazione, però, del

relativo provvedimento, che conferma, per inciso, in modo eclatante, il deprecato costume legislativo di interventi privi di organicità, ripropone la validità della precedente esegesi, non essendo stato confermato il richiamato limite, del tutto eterodosso come specificato, dell'attività prettamente lusoria, relativa alla navigazione da diporto, che era, appunto, completato dalla norma regolamentare.

Quale ulteriore valutazione sistematica della fattispecie analizzata, si deve segnalare che essa integra un significativo esempio di processo di specializzazione della norma nel senso della conseguente germinazione di una possibile, tipica modalità professionale di utilizzazione del bene rispetto all'ipotizzato impiego occasionale dello stesso nel contesto dell'originaria disciplina della navigazione da diporto. Siffatta prospettata fattispecie di esercizio professionale ha richiesto la previsione di un sistema di controllo di tale attività; sistema che, in virtù, del più recente aggiornamento della materia (cfr. art. 10, comma 11, l. n. 647/96), si è concretato nella necessità di procedere alla specifica annotazione, relativa alla utilizzazione dell'unità da diporto per finalità di locazione e di noleggio, nel registro di iscrizione dell'unità stessa e sulla licenza di navigazione. La circolare del Ministero dei trasporti e della navigazione n. 262584/97 ha provveduto a specificare il contenuto di tale annotazione nel modo seguente: "L'unità è impiegata nell'attività di locazione/noleggio dalla Soc./ditta ... con sede in ... del registro delle imprese della Camera di Commercio di La medesima è autorizzata a trasportare fino a 12 passeggeri, escluso l'equipaggio (quest'ultima annotazione solo in caso di noleggio dell'unità e per i motivi che saranno fra breve illustrati).

Nella predetta circolare si è ulteriormente chiarito che, per le unità abilitate a trasportare un numero di passeggeri inferiore a 12, il numero delle persone trasportabili è quello annotato sulla licenza di navigazione. Le successive variazioni o cancellazioni possono essere effettuate solo dall'ufficio di iscrizione. A tale

scopo, gli Uffici marittimi periferici, anche in relazione ad eventuali indagini conoscitive sullo sviluppo del fenomeno in esame, devono istituire un apposito elenco, da tenere costantemente aggiornato, in cui dovranno essere annotate le unità da diporto iscritte nei propri registri (navi ed imbarcazioni) impiegate nell'attività di locazione e/o noleggio.

3. L'illustrato quadro sistematico deve essere corredato dalla sperimentazione della incidenza dello strumento contrattuale in ordine alla possibilità di utilizzazione della unità da diporto.

Si palesa particolarmente idoneo al riguardo il contratto di locazione in quanto strutturalmente predisposto per secondare lo specifico impiego lusorio del bene. Invero, rispecchia la essenza connotativa di tale convenzione la pienezza di godimento del conduttore, il quale è, in tal guisa, in grado di esercitare la navigazione con l'utilità da diporto per le specifiche finalità in esame.

Eloquente, al riguardo, la definizione, recepita dalla norma (art. 10 l. n. 647/96): ossia il contratto con cui una delle parti si obbliga, in cambio di un corrispettivo, a far godere all'altra per un dato periodo di tempo l'unità da diporto; unità che passa in godimento autonomo del conduttore il quale esercita con essa la navigazione e ne assume la responsabilità ed i rischi.

Tale modello normativo se, da un lato, implica, quindi, l'assunzione del rischio e della responsabilità da parte dell'esercente dell'attività fonte dello stesso, e, ove, sia consentito configurare, nella specie, una realtà esercitoria, l'assunzione della veste di armatore da parte del conduttore, dall'altro, giustifica l'ampiezza del ricorso a tale tipo contrattuale per l'utilizzazione lusoria *de qua*; significativo, in merito, in caso del c. d. noleggio di nave da diporto ad opera dei concessionari dello stabilimento balneare, attività compiutamente regolata sul piano pubblicistico dall'intervento della competente autorità marittima o locale (art. 10, comma 10 l. n. 647/96).

Per un concreto dato regolamentare, abbiamo citato, a titolo esemplificativo, nella nostra opera sulla "Nautica da diporto", l'ordinanza n. 46/97 della Capitaneria di porto di Siracusa. Ivi è stato, all'uopo, disposto che l'attività di locazione di natante può essere effettuata dalle ore 8,30 alle ore 19,00 con mare e tempo assicurati. In caso di avverse condizioni meteomarine, il locatore ha l'obbligo di segnalare la situazione di pericolo con l'esposizione di bandiera rossa su apposito pennone situato sulla spiaggia (in concessione) e sospendere l'attività. I natanti non a motore possono essere affidati solo a persone di età non inferiore ad anni 14. Il locatore ha facoltà di chiedere, all'atto della locazione, apposita dichiarazione di capacità al nuoto. Gli scafi devono essere contrassegnati mediante indicazione della ditta ragione sociale e con numero progressivo. Devono essere equipaggiati con la dotazione di sicurezza prescritte e comunque con una cintura di salvataggio con salvagente anulare e cavo di rimorchio per gli interventi di emergenza da utilizzare per il rientro dei natanti locati in caso di peggioramento delle condizioni meteomarine od altro motivo ed è, altresì, obbligato ad informare gli utenti sui limiti predetti e deve annotare su apposito registro il nome, cognome e recapito del conduttore con gli estremi del relativo documento di riconoscimento.

E' stato, altresì, disposto che i natanti a motore per il comando e la condotta dei quali non sia stabilito obbligo di patente possono essere locati solo a persone di età non inferiore a sedici anni. Le moto d'acqua locate devono essere dotate di un sistema di telecomando per spegnimento del motore a distanza, che deve essere attivato, da parte del locatore, per i casi di inosservanza dei limiti di navigazione, di pericolo per i bagnanti ovvero per qualsiasi esigenza di sicurezza (lett. g).

Circa, infine, il regime dei c. d. corridoi di lancio, l'ordinanza in esame ha previsto che nelle aree in concessione per l'esercizio di attività di locazione e noleggio di natanti, i concessionari devono realizzare nello specchio acqueo antistante la concessio-

ne siffatti corridoi per l'atterraggio e la partenza delle unità da diporto a motore, a vela, a vela con motore ausiliario, tavole a vela e moto d'acqua. Qualora nell'ambito della concessione per l'esercizio di uno stabilimento balneare venga svolta attività di locazione di natanti, i predetti corridoi devono essere posizionati in corrispondenza del limite laterale della concessione stessa in modo da non intralciare l'attività di balneazione e potranno allargarsi ad imbuto verso il largo.

In merito alle norme di comportamento, le unità a vela, ivi comprese le tavole a vela, devono attraversare i corridoi alla minima andatura. Le unità a motore, ivi comprese le moto d'acqua devono attraversare i corridoi a lento moto, comunque, a velocità non superiore a tre nodi in modo da evitare emissioni di scarico ed acustiche di disturbo per i bagnanti.

Per quanto riguarda, invece, la ulteriore disciplina privatistica della fattispecie, in ragione di quanto previsto dall'art. 46 l. n. 50/71 che esclude, fra l'altro, l'applicabilità ai natanti ed alle imbarcazioni da diporto delle norme relative all'istituto esercitorio, qualora non sia concretamente individuabile un consistente nucleo organizzativo che consenta di acclarare, nella specie, un esercizio in senso tencico e la correlata figura dell'armatore da parte del conduttore. Non si deve, peraltro, trascurare che la prova scritta non può, in ogni caso, essere richiesta per i contratti concernenti le imbarcazioni da diporto in virtù della equiparazione prevista dall'art. 1, comma 6 l. n. 50/71 a tali unità da diporto e le navi ed i galleggianti di stazza lorda non superiore alle 10 tonnellate se a propulsione meccanica ed alle 25 in ogni altro caso, anche se, alla luce di una lettura aggiornata della norma, la predetta imbarcazione supera detta stazza, fino al limite di 24 metri.

Discende dalle premesse che la prova scritta è, invece, necessaria per la locazione di navi da diporto.

Integra il principio generale secondo cui la cosa locata deve essere consegnata in condizioni tali da servire all'uso convenuto

(art. 1575, n. 2 cod. civ.) e che si è concretato, nel regime di diritto speciale, nell'obbligo del locatore di consegnare la nave con le relative pertinenze, in stato di navigabilità, munita dei documenti necessari per la navigazione, la previsione (art. 10, comma 10 l. n. 647/96) secondo cui il locatore deve consegnare l'unità in perfetta efficienza, completa di tutte le dotazioni di sicurezza e coperta dall'assicurazione di cui alla l. 24 dicembre 1969, n. 990.

Occorre, all'uopo, sottolineare che la scarna disciplina, offerta dall'attuale rimaneggiamento del regime specifico, annovera solo l'ulteriore disposizione secondo cui l'utilizzazione di natanti da diporto di cui all'art. 13 l. n. 50/71, l. n. 171/89 e successive modificazioni, per l'esercizio della locazione (nonché del noleggio) per finalità, ricreative, nonché per gli usi turistici di carattere locale è disciplinata, anche per quanto concerne i requisiti della loro condotta, con provvedimenti delle componenti autorità marittime o locali. Disposizione che deve essere intesa come logica manifestazione della rilevata, specifica competenza circa i limiti di impiego di tali unità.

Nella richiamata circolare del Ministero dei trasporti e della navigazione n. 262584/97 è stato chiarito che le ordinanze di cui trattasi dovranno essenzialmente preoccuparsi di dettare la disciplina dell'utilizzo di mezzi stessi con particolare riferimento alla sicurezza della navigazione ed alla incolumità degli utenti di detti servizi ed infine alla salvaguardia delle persone impegnate in attività balneari o ricreative. La citata ordinanza della Capitaneria di porto di Siracusa n. 46/97 integra, come acclarato, una puntuale e compiuta applicazione in merito.

Non si può, peraltro, trascurare di confermare le nostre riserve manifestate nella nostra opera sulla "Nautica da diporto" circa la validità della formulazione, poc'anzi citata, di esercizio della locazione oltre che per le note finalità ricreative, "per usi turistici di carattere locale".

Nella sede predetta, è stata, appunto, sottolineata che tale differenziazione di utilizzazione non appare di particolare pregio

sul piano sistematico, concernendo mere modalità di manifestazione dello scopo ricreativo, non essendo, quindi, considerata la fattispecie come un esempio significativo di deprecabile empirismo del legislatore speciale. Una eloquente conferma di tale avviso critico è stata dedotta dalle esemplificazioni citate, al riguardo, dalla richiamata circolare del Ministero dei trasporti e della navigazione n. 262584/97: ossia, lo sci nautico per conto di terzi, il volo ascensionale, il traino di piccoli gommoni (c.d. bananeboat), le brevi gite turistiche in mare, le visite alle bellezze naturali delle coste (grotte marine, etc.) o di fondali marini anche con il trasporto di sportivi (si allude, evidentemente, alla utilizzazione di natanti per l'esercizio delle attività subacquee). Dati di riferimento dai quali abbiamo, appunto dedotto che la *ratio* della norma non riguarda la disciplina di una modalità di impiego del bene per finalità che travalicano il segnalato profilo lusorio, ma attiene alla necessità di selezione del dato regolamentare in ragione della specifica realtà effettuale connessa alla individuazione (ad opera delle Autorità marittime compartimenti e circondari marittimi) di intesa con gli enti locali (Regione, Comune, Azienda di soggiorno, operatori turistici del settore, etc.), di microattività di carattere stagionale che vengono svolte nella zona con l'impiego dei natanti da diporto.

Il delineato quadro normativo deve essere corredato dalla preziosa fonte del diritto vivente, che si è concretata nella redazione di formulari relativi al contratto in esame, fra i quali, quelli più diffusi fra gli operatori, sono il c. d. ITALSCAFO DIPORTO '92, redatto dalla Camera di Commercio di Genova ed il c. d. TOSCANA LOCAZIONE, redatto dalla Camera di Commercio di Lucca ai sensi dell'abrogato d. m. n. 731/94, cui occorre aggiungere il formulario approvato, in tempi assai più recenti, ossia il 5 ottobre 1995, dall'Associazione Italiana Noleggio Unità da Diporto (A.I.N.U.D).

E' apparso giustificato privilegiare l'analisi di quest'ultimo formulario non solo per la redazione più aggiornata, ma soprat-

tutto, per la maggiore aderenza alle connotazioni tipiche del fenomeno lusorio, nonché per la essenziale e lineare articolazione normativa, che appare in sintonia con la evoluzione della tutela a favore del consumatore.

Rinviando alla nostra opera sulla "Nautica da diporto" l'esame dettagliato di tale formulario, ci limitiamo, in questa sede, a richiamare i profili più significativi del regime convenzionale.

Appare, ad es., ispirata alle specifiche modalità attuative del modello contrattuale, caratterizzato da circoscritti limiti di durata, la previsione secondo cui il tempo che il locatore o chi per lui impiegherà per chiarire al conduttore le modalità di uso dell'unità da diporto rientra nel periodo di locazione.

Non sembra invece pienamente rispondente alle esigenze di salvaguardia degli interessi del conduttore la clausola in ragione della quale se, per qualsiasi motivo, il locatore non sia in grado di consegnare l'unità locata, il locatore stesso ha la possibilità di consegnare al conduttore, entro 48 ore, un'altra unità di analoghe caratteristiche con l'obbligo di rimborsare al conduttore la relativa quota giornaliera di locazione non goduta.

Siffatta valutazione critica è giustificata dalla eventualità, attesa la genericità della formulazione impiegata dalla richiamata norma, che l'imbarcazione data in sostituzione possa essere carente di alcune caratteristiche ritenute dal conduttore essenziali. Sicché, a ragione, il *Codacons*, ossia il Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori, ha sottolineato la necessità di introdurre nella clausola la previsione del gradimento del conduttore in merito all'unità sostituita.

Integra una ulteriore disposizione, specifica del regime in esame, la clausola secondo cui qualora il conduttore non sia in possesso di patente nautica, ovvero la stessa non sia idonea per il viaggio programmato, dovrà indicare il nome della persona che comanderà l'unità da diporto e che sottoscriverà essa stessa il presente contratto, coassumandone i relativi obblighi.

Siffatta estensione al comandante dell'unità da diporto della sfera di obblighi incidenti sul conduttore si pone come debito corollario della soluzione recepita dal regime convenzionale in esame che, a salvaguardia delle esigenze di tutela del bene, di particolare rilievo economico, del locatore, ha previsto, da un lato, siffatto specifico ampliamento dei tipici adempimenti del comandante stesso; dall'altro, una correlativa dilatazione dell'area pertinente ai diritti del locatore. Si giustifica, in tal guisa, il gradimento del predetto circa la scelta del comandante e/o la sua eventuale sostituzione, nonché il diritto del locatore, o del suo rappresentante, di richiedere al comandante l'abilitazione al comando dell'unità valida in Italia.

Appare, del resto, eloquente, all'uopo, la norma in ragione della quale ove, ad insindacabile giudizio del locatore o del suo rappresentante, la conoscenza e le capacità del comandante non fossero ritenute sufficienti per la conduzione del tipo di unità locata, per la sicurezza delle persone o della imbarcazione stessa, potrà essere proposta al conduttore - e a sue spese - la presenza a bordo di un comandante di fiducia del locatore; in caso di rifiuto del conduttore, il contratto si intenderà risolto automaticamente ed il locatore potrà trattenere quanto ricevuto.

Correda siffatto disegno tutorio degli interessi del locatore la sollecitudine costante del regime pattizio in esame nel predisporre tutti gli strumenti ritenuti, all'uopo, necessari, anche se, a volte, ulteriori, derivando dai principi la qualificazione del comportamento richiesto dalla norma.

Valutazioni valide sia per quanto concerne l'obbligo del conduttore e/o del comandante per ogni violazione del presente contratto ed all'obbligo a tenere indenne il locatore da qualsiasi richiesta, da chiunque avanzata, per qualsiasi fatto avvenuto nel periodo della locazione o in conseguenza della stessa, sia circa il regime sull'uso convenuto e sui relativi limiti e divieti. E' stato, al riguardo, previsto che il conduttore ed il comandante si devono obbligare ad usare l'unità, esclusivamente, per diporto, fra porti

ed approdi sicuri e buoni, ove l'unità possa entrare, permanere e uscire in completa sicurezza ("sempre galleggiante"; è palese, nella specie, l'empirismo di maniera, che si è concretato nella ovvietà della specificazione predetta) e si impegnano a non utilizzarla per il trasporto di merci, passeggeri e qualsiasi tipo di commercio. Il conduttore e/o il comandante inoltre si impegnano a: a) rispettare il numero minimo delle persone componenti l'equipaggio, nonché il numero massimo delle persone trasportabili (come risulta dalla licenza di navigazione della specifica unità); b) usare l'unità esclusivamente nell'area definita dal presente contratto, non lasciare le acque territoriali italiane; c) ottenere il consenso scritto del locatore o di un suo rappresentante per partecipare a regate o a competizioni nautiche di ogni genere; d) non chiedere di essere rimorchiato o rimorchiare altre unità se non in caso di assoluta emergenza; e) rispettare le leggi del paese ospitante, le normative riguardanti le dichiarazioni di dogana, le disposizioni delle autorità portuali, doganali, sanitarie e le norme di pesca anche subacquee; f) prestare ascolto (è palese, anche in questo caso, l'improprietà della terminologia impiegata) all'autorità portuale quando vieti la navigazione per qualsiasi motivo, o riparo sufficientemente sicuro per ancorare, qualora fossero in mare aperto, se le condizioni del mare e del vento superano forza 5 o le condizioni dell'unità e/o dell'equipaggio siano tali da comprometterne la sicurezza; g) ormeggiare l'unità davanti la costa in posizione sicura e non lasciarla mai senza controllo; h) non dare lezioni di navigazione pratica; i) non tenere alcun animale a bordo; riportare sul giornale di bordo arrivi e partenze da porti, condizioni atmosferiche, ore di motore effettuate, danni, riparazioni, etc.; m) non navigare in zone pericolose in conseguenza di guerre, ostilità, operazioni militari, rivoluzioni, moti civili e nella zona dove è interdetta la navigazione, tenendo presente che in tali casi l'assicurazione non è operante; n) non tenere a bordo armi e/o sostanze stupefacenti, anche per uso personale.

Si pone, altresì, come manifestazione del particolare regime di tutela del locatore la previsione secondo cui è fatto obbligo al conduttore di comunicare al locatore tutte le avarie e gli incidenti, inviando entro 24 ore dal loro verificarsi un dettagliato rapporto scritto, anche a mezzo fax. Il conduttore potrà proseguire la navigazione solo se ciò non comporterà aggravamento del danno, né pericolo per le persone e per l'unità.

Tutte le riparazioni dovranno essere preventivamente autorizzate, anche per il costo, dal locatore o dal suo rappresentante e saranno anticipate dal conduttore al quale saranno rimborsate, solo se preventivamente autorizzate.

Qualora, poi, l'unità, senza responsabilità del conduttore, subisca un'avaria o qualsiasi altro impedimento che ne pregiudichi la ragionevole utilizzazione per un periodo superiore alle 48 ore consecutive del possibile intervento se in acque italiane, o a 72 ore, se in acque estere, il locatore sarà tenuto a rimborsare il corrispettivo giornaliero della locazione non goduta, senza che il conduttore possa vantare alcun diritto per ulteriori danni. Ove il tempo per le riparazioni eccedesse le 96 ore, il conduttore avrà diritto a recedere dal contratto con effetto dal momento del verificarsi dell'avaria ottenendo la restituzione del corrispettivo giornaliero del periodo di locazione non goduto. Compatibilmente con le esigenze organizzative del locatore, ed a sua esclusiva discrezione, il conduttore potrà prolungare il periodo di locazione oltre il termine previsto, recuperando i giorni di avaria.

Il *Codacons* ha opportunamente cercato di temperare il particolare favore per la tutela del locatore, recepito dal regime in esame, segnalando la necessità che nel caso di locazione di breve durata (*week-end*) sia inserita una franchigia di tempo inferiore (6 ore) rispetto a quella poc'anzi citata, essendo evidente che un fermo di poche ore diventa determinante ai fini della possibilità di utilizzazione pattuita. Il *Codacons* ha, del resto, suggerito la possibilità di integrare la clausola relativa alla mancata consegna nel tempo prefissato con la previsione che gli indennizzi (ossia,

per ogni giorno o frazione di ritardo, una penale pari al prezzo giornaliero pattuito in aggiunta al prezzo stesso) non sono dovuti dal conduttore se tale ritardo è causato dal maltempo, prendendo, come termine di riferimento, i bollettini ai naviganti.

Configura, inoltre, una significativa espressione di una esasperata ricerca di strumenti di garanzia del locatore, nel tentativo di affrancarlo da qualsiasi pregiudizio inerente al bene locato, la previsione della dichiarazione del conduttore di essere consapevole che il ritardo nella riconsegna dell'unità eccedente i cinque giorni, salva autorizzazione scritta del locatore, integra una interversione nel possesso dell'unità locata ed il reato di appropriazione indebita. Invero, siffatta norma è una mera applicazione specifica di incontrovertibili principi di ordine generale che, come tali, dovrebbero, in ogni caso, essere applicati.

A conferma, infine, del carattere strettamente personale rivestito dalla locazione marittima, in ragione della necessità di tacitare l'interesse sociale alla tutela del patrimonio navale, qui affidato in mano a terzi, nonché l'interesse del proprietario, il quale, essendo esposto all'onere dei privilegi gravanti sulla nave, ha una particolare ragione per considerare il proprio contraente come insostituibile a differenza di quanto si verifica per una comune locazione di cosa (cfr. rel. cod. nav., n. 229), è stato previsto che al conduttore non è consentito sublocare l'unità da diporto o cedere di diritti derivanti dal presente contratto.

4. Secondo il più aggiornato dato testuale in materia (art. 1, comma 8, lett. b) l. n. 647/96), noleggio di unità da diporto è il contratto con cui una delle parti, in corrispettivo del nolo pattuito, si obbliga a compiere con l'unità da diporto una determinata navigazione, ovvero, entro il periodo di tempo convenuto, la navigazione ordinata dall'altra parte alle condizioni stabilite dal contratto, avendo a bordo non più di dodici passeggeri, escluso l'equipaggio. L'unità noleggiata rimane nella disponibilità del noleggiante alle cui dipendenze resta anche l'equipaggio.

In merito a siffatta definizione della fattispecie, occorre rilevare che, se la prima parte rispecchia, sostanzialmente, quella recepita dall'art. 384 cod. nav., si deve, ancora una volta, lamentare la consueta inadeguatezza dell'ulteriore redazione della norma, la quale, invero non si sottrae ad una singolare antitetività di apprezzamento valutativo, come abbiamo, del resto, verificato sovente, analizzando la disciplina speciale sulla navigazione da diporto. E', appunto, innanzitutto, da considerare estremamente positiva la specificazione del numero massimo di passeggeri che possono essere trasportati dalla unità da diporto, impiegata nell'attività di noleggio. Previsione che segna un orientamento conforme rispetto ad una prassi consolidata (cfr. art. 125 D.P.R. 8 novembre 1991, n. 435) in tema di definizione di nave passeggeri, configurata come nave adibita al trasporto di passeggeri in numero minimo superiore a dodici. Il regime in esame offre, in tal guisa, un dato testuale circa la definizione della *vexata quaestio* della differenziazione fra noleggio e trasporto, escludendo, appunto, in virtù di tale esempio di interpretazione autentica, che la unità da diporto, noleggiata ai fini in esame, possa essere impiegata per il differente scopo speculativo del trasporto di persone. Sicché, come chiarito dalla citata circolare del Ministero dei trasporti e della navigazione n. 262584/97, le unità da diporto dalla cui sfera normativa esula, per i principi illustrati, l'impiego commerciale dell'unità noleggiata per lo svolgimento di una crociera che prevede il trasporto di altri dodici passeggeri. Non bisogna, del resto, trascurare che, come rilevato, dalla predetta circolare, il dato oggettivo recepito dalla norma, la quale si è riferita alla convenzionale capacità di trasporto della nave in ragione delle sue caratteristiche costruttive e di armato (cfr. d. m. 289 novembre 1987, n. 572), si rivela di precipuo rilievo sia per la sicurezza dei trasporti, sia per una corretta concorrenza commerciale fra operatori, che potrebbe, appunto, essere preclusa dall'applicabilità di principi difformi. Se, quindi, la norma analizzata si palesa proficua per superare le ricorrenti incertezze sul tema

regolato, consentendo di contrapporre l'impiego del bene a fini lusingatori e quello deputato ad un'attività lucrativa per il fine crocieristico, risulta, invece, discutibile la mancata specificazione, nel contesto dell'ulteriore redazione della disposizione in esame, del tipo di navigazione che può essere esercitata con l'imbarcazione da diporto noleggiata; carenza dovuta alla scelta, che si palesa precaria, di sostituire il termine "viaggio", contemplato dalla definizione del sistema codificato, con quello prescelto di "navigazione", essendo stata, appunto, recepita la contrapposizione fra il tipo di noleggio a tempo ed il tipo di noleggio caratterizzato dal compimento di una determinata "navigazione". Siffatta soluzione normativa, non ha, d'altra parte, consentito d'apprezzare, debitamente, il ruolo svolto dalla specifica manifestazione del diritto vivente, costituita dalla singolare previsione convenzionale, che annovera una congiunta determinazione contrattuale sia del tempo, considerato l'elemento pregnante di tale pattuizione, sia del viaggio individuato dal luogo di partenza e da quello di destinazione, con itinerario a soste rimessi alle indicazioni specifiche del noleggiatore.

Il modesto contributo della fonte primaria alla definizione dei temi di regolamenti, concernenti la fattispecie, è integrato dalla previsione del comma 9 dell'art. 10 l. n. 647/96, secondo cui il noleggiante deve consegnare l'unità in perfetta efficienza, completa di tutte le dotazioni di sicurezza e coperta dall'assicurazione di cui alla l. n. 990/69 e successive modificazioni ed integrazioni; assicurazione estesa in favore del noleggiatore e dei passeggeri per gli infortuni ed i danni subiti in occasione o in dipendenza del contratto in conformità alle disposizioni ed ai massimali previsti per la responsabilità civile.

Se poi, così come verificato per la locazione, l'utilizzazione dei natanti da diporto di cui all'art. 13 l. n. 50/71 e successive modificazioni per l'esercizio del noleggio per finalità ricreative, nonché per gli usi turistici di carattere locale, è disciplinata, anche per quanto concerne i requisiti della loro condotta con provvedi-

menti delle componenti autorità marittime e locali (art. 10, comma 10 l. n. 647/96), si devono richiamare alcune, significative disposizioni concernenti la qualificazione e documentazione dei componenti dell'equipaggio dell'unità da diporto.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si deve segnalare sia la introduzione del nuovo titolo professionale di conduttore per le imbarcazioni da diporto adibite al noleggio per le acque marittime ed interne (art. 10 d. l. n. 535/96), che integra quanto stabilito, rispettivamente, negli artt. 115, 123, 130 e 134 cod. nav.; sia la previsione (art. 10 comma 6 l. n. 647/96) secondo cui coloro che sono in possesso dei titoli professionali marittimi e dei titoli professionali della navigazione interna, per servizi di coperta, ci cui, rispettivamente, agli artt. 123 e 124 cod. nav., possono comandare o condurre imbarcazioni da diporto adibite al noleggio nei limiti di navigazione stabiliti da ciascun titolo. Occorre, in merito, sottolineare che la richiamata circolare del Ministero dei trasporti e della navigazione n. 262584/97, al fine di superare talune incertezze manifestate sulla applicazione di tale normativa, ha provveduto a specificare i limiti di navigazione di ciascun titolo professionale, per assumere il comando delle unità da diporto noleggiate, nel modo seguente: Capitano di lungo corso e aspirante capitano di lungo corso, navigazione illimitata; padrone marittimo, entro il Mediterraneo; marinaio autorizzato, lungo le coste continentali ed insulari del Mediterraneo; capo barca per il traffico nello Stato, lungo le coste continentali ed insulari dell'Italia e comunque entro il limite del mare territoriale; capo barca per il traffico locale, navigazione all'interno della giurisdizione del compartimento di iscrizione dell'unità e dei due compartimenti limitrofi.

In merito, invece, al secondo profilo prospettato, la circolare di cui sopra ha, ulteriormente, segnalato che anche nel caso in esame, trova applicazione la disposizione di cui all'art. 37 l. n. 50/71 circa il c. d. "ruolino di equipaggio". Secondo detta norma, i nominativi del personale iscritto nelle matricole della gente di

mare e della navigazione interna, arruolato sulle imbarcazioni e sulle navi da diporto sono trascritti su apposito documento conforme al modello approvato con decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione. Per il rilascio ed il rinnovo del c. d. ruolino di equipaggio la competente Autorità marittima osserva le norme in materia previste per l'armamento delle navi minori e dei galleggianti.

Analogamente a quanto sperimentato per definire il quadro normativo relativo alla disciplina della locazione della unità, occorre attingere alla proficua fonte del diritto vivente per rinvenire gli ulteriori indici di normazione della fattispecie.

Per le ragioni precedentemente specificate, abbiamo reputato opportuno privilegiare nel corso della nostra opera sulla "Nautica da diporto" l'analisi del formulario approvato dall'Associazione Italiana Noleggio Unità da Diporto (A.I.N.U.D). In tale sede, abbiamo acclarato che tale formulario rispecchia nella struttura normativa lo schema recepito dal regime pattizio in merito all'illustrato modello relativo al contratto di locazione per cui risultano valide le osservazioni compiute per quanto concerne le analoghe norme relative al contratto di locazione.

Invero, il formulario pertinente al noleggio è contraddistinto, fra l'altro, dalla tacitazione della esigenza di salvaguardare l'integrità del bene noleggiato, nonché dalla cura dei redattori nel predisporre una normativa estremamente dettagliata sì da sollevare il noleggiante da angustie interpretative, che potrebbero rivelarsi pregiudizievoli per i suoi interessi.

Se, poi, risulta tipico dello schema normativo in esame la costituzione di un fondo per approvvigionamenti a carico del noleggiatore, il quale deve altresì, garantire la reintegrazione dello stesso, avendo con sé, in contanti, come sufficienti per ogni spesa a lui imputabile, la disciplina, che sarà fra breve richiamata, configura una debita applicazione di principi, secondo duplicità di profili connotativi in ragione della sua assenza strutturale, articolata nella organizzazione tipica del fenomeno esercitorio

nella sua compiutezza attuativa che annovera, com'è noto, lo svolgimento dell'attività produttiva, connessa all'impiego tecnico-nautico del bene, e l'utilizzazione speculativa di tale impiego. Il che è espresso nel caso in esame della operatività dei rapporti fra noleggiante ed equipaggio, derivanti dal contratto di arruolamento e dalla ulteriore sfera attinente ai rapporti fra ausiliari nautici dell'armatore (nella specie, comandante) e noleggiatore in merito alla utilizzazione dell'unità da diporto noleggiata.

E' stato, pertanto, previsto che il noleggiatore si impegna a riconoscere, unitamente agli appositi presenti a bordo, l'autorità del comandante, il potere di rappresentanza in capo al medesimo del noleggiante e la direzione dell'unità e a rispettare ogni tipo di decisione presa dal comandante nell'espletamento delle sue funzioni, ivi compresa la determinazione del tempo necessari per il rientro dell'unità nel tempo e nel luogo stabilito.

Quale specifica applicazione dei principi, in ragione dei quali devono essere imputati al titolare dell'esercizio gli oneri derivanti dallo svolgimento di siffatta attività, è stato previsto che sono a carico del noleggiante tutte le spese inerenti all'equipaggio (paghe, contributi, etc.), le spese assicurative e quelle espressamente escluse nel presente contratto.

Sono, invece, a carico del noleggiatore le somme pattuite, i costi portuali, di ancoraggio ed ormeggio, le tasse doganali, i pilotaggi, i costi relativi all'uso delle apparecchiature telefoniche e radiotelefoniche di bordo. L'ammontare delle spese non ancora quantificate entro il termine del noleggio dovrà essere pagato dal noleggiatore a seguito di stima insindacabile del noleggiante e da questi successivamente documentato.

Secondo quanto precedentemente specificato, il comandante deve eseguire, con sollecitudine, gli ordini del noleggiatore, prestando, insieme con l'equipaggio, ogni usuale assistenza e conducendo l'unità, secondo l'itinerario scelto dal noleggiatore entro i limiti di crociera contemplati dalla norma, condizioni meteomarine ed ogni altra circostanza permettendo.

Ove, infine, il noleggiatore e/o qualcuno degli ospiti non rispettasse quanto disposto circa la sicurezza dell'impiego della unità da diporto, se tale comportamento dovesse procurare anche dopo richiamo scritto del comandante, questi, avendone informato il noleggiante, potrà rientrare con l'unità da diporto di riconsegna senza che il noleggiatore possa vantare alcun rimborso.

5. Uno strumento contrattuale, che ha un modesto applicativo nel settore in esame, in ragione del valore dei beni in questione e della perizia richiesta per la loro condotta, sicché si riscontra solo con riferimento ai natanti di modeste dimensioni, è il comodato, fattispecie, che è, com'è noto, caratterizzata da un uso gratuito di limitata durata del bene. Siffatta modalità di utilizzazione, in virtù dei principi ampiamente illustrati nella nostra opera della "Nautica da diporto", che hanno consentito di porre in evidenza il rilievo qualificante, ai fini in esame, della consistenza effettuale della gestione in ragione di una pertinente organizzazione tecnica ed economica, preclude la possibilità di configurare, nella specie, una manifestazione della realtà esercitoria e, quindi, la qualificazione del comodatario come armatore. Sicché il comodato in esame sul piano della disciplina speciale, è caratterizzato dall'applicabilità del regime di responsabilità solidale verso i terzi del comodante e del comodatario, nelle vesti specifiche di proprietario e di conducente delle unità da diporto; regime che si prospetta quale debita alternativa, offerta dalla legislazione sul diporto, alle misure di garanzia predisposte dal codice della navigazione in ragione della sussistenza dei presupposti tipici dell'istituto esercitorio.

Per quanto riguarda l'ulteriore disciplina della fattispecie in assenza della normativa di diritto speciale, occorre risalire ai principi di diritto comune.

Ai sensi dell'art. 1803 e 1804 cod. civ., con la consegna il comodatario acquista la detenzione temporanea dell'unità da diporto, che gli consente di esercitare il diritto di goderla e impie-

garla nella navigazione lusoria. Il comodatario è tenuto a custodire la unità da diporto con la diligenza del buon padre di famiglia e non può concedere a terzi il godimento di tale bene senza il consenso del comandante. Se il comodatario non adempie gli obblighi suddetti, il comodante può chiedere l'immediata restituzione della unità da diporto, oltre al risarcimento del danno.

Se, poi appare meramente ipotetica l'applicazione, nella specie, del primo comma dell'art. 1805 cod. civ. secondo cui il comodatario è responsabile se la cosa perisce per un caso fortuito a cui poteva sottrarla, sostituendola con la cosa propria, o se, potendo salvare una delle due cose, ha preferito la cosa propria, dato che tale eventualità prospettata dalla norma sembra aliena dal caso di specie, non si frappongono, invece, remore di sorta alla piena operatività del secondo comma della disposizione in esame secondo cui il comodatario che impiega la cosa per un uso diverso o per un tempo più lungo di quello a lui consentito, è responsabile della perdita avvenuta per causa a lui non imputabile, qualora non provi che la cosa sarebbe perita anche se non l'avesse impiegata per l'uso diverso o l'avesse restituita a tempo debito.

In virtù, poi, dell'art. 1807 cod. civ., se l'unità da diporto si deteriora per solo effetto dell'uso per cui è stata consegnata e senza colpa del comodatario, questi non risponde del deterioramento.

In ragione, invece, dell'art. 1808 cod. civ. il comodatario non ha diritto al rimborso delle spese sostenute per servirsi delle unità da diporto. Egli ha però, diritto di essere rimborsato delle spese straordinarie sostenute per la conservazione della unità da diporto, se queste erano necessarie ed urgenti.

Circa i danni al comodatario per vizi della unità da diporto, l'art. 1812 cod. civ., conformemente ai principi, ha imputato al comodante il relativo risarcimento.

Infine, in merito alla restituzione della unità da diporto, in ragione del dettato dell'art. 1809 cod. civ., il comodatario è obbligato a restituirla alla scadenza del termine convenuto o, in man-

canza, quando se ne è servito in conformità dello scopo lusorio, convenzionalmente stabilito.

Se però, durante il termine convenuto o prima che il comodario abbia cessato di servirsi della unità da diporto, sopravviene un urgente ed impreveduto bisogno del comodante, questi può esigerne la restituzione immediata.

6. Un orientamento dottrinale ha addotto che il delineato quadro dei contratti di utilizzazione della nave nell'ambito dell'attività diportistica debba essere completato dal riferimento al trasporto delle persone su unità da diporto, anche se esso non deve proporsi un fine lucrativo e che perciò può avvenire solo a titolo gratuito (art. 413 cod. nav. o amichevole art. 414 cod. nav). A tal uopo, è stata citata la norma, anche se non più in vigore, essendo compresa nell'abrogato regolamento per la sicurezza della navigazione e della vita umana in mare, dell'art. 5 del d.P.R. 14 novembre 1972, n. 1154, secondo cui le imbarcazioni e le navi da diporto, nonché le navi adibite ad uso privato, non possono effettuare tale trasporto solo a titolo amichevole.

Secondo tale dottrina, sarebbe palese il "grosso errore di questa norma che in luogo di trasporto oneroso parla di trasporto gratuito". In contrario, si deve, però, rilevare che tale disposizione, sostanzialmente recepita dall'art. 4 comma 1 del nuovo regolamento per la sicurezza della navigazione e della vita umana in mare (D.P.R. n. 435/91), sia pure limitatamente alle navi ad uso privato, in ragione della esclusione delle navi da diporto dalla sfera applicativa del predetto regolamento, essendo, invece, soggette alla specifica normativa di sicurezza per la navigazione da diporto, è stata da noi, in altra sede, richiamata per confortare l'avviso in merito alla corretta esegesi della nota definizione di navigazione da diporto; nel senso, cioè, che, come precedentemente illustrato, la realtà tecnica della destinazione della unità da diporto non può coincidere con una finalità intrinsecamente difforme da quella lusoria, la quale può, solo, costituire la conno-

tazione di un momento ulteriore in funzione della realizzazione di un'attività di scambio di servizi, che può essere svolta, com'è noto, anche in virtù della utilizzazione della unità da diporto. Orientamento ermeneutico che è apparso, appunto, convalidato dal rilievo che, ove non sia possibile isolare i predetti aspetti concernenti l'impiego del bene perché fattispecie considerata risulta caratterizzata da una interagenza dei richiamati indici di qualificazione, il legislatore è intervenuto, come nella precitata ipotesi normativa, vietando che l'unità da diporto possa essere impiegata per fini speculativi.

Si deve, in merito, puntualizzare che il trasporto gratuito integra una mera modalità esecutiva del *genus* inerente alla fattispecie contrattuale del trasporto, che è stata regolata dalla norma quale tipo di operazione economica, che si manifesta come estrinsecazione di una determinata attività, certamente aliena da un mero fine lusorio.

Siffatte premesse sistematiche giustificano, invece, la piena compatibilità con tale istituzionale caratterizzazione della navigazione da diporto, del c. d. trasporto di cortesia, il quale presuppone, appunto, che sia carente qualsiasi vincolo contrattuale, deputato alla realizzazione di uno specifico disegno produttivo, essendo, solo il mero portato del dovere di solidarietà che si può estrinsecare, nella specie, nella possibilità dello spostamento di una persona da un luogo ad un altro per fini lusori.

L'acquisita ricostruzione della fattispecie è pienamente confortata dal regime accolto dalla norma codificata in merito alla responsabilità del vettore amichevole. Secondo tale disciplina (art. 414 cod. nav.), invero, soltanto l'illiceità del comportamento di chi si è offerto a titolo di cortesia implica la possibilità di applicare la specifica, la quale è, pertanto, diretta a sanzionare non già la condotta prevista nel rapporto originario, la cui permeabilità rispetto alla realtà lusoria è stata sottolineata, bensì un fatto diverso ed ulteriore che deve essere riferito ad un altro diverso schema giuridico, e, cioè a quello del fatto illecito (art.

2043 cod. civ.), anche se disciplinato, quale *lex specialis*, da un tipico regime di responsabilità.

7. In sede di valutazioni conclusive, si evince dalle premesse che il delineato quadro normativo si è palesato estremamente proficuo sia sul piano della ricognizione delle fonti, che corredano l'assetto della sfera nautica, sia per sperimentare la valenza normativa e sistematica della disciplina alla navigazione da diporto in ragione della specifica angolazione analitica concernente la definizione di una risposta adeguata dell'ordinamento di settore alle istanze emergenti dalle proiezioni dei vari gradi di specializzazione dell'attività nella illustrata realtà lusoria; risultati che hanno, ulteriormente, suffragato il rilievo peculiare che deve essere riconosciuto al diritto speciale, apprezzato nella sua articolata gamma fenomenica, nel rinverdire il ruolo consolidato di feconda linfa della realtà dello *iure*.

UGO MARCHESE

Prof. ord. di Economia dei Trasporti
nell'Università di Genova

FUNZIONE ECONOMICA E POLITICA FISCALE DEL "REGISTRO INTERNAZIONALE" ITALIANO DI IMMATRICOLAZIONE NAVALE

1. Competizione economica mondiale e mercati marittimi

La competizione economica globale – come si dice sovente in Economia Regionale ai nostri giorni – è destinata sempre meno ad essere una concorrenza fra singole unità produttive, sia pure ancorate al territorio da una normale scelta localizzativa, e sempre più una concorrenza fra sistemi economici a base territoriale. Nel caso dei trasporti marittimi ciò comporta il passaggio da un mercato mondiale in cui la concorrenza è fra singole unità produttive, compagnie, gruppi armatoriali – pur in presenza degli accordi di Conference nel caso dei trasporti di linea – a un mercato mondiale in cui la concorrenza è:

i. fra grandi rotte di traffico, fra grandi rotte e rotte "*thin*" (minori), fra grandi rotte tutto-mare, fra servizi "giramondo" e "*rotte pendulum*" alternate a *landbridge* ferroviari, o fra grandi rotte completate da rotte *feeder* brevi e medie, nonché fra grandi rotte marittime e *landbridge*, rotte terrestri e condotte;

ii. fra grandi aree e sistemi portuali, con il rispettivo retroterra. Come dire fra aree di traffico.

A determinare tale profonda trasformazione della competizione globale contribuiscono:

- a) il formarsi di grandi alleanze, consorzi, *joint ventures*, fusioni, fra i principali operatori presenti sulle grandi rotte;
- b) la spinta irrefrenabile, da parte della nave o degli operatori del trasporto intermodale, ad acquisire la gestione dello stadio

portuale del ciclo del trasporto. La cui concezione e interpretazione tende sempre più a collocare tale fase in una impostazione logistica del ciclo di trasformazione, trasporto e distribuzione dei prodotti;

c) l'estensione del ciclo del trasporto controllato, o gestito, dalle imprese e dai gruppi armatoriali, a segmenti del trasporto terrestre, con punti di raccolta e smistamento del traffico nei terminali interni del trasporto intermodale (principalmente *container*, ma anche unità di carico del sistema *roll on/roll off*), con centri merci, interporti, autoporti, e così via;

d) il conseguente sovrapporsi, nel comune retroterra di grandi rotte differenti, delle aree di traffico delle maggiori compagnie, gruppi, alleanze. Con le relative spinte all'ulteriore formazione, ancora, di alleanze, consorzi, fusioni;

e) l'altrettanto conseguente sovrapporsi delle aree operative delle *Conferences* marittime, e lo sfumare del nolo via mare nel prezzo del servizio punto interno/punto interno;

f) la tendenza alla formazione, da parte del vettore marittimo, dei noli anche per i segmenti terrestri del ciclo del trasporto intermodale, e di noli per il trasporto da punto interno a punto interno (se non proprio da porta a porta);

g) il formarsi sistematico degli "*slot arrangements*" nei consorzi e gruppi partecipanti alle alleanze e consorzi, con reciproca messa a disposizione di spazi e capacità di trasporto a bordo delle navi;

h) il graduale formarsi, sulle maggiori rotte, di mercati con pochissimi, grandi, operatori (fino a 2, 3, 4, 10, 11), in luogo dei 15, 20, 25, fino a 40, 43, 44 soggetti, di medie (o medio grandi) dimensioni;

i) il formarsi, fra i pochissimi soggetti presenti, di accordi di stabilizzazione dei noli (*stabilization agreements*) magari dopo periodi di guerra dei noli, su basi e modalità diverse dai noli conferenziati. E le *Conferences* che prendono atto di tali accordi;

- j) il formarsi di accordi speciali, per grossi quantitativi di traffico, fra i grandi operatori presenti dal lato dell'offerta e grandi caricatori, su basi di prezzo e modalità differenti da quelle previste dai noli conferenziati;
- k) i grandi cambiamenti in atto nel ruolo e nel modo di essere delle *Conferences* anche per effetto della *deregulation* nordamericana e delle regole dettate dall'U.E. Con l'obbligo, per i suddetti organismi, di riconoscere i contratti individuali e confidenziali, gli *stabilization agreement*, gli *slot arrangements*. (Forse non è inutile ricordare, a proposito della trasformazione delle *Conferences* marittime, l'esperienza vissuta, e il nuovo ruolo acquisito, dalla IATA nell'ambito del trasporto aereo, anche come stanza di *clearing* dei servizi interlinea fra le compagnie presenti nell'organizzazione).

2. L'interesse mondiale per i terminali italiani e mediterranei

Nel quadro testé delineato, per quanto concerne le aree portuali europee, spiccano, per importanza, processi in atto da decenni, come quello del graduale trasferimento degli epicentri del traffico mondiale via mare verso l'area dell'Estremo Oriente/Sud Est Asiatico/Pacifico, solo di recente frenato dalle crisi economiche e monetarie delle tigri dell'Asia; un processo che, comunque, ha portato le grandi rotte fra l'Europa e l'Asia - Pacifico ad essere le più dinamiche nel mondo, sia degli ultimi decenni sia nelle previsioni generalmente formulate, nonostante la già citata crisi delle Tigri dell'Asia e le remore da essa derivanti; e - ancora - un processo che colloca il Mediterraneo - come area portuale e di traffico e come spazio per la localizzazione di attività produttive e investimenti - in una posizione centrale di particolare vantaggio rispetto al resto dell'U.E., proprio lungo le, già menzionate, grandi rotte più dinamiche del mondo.

Sempre nello stesso ordine di prospettive, un grande confronto si profila e coinvolge l'Europa dell'Unione e dell'Euro. La realizzazione di un *landbridge* ferroviario fra Los Angeles e New

York ha, da alcuni anni, consentito alle grandi correnti di traffico fra l'area dell'E.O./Sud Est Asiatico/Pacifico e la concentrazione di aree metropolitane più forte del mondo (quella, appunto, del Nord Est/Atlantico degli USA), di affrancarsi dai limiti di larghezza imposti al naviglio dal passaggio attraverso il Canale di Panama, e di aprire gli orizzonti alle navi porta-container Post-Panamax, di oltre 5000 teu, verso i 6000 teu di capacità e, oramai, verso gli 8000 teu. Con forti economie di scala, guadagni di stabilità della nave stessa, e conseguente, marcata, riduzione dei tempi di caricazione nei porti.

Ma resta il fatto che, fra Singapore e New York, si può viaggiare sia utilizzando la rotta dell'Oceano Pacifico e il "*landbridge*" ferroviario Los Angeles-New York, sia utilizzando le "rotte pendulum" Singapore (Oriente)-Mediterraneo, e Nord Europa-Nord America (Atlantico), con un insieme di collegamenti Sud-Nord Europa costituenti un articolato e intrecciato "*landbridge*". Il tutto, all'incirca con gli stessi tempi di viaggio, ma, nel secondo caso, quello coinvolgente l'Europa, con il vantaggio di un percorso terrestre, notoriamente molto più costoso per chilometro di quello marittimo, assai più breve. Questo grande confronto si completa quando ci si rende conto che le due combinazioni anzidette si pongono, a loro volta, in competizione con i servizi tutto-mare delle navi "giramondo".

La concorrenza fra grandi rotte e fra grandi aree di traffico a cui tende l'evoluzione dei mercati marittimi nella globalizzazione dell'economia spiega:

- i. le ragioni dei forti elementi di novità che stanno sopravvenendo anche nel mondo dei modelli di gestione portuale e dei terminalisti;
- ii. la corsa ai terminali mediterranei, generalmente ai maggiori - in special modo ai grandi terminali italiani (Voltri, Cagliari, Trieste, Gioia Tauro, Taranto, etc.) - di organismi, enti, soggetti economici sia nord-europei sia (soprattutto) dell'Estremo Oriente e Australia, dalla Hutchison Whimpoa di Hong Kong, alla Port of

Singapore Authority, alla P&O Ports, per non citare che qualche esempio. E per non dire dell'ECT di Rotterdam e dell'Evergreen.

In questa situazione può sembrare singolare la circostanza che un Paese industriale avanzato come l'Italia si limiti ad assistere da spettatore alla corsa all'aggiudicazione dei suoi maggiori terminali marittimi del trasporto intermodale da parte di grandi operatori portuali e armatoriali internazionali; visibilmente subendo le scelte di questi ultimi, poco o nulla potendo fare per contribuire a determinarle.

In realtà, la circostanza suddetta non è affatto difficile da spiegare. Tutto ciò, infatti, avviene in quanto manca l'elemento capace di fare da ponte, da anello di congiunzione, fra la titolarità dei terminali dal punto di vista della nazionalità (Autorità Portuali e terminalisti) e i grandi centri e circuiti decisionali internazionali dei traffici marittimi. E continuerà ad accadere fino a quando il Paese non riuscirà a ribaltare la tendenza alla "provincializzazione" della sua marina mercantile, con correlativa riduzione della consistenza del tonnellaggio. In altri termini, l'Italia, con i suoi porti, i suoi terminalisti, e fatte le dovute eccezioni, con la sua industria armatoriale e il suo mondo operativo del sistema dei traffici marittimi, è fuori, è esclusa di fatto, da tali grandi circuiti decisionali internazionali. Ed è destinata a rimanere in tale posizione, a non partecipare, cioè, a tali circuiti internazionali, fino a quando non sarà riuscita ad avere una marina mercantile, un controllo sul tonnellaggio marittimo-mercantile, centri armatoriali con presenze nazionali e internazionali, collaborazioni fra armamento italiano e gruppi internazionali, di rilevanti dimensioni e capacità.

3. L'Italia e la sua posizione di spettatore

Sia ben chiaro. Quando si afferma che l'Italia si limita ad assistere da spettatore, indubbiamente compiaciuto ma anche immobile, alla corsa all'aggiudicazione dei suoi maggiori terminali intermodali da parte di grandi e potenti organismi internaziona-

li operanti in campo marittimo mercantile, non si intende in alcun modo parlare di "colonizzazione" dei porti del Paese da parte di enti, alleanze, consorzi esteri. Questa corsa è, anzi, un elemento fortemente positivo, comunque, per il Paese e la sua economia. Si intende semplicemente osservare che, nella determinazione degli orientamenti e delle scelte dei suddetti potenziali aggiudicatari (concessionari), l'Italia non è in condizione di intervenire; e di esercitare un peso che, invece, una marina mercantile e un controllo sul tonnellaggio marittimo di cospicue dimensioni, la metterebbero in condizione di avere.

Resta da aggiungere che l'Italia, questa situazione di emarginazione se la è fabbricata con le proprie mani, insistendo nel condurre una politica marittima culturalmente arretrata, troppo a lungo incentrata su strumenti obsoleti, come la cosiddetta flotta pubblica, le sovvenzioni a quest'ultima, il sostegno ostinatamente voluto dalle maggiori organizzazioni sindacali per la flotta "pubblica" stessa (come se si fosse trattato di un gioiello ideologico) in contrapposizione con l'industria armatoriale "libera" dei privati, i contributi elargiti alle attività marittime ma finalizzati a far beneficiare i cantieri navali di costruzione (e riparazione), come il credito navale e le demolizioni. Rifiutando sistematicamente di aggiornare culturalmente i cardini della politica marittima, le sue concezioni, la sua funzione; e ostinandosi a mantenere in vita una sorta di "rissa ideologica" contro la libera iniziativa, anziché considerare l'intera marina mercantile come un tutt'uno, come una sola, potenzialmente grande, realtà economico-sociale, strategica, per più di un aspetto, per l'economia del Paese.

Questo, mentre i Paesi marittimi e industriali avanzati, nell'U.E. e fuori, per rafforzare la competitività della loro industria armatoriale, davano corso alla istituzione di nuovi registri di immatricolazione navale (bis, paralleli, internazionali, off-shore) caratterizzati da forti, radicali, semplificazioni fiscali, libertà valutaria senza condizionamenti, riduzioni dei costi del lavoro e

previdenziali, coerenti applicazioni della internazionalizzazione delle imprese marittime non solo dal lato dei ricavi, ma anche sul versante dei fattori di produzione lavoro e capitale (nonché delle capacità imprenditoriali).

Semplificazioni e agevolazioni finalizzate a tener testa alla concorrenza dei "registri aperti" (un tempo chiamati spesso "bandiere ombra") applicando analoghi strumenti. Ma con il vantaggio, rispetto almeno ad alcuni di questi ultimi - non, però, a tutti (sia ben chiaro) - che i Paesi marittimi e industriali avanzati sono firmatari delle convenzioni internazionali in materia di condizioni di lavoro a bordo, di sicurezza della vita umana sui mari, di sicurezza della navigazione; e sono in condizione di dare solide garanzie circa la validità dei titoli professionali del personale imbarcato.

4. Marina mercantile italiana e naviglio degli altri Paesi industriali

Per memoria, la flotta mercantile italiana, che aveva raggiunto un massimo di consistenza, in cifre assolute, al 30 giugno 1979, di 11,7 milioni di tonn. di stazza lorda, a fine dicembre 1997 risulta scesa a 6 milioni e 194 mila tonn. t.s.l., di cui meno di 6 milioni costituiti da naviglio per il trasporto commerciale di carico di persone e merci; e, mentre aveva conseguito una partecipazione al totale del naviglio mercantile nel mondo superiore al 4% negli anni '50, a fine 1997 rappresentava non più dell'1,19% del totale suddetto, (522,2 milioni di t.s.l.), collocandosi al ventesimo posto nella graduatoria delle flotte esistenti (dati del Lloyd's Register of Shipping, di Londra).

E' difficile pensare che una marina mercantile delle dimensioni e proporzioni anzidette, in condizioni comparative concorrenziali che la hanno portata ad accasare una flessione quasi della metà della propria consistenza (-47%) nell'arco dei diciotto anni che vanno dal 1979 al 1997, per di più, naturalmente articolata in un elevato numero di imprese totalmente autonome e responsa-

bili dei propri risultati economici, molto spesso suscettibile di trovarsi in competizione fra di loro, possa svolgere il ruolo di anello di congiunzione fra porti, terminali e terminalisti del paese di appartenenza, da un lato, e grandi circuiti e centri decisionali a scala mondiale del sistema dei traffici marittimi, dall'altro.

A grandi linee si può dire che andamenti consimili a quello della bandiera italiana hanno fatto generalmente registrare le marine mercantili sotto bandiere di quasi tutti gli altri maggiori paesi industriali e marittimi. I quali però - come si è detto poco sopra - hanno provveduto, in taluni casi anche da tempo, a restituire adeguate condizioni di competitività internazionale alle loro industrie armatoriali attraverso la costituzione di "registri bis", paralleli, "off-shore", internazionali, di immatricolazione navale.

5. Un interrogativo storicamente puntuale

A questo punto quindi, è d'obbligo porsi una domanda: è possibile che il nuovo "registro internazionale" di immatricolazione navale, appena ora istituito in Italia con la legge 30/1998, riesca a coprire la lacuna poco sopra sottolineata e svolga il ruolo dell'anello di congiunzione mancante fra terminali e terminalisti italiani, e i grandi circuiti decisionali del traffico marittimo nel mondo, le grandi Port Authorities, le alleanze, i consorzi, i grandi gruppi armatoriali a scala mondiale?

A onor del vero, di un obiettivo di questo genere non si parla specificatamente in nessuna parte della documentazione che accompagna la presentazione della normativa sul "registro internazionale" nelle sedi legislative, né nella pubblicistica e nel materiale dei convegni e degli incontri tenuti, in campo marittimo, in Italia, dopo la entrata in vigore della L 30/1998.

In effetti al registro internazionale, o registro bis, nel Paese, è stato attribuito il compito di consentire un guadagno di competitività, all'industria armatoriale italiana, sui mercati marittimi nel mondo, di frenare l'esodo del naviglio sotto controllo italiano

verso altri Paesi e registri di immatricolazione navale, di riportare nel Paese stesso il naviglio che fruisce delle possibilità offerte dalla L 234/89 con la locazione a scafo nudo.

Tuttavia, a nostro sommosso avviso, l'interrogativo testé formulato consente di affrontare nei termini storicamente più puntuali e attuali, il problema della effettiva rispondenza del "registro *bis*" italiano alla evoluzione dei mercati marittimi nell'era della competizione economica globale.

6. Funzione economica del nuovo registro internazionale italiano

Il significato dell'interrogativo in questione, infatti, si esplicita compiutamente nei seguenti punti:

I. rafforzare lo stimolo ad investire nell'industria armatoriale italiana, e nelle attività armatoriali italiane, anche da parte di investitori esterni al settore, da quelli provenienti da altri rami dell'economia agli investitori istituzionali. Possibilmente mobilitando capitali normalmente impiegati in forma più immediatamente liquidabile, o capitali che restano fermi e non si traducono in investimenti o, ancora, capitali che vengono impiegati nella compra-vendita di *assets* reali già esistenti. Il discorso si inquadra in una moderna visione del *financing* delle imprese marittime dei nostri giorni, con tutte le forme particolari di innovazioni (specializzazione di istituti, concentrazione di divisioni specializzate di diversi istituti creditizi e finanziari, fondi comuni specializzati, e così via), e diventa elemento essenziale della realizzazione di una compiuta e articolata innovatività del *financing* marittimo, del genere già manifestatosi nei Paesi nei quali la suddetta attività ha segnato i più significativi avanzamenti. Normalmente questi Paesi sono gli stessi che, assai prima dell'Italia, si sono provveduti di un registro parallelo, o *bis*;

II. rafforzare, di conseguenza, la struttura costitutiva dell'industria armatoriale italiana, in modo da aumentare la sua posizione contrattuale, e la sua stessa possibilità, di entrare e/o di

promuovere alleanze, collaborazioni, iniziative congiunte, con partners esteri, comunitari e non, in guisa, soprattutto, da attrarre nei registri italiani nuove iniziative dall'estero (U.E. e non);

III. attrarre capitali, investimenti e capacità imprenditoriali dall'estero, anche questa volta comunitari e non. In modo che iniziative congiunte, alleanze, consorzi a scala mondiale, si localizzino, o localizzino attraverso il registro italiano, la loro sede, o sedi comunque importanti nel quadro mondiale della loro attività. Fare, in altri termini, del Paese, e dei suoi principali centri armatoriali, dei punti di particolare convenienza localizzativa per gli investimenti nello *shipping*, nell'intermodalità e nella logistica operanti nel mondo.

Così inteso il "registro internazionale" si pone al centro di un'ampia azione di rinnovamento delle concezioni imprenditoriali, dei metodi di lavoro, degli orizzonti, delle realtà operative dell'intero mondo dello *shipping* italiano e delle attività ad esso più incisivamente collegate. Così da riportare l'uno e le altre a livelli in linea con quelli dei Paesi marittimi e industriali più avanzati.

Allo stato attuale delle cose, particolarmente in presenza delle scadenze comunitarie del 1999, ai tre punti suddetti altri due debbono esserne affiancati. E cioè:

IV. far sì che il naviglio italiano oggi operante nel cabotaggio domestico con la riserva dell'art. 224 del Cod. Nav., e che, dal 1 gennaio 1999, si troverà ad operare su un mercato squisitamente internazionale in conseguenza della liberalizzazione dello "*short sea shipping*" domestico nell'U.E., possa sopravvivere alla concorrenza del naviglio di almeno altri 14 Paesi e anche, se del caso, di quello iscritto nei registri bis, paralleli, internazionali, etc. di questi ultimi. E non venga automaticamente, pressoché per intero, messo fuori mercato;

V. fatte le debite proporzioni, portare nel settore del cabotaggio e dello *short sea shipping*, dopo il 1 gennaio 1999, effetti

riconducibili al tipo indicato, per le attività marittime in generale, nei precedenti punti I, II e III.

E' fin troppo evidente che proprio nella misura in cui un "registro internazionale" o "*bis*" è in condizione di attivare capitali e lavoro altrimenti non impiegati (inattivi, come nel caso della disoccupazione del lavoro marittimo) e/o di attrarre investimenti e capacità imprenditoriali dall'estero, esso registro *bis* o internazionale produce valore aggiunto addizionale, e PIL addizionale, per l'economia del Paese. In guisa da far crescere, direttamente e indirettamente, anche le fonti potenziali di lavoro, di reddito e, in ultima analisi, anche di proventi fiscali, che si creano nel Paese stesso.

7. Registro *bis* italiano e ambienti marittimi internazionali

I risultati che si conoscono finora, circa le iscrizioni al "registro internazionale" italiano sembrano testimoniare di una discreta capacità di successo specialmente concentrata nel punto I fra quelli elencati nel paragrafo che precede. Ma - si noti bene - per l'industria armatoriale che c'è già; e non per quella che potrebbe sussistere per effetto dell'afflusso di capitali e capacità imprenditoriale provenienti dall'esterno del settore, di capitali tenuti temporaneamente in forma liquida o comunque facilmente traducibili in liquidità, di capitali degli investitori istituzionali. Cose, tutte queste, che avvengono normalmente negli altri Paesi marittimi e industriali avanzati.

Mentre, comunque si considerino le cose, la proporzione del naviglio di provenienza estera, anche se si ricomprende nel discorso il tonnellaggio noleggiato a scafo nudo all'estero (il *bareboat charter* della l. 234/89), rimane sostanzialmente limitata e modesta. In particolare la parte rappresentata dal naviglio di provenienza estera per capitali e imprenditorialità.

Questi risultati, pur tenendo conto della brevità del periodo per il quale si dispone dei dati sulle iscrizioni nel registro *bis* che si confronta con il mercato, lasciano forti dubbi circa la rispon-

denza della nuova normativa alle esigenze riconducibili ai punti II e III del precedente paragrafo. Cioè, proprio di fronte alla finalità di realizzare un efficace anello di congiunzione fra terminali e terminalisti italiani, e centri e circuiti decisionali internazionali in campo marittimo.

8. "Caduta di immagine" e "qualità" del nuovo registro italiano

Quando si osserva la normativa della L. 30/98 si ricava un'impressione: che, cioè, mentre sembra difficile fare meglio della legge in questione, per venire a capo delle problematiche relative ai costi del lavoro marittimo italiano e alla sua riduzione, ai costi della previdenza ed assistenza, alla formazione degli equipaggi, alla internazionalizzazione delle imprese marittime, ai costi assicurativi, altrettanto non si può certamente dire quando si fa riferimento al sistema della tassazione delle imprese e attività armatoriali. In questa materia la purtroppo arretrata o inesistente condizione culturale economico-marittima che caratterizza chi comanda nel Paese, non ha consentito che ci si rendesse conto della circostanza che ciò che può importare e importare, in una situazione e in un contesto evolutivo come quello marittimo della nostra epoca, è di alimentare, nel Paese stesso, la presenza di centri direzionali, centri armatoriali, punti significativi dei grandi circuiti internazionali del traffico, naviglio mercantile, vitalmente inseriti nelle grandi alleanze e nelle grandi combinazioni a scala mondiale. In guisa da consentire alla industria armatoriale italiana una partecipazione da pari a pari a tali nuove forme di collaborazione internazionale. Cosa, questa, che è condizionata, nel contesto degli elementi in grado di determinarla, non solo da sgravi fiscali, bensì, piuttosto, e forse ancor più, da una radicale e "trasparente" semplificazione fiscale. Come, ad esempio, è quella consentita dalla "*tonnage tax*", cioè da una tassazione commisurata a un elemento che non si discute o mette in dubbio, come le tonnellate di stazza lorda del naviglio, e

il tipo del naviglio stesso. Le riduzioni del reddito imponibile "di riferimento" consentite dal "registro *bis*" italiano - quantunque rilevanti - privano pur sempre il sistema di trasparenza e semplicità; di certezza e agevole prevedibilità ai fini della programmazione delle iniziative. Ciò in quanto la valutazione del reddito complessivo al quale applicare la riduzione rimane sempre materia malcerta, fatta di una pletora di leggi, regolamenti, circolari, talvolta contraddittorie e confuse, sempre problematiche da interpretare. Resta sempre, pertanto, materia da dimostrare, documentare, discutere, contrattare, con possibilità di dar corso a lunghi e costosi contenziosi fiscali.

Una tassazione forfetaria sulle t.s.l., anche di pari peso finanziario - se non addirittura di peso finanziario maggiore - ma semplice, immediata e trasparente, ottiene, come l'esperienza degli altri Paesi marittimi e industriali dimostra, effetti ben diversi.

Per dirla nel peggiore dei modi, ancora una volta, in Italia, si è preferita la via della contrattazione a quella della "trasparenza"; con il rischio del rifiuto, di partecipare al sistema, da parte di chi non intende avvalersi di giochi siffatti e di chi non intende restare sommerso dalla burocrazia e dalle complicazioni.

Non ci si deve, quindi, sorprendere se i risultati della nuova legge sul registro *bis*, nel confronto con il mercato, almeno nel primo periodo di validità, di fronte al suo possibile ruolo sul piano internazionale, ha prodotto risultati di ben poca consistenza.

In ultima analisi, è mancato, al registro *bis* italiano, il colpo d'ala, il salto di qualità, la "qualità" del prodotto (registro) che si deve far apprezzare.

La scelta della via della contrattazione ha forse provocato, e può, comunque, provocare, una "caduta di immagine" del registro *bis* italiano nel mondo dei traffici marittimi internazionali, dei grandi centri e circuiti dello shipping a scala mondiale.

E la "caduta di immagine" non può che tradursi in un atteggiamento di disinteresse, pressoché completo, per il nuovo regi-

stro italiano, proprio da parte di quel mondo che si dovrebbe, e vorrebbe, avvicinare, con iniziative concrete, al Paese.

9. Nodi fiscali già ora in evidenza

A convalida di quanto detto finora sull'argomento fiscale vale la pena di sottolineare che alcune incertezze interpretative, particolarmente importanti nella formazione del reddito delle imprese armatoriali, sono già emerse come risultati sia delle analisi degli esperti della materia e dei commentatori, sia dell'esame compiuto dalle attività e dai gruppi internazionali potenzialmente interessati all'ingresso nel registro *bis* italiano. Tali incertezze, che diventano veri e propri fattori di remora nell'*iter* decisionale che potrebbe portare sia alla realizzazione di nuove iniziative armatoriali nel Paese sia alla iscrizione di iniziative, alleanze, consorzi e gruppi armatoriali internazionali nel registro *bis* italiano, com'è noto, principalmente riguardano:

a) l'inclusione, o meno, nel "reddito imponibile" considerato nel registro *bis* - come dire nel "100" da definire (e contrattare) - delle plusvalenze derivanti dalla cessione di beni strumentali. Quantunque, in generale, si pensi che i precedenti in materia autorizzano una aspettativa positiva;

b) la questione IRAP, e su un piano più generale, il coerente riconoscimento della extra-territorialità della nave;

c) la cessione ai soci del credito d'imposta previsto, per le società, dalla legge 30/98.

Non v'è chi non veda il peso che questi tre "nodi" fiscali hanno nella determinazione dello stimolo ad investire e a collocare le navi nel registro *bis* italiano, sia per l'industria armatoriale del Paese sia per quella estera e le grandi combinazioni internazionali; quindi, la rilevanza che può acquisire un insieme di risposte positive o negative per l'economia delle suddette iniziative.

Né v'è chi non veda il contenzioso, lungo e complesso, che si verrebbe ad aprire qualora i punti in questione non venissero chiariti e conseguentemente regolati.

Né, infine, v'è chi non si renda conto della influenza che, sui mercati marittimi nel mondo, i nodi fiscali anzidetti sono in grado di esercitare sull'immagine dell'Italia e del registro *bis* italiano quali possibili riferimenti per la localizzazione di sedi per il naviglio e le iniziative armatoriali.

A questo punto non si può non sottolineare una circostanza: che, cioè, tutta la suddetta problematica e tutte le suddette zone di incertezza sono sempre legate alla determinazione, discussione, dimostrazione, contrattazione di quel "100" a cui si dovrebbero applicare le riduzioni dell'imponibile riconosciuto; e che tali problematiche zone di incertezza non avrebbero alcun motivo di esistere se, nella costituzione del registro internazionale italiano, si fosse adottata, o ci si decidesse ad adottare, una misura fiscale di pari peso dal punto di vista dell'entità degli esborsi, basata sulla più semplice, trasparente e certa nella prevedibilità, "*tonnage tax*".

10. Registro internazionale e cabotaggio italiano

Circa i punti IV e V menzionati nel paragrafo 6, concernenti il cabotaggio domestico e la sua liberalizzazione all'interno dell'U.E. con l'inizio del 1999, v'è da chiedersi che senso abbia ancora per il settore - con la eccezione dell'armamento pubblico sovvenzionato - il mantenimento di una distinzione rispetto al naviglio impiegato nella navigazione internazionale. Quando anche il commercio marittimo e il movimento passeggeri fra i porti dello stato si svolgono - come si è già accennato - in un mercato aperto all'industria armatoriale di altri 14 stati, fra i quali alcuni fra i Paesi industriali e fra i Paesi marittimi tradizionali di grande peso nell'ambito delle attività armatoriali; e fra i quali compaiono armamenti nazionali, come quello ellenico, che, nel proprio cabotaggio domestico, continuano a poter usufruire della riserva per la bandiera nazionale; oppure, ancora, navi iscritte in registri *bis*, o in registri *off-shore*, di altri stati dell'U.E..

Ricompare qui, sia pure in modo suo proprio, un altro dei fattori di remora a prendere in considerazione il registro *bis* italiano in campo internazionale: le complicazioni sollevate dalla classificazione del naviglio nazionale e dal naviglio di provenienza estera ai fini dei benefici conseguibili, particolarmente in materia di equipaggi.

Questo, a parte ogni considerazione circa l'effettiva praticabilità di una distinzione che si vorrebbe introdurre per isolare il naviglio adibito alla navigazione internazionale. Il quale, però, può trovarsi a trasportare persone e merci fra i porti dello stato in più tratti dei suoi itinerari. Questo, mentre resta l'interrogativo relativo al naviglio che, adibito in prevalenza al cabotaggio domestico, può benissimo trovarsi ad effettuare tratte e viaggi da e verso un porto estero, o più porti esteri.

Una soluzione ragionata di tutta la problematica testé menzionata potrebbe consistere semplicemente nell'estensione della possibilità di iscrizione, al registro internazionale di nuova istituzione in Italia, di qualunque tipo di naviglio operato a scopo commerciale, e non fruente di riserve e connesse sovvenzioni.

Potrebbe anche darsi che la assimilazione di questo naviglio a quello del comma 2 punto a) dell'art. 1 della L. 30/98, fosse sufficiente, almeno in via sperimentale, ad evitare la letterale messa fuori mercato dell'armamento italiano nell'esercizio del cabotaggio domestico. Come si è già brevemente accennato nel paragrafo 6. Al postutto, i benefici relativi alle detassazioni del lavoro marittimo e alle riduzioni dei costi socio-previdenziali potrebbero fornire risultati adeguati alla determinazione di costi del lavoro italiano pressoché concorrenziali.

E' da ritenere, tuttavia, che una risposta all'interrogativo suddetto potrebbe diventare eventualmente affermativa solo se la misura in questione operasse congiuntamente alla applicazione della "*tonnage tax*"; e che da quest'ultima sia, in ogni caso, pressoché interamente condizionata.

11. "Tonnage tax", cabotaggio e condizione culturale economico-marittima

In definitiva, la risposta all'interrogativo se il registro internazionale di cui alla L. 30/98 possa essere utilizzabile per il conseguimento della costituzione di un efficace anello di congiunzione fra porti, terminali e terminalisti italiani, industria armatoriale italiana, attività nazionali impegnate nel sistema dei traffici marittimi internazionali, da un lato, e, dall'altro, grandi "Port Authorities", alleanze globali, consorzi, iniziative congiunte a scala mondiale - che sono in corsa per l'aggiudicazione dei maggiori terminali intermodali del Paese e mediterranei, mentre il Paese stesso non può che fare da spettatore pressoché passivo a tale corsa - è fortemente condizionata.

E fra le condizioni più rilevanti si colloca l'applicazione di una certa, trasparente e prevedibile "tonnage tax" in sostituzione di una riduzione del carico fiscale, anche di pari entità come stima di massima, ma sempre soggetta alla determinazione di quel 100 di riferimento nella determinazione dell'imponibile che lascia spazio a contrattazioni, sospetti, immagini di deteriori rapporti con le istituzioni, decisamente respinte da chi opera con grandi organismi, gruppi e alleanze a scala mondiale; e che, come si è visto, lascia già sin d'ora aperte incognite e incertezze circa la soluzione di rilevanti nodi interpretativi. Altra condizione fra le più significative, che proprio nei tempi in cui vengono redatte le presenti note (cioè, nell'imminenza della liberalizzazione del cabotaggio domestico nella U.E.) è diventata di grande attualità, è rappresentata dalla rinuncia alla esclusione dell'industria del cabotaggio domestico (non sovvenzionato o fruente di esclusive di altra matrice), dai benefici del registro *bis*, con conseguente estensione della possibilità di ricorso a quest'ultimo da parte dell'intero armamento marittimo-mercantile del Paese.

Purtroppo la cultura economico-marittima di chi comanda nel Paese, con la sua burocrazia, il suo stato accentratore che svuota sistematicamente di contenuti ogni serio tentativo di mar-

cia verso l'autogoverno, con il suo ceto politico, è quella che è. E' la stessa che ha fatto sì che, come si è già detto, l'Italia sia arrivata soltanto adesso, per ultima, fra i Paesi industriali e marittimi avanzati - ivi compresi quelli dell'U.E. e della zona dell'Euro - ad istituire un registro internazionale di immatricolazione navale che consentisse all'industria armatoriale di conseguire una posizione concorrenziale comparativa adeguata e la conseguente assunzione di una dinamica innovativa orientata all'espansione; e al Paese stesso di prospettare un quadro di condizioni favorevole all'attrazione di iniziative, capitali e imprenditorialità dal mercato mondiale.

E' la stessa - ancora - questa condizione politico-culturale, che ha fatto sì che l'iter parlamentare che ha portato, in Italia, alla istituzione del "registro internazionale" sia stato lungo, travagliato, pieno di incertezze e di inciampi.

Ed è la stessa che in Parlamento cerca di ridurre, anziché di potenziare, gli effetti di attrazione di centri decisionali e circuiti internazionali dei traffici, o di grandi iniziative marittime nel Paese. Come sembra stia purtroppo avvenendo, invece, ad esempio, con una proposta di legge, - di cui ha dato notizia la stampa - che, in un settore in cui operano colossi internazionali del genere di quelli croceristici, con una concorrenza a tutto campo, si propone di impedire alle navi italiane di ospitare case da gioco a bordo, quando sono fuori dalle acque territoriali. Come dire che chi vuole gestire e realizzare grandi innovazioni e iniziative nell'ambito del trasporto internazionale di persone - questo è appunto il settore croceristico mondiale dei nostri giorni - tutto può fare fuorché localizzarsi in Italia. Con quali benefici, per un Paese come il nostro, che, nel settore croceristico, ha sempre avuto uno dei suoi elementi di punta - e che, di conseguenza, deve impegnarsi in massima misura per non restare tagliato fuori dai centri vitali di creazione e di controllo delle grandi iniziative internazionali - è facile immaginare.

12. Entrare (o rientrare) nei grandi circuiti decisionali del traffico marittimo mondiale

In un mercato come quello marittimo internazionale dei nostri giorni, che opera in una società dell'informazione generalizzata e in tempo reale, chi bara al gioco paga perdendo clienti e alleati, e chi non sta alle regole del "*fairplay*", presto o tardi finisce con l'essere inesorabilmente isolato.

E' un mercato, quello marittimo internazionale della competizione economica globale, in cui la concorrenza si sviluppa attraverso le innovazioni, la differenziazione e la qualità dei servizi; e chi è impedito nelle proprie possibilità di azione a tutto campo viene altrettanto inesorabilmente scartato.

L'uguaglianza di trattamento è equa quando è fra uguali. E non si può certo dire che, in un mercato come quello marittimo dell'era della competizione globale, in cui, salvo nell'ipotesi delle riserve di traffico, che stanno per cadere, come quella del cabotaggio domestico, si produce e si vende direttamente, immediatamente e "in toto" in un regime di concorrenza a scala mondiale - le attività del settore operino in un *set* di condizioni omologabile a quello delle produzioni di prodotti suscettibili di protezione (o di difesa del mercato dovuta ai costi di trasporto). In questa situazione, non è certo ostinandosi ottusamente a demonizzare il mercato sulla scorta di una arretrata condizione culturale, né è con le mezze misure su questioni come quella della "*tonnage tax*", che si costruisce (e si crea lo spazio per) una industria armatoriale e una marina mercantile in grado di riportare il Paese nei maggiori centri e circuiti internazionali del traffico marittimo. Con la creazione di valore aggiunto, di PIL addizionale, e di occasioni di lavoro, e con le massicce ricadute sull'economia e le capacità di lavoro del Paese, che questa operazione può portare con sé, per effetto dei meccanismi, delle modalità e dei canali, di cui si è già fatto cenno (nel paragrafo 6 delle note che precedono).

La competizione economica globale portata sui mercati del trasporto marittimo, il forte interesse dei potenti organismi, alleanze, consorzi, fusioni, a scala mondiale, per i terminali marittimi e intermodali italiani, la valorizzazione del Mediterraneo come area di traffico e come localizzazione di investimenti e insediamenti produttivi, la concorrenza fra grandi rotte e fra aree di traffico, configurano, per l'Italia, una occasione storica, ben difficilmente ripetibile, per entrare, o rientrare, nei grandi centri e circuiti in cui si formano le strategie del traffico via mare e intermodale.

In altre parole, può succedere, per l'industria armatoriale, e per le figure operative che intervengono attivamente nel sistema dei traffici marittimi e intermodali, quel che è già avvenuto con la valorizzazione dei porti del Mediterraneo - in particolare dei porti e terminali italiani - in conseguenza dello spostamento degli ultimi decenni, verso l'area del Pacifico dei maggiori epicentri del commercio e trasporto via mare nel mondo.

Perdere l'occasione è facile e possibile. E quanto si è detto finora lo dimostra, indicandone anche la strada. Il registro *bis* può rappresentare lo strumento adatto per sfruttare la *chance* storica che al Paese si presenta per l'industria armatoriale e la marina mercantile. Ma perché lo strumento sia efficace in vista delle finalità da conseguire, è indispensabile che l'"immagine" e la "qualità" delle condizioni offerte dall'Italia con il registro internazionale siano tali da provocare la convergenza dell'attenzione degli ambienti marittimi internazionali, specialmente dei più importanti e influenti a scala mondiale; e non da indurli a considerare la scelta che la riguarda, come "da non prendere in considerazione". E siano altresì tali da mettere l'industria armatoriale del Paese in condizione di trattare con successo alleanze, concentrazioni, combinazioni e collaborazioni con chi, nelle misure più rilevanti, rappresenta tale mondo e tale insieme di ambienti.

MICHELE GRIGOLI

*Prof. ord. di Diritto della navigazione
Università degli Studi di Catania*

ULTERIORI, PROFICUI INTERVENTI DEL LEGISLATORE UNIFORME, COMUNITARIO ED INTERNO IN TEMA DI SICUREZZA NAUTICA

Sommario. 1. Premessa. 2. Analisi dei principi caratterizzanti la più recente adozione di emendamenti alla Convenzione internazionale del 1974 per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS 1974). a) Misure antincendio per le navi passeggeri esistenti e per le navi nuove. 3. Segue. b) Innovazioni concernenti la compartimentazione e stabilità nonché le macchine e gli impianti elettrici e di allarme. 4. Segue. c) Incisivi interventi in tema di sicurezza della navigazione. 5. Segue. d) Regime del trasporto di carichi e di merci pericolose. 6. Significativo contributo del regime comunitario in merito alla costruzione ed all'impiego delle c. d. imbarcazioni da diporto. 7. Sperimentazione del valore precipuo della recente adesione italiana alla Convenzione internazionale di cooperazione per la sicurezza della navigazione aerea (Eurocontrol), firmata a Bruxelles il 13 dicembre 1960, e atti internazionali successivi.

1.- Il panorama normativo di diritto speciale risulta, sempre più di sovente¹ caratterizzato da proficui interventi del legislatore

1. Per una debita ricognizione di recenti, precedenti specifici, cfr. GRIGOLI, *In merito agli emendamenti '91 alla Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS 1974/83)*, in questa rivista, 68/1996, p. 23 ss.; ID., *Recenti emblematici sviluppi della significativa evoluzione del regime uniforme, comunitario ed interno in merito alla sicurezza dell'esercizio nautico*, in *Dir. traspr.*, 1996, p. 45 ss.

re uniforme comunitario e, su sollecitazione di tali fonti esterne², del legislatore interno, in tema di sicurezza nautica; iniziativa che, pur non affrancate dalla contestata³ frammentarietà del modello regolamentare all'uopo ipotizzato, il quale risulta, appunto, circoscritto a tacitare l'istanza contingente, segnano indubbiamente un contributo positivo al superamento delle denunciate inadeguatezze dell'assetto della materia. Connotazioni che appaiono pienamente rispondenti alle soluzioni di norma- zione oggetto di analisi in questa sede e concernenti sia la valu- tazione dei principi caratterizzanti la più recente adozione di emendamenti alla Convenzione internazionale del 1974 per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS 1974), sia il signi- ficativo contributo del regime comunitario in merito alla costru- zione ed all'impiego della c. d. imbarcazione da diporto, nonché, infine, la sperimentazione del valore precipuo della recente ade- sione italiana alla Convenzione internazionale di cooperazione per la sicurezza della navigazione aerea (Eurocontrol), firmata a Bruxelles il 13 dicembre 1960 e atti internazionali successivi. Piat- taforma di indagine che attiene ad un quadro di riferimento, che nella sua variegata valenza normativa, offre un emblematico sup- porto testuale all'acclarata meritoria evoluzione del diritto della navigazione nella sua feconda proiezione germinativa.

2.- Il Comitato per la sicurezza marittima dell'IMO, preoccupato per i recenti gravi infortuni causati da incendi che hanno dato luogo a perdite di vite umane e riconoscendo, pertanto, l'e- sigenza urgente e pressante di migliorare le misure antincendio nelle navi passeggeri esistenti, ha adottato, con risoluzione

2. Cfr., in specie, GRIGOLI, *Introduzione al nuovo volto del diritto della naviga- zione*, Torino, 1995, p. 187 ss.

3. Cfr. GRIGOLI, *op. loc. cit.*

M5C.24 (60) del 10 aprile 1992 i seguenti emendamenti⁴ al capitolo II-2⁵ della SOLAS 1974.

Integrando e modificando il regime in esame, la regolamentazione recepita da tali emendamenti⁶ ha provveduto, innanzitutto, ad inserire un nuovo paragrafo (3.2) nel contesto della regola 1, concernente l'“applicazione” della specifica normativa di sicurezza. In virtù di tale disposizione, “nonostante le norme del paragrafo 3.1, le navi da passeggeri che trasportano più di 36 passeggeri, che subiscano riparazioni, cambiamenti, modifiche e conseguenti variazioni nel loro equipaggiamento devono soddisfare le seguenti norme: 1. tutti i materiali che vengano introdotti a bordo di tali navi devono soddisfare le prescrizioni relative ai materiali applicabili alle navi costruite il 1° ottobre 1994 o dopo tale data; 2. tutte le riparazioni, tutti i cambiamenti, tutte le modifiche e tutte le conseguenti variazioni nei loro equipaggiamenti riguardanti la sostituzione di materiale per 50 tonnellate o più, che non siano quelli prescritti dalla Regola 41-1⁷, devono soddisfare le prescrizioni applicabili alle navi costruite il 1° ottobre 1994 o dopo tale data.

4. Per il testo degli emendamenti in esame (in lingua inglese con traduzione non ufficiale in lingua italiana), cfr. *Suppl. Ord. Gazz. Uff.* 3 febbraio 1996, n. 28.

5. Relativo alla “Costruzione - Protezione antincendio, rivelazione ed estinzione degli incendi”.

6. Entrati in vigore il 1° ottobre 1994.

7. Anche in questa sede (per analoghe valutazioni critiche, cfr. GRIGOLI, *In merito agli emendamenti '91*, cit.) si deve sottolineare l'estrema difficoltà dell'opera ricostruttiva, tenuto conto della estrema frammentarietà dell'intervento specifico che fa gravare sull'interprete il compito estremamente arduo, di procedere ad un debito coordinamento dei numerosi testi normativi che hanno interessato la materia di indagine e di reperire, quindi, anche i necessari indici di riferimento per poter acquisire una congrua chiave di lettura della disposizione analizzata.

E' sufficiente annoverare gli emendamenti che, oltre quelli in esame, hanno interessato il Capitolo II-2 della SOLAS 1974 per una significativa conferma al riguardo. Si devono, appunto, citare gli emendamenti adottati con risoluzione MSC.I (XLV) del 20 novembre 1981 (entrati in vigore il 1° settembre 1984) (cfr.

Dopo l'integrazione della regola 3 relativa alle "Definizioni" della regola 17, riguardante "gli equipaggiamenti da vigile del fuoco", i temi di regolamenti concernenti "il miglioramento" delle specifiche condizioni di sicurezza delle navi da passeggeri che trasportano più di 36 passeggeri costruite prima del 1° ottobre 1994 e le "prescrizioni" relative hanno costituito oggetto, rispettivamente delle regole 41-1- e 41-2.

Ulteriori prescrizioni inerenti alla protezione antincendio delle navi nuove⁸ sono, poi, contenute negli emendamenti adottati con risoluzione MSC.27 (61) dell'11 novembre 1992 ed entrati in vigore il 1° ottobre 1994. E' sufficiente illustrare il variegato spettro prescrizionale della disciplina in questione per rendersi edotti del ruolo rilevante che occorre ascrivere a tale intervento del legislatore uniforme in merito ad uno degli aspetti più delicati del sistema di sicurezza, connesso alla realtà strutturale della nave. Invero, le pompe da incendio (regola 4), gli impianti fissi di estinzione incendi a gas, con specifico riguardo al meccanismo di scarica dell'anidride carbonica ed all'uso di idrocarburi alogenati (regola 5); gli impianti fissi di rivelazione e segnalazione incendi (regola 13); i piani per la difesa contro gli incendi (regola 20); la suddivisione dello scafo, delle sovrastrutture e delle toghe in zone verticali principali (regola 24) e delle relative paratie inter-

Suppl. Ord. Gazz. Uff. n. 260 del 20 settembre 1984); emendamenti che hanno, fra l'altro, contemplato nel nuovo testo dell'art. 41, integrato dalle specifiche disposizioni citate nel testo, le disposizioni speciali applicabili alle navi da passeggeri che trasportano merci pericolose; altresì, gli emendamenti adottati con delibera MSC.(48) del 17 giugno 1983 (entrati in vigore il 1° luglio 1986) (cfr. *Suppl. Ord. Gazz. Uff.* n. 12 del 16 gennaio 1987); nonché quelli adottati con risoluzione MSC.(57) dell'11 aprile 1989 ed entrati in vigore il 1° febbraio 1992 (per il testo, cfr. *Gazz. Uff.*, 18 dicembre 1991, n. 296); infine, gli emendamenti adottati con risoluzione MSC.22 (59) del 23 maggio 1991, entrati in vigore il 1° gennaio 1994 (cfr. *Suppl. Ord. Gazz. Uff.* n. 91 del 20 aprile 1994).

8. Come si evince dalla lettera dalla regola concernente l'"applicazione" della normativa specifica, il legislatore uniforme ha avuto riguardo sia alle navi la cui chiglia venga impostata o che si trovino ad un equivalente stadio di costruzione il 1° luglio 1986 o dopo tale data, che alle navi che si trovino in dette fasi di costruzione il 1° ottobre 1994 o dopo tale data.

ne (regola 25); la resistenza al fuoco delle paratie e dei porti (regola 26); i mezzi di sfuggita (regola 28); la protezione delle scale e degli ascensori nei locali di alloggio e di servizio (regola 29); le aperture nelle divisioni di classe "A" (regola 30); gli impianti di ventilazione (regola 32); la consistenza strutturale delle finestre e dei portellini (regola 33); le limitazioni nell'uso di materiali combustibili (regola 34); gli impianti fissi di rivelazione e segnalazione di incendi e gli impianti automatici di estinzione incendi a "sprinklers" con rivelazione e segnalazione di incendi (regola 36); la protezione dei locali di categoria speciale (regola 37); i servizi di ronda e gli impianti di segnalazione di incendio, di allarme e di altoparlanti (regola 40); infine, l'inertizzazione, la ventilazione e la misurazione della concentrazione dei gas (regola 59) hanno costituito il corposo piano di intervento della normazione cui si ha riguardo.

Occorre, altresì, annoverare un'altra modifica del richiamato capitolo II-2, ad opera degli emendamenti, adottati con la risoluzione MSC.(63) del 23 maggio 1994⁹, i quali si sono, fra l'altro, occupati delle sistemazioni per il combustibile liquido, l'olio lubrificante ed altri oli infiammabili (regola 15).

3.- E' noto che un ruolo precipuo in ordine alla realizzazione di una realtà costruttiva atta a soddisfare i requisiti di sicurezza richiesti dall'impiego specifico è svolto dalla predisposizione di una adeguata compartimentazione dello scafo, da una congrua stabilità dello stesso, dall'impiego di macchine conformi alle prescrizioni vigenti, nonché dalla installazione di impianti elettrici, concepiti, eseguiti e posti in opera a regola d'arte.

Si giustifica, pertanto, l'impegno del legislatore uniforme nel continuo aggiornamento della materia per ovviare, di volta in volta, alle necessità poste dal dato effettuale.

9. I quali sono entrati in vigore per quanto riguarda la specifica disciplina illustrata nel testo il 1° gennaio 1998.

Una ulteriore conferma in tal senso si ricava dalla disciplina recepita dagli emendamenti in esame. Ed, invero, se gli emendamenti adottati con la risoluzione MSC.26 (60) del 10 aprile 1992¹⁰ si sono occupati del problema specifico della stabilità delle navi da passeggeri con locali da carico RO/RO o locali di categoria speciale come definiti alla Regola II-2/3¹¹ (regola 8), gli emendamenti adottati con risoluzione MSC.27 (61) dell'11 dicembre 1992, hanno provveduto a regolare l'accesso agli spazi nella zona del carico di navi petroliere (regola 12-2), le comunicazioni fra la plancia e i locali macchine (regola 37), la fonte di emergenza di energia elettrica nelle navi da passeggeri (regola 42) e nelle navi da carico (regola 43), i mezzi di avviamento per i gruppi elettrogeneratori di emergenza (regola 44) nonché, infine, le precauzioni contro la folgorazione, l'incendio e altri pericoli di natura elettrica (regola 45). La disciplina dell'impianto di allarme generale di emergenza (regola 50 del capitolo III relativo ai mezzi e sistemazione di salvataggio) e delle fonti di energia elettrica (regola 13 del capitolo IV, concernente le radiocomunicazioni) ha congruamente integrato l'apporto normativo dei predetti emendamenti.

4.- Un altro meritorio profilo della disciplina in esame scaturisce dalla incisività delle iniziative in merito alla sicurezza della realtà dinamica inerente alla utilizzazione del bene. Anche in

10. Entrati in vigore il 1° ottobre 1994.

11. In ragione della soluzione prescelta in merito alla paraffatura di riferimento (cfr., in merito, GRIGOLI, *In merito agli adempimenti*, cit., nota 8) la indicazione di cui nel testo significa regola 3 del capitolo II-2. Secondo la specifica definizione (par. 18) del testo aggiornato, ai sensi degli emendamenti adottati con risoluzione MSC.1 (XLV) del 20 novembre 1981, "*les locaux de catégorie spéciale*" sont les locaux fermés situés au-dessus ou au-dessous du pont de choïssissement, qui ont été conçus pour le transport des véhicules automobiles ayant dans leur réservoir le carburant nécessaire à leur propre propulsion, auxquels les véhicules ont accès et d'où ils peuvent sortir avec conducteurs et auxquels les passagers ont également accès".

questa circostanza si deve, invero, rilevare una ampiezza di misure, mirate ad appagare le istanze maturate dalla mutata realtà effettuale in ragione, fra l'altro, sia della necessità di ovviare ai pericoli insiti nella crescente diffusione dell'impiego di navi c. d. cisterna, di navi aventi lunghezza¹² uguale o superiore a 45 metri, nonché delle unità c. d. veloci¹³.

Un primo significativo apporto all'assetto della materia è costituito dalla innovazione segnata dalla regola 8-1 del capitolo V sulla sicurezza della navigazione in virtù degli emendamenti adottati con la risoluzione MSC.(63) del 23 maggio 1994¹⁴.

In virtù di tale disposizione¹⁵ è stato debitamente puntualizzato che i sistemi di reportazione navale contribuiscono alla salvaguardia della vita umana in mare, alla sicurezza ed efficienza della navigazione ed alla protezione dell'ambiente marino. Un sistema di reportazione navale quando adottato ed attuato in

12. Come definita alla regola III.3.10, ossia al paragrafo 10 della Regola 3 del capitolo III secondo la stesura aggiornata degli emendamenti adottati il 17 giugno 1983. Ivi è stata, appunto, recepita la definizione in questione nel senso del 96% della lunghezza totale misurata su una linea di galleggiamento situata all'85% dell'altezza di costruzione minima calcolata dalla faccia superiore della chiglia, oppure della lunghezza della faccia prodiera del dritto di prora fino all'asse di rotazione del timone su quella linea di galleggiamento, se quest'ultima lunghezza risulta maggiore. Per le navi progettate con una inclinazione della chiglia, la linea di galleggiamento su cui tale lunghezza è calcolata deve essere parallela alla linea di galleggiamento di progetto.

13. L'"unità veloce" è un'unità in grado di sviluppare una velocità massima, in m/s uguale o superiore a: $3,7 \sqrt{V}$, 1667 in cui V = volume di carena corrispondente al galleggiamento di progetto (m^3). Cfr., in merito, GRIGOLI, *Osservazioni in merito al "Codice internazionale di sicurezza per le unità veloci"*, in *Dir. mar.*, 1997, p. 28 ss.

14. Entrati in vigore il 1° gennaio 1996.

15. Secondo i principi, la presente regola e la guida e i criteri relativi non si applicano alle navi da guerra, alle navi militari ausiliarie o a qualsiasi altra unità posseduta o esercitata da un Governo contraente e impiegata, momentaneamente, solo per servizi governativi non commerciali. Nel contesto della disposizione in esame (art. cit., lett. c) è stata, tuttavia, auspicata la partecipazione di tali navi ai sistemi di reportazione navale che siano stati adottati in accordo con la presente Regola.

accordo con la guida ed i criteri emanati dall'IMO¹⁶ in esecuzione della presente Regola, deve essere usato da tutte le navi e da certe categorie di navi che trasportano determinati carichi in accordo con le disposizioni di ciascun sistema così adottato (lett. a).

L'inizio dell'*iter* istitutivo di un sistema di rapportazione navale ricade sotto la responsabilità del Governo o dei Governi in questione. Nello sviluppo di tali sistemi deve essere tenuto conto delle disposizioni della guida e dei criteri emanati dall'IMO¹⁷ (lett. d).

Non è richiesto che i sistemi di rapportazione navale presentati all'IMO per l'adozione debbano necessariamente soddisfare la presente Regola. Tuttavia è auspicabile che i Governi che attuano tali sistemi seguano, per quanto possibile, la citata guida e i criteri emanati dall'IMO. I Governi possono presentare tali sistemi all'IMO ai fini del loro riconoscimento (lett. e). Dopo l'adozione di un sistema di rapportazione navale in accordo con la presente Regola, il Governo o i Governi interessati devono prendere tutte le misure necessarie per la diffusione di qualsiasi informazione necessaria per un efficace ed efficiente impiego del sistema, il quale, del resto, deve essere capace di interazione ed in grado di assistere le navi con informazioni quando necessario. Tali sistemi devono essere eserciti in accordo con la predetta guida ed

16. Ai sensi della lett. b) della norma in esame, l'IMO è riconosciuta come il solo organismo internazionale per lo sviluppo di guide, criteri e regolamenti a livello internazionale per i sistemi di rapportazione navale. I Governi contraenti devono riferire all'IMO le proposte di adozione di sistemi di rapportazione navale. L'IMO raccoglierà e farà circolare fra i Governi contraenti tutte le relative informazioni riguardanti qualsiasi sistema di rapportazione navale adottato.

17. Alla nota 1 della regola in esame, si è fatto riferimento alle "*Guidelines and criteria*", da adottare da parte del "*Maritime Safety Committee*" con Risoluzione MSC.(43) (64), nonché ai "*General principles for ship reporting systems and ship reporting requirements, including guidelines for reporting incidents involving dangerous goods, harmful substances and/or marine pollutants*", adottati dall'IMO con risoluzione A.648(16).

i criteri emanati dall'IMO in esecuzione della presente Regola (lett. g). Tutti i sistemi di rapportazione navale adottati e le azioni intraprese per imporre la conformità con tali sistemi devono essere in armonia con la legge internazionale comprese le relative disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sulla legge del mare¹⁸ (lett. i). Quale logico corollario, è stato, pertanto, disposto che nessuna parte della presente Regola o della guida e criteri relativi deve pregiudicare i diritti e i doveri dei Governi a norma della legge internazionale o del regime legale degli stretti internazionali (lett. j). Tenuto, poi, conto del pregnante rilievo pubblicistico della materia è stato, poi, stabilito (lett. k) che la partecipazione delle navi in accordo con le disposizioni dei sistemi di rapportazione navale adottati deve essere esente da spese per le navi interessate.

Se rientra nella logica delle finalità garantiste della norma l'ulteriore previsione (lett. l) che l'IMO deve assicurarsi che i sistemi di rapportazione navale adottati vengano rivisti sulla base della nota guida e dei criteri emanati dall'IMO, assume, invece, un precipuo valore sistematico la disposizione (lett. h) secondo cui il comandante di una nave deve ottemperare alle prescrizioni dei sistemi di rapportazione navale adottati e riferire all'Autorità competente tutte le informazioni richieste in accordo con le disposizioni di ciascuno di ulteriore proiezione normativa tali sistemi. Norma che integra una ulteriore proiezione normativa¹⁹ della preminenza del ruolo svolto dal comandante della

18. La convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982 è stata, com'è noto, ratificata dall'Italia con l. 2 dicembre 1994, n. 689. In data 13 gennaio 1995 si è provveduto a depositare lo strumento di ratifica per cui, ai sensi dell'art. 308, par. 2, la Convenzione è entrata in vigore per l'Italia il 12 febbraio 1995.

19. Per una emblematica conferma nel contesto del regime comunitario, si pone la previsione della direttiva 93/75 CE del Consiglio del 13 settembre 1993 relativa alle condizioni minime necessarie per le navi dirette a porti marittimi della Comunità europea o che ne escono e che trasportano merci pericolose o inquinanti; direttiva di cui era prevista l'attuazione ai sensi dell'art. 39 l. 6 feb-

nave in ordine alla sicurezza della spedizione nautica, quale debito corollario dalla peculiare rilevanza delle funzioni tuttora svolte dallo stesso in una realtà effettuale ben diversa da quella tipica da cui è stata enucleata la composita sfera di attribuzioni che ne aveva contrassegnata la tradizionale configurazione sistematica²⁰.

Diretta, invece, a fronteggiare una peculiare situazione di emergenza è la normativa di cui alla regola 15-1, vertente, appunto, sulle sistemazioni di rimorchio di emergenza sulle navi petroliere, chimichiere e gasiere²¹ aventi portata lorda uguale o superiore a 20.000 tonnellate costruite il 1° gennaio 1996 o dopo tale data. Per le navi suddette costruite prima di tale data, tali sistemazioni²² devono essere installate in occasione della prima immissione in bacino programmata dopo il 1° gennaio 1996, ma non oltre il 1° gennaio 1999.

braio 1996, n. 52, (relativa alle disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1994), secondo cui il comandante della nave che trasporta merci pericolose o inquinanti, alla rinfusa o in colli, deve completare, in modo veritiero ed accurato, l'elenco di controllo di cui all'allegato II della direttiva stessa, concernente i dati di identificazione della nave, le installazioni di sicurezza, relative alla costruzione e attrezzatura tecnica, attrezzatura di navigazione ed apparati radio, nonché, infine, i documenti, il comandante e l'equipaggio a bordo; elenco che deve essere messo a disposizione del pilota preso a bordo della nave perché ne sia informato, nonché dell'autorità competente, se richiesto. Il comandante della nave interessata è tenuto, d'altra parte, a fornire ogni altra informazione all'autorità competente dello Stato membro interessato in caso di incidente o di situazioni in mare che costituiscano una minaccia per la fascia costiera o per interessi connessi di detto Stato (cfr. art. 6, comma 1°; 8, comma 1°). Cfr., in merito, D.P.R. 19 maggio 1997, n. 268 concernente il regolamento di attuazione della Direttiva 93/75 CE, come modificata dalla Direttiva 96/39/CE della Commissione del 19 maggio 1996.

20. Cfr., in specie, GRIGOLI, *Introduzione*, cit., p. 14 ss.

21. Come definite, rispettivamente, alle Regole II-1/2.12, VII/8.2 e VII/ 11.2.

22. Il progetto e la costruzione della sistemazione di rimorchio deve essere approvata dall'Amministrazione sulla base di una guida emanata dall'IMO (si fa riferimento alle "Guidelines on Emergency Towing Arrangements for Tankers", adottate dal *Maritime Safety Committee* con Risoluzione MSC. 35 (63).

Un ulteriore intervento in tema di sicurezza della navigazione è quello integrato dai citati emendamenti del 23 maggio 1994²³ i quali hanno provveduto a modificare le regole 3 e 4 del richiamato capitolo V concernente, rispettivamente, le informazioni prescritte per gli avvisi di pericolo ed i servizi meteorologici²⁴ e ad aggiungere la nuova regola 22 in merito alla visibilità dalla plancia delle navi aventi lunghezza uguale o superiore a 45 metri, costruite il 1° luglio 1988 o dopo tale data.

Estrema rilevanza deve essere, poi, riconosciuta al progetto normativo contemplato dai nuovi capitoli IX, X e XI, adottati in virtù della risoluzione I del 24 maggio 1994 della Conferenza dei Governi Contraenti la SOLAS. Il capitolo IX²⁵ ha provveduto ad integrare il "Codice internazionale di gestione della sicurezza delle navi (ISM Code)"²⁶, articolando l'applicazione della disciplina nel modo seguente. E' stato, pertanto, disposto (regola 2) che, indipendentemente dalla data di costruzione il capitolo si applica²⁷: 1. alle navi da passeggeri, comprese le unità veloci da passeggeri, non oltre il 1° luglio 1998; 2. alle navi petroliere, navi

23. Entrati in vigore il 1° gennaio 1996.

24. Richiedendo la specifica comunicazione, per radio, due volte al giorno, in riferimento alle Regole IV/7.1.4 e IV/7.1.5 degli emendamenti 1988 alla SOLAS 1974, relativi alle radiocomunicazioni per il sistema globale di sicurezza e soccorso in mare (GMDSS) concernenti, rispettivamente, un ricevitore che consenta di ricevere i messaggi diffusi nell'ambito del servizio NAVTEX internazionale, se la nave effettua viaggi in una zona in cui è previsto un servizio NAVTEX internazionale, oppure un dispositivo radioelettrico che consenta di ricevere le informazioni sulla sicurezza marittima diffuse nell'ambito del sistema di chiamata di gruppo potenziata di INMARSAT, ma dove non è previsto un servizio NAVTEX internazionale.

25. Il quale è entrato in vigore il 1° gennaio 1998.

26. Ossia l'"*International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention*", adottato dall'IMO con Risoluzione A.741 (18). Per una valutazione organica, cfr. GRIGOLI, *Recenti emblematici sviluppi*, cit.; ID., *Osservazioni*, cit.

27. Secondo i richiamati principi, il presente capitolo non si applica a navi esercite dal Governo e impiegate per scopi non commerciali (regola 2, par. 2).

chimichiere, navi gasiere, navi portarinfusa²⁸ e unità veloci da carico di stazza lorda uguale o superiore a 500 ton., non oltre il 1° luglio 1998; 3. alle altre navi da carico e alle piattaforme mobili di perforazione²⁹ aventi stazza lorda uguale o superiore a 500 ton., non oltre il 1° luglio 2002.

Le prescrizioni relative al Sistema di gestione per la sicurezza sono state disciplinate dalla regola 3 nel senso che la Società³⁰ e la nave devono soddisfare alle norme dell'ISM Code (1.). La nave deve essere gestita da una Società che sia in possesso di un "Documento di conformità" come specificato alla seguente Regola 4 (2.). Ivi è stato disposto che ad ogni Società che soddisfi le norme dell'ISM Code deve essere rilasciato un "Documento di conformità". Tale documento deve essere rilasciato dall'Amministrazione, da un ente da essa riconosciuto o, su richiesta dell'Amministrazione stessa, da un altro Governo Contraente (1.). Una copia di tale documento deve essere tenuta a bordo affinché il comandante possa esibirlo, su richiesta, per la verifica (2.). Ad ogni nave deve, altresì, essere rilasciato, dall'Amministrazione o da un ente da essa riconosciuto un certificato denominato Certificato di sicurezza dello "Ship Management System". L'Ammini-

28. Ossia una nave costruita, in generale, ad un ponte, con scivoli alti e bassi negli spazi destinati al carico, e adibita prevalentemente al trasporto alla rinfusa di carichi solidi, e comprende tipi di navi quali le navi per il trasporto di minerali e le navi miste per il trasporto di minerali e prodotti petroliferi (regola 1, par. 5).

29. Ossia un'unità in grado di essere adibita ad operazioni di perforazione ai fini dell'esplorazione o dello sfruttamento di risorse che si trovino al di sotto del fondo marino, come idrocarburi liquidi o gassosi, zolfo o sale (regola 1, par. 7).

30. "Società" significa l'armatore della nave o qualsiasi altro ente o persona, quali il gestore o il noleggiatore a scafo nudo, che abbiamo assunto dall'armatore la responsabilità dell'esercizio della nave e che nell'assumere tale responsabilità, si siano dichiarati d'accordo per rilevare tutte le obbligazioni e responsabilità imposte dall'ISM Code (regola 1, par. 2). Per una valutazione critica di tale definizione, permeata dal consueto empirismo della fonte di diritto uniforme, cfr. GRIGOLI, *Recenti sviluppi*, cit.

strazione, o l'ente da essa riconosciuto, deve, prima del rilascio di detto certificato, verificare che la Società e la gestione di bordo operino in accordo con lo "*Ship Management System*" di sicurezza approvato (regola 3), il quale deve essere mantenuto secondo le disposizioni dell'ISM Code (regola 5). L'Amministrazione, un altro Governo Contraente su richiesta dell'Amministrazione, oppure un ente riconosciuto da detta Amministrazione deve verificare, periodicamente, il corretto funzionamento dello "*Ship Management System*" di sicurezza della nave (regola 6, par. 1). Nel caso di cambio di Bandiera o di Società³¹, devono essere prese misure transitorie speciali in accordo con la guida emanata dall'IMO³².

Il cennato problema della sicurezza dell'impiego delle unità veloci ha costituito oggetto del nuovo capitolo X³³, il quale si è, appunto, occupato delle relative misure di sicurezza. Premesso che in virtù della regola 1, par. 1, si deve intendere per "Codice per le unità veloci" (HSC Code) il Codice internazionale di sicurezza per le unità veloci ("*International Code of Safety for High Speed Craft*"), adottato dal *Maritime Safety Committee* dell'IMO, con risoluzione MSC.36 (63) e che in ragione del par. 2 è stata recepita la richiamata, specifica definizione di unità veloce, è stato disposto (regola 2) che il presente Capitolo si applica alle

31. Ferme restando le disposizioni del par. 3 della presente Regola (6, v. sopra nel testo), le navi per le quali è richiesto che siano in possesso di un certificato rilasciato ai sensi delle disposizioni della precitata Regola 4.3 sono soggette al controllo in accordo con le disposizioni specificate nella regola 4 del capitolo XI (di cui ci occuperemo fra breve nel testo). A tal fine detto certificato deve essere considerato come un certificato rilasciato a norma della Regola 1/12 e 13 (ossia, secondo la citata singolare parafrasi di riferimento le regole 12 e 13 del capitolo I, relative al rilascio dei certificati da parte del Governo dello Stato di cui la nave è o sarà autorizzata a battere la bandiera o da parte di un altro Governo (regola 6, par. 2).

32. Nella specifica nota 1, si fa riferimento alle "*Guidelines on the Implementation of the ISM Code by Administrations*" da adottare da parte dell'IMO.

33. Il quale è entrato in vigore il 1° gennaio 1996.

unità veloci costruite il 1° gennaio 1996 o dopo tale data come segue: 1. alle unità veloci da passeggeri che non si allontanino durante il viaggio oltre una distanza da un posto di rifugio corrispondente a 4 ore di navigazione, alla velocità di esercizio e nelle condizioni di pieno carico; 2. alle unità veloci da carico di stazza lorda uguale o superiore a 500 ton. che non si allontanino durante il viaggio oltre una distanza da un posto di rifugio corrispondente a 8 ore di navigazione, alla velocità di esercizio e nelle condizioni di pieno carico (par. 1). Tutte le unità veloci, indipendentemente dalla data di costruzione, che siano sottoposte a riparazioni, cambiamenti, modifiche e conseguenti variazioni nel loro equipaggiamento, devono continuare a soddisfare almeno alle disposizioni che erano ad esse applicabili prima³⁴. Tali unità, se costruite prima del 1° gennaio 1996, devono, di regola, soddisfare alle disposizioni per le unità veloci costruite il 1° gennaio 1996 o dopo tale data, almeno per una estensione non inferiore a quella cui le unità erano tenute prima di subire tali riparazioni, cambiamenti, modifiche o variazioni nel loro equipaggiamento. Riparazioni, cambiamenti e modifiche di grande importanza e conseguenti variazioni nel loro equipaggiamento devono soddisfare alle disposizioni per le unità veloci costruite il 1° gennaio 1996 o dopo tale data, per quanto l'Amministrazione giudichi ragionevole o praticamente attuabile (par. 2).

I certificati e i permessi rilasciati a norma del Codice per le unità veloci devono avere la stessa efficacia e ricevere lo stesso riconoscimento come i certificati rilasciati a norma del Capitolo I (regola 3.2).

34. Ai sensi della regola 3, par. 1, nonostante quanto disposto nei capitoli dal I al IV e nella regola V/12 (relativa alle apparecchiature di navigazione), un'unità veloce la quale soddisfi completamente alle prescrizioni del Codice per le unità veloci, che sia stata visitata e certificata come previsto da tale Codice deve essere considerata come soddisfacente alle prescrizioni dei Capitoli da I al IV e della Regola V/12. Agli effetti della presente Regola, le prescrizioni del Codice devono essere considerate come obbligatorie.

Altro modello veramente incisivo ai fini di una effettiva salvaguardia della sicurezza in mare viene proposto dalla disciplina del menzionato nuovo capitolo XI³⁵, concernente, appunto, misure speciali per migliorare la sicurezza marittima. In virtù della regola 1 relativa alla "autorizzazione di enti riconosciuti", gli enti citati nella regola I/6³⁶ devono soddisfare alle prescrizioni della Guida emanata dall'IMO³⁷. Circa, poi, il miglioramento della qualità delle visite, che integra una provvida misura per garantire un livello adeguato di efficienza del bene impiegato, la regola 2 ha stabilito che le navi portarinfusa, come definite alla citata Regola IX/ 1.6 e le navi petroliere come definite alla Regola II-1/2.12 devono essere sottoposte ad un programma migliorativo di ispezioni in accordo con la Guida adottata dall'Assemblea dell'IMO con risoluzione A.744 (18), come può essere emendata dall'IMO stessa.

Si prospetta come una ulteriore misura incisiva ai fini in esame la previsione di un numero di indicazione della nave ai sensi della regola 3. Regola che si applica a tutte le navi da passeggeri aventi stazza lorda uguale o superiore a 100 ton. e a tutte le navi da carico di stazza lorda uguale o superiore a 300 ton. (1.). Tali navi devono essere provviste di un numero di identificazione delle navi adottato dall'IMO stessa³⁸ (2.). Il numero di identificazione della nave deve essere riportato sui certificati³⁹ e sulle relative copie autenticate rilasciate a norma della Regola 1/12 o della Regola 1/13.

35. Il quale è entrato in vigore il 1° gennaio 1998.

36. Relativa alle "ispezioni e visite".

37. Nella relativa nota I, si fa riferimento alle "Guidelines for the Authorization of Organizations Acting on Behalf of the Administrations", adottate dall'IMO con risoluzione A.739(18).

38. Nella nota 2, si fa riferimento all'"IMO Ship Identification Number Scheme", adottato dall'IMO con risoluzione A.600 (15).

39. Per le navi costruite prima del 1° gennaio 1996, la presente Regola dovrà avere effetto quando un certificato verrà rinnovato il 1° gennaio 1996 o dopo tale data.

Nel quadro, poi, di un debito potenziamento dei poteri di controllo dello "Stato del Porto"⁴⁰, che integra una congrua applicazione del principio del livello appropriato di intervento, cui si ispira, fra l'altro, anche la politica comunitaria per l'ambiente⁴¹, la regola 4 ha provveduto a specificare le modalità di siffatto controllo per quanto concerne le prescrizioni operative⁴².

E stato, pertanto, disposto che una nave che si trovi in un porto di un altro Governo contraente è soggetta al controllo, da parte dei funzionari debitamente autorizzati da tale Governo, concernente le prescrizioni operative nei riguardi della sicurezza delle navi, nei casi in cui vi siano fondati motivi per ritenere che il comandante o l'equipaggio non siano "familiari" con le procedure essenziali di bordo relative alla sicurezza delle navi (1.). Il Governo contraente, che esegue il controllo, deve prendere misure atte ad assicurare che la nave non parta finché la situazione non sia stata ristabilita in accordo con le disposizioni della presente Convenzione⁴³ (2.). Nessuna disposizione della presente Regola deve essere interpretata nel senso di limitare i diritti o gli obblighi di un Governo contraente che esegua il controllo contemplato dalla regola in esame (3.).

Merita, altresì, pieno apprezzamento la sostituzione del testo della regola 8 del capitolo V in virtù degli emendamenti adottati

40. Per una significativa, conforme, iniziativa del legislatore comunitario, cfr. Direttiva 95/21 CE del Consiglio del 19 giugno 1995, relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo). Per un compiuto esame, cfr. GRIGOLI, *Recenti emblematici sviluppi*, cit.; ID., *Profili attuativi della politica di sicurezza marittima della Comunità Europea*, in *Dir. mar.*, 1997, p. 717 ss.

41. Cfr. GRIGOLI, *op. loc. cit.*

42. Si fa riferimento alle "Procedures for the Control of Operational Requirements Related to the Safety of Ships and Pollution Prevention" adottate dall'IMO con risoluzione A.742 (18).

43. Si applicano alla presente Regola le procedure relative al controllo dello Stato del porto prescritte alla Regola 1/19.

con risoluzione MSC.46 (65) del 16 maggio 1995⁴⁴. In ragione di tale disposizione⁴⁵, la cui nuova intestazione è stata formulata "Determinazione della rotta della nave", è stato opportunamente sottolineato che i piani di rotta per le navi possono contribuire notevolmente alla sicurezza della vita umana in mare, alla sicurezza e all'efficienza della navigazione e/o alla protezione dell'ambiente marino. Valutazione che rispecchia la evoluzione ultima della disciplina specifica che, quale proiezione debita nella sfera marittima di un consolidato principio operativo della navigazione aerea⁴⁶, appare sempre più caratterizzata da interventi⁴⁷ mirati a trasporre il sistema di controllo, ampiamente collaudato nella sfera aerea, nell'ambito della navigazione per acqua. Appare, pertanto, coerente con tale assetto della materia la raccomandazione, nella regola in esame, circa l'uso dei piani di rotta che possono essere resi obbligatori, per tutte le navi, per alcune categorie di navi o per le navi che trasportano determinati carichi, quando siano adottati e attuati in conformità con le direttive ed i criteri elaborati dall'Organizzazione⁴⁸ che è l'unico organismo internazionale abilitato ad elaborare linee direttive, criteri e regole a livello internazionale per i piani di rotta per le navi (a) e (b). Rinviano, per l'ulteriore assetto della materia, ai principi richiamati in sede di analisi della specifica disciplina relativa ai sistemi

44. I quali sono entrati il 1° gennaio 1997.

45. La presente Regola, nonché le direttive e i criteri connessi, non si applica alle navi da guerra, ai mezzi navali ausiliari o ad altri battelli di proprietà o gestiti da un Governo Contraente e attualmente utilizzati solo per servizi governativi non commerciali; tuttavia, queste navi sono incoraggiate a partecipare ai piani di rotta per le navi, approvati in conformità della presente Regola.

46. Nel segno di una sperimentata vocazione unitaria della disciplina speciale: cfr., in specie, GRIGOLI, *Introduzione*, cit., p. 156.

47. Cfr., ad es., art. 2 della legge sugli interventi urgenti per la difesa del mare del 28 febbraio 1992, n. 210: cfr. GRIGOLI, op. loc. cit.

48. Nella nota 1 si fa riferimento alle Norme generali sulla Determinazione di Rotta delle Navi, adottate dall'Organizzazione con Risoluzione A.572 (14) già emendata.

di rapportazione, ci limitiamo a segnalare il dettato della lett. h) secondo cui una nave utilizzerà un piano di rotta obbligatorio, approvato dall'Organizzazione, nella misura prevista per la sua categoria o per il suo carico ed in conformità con le disposizioni pertinenti in vigore, a meno che non vi siano motivi imprescindibili per non usare un particolare piano di rotta. Tali motivi dovranno essere registrati nel giornale di bordo della nave.

5.- Un ultimo profilo disciplinato dagli emendamenti in esame concerne l'integrazione del capitolo VI relativo al trasporto di carichi e del capitolo VII inerente al trasporto di merci pericolose. In virtù degli emendamenti adottati con risoluzione MSC.42 (64) del 9 dicembre 1994⁴⁹, la regola 2.1 del capitolo VI, concernente le "informazioni sul carico" è stata modificata con l'aggiunta del seguente periodo: "Agli effetti della presente Regola, devono essere fornite le informazioni sul carico richieste all'art. 1.9 del *"Code of Safe Practice for Cargo Stowage and Securing"*, adottato dall'IMO con risoluzione A.714 (17), come può essere emendato. Ai sensi della regola 5 vertente sullo "stivaggio e fissaggio" è stato aggiunto il seguente nuovo paragrafo 6: "Le unità da carico, compresi i contenitori, devono essere caricate, stivate e fissate per tutto il viaggio in accordo con il Manuale di stivaggio del carico approvato dall'Amministrazione. Il Manuale di stivaggio del carico deve essere redatto secondo un modello almeno equivalente a quello della Guida emanata dall'IMO".

Il capitolo VII è stato modificato in virtù del nuovo paragrafo 6 della regola 5 relativa ai "documenti" nel senso che "Le unità per il trasporto del carico, compresi i contenitori per uso generale, devono essere caricate, stivate e fissate per tutto il viaggio in accordo con il precitato Manuale di stivaggio del carico. Ai sensi, infine, delle modifiche operate dalla Regola 6, concernente

49. I quali sono entrati in vigore il 1° luglio 1996.

“norme di stivaggio”, la nuova stesura della regola 6.1 risulta così redatta: “Le merci pericolose devono essere caricate, stivate e fissate in modo sicuro ed appropriato tenendo conto della loro natura. Le merci incompatibili fra loro devono essere separate le une dalle altre. Disposizione che conferma una tecnica, ormai consolidata di stivaggio delle merci in questione⁵⁰”.

6.- Una provvida iniziativa del legislatore comunitario⁵¹ concerne la previsione di un sistema normativo mirato a garantire i requisiti essenziali i quali devono costituire i criteri cui devono conformarsi sia le imbarcazioni da diporto⁵², sia le imbarcazioni parzialmente completate che i componenti, sia separati che installati.

Si ha specifico riguardo alla Direttiva 94/25 CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 giugno 1994 che nel contesto del ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri riguardanti le imbarcazioni da diporto, ha provveduto ad instaurare procedure di valutazione della conformità ai requisiti essenziali della direttiva, procedure stabilite in funzione del grado di pericolosità che possono presentare le imbarcazioni da diporto anche sotto il profilo dell’impianto diretto sull’ambiente⁵³. Procedendo alla verifica del quadro effettuale inerente a tale disegno normativo, in virtù dell’art. 1 la presente direttiva si applica, come cennavo, alle imbar-

50. Cfr., in specie, GRIGOLI, *Il problema della sicurezza nella sfera nautica*, II, Milano, 1990, p. 418 ss.; ID., *In merito agli emendamenti '91*, cit..

51. Alla cui attuazione è finalizzato il progetto normativo di cui all’art. 49, l. n. 52/96. Cfr., in specie, GRIGOLI, *L’attuazione della direttiva 94/25 CE apporta un significativo contributo alla sicurezza della navigazione da diporto*, in questa Rivista, 71/97, p. 55 ss.

52. La direttiva in esame si applica unicamente alle imbarcazioni da diporto aventi una lunghezza minima di 2,5 metri ed una lunghezza massima derivante dagli standard ISO, di 24 metri. Sul punto, v. *amplius* nel testo.

53. Cfr. *Preambolo*, alla Direttiva in esame. Cfr., in merito, GRIGOLI, *La nautica da diporto, Analisi e risposte normative*, Bologna, 1997, p. 25 ss.

cazioni da diporto, alle imbarcazioni da diporto parzialmente completate e ai componenti di cui all'allegato II, sia separati che installati⁵⁴ (1). Ai sensi della direttiva stessa, per imbarcazioni da diporto si intende qualsiasi imbarcazione di qualsiasi tipo, a prescindere dai suoi mezzi di propulsione, avente uno scafo di lunghezza compresa fra 2,5 e 24 m., misurata secondo gli opportuni *standard* armonizzati e che viene usata con finalità sportive e ricreative⁵⁵. Il fatto che la stessa imbarcazione possa essere utilizzata per il noleggio oppure per l'insegnamento della navigazione da diporto non osta alla sua inclusione nel campo di applicazione della presente direttiva se viene immessa in commercio per finalità ricreative. Puntualizzazione che palesa i noti limiti sistematici del legislatore comunitario, essendo palese il diverso raggio di incidenza del momento speculativo inerente le specifiche forme di utilizzazione del bene ed il momento prettamente tecni-

54. Ossia: 1. Protezione antincendio per motore entro-bordo con comando fuoribordo ("sterndrive"). 2. Dispositivo che impedisce l'avviamento dei motori fuoribordo con marcia innestata. 3. Timone a ruota, meccanismo e cavi di comando. 4. Serbatoi e tubazioni del carburante. 5. Boccaporti e oblò prefabbricati.

55. Definizione che palesa, ancora una volta, il contestato empirismo della fonte esterna al nostro sistema di fonti.

56. La presente direttiva non si applica a: a) imbarcazioni destinate unicamente alla regata, comprese le imbarcazioni a remi e le imbarcazioni per l'addestramento al canottaggio e qualificate in tal senso dal fabbricante; b) canoe e Kayak, gondole e pedalò; c) tavole a vela; d) tavole a motore, imbarcazioni individuali ed altre imbarcazioni analoghe a motore; e) originali e singole riproduzioni di imbarcazioni storiche, progettate prima del 1950, ricostruite principalmente con i materiali originali e qualificate in tal senso dal fabbricante; f) imbarcazioni sperimentali sempreché non vi sia una successiva immissione sul mercato comunitario; g) imbarcazioni realizzate per uso personale sempreché non vi sia una successiva immissione sul mercato comunitario durante un periodo di cinque anni; h) imbarcazioni specificatamente destinate ad essere dotate di equipaggio e a trasportare passeggeri a fini commerciali, fatto salvo il paragrafo 2 (v. sopra nel testo), in particolare quelle definite nella direttiva 82/714 CEE del Consiglio, del 4 ottobre 1982, che fissa i requisiti tecnici per le navi della navigazione interna; i) sommergibili; j) veicoli a cuscino d'aria; k) aliscafi.

co della realtà operativa del bene stesso⁵⁶.

Circa l'immissione in commercio e messa in servizio, l'art. 2 ha disposto che gli Stati membri adottano tutte le disposizioni necessarie a garantire che i menzionati prodotti di cui all'art. 1, par. 1 possano venire immessi in commercio o messi in servizio per un uso conforme alla loro destinazione solo se essi non pongono in pericolo la sicurezza e la salute delle persone, le cose o l'ambiente quando siano costruiti e sottoposti a manutenzione in modo corretto (1). Le disposizioni della presente direttiva non impediscono, tuttavia, agli Stati membri di adottare, nel pieno rispetto del trattato, le disposizioni sulla navigazione in determinate acque per proteggere l'ambiente e la configurazione delle vie navigabili, e per garantire la sicurezza sulle vie navigabili purché ciò non comporti l'obbligo di modificare le imbarcazioni che sono conformi alla presente direttiva. Particolare rilievo, ai fini in esame, assume, poi, il dettato dell'art. 3 circa i "requisiti essenziali" dei menzionati prodotti, i quali devono, appunto, soddisfare detti requisiti in materia di sicurezza, salute, protezione dell'ambiente e dei consumatori di cui all'allegato I. In tale sede sono stati, appunto, determinati i requisiti essenziali di sicurezza per la progettazione e la costruzione di imbarcazioni da diporto. Sono state, pertanto, distinte quattro categorie di progettazione delle imbarcazioni (1) in relazione alla navigazione: A. "IN ALTO MARE"⁵⁷; B. "AL LARGO"⁵⁸; C. "IN PROSSIMITÀ'

57. Imbarcazioni progettate per viaggi di lungo corso, in cui la forza del vento può essere superiore ad 8 (Scala Beaufort) e l'altezza significativa delle onde è superiore a 4 m.; imbarcazioni ampiamente autosufficienti.

58. Imbarcazioni progettate per crociere d'altura, in cui la forza del vento può essere pari ad 8 e l'altezza significativa delle onde può raggiungere 4 m.

59. Imbarcazioni progettate per crociere in acque costiere, grandi baie, estuari, fiumi e laghi, in cui la forza del vento può essere pari a 6 e l'altezza significativa delle onde può raggiungere 2 m..

60. Imbarcazioni progettate per crociere su piccoli laghi, fiumi e canali, in cui la forza del vento può essere pari a 4 e l'altezza significativa delle onde può raggiungere 0,5 m..

DELLA COSTA"⁵⁹; D. "IN ACQUE PROTETTE"⁶⁰ ed è stato specificato che le imbarcazioni di ciascuna categoria devono essere progettate e costruite conformemente ai relativi parametri per quanto riguarda stabilità, galleggiamento e gli altri pertinenti requisiti elencati nello stesso allegato I e per essere dotate di buone caratteristiche di manovrabilità.

Fra i requisiti generali (2) sono stati specificate la identificazione dello scafo⁶¹, la targhetta del costruttore⁶², la protezione contro la caduta in mare e mezzi di rientro a bordo, la visibilità a partire dalla posizione principale di governo. In merito alla resistenza ed ai requisiti strutturali (3), si è provveduto a definire la tipologia della struttura, della stabilità e bordo libero, della galleggiabilità, delle aperture nello scafo, nel ponte e nella sovrastruttura, dell'allagamento, della portata massima consigliata dal costruttore, dell'alloggiamento della zattera di salvataggio, dell'evacuazione, dell'ancoraggio e dell'ormeggio e del rimorchio. Le caratteristiche di manovra (4)⁶³ e i requisiti relativi ai componenti e alla loro installazione (5) hanno corredato tale compiuto quadro dei requisiti essenziali.

Il sistema di garanzie predisposto dalla normativa in esame annovera ulteriori, incisivi strumenti operativi. Innanzitutto la

61. Ogni imbarcazione reca il marchio con il numero di identificazione dello scafo, comprendente le seguenti informazioni: codice del costruttore; paese di costruzione; numero di serie unico; anno di costruzione; anno del modello. La norma armonizzata pertinente fornisce i dettagli di tali requisiti (2.1).

62. Ogni imbarcazione reca una targhetta fissata in modo inamovibile separata dal numero di identificazione dello scafo, contenente le seguenti informazioni: nome del costruttore; marcatura "CE" (vedi allegato IV); categoria di progettazione di cui al citato punto I; portata massima consigliata dal costruttore di cui al punto 3.6; numero di persone raccomandate dal fabbricante per il cui trasporto l'imbarcazione è stata concepita (2.2).

63. Il costruttore provvede affinché le caratteristiche di manovra dell'imbarcazione con il motore più potente per il quale l'imbarcazione è progettata e costruita siano soddisfacenti. In conformità della norma armonizzata la potenza massima nominale di tutti i motori destinati alle imbarcazioni da diporto deve essere specificata nel manuale fornito al proprietario (4.).

valutazione di conformità in virtù della quale, prima di produrre e di mettere in commercio imbarcazioni da diporto e i prodotti di cui al citato art. 1, par. 1, il fabbricante o il suo mandatario autorizzato stabilito nella Comunità espletano le procedure specificate dalla norma⁶⁴ per le richiamate categorie di progettazione delle imbarcazioni A, B, C, D (art. 8). Altro profilo qualificante è offerto dalla marcatura "CE".

Ai sensi dell'art. 10, le imbarcazioni da diporto e i componenti di cui all'allegato II, considerati conformi ai citati requisiti essenziali devono recare la marcatura "CE" di conformità quando vengono immessi in commercio; marcatura che deve essere apposta sulle imbarcazioni da diporto di cui al punto 2.2 dell'allegato I e sui componenti di cui all'allegato II e/o sul loro imballaggio, in modo visibile, leggibile e indelebile. Essa deve essere

64. Art. 8.1. Per le categorie A e B: per le imbarcazioni con scafo di lunghezza inferiore a 12 m: controllo di fabbricazione interno e prove (modulo A bis) di cui all'allegato VI; per le imbarcazioni con scafo di lunghezza compresa tra 12 e 24 m.: esame CE del tipo (modulo B di cui all'allegato VII: "Un organismo notificato accerta e dichiara che un esemplare rappresentativo della produzione considerata, soddisfa le disposizioni della direttiva ad esso relativa"), seguita dalla conformità al tipo (modulo C) di cui all'allegato VIII, oppure da uno dei seguenti moduli: B+D (ossia, Esame "CE del tipo" + "Garanzia e qualità produzione") o B+F (cioè, esame "CE del tipo" + "Verifica su prodotto") o G ("Verifica di un unico prodotto") o H ("Garanzia di qualità totale"). 2. Per la categoria C: a) per le imbarcazioni con scafo di lunghezza compresa fra 2,5 e 12 m.: in caso di rispetto delle norme armonizzate relative ai punti 3.2 ("stabilità e bordo libero") e 3.3 ("galleggiabilità") dell'allegato I: controllo della fabbricazione interno (modulo A) dell'allegato V; in caso di inosservanza delle norme armonizzate relative ai richiamati punti 3.2 e 3.3 dell'allegato I: controllo della fabbricazione interno e prove (modulo A bis), di cui all'allegato VI; b) per le imbarcazioni con scafo di lunghezza compresa tra 12 e 24 m.: esame "CE del tipo" (modulo B) di cui all'allegato VII, seguita dalla conformità al tipo (modulo C) di cui all'allegato VIII, o da uno dei seguenti moduli B+D, o B+F, o G o H. 3. Per la categoria D: per le imbarcazioni con scafo di lunghezza compresa fra 2,5 e 24 m.: controllo della fabbricazione interno (modulo A) di cui all'allegato V; 4. Per i componenti di cui all'allegato II uno dei seguenti moduli: B+C, o B+D, o B+F, o G o H.

corredata dal numero di identificazione dell'organismo notificato⁶⁵ responsabile dell'attuazione delle procedure di cui agli allegati VI, IX, X, XI e XII⁶⁶ (2). E' vietato apporre marchi o iscrizioni che possano indurre in errore i terzi circa il significato e il simbolo grafico della marcatura "CE". Sull'imbarcazione da diporto e sui componenti di cui all'allegato II e/o sul loro imballaggio può essere apposto ogni altro marchio purché questo non limiti la visibilità e la leggibilità della marcatura "CE" (3). Fatte salve le disposizioni di cui all'art. 7 (oggetto fra breve di esame): a) ogni constatazione, da parte di uno Stato membro, di apposizione indebita della marcatura "CE" comporta per il fabbricante o il suo mandatario autorizzato stabilito nella Comunità l'obbligo di far cessare l'infrazione alle condizioni stabilite da tale Stato mem-

65. Art. 9: Gli Stati membri notificano alla Commissione e agli altri Stati membri gli organismi da essi designati per espletare i compiti relativi alle procedure di valutazione della conformità di cui all'art. 8, nonché i compiti specifici per i quali tali organismi sono stati designati e i numeri di identificazione che sono stati attribuiti loro in precedenza dalla Commissione. La Commissione pubblica nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee un elenco degli organismi notificati in cui figurano i loro numeri di identificazione, nonché i compiti per i quali sono stati notificati. Essa provvede all'aggiornamento di tale elenco (1.). Nel valutare gli organismi da notificare, gli Stati membri applicano i criteri fissati nell'allegato XIV. Si presume che gli organismi i quali soddisfano i criteri di valutazione stabiliti nelle pertinenti norme armonizzate (ossia, come specificato nel Preambolo) una specifica tecnica [norma europea o documento di armonizzazione] adottata dal comitato europeo per la normalizzazione (CEN) o dal comitato europeo di normalizzazione elettronica (CENELEC), oppure da entrambi, su mandato della Commissione, conformemente alle disposizioni della direttiva 83/182 CEE, che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche) soddisfino anche i criteri suddetti (2.). Uno Stato membro ritira la propria approvazione ad un organismo del tipo suddetto qualora riscontri che tale organismo non soddisfa più i criteri di cui all'allegato XV e ne informa immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri (3.).

66. Gli Stati membri presumono conformi ai requisiti essenziali di cui all'art. 3 i prodotti di cui all'art. 1, che soddisfano le pertinenti norme nazionali adottate in applicazione delle norme armonizzate i cui numeri di riferimento sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee; gli Stati membri pubblicano i numeri di riferimento di dette norme nazionali.

bro; b) nel caso in cui l'infrazione continui, lo Stato membro deve adottare tutte le misure atte a limitare o vietare l'immissione del prodotto sul mercato o a garantire il ritiro dal commercio, secondo la procedura prevista dall'art. 7, norma che contempla l'ulteriore misura diretta a limitare o vietare l'immissione sul mercato e l'uso delle imbarcazioni da diporto o di prodotti di cui sono costituite, ossia la c. d. "clausola di salvaguardia". Ai sensi di detta norma, appunto, qualora uno Stato membro accerti che delle imbarcazioni da diporto ovvero dei componenti compresi nell'allegato II, recanti la marcatura "CE" di cui all'allegato IV, possano, pur essendo correttamente costruiti, installati, sottoposti a manutenzione ed impiegati per l'uso per il quale sono previsti, mettere a repentaglio la sicurezza, la salute delle persone, le cose o l'ambiente, esso prende tutte le misure provvisorie utili per ritirare dal commercio tali prodotti, vietarne o limitare la loro immissione in commercio o messa in servizio. Lo Stato membro informa immediatamente la Commissione di dette misure, indicando i motivi ed in particolare se la non conformità alle norme risulti: a) da inosservanza dei requisiti essenziali di cui all'art. 3; b) da un'erronea applicazione delle norme di cui all'art. 5⁶⁷, della misura in cui se ne invochi l'applicazione; c) da una lacuna nelle norme di cui all'art. 5 (1). La Commissione procede senza indugio a consultazioni con le parti interessate. Se dopo tali consultazioni essa ritiene: che il provvedimento non sia giustificato, essa ne informa immediatamente lo Stato membro che ha preso la misura e gli altri Stati membri. Qualora la decisione di cui al par. 1 sia motivata da una lacuna normativa, la Commissione, dopo

67. Art. 6: Qualora uno Stato membro o la Commissione ritenga che le norme armonizzate di cui all'art. 5 non soddisfino appieno i requisiti essenziali di cui all'art. 3, la Commissione o lo Stato membro interessato notificano questo fatto al comitato istituito in forza della direttiva 83/189 CEE esponendo le proprie ragioni. Il comitato emette senza indugio un parere. In base al parere del comitato, la Commissione informa gli Stati membri dell'eventuale necessità di ritirare dalle pubblicazioni le norme in questione.

aver consultato le parti interessate, adisce il comitato di cui all'art. 6 par. 1⁶⁸ entro un termine di due mesi, se lo Stato membro che ha adottato il provvedimento intende mantenerlo in vigore, ed avvia la procedura prevista nel precitato art. 6, par. 1; se il provvedimento sia ingiustificato, essa ne informa immediatamente lo Stato membro che ha adottato la misura, nonché il fabbricante o il suo mandatario autorizzato stabilito nella Comunità (2). Se un componente, figurante nell'allegato II, o una imbarcazione non conformi sono muniti della marcatura "CE", lo Stato membro, dotato di parere autoritativo nei confronti di chi abbia apposto la marcatura, adotta le misure del caso e ne informa la Commissione e gli altri Stati membri (3). La Commissione provvede affinché gli Stati membri siano informati dello svolgimento e dei risultati di questo procedimento (4).

7.- Integra un segno tangibile del mutato atteggiamento del legislatore interno in ordine alla tematica di sicurezza nella sfera nautica la recente adesione dell'Italia, in virtù della l. 20 dicembre 1995, n. 575, alla Convenzione internazionale di cooperazione per la sicurezza della navigazione aerea (Eurocontrol), firmata a Bruxelles il 13 dicembre 1960 e atti internazionali successivi⁶⁹. E' sufficiente analizzare alcune specifiche mansioni istituzionali della Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea (Eurocontrol) per rendersi edotti della estrema rilevanza, ai fini di indagine, della tardiva iniziativa in esame.

68. V. nota prec.

69. Ossia il protocollo addizionale firmato a Bruxelles il 6 luglio 1970, modificato dal protocollo firmato a Bruxelles il 21 novembre 1978, così come emendato dal protocollo, con tre annessi, aperto alla firma a Bruxelles il 12 febbraio 1981, nonché l'accordo multilaterale relativo ai canoni di rotte, con due annessi, aperto alla firma a Bruxelles il 12 febbraio 1981. 26.

Ed, invero⁷⁰, tale Organizzazione è, tra l'altro, incaricata⁷¹ di: a) analizzare le future esigenze del traffico aereo nonché le nuove tecniche necessarie per rispondere a tali esigenze; b) elaborare ed adottare obiettivi comuni a lungo termine in materia di navigazione aerea; c) coordinare i piani nazionali a medio termine per giungere alla definizione di un piano comune a medio termine vertente sui servizi e sulle installazioni della circolazione aerea nell'ambito degli obiettivi a lungo termine di cui al paragrafo (b) di cui sopra; d) promuovere politiche comuni in materia di sistemi di navigazione aerea a terra e a bordo, nonché la formazione del personale dei servizi della navigazione aerea; e) esaminare e promuovere i provvedimenti atti a incrementare il rapporto costo-efficienza e l'efficacia nel settore della navigazione aerea; f) promuovere ed eseguire studi, saggi e sperimentazioni relativi alla navigazione aerea, raccogliere e divulgare il risultato degli studi, saggi e sperimentazioni effettuati dalle Parti contraenti nel settore della navigazione aerea; g) coordinare i programmi di ricerca e di sviluppo delle Parti contraenti relativi alle nuove tecniche nel settore della navigazione aerea; k) assistere le Parti contraenti e gli Stati terzi interessati nella creazione e nella realizzazione di un sistema internazionale di gestione delle correnti di traffico aereo.

Siffatta ampiezza della sfera operativa dell'Organizzazione non può che incidere in modo decisivo sulla realtà effettuale del traffico aereo e sulle sue prospettive di un adeguato sviluppo del settore creando le necessarie premesse e garantendone la concre-

70. Nel quadro di un debito rafforzamento della cooperazione fra le Parti contraenti nel settore della navigazione aerea e di un congruo sviluppo delle loro attività comuni in questo settore, tenendo in debita considerazione le esigenze di difesa, ed assicurando a tutti gli utenti dello spazio aereo la massima libertà compatibile con il livello di sicurezza necessario: così art. 1, comma 1 della Convenzione nel testo introdotto dall'art. II del protocollo di emendamento del 12 febbraio 1981.

71. Cfr. art. III protocollo del 12 febbraio 1981, cit.

ta attuazione per un maggiore grado di sicurezza in ordine alla utilizzazione dell'aeromobile. Ne è testuale conferma lo statuto dell'Agenzia per i servizi della circolazione aerea⁷², la quale nell'assicurare⁷³ tali servizi ha come obiettivo: a) di evitare le collisioni fra aeronavi; b) di assicurare lo svolgimento ordinato e rapido della circolazione aerea; c) di fornire gli avvisi e le informazioni utili all'esecuzione sicura ed efficace dei voli; d) di dare l'allarme agli organi appropriati allorquando le aeronavi hanno bisogno dell'aiuto dei servizi di ricerca e di salvataggio e di prestare a questi organi il concorso necessario (art. 2.2).

Non si può, pertanto, non apprezzare la tanto invocata adesione a tale regime convenzionale, integrando un indubbio, significativo contributo alla necessaria acquisizione di uno *standard* più elevato di sicurezza nella materia. Il che rispecchia, del resto, il fiorire di iniziative nel contesto interno, rivolte ad acquisire una migliore prontezza operativa dei servizi di assistenza al volo che ha interessato, in tempi assai recenti, anche l'assetto strutturale dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale al fine di poterla dotare di strumenti gestionali tali da garantire il costante adeguamento agli *standards* di sicurezza nell'esercizio dell'attività di controllo del traffico aereo. Si è reputata, in merito, che la trasformazione di tale ente in società per azioni, sia la più adeguata al raggiungimento di tali obiettivi anche se si è ritenuto indispensabile transitare attraverso la formula dell'ente pubblico economico per consentire la necessaria gradualità nell'adeguamento delle procedure operative tecniche ed amministrative⁷⁴.

72. La quale, unitamente alla Commissione permanente per la sicurezza della navigazione aerea integra l'assetto organico dell'Organizzazione.

73. Quale "organo incaricato dell'adempimento delle funzioni che le sono affidate dalla Convenzione o dalla Commissione" (art. 2.1.).

74. Cfr., in specie, l. 21 dicembre 1996, n. 665. Per una valutazione organica dell'assetto della materia, cfr. GRIGOLI, *Profili della evoluzione normativa e sistematica dell'assistenza al volo in Italia*, in questa Rivista, 72-72/97, p. 23 ss.

Evoluzione che si rivela, peraltro, estremamente significativa, essendo caratterizzata da scelte strutturali ed operative che non possono essere considerate del tutto aliene dalla richiamata esperienza, offerta dall'Eurocontrol⁷⁵, secondo una strategia gestionale, vocata al raggiungimento degli stessi obiettivi di sicurezza e di qualità dei servizi nell'esercizio dell'attività di controllo del traffico aereo.

75. Cfr., in merito, RINALDI BACCELLI, *Il coordinamento fra competenze civili e militari in materia di controllo dello spazio aereo*, relazione alla Tavola rotonda sul tema: Il controllo del traffico aereo in Italia - Nuovi sviluppi istituzionali (Roma, 16 dicembre 1980), in *Dir. prat. av. civ.*, 3/1982, p. 18; da ultimo, GIARDINA e BARONI, EUROCONTROL, *Struttura ed organizzazione*, in *Spunti di studio su L'attività di assistenza al volo*, Cagliari, 1994, p. 27 ss.. Occorre, in merito, segnalare che la Corte di giustizia delle Comunità Europee con sentenza del 19 gennaio 1994 ha escluso la natura di impresa di Eurocontrol ai sensi degli artt. 86 e 90 del Trattato CEE. Cfr., in merito, le valutazioni critiche di COMENALE PINTO, *L'assistenza al volo*, Roma, 1996, p. 242 ss.

note e commenti

RENATO MIDORO E ALESSANDRO PITTO

*Dipartimento di Economia e Tecnica dell'Armamento e della Navigazione
Università di Genova*

IL SETTORE DEI TRAFFICI CONTAINERIZZATI TRA COOPERAZIONE E COMPETIZIONE¹

1. INTRODUZIONE

Gli elevati rischi e l'onerosità degli investimenti che da sempre accompagnano l'attività di trasporto marittimo fanno sì che, in tutto il mondo, le imprese di navigazione abbiano sempre manifestato una notevole propensione verso le più svariate forme di cooperazione e mitigazione della concorrenza.

A partire dagli ormai secolari accordi conferenziali sino alle più recenti ed avanzate tipologie di coalizioni strategiche, la via della collaborazione ha sempre rappresentato una delle più ragionevoli soluzioni alle notevoli problematiche organizzative, economiche e reddituali del trasporto via mare.

Tuttavia, l'elevata instabilità ed il notevole dinamismo che caratterizzano il mercato dei trasporti marittimi in generale e quello dei traffici containerizzati in particolare in questi ultimi anni impongono alle imprese la ricerca di sempre nuove soluzioni organizzative e collaborative, rendendo rapidamente obsoleti approcci e schemi operativi validamente adottati sino a pochi mesi fa.

La globalizzazione dei mercati, le sempre più articolate e complesse esigenze dei caricatori e l'inasprimento delle pressioni

1. Il presente lavoro è frutto degli sforzi congiunti dei due autori; tuttavia, i paragrafi 1 e 2 sono da attribuirsi a R. Midoro e i paragrafi 3 e 4 a A. Pitto

concorrenziali fanno sì che le tradizionali forme di cooperazione, quali gli accordi conferenziali ed i consorzi, non siano più in grado di fornire una valida risposta alle attuali problematiche poste dal mercato. Si assiste così all'emergere di innovative tipologie di cooperazione ed integrazione che, per dimensioni, orizzonte geografico e grado di integrazione funzionale, non hanno precedenti nel passato.

In merito, il presente articolo intende analizzare i profili maggiormente significativi delle attuali e più avanzate forme di cooperazione fra imprese di trasporti containerizzati. A tal fine verrà evidenziato l'*iter* logico e le condizioni ambientali che, nel passato, hanno privilegiato la scelta di determinate opzioni, sottolineando la crescente inadeguatezza palesata dalle soluzioni collaborative tradizionali a fronteggiare l'attuale ambito competitivo globale. Ci si propone inoltre di esaminare criticamente i caratteri strutturali ed i profili organizzativi delle nuove alleanze strategiche fra imprese di *shipping*, portando alla luce i vantaggi ed i rischi ad esse connessi e verificando se queste, nella loro forma attuale, rappresentino effettivamente valido strumento competitivo o se non siano destinate ad evolversi ulteriormente verso forme di ancor più stretta integrazione, quali le fusioni e le acquisizioni su scala globale cui si assiste con crescente frequenza.

2. LE FORME TRADIZIONALI DI COOPERAZIONE ED INTEGRAZIONE

Dall'introduzione del *container* nei traffici marittimi, risalente alla fine degli anni sessanta, ad oggi, le pratiche cooperative delle imprese di *shipping* si sono snodate lungo tre percorsi differenti, non in antitesi l'uno all'altro, ma, all'opposto, spesso complementari.

La prima (anche sotto il profilo cronologico) modalità cooperativa sperimentata è rappresentata dagli accordi conferenziali, i quali, in effetti, altro non sono se non strumenti di limitazione della concorrenza, volti ad instaurare un mercato di tipo oligo-

polistico. In quanto tali, gli accordi conferenziali non presuppongono necessariamente l'effettiva collaborazione operativa delle società coinvolte, le quali seguitano a produrre il servizio in maniera autonoma, limitando il momento del coordinamento alla fissazione congiunta del prezzo di vendita e delle condizioni essenziali di erogazione dello stesso.

Natura prettamente operativa è invece detenuta dai consorzi, accordi che sono nati e si sono diffusi con il fine di facilitare l'avvento della containerizzazione su larga scala.

Parallelamente a queste due soluzioni, numerose imprese si sono trovate nella condizione di optare per soluzioni ancora più drastiche, quali quelle rappresentate da fusioni ed acquisizioni, preferendo quindi la via dell'integrazione a quella della cooperazione.

2.1 GLI ACCORDI CONFERENZIALI

Il sistema delle *Conferences*² rappresenta uno dei più antichi e duraturi esempi di autoregolamentazione e cooperazione settoriale mai posto in essere in alcuna industria. La costituzione del primo accordo conferenziale, operante sulla rotta fra Gran Bretagna ed India, risale infatti al 1870 e precede di circa 100 anni l'avvento della containerizzazione dei traffici marittimi.

Attualmente, a quarant'anni dall'introduzione del *container*, gli accordi di *conference*, pur restando diffusi su tutti i mercati mondiali, hanno tuttavia subito un drastico ridimensionamento nella loro capacità di influenzare e regolamentare in misura significativa la competizione fra imprese di linea.

2. La convenzione sul Codice di Condotta per Conferenze di Linea, adottata nel 1974 dall'UNCTAD (United Nations Commission for Trade and Development), definisce una *conference* nei seguenti termini: "un gruppo di due o più vettori marittimi che forniscono servizi di linea internazionali per il trasporto di beni su una determinata rotta ed entro predefiniti limiti geografici e che praticano rate di nolo comuni od uniformi".

I motivi della crisi di un complesso sistema che aveva a tutti gli effetti governato lo sviluppo e la gestione dei traffici marittimi per più di un secolo vanno ricercati, da un lato, nella sua incapacità di adeguarsi alle nuove modalità organizzative e competitive che, con l'adozione del contenitore, si sono andate affermando sui mercati marittimi nel corso degli ultimi decenni e, dall'altro, nella sempre più stringente azione legislativa e giurisdizionale esercitata, in particolar modo negli USA ed in Europa, dalle autorità governative e dagli organi preposti alla tutela della libera concorrenza.

Il mantenimento della complessa struttura tariffaria tipica del sistema conferenziale, basata sulla tipologia merceologica dei beni trasportati è l'esempio più palese del ritardo culturale ed organizzativo accumulato dalle società conferenziate nel rispondere alle esigenze di una moderna organizzazione dei traffici. Vi è infatti una palese incongruità nella perpetuazione di una pratica consolidatasi nel corso di decenni di trasporti convenzionali che pretenda di applicare una struttura tariffaria che incorpori migliaia di differenti noli, basati sul tipo di beni trasportati, ad un mercato quale quello dei traffici containerizzati, ove l'adozione di un'unità di carico standardizzata rende, di fatto, del tutto omogenei i beni oggetto del trasporto stesso.

Tale anacronistico atteggiamento ha contribuito a creare le premesse per la crisi del sistema conferenziale, facilitando l'ingresso sul mercato di concorrenti *outsider* che adottassero una politica commerciale maggiormente rispondente alle esigenze dei caricatori.

Nel corso del 1975 e del 1979, la società taiwanese Evergreen fece il suo ingresso rispettivamente sulle rotte Asia/US East Coast ed Asia/Europa, offrendo un nolo Freight All Kinds (FAK), uniforme per tutte le categorie merceologiche, immediatamente seguita da un gran numero di società nuove entranti, perlopiù appartenenti a paesi asiatici in forte espansione, orien-

tate ad incrementare rapidamente la propria quota di mercato mediante aggressive politiche commerciali³.

A partire da tale data, il potere di controllo delle *conferences* è andato seguendo un inesorabile declino, a fronte di un sempre maggiore spazio conquistato dalle società indipendenti.

Peraltro, il successo degli *independent carriers* è stato anche il frutto della crescente insoddisfazione, espressa dai caricatori di tutto il mondo, nei confronti di un sistema che veniva sempre più visto come uno mero strumento volto a preservare strutture di mercato di tipo oligopolistico.

Parallelamente, venivano concretizzandosi anche le perplessità delle autorità governative e giurisdizionali, statunitensi in prima istanza ed europee in seguito, circa la legittimità delle pratiche di fissazione congiunta del livello dei noli. Nel 1979, un giudice distrettuale americano comminò una multa di 6,1 milioni di dollari a sette società di navigazione operanti nel Nord Atlantico, provvedimento che fu seguito da una seconda sanzione di 51,1 milioni nel 1981.

Queste due iniziative presentano un particolare significato in quanto, al di là della fattispecie in questione, segnano il momento in cui, negli USA e nel resto del mondo, la responsabilità e la competenza circa il controllo sulla legittimità e correttezza delle attività conferenziali non vennero più lasciate a forme di auto-controllo o di autonoma consultazione con associazioni di caricatori, ma iniziarono ad essere trasferite nelle mani di autorità esterne, governative, sovranazionali o giudiziarie.

3. Peraltro, l'adozione di tariffe FAK consentiva alle compagnie outsider di essere estremamente competitive proprio nei segmenti più alti del mercato, ovvero nei confronti di quei beni aventi un maggior valore unitario che, con i tariffari conferenziali, si trovavano a finanziare un sistema di sussidi incrociati nei confronti dei beni di scarso valore, ai quali erano praticati noli assai più economici.

Attualmente i principali organismi regolatori della concorrenza nel settore dei trasporti marittimi sono la Federal Maritime Commission (FMC) statunitense, costituita con lo US Shipping Act del 1984, ed il IV Directorate Generale (DG IV) dell'Unione Europea⁴, i quali subordinano la legittimità degli accordi conferenziali sulle rotte di loro competenza al rispetto di un crescente numero di restrizioni e garanzie che tutelino la libera concorrenza e la trasparenza nelle modalità di determinazione delle tariffe.

2.2 I CONSORZI

La nascita dei primi consorzi fra società di linea risale alla metà degli anni sessanta, momento in cui le imprese di navigazione iniziarono a misurarsi con l'avvento del contenitore e con le conseguenze ad esso relative.

La progressiva containerizzazione dei traffici, richiedendo pesanti investimenti in immobilizzazioni dedicate ed altamente specializzate, quali l'acquisto di navi *fullcontainer* o la conversione di pre-esistenti unità convenzionali, nonché la dotazione di un parco contenitori sufficientemente ampio, imponeva infatti oneri che difficilmente sarebbero stati sopportabili per una singola impresa.

4. Mentre il DG IV ammette, sia pur fra crescenti perplessità, l'esistenza delle cosiddette *closed Conferences*, l'FMC impone al contrario l'adozione del modello della *open Conference*. La differenza fra i due schemi non è di poco conto e riflette lo storico sfavore con cui, in ambito statunitense, viene vista ogni limitazione al libero gioco delle forze di mercato. I punti caratterizzanti il primo schema sono qui sommariamente riassunti:

1. ingresso di nuovi membri soggetto al consenso delle società già partecipanti
2. *pooling* dei ricavi
3. controllo della capacità dislocata dai membri
4. ristorni di noli ai caricatori più fedeli (*loyalty rebates*)

Al contrario, le caratteristiche delle *open Conferences*, così come definite dall'US Shipping Act del 1984, sono le seguenti:

1. partecipazione aperta a chiunque ne faccia domanda
2. i noli praticati e gli accordi fra *carriers* vanno notificati all'FMC
3. divieto di praticare noli diversi da quelli dichiarati
4. ogni membro di Conference ha il diritto di dichiarare un'*Independent Action* su ogni nolo o tipologia di merce trasportata

Questa è stata la motivazione retrostante alla formazione dei primi due raggruppamenti costituitisi sul mercato; *Overseas Container Lines (OCL)* e *Associated Container Transportation (ACT)*.

OCL si componeva di P&O, Furness Withy, Ocean e British & Commonwealth, mentre ad ACT prendevano parte Blue Star, Ellermans, Port Line (Cunard), Harrisons e Ben Line⁵.

Da un punto di vista gestionale ed organizzativo, l'impostazione dei due consorzi si andò sviluppando lungo direttrici diverse: mentre ad OCL vennero trasferite tutte le competenze gestionali e di *marketing*, le linee appartenenti ad ACT preferirono scegliere la via della cooperazione minima, mantenendo presso di sé il controllo delle operazioni e della relativa commercializzazione, gestendo in comune solo alcune funzioni di supporto.

La strada della cooperazione, in tal modo aperta dai due consorzi inglesi, venne successivamente seguita da numerose altre società in tutto il mondo: in Germania due linee decisero di gestire congiuntamente la containerizzazione dei propri servizi transatlantici prima di fondersi in unica società, sotto il nome Hapag-Lloyd; in Olanda quattro differenti società diedero vita a Nedlloyd, mentre in Francia le due linee appartenenti allo stato venivano fuse in CGM. Un approccio fortemente cooperativo era inoltre condiviso dalle principali linee giapponesi, diventate le cosiddette "*big six*", dopo un'opera di razionalizzazione guidata dal governo giapponese nel 1964⁶.

Tuttavia, per osservare i primi consorzi aventi caratteristiche simili a quelle degli odierni raggruppamenti, bisogna attendere il 1972, anno in cui, sulla rotta Europa/Far East, iniziarono la loro attività Trio e ScanDutch. Il primo comprendeva cinque compagnie (OCL, BLC, Hapag-Lloyd, NYK e MOL) appartenenti a tre nazioni (da cui il nome *Trio*), strutturate in un servizio di 17 navi

5. Vale la pena di osservare come le nove compagnie aderenti a tali consorzi fossero tutte di nazionalità inglese.

6. Si rimanda in proposito al paragrafo successivo.

in cui ognuna gestiva autonomamente la commercializzazione, ma in cui un'unità centrale (Trio Tonnage Centre) si occupava di organizzare in modo neutrale *schedules* ed allocazione degli *slots*.

Completamente diverso era il *modus operandi* adottato da *ScanDutch*, consorzio fra tre linee scandinave (East Asiatic, Transatlantic e Wilhelmsen) un'olandese, (Nedlloyd) ed una francese (CGM). Le cinque compagnie formarono infatti un'unica organizzazione centralizzata di *marketing*, dedicata alla vendita degli spazi in nome e per conto del consorzio stesso. In ogni paese, uno solo dei partecipanti veniva nominata come unico agente ed incaricato della vendita non solo della quota parte di sua spettanza, ma dell'intero servizio. Sulla rotta Europa/Far East, Trio e *ScanDutch*, vennero affiancati nel 1975 da ACE, terzo grande consorzio, formato, in origine, da K Line, OOCL, NOL e FrancoBelgian Services.

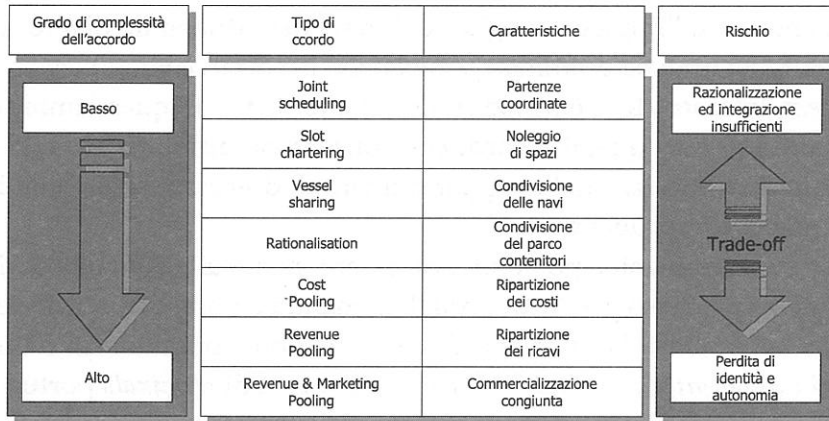
Pur fra successive trasformazioni⁷, tali raggruppamenti hanno avuto tutti una lunga e fortunata esistenza, arrivando a sfiorare i vent'anni di vita. Vale la pena di ricordare che gli accordi citati non sono altro che le più significative manifestazioni di un ampio fenomeno collaborativo che ha interessato ed interessa tuttora decine di imprese operanti su tutte le rotte mondiali.

Se compiere una ricostruzione dell'evoluzione storica di questo fenomeno cooperativo è relativamente semplice, definire con precisione quali forme organizzative ed assetti gestionali possano rientrare nella definizione di consorzio rappresenta invece un compito assai più complesso.

Va infatti osservato che sotto tale termine possano nascondersi situazioni profondamente differenti, in un campo di esistenza che spazia da forme cooperative marginali alla creazione di una vera e propria *joint venture*. (Figura 1)

7. Al momento del loro scioglimento i tre consorzi erano così composti; Trio: BLC, Hapag-Lloyd, MOL, NYK, P&O; *ScanDutch*: CGM, EAC, Misc, Nedlloyd, Transatlantic, Wilh Wilhelmsen; ACE: K Line, NOL, OOCL.

FIGURA 1: PROFILI ORGANIZZATIVI DEI CONSORZI FRA SOCIETÀ DI LINEA.



Fonte: Ns elaborazione

La più semplice forma di cooperazione fra due o più imprese di linea può essere individuata nei semplici *joint scheduling* (o *co-ordinated sailings*) *agreements*, accordi in virtù dei quali i partecipanti coordinano le partenze delle proprie navi da ciascun porto in modo tale da evitare inutili sovrapposizioni temporali e riducendo il rischio di realizzare bassi livelli di carico.

Una maggiore integrazione viene invece raggiunta mediante contratti di *slot charter* (*slot exchange* nel caso in cui tale noleggio avvenga in condizioni di reciprocità), attraverso i quali un soggetto noleggia un determinato spazio od un certo numero di *slots* a bordo delle navi dell'altro.

Vi sono poi numerose forme di *vessel sharing*, con cui i partecipanti suddividono preventivamente lo spazio a bordo delle navi disponibili, sulla base del numero di *slots* messo a disposizione da ciascuno o delle rispettive esigenze di carico. Solitamente viene definito un *costo x slot x viaggio standard* sulla base del quale avvengono poi le necessarie compensazioni pecuniarie fra i *partners*.

Un ulteriore passo sulla via dell'integrazione può essere individuato nei cosiddetti accordi di razionalizzazione, che interessano non solo l'impiego congiunto di navi (da attuarsi mediante le modalità appena esaminate), ma anche la condivisione di *equipment*, infrastrutture e mezzi sulla tratta terrestre. In quest'ambito rientrano tutti quegli accordi che consentono appunto di razionalizzare l'utilizzo del maggior numero di dotazioni strumentali a disposizione dei *partners*⁸.

Analogamente, possono poi essere razionalizzate ulteriori fasi del processo produttivo, quali la manutenzione e riparazione dei contenitori, l'attuazione di contrattazioni congiunte di navi ed *equipment*, l'acquisto e la gestione comuni di *terminals* portuali e terrestri. Tutti gli accordi già citati potrebbero essere resi ancora più stringenti dalla contemporanea adozione di clausole di *cost pooling*, con le quali i costi sostenuti da tutti i *partners* per la produzione del servizio vengono sommati e successivamente ripartiti in proporzione alle quote di traffico stabilite in precedenza.

L'ultima fase del processo di integrazione (escludendo qui l'ipotesi di fusioni societarie) è poi rappresentata dalla costituzione di accordi di *revenue pool* o *revenue & marketing pool*⁹, nei quali viene condiviso il monte complessivo dei ricavi introitati dal consorzio e, nel secondo caso, anche lo svolgimento delle attività

8. Gli accordi attuativi del cosiddetto *gray box concept* sono il primo e più importante esempio di cooperazione estesa al di fuori del mero ambito del trasporto marittimo in quanto consentono a ciascun partecipante di utilizzare quei contenitori che risultino essere posizionati nella località più conveniente, prescindendo dall'effettiva proprietà degli stessi.

9. Un accordo di *pool* può essere definito come un insieme di navi dello stesso tipo appartenenti a differenti proprietari ed affidate alla gestione di una singola amministrazione. Questa si occupa di commercializzare il servizio delle navi come se si trattasse di un'unica flotta e raccoglie i relativi corrispettivi in un unico monte-ricavi, che viene poi suddiviso fra i singoli partecipanti, sulla base di criteri di ripartizione (*weighting system*) decisi in precedenza. Cfr. Packard, William, "Shipping Pools", Lloyds of London Press Ltd, Londra, 1989.

commerciali. Si perviene così ad una vera e propria integrazione funzionale i cui effetti sono analoghi a quelli delle costituzione di una vera e propria *joint venture*, ovvero di un'entità societaria terza rispetto ai suoi promotori, cui vengano trasferite tutte le funzioni, le competenze, il personale ed i mezzi necessari a svolgere il servizio di trasporto.

Nell'ambito di un così articolato portafoglio di opzioni percorribili è facilmente intuibile che a diverse modalità collaborative corrispondono altrettante fonti di rischio/opportunità fra le quali il management di ogni *partner*, attuale o potenziale, deve individuare un corretto *trade-off*.

A bassi livelli di cooperazione, fra i quali è possibile ascrivere le prime tipologie di accordo appena discusse, vi è il concreto pericolo di non raggiungere un'adeguata riduzione dei costi ed un sufficiente livello di razionalizzazione delle operazioni, ciò che andrebbe a discapito della qualità del servizio offerto.

D'altronde, anche accordi troppo stringenti possono facilmente portare alla perdita dell'autonomia operativa, dell'immagine aziendale e dell'identità commerciale dei partecipanti. Storicamente, il livello ottimale di collaborazione è andato oscillando in accordo con le condizioni contingenti del mercato.

Agli albori della containerizzazione, lo strumento preferito dalle imprese consisteva negli *integrated consortia*, ovvero in accordi cooperativi assai stringenti che prevedevano, oltre allo svolgimento di operazioni congiunte, anche una comune commercializzazione del servizio. Successivamente, dopo che per un breve periodo furono le operazioni indipendenti a riscuotere il maggiore successo, si fece largo l'opzione della *partnerisation*, forma di cooperazione attuata mediante *vessel sharing agreements* stipulati fra due o tre parti e relativi ad una sola rotta.

Tali accordi non comprendevano la commercializzazione congiunta dei servizi, che restava di competenza delle singole società. Attualmente, ma di ciò ci occuperemo in seguito, l'ago della bilancia pende in favore della razionalizzazione delle ope-

razioni (e dei costi) a livello mondiale, obiettivo che solo le alleanze strategiche aventi natura globale possono offrire.

2.3 FUSIONI ED ACQUISIZIONI

Accanto a forme di cooperazione di carattere oligopolistico, come quelle rappresentate dalle *conferences*, od operativo, quali gli appena esaminati consorzi, l'evoluzione del settore dei trasporti containerizzati è costellata da una serie pressochè ininterrotta di fusioni ed acquisizioni societarie, al punto che quasi tutti i principali soggetti armatoriali attualmente operanti sul mercato sono nati dalla fusione o dall'incorporazione di pre-esistenti entità societarie.

In molti casi, la naturale evoluzione di forme cooperative di tipo consorziale è stata proprio la fusione dei partecipanti in un'unica società o l'emergere di un soggetto *leader* che ha rilevato le quote detenute nel consorzio dagli altri membri.

In tal modo si è ad esempio sviluppata la società inglese P&O, che ha progressivamente rilevato gli interessi di linea dei suoi partner nel consorzio OCL; sempre in Europa, Nedlloyd è nata dalla fusione di quattro pre-esistenti società olandesi, Hapag-Lloyd da quella di Norddeutscher Lloyd e Hamburg Amerika Line.

In tempi più recenti si è inoltre assistito alle acquisizioni di EAC da parte di Maersk Line e di Deutsche Sereederei Rostock da parte di Senator Linie.

Un cammino analogo è stato seguito da numerose società asiatiche, prime fra tutte quelle giapponesi e quelle coreane.

A fine 1963, il governo giapponese, preoccupato per lo stato di grave crisi finanziaria in cui versava l'intero settore dello *shipping* nazionale, introdusse un pacchetto di misure volto ad introdurre una struttura di mercato oligopolistica, da raggiungersi mediante fusioni fra le esistenti compagnie. Da 12 società, nacquero così le cosiddette "*big six*".

Nel volgere di pochi anni, tuttavia, le pressioni competitive imposero un nuovo passo verso la concentrazione, portando al ritiro di Showa Line ed alla fusione delle attività di linea di YS Line e Japan Line nella joint venture Nippon Liner System. Dopo un paio di esercizi di stentata attività, questa venne assorbita da NYK.

Le *big six* si ridussero così a tre e non si può escludere che il loro numero non sia destinato a scendere ulteriormente.

Un certo grado di razionalizzazione si è reso necessario anche nell'industria dei trasporti containerizzati coreana. A partire dalla seconda metà degli anni ottanta, la Korean Maritime & Port Authority (KMPA), organo di controllo governativo del settore portuale e della navigazione, ha ritenuto indispensabile rafforzare le società nazionali procedendo alla loro concentrazione in un numero ridotto di soggetti economici.

Nel quadro di tale programma, il provvedimento di maggior portata si è concretizzato nell'acquisizione della Korean Shipping Company da parte di Hanjin Container Line, completata nell'ottobre del 1988.

Con riferimento ai casi appena citati, non si può evitare di sottolineare il fatto che le operazioni di fusione ed acquisizione fra imprese di navigazione abbiano sempre mantenuto, sino a pochi anni fa, una dimensione esclusivamente nazionale, con un'insignificante presenza di attività dal profilo internazionale.

3. LA GLOBALIZZAZIONE E LE NUOVE MODALITA' DI COOPERAZIONE ED INTEGRAZIONE

Non vi è alcun dubbio che le soluzioni cooperative appena esaminate corrispondano ad altrettanti tentativi compiuti dalle imprese di navigazione di fronteggiare nel miglior modo possibile, la sfida che l'introduzione del *container* rivolgeva a modalità gestionali, prassi operative ed assetti organizzativi ormai consolidati nel tempo.

Nel contesto di un'evoluzione dell'ambiente competitivo che non ha comunque conosciuto momenti di sosta, un secondo evento di "rottura", avente portata quasi pari a quella della containerizzazione dei traffici, è rappresentato dalla globalizzazione dell'economia mondiale, che proprio nella straordinaria evoluzione organizzativa e tecnologica dei trasporti marittimi ha trovato uno dei suoi principali momenti di propulsione.

Nel corso dell'ultimo decennio, l'economia mondiale ha effettivamente raggiunto un elevato tasso di globalità, spesso assai maggiore di quanto non sia comunemente percepito.

L'articolazione dei processi produttivi su scala mondiale e la ricerca di nuovi mercati di sbocco sono solo alcune delle più evidenti manifestazioni di strategie competitive che mirano al conseguimento di un vantaggio sostenibile su scala globale.

In virtù di tale processo sono sempre più numerose le imprese che tendono ad articolare e scomporre la propria catena del valore, distribuendone i vari anelli su scala mondiale e, allo stesso tempo, proponendosi di raggiungere una molteplicità di mercati mediante prodotti e servizi in grado di coniugare esigenze di standardizzazione ed adattamento alle esigenze locali.

Se da un lato il rapido affermarsi della globalizzazione è indubbiamente dovuto alla progressiva caduta delle esistenti barriere al libero flusso di beni, servizi e capitali fra diversi paesi, non si può trascurare il ruolo determinante rivestito dallo straordinario progresso registrato nei campi delle tecnologie informatiche, della comunicazione e dei trasporti stessi.

Sulla scorta delle osservazioni appena compiute, si comprende come la rapida affermazione di un sistema economico globale si sia tradotta in un fenomeno di portata epocale anche per il settore dello *shipping*.

L'evoluzione dei flussi di traffico secondo schemi sempre più complessi e l'emergere della figura del *global shipper*, ossia di un cliente industriale che esprime sofisticate esigenze di trasporto a livello mondiale e necessita di interloquire con soggetti impren-

ditoriali in grado di offrire un'adeguata rete di collegamenti e servizi integrati hanno fatto sì che anche le imprese di linea abbiano necessariamente assunto un'ottica globale, espandendo il *range* dei propri servizi in senso geografico e funzionale e dotandosi delle risorse e competenze necessarie.

Le nuove esigenze trasportistiche affermatesi sul mercato hanno così comportato un significativo innalzamento nell'entità degli investimenti che sono oggi necessari per competere sul mercato e, in ultima istanza, nella dimensione minima d'impresa che si richiede per farvi fronte.

A tali considerazioni si deve inoltre aggiungere il fatto che, stanti perduranti condizioni di eccesso di capacità di offerta e di accesa competitività su quasi tutte le principali direttrici di traffico, il livello generale dei noli ha mostrato una costante tendenza alla diminuzione per tutti gli anni novanta¹⁰.

In queste condizioni, la redditività delle imprese di linea è stata, nel corso degli ultimi anni, estremamente bassa, con tassi di ritorno sul capitale investito raramente superiori al 5%¹¹.

In altri termini, gli ingenti investimenti richiesti dall'adeguamento alle esigenze della globalizzazione non sono stati accompagnati da soddisfacenti ritorni economici e le misure di riduzione dei costi implementate dalla maggior parte dei vettori hanno raggiunto livelli oltre i quali è difficile proseguire senza incidere significativamente sul livello del servizio offerto.

Alla luce di tutto ciò, le tradizionali forme cooperative adottate dall'industria dello *shipping* e che si erano dimostrate indispensabili nell'accompagnare l'evoluzione del settore nel proces-

10. Da un esame dei dati mensilmente riportati da Containerisation International si evince che, dal 1993 ad oggi, la diminuzione complessiva del livello dei noli sulle tre direttrici principali, Europa-Far East, Transatlantica e Transpacificca sia stata superiore al 35%.

11. Si vedano in proposito le analisi pubblicate annualmente da Containerisation International. La più recente delle quali si trova in Fossey, J. "Wasting away", Containerisation International, Ottobre 1998.

so di containerizzazione dei traffici, hanno manifestato la loro inadeguatezza nell'affrontare le sfide imposte da un ambiente globale, complesso ed estremamente competitivo.

Gli accordi conferenziali, i consorzi e le stesse fusioni ed acquisizioni in precedenza osservati condividevano infatti la caratteristica di avere ambito di applicazione, grado di integrazione e finalità estremamente limitati.

Questa osservazione vale sia con riferimento alla dimensione funzionale (tipologia e numero di funzioni condivise), sia relativamente all'estensione spaziale degli accordi, quasi sempre limitati ad una singola rotta e, nel caso delle fusioni, ristrette a livello nazionale.

A partire dalla metà degli anni novanta sono così emerse nuove modalità collaborative e di integrazione, finalizzate proprio al superamento dei limiti intrinsecamente connessi alle precedenti soluzioni cooperative, le più significative delle quali sono rappresentate da:

- *discussion agreements*
- alleanze strategiche globali
- fusioni ed acquisizioni internazionali

3.1 I *DISCUSSION AGREEMENTS*

La sopravvenuta crisi del sistema conferenziale ha portato, nel corso degli ultimi anni, all'introduzione di nuove e più flessibili forme di collaborazione e di regolamentazione, sempre orientate all'attenuazione della pressione concorrenziale.

Queste si sono concretizzate nei cosiddetti *Discussion (o stabilisation) agreements*.

Tali forme di accordo si caratterizzano per l'avere una struttura superconferenziale, ovvero per ascrivere fra i propri partecipanti sia gli *outsiders*, sia le compagnie aderenti a *Conferences*. La loro finalità principale risiede nel tentare di evitare dannosi eccessi di concorrenza e pervenire ad un generale recupero nel

livello dei noli, mediante il ricorso a strumenti, giuridici e tecnici, di varia natura.

I principali *discussion agreements* attualmente in vigore sono:

- TSA (Transpacific Eastbound Agreement);
- WTSA (Transpacific Westbound Agreement);
- TACA (Trans Atlantic Conference Agreement)¹²;
- IADA (Intra Asia Discussion Agreement);
- EATA (Europe-Asia -eastbound- Trade Agreement)¹³.

Fra le modalità di controllo della concorrenza, le più diffuse ed efficaci si sono rivelate essere i *Capacity Management Program*, mediante i quali ciascun vettore accetta di congelare una parte della propria capacità di stiva, al fine di evitare che la volontà di riempire le navi fino all'ultimo *slot* scateni pericolose guerre dei noli.¹⁴

Gli operatori membri di tali accordi tengono periodici incontri durante i quali, se possibile, si tenta di raggiungere una convergenza su numerosi aspetti della prestazione del servizio. Sostanzialmente, le principali differenze fra *discussion agreements* ed accordi conferenziali possono essere così sintetizzate:

1. I *discussion agreements* tendono a coinvolgere tutti gli operatori presenti sulla rotta di loro competenza, sia che si tratti di linee conferenziate, sia di *outsiders*.

12. Il Trans Atlantic Conference Agreement e' la revisione del preesistente accordo, denominato Trans Atlantic Agreement, che era stato dichiarato incompatibile con il regolamento CEE 4056/86, che disciplina la liberta' di concorrenza.

13. Meno noti ed aventi minore importanza, sono GDA (Gulf Discussion Agreement), operante sulla rotta Asia/Medio Oriente, IPDA (India Pakistan Discussion Agreement), sulle rotte fra India ed Asia ed infine All Lines Meeting Group, sulla tratta Asia-Australia.

14. Qualora non esista alcun programma di controllo dell'offerta di stiva, le compagnie aderenti possono accordarsi per praticare simili condizioni di prezzo sulle prestazioni accessorie, come THC's (Terminal Handling Charges), BAF's (Bunker Adjustment Factors) o CAF's (Currency Adjustment Factors).

2. Nei *discussion agreements* vi è una prevalenza dell'aspetto informale (discussioni e *meetings* periodici fra armatori), mentre nelle *Conferences* si riscontra una struttura (il segretariato) formalizzata e giuridicamente autonoma.

3. Aspetto caratterizzante le *Conferences* è la fissazione di rate di nolo comuni, ciò che non avviene (almeno non ufficialmente) nei *discussion agreements*.

Come ovvio, in tema di *discussion agreements* e della loro funzione, i punti di vista di trasportatori e caricatori divergono alquanto. Mentre i primi affermano che non esiste alcuna forma di obbligo nel conformarsi alle decisioni prese, nè vengono decise tariffazioni comuni, i secondi argomentano che, ciononostante, l'obiettivo principale di tali accordi consiste sempre in una forma di regolamentazione della concorrenza¹⁵.

Va osservato come, al pari delle *Conferences*, anche i *discussion agreements*, qualora interessino rotte facenti capo agli USA ed all'Europa, siano soggetti al giudizio di legittimità della Federal Maritime Commission e del DG IV della UE¹⁶. In proposito, proprio il IV Direttorato dell'UE, dopo un'istruttoria protrattasi per più di quattro anni, ha comminato una pesante sanzione, complessivamente pari a 298 milioni di dollari, alle società di linea partecipanti all'accordo TACA, in quanto ritenute responsabili di aver oltrepassato l'ambito di applicazione delle esenzioni anti-trust previste dal Trattato di Roma e dal Regolamento comunitario 4056/86¹⁷.

15. Principali avversari dei *discussion agreements* sono le tre maggiori associazioni mondiali di caricatori, l'*European Shippers' Council*, il *Japan Shippers' Council* e la statunitense *National Industrial Transportation League*.

16. Sulle altre tratte, un siffatto controllo non esiste od è affidato agli interventi, assai meno efficaci, dei singoli stati. E' questo il motivo per cui, ad esempio, i caricatori asiatici avversano particolarmente l'accordo IADA, visto che nell'area, neanche a livello di organizzazioni come l'ASEAN, non esiste nessun organo centrale cui demandare funzioni di controllo sulla condotta delle compagnie di linea.

17. In particolare, la decisione del DG IV è stata motivata dalla circostanza che le società aderenti a TACA estendessero la fissazione di tariffe comuni

TABELLA 1: APPARTENENZA AI PRINCIPALI *DISCUSSION AGREEMENTS*

Linee	TSA	WTSA	EATA	TACA	IADA
Hapag-Lloyd	•	•	•	•	•
Maersk Line	•	•	•	•	•
NOL (*)	•	•	•	•	•
NYK Line	•	•	•	•	•
OOCL	•	•	•	•	•
Sea-Land	•	•		•	•
APL	•	•			•
Hanjin (*)	•	•	•	•	•
Hyundai	•	•	•		•
MOL	•	•	•		•
K Line	•	•	•		•
Evergreen	•	•	•		•
Yangming	•		•		•
Nedlloyd			•	•	•
P&O Containers			•	•	•
DSR-Senator			•	•	
MSC				•	
Zim Israel					•
COSCO					
CMA					

Fonte: "Containerisation International", Novembre 1994.

(*) NOL e Hanjin si sono recentemente ritirate dall'accordo TACA

Nonostante le crescenti complicazioni di ordine giuridico, l'estensione dei *discussion agreements* è tutt'altro che trascurabile; da un rapido esame della Tabella, risulta infatti che la maggior parte dei principali vettori di linea aderisce ad uno o più di tali accordi (Tabella 1). In particolare, i membri di TSA (Transpacific east-bound) e TACA (Transatlantic east & westbound) controllano circa l'80% dei traffici sulle rispettive rotte e si stima che analoghe quote vadano ascritte alle società partecipanti a IADA (Intra-Asia) ed EATA (Europa/Asia eastbound).

anche alla tratta terrestre e abusassero della loro posizione dominante, sia imponendo pesanti restrizioni alla stipulazione di *service contracts* individuali, sia inducendo potenziali concorrenti ad unirsi a loro, mediante condizioni di adesione particolarmente favorevoli.

3.2 LE ALLEANZE STRATEGICHE

La più significativa risposta fornita dalle imprese di navigazione alle mutate esigenze competitive emerse negli anni novanta è sicuramente rappresentata dalla formazione di alleanze strategiche globali.

Per quanto riguarda gli aspetti operativi essenziali, tali alleanze sono accordi che, pur essendo sostanzialmente analoghi ai consorzi nel prevedere la produzione congiunta del servizio di trasporto mediante lo scambio di *slots* o la stipulazione di accordi di *vessel sharing*, se ne differenziano tuttavia per la ben più ampia condivisione ed integrazione di funzioni ed attività.

Le principali caratteristiche che distinguono le alleanze globali dalle precedenti forme cooperative possono essere riassunte nei punti seguenti:

1. *ampia copertura geografica*; le alleanze globali non sono limitate ad una direttrice di traffico, ma estendono la cooperazione fra *partners* ad una molteplicità di rotte, rendendo possibile la realizzazione di un *network* globale e l'offerta di un "*one-stop shopping*" ai propri clienti;
2. *elevate dimensioni aziendali*; le più importanti alleanze, comprendendo un elevato numero di *partners* riescono a controllare un'ampia capacità di stiva, altrimenti irraggiungibile da parte dei singoli operatori, e detengono importanti quote di mercato su tutte le principali rotte;
3. *profilo internazionale*; quasi tutte le principali alleanze hanno un assetto effettivamente globale, comprendendo *partners* provenienti dalle tre maggiori aree generatrici di traffico; Stati Uniti, Asia ed Europa;
4. *conseguimento di economie di scala*; alleanze di dimensioni assai elevate sono in grado di giustificare l'acquisto e l'impiego di naviglio di crescenti dimensioni unitarie, raggiungendo soddisfacenti tassi d'utilizzo;
5. *ingresso in nuovi mercati*: l'adesione ad un'alleanza strategica consente ad un vettore di entrare su un nuovo mercato semplice-

mente utilizzando lo spazio a disposizione sulle navi dei propri partners, senza dover incorrere nell'acquisto di nuove navi;

6. *incremento del livello di servizio*; le coalizioni strategiche consentono l'innalzamento delle frequenze e l'offerta di servizi settimanali multipli;

7. *integrazione di numerose funzioni*; le alleanze strategiche odierne si prefiggono di estendere la collaborazione al di là della mera tratta marittima, cooperando anche in ambito portuale, nel trasporto terrestre, nella logistica del parco contenitori, nella prestazione di servizi accessori.

Nel corso del 1996 si sono pertanto costituite quattro alleanze strategiche globali, il cui profilo è riportato in Tabella 2.

TABELLA 2: ALLEANZE STRATEGICHE GLOBALI (SITUAZIONE AL GENNAIO 1996)

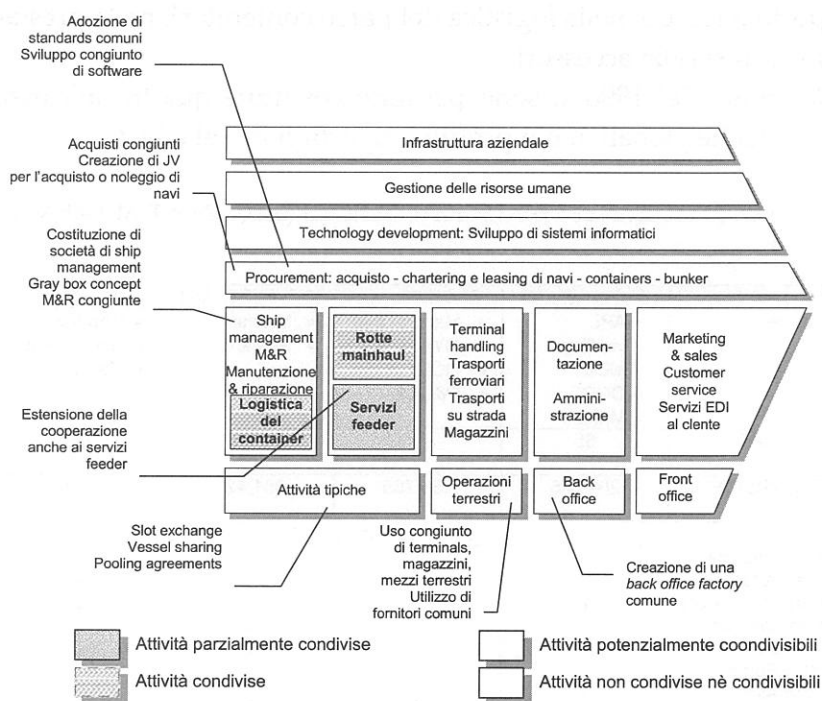
Alleanza	Global Alliance	Grand Alliance	Maersk/Sealand	Hanjin/Tricon
Partner	• APL • Nedlloyd • MOL • OOCL • MISC	• Hapag-Loyd • NYK • NOL • P&OCL	• Maersk • Sealand	• Cho Yang • DSR/Senator • Hanjin
N° di navi	65	72	109	72
Capacità (TEUs)	209.645	255.705	281.421	199.404
Rotte Servite				
Transpacific	•	•	•	•
Transatlantica		•	•	•
Europa/Far East	•	•	•	•
Sud America			•	
Medio Oriente			•	•
Intra-Europa			•	
Intra-Asia	•	•	•	

Fonte: Ns. elaborazione

Ciò che quindi contraddistingue le alleanze globali è l'estensione che queste si propongono di raggiungere, sia in termini di copertura geografica, sia in termini di estensione a numerosi anelli della catena del valore del trasporto intermodale.

La Figura 2 presenta la catena del valore di una società di navigazione, mostrando le tipologie ed il numero di attività che, potenzialmente, potrebbero venire sottratte alla competenza delle singole società per essere affidate ad una comune gestione da parte della alleanza stessa.

FIGURA 2: LA CATENA DEL VALORE DI UN'IMPRESA PARTECIPANTE AD UN'ALLEANZA



Fonte: Ns. elaborazione.

1. *Attività condivise:* allo stato attuale, queste riguardano solo le principali tratte marittime. La condivisione delle operazioni viene attuata attraverso note forme contrattuali quali *slot charters*, *vessel sharing agreements* e, più di rado, *pooling agreements*.

2. *Attività parzialmente condivise*: Alcune alleanze hanno già iniziato la progressiva integrazione di altre operazioni, strettamente connesse con le rotte *mainhaul*, quali i servizi *feeder* (SeaLand e Maersk) e la logistica del container (Global Alliance).

3. *Attività potenzialmente condivisibili*: queste spaziano nel vasto range di potenziale integrazione attualmente a disposizione delle imprese. Fra le attività primarie, i prossimi sviluppi dovrebbero riguardare la cooperazione nelle operazioni portuali e terrestri, nonché l'eventuale accentramento delle funzioni di manutenzione e riparazione del parco container e l'affidamento della gestione delle navi ad una comune società di *ship management*. E' possibile preconizzare che, in un futuro più lontano, anche le attività di *back office* (documentazione ed amministrazione), possano essere centralizzate in una *back office factory* comune a tutti i *partner*. Le tecnologie informatiche e di trasmissione dei dati attualmente disponibili consentirebbero già da oggi un simile accentramento di funzioni senza compromettere la rapidità nella reperibilità dei dati da parte degli uffici decentrati e nella loro comunicazione ai clienti. Considerevoli vantaggi potrebbero essere poi conseguiti mediante la gestione congiunta di attività di supporto come l'acquisto di fattori produttivi e lo sviluppo della tecnologia. Nel primo caso, l'alleanza nel suo insieme potrebbe far valere sui fornitori (di navi, di *containers*, di *bunker*) un potere contrattuale di gran lunga maggiore rispetto a quello esercitabile dai singoli *partners*; nel secondo, gli ingenti costi fissi di sviluppo di sistemi informatici per la gestione dei flussi di merci potrebbero essere vantaggiosamente condivisi da tutti i membri, ottenendo così economie di scala anche in questo ambito e pervenendo alla standardizzazione dei sistemi e del *software* impiegato da ciascuno.

4. *Attività non condivise né condivisibili*: uno degli aspetti di maggior rilievo delle alleanze strategiche è costituito dal fatto che queste non prevedono la gestione congiunta delle funzioni di vendita e commercializzazione del servizio. Tutte le società appartenenti a questi accordi preferiscono infatti gestire tale fun-

zione in maniera autonoma ed indipendente, in quanto ritengono essenziale mantenere la propria identità commerciale ed il contatto diretto con il mercato; di conseguenza quelle attività di *front office* (*marketing & sales, customer service* e servizi EDI al cliente nella misura in cui li si consideri come strumento di *marketing* e fidelizzazione del cliente stesso) che rientrano e resteranno anche in futuro nelle competenze di ciascun partner.

Si può quindi affermare che le alleanze strategiche rappresentino, sotto parecchi aspetti, il tentativo di conseguire in maniera flessibile e per via collaborativa i benefici connessi con il raggiungimento di elevate dimensioni aziendali, solitamente conseguibili solo mediante più impegnative operazioni di fusione ed acquisizione.

Due sono tuttavia i profili che costituiscono un motivo di perplessità, relativamente alla stabilità ed al buon esito, nel lungo termine, di tali accordi: il primo attiene alla *complessità* di tali accordi, indotta sia dal numero di *partners*, sia dal crescente numero di funzioni, prodotti e mercati che essi si trovano a condividere, il secondo è relativo al fatto che ad una sempre più stretta integrazione operativa non si accompagni un *simmetrico coordinamento delle funzioni commerciali*.

Questo, come s vedrà più avanti, pone le basi per l'insorgenza di uno stato di concorrenza interna all'alleanza, il che, a fronte di servizi prodotti congiuntamente e perciò difficilmente differenziabili, rischia di sfociare in una competizione basata principalmente sui prezzi, con conseguenze assai deleterie.

3.3 FUSIONI ED ACQUISIZIONI INTERNAZIONALI

E' assai interessante osservare che, a partire dalla fine del 1996, appena alcuni mesi dopo l'avvenuta formazione delle alleanze strategiche di cui sopra, l'industria dello *shipping* di linea ha vissuto un ulteriore periodo di grandi trasformazioni, generato da una serie di operazioni di fusione ed acquisizione che hanno interessato un gran numero di imprese.

Nel settembre del 1996, è stata infatti annunciata la fusione fra la società inglese P&O e l'olandese Nedlloyd, cui hanno fatto seguito l'acquisizione della tedesca DSR/Senator da parte della coreana Hanjin e della statunitense APL da parte della società NOL di Singapore. Analoghe operazioni hanno riguardato anche società di minori dimensioni, quali la fusione fra TMM (Messico) e FMG (Colombia) l'acquisizione di Lykes e Contship da parte della canadese CP Ships.

Quest'intensa attività di *merger & acquisitions* assume particolare rilievo dal momento che, a differenza di quanto accaduto in passato, si tratta di operazioni aventi carattere realmente internazionale, ispirate dalla volontà di costituire gruppi armatoriali dotati di capacità e risorse adeguate a sostenere la competizione a livello globale.

TABELLA 3: FUSIONI ED ACQUISIZIONI INTERNAZIONALI NEL PERIODO 1995/98

Fusioni		
Data	Società interessate	Nuovo soggetto armatoriale
Gennaio 96	Safmarine e CMB-T	SCL
Gennaio 97	P&O Containers e Nedlloyd	P&O Nedlloyd
Agosto 97	Safmarine e DAL	SAFDAL
Settembre 98	TMM, TMG, CTE, Lykes, Ivaran	Da stabilirsi (*)
Acquisizioni		
Data	Società acquisitrice	Società acquisita
Marzo 95	CP Ships	Cast
Gennaio 96	P&O Containers	ANL
Aprile 96	Contship	Pro Line
Novembre 96	CMA	CGM
Dicembre 96	TMM	FMG
Febbraio 97	Hanjin Shipping	DSR/Senator
Aprile 97	TMM	Compania Transatl. Espan.
Luglio 97	CP Ships	Lykes Lines
Agosto 97	Petronas	MISC
Ottobre 97	CP Ships	Contship
Ottobre 97	MSC	Kenya Nat. Shipping Line
Novembre 97	NOL	APL
Maggio 98	CP Ships	Ivaran Lines
Settembre 98	D'Amico	Italia
Settembre 98	Evergreen	Lloyd Triestino

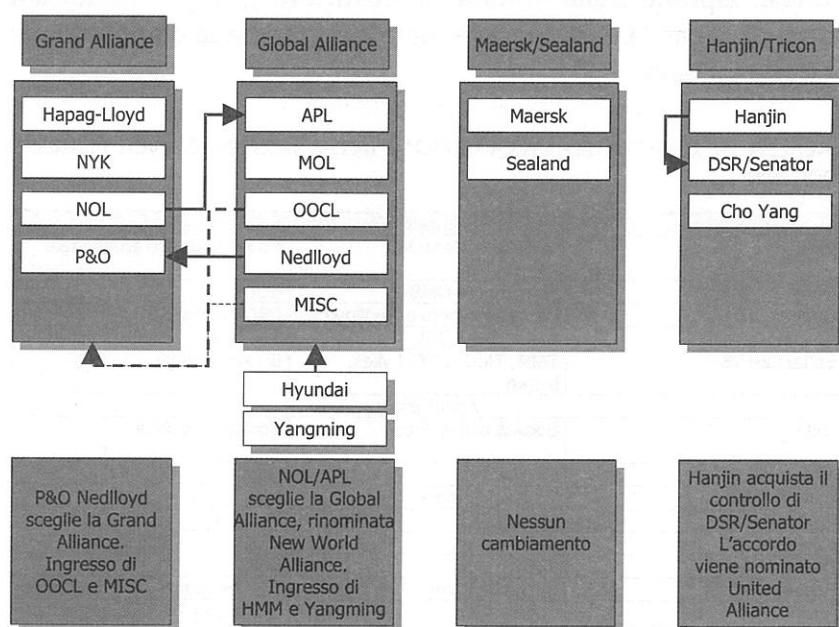
Fonte: Ns. elaborazione dati Containerisation International

(*) Le cinque società, controllate dai gruppi facenti capo a TMM (TMG, TMM e CTE) e Cp Ships (Ivaran e Lykes) verranno unite in una joint venture di nuova costituzione.

Ulteriori considerazioni meritano di essere svolte circa le relazioni intercorrenti fra alleanze strategiche e fusioni ed acquisizioni.

Infatti, le operazioni che hanno portato alla nascita di P&O Nedlloyd e NOL/APL hanno interessato società appartenenti a due differenti alleanze, il che, dopo un periodo di protratta incertezza ha condotto ad una complessiva riorganizzazione delle alleanze stesse, che nonostante i propositi di lunga durata, a meno di un anno dalla loro nascita hanno così subito una prima importante ristrutturazione (Figura 3).

FIGURA 3: RIORGANIZZAZIONE DELLE ALLEANZE STRATEGICHE



Fonte: Ns. elaborazione

Anche a voler prescindere dalle immediate conseguenze di tali fenomeni riorganizzativi, ciò che desta il maggior interesse sono tuttavia le motivazioni che hanno indotto numerose società ad imboccare con decisione la via di fusioni ed acquisizioni anche nel caso in cui queste risultassero chiaramente incompatibili con la struttura di

quelle stesse alleanze la cui realizzazione, costata ingenti sforzi organizzativi ed economici, era stata appena completata.

Il fatto che tali accordi, la cui durata nelle intenzioni dei *partners* avrebbe dovuto estendersi oltre un orizzonte decennale, abbiano in effetti mantenuto la loro originaria struttura per poco più di un anno alcuni dubbi circa i reali livelli di efficacia ed efficienza che le alleanze strategiche, nel loro attuale modello organizzativo, siano in grado di raggiungere.

4. LE PROSPETTIVE DEL SETTORE: COOPERAZIONE O CONCENTRAZIONE?

La recente serie di fusioni ed acquisizioni non deve essere considerata, a nostro avviso, come la *causa* del fallimento delle alleanze strategiche, quanto come l'*effetto* della loro incapacità ad adempiere in misura efficace ai compiti cui erano chiamate. Infatti, la lentezza con cui tali accordi sono stati in grado di ottenere risultati significativi ha indotto alcuni membri a cercare un'ulteriore strumento per migliorare il proprio posizionamento competitivo attraverso strumenti *equity* di fusione ed incorporazione.

Se ciò da un lato non comporta la necessaria fine di tale tipo di accordi, dal momento che assistiamo oggi alla formazione di una seconda generazione di alleanze strategiche, dall'altro evidenzia il fatto che questi sono caratterizzati da un elevato grado di instabilità.

L'ipotesi che verrà di seguito esposta è che l'attuale assetto organizzativo delle alleanze strategiche sia intrinsecamente inadatto a conseguire i benefici attesi in termini di efficienza economica e stabilità del settore.

4.1 GLI ELEMENTI DI CRITICITA' DELLE ATTUALI ALLEANZE STRATEGICHE

I principali fattori che determinano l'attuale situazione devono essere ricercati nell'accresciuta *complessità organizzativa* rag-

giunta da questi accordi e nell'affermazione di un certo livello di *competizione interna* all'alleanza stessa.

Con riferimento al primo profilo, è stato già osservato che le alleanze rappresentano uno strumento con cui le imprese cercano di raggiungere elevate dimensioni aziendali, mettendo in comune le rispettive risorse e competenze, mantenendo nel contempo la propria autonomia decisionale. In altri termini, esse tendono a perseguire i vantaggi delle fusioni aziendali evitandone i relativi oneri.

Tuttavia, le operazioni di fusione & acquisizione consentono di creare un'unica entità imprenditoriale, guidata in maniera univoca e coerente. Al contrario, nel contesto di un'alleanza strategica, ogni *partner* avrà la legittima aspettativa di essere coinvolto nel processo decisionale, rendendo lo stesso più lento e difficoltoso e conducendo inevitabilmente ad una burocratizzazione dell'alleanza stessa.

L'obiettivo che i *partners* di una coalizione strategica devono quindi porsi è quello di realizzare un accordo che sia abbastanza semplice da poter essere efficacemente gestito.

A tal fine, deve essere effettuata un'attenta valutazione dei fattori che sono in grado di influenzare il grado di complessità di un'alleanza.

E' opinione condivisa¹⁸ che il grado di complessità di una coalizione strategica sia funzione della *complessità dei compiti* dell'alleanza e della *complessità organizzativa* dell'alleanza stessa.

Relativamente al primo profilo, i fattori in grado di influenzare la complessità dei compiti di un'alleanza sono oggi molto più critici che in passato (Tabella); il fatto che gli accordi attuali si propongano di condividere un maggior numero di mercati, prodotti e funzioni è di per sé un potente stimolo alla crescita della

18. Killing P.J., *Understanding Alliances: the Role of Task and Organizational Complexity*, in Contractor, F.J. - Lorange, P., "Cooperative Strategies in International Business", Lexington, 1988.

complessità dei compiti affidati alle alleanze stesse. A ciò si aggiunge inoltre un ambito competitivo caratterizzato da un grado di incertezza ambientale assai maggiore che in passato.

TABELLA 4: COMPLESSITÀ DEI COMPITI DELLE ALLEANZE STRATEGICHE

Fattori chiave	Consorzi (1970-80)	Alleanze Strategiche (1990-2000)
<i>Ampiezza dell'Alleanza</i>	<i>Ridotta</i>	<i>Ampia</i>
• Obiettivi dell'alleanza	Riduzione dei costi Condivisione del rischio	Riduzione dei costi Condivisione del rischio Estensione della copertura Ingresso in nuovi mercati Miglioramento del servizio
• Numero di funzioni incluse nell'alleanza	Pochi	Molteplici
• Numero di servizi inclusi	Uno/Pochi	Molteplici
• Numero di mercati/rotte serviti	Uno	Molteplici
• Durata dell'alleanza	Breve/Media	Media/Lunga
<i>Incertezza ambientale</i>	<i>Bassa</i>	<i>Alta</i>
• Globalizzazione del settore	Bassa	Alta
• Velocità del cambiamento	Bassa	Alta
• Variabilità dei bisogni dei clienti	Bassa	Alta
• Maturità del settore	Bassa	Alta
• Azione regolatoria antitrust	Bassa	Alta
<i>Risorse e competenze dei partner</i>	<i>Adeguate</i>	<i>Adeguate</i>
<i>Complessità dei compiti dell'alleanza</i>	<i>Bassa</i>	<i>Alta</i>

Fonte: Ns. adattamento da Killing, "Understanding alliances...", op. cit.

Peraltro, i fattori appena esaminati ricadono al di fuori dell'area d'influenza del *management* dell'alleanza: al contrario, quanto maggiore sarà il successo della collaborazione, tanto più importante sarà la spinta verso la condivisione di ulteriori funzioni e mercati e per un ancor più elevato grado di complessità.

In queste circostanze, l'attenzione dei *manager* dell'alleanza si deve concentrare sul controllo dei fattori che influenzano la complessità organizzativa dell'alleanza, i più significativi dei quali risultano essere:

- il numero di *partners*
- il ruolo ed il tipo di contributo da essi apportato
- il livello di fiducia reciproca

Non è necessario spendere molte parole per osservare che quanto più numerosi sono i membri di un accordo cooperativo, tanto maggiore risulta il grado di complessità organizzativa dello stesso. Sotto questo profilo, un accordo a due come quello fra Maersk e Sealand detiene un significativo vantaggio nei confronti di più ampi accordi come ad esempio la Global o la Grand Alliance¹⁹.

Secondo quanto sostenuto da Killing, un'alleanza con più di tre partecipanti può diventare pressochè ingestibile, se ciascuno di essi non ha compiti e responsabilità predeterminati sin dall'inizio, il che può anche significare che qualche partner accetti di svolgere un ruolo subordinato o relativamente passivo.

Questa osservazione ci conduce ad esaminare il secondo fattore in grado di influenzare la complessità organizzativa di un'alleanza e cioè il ruolo ed il tipo di contributo apportato dai suoi partecipanti. In proposito, si osserva che la presenza di apporti simili ed indifferenziati porta, inevitabilmente, alla necessità di processi decisionali condivisi e per ciò stesso, più lenti e difficoltosi.

E' questo il caso delle prime alleanze strategiche, in cui i contributi ed il ruolo di ciascun partner erano sostanzialmente analoghi.

Tuttavia, le recenti fusioni hanno dato un sostanziale impulso verso il passaggio da forme decisionali condivise ad alleanze dominate da un partner di maggiori dimensioni, come vedremo più avanti.

Il terzo fattore che influenza la complessità organizzativa è il livello di mutua fiducia fra i partners; in proposito si osserva che se questi provengono da precedenti esperienze di reciproca collaborazione, il livello di complessità organizzativa risulterà sensibilmente ridotto. Ancora una volta, l'alleanza fra Maersk e Sealand sembra avere il migliore profilo, in quanto le due compagnie hanno alle spalle una storia di consolidati rapporti cooperativi.

19. Killing P.J, *Understanding Alliances...*, op. cit.

La possibile presenza di un certo livello di *competizione interna all'alleanza* è stato evidenziato come la seconda grande variabile in grado di influenzare il grado di stabilità dell'alleanza stessa.

Peraltro, il fatto che le attuali coalizioni prevedano la gestione separata delle attività di *marketing* e vendita dei servizi prodotti congiuntamente fa sì che il pericolo di un'accesa competizione fra società partner sia tutt'altro che remota.

Questa evenienza porterebbe a effetti deleteri non solo sul piano dei risultati economici dell'alleanza, ma anche sul livello di reciproca fiducia.

4.2 UNA NUOVA GENERAZIONE DI ALLEANZE

Nel paragrafo precedente è stato evidenziato che, mentre alcuni dei fattori che influenzano la complessità, l'efficacia e, in ultima istanza, la stabilità delle alleanze ricadono al di fuori dell'ambito d'intervento del *management* delle società coinvolte, altri possono essere invece efficacemente controllati.

In accordo con quanto sinora sostenuto, le imprese che desiderino costruire accordi strategici duraturi possono così intraprendere una o più fra le seguenti misure:

- riduzione nel numero dei *partners*
- differenziazione nei ruoli e nei contributi
- coordinamento delle attività commerciali

Relativamente alle prime due misure, è stato osservato che l'attuale struttura organizzativa delle alleanze implica la presenza di processi decisionali condivisi, i quali sono motivo di complessità non necessaria. Un'azione volta a spostare le forme di governo dell'alleanza verso un *controllo separato* (*split control*) o finalizzate a portare l'alleanza sotto la guida di un *partner* dominante ridurrebbero sensibilmente la complessità dei processi di *decision-making*, sia a livello strategico, sia operativo.

Non è peraltro un caso che l'unica coalizione a non aver subito variazioni nella propria composizione sia quella fra Maersk e Sealand, che è in grado di raggiungere dimensioni analoghe a quelle degli accordi concorrenti unendo due soli *partners*.

In questa chiave possono essere pertanto letti i recenti fenomeni di fusione ed acquisizione, i quali sembrano condurre verso l'affermazione di una nuova tipologia di alleanza, che sarà composta da un limitato numero di partner di dimensioni individuali assai maggiori.

Nell'ambito della nuova Grand Alliance, è assai probabile che il peso e l'influenza di P&O Nedlloyd siano assai maggiori rispetto a quelli dei partner aventi dimensioni più limitate. Lo stesso discorso vale oggi per la New World Alliance, dove NOL/APL è di gran lunga la maggiore apportatrice di spazio stiva, e specialmente per la United Alliance, in cui Hanjin, dopo l'acquisizione di DSR/Senator è, a tutti gli effetti il *partner* dominante.

La differenziazione nei ruoli e negli apporti forniti da ciascun partecipante alla coalizione è stata individuata come una seconda misura per la realizzazione di accordi più stabili e duraturi.

Come dimostrato, ruoli e contributi simili rendono necessari processi decisionali condivisi: si può al contrario immaginare un tipo di alleanza in cui ciascun partner differenzi il proprio apporto basandosi sulle proprie risorse e competenze distintive.

Una specializzazione dei ruoli e delle responsabilità dei partecipanti basata sulle rispettive *core competencies* potrebbe conseguire risultati assai interessanti, fra cui:

- il miglioramento del posizionamento competitivo dell'alleanza, sfruttando appieno il potenziale inespresso di ciascun membro;
- la riduzione nella complessità organizzativa, in quanto una specializzazione nei ruoli e nelle responsabilità porrebbe ogni membro nella condizione di assumere le necessarie decisioni all'interno della rispettiva area di competenza in maniera autonoma (controllo separato anziché condiviso).

Ovviamente, la differenziazione degli apporti dei singoli membri non è un compito facile. La tratta marittima offre in proposito poche opportunità; tuttavia, con la progressiva integrazione all'interno dell'alleanza di funzioni e attività legate all'intero ciclo del trasporto intermodale, diventa possibile individuare modalità innovative di arricchimento e differenziazione dei rispettivi ruoli. La capitalizzazione delle risorse e delle competenze *nation-specific* di ciascun *partner* costituisce un primo, utile esempio.

E' chiaro che il perseguimento di forme di controllo separato deve essere supportato da un elevato livello di fiducia reciproca; in merito, l'adozione di forme di coordinamento delle attività di vendita appare in qualche misura, necessaria. Un approccio di tipo regionale, simile a quello sperimentato dai consorzi, unitamente all'adozione di nuovi criteri di tariffazione e più sofisticati metodi di segmentazione del mercato potrebbero condurre ad interessanti risultati.

In conclusione, per quanto concerne le prospettive future del settore dello *shipping* di linea, si può affermare che questo sarà caratterizzato dalla contemporanea presenza di fenomeni di cooperazione e concentrazione, espressione della volontà delle imprese di pervenire alla realizzazione di una nuova generazione di alleanze, che siano composte da un minor numero di partecipanti o guidate da un *partner* dominante, non escludendosi peraltro, come stadio di evoluzione ultima, l'affermazione di *mega-carriers* nascenti dalla completa integrazione delle attività delle società partner di alleanze.

5. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Abravanel R., *L'approccio vincente alla globalizzazione*, "L'impresa", n°1, 1989
- Bleeke J., e D. Ernst, *Collaborating to Compete*, Wiley & Sons, New York, 1993
- Bleeke J., e D. Ernst, *Se l'alleanza strategica non è un buon affare*, "Harvard Business Review", ed. it., settembre/ottobre 1995
- Boyes J.R.C., *Mutual benefits*, "Containerisation International", novembre 1996
- Buckley P.J., *Strategic Motives for international alliance formation*, "Journal of Management Studies", maggio 1996
- Contractor F.J. e P. Lorange, *Cooperative Strategies in International Business*, Lexington, 1988
- Cooke T.E., *Mergers and Acquisitions*, Oxford, 1986
- Damas P., *Business-like customer service*, in "Containerisation International", febbraio 1996
- Damas P., *Quest for the global carrier*, in "Containerisation International", dicembre 1991
- Drewry Shipping Consultants, *Global Container Markets, prospects & profitability in a high growth era*, London, 1996
- Drewry Shipping Consultants, *World Container Terminals, global growth & private profits*, London, 1998
- Eller D., *How to select an ocean carrier*, in "Containerisation International", febbraio 1995
- Eller D., *Shippers' priorities confirmed*, in "Containerisation International", settembre 1995
- Eyre J.L., *A ship's flag - who cares?*, in "Maritime Policy and Management", vol. 16, n. 3, 1989
- Fossey J., *Bitter Harvest*, in "Containerisation International", settembre 1997
- Fossey J., *Winds of change*, in "Containerisation International", febbraio 1998
- Genco P., *Problemi attuali di strategia nel settore portuale*, in "Economia e Diritto del terziario", n. 1, 1989
- Genco P., *Services in a changing economic environment* in "The Service Industries Journal", Vol. 17, n. 4, October pp.529-543, 1997
- Gomes B.- Casseres, *Gruppo contro gruppo: la gara delle alleanze*, in "Harvard Business Review", ed. it., marzo/aprile 1995
- Graham A.H., *Instability and competition in intermodal container shipping: finding a balance*, in "Maritime Policy & Management", aprile/giugno 1998

- Grant A.H. e L.A. Schlesinger, *Un legame da costruire con il cliente potenziale*, in "Harvard Business Review", maggio/giugno 1996
- Grant R. M., *L'analisi strategica nella gestione aziendale*, Bologna, 1994
- Hayuth Y., *Intermodality: concept and Practice*, Colchester, 1987
- Heskett J.L. e T.O.Jones, *Il profitto nel terziario viene dai dipendenti*, in "Harvard Business Review", ed. it., gennaio/febbraio 1995
- Killing P.J., *Understanding Alliances: the Role of Task and Organizational Complexity*, in Contractor, F.J. - Lorange, P., "Cooperative Strategies in International Business", Lexington, 1988
- Lash L., *Customer Service*, Etaslibri, Milano, 1992
- Midoro R., *Le strategie degli operatori trasportistici globali*, ECIG, Genova, 1997
- Ohmae K., *The Global Logic of Strategic Alliances*, in "Harvard Business Review", marzo-aprile 1989
- Packard W., *Shipping Pools*, Lloyds of London Press, London, 1989
- Phillips F., *Liner stakes raised yet again* in "Seatrade Review", febbraio 1996
- Pitts R.A. e Lei D., *Strategic Management: building and sustaining competitive advantage*, West Publishing Company, Minneapolis, 1996
- Porter M.E., *Competition in global industries*, Harvard Business School Press, Boston, 1986
- Shapiro C., *The theory of business strategy*, in "RAND Journal of Economics", n. 20, 1985
- Willmott K., *Liner shipping: a cog in the supply chain*, in "Lloyd's Shipping Economist", settembre 1996.

ENRICO MUSSO, CLAUDIA BURLANDO¹

Università di Genova

PROSPETTIVE DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Introduzione e finalità – Il TPL nell'economia della città; 2. Funzioni della mobilità urbana; 3. Ruolo, obiettivi e modalità dell'intervento pubblico nel TPL; 4. Problemi nella gestione del TPL e nella mobilità urbana; 5. Orientamenti emergenti nelle politiche della mobilità urbana e conseguenze per il TPL – Le riforme: 6. L'organizzazione del TPL in Italia fino alla riforma; 7. La situazione del TPL alla fine degli anni Ottanta; 8. Il TPL e la riforma della P.A.; 9. Il decreto legislativo n.422/1997; 10. Il recepimento del d.lgs.422/1997 nella normativa regionale – Gli scenari: 11. Considerazioni sugli obiettivi della riforma del TPL; 12. Considerazioni sull'adeguatezza degli strumenti; 13. Le reazioni al decreto legislativo n.422/1997; 14. Le trasformazioni in atto e gli scenari prevedibili; 15. Alcuni rischi e problemi aperti; 16. Considerazioni di sintesi e conclusive – *Nota bibliografica.*

1. Introduzione e finalità

La città come sistema economico è condizionata fortemente dal funzionamento del suo sistema dei trasporti. In primo luogo per le condizioni di accessibilità (e i conseguenti costi/tempi di trasporto) alle quali imprese e famiglie fruiscono di quell'insieme di vantaggi della concentrazione urbana che definiamo economie dell'urbanizzazione². In secondo luogo, per la relazione diretta

1. Enrico Musso (musso@economia.unige.it), cui sono dovuti i §§ 1-5, 11-12, 15-16, è professore associato di Economia dei Trasporti nell'università di Genova; Claudia Burlando (burlando@economia.unige.it), cui sono dovuti i §§ 6-10, 13-14 è dottorando di ricerca in Economia dei Trasporti nell'università di Genova. Gli autori ringraziano l'ing. Aldo Cavagnetto, l'avv. Giovanni Acquarone e il dr. Pietro Grasso per l'aiuto nella raccolta dei materiali aziendali e giuridici consultati per questo articolo. La responsabilità del testo è solo degli autori.

2. Per una sintetica rassegna delle economie di urbanizzazione, e in generale delle economie e diseconomie della concentrazione territoriale, si veda ad es. Marchese e Musso (1993), oppure Evans (1985).

fra valore dello spazio e accessibilità rispetto al centro della città o agli altri poli sui cui gravitano le principali funzioni urbane (e in cui concretamente si generano le menzionate economie di urbanizzazione). In terzo luogo, perché una buona mobilità incrementa la competizione fra punti di offerta di beni o servizi (finali o strumentali) situati in luoghi diversi della città, riducendo le protezioni spaziali che causano rendite di posizione e distorsioni nell'allocazione efficiente delle risorse. In quarto luogo perché bassi costi/tempi del trasporto si ripercuotono, a parità di condizioni, sulla competitività di beni e servizi offerti³, sia all'interno del sistema urbano, sia (se i trasporti urbani incidono significativamente) nel mercato rappresentato dal sistema esterno.

Non a caso, fin dalla prima diffusione di sistemi di trasporto a trazione meccanica, il conseguimento di un livello accettabile di mobilità urbana è stato al centro dell'attenzione nel governo delle città, e la predisposizione di un'offerta di trasporto collettivo di persone a prezzi politici, finanziata da risorse collettive, si è affermata molto presto, senza essere gran che oggetto di contrapposizioni ideologiche fra opposti orientamenti di politica economica, e di politica *tout court*.

Negli anni recenti il trasporto collettivo urbano è tornato ad avere grande importanza, come prima della capillare diffusione dell'automobile individuale. Ma se allora (soprattutto con lo sviluppo della città industriale del secolo XIX, per la quale le economie di scala insite nei nuovi processi produttivi postulavano grandi concentrazioni di popolazione e di attività produttive) l'offerta di trasporto pubblico serviva ad assicurare a tutti una velocità di spostamento maggiore di quella pedonale, divenuta insufficiente alle nuove dimensioni della città, l'attualità del tra-

3. Questa circostanza può dar luogo, rispettivamente, a minori costi di produzione e distribuzione dei beni, oppure a minori costi generalizzati degli spostamenti dei consumatori che domandano i servizi offerti nella città.

sporto collettivo è oggi solo parzialmente legata all'offerta di un livello sociale di mobilità⁴. L'obiettivo principale di un buon funzionamento dei trasporti collettivi è invece, oggi, limitare la mobilità individuale per le insostenibili esternalità che essa genera: inquinamento atmosferico e acustico, congestione.

Il mutato contesto postula, in una società liberale o moderatamente pianificata, che il trasporto collettivo abbia un livello di efficacia tale da competere con quello individuale, almeno per alcune caratteristiche (l'economicità e/o la velocità e/o il comfort), in modo da conseguire l'obiettivo primario di ridurre il traffico privato, minimizzando le perdite sui costi di organizzazione e produzione.

Al contrario, il trasporto collettivo si è spesso attestato su livelli di competitività talmente inferiori a quelli del trasporto individuale da avvatarsi in un circolo vizioso di scarsa domanda, perdite di gestione e scarsa efficienza, riduzione dell'offerta, perdita di efficacia e di competitività⁵. Assumendo negli anni un ruolo talora poco più che residuale rispetto alla mobilità privata.

In Italia questo processo si è avviato soprattutto negli anni Sessanta-Settanta di questo secolo, in cui la motorizzazione individuale ha conosciuto la massima spinta propulsiva. Lo stesso impianto istituzionale/normativo era del tutto inadeguato ad incontrare le nuove esigenze nella organizzazione e produzione

4. Ancorché, per altro verso, sarebbe oggi impensabile - sia per l'accresciuta sensibilità sociale, sia per le molto maggiori dimensioni della città - che le non poche popolazioni urbane che non dispongono dell'automobile o che non possono guidarla (minorenni, anziani, disabili, stranieri, e in genere tutte le classi marginali della società urbana) siano di fatto confinati in un ridottissimo ambito territoriale e ridotti a una molto limitata fruizione delle funzioni urbane.

5. Ciò vale in particolare per il trasporto su gomma, mentre nelle città maggiori, la cui domanda di mobilità giustifica economicamente l'esistenza di una rete ferroviaria metropolitana sufficientemente articolata, la molto maggiore velocità del trasporto su rotaia ha in parte attenuato il fenomeno, o comunque ha consentito un più agevole recupero di competitività mano a mano che cresceva la congestione del sistema stradale.

del trasporto pubblico locale (d'ora in avanti: TPL⁶). La riforma del settore ha luogo con la legge n.151/1981, tardivamente, e soprattutto (come si vedrà) seguendo orientamenti che hanno causato una continua perdita di efficienza del settore (i cui costi hanno assunto un'incidenza sempre meno trascurabile nei bilanci pubblici) e di competitività rispetto alla mobilità privata. Negli anni Novanta, per l'azione congiunta (i) di una visione dell'economia più improntata alla competizione e al mercato, (ii) delle crescenti ristrettezze dei bilanci pubblici⁷, nonché (iii) dell'acuirsi dell'emergenza ambientale nei grandi centri, l'Italia ha approntato, con la legge n.59/1997 ("legge Bassanini uno"), il conseguente decreto legislativo n.422/1997 ("decreto Burlando"), e le leggi regionali collegate, un nuovo assetto istituzionale e gestionale per l'organizzazione e produzione di TPL⁸.

Questo articolo si prefigge una riflessione sull'economia del trasporto pubblico locale in Italia nel momento in cui, con il d.lgs. n.422/1997 e la successiva legislazione regionale, si cerca di dar luogo ad una profonda trasformazione istituzionale e organizzativa, mirante da un lato a recuperare efficienza rispetto al dissesto strutturale determinatosi nel quarto di secolo precedente, dall'altro ad incrementare l'efficacia del TPL in modo che esso costituisca finalmente una valida alternativa alla mobilità individuale.

Nei §§ 2-5 si tratteggia sommariamente lo stato dei problemi emergenti nella mobilità urbana, evidenziando il ruolo del TPL e

6. La legge n. 151/1981 definisce il TPL come insieme dei "servizi adibiti normalmente al trasporto collettivo di persone e di cose effettuati in modo continuativo e periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabiliti ad offerta indifferenziata".

7. Dovute soprattutto alla spinta al risanamento finanziario, a sua volta indotta dalla necessità di rispettare i parametri fissati dal Trattato di Maastricht.

8. In realtà, come si vedrà più avanti, il processo di riforma del settore è più lungo e articolato, radicandosi in parte nella legge n. 142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, e ricevendo importanti apporti dal Regolamento (CEE) n. 1893/1991 (che introduce i contratti di servizio) e dalla legge n.549/1995 (legge finanziaria per il 1996).

analizzando l'importanza e i limiti dell'intervento pubblico nel settore. I §§ 6-7 descrivono lo stato del TPL in Italia fino alle riforme menzionate, sottolineando gli effetti economici della normativa precedente. I §§ 8-10, prendendo le mosse dalla situazione esistente all'inizio degli anni Novanta, descrivono le finalità e i contenuti delle riforme introdotte. Nei §§ 11-16, infine, si propongono alcune riflessioni sugli scenari cui tale riforma potrà dar luogo, alla luce delle trasformazioni che essa sta già producendo, delle probabili evoluzioni future, dei problemi che il nuovo ordinamento sembra non affrontare in modo soddisfacente.

2. Funzioni della mobilità urbana

Si è detto del ruolo dei trasporti nell'economia di una città. Possiamo spingerci a dire che la mobilità è condizione stessa per l'esistenza di una città, ove questa, sotto il profilo economico, è essenzialmente conseguenza di una concentrazione spaziale di attori (imprese e famiglie) finalizzata alla fruizione di un insieme di vantaggi, noti come economie della concentrazione territoriale o economie di urbanizzazione⁹. E' evidente che l'estensione della città è limitata dalla distanza oltre la quale, dato un sistema dei trasporti, il costo di accesso alle economie di urbanizzazione è tale da più che compensarle¹⁰. Così che una mobilità solo pedonale, o un sistema dei trasporti molto primitivo, limitano l'estensione della città, e con essa la sua capacità di generare economie di urbanizzazione. Mentre, al contrario, un sistema che permetta spostamenti rapidi e/o economici consente dimensioni urbane

9. Evans (1985) sottolinea anche la necessità di un'altra condizione: l'esistenza, a condizioni di accessibilità adeguate, di un'area di fornitura agricola tale da soddisfare il fabbisogno alimentare delle popolazioni urbane dedite ad attività non agricolo-alimentari. Condizione, questa, che oggi ha perso gran parte del suo significato, in seguito alle innovazioni nelle tecnologie del trasporto e della conservazione degli alimenti, ma che è stata storicamente determinante nella formazione di gran parte delle città tutt'oggi esistenti.

10. Resta fondamentale, in proposito, l'esempio di Hoover (1948) sulle modalità di sviluppo della città e del suo sistema dei trasporti.

maggiori, e conseguenti economie di urbanizzazione comparativamente maggiori che in altre città, favorendo l'insediamento di nuove imprese e nuove famiglie¹¹. Almeno finché le diseconomie della concentrazione (molte delle quali connesse ai trasporti direttamente, come la congestione o l'inquinamento, o indirettamente, come la lievitazione dei prezzi dello spazio) non raggiungono livelli tali da compensare i vantaggi dell'urbanizzazione¹². Questo paradigma interpretativo, fondamentale nell'evoluzione della città industriale, non va oggi sopravvalutato, poiché i comportamenti localizzativi delle imprese (rispetto ai quali la localizzazione delle famiglie costituisce almeno in parte una conseguenza¹³) sono improntati a una pluralità di fattori, e non solo, evidentemente, alla mobilità nel sistema locale, e alla conseguente accessibilità alle funzioni urbane più rare e avanzate¹⁴.

In realtà, la domanda di mobilità urbana, che come tutta la domanda di trasporto è una domanda derivata¹⁵, è una conseguenza della "domanda di città", cioè di funzioni urbane ed economie di urbanizzazione, effettuata dai diversi soggetti economi-

11. Maggiore attrattività che contribuisce, tra l'altro, a quella sorta di processo cumulativo che tende a determinare una crescita più rapida nei sistemi economici territoriali più ricchi (Verdoorn, 1949; Kaldor, 1970; Dixon e Thirlwall, 1975).

12. Come analizzato, in una nota riflessione sulla dimensione "ottima" della città, da Alonso (1971), il quale individua inoltre nella discrasia fra benefici e costi individuali e sociali dell'urbanizzazione la spiegazione dell'eccessiva crescita delle città rispetto alle dimensioni teoricamente "ottime".

13. Anche quest'ultima correlazione, per altro, è andata attenuandosi negli ultimi anni, soprattutto nelle economie avanzate, per il maggior livello di ricchezza e di reddito, la maggior quota di popolazione non impegnata direttamente nel sistema produttivo o il cui lavoro non è vincolato a una specifica localizzazione.

14. Per un'indagine empirica sugli attuali fattori di localizzazione delle imprese si può vedere Musso e Castagnino (1997).

15. Con la sola eccezione delle attività di trasporto che costituiscono un servizio turistico, come le crociere, o la navigazione da diporto, o i giri turistici delle città.

ci che in essa risiedono o, non risiedendovi, vi svolgono funzioni a loro essenziali (i *city users*). Esiste dunque un (almeno potenziale) processo cumulativo caratterizzato dalla sequenza "economie di urbanizzazione - domanda di città - domanda di mobilità - offerta di trasporto - accessibilità - dimensione urbana - economie di urbanizzazione" nel quale è decisiva la capacità del sistema dei trasporti (cioè dell'offerta di trasporto) di assecondare la domanda di sviluppo spaziale della città. Questo processo genera però anche diseconomie della concentrazione, almeno in parte riconducibili ai trasporti, come il crescente valore delle aree urbane, determinato proprio, per dirla con Haig (1926) dai "prezzi praticati per luoghi ai quali si può accedere con costi del trasporto comparativamente bassi"¹⁶. Così che i trasporti urbani vengono ad incidere non solo, e forse non tanto, sulla qualità dell'ambiente urbano, ma sulle stesse potenzialità economiche della città.

Queste osservazioni restano largamente valide ai giorni nostri, benché la diffusione crescente delle tecnologie telematiche sia destinata ad attenuare la necessità di mobilità fisica per la fruizione delle economie di urbanizzazione: in un futuro nemmeno troppo lontano - sufficiente perché le soluzioni tecnologiche già oggi esistenti siano economicamente praticabili, e soprattutto siano entrate nel *saper fare* della maggioranza della popolazione - è del tutto probabile che molta della "accessibilità" alle funzioni urbane prescinda dal trasporto, e che ne conseguano modelli di organizzazione dello spazio antropizzato del tutto

16. Su questa idea centrale - non lontana del resto dalle argomentazioni di Von Thünen (1826) a proposito delle rendite agricole - si fonda l'importante approccio alle localizzazioni urbane detto del *trade off* (fra costo del trasporto e costo dello spazio), approccio che annovera, tra gli altri, contributi di Alonso (1964), Mills (1967), Muth (1969). Button (1982) ne analizza in dettaglio le implicazioni di tipo trasportistico, mentre per una esauriente rassegna dei contributi sull'argomento si può vedere Mills (1987).

diversi dal passato¹⁷, più vicini al paradigma della rete di città o di centri¹⁸.

3. Ruolo, obiettivi e modalità dell'intervento pubblico nel TPL

Per questi motivi l'intervento pubblico ha sempre avuto un ruolo di primo piano nell'organizzare e gestire il sistema del trasporto urbano. Esso è riconducibile alla finalità di assicurare un elevato livello di mobilità delle persone nell'ambito urbano, finalità che ha almeno due "radici", per altro connesse: una di ordine "socio-politico" (l'idea che la possibilità di muoversi nell'ambito urbano debba essere assicurata in egual misura a tutti, indipendentemente dalle condizioni di ricchezza e di reddito¹⁹), e una di

17. Non bisogna però sopravvalutare il potenziale impatto delle tecnologie telematiche nel rendere indifferenti (*footloose*) molte localizzazioni industriali e residenziali. Se la fruizione di molti servizi alle persone potrà crescentemente aver luogo per via telematica, e se applicazioni del telelavoro ridurranno il peso della mobilità sistematica casa-lavoro, il ruolo della città almeno come centro di aggregazione sociale dovrebbe restare insopprimibile, e probabilmente accentuarsi con la crescita del reddito e del tempo libero, e dell'industria dell'*entertainment* in generale.

18. Sul tema delle reti di città si veda ad es. Dematteis (1992). Per una esauriente presentazione dell'argomento cfr. Camagni (1992).

19. Non è difficile ravvisare qui i fondamenti di un approccio egualitario avente per oggetto l'uguaglianza di mobilità, o l'uguale opportunità di fronte al verificarsi dei fenomeni socio-economici nello spazio. Nella civiltà urbana avanzata la mobilità è un requisito essenziale per l'uguaglianza delle opportunità, e si potrebbe anche inquadrare questo elemento di (dis)uguaglianza nell'ambito delle illuminanti riflessioni di Sen (1992) in materia. Vale la pena di ricordare che nel nostro paese esiste anche un richiamo costituzionale (art.16) alla libertà di circolazione: scrive in proposito Alberti (1989) che "la libertà di trasporto pare configurabile come momento strumentale della libertà di circolazione che l'art.16 Cost. garantisce ad ogni cittadino. (...) Anche da altri articoli (ad es. 4, 32, 34, nonché 2 e 3, 2° c.) della Costituzione può evincersi l'esistenza di un più ampio diritto costituzionale alla mobilità, il quale si esplica strumentalmente nei riguardi dell'esercizio dei diritti al lavoro, alla salute, allo studio, nonché dei diritti alla vita di relazione ed a partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del paese". Tuttavia, è solo con la legge 28.12.1995, n.549 (Finanziaria 1996) che il diritto alla mobilità viene sancito nell'ordinamento italiano, con l'indicazione che il governo, nell'emanazione dei decreti legislativi di settore, deve individuare "livelli minimi di servizio qualitativamente e quantitativamente sufficienti ad assicurare comunque l'esercizio del diritto alla mobilità" (art.2, c.51, lett.f).

ordine economico (l'incidenza dell'accessibilità sul buon funzionamento del sistema economico urbano).

In questo senso, le politiche dei trasporti urbani perseguono obiettivi di interesse collettivo sia sotto il profilo economico-transportistico, sia sotto il profilo economico-territoriale. Sotto il primo profilo, essi sono: l'incremento delle opportunità derivanti dalla mobilità urbana; l'incremento dell'accesso alla mobilità; l'efficacia²⁰ e l'efficienza²¹ dei trasporti; l'aumento della sicurezza negli spostamenti; la riduzione della vulnerabilità²² del sistema dei trasporti; la riduzione degli impatti ambientali. Sotto il secondo profilo: l'incremento dell'accessibilità²³ media delle diverse parti del territorio urbano; la riduzione degli squilibri di accessibilità fra tali parti; la riduzione del costo dello spazio²⁴.

In particolare, dati i fondamenti e le finalità testé menzionate, l'intervento pubblico nella mobilità urbana si giustifica per diversi motivi, così sintetizzabili:

- la generale convinzione della desiderabilità e utilità sociale, e quindi della priorità politica, di assicurare a tutti i cittadini almeno un livello minimo di mobilità, intesa come servizio di interesse pubblico²⁵;

- la natura di bene pubblico, sia pure congestionabile, della rete stradale urbana ordinaria²⁶;

20. Intendendosi sotto questa voce ogni riduzione dei tempi di viaggio e della congestione, aumento dell'affidabilità, riduzione dei disagi, etc., e comunque ogni riduzione del costo generalizzato del trasporto.

21. Intendendo per efficienza ogni riduzione dei costi di produzione del trasporto, a parità di livello di mobilità.

22. Cioè della circostanza che il sistema peggiori significativamente le proprie prestazioni in relazione ad un malfunzionamento di una sua parte.

23. Per una definizione formale del concetto di accessibilità, si può vedere Black (1981), Cascetta (1990).

24. Così in Musso (1995), Marchese (1996).

25. In questo senso anche Li Donni (1991).

26. In realtà, i beni pubblici sono caratterizzati da assenza di rivalità e di escludibilità. Quindi più soggetti possono beneficiare contemporaneamente del bene senza che diminuisca l'utilità che traggono dal consumo di esso. Inoltre non è possibile o conveniente escludere qualche consumatore dai benefici pro-

- la rilevanza dei costi fissi (legati principalmente alla componente infrastrutturale) nella totalità dei modi di trasporto urbani, e la conseguente probabilità di strutture di mercato vicine al monopolio naturale;

- la natura di costi irrecuperabili (*sunk costs*) della maggior parte dei costi infrastrutturali, con la conseguente esclusione - sulla componente infrastrutturale - di mercati contestabili;

- la redditività differita delle infrastrutture²⁷;

- la redditività diffusa dell'intero "prodotto" mobilità urbana (sia nel momento infrastrutturale, sia, ancorché in modo maggiormente reversibile, nel momento del servizio), in virtù degli effetti (i) di allargamento generale dei mercati, (ii) di accrescimento dei valori immobiliari rispetto agli usi non urbani, (iii) di moltiplicazione del reddito di tipo keynesiano²⁸; redditività diffusa che, come si è già detto, fa attribuire alla mobilità urbana la caratteristica di servizio sociale o servizio di pubblica utilità;

- la rilevanza delle esternalità negative del trasporto urbano (individuale e collettivo, sia nella componente infrastrutturale che in quella del servizio), storicamente trascurabili ma oggi elemento di grande rilevanza²⁹.

Queste motivazioni giuocano a favore dell'intervento pubblico nella produzione e manutenzione di infrastrutture³⁰. Tuttavia

dotti dal bene. Le strade, quindi, non rientrano pienamente in questa categoria bensì in quella dei beni *quasi pubblici* i cui benefici sono parzialmente escludibili e parzialmente rivali. In caso di congestione, infatti, la caratteristica della non rivalità cade e si hanno interferenze tra gli utenti che cominceranno ad ostacolarsi reciprocamente. Sui beni pubblici e quasi pubblici si veda Panella (1997). Sulla natura delle strade come bene pubblico una terminologia lievemente diversa è proposta da Del Viscovo (1990).

27. Sugli effetti economici di tale differimento temporale si veda ad es. Marchese (1996).

28. Quest'ultimo elemento rilevante soprattutto per la componente infrastrutturale.

29. Sulle esternalità negative dei trasporti si veda, in Italia, Danielis (1996).

30. Posizione che ha infatti trovato i più ampi e qualificati supporti sul piano teorico e scientifico. Vale la pena di menzionare Fontanella (1968): "un

solo alcune – essenzialmente, la prima e le ultime due – giustificano un intervento diretto anche nella produzione del servizio di trasporto collettivo³¹.

Inoltre, le motivazioni enunciate non hanno avuto lo stesso peso nel tempo. L'obiettivo di ridurre le esternalità negative, assente all'epoca della prima organizzazione del trasporto collettivo urbano, è oggi largamente prevalente fra le determinanti dell'intervento pubblico nel TPL, affiancandosi a quello di assicurare a prezzi politici un livello minimo di accessibilità.

Storicamente, dunque, le motivazioni per l'intervento pubblico nella mobilità urbana erano soprattutto rivolte alla componente infrastrutturale. Così, mentre l'intervento nella costruzione e manutenzione di strade assume una certa sistematicità già verso il secolo XVI (e non molto tempo dopo si rintracciano le

investimento pubblico non può essere scelto sulla base di uno schema che tenga conto unicamente del saggio di rendimento per unità di capitale e di tempo. Non è detto che la più elevata remunerazione debba favorire lo sviluppo economico più di quanto non vi contribuiscano elementi di ordine sociale, politico, etc."; oppure Serino (1961), quando introduce la distinzione, nei benefici che il trasporto apporta nello sviluppo economico e sociale, fra benefici diretti (come i minori costi della mobilità) e i benefici indotti ("contributi dalla conseguita facilità ed economicità del trasporto allo sviluppo della produzione in termini di occupazione e di reddito"). Del resto, tutto l'impianto dell'analisi costi-benefici è riconducibile agli stessi riferimenti logico-concettuali: dalla giustificabilità di un intervento pubblico legato ai benefici per la collettività alla necessità di approntare metodologie di valutazione – quali, appunto, l'analisi costi-benefici – atte a quantificarli per valutare un intervento al di là della sua profittabilità.

31. Non giustifica invece l'intervento pubblico nel TPL, ancorché sia stata frequentemente utilizzata a tale scopo, l'argomentazione secondo cui il settore richiede la gestione pubblica in quanto la produzione del servizio di trasporto collettivo si trova in condizioni di perdita strutturale. In primo luogo, questa circostanza, storicamente, non è sempre verificata: sono stati piuttosto l'aumento del reddito e della ricchezza che, determinando il passaggio a un bene succedaneo superiore, come il mezzo individuale, hanno fatto emergere la caratteristica di bene inferiore propria del servizio di trasporto collettivo; inoltre, non vi sono prove che una tariffazione del trasporto collettivo tale da coprire tutti i costi di un servizio prodotto in condizioni di efficienza determinerebbe un azzeramento della domanda, ove vi fossero adeguati strumenti di internalizzazione dei costi esterni in tutto il sistema dei trasporti; ancora: ammesso che la curva di

prime misure volte a limitare la congestione generata dal traffico privato³²), il trasporto collettivo nasce molto più tardi, su iniziativa privata e senza alcuna sovvenzione. Dopo un tentativo a Parigi nel secolo XVII, da un'idea di Pascal – le *carrosses à cinq sols*, già organizzate secondo itinerari e frequenze prefissati – che fallì perché la domanda era insufficiente, il trasporto collettivo si diffuse a Parigi nel primo Ottocento (con una rete di otto linee che portò rapidi profitti per il suo gestore, a motivo dell'accresciuta popolazione e della molto maggiore capacità delle carrozze), e di lì a poco in Inghilterra con gli *omnibus*³³ a cavalli e in Italia a partire dalla metà del secolo, mentre già negli Stati Uniti e in Francia si introducevano i tram a cavalli (le "ippovie"). Anche le prime forme di trasporto su rotaia, malgrado la rilevanza della componente infrastrutturale e le caratteristiche di monopolio naturale, anticiparono l'intervento pubblico.

offerta del trasporto collettivo fosse stabilmente al di sopra della relativa domanda, questa circostanza, di per sé, creerebbe le premesse per la non produzione del bene, non certo per la sua produzione a spese della collettività; e infine, anche ove la condizione appena ipotizzata si accompagni ad una scelta politica di produrre il servizio a spese della collettività, questo non comporta affatto che la produzione sia appannaggio del soggetto pubblico: potendo, quest'ultimo, limitarsi a sovvenzionare il o i soggetti privati chiamati a produrre il servizio in questione (proprio quest'ultima circostanza costituisce, come vedremo, l'idea di fondo della recente riforma del TPL in Italia). E' bene chiarire, sgombrando il campo da ambiguità spesso alimentate ad arte, che quando si definisce il TPL un "servizio pubblico" si dovrebbe fare riferimento ad un servizio di pubblica utilità, per il quale la collettività ha interesse a che sia prodotto e offerto anche, se necessario, a prezzi inferiori ai costi di produzione: ma che ciò di per sé non implica la produzione del servizio stesso da parte del soggetto pubblico. Né ci si riferisce qui al concetto di bene pubblico proprio dell'economia pubblica, inteso come bene caratterizzato dall'impossibilità di impedirne la fruizione e dall'assenza di rivalità.

32. Spaggiari (1995) menziona l'ordinanza senza successo di Carlo I d'Inghilterra, che nel 1653 vietava la circolazione delle carrozze sulle strade di Londra, limitandola alle sole portantine.

33. Il nome *omnibus*, assurto poi a sinonimo di trasporti pubblici urbani, è però ancora dovuto a un Francese, quel Baudry che avviò un'impresa di trasporto di persone a Lione nei primi anni del XIX secolo e tentò poi senza fortuna di promuovere un'analogo iniziativa a Parigi negli anni 1820.

Nel nostro secolo, la gestione dei trasporti urbani, in generale, e quella del TPL in particolare, hanno conosciuto in quasi tutti i paesi europei un crescente livello di intervento pubblico, fondato sui motivi precedentemente elencati. In Italia, la situazione precedente le riforme degli anni 1997-1998 (cfr. §§ 8-10) è quella di un sostanziale monopolio pubblico sia sulle infrastrutture, sia sulla produzione del TPL. Per l'apparato infrastrutturale, stradale e ferroviario, il monopolio è esercitato per lo più direttamente attraverso diverse imprese ed enti pubblici (ferrovie dello stato, ANAS, enti territoriali) e più raramente è dato in concessione (alcune ferrovie locali, buona parte della rete autostradale). Per la produzione del servizio di trasporto si ha per lo più un monopolio pubblico esercitato direttamente (ferrovie dello stato, e aziende municipalizzate di proprietà degli enti territoriali). Se il monopolio pubblico sulle infrastrutture trova nelle motivazioni precedentemente elencate significativi fondamenti economici (la presenza di situazioni di monopolio naturale e la rilevanza dei *sunk costs*), quello sulla produzione del servizio risponde più a una matrice ideologica di *socialismo municipale* (di derivazione inglese e francese), riconducibile all'individuazione di funzioni di interesse collettivo e alla finalità di promuovere lo sviluppo economico e sociale attraverso le esternalità positive del trasporto. Una matrice che ha creato le premesse per un sovvenzionamento pesante, e per una posizione non neutrale del soggetto pubblico rispetto alla produzione e alla domanda di mobilità³⁴.

Forte di questo ruolo non neutrale del soggetto pubblico nell'indirizzare le scelte dell'utenza, anche a prezzo di distorsioni rispetto all'efficiente allocazione delle risorse, il trasporto collettivo, pur perdendo incessantemente quote di traffico con la diffusione su larga scala dell'automobile individuale, si mantiene in crescita fino agli anni Settanta³⁵, anche a motivo della generale

34. Cfr. anche Alberti (1989).

35. Sulle modalità di tale crescita, cfr. Canali (1985).

crescita della mobilità. Poi, il sopravvento dell'automobile individuale anche nei movimenti sistematici, la crescita della mobilità non sistematica, l'incremento dei costi esterni e della congestione³⁶, l'inefficacia e la scarsa qualità dei trasporti collettivi (cfr. § 4), determinano un calo della domanda. Nel periodo 1981-1995 il settore del servizio urbano delle autolinee ha visto un calo di domanda del 34,9% (da 5.317 a 3.461 milioni di passeggeri), mentre l'offerta di veicoli è aumentata del 20,3% per gli autobus urbani (dai 13.625 del 1981 ai 16.392 del 1995). Il numero di passeggeri per mezzo è calato del 45,9%.

4. Problemi nella gestione del TPL e nella mobilità urbana

Va da sé che, se le motivazioni enunciate spiegano l'intervento pubblico nei trasporti urbani, non per questo tale intervento ha sempre rappresentato di per sé una soluzione soddisfacente. Non da oggi, e non solo in Italia, soprattutto la gestione pubblica del TPL ha mostrato alcuni dei malfunzionamenti tipici dell'intervento pubblico nell'economia:

- le degenerazioni legate a finalità dei decisori diverse dal perseguimento dell'utilità collettiva, e non di rado in contrasto con esso;
- la proliferazione di pratiche clientelari, segnatamente nelle politiche del personale (assunzioni e promozioni);
- la presenza di diseconomie di scala e burocratizzazione;
- la riduzione di qualità derivante dall'assenza di competizione;

36. La congestione punisce in maggior misura il trasporto collettivo di linea rispetto a quello individuale, a causa (i) della rigidità degli itinerari, che impedisce di ottimizzare il percorso in funzione della situazione del traffico; (ii) del tempo di attesa del mezzo alla fermata, che essendo funzione del rapporto fra lo spazio medio intercorrente fra due veicoli successivi e la velocità degli stessi, sarà evidentemente crescente con il diminuire della velocità; (iii) della maggiore variabilità rispetto alla frequenza programmata, e della conseguente minore affidabilità e minore qualità del servizio. Il risultato è che la congestione, normalmente indotta dal traffico privato, ha l'effetto di penalizzare quest'ultimo

- l'assenza del perseguimento del profitto come stimolo per la produttività e come termine di riferimento per la valutazione dell'efficienza gestionale;

- l'elevato livello di sindacalizzazione e la conseguente crescita abnorme dei costi del personale, superiore agli altri settori e largamente svincolata dalla produttività.

Resta il fatto che l'esistenza di un valido interesse collettivo alla produzione di TPL (così come alla realizzazione e manutenzione delle infrastrutture del trasporto urbano) ha rappresentato la giustificazione per il sistematico intervento delle amministrazioni, e per la gestione in perdita del servizio di trasporto. Consentendo, fuori da una logica di mercato, gestioni spesso inefficienti del servizio, secondo una patologia tipica dell'intervento diretto dell'amministrazione nel sistema produttivo.

Benché il fenomeno non abbia riguardato soltanto il nostro paese, in Italia taluni dei meccanismi degenerativi hanno raggiunto in questo settore livelli difficilmente superabili, per diversi motivi:

1. il sistema elettorale proporzionale vigente fino a pochi anni or sono, con l'elezione del sindaco da parte del consiglio comunale sulla base di eterogenee coalizioni e di maggioranze il più delle volte risicate, ha prodotto un meccanismo di scientifica spartizione delle cariche di nomina degli enti territoriali, di cui le commissioni amministratrici delle aziende municipalizzate costituivano, insieme ai comitati di gestione degli enti sanitari, il boccone più ghiotto. Così, le commissioni amministratrici delle

meno di quanto penalizzi il trasporto collettivo, con la conseguenza di alimentare cumulativamente lo squilibrio di qualità e di favorire ulteriormente la scelta del mezzo privato. Il che, a sua volta, fa diminuire i ricavi del TPL senza diminuirne i costi (i quali ultimi, invece, aumenteranno, per il maggior consumo di carburante e soprattutto per il maggior tempo di guida a parità di percorrenza), con un peggioramento del grado di copertura dei costi di esercizio attraverso i ricavi di vendita: dalla diminuzione dell'efficacia del servizio viene, in questo caso, una spinta ad una riduzione anche dell'efficienza gestionale.

aziende di trasporto si sono popolate di figure provenienti dal sottobosco degli apparati locali dei partiti, per lo più totalmente incompetenti rispetto alle problematiche sul tappeto, animate dall'unica preoccupazione di restituire il favore della nomina ai rispettivi segretari di partito, principalmente interferendo sulle procedure di assunzione e di promozione del personale, salvo dedicarsi, in molti casi, a svariate altre attività di rilevanza penale. L'attuale sistema elettorale maggioritario, e il potere di nomina degli amministratori da parte del sindaco eletto direttamente dai cittadini ha un po' migliorato la situazione, ma le scelte dei primi cittadini sono ancora fortemente condizionate dai partiti.

2. l'ambiente istituzionalmente protetto dell'azienda di trasporto, che – fino alle riforme in corso – agisce in regime di totale monopolio, unito alla garanzia del ripiano delle perdite attraverso il sovvenzionamento pubblico, difficilmente aiuta il formarsi di una coscienza imprenditoriale agguerrita e attenta alle esigenze della domanda e all'efficienza della gestione.

3. l'eccessivo potere dei sindacati dei lavoratori – dovuto (i) alla natura pubblica dell'imprenditore, (ii) al peso elettorale dei lavoratori delle aziende, (iii) alla strategicità del servizio reso nella vita economica e sociale della città (e al conseguente potere di ricatto, utilizzato di solito senza lasciarsi sopraffare dagli scrupoli) – ha determinato una dinamica salariale che ha pochi eguali nella storia economica, con le immaginabili conseguenze sui costi di esercizio³⁷.

37. A parità di livello, il costo del lavoro derivante dal contratto collettivo nazionale di lavoro degli autoferrotranvieri è circa doppio rispetto a quello dei metalmeccanici. L'enorme potere contrattuale – oltre a vanificare l'applicazione delle norme sulla regolamentazione degli scioperi nei servizi pubblici – ha permesso di monetizzare una quantità di condizioni disagiate legate all'esercizio della professione, in gran parte venute meno nel corso degli anni senza che si ridimensionasse conseguentemente il livello retributivo. Oggi, l'incidenza dei costi del personale sul totale dei costi di esercizio si aggira, nella maggior parte delle aziende italiane, sul 70-75%. Le retribuzioni sono aumentate più dell'inflazione anche negli anni recenti, in cui i sindacati hanno contrattato la riduzio-

4. la crescita del reddito e il boom del "sucedaneo" trasporto automobilistico privato, unito alla scarsa e per lo più decrescente qualità (in termini di velocità, affidabilità e *comfort*) del trasporto collettivo, ha contratto fortemente il traffico e i ricavi, accentuando le perdite della gestione.

Il sistema del trasporto collettivo urbano ha così evidenziato negli anni alcune patologie.

In primo luogo, si è registrato un crescente . di gestione, dovuto: (i) ai costi dell'inefficienza attribuibile alle ragioni testé menzionate; (ii) ai costi dei vincoli politici rispetto ai livelli di servizio (perdite di efficienza dovute all'obiettivo di incrementare l'efficacia del servizio)³⁸; (iii) alla riduzione dei ricavi dovuta alla perdita di quote di traffico e al controllo politico sulle tariffe³⁹. E' stato comunque rilevato che il dissesto del settore non può attribuirsi in via esclusiva o principale alle basse tariffe, poiché il paragone con altri paesi europei evidenzia che il divario è più sul lato dei costi e della produttività che su quello dei ricavi⁴⁰.

Il rapporto fra ricavi e costi di esercizio è così sceso dal 70% del 1966 al 23% del 1990, salvo poi risalire leggermente (29% nel

ne dei dipendenti con incrementi salariali per quelli "superstiti": dal 1991 al 1995 nelle aziende di TPL italiane il numero dei dipendenti si è ridotto del 13%, i costi del personale del 2,5% (dati Federtrasporti).

38. Si fa riferimento qui a un vincolo politico "proprio", rappresentato dalla richiesta della collettività, attraverso i suoi rappresentanti politici (consiglio comunale, e, di riflesso, commissione amministratrice dell'azienda) di assicurare un livello di servizio maggiore di quello economicamente efficiente; nelle righe precedenti, invece, si faceva riferimento alle interferenze politiche nella gestione prodotte dall'azione di amministratori di nomina politica, che rispondono ai propri referenti politici anziché all'interesse collettivo o dell'azienda, e dall'azione del personale assunto o promosso in funzione della propria militanza politica.

39. Controllo che ha spesso imposto riduzioni delle stesse in termini reali. In taluni casi, specialmente negli anni Settanta, le aziende, ignorando la bassa elasticità-prezzo della domanda di trasporto urbano di persone, hanno attuato un contenimento e talora un azzeramento delle tariffe nel fallimentare tentativo di recuperare traffico. Ancor oggi, per altro, le tariffe del TPL sono in media significativamente più basse che nel resto d'Europa.

40. Cfr. Boitani e Ponti (1998).

1995) negli ultimi anni⁴¹, sia per l'avvio delle riforme (contratti di servizio e prime deboli prescrizioni sul rapporto ricavi/costi), sia soprattutto per le misure sempre più restrittive sul traffico automobilistico individuale.

Il deficit di gestione si è ripercosso: (i) sulla cronica incapacità di effettuare investimenti atti a migliorare la qualità del servizio reso (dal rinnovo del parco automezzi⁴² alla promozione di sistemi di trasporto in sede propria, maggiormente infrastrutturati e capaci di velocità molto maggiori rispetto al traffico privato); (ii) sui bilanci delle amministrazioni comunali; (iii) sul bilancio dello stato. Lo stock di disavanzo delle aziende di TPL accumulato al 31 dicembre 1996 è stato stimato in 14.124 miliardi di lire⁴³.

Il fatto che le motivazioni stesse dell'intervento pubblico nel TPL abbiano completamente svincolato le tariffe dai costi⁴⁴ ha agevolato il verificarsi di degenerazioni tipiche delle organizzazioni economiche controllate politicamente, di cui si è detto. Poiché il fenomeno è andato di pari passo con la crescita del traffico privato, che scarica sulla collettività consistenti esternalità negative, la mobilità urbana nel complesso ha registrato un crescente squilibrio fra costi e utilità. Crescevano infatti, sostanzialmente

41. La riduzione del rapporto di 47 punti percentuali si accompagna per altro, nello stesso periodo, a riduzioni di 21 punti percentuali (da 33% a 12%) per le ferrovie concesse, di 35 punti per le tranvie (da 61% a 26%), di 55 per le metropolitane (da 85% a 30%) (fonte: Ministero dei trasporti, Direzione generale Poc, 1997).

42. Il parco autobus delle aziende italiane di TPL è rimasto costante dal 1991 al 1995 (dati Federtrasporti).

43. Ai sensi della legge 30.05.1995 n. 204 vi sono stati interventi finanziari da parte dello stato (660 miliardi annui per dieci anni) a parziale copertura dei disavanzi fino al 31.12.1993, mentre ulteriori finanziamenti statali erano stati previsti a copertura dei disavanzi di esercizio (nella misura massima del 30%) per gli anni 1994, 1995, 1996. Cfr. Conto Nazionale dei Trasporti 1997, p. 81.

44. Osserva Pinto (1974) che "la tariffa non sembra misurare più nulla: né un valore attribuito da un chiaro programma costi-benefici in una definita politica urbanistica e della mobilità, né un valore derivante da scelte di tipo marginalistico, e neppure un valore in base ad una semplicistica politica di recupero traffico".

nello stesso arco temporale (che in Italia possiamo collocare fra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta), sia il livello dei costi della mobilità privata scaricati sulla collettività attraverso le esternalità negative, sia il livello dei costi della mobilità pubblica scaricati sulla collettività attraverso la copertura dei deficit delle aziende di TPL.

Entrambi questi squilibri hanno generato le rispettive reazioni.

Da un lato, una crescente sensibilità per i temi ambientali (e di riflesso una crescente sensibilità dei decisori politici su questi temi) ha favorito politiche per la riduzione delle esternalità del trasporto privato, sia attraverso l'internalizzazione dei costi (dispositivi per abbattimenti degli agenti inquinanti, tasse sul carburante, tariffazione della sosta e, in rarissimi casi, dell'uso delle strade urbane), sia attraverso strategie di riduzione del traffico privato a vantaggio del trasporto collettivo, a loro volta di due tipi (spesso combinati): strategie volte ad incrementare la competitività del mezzo pubblico (soprattutto la sua velocità) e strategie volte ad ostacolare l'uso del mezzo privato (pedonalizzazioni, zone a traffico o a sosta limitata, restrizioni per fasce orarie o per tipi di veicoli, circolazione a targhe alterne, etc.).

Dall'altro, l'esigenza ormai improcrastinabile di risanare le finanze pubbliche – che nei paesi aderenti al Trattato di Maastricht comporta il rispetto di precisi parametri per il rapporto del *deficit* rispetto al PIL (3%) e del debito pubblico rispetto al PIL (60%) – ha obbligato a ricercare forme di organizzazione del TPL capaci di recuperare efficienza, eventualmente anche al prezzo di una minore efficacia⁴⁵: intervenendo soprattutto sul fronte dei costi di produzione (contenimento delle dinamiche salariali, riduzione del lavoro straordinario, riduzione degli sprechi, ter-

45. Anche se è evidente che un simile effetto contrasta con l'altro obiettivo strategico di recuperare quote di traffico al trasporto collettivo sottraendole al traffico privato, in modo da ridurre le esternalità complessive del sistema.

ziarizzazione di alcune funzioni), e razionalizzando l'offerta in modo da guadagnare efficacia a parità di costo, o a costi di produzione addirittura decrescenti (velocizzazione del servizio attraverso vie riservate, integrazione funzionale e tariffaria con altri modi di trasporto pubblico e privato).

E' evidente, in questa strategia complessiva, il *trade off* fra risanamento della finanza pubblica e riduzione delle esternalità. Molte delle azioni volte ad incrementare l'efficienza del TPL, come la riduzione della frequenza del servizio nelle linee e nelle fasce orarie a domanda più debole, hanno un'evidente conseguenza in termini di minore efficacia⁴⁶. Quest'ultima a sua volta rischia di tradursi in un'ulteriore perdita di competitività rispetto al trasporto individuale, con conseguenze negative in termini di esternalità. E con una complicazione aggiuntiva: la crescita della congestione conseguente ad un incremento del traffico privato punisce maggiormente il trasporto collettivo, aumentandone i costi e riducendone le prestazioni (cfr. *supra*, nota 36). Si determinano così le condizioni per un processo cumulativo che rischia di "avvitarsi" in una spirale di "maggiore traffico - minore efficacia del mezzo pubblico - incremento dell'uso del mezzo individuale - ulteriore incremento del traffico".

5. Orientamenti emergenti nelle politiche della mobilità urbana e conseguenze per il TPL

Il quadro problematico sinteticamente tratteggiato fotografa in particolare la realtà italiana, ma molte delle circostanze individuate, parzialmente connesse alla tipologia di urbanizzazione e

46. Fino ad un possibile effetto perverso, dal quale per altro siamo probabilmente ancora lontani, per il quale un'eccessiva riduzione di efficacia conseguente allo sforzo di recupero dell'efficienza potrebbe avere conseguenze tanto negative in termini di reazione della domanda da determinare una caduta dei ricavi proporzionalmente maggiore del contenimento dei costi: ottenendo in tal modo il poco invidiabile risultato di una contemporanea riduzione dell'efficacia e dell'efficienza.

alle densità insediative, si riscontrano con poche differenze in molti paesi europei⁴⁷. A fronte di questi problemi le strategie dei *policy makers* per la mobilità urbana sono indirizzate a:

1. ridurre la domanda complessiva attraverso un contenimento sia del numero che della lunghezza degli spostamenti, e riorganizzarla in modo da limitare i picchi di traffico;
2. trasferire la maggiore quota possibile della mobilità dal trasporto individuale al trasporto collettivo;
3. nell'ambito del trasporto collettivo, trasferire la maggior quota possibile di mobilità dalla gomma alla rotaia, e/o dalla trazione a motore a scoppio alla trazione a motore ibrido o elettrico, o con fonti energetiche alternative;
4. ridurre le esternalità dei mezzi di trasporto, sia individuale che collettivo;
5. promuovere strategie di intermodalità, cioè di integrazione fra i diversi modi di trasporto (sia fra diversi trasporti collettivi,

47. Diversa è la situazione negli Stati Uniti, dove un'urbanizzazione molto più diffusa, unita a una diffusione più antica e capillare dell'automobile individuale, alla diffusione di efficaci sistemi di trasporto metropolitano su rotaia, alla sostanziale latitanza delle amministrazioni nella gestione del trasporto collettivo su gomma, accentua il problema delle esternalità del traffico privato ma concentra le soluzioni sullo sviluppo del TPL su rotaia (Banister, 1995). La mobilità metropolitana giapponese e degli altri paesi asiatici più sviluppati è anch'essa prevalentemente imperniata sul trasporto collettivo su rotaia. In entrambi i contesti, dunque, non si ravvisa quanto in Europa la problematicità tipica della competizione fra auto individuale e autolinee. Profondamente diversa è la situazione dei paesi in via di sviluppo in cui la crescita della popolazione urbana ha avuto forti ripercussioni sull'uso del suolo: nelle grandi città la distribuzione territoriale delle famiglie e delle attività è avvenuta in modo irrazionale e disordinato, provocando aumenti della domanda di mobilità a fronte dei quali gli investimenti infrastrutturali sono stati estremamente esigui, sia per la carenza di mezzi finanziari, sia per l'instabilità politica che determina diffidenza dei potenziali investitori privati. Paradossalmente i trasporti collettivi sono sovvenzionati nei paesi sviluppati in misura maggiore e da più lungo tempo rispetto ai PVS. Oggi, capita l'importanza economica delle città, cresce l'attenzione per il trasporto collettivo e in particolare per quelle modalità che presentano costi e tempi di realizzazione relativamente contenuti, come le metropolitane leggere (cfr. Godard, 1992, Stefani 1987).

sia fra trasporto collettivo e trasporto individuale), in modo da segmentare gli spostamenti e da utilizzare in ciascun segmento il modo di trasporto e il veicolo più efficienti rispetto al volume di traffico⁴⁸.

Gli strumenti per porre in atto queste strategie sono molteplici.

Sotto il primo profilo, gli orientamenti oggi prevalenti prevedono politiche urbanistiche e trasportistiche atte a:

- ridurre la lunghezza media degli spostamenti attraverso riavvicinamenti – e, ove ambientalmente compatibili, commistioni – fra insediamenti residenziali, uffici, servizi;
- decentrare luoghi di offerta di servizi pubblici e privati alle famiglie e alle imprese;
- sostituire ove possibile il movimento delle persone con la telecomunicazione e la telematica;
- razionalizzare il movimento e la distribuzione delle merci in ambito urbano, in modo da limitare il più possibile il numero e la lunghezza degli spostamenti, sia della merce che dei veicoli commerciali vuoti;
- sfasare gli orari di alcune attività, soprattutto di servizio (es.: gli orari d'inizio delle lezioni scolastiche) per attenuare i picchi di traffico nelle ore di punta.

Sotto il secondo profilo, le attuali politiche⁴⁹ mirano a:

- incrementare la velocità del trasporto collettivo con vie di corsa riservate, protette fisicamente dal resto della sede stradale, nonché con idonee innovazioni tecnologiche⁵⁰;

48. Dove l'efficienza è essenzialmente data dall'adeguatezza delle dimensioni dei veicoli e in generale delle dimensioni dell'offerta (da cui dipende la gran parte dei costi interni ed esterni) alla consistenza della domanda.

49. Si osserva, *en passant*, che gli aiuti all'industria automobilistica camuffati da incentivi al rinnovo del parco auto non vanno esattamente nel senso delle strategie delineate, e consolidate per altro su scala internazionale, per la limitazione degli effetti negativi del traffico urbano.

50. Ne sono un esempio i gruppi semaforici che "riconoscono" il mezzo pubblico in arrivo attribuendogli la precedenza all'incrocio.

- ridurre l'utilizzabilità dei veicoli privati attraverso specifiche restrizioni al loro uso, con divieti, assoluti o per specifiche fasce orarie⁵¹, circolazione a targhe alterne, istituzione di zone pedonali, a traffico o a sosta limitata, istituzione o inasprimento di tariffe per la sosta e per il transito⁵²;

- ridurre la velocità dei veicoli privati, sia attraverso appositi dispositivi normativi o tecnici, sia attraverso il restringimento della sede stradale a loro destinata (diretta conseguenza della misura di cui al primo punto);

- favorire il trasporto collettivo privato, in particolare attraverso l'organizzazione di servizi di trasporto collettivo da parte delle aziende per i loro dipendenti;

- favorire l'incremento del tasso di occupazione delle automobili, attraverso incentivi e restrizioni connessi al numero di persone presenti nell'auto (*car pooling*), incentivi alla fruizione di auto in multiproprietà (*car sharing*), uso di taxi collettivi, etc.⁵³;

Sotto il terzo profilo, le politiche oggi prevalenti sono orientate a sviluppare sistemi di trasporto in sede propria, prevalentemente su rotaia, a trazione elettrica, per lo più a guida automatizzata, in modo da realizzare economie sui costi di personale, evitare le esternalità del trasporto collettivo tradizionale, e conseguire congiuntamente gli obiettivi dell'incremento di efficienza

51. Atte, per esempio, a scoraggiare l'impiego del mezzo individuale nella mobilità pendolare.

52. La tariffazione per il transito (*road pricing*) benché teorizzata da quasi due decenni come il sistema più efficiente per regolare l'uso di un'infrastruttura stradale congestionabile (si veda ad es. Button, 1982), vede a tutt'oggi poche e rare applicazioni, essenzialmente a motivo della sua impoliticità. Vale comunque anche la pena di accennare al fatto che il beneficio collettivo che essa permette di ottenere è funzione diretta dell'elasticità di domanda per quel modo di trasporto (e se la domanda è molto rigida può anche diventare negativo): il che significa, concretamente, che perché questo tipo di misure produca benefici economici alla collettività è necessario che esistano, sulla direttrice o nella zona in questione, valide alternative di trasporto collettivo, su gomma o su rotaia.

53 In Italia le misure di cui a questo punto e a quello precedente sono previste nel decreto del Ministro dell'Ambiente del 27.3.1998 (c.d. decreto Ronchi).

(per la riduzione dei costi di personale e di trazione, almeno oltre determinati volumi di traffico), dell'incremento di efficacia (per l'aumento della velocità e del *comfort*) e di riduzione delle esternalità (per la soppressione del corrispondente trasporto collettivo tradizionale).

Sotto il quarto profilo, oltre ai risultati impliciti nelle politiche rivolte agli obiettivi 2 e 3, cioè lo spostamento della domanda dal trasporto individuale a quello collettivo e da quello su gomma a quello su rotaia, gli sforzi sono diretti a:

- ridurre le emissioni inquinanti dei veicoli individuali, attraverso normative severe in materia di emissioni e di manutenzione dei veicoli, comportanti interventi sui veicoli o uso di specifici carburanti, in tal modo internalizzando parte dei costi esterni del trasporto individuale;
- ridurre le emissioni inquinanti dei veicoli del trasporto collettivo, sia attraverso normative in materia di emissioni e manutenzione, sia con l'utilizzo di fonti di trazione alternative (filobus, autobus elettrici e "ibridi"⁵⁴, autobus a celle combustibili, etc.);

Sotto il quinto profilo, infine, si annoverano misure volte a:

- promuovere l'integrazione funzionale e tariffaria fra diversi modi di trasporto collettivo (e segnatamente fra ferrovie subregionali, metropolitane, autolinee; ma anche fra trasporti terrestri e trasporti marittimi, autolinee e trasporti a fune, etc.), in modo da evitare sovrapposizioni di offerta e da agevolare l'utenza sia sotto il profilo tariffario che della comodità;
- promuovere l'integrazione fra trasporto collettivo e individuale, con la creazione di parcheggi di interscambio (*park-and-ride*) e la promozione di tariffe integrate del parcheggio e del mezzo collettivo;

54. Sono gli autobus che montano un motore a scoppio e un motore elettrico, in modo che il motore a scoppio funzioni sempre in regime di coppia massima, minimizzando gli sprechi, e serva ad alimentare il motore elettrico, utilizzato per il movimento del mezzo.

- favorire l'integrazione intermodale sia attraverso miglioramenti del sistema informativo (atti anche a prevenire fenomeni congestivi), sia promuovendo la "qualità" dei nodi di interscambio con riduzioni di tempi e disagi dell'interscambio stesso e con il potenziamento dell'offerta di servizi alle persone.

Un semplice esame di queste strategie e strumenti⁵⁵ permette di osservare che almeno quattro delle cinque "strategie", e dieci-undici dei sedici gruppi di "politiche", investono direttamente o indirettamente il TPL. Ne consegue che l'elemento cruciale del successo di queste strategie è il livello di *performance* del trasporto collettivo urbano e dei soggetti che lo producono. Non solo, dunque, il livello di efficienza e di efficacia attualmente raggiunto, o raggiungibile nell'attuale contesto, dal trasporto collettivo. Ma anche, e forse soprattutto, la capacità imprenditoriale dei soggetti organizzatori e produttori del TPL di innovare profondamente il contesto stesso, trasformando la missione aziendale dalla produzione di un livello minimo di servizio attraverso il trasporto collettivo all'offerta di un livello competitivo di mobilità, in grado di attrarre traffico dal trasporto individuale, di sviluppare le complementarità con il trasporto individuale e con quello ferroviario, di incrementare il livello di accessibilità complessiva della città riducendo contemporaneamente i costi interni ed esterni della mobilità.

La situazione del TPL in Italia è ben lontana da questo obiettivo. Il quadro sintomatico delineato nel paragrafo precedente è quello di un malato terminale. Le differenze riscontrabili in ambito europeo inducono a pensare che nel determinare la situazione italiana, o almeno l'incapacità a reagire alle difficili condizioni esterne, un robusto contributo sia stato dato, nel nostro paese,

55. Per una esauriente rassegna dei recenti orientamenti in materia di politiche del trasporto urbano si veda anche Banister (1995), tenendo però presente che le realtà cui tale autore si riferisce sono in buona parte proprie del contesto nordamericano.

dall'assetto istituzionale, organizzativo e gestionale vigente fino al decreto legislativo n.422/1997. Scopo dei paragrafi che seguono sarà dunque descrivere brevemente la situazione preesistente, e in special modo l'assetto delineato dalla legge n.151/1981, tentando di evidenziare le possibili cause degli effetti negativi oggi sotto gli occhi di tutti; nonché analizzare l'assetto previsto dalle riforme in corso di introduzione, sottolineandone punti di forza e punti di debolezza, e dando conto infine delle trasformazioni già in atto e di quelle ragionevolmente prevedibili.

6. L'organizzazione del TPL in Italia fino alla riforma

In Italia una disciplina organica in tema di TPL si comincia ad avere con la legge 10 aprile 1981, n.151. Fino ad allora la materia era sempre stata regolata sulla base di "provvedimenti tampone" volti a fronteggiare di volta in volta i problemi che si presentavano. La mancanza di una visione complessiva dei malfunzionamenti ha spesso comportato soluzioni inadeguate quando non addirittura peggiorative. L'inerzia del legislatore, l'inadeguatezza delle norme, la mancanza di organicità hanno determinato una situazione di arretratezza certamente superiore rispetto alla maggior parte dei Paesi europei.

Paradossale in tale situazione è la concezione centralizzata del servizio: lo stato ha mantenuto per lungo tempo una competenza in materia di TPL che per altrettanto lungo tempo non ha esercitato.

Con la Costituzione vengono, almeno a livello teorico, ripartite le competenze: lo stato deve fissare i principii generali in base ai quali viene strutturato ed organizzato il TPL⁵⁶, mentre le regioni emanano leggi di dettaglio ed hanno competenza amministrativa, quest'ultima delegabile agli enti locali⁵⁷.

56. In linea con il riconoscimento del trasporto come servizio di pubblico interesse, di cui si è detto.

57. Artt. 117-118 Costituzione.

Questa ripartizione è stata, almeno inizialmente, teorica. Fino alla costituzione delle regioni a statuto ordinario, infatti, le competenze amministrative sono rimaste di pertinenza dello stato, con i conseguenti problemi di centralizzazione e inerzia legislativa.

A lungo il TPL è stato offerto in condizioni di monopolio di fatto: lo stato e gli enti locali garantivano, per mezzo dell'istituto della concessione, una posizione esclusiva ad un'azienda sulle tratte da questa servite, e l'azienda si trovava a svolgere un'attività remunerativa. Questo almeno fino alla metà degli anni Sessanta, cioè finché il trasporto privato ha iniziato a sottrarre quote crescenti della domanda al trasporto collettivo, dato (anche) l'aumento del reddito che ha permesso il passaggio ad un trasporto più confortevole, flessibile, veloce. In alternativa all'azienda monopolista grazie all'istituto della concessione, la normativa prevedeva che l'attività di trasporto fosse posta in essere dall'amministrazione stessa⁵⁸.

Con la concessione e il conseguente monopolio, l'ente concedente non si addossava alcun onere, limitandosi a fissare il livello minimo del servizio e il livello massimo delle tariffe, che risultavano comunque ampiamente remunerative. Al di sopra del livello minimo di servizio l'ente non interferiva con l'azione dell'azienda in tema di quantità e qualità del servizio e di dimensione degli impianti.

L'ente concedente stipulava con le aziende concessionarie una forma di contratto che comportava lo svolgimento del servizio in esclusiva. Le aziende svolgevano l'attività di trasporto pubblico in quanto economicamente remunerativa; la situazione poneva i responsabili delle aziende in una posizione protetta, e questo certamente non stimolava le capacità manageriali e lo spirito imprenditoriale all'interno del settore⁵⁹.

58. In base alla legge 28.9.1939 n. 1822 e al DPR 28.6.1955 n. 771.

59. Cfr. Malfatti (1993), p.61.

La situazione complessiva del TPL cambia, per i motivi già enunciati, dalla metà degli anni Sessanta. La riduzione della domanda per il trasporto pubblico, l'aumento del costo del lavoro, il fatto che la maggior parte dello spazio venga ora sfruttato a vantaggio del trasporto privato, e il blocco delle tariffe dei servizi pubblici, portano oltre il 50% delle aziende ad un *deficit* che ben presto si rivelerà cronico, e che da questo momento in poi verrà affrontato sistematicamente con l'erogazione di contributi pubblici commisurati al *deficit* e non erogati in base all'efficienza dell'azienda; soluzione, questa, che – come il tempo ha dimostrato – non ha stimolato affatto la gestione efficiente. D'altra parte si era radicata l'idea che le aziende di trasporto, in quanto produttrici di un servizio pubblico essenziale, fossero per definizione in disavanzo e dovessero, altrettanto per definizione, essere oggetto di interventi finanziari statali.

Con il 1970, e precisamente con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario, si avvia quella ripartizione delle competenze di cui fino a quel momento si era solo parlato. Per mezzo di decreti di trasferimento di funzioni amministrative alle regioni queste possono legiferare anche in assenza di leggi cornice statali, fatto che trae la propria importanza dall'inerzia che lo stato aveva dimostrato nel (non) disciplinare la materia del TPL.

Pur restando molto forte l'esigenza di vedere emanate tali leggi cornice, cioè di avere una disciplina organica della materia, le regioni, alla metà degli anni Settanta, divengono competenti⁶⁰ per quanto concerne ordinamento e organizzazione amministrativa, servizi sociali, sviluppo economico, assetto del territorio, sia pur sotto il difficoltoso vincolo, per il legislatore regionale, di desumere dalla legislazione vigente i principii generali cui attenersi nel legiferare. Alla fine degli anni Settanta non si sono anco-

60. Con DPR 14 gennaio 1972 n. 5 vengono trasferite alle regioni quelle funzioni in tema di TPL che fino ad allora erano state svolte dallo stato. Decreto integrato successivamente dal DPR 24 luglio 1977 n. 616.

ra raggiunti obiettivi di maggiore efficienza e competitività – la riforma è infatti solo all’inizio – ma si è capita la necessità di perseguirli cercando di compensare i maggiori costi di produzione con un recupero della domanda attraverso un’offerta più adeguata.

7. La situazione del TPL alla fine degli anni Ottanta

Con la legge n.151/1981 si ha per la prima volta una legge quadro per “l’ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali”. La legge istituisce inoltre il fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore. L’obiettivo era fornire ai legislatori regionali i principi fondamentali cui attenersi nell’attività legislativa e programmatica di loro competenza⁶¹. In realtà questo obiettivo ne contiene altri: rendere organica e meno antiquata la normativa, ed impedire eccessive difformità di disciplina tra le regioni, sia per avere una politica dei trasporti coerente, sia per evitare che alcuni operatori del settore fossero avvantaggiati rispetto ad altri. Diventa allora importante il momento della programmazione ed il suo coordinamento ai diversi livelli.

La legge quadro prevede in tal senso la partecipazione delle regioni all’elaborazione del Piano Nazionale dei Trasporti. Le regioni, inoltre, nell’ambito delle loro competenze, predispongono i Piani Regionali dei Trasporti che devono essere coerenti con le previsioni di assetto territoriale e di sviluppo economico. Sempre con l’obiettivo di garantire un’azione coordinata ai vari livel-

61. Si fa riferimento alla materia del trasporto pubblico locale, ed è proprio la legge 151/81 a specificare che per TPL si intendono i “servizi adibiti normalmente al trasporto collettivo di persone e di cose effettuati in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite e offerta indifferenziata, con esclusione di quelli di competenza dello stato”. Sono di competenza regionale, inoltre, le funzioni amministrative (di norma delegate agli enti locali e ai loro consorzi) trasferite con DPR 14 gennaio 1972 n.5 e con DPR 24 luglio 1977 n.616.

li, la legge n.151/1981 assicura la partecipazione di enti e organismi interessati all'elaborazione e all'attuazione del Piano Regionale, che diventa così lo "strumento dinamico di indicazione e di sintesi della politica regionale nel settore"⁶².

L'esigenza di ristrutturare il settore, avvertita con forza alla fine degli anni Settanta, è dovuta alla crisi finanziaria e organizzativa in cui esso si trova, a causa dell'aumento dei costi di esercizio, delle tariffe "politiche" tenute ad un livello inutilmente⁶³ basso per lungo tempo, nel forte sviluppo della motorizzazione privata e nel conseguente aumento della congestione (che, come detto, si ripercuote più sul trasporto pubblico che su quello privato a causa della minore flessibilità del primo).

La legge n.151/81 contiene disposizioni in tema di trasferimento di competenze alle regioni e fissa i principi fondamentali cui esse devono attenersi nell'esercizio delle potestà legislative e di programmazione, in tema di investimenti e di ripiano dei disavanzi (istituendo il fondo per gli investimenti e il fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio), in tema di forme di gestione del servizio (prevedendo che i servizi di trasporto siano gestiti in economia dagli enti locali, oppure mediante aziende speciali, oppure in regime di concessione⁶⁴).

62. Il PRT contiene, come osserva ancora Giordano (1988), "le linee generali per l'assetto della rete con i riferimenti al sistema delle comunicazioni internazionali e nazionali nonché le relative priorità di attuazione; i riferimenti, le indicazioni e gli strumenti per l'elaborazione dei piani di bacino; i criteri per la coordinazione e la razionalizzazione degli interventi finanziari; gli indirizzi generali di politica tariffaria".

63. Tenere le tariffe del TPL ad un livello molto basso, data la rigidità della domanda di trasporto in ambito urbano, può risultare una pratica inefficiente sia ai fini del bilancio dell'azienda che ai fini della riduzione della congestione e delle esternalità in genere: cfr *supra* § 4.

64. Non è questa la sede opportuna per una disamina approfondita delle diverse forme di gestione. Sembra sufficiente osservare che in economia il servizio è svolto dall'ente locale insieme a tutti gli altri compiti di sua competenza, e vi è un unico bilancio complessivo dell'ente che gestisce (anche) il servizio. Le aziende speciali sono strutturalmente collegate a comuni, province, consorzi

L'elemento nuovo e di maggiore interesse introdotto dalla legge n.151/81 riguarda il criterio per la ripartizione dei contributi tra le aziende esercenti il servizio di TPL. Con la legge n.151/81 si cerca di smantellare quell'ambiente protetto che la pratica dei ripiani a pie' di lista aveva creato, disciplinando il raccordo tra costi, ricavi e contributi, al fine di porre le condizioni per una gestione efficiente del servizio.

Fermo restando l'obiettivo di "conseguire l'equilibrio economico dei bilanci" si ridefiniscono i parametri per il calcolo del deficit di gestione, dei quali, almeno in linea di principio, la sola quota considerata fisiologica era posta a carico dello stato attraverso i contributi regionali, mentre le perdite o i disavanzi eccedenti i contributi regionali avrebbero dovuto restare a carico delle imprese di trasporto e degli enti proprietari⁶⁵.

La legge introduce il principio dei costi *standard* per il calcolo dei contributi pubblici, risultante dalla differenza fra i ricavi presuntivi e, appunto, il costo economico standardizzato⁶⁶. Se i costi effettivi risultano uguali o addirittura inferiori ai costi standard il

(solo Sicilia e Sardegna hanno costituito un'azienda speciale regionale per i trasporti pubblici). Fenomeno rilevante è invece quello delle aziende municipalizzate, costituite dai comuni, prive di personalità giuridica ma dotate di autonomia gestionale e finanziaria. Il regime di concessione, infine, è dettagliatamente disciplinato dalla legge n.151/1981 per quanto riguarda durata, modalità, criteri di attribuzione, forme di esercizio, ipotesi di cessazione delle concessioni, che possono essere attribuite ad aziende pubbliche o private.

65. In realtà la legge (Titolo I, art.6, lett.c) dice che per la eventuale parte di disavanzo non coperta dai contributi regionali "gli enti locali o i loro consorzi provvedono [...] sulla base di un piano che preveda il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio entro il termine massimo di cinque anni, a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello dell'entrata in vigore della presente legge". Questo sembra decisamente ridurre la portata delle conseguenze di un disavanzo che ecceda i contributi regionali.

66. Come spiega Malfatti (1993): il costo *standard* è un costo obiettivo che l'azienda avrebbe se impiegasse mezzi e personale di cui dispone nella sola attività di trasporto con offerta indifferenziata al pubblico e nella stessa area in cui opera, seguendo criteri e riferendosi a parametri di rigorosa ed efficiente gestione [...] I ricavi del traffico acquistano carattere presuntivo, in quanto sono quel-

contributo statale copre per intero il *deficit*. Se invece, più realisticamente, i costi effettivi risultano superiori ai costi *standard*, vi è una parte di disavanzo non coperta dai contributi statali e di essa dovrebbero essere responsabili le singole aziende e gli enti proprietari. Da ciò dovrebbe conseguire l'incentivo alle aziende a comprimere i costi effettivi almeno al livello dei costi *standard*.

La legge n.151/81 pone in essere il fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi d'esercizio, strumento dal quale, insieme al fondo per gli investimenti, avrebbe dovuto muovere la ristrutturazione del settore. La dotazione del fondo è stabilita dalla legge finanziaria: ciò significa che essa dipende da un numero elevatissimo di variabili, causando scarsa efficacia ed elevata precarietà. La ripartizione dell'ammontare del fondo tra le regioni è stabilita dal ministro dei trasporti⁶⁷ "sulla base della dimensione dei servizi effettuati e delle caratteristiche del territorio su cui i servizi stessi si svolgono, nonché del progressivo conseguimento delle condizioni economiche di bilancio delle aziende"⁶⁸. Sono le regioni gli enti erogatori e responsabili aventi il difficile compito di determinare i costi *standard*, tra l'altro senza che lo stato indichi loro criteri uniformi cui fare riferimento nella determinazione. Ancora una volta assistiamo ad un passaggio di competenze dallo stato alle regioni, senza che in esso sia compreso un passaggio di adeguati strumenti per operare efficacemente.

In tal senso il fallimento della legge quadro è dimostrato dalla legge finanziaria del 1988 con cui sono stati sanati in modo indifferenziato i disavanzi delle aziende di trasporto relativi al periodo 1982-1986 che non erano stati coperti dal Fondo. A dimostrazione del fatto che la pratica dei ripiani a pie' di lista, che avvantaggia chi ha operato in modo meno efficiente, è in Italia estre-

li che deriverebbero dall'applicazione delle tariffe minime stabilite a livello regionale.

67. Di concerto con il Ministro del tesoro e d'intesa con la Commissione consultiva interregionale.

68. Titolo II art.9.

mamente difficile da sradicare. Tutto ciò, senza dimenticare che nel fallimento della 151/1981 una parte rilevante hanno avuto la scarsa imprenditorialità delle aziende di trasporto, l'inefficienza amministrativa e i labirinti burocratici che inceppano l'operatività di quelle stesse aziende.

La legge cornice istituisce, inoltre, un fondo per gli investimenti. Nel corso degli anni Settanta si è infatti compreso che carenza di investimenti significa scarsa efficacia del servizio pubblico offerto, perdite di utenti a vantaggio del trasporto privato, inefficienza del servizio, ulteriore incapacità di offrire servizi adeguati. Il fondo per gli investimenti, destinato ad acquisto di mezzi, costruzione e ammodernamento di infrastrutture, è stato opportunamente tenuto separato da quello per il ripiano dei disavanzi di esercizio, ad evitare che i disavanzi finissero per assorbire tutte le risorse finanziarie disponibili.

Il legislatore non è però stato altrettanto lucido nello stabilire che "Il Ministro dei trasporti effettua la ripartizione del fondo alle regioni [...] tenendo conto della densità di popolazione e dei flussi di traffico, nonché dei programmi di sviluppo e di assetto territoriale"⁶⁹; infatti la programmazione a livello regionale è stata spesso carente e la ripartizione dei contributi è avvenuta sulla base dei flussi di traffico e della popolazione, cioè sulla base del peso demografico (forse sarebbe meglio dire elettorale) delle regioni⁷⁰.

69. Titolo III art.12.

70. Anche non considerando l'intromissione dell'elemento politico, la ripartizione del fondo, nei casi frequenti di carenza di programmazione, sarebbe avvenuta in base a densità e flussi di traffico, portando maggiori investimenti nelle zone a maggior grado di sviluppo, con un effetto tendente ad accentuare gli squilibri: un investimento infrastrutturale in zone scarsamente sviluppate comporta un più lungo differimento nel tempo della redditività economica, sociale e finanziaria. Questo rende più appetibile l'investimento infrastrutturale in zone sviluppate e contribuisce, così, ad alimentare il "circolo vizioso" della depressione. Per approfondimenti in tema di redditività differita si veda Marchese (1996).

L'obiettivo fondamentale perseguito dalla legge cornice - restituire efficienza al settore del TPL - è stato dunque disatteso principalmente a causa di provvedimenti successivi che sono stati talvolta in contrasto con essa, e talvolta inadeguati. Come inadeguati sono stati gli strumenti finanziari che le regioni hanno avuto a disposizione, fatto, questo, che ha posto le premesse per il determinarsi di ulteriori problemi, affrontati poi con scarsa lungimiranza (si pensi alle conseguenze della finanziaria del 1988), spesso andando contro principi contenuti nella legge quadro stessa⁷¹.

Altri ostacoli al raggiungimento degli obiettivi della legge sono venuti dalla scarsa capacità imprenditoriale dimostrata dalle aziende, nonché dalla scarsa attenzione rivolta alla programmazione da parte degli organi competenti statali regionali: molti piani regionali, piani di traffico e piani per l'intermodalità sono stati redatti con ritardo o non sono stati redatti affatto.

Resta certamente alla legge n.151/1981 il merito di aver evidenziato i problemi del settore, e di aver indicato, nello smantellamento dell'ambiente protetto al riparo del quale le aziende di trasporto hanno operato, la via da seguire per restituire efficienza allo stesso.

8. Il TPL e la riforma della pubblica amministrazione

Dopo e nonostante la legge n.151/1981, il TPL continua a necessitare di una politica complessiva ed organica. I livelli ormai insostenibili della spesa pubblica rendono l'intervento indispensabile: si cominciano a guardare con attenzione critica i settori le cui difficoltà finanziarie si ripercuotono maggiormente sui conti pubblici. Il TPL continua a perdere efficacia ed efficienza, e pre-

71. L'ampio ricorso alla decretazione d'urgenza dimostra l'inadeguatezza della legge, nonostante la sua portata innovativa, a disciplinare un settore i cui problemi (mancanza di una disciplina organica, scarsa imprenditorialità, eccesso di protezione, vincoli burocratici, per citare i principali) hanno avuto alcuni decenni per radicarsi.

senta alti costi costo del lavoro, scarsa produttività e un eccessivo numero di addetti⁷², mentre dal lato dei ricavi pesano la scarsa qualità del trasporto pubblico, il continuo aumento della motorizzazione privata e il basso livello delle tariffe.

La fine degli anni Ottanta si caratterizza per un elevato numero di leggi e decreti che mancano di organicità e coerenza, provvedimenti tampone emanati in attesa di una nuova legge cornice. In questo contesto si colloca lo sviluppo economico degli anni in esame che determina la necessità di servizi efficaci e l'urgenza di una riforma della Pubblica Amministrazione.

In linea con l'esigenza di riforma, la legge n.142/1990 detta i principi del nuovo ordinamento dei comuni e delle province e ne determina le funzioni⁷³. L'obiettivo perseguito è una autonomia degli enti locali perseguita senza ledere il principio dell'unità nazionale. A differenza della legge n.151/1981, che di questo tema non si era occupata, la legge n.142/1990 cerca di mettere ordine nel problema delle competenze degli enti locali. La sua portata innovativa è talora più teorica che concreta, non inducendo modifiche sostanziali a situazioni di fatto⁷⁴. Non così nel settore della pianificazione territoriale, importante per il sostanziale collegamento che essa ha con il TPL, il quale è finalmente considerato elemento strettamente connesso con lo sviluppo sociale ed economico dell'area cui si riferisce.

La programmazione deve riguardare soprattutto le aree metropolitane. Sono queste, infatti, a presentare i problemi più complessi e a necessitare di soluzioni strategiche che considerino in modo coordinato TPL e territorio. Vengono attribuite alla città

72. Situazione che risulta ancor più critica se paragonata a quanto accade in questo stesso settore in altri paesi europei.

73. Legge 8.6.1990 n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali".

74. La legge n.151/1981 prevedeva, ad esempio, la possibilità di delega di determinate funzioni dalle regioni agli enti locali, la legge n.142/1990 obbliga a questo trasferimento: l'importanza di questo provvedimento è tuttavia limitata, poiché esso non induce cambiamenti sostanziali rispetto alla precedente situazione.

metropolitana la pianificazione del territorio, la viabilità, il traffico e i trasporti quando tali materie hanno carattere sovracomunale o devono essere svolte in forma coordinata all'interno dell'area metropolitana stessa⁷⁵.

L'intento della legge n.142/1990 è quello di raggiungere un maggior grado di coordinamento sia tra soggetti competenti in materia di TPL sia tra questi e gli organi preposti alla pianificazione territoriale, nella convinzione che un'azione coordinata ed integrata determini soluzioni maggiormente efficaci ed efficienti⁷⁶. Nella stessa ottica di tendere ad una maggiore efficacia ed efficienza viene abbandonato il concetto di linea per fare, invece, riferimento a quello di rete integrata.

L'attenzione del legislatore si rivolge anche alle forme di gestione con cui gli enti locali possono gestire il servizio⁷⁷, allo scopo di restituire alle imprese un carattere privatistico che riattivi i principi di mercato superando la situazione preesistente in cui le aziende meno efficienti erano maggiormente finanziate dallo stato e quindi meno stimolate al miglioramento.

A questo fine la legge prevede la trasformazione delle aziende municipalizzate in aziende speciali, entità strumentali dell'en-

75. legge n.142/1990 art. 19.

76. L'art.27 della legge n.142/1990 prevede la conclusione di accordi di programma affinché i soggetti pubblici coordinino le rispettive azioni nel perseguire obiettivi comuni.

77. La legge n.142/1990, art.22, prevede che "I Comuni e le Province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:

- a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire un'istituzione o un'azienda;
- b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- e) a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione al servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati".

te locale dotate di personalità giuridica propria e di autonomia imprenditoriale. In tal modo decisioni, atti ed iniziative vengono svincolati dal consenso dell'ente proprietario con un notevole alleggerimento del processo decisionale, pur restando all'ente il potere costitutivo, di indirizzo e di vigilanza. Le aziende hanno l'obbligo del pareggio di bilancio, da perseguire informando la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità. Rimane, tuttavia, poco chiaro come operare per passare da aziende cronicamente deficitarie ad aziende i cui costi e ricavi, compresi i trasferimenti, siano in equilibrio, soprattutto se tali trasferimenti non sono collegati a "livelli di efficienza e produttività aziendali"⁷⁸.

Maggiore trasparenza e concorrenza sono obiettivi che anche l'Unione Europea comincia a perseguire attivamente negli anni Novanta. Significativa in tal senso è l'introduzione dei contratti di servizio pubblico⁷⁹ con cui si cerca di superare la forma di monopolio che si consolidava, invece, con l'istituto della concessione del servizio. Il contratto di servizio non è un atto unilaterale della P.A. ma un "contratto concluso tra le autorità competenti di uno stato membro e un'impresa di trasporto allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti"⁸⁰. Esso definisce obiettivi, impegni e condizionamenti delle parti⁸¹. Il regolamento (CEE) n.1893/91 consente alle autorità competenti degli stati membri di concludere tali contratti per garantire "servizi di trasporto sufficienti" in termini di continuità, regolarità, qualità, prezzo, nonché di imporre taluni obblighi di servizio pubblico alle aziende operanti, data l'esistenza di un interesse pubblico da tutelare.

78. Cfr. Malfatti (1993), p. 91.

79. Introdotti nel nostro ordinamento dal regolamento (CEE) n.1893/1991, che ha integrato il regolamento (CEE) 1191/1969.

80. Regolamento (CEE) n.1893/1991.

81. Per un'analisi in tema di concessione e contratto di servizio cfr. Talice (1995).

In Italia la possibilità di redigere contratti di servizio pubblico è stata limitata alle aziende che si sono adeguate alla legge n.142/1990, cioè alle aziende dotate di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto; svincolate dall'ente che è controparte nel contratto.

L'approccio contrattuale cerca da un lato di superare la forma di mercato monopolistica, dall'altro di evitare una deregolamentazione ritenuta eccessiva per un settore in cui il diritto alla mobilità è considerato un interesse pubblico da tutelare.

Rilevante per il settore dei trasporti è stata la legge finanziaria del 1996⁸². Essa sancisce il diritto alla mobilità (che fino a quel momento era stato solo implicito) stabilendo che il governo nell'emanare i decreti legislativi deve "procedere all'individuazione di livelli minimi di servizio qualitativamente e quantitativamente sufficienti ad assicurare comunque l'esercizio del diritto alla mobilità"⁸³. L'obiettivo di garantire servizi "sufficienti", che il legislatore continua a perseguire, assume ora una connotazione più decisa, essendo affiancato dall'esplicito diritto alla mobilità. Non esiste più solo il dovere, dal lato dell'offerta, di fornire servizi adeguati ma anche il diritto, dal lato della domanda, di ottenere tali servizi.

Il risultato in termini di quantità e qualità di servizio è condizionato dalla disponibilità finanziaria. La legge n.549/1995 cerca di allontanarsi dalla logica dei ripiani a pie' di lista e di massimizzare la responsabilità finanziaria dei soggetti programmatori e dei soggetti gestori del servizio, prevedendo un processo di riforma dell'assetto normativo volto, tra l'altro, a far coincidere il soggetto che programma i servizi con quello che procura i finanziamenti⁸⁴.

82. Legge 28.12.1995 n.549.

83. Legge 28.12.1995 n.549 art.2, comma 51, lettera f.

84. Tale soggetto è individuato nella regione. Nella ricerca di una maggiore responsabilità finanziaria si definisce anche un livello minimo di copertura dei costi con ricavi da traffico (35%) per l'ammissione, dal 1999, al finanziamento regionale.

Con la finanziaria del 1996 viene inoltre abolito il fondo nazionale trasporti di parte corrente⁸⁵, che non aveva conseguito gli obiettivi per cui era stato istituito dalla legge n.151/1981. Si vogliono eliminare i trasferimenti dal centro sostituendoli con un avvio di autonomia impositiva, un primo passo verso il cosiddetto "federalismo fiscale". In tal senso è anche previsto che presso ogni regione vi siano soggetti idonei alla preparazione di dettagliati contratti di servizio e piani regionali dei trasporti indicanti i servizi che la regione intende finanziare. L'obiettivo è ancora favorire la concorrenza, sia pur regolamentata, superando le aziende speciali comunali o consortili con concessioni di breve durata basate su meccanismi di gara.

La riforma in questione è accolta favorevolmente in quanto introduce l'autonomia finanziaria delle regioni. Restano però necessari provvedimenti per l'infrastrutturazione del TPL, in relazione ai quali il maggiore problema è quello del reperimento dei fondi.

Nella seconda metà degli anni Novanta la necessità di una riforma della pubblica amministrazione sfocia nelle "riforme Bassanini"⁸⁶, che mirano ad avviare il c.d. "federalismo amministrativo a costituzione invariata". La legge delega n.59/1997 ("Bassanini uno"), le cui finalità sono semplificazione e decentramento amministrativo e riforma della P.A., conferisce alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi che non

85. In sostituzione di tale fondo, nonché di altri trasferimenti diretti dello stato, è stata attribuita alle regioni, quale tributo proprio, una quota pari a 350 lire al litro, dell'accisa sulla benzina consumata nei rispettivi territori, integrata da specifici trasferimenti dello stato a titolo di fondo perequativo regionale assegnato pro-quota, a partire dal 1997, alle regioni che presentano una perdita effettiva di entrata rispetto ai trasferimenti soppressi.

86. Legge 15.3.1997 n. 59 "Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"; legge 15.5.1997 n. 127 "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo".

siano esplicitamente esclusi. Non vengono cioè, come di norma avviene, elencate le materie che sono trasferite dallo stato agli enti locali ma sono, al contrario, elencate le materie di interesse dell'intera collettività nazionale, che rimangono di competenza dello stato⁸⁷.

Nell'ambito dei trasporti resta allo stato la "programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione di grandi reti infrastrutturali dichiarate di interesse nazionale con legge statale"⁸⁸, mentre alle regioni spetta la programmazione e amministrazione dei servizi di trasporto di interesse regionale e locale. Ove per programmazione si intende anche la definizione dei livelli qualitativi e quantitativi "sufficienti" a soddisfare le esigenze di mobilità dei cittadini. I costi di tali servizi sono a carico del bilancio regionale; i costi di servizi ulteriori rispetto a quelli "sufficienti" sono a carico degli "enti locali che ne programmino l'esercizio"⁸⁹ da essi affidato in qualsiasi forma⁹⁰. La legge n.127/1997 stabilisce che la delega alle regioni, in materia di TPL, riguarda la programmazione e non l'amministrazione, cosa che da un lato limita l'entità del conferimento di funzioni e compiti alle regioni stabilito dalla legge delega n.59/97, dall'altro riduce i problemi che esse devono affrontare.

L'iter legislativo percorso negli anni Novanta, e in particolare la legge n.59/97, ha aperto la strada al decreto legislativo 422/1997 che si propone di attuare nel settore dei trasporti i principi di decentramento e semplificazione amministrativa, nonché la riforma dei processi decisionali e di controllo nella pubblica amministrazione.

87. Si tratta, a titolo di parziale esempio, di affari esteri, difesa, tutela dei beni culturali.

88. Legge n.59/1997 art.1, comma 4, lett. b.

89. Legge n.59/1997 art.4, comma 4, lett. a.

90. Nei modi previsti dalla legge n.142/1990; o mediante contratti di servizio pubblico, nel rispetto dei regolamenti (CEE) n.1191/1969 e n.1893/1991.

9. Il decreto legislativo n.422/1997

Il decreto legislativo n.422/1997⁹¹, in attuazione dei principi contenuti nell'art.4, comma 4, della legge n.59/1997⁹², conferisce alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni relative al servizio pubblico di trasporto regionale e locale, ad esclusione di quelle di interesse nazionale.

Fallita la legge n.151/1981, l'obiettivo di una disciplina organica del settore viene perseguito dal decreto in esame seguendo la via indicata dalla legge n.59/1997 (decentramento amministrativo, riforma della P.A., semplificazione amministrativa). Si ha l'inversione di tendenza in virtù della quale non sono elencate le materie che di competenza delle regioni e degli enti locali, ma quelle che restano appannaggio dello stato, cioè i trasporti pubblici di interesse nazionale. In linea con il principio di sussidiarietà "sintetizzabile nell'idea che, nei rapporti tra entità istituzionali [...] di diversa dimensione, la preferenza sia da accordare a quelle minori. E che gli interventi delle entità maggiori (*in primis* dello stato), in tanto si giustifichino, in quanto siano rivolti a sopperire ad eventuali inadeguatezze delle prime"⁹³.

Il d.lgs. nella sua prima parte tratta il "Conferimento alle regioni e agli enti locali" fornendo preventivamente una definizione di servizi pubblici di trasporto ed elencando poi in modo tassativo i servizi di interesse nazionale che non sono oggetto del conferimento. Restano principalmente di competenza statale i servizi di trasporto aereo⁹⁴, marittimo⁹⁵, automobilistico a carat-

91. Decreto legislativo 19.11.1997, n.422 "Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15.3.1997, n. 59", G.U. n.287 del 10.12.1997.

92. Modificata dall'art.7, della legge n.127/1997.

93. D'Atena (1997), p. 608.

94. Ad eccezione dei servizi elicotteristici e dei collegamenti che avvengono esclusivamente all'interno di una regione.

95. Ad eccezione dei servizi di cabotaggio prevalentemente svolti nell'ambito di una regione.

tere internazionale⁹⁶ o di collegamento tra più di due regioni, ferroviario internazionale e nazionale, questi ultimi solo se dotati di elevati *standard* qualitativi o se di percorrenza medio-lunga⁹⁷. Si tratta di servizi aventi la caratteristica comune di non svolgersi in ambito regionale, con l'eccezione del trasporto di "merci pericolose, nocive ed inquinanti" che resta comunque nella competenza dello stato.

Le funzioni individuate come di interesse nazionale sono, nel settore del TPL, decisamente esigue, a conferma della reale volontà di decentramento amministrativo del legislatore. Inoltre le competenze dello stato nei servizi conferiti alle regioni si limitano ad accordi, convenzioni, trattati internazionali; al tema della sicurezza; all'adozione, infine, di linee guida per la riduzione dell'inquinamento.

Il passaggio di compiti e funzioni dal livello centrale a quelli periferici ha per la prima volta un carattere consistente anche perché il decreto prevede un ulteriore passaggio di poteri. Le regioni, come disposto dall'art.7 del decreto in esame, delegano

96. Ad eccezione di quelli transfrontalieri.

97. Risulta interessante la nuova disciplina delle ferrovie. In passato mancava una disciplina chiara sul tema e si ritenevano delegabili alle regioni i servizi "secondari" in gestione diretta dell'azienda delle ferrovie, nonché i servizi in concessione; il d.lgs. 422/1997 stabilisce chiaramente che sono delegati alle regioni le funzioni di programmazione e amministrazione inerenti le ferrovie in concessione a soggetti diversi da F.S. S.p.a. e "le ferrovie in gestione commissariale governativa, affidate per la ristrutturazione alla società Ferrovie dello stato S.p.a.". Le regioni subentrano allo stato sulla base di accordi di programma adottati entro il 30.6.1999 e, successivamente al perfezionamento di essi, affidano la gestione dei servizi ferroviari con contratti di servizio. Tali contratti devono assicurare il conseguimento, dall'1.1.2000, del rapporto di almeno 0,35 tra ricavi da traffico e costi operativi al netto dei costi di infrastruttura (art.8). Sono inoltre delegati alle regioni i compiti di programmazione e amministrazione relativi ai servizi ferroviari in concessione a F.S. S.p.a. (art.9); i contratti di servizio dovevano essere stipulati entro il 31.10.1998 ed entrare in vigore l'1.6.1999; finora non ne è stato siglato alcuno (cosa che ha più volte rilevato Giancarlo Tesini, presidente di Federtrasporto, nel sottolineare che questa riforma nei fatti "lascia le cose come stanno").

agli enti locali, pena l'intervento sostitutivo del governo⁹⁸, tutti i compiti per i quali non è necessario un "unitario esercizio a livello regionale"; gli enti locali hanno, inoltre, una competenza residuale, appartenendo ad essi tutti i compiti e le funzioni che non sono di competenza dello stato o delle regioni.

Il d.lgs., nel Capo II, interviene sull'organizzazione del TPL distinguendo la programmazione dei trasporti da quella degli investimenti. Nel primo caso le singole regioni devono definire gli indirizzi per la pianificazione, e nel redigere i piani regionali dei trasporti devono tenere nella dovuta considerazione il problema ambientale favorendo l'integrazione tra le diverse modalità; devono infine approvare i programmi triennali dei servizi di TPL⁹⁹.

La programmazione degli investimenti avviene sulla base di accordi di programma con cui si individuano opere da realizzare, tempi, soggetti coinvolti e risorse necessarie. Importante e innovativo¹⁰⁰ è il fatto che alla programmazione, in linea con l'obiettivo del decentramento, prendano parte tutti i soggetti competenti: stato, regioni ed enti locali.

La programmazione, sia degli investimenti che dei trasporti, diventa l'elemento da cui (ri)partire per raggiungere o almeno tendere all'obiettivo di efficacia ed efficienza del TPL, ma diviene anche determinante nel contribuire ad un approccio corretto della mobilità, in linea con uno sviluppo il più possibile sostenibile.

98. Il d.lgs. fissava il termine sei mesi dopo l'entrata in vigore, cioè nel giugno 1998. In settembre il governo ha approvato un provvedimento (d.lgs. 345/1998) per prorogare il termine al 31.12.1998 in modo da far scattare i poteri sostitutivi l'1.1.1999. Nonostante le disposizioni, alla fine del 1998 nessun provvedimento era stato adottato.

99. Tali programmi devono individuare la rete e l'organizzazione dei servizi, l'integrazione modale e tariffaria, le risorse finanziarie, le modalità di determinazione delle tariffe e di attuazione e revisione dei contratti di servizio, il sistema di monitoraggio dei servizi nonché i criteri per la riduzione di congestione e inquinamento (art.14).

100. Cfr. Gherarducci (1998), p. 445.

Un problema derivante dal decentramento amministrativo in esame è quello di un probabile riordino della materia "asimmetrico" da regione a regione. Ad evitare eccessi in tal senso viene demandato alla Conferenza stato-regioni il coordinamento della programmazione regionale con quella statale. In questo contesto è chiara l'importanza che assume lo strumento programmatico.

A fronte di nuove competenze e di nuovi diritti, alle regioni fanno capo nuovi obblighi. Esse devono infatti definire i servizi minimi di TPL in termini di quantità e qualità in modo da soddisfare le esigenze essenziali di mobilità dei cittadini. I costi relativi a tali servizi sono a carico del bilancio regionale; il d.lgs. prevede la costituzione ogni anno, da parte di ogni regione, di un fondo destinato ai trasporti¹⁰¹.

In sostanza, maggiore è la domanda di mobilità della collettività, maggiore sarà il livello minimo da garantire per la regione, quindi maggiore sarà il costo sociale. Il problema e il contrasto stanno nel fatto che è la legge finanziaria a regolare i fondi, mentre occorrerebbe che ciascuna regione avesse un apposito capitolo di spesa, evitando di dipendere da un'unica fonte. Senza un reale federalismo facilmente si tornerà (se mai ci se ne è allontanati) alla logica dell'inefficienza e dei ripiani a pie' di lista.

In aggiunta rispetto ai servizi minimi garantiti dalle regioni, è previsto che gli enti locali possano istituire servizi aggiuntivi i cui costi sono a carico del bilancio dell'ente. Sia per i servizi definiti dalle regioni che per quelli eventualmente istituiti dall'ente locale, strumento essenziale per l'esercizio del servizio di trasporto è il contratto di servizio, che ha durata non superiore ai nove anni e regola in modo dettagliato le caratteristiche, gli *standard* quali-

101. Tale fondo è alimentato da risorse proprie e da risorse ad esso trasferite dal decreto. Si sta già da tempo discutendo su quali siano le risorse che devono essere trasferite alle regioni. Secondo la commissione bicamerale sulla P.A. parte di tali risorse dovrebbe provenire da percentuali di imposte erariali. Il presidente della conferenza delle regioni (Vannino Chiti), sostiene che occorrerebbe fare leva su Irpef e Iva.

tativi minimi del servizio, le tariffe, l'importo eventualmente dovuto dall'ente all'azienda di trasporto, le garanzie dovute dall'azienda, le sanzioni e la ridefinizione dei rapporti ove necessario¹⁰².

Per superare gli assetti monopolistici, introdurre le regole della concorrenza e spingere il settore verso una maggiore efficienza, il decreto n.422/1997 prevede il ricorso a procedure concorsuali¹⁰³ per la scelta del gestore del servizio o dei soci privati delle società che gestiscono i servizi. Esso prevede inoltre – si tratta però più di un'indicazione di massima che di una disposizione vincolante – che le regioni e gli enti locali incentivino la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in S.p.a.

Tuttavia appare implicitamente in contrasto con l'indicazione di procedure concorsuali per la scelta del gestore "l'esclusione in caso di gestione diretta o di affidamento diretto dei servizi da parte degli enti locali a propri consorzi o aziende speciali, dell'ampliamento dei bacini di servizio rispetto a quelli già gestiti nelle predette forme"¹⁰⁴. Sembra infatti che, mascherato dalla limitazione all'ampliamento dei bacini di servizio stia la deroga all'assunto centrale del Capo II del decreto, e cioè la possibilità di fare ancora ricorso all'affidamento diretto. In sostanza sembra si lasci la possibilità di allontanarsi dal concetto in base al quale l'affidamento del servizio mediante gara deve essere la regola, mentre l'affidamento diretto deve essere un'eccezione.

Analogamente, sembra eccessivo un "periodo transitorio" di cinque anni durante il quale si può avere affidamento diretto dei

102. I contratti di servizio (art.19) devono rispettare gli artt.2 e 3 del regolamento (CEE) n.1191/1969 ed il regolamento (CEE) n.1893/199 e prevedere un incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi tale da essere pari, entro l'1.1.2000, almeno allo 0,35. I costi operativi sono considerati al netto dei costi di infrastruttura per evitare sperequazioni tra le diverse modalità di trasporto. Cfr. *infra*, § 12.

103. Art.18, comma 2, lettera a.

104. Art.18, comma 2, lettera b.

servizi alle società per azioni o cooperative derivanti dalla trasformazione delle aziende speciali o dei consorzi. Partendo da una situazione discriminata e avendo a disposizione un periodo così lungo un'azienda ha, infatti, la possibilità di aumentare il proprio vantaggio competitivo. In tal senso si è espressa l'Autorità garante della concorrenza e del mercato¹⁰⁵ chiedendo alcune correzioni al decreto.

10. Il recepimento del d.lgs. 422/1997 nella normativa regionale

Come detto, nel Capo I il d.lgs. 422/1997 conferisce alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni e i compiti in tema di servizi pubblici di trasporto non di interesse nazionale (escludendo altresì i principi quadro relativi alla riduzione dell'inquinamento, le funzioni in materia di sicurezza, gli accordi e i trattati internazionali relativi a servizi transfrontalieri). Con tale conferimento, che investe l'intero settore del TPL, il decreto avvia il processo di riforma, prevedendone il completamento attraverso le normative regionali.

La realtà, tuttavia, mostra una situazione che fatica a modificarsi. Ciò può essere attribuito a difficoltà oggettive di modificare una materia così vasta e complessa, ma anche, ad oltre un anno dall'entrata in vigore del decreto, a scarsa volontà da parte dei soggetti competenti. Le leggi di accoglimento della normativa nazionale sono ancora materia in movimento, poiché entro il termine originariamente fissato per l'emanazione delle leggi regionali (il 25 giugno 1998) solo Lazio, Toscana e Basilicata¹⁰⁶ avevano definitivamente approvato tali normative.

La scarsa volontà di emanare le leggi di accoglimento del decreto è motivata soprattutto da forti preoccupazioni di ordine finanziario, poiché non è stato chiarito come far fronte alle uscite collegate con le nuove funzioni e con i nuovi compiti. In tal senso

105. Cfr. *infra*, § 13.

106. Erano già in regola Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia.

le regioni chiedono di partecipare ad un grande tributo dello stato come l'Irpef o l'Iva¹⁰⁷.

Di fronte al ritardo generalizzato, il governo non è intervenuto con i poteri sostitutivi che il decreto n.422/1997 gli attribuiva, preferendo prorogare il termine al 31.12.1998 in vista dei poteri sostitutivi previsti a decorrere dall'1.1.1999¹⁰⁸. Anche dopo il mancato rispetto di questa scadenza da parte di alcune regioni, tuttavia, il governo non ha mostrato grande vigore o volontà nel sostituirsi all'amministrazione regionale.

Per lo più, le leggi regionali emanate entro il 1998 dimostrano scarso rispetto dei precetti del decreto in tema di introduzione delle regole di mercato e di trasformazione di aziende speciali e consortili in S.p.A. o cooperative. All'inizio del 1999 solo l'Emilia Romagna aveva previsto l'obbligatorietà della trasformazione e solo sei regioni¹⁰⁹ avevano previsto l'affidamento concorsuale dei servizi. In alcuni casi¹¹⁰ l'affidamento mediante gara è stato limitato a percentuali comprese tra il 20 e il 50% dei servizi gestiti dalle aziende pubbliche o ai soli servizi extraurbani. Questo a dimostrare una tendenza decisamente poco favorevole ai cambiamenti introdotti dal decreto n.422/1997.

107. Vi sono infatti problemi di riorganizzazione finanziaria ma anche problemi più complessi di riorganizzazione del personale e delle competenze ad esso attribuite. Non limitandosi a considerare il solo settore del TPL ma considerando l'impatto complessivo del decentramento delle funzioni dello stato alle regioni e province autonome, si avrebbe una maggiore spesa di circa 34.765 miliardi, passando da 167.309, prima della Bassanini, a 202.074 miliardi di lire, dopo la Bassanini (dati Sudgest). Questi dati sono stati contestati dal ministro Bassanini che parla di spostamento di risorse dal bilancio dello stato a quello delle regioni e degli enti locali. Il decentramento complessivo del personale che dovrebbe far seguito alla piena applicazione della legge n.59/1997, secondo uno studio del Centro di ricerca sulla pubblica amministrazione dell'Università di Castellanza, coinvolgerebbe non meno di 55 mila persone.

108. Decreto legislativo 22.9.1998, n.345.

109. Quattro a statuto ordinario (Liguria, Emilia Romagna, Umbria e Basilicata) e due a statuto speciale (Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia).

110. Lombardia, Veneto, Toscana e Marche.

Per contro, tutte le regioni, in modo più o meno rigoroso, hanno rispettato le linee guida del d.lgs. in tema di servizi minimi. Essi, infatti, sono stati definiti avendo riguardo al pendolarismo, all'accessibilità ai servizi, all'integrazione tra le reti di trasporto e alla riduzione dell'inquinamento.

Problema ma anche potenziale vantaggio delle leggi di accoglimento è la loro differenziazione e numerosità¹¹¹. Proprio perché numerose esse possono, da un lato, dar vita a situazioni differenti da regione a regione, dall'altro "contagiarsi" scatenando una sorta di "effetto domino": la competizione determina la necessità di avere costi non superiori e qualità dei servizi non inferiore rispetto alla situazione che mediamente si presenta sul mercato. In un'ipotesi piuttosto ottimistica l'operato e le leggi delle regioni tenderebbero ad imitare le situazioni più efficienti, quindi una regione che migliorasse il proprio servizio potrebbe determinare una sorta di circolo virtuoso i cui effetti positivi andrebbero al di là dei suoi confini. Positiva è anche la possibilità che le leggi regionali introducano sussidi conseguenti a prestazioni che soddisfino parametri e criteri di convergenza scaturiti dalla comparazione delle prestazioni. Tale possibilità consentirebbe di "premiare" le aziende migliori. Diventerebbe importante, in quest'ottica, fissare "criteri di convergenza" individuando un opportuno insieme di indicatori di efficienza e di qualità del servizio, avviando il monitoraggio di tali indicatori sull'insieme delle aziende di TPL e la misurazione del grado di convergenza delle aziende rispetto a una media dei valori migliori registrati dagli indicatori in questione.

11. Considerazioni sugli obiettivi della riforma del TPL

Il decreto legislativo n.422/1997 disegna un assetto istituzionale e gestionale fortemente innovativo per l'organizzazione e la

111. Come si è accennato (*supra*, § 9), l'elevato numero di leggi regionali può comportare un riordino non uniforme da regione a regione e uno scarso coordinamento in relazione a problemi che hanno carattere nazionale.

produzione del servizio di TPL. Oggi, le aziende di TPL sono di proprietà degli enti locali o agiscono sulla base di concessioni da parte degli stessi. Esse svolgono sia la funzione di programmazione del servizio, sia quella di produzione. Con la nuova normativa, vengono tolte alle aziende, e restituite al giudizio di valore del soggetto politico:

1. la programmazione del servizio (linee, orari, frequenze, mezzi);

2. la predisposizione dei piani di investimento relativi alla rete e alle infrastrutture;

3. la definizione della politica tariffaria.

Rimane invece di pertinenza delle aziende la produzione vera e propria del servizio, e cioè:

1. l'acquisizione del diritto di operare;

2. la predisposizione del materiale rotabile e l'assunzione del personale, l'acquisizione dei servizi e degli altri *input* necessari;

3. l'esercizio dell'offerta di trasporto.

Fin qui, gli enti locali avevano utilizzato le aziende municipalizzate (o i consorzi) – che dei comuni erano parte integrante, non avendo né bilancio proprio, né personalità giuridica – per produrre il servizio di TPL nella sua globalità. Né si è avuto un significativo cambiamento con la trasformazione in aziende speciali. Con il d.lgs. n.422/1997, invece, agli enti locali dovrebbero restare le scelte politiche – vale a dire: stabilire quale livello di TPL occorre alla collettività di cui sono i rappresentanti politici – mentre il servizio di TPL, come programmato e configurato dagli enti locali, viene aggiudicato attraverso gara ad un'azienda incaricata della sua produzione e vendita.

Questa "rivoluzione copernicana" nel TPL risponde a diversi obiettivi:

1. contenimento dei *deficit* delle amministrazioni, da ottenersi con l'incremento dell'efficienza produttiva (dopo il fallimento delle procedure basate, nella migliore delle ipotesi, sui costi *standard*), e in generale con la riorganizzazione del settore; obiettivo,

questo, fortemente collegato all'esigenza complessiva di risanamento della finanza pubblica imposta dal trattato di Maastricht;

2. regionalizzazione delle politiche dei trasporti, ed effettiva attribuzione agli enti locali delle scelte politiche e amministrative sulla materia; tale istanza rispondendo a sua volta ad una spinta al decentramento politico e amministrativo andata crescendo, non solo in Italia, dalla fine degli anni Ottanta, e fatta propria, sia pure con diversi gradi di intensità, dalla maggior parte delle forze politiche;

3. riduzione delle esternalità negative della mobilità urbana, ottenibile con la riduzione del traffico privato conseguente all'incremento di efficacia del TPL che l'introduzione della competizione fra aziende dovrebbe consentire¹¹².

La valutazione sugli obiettivi della riforma del TPL non può che essere positiva. Il tentativo è quello di intervenire su processi e tendenze che l'assetto istituzionale e organizzativo precedente sembrava aver reso irreversibili:

- la perdita di efficienza delle aziende, dovuta alla fruizione di una posizione monopolista, alla garanzia di non soccombere, al ricorso alla fiscalità per supplire all'inefficienza, alla conseguente deresponsabilizzazione di parte del *management*, e infine alla possibilità di sfruttare questi vantaggi per svolgere funzioni clientelari (per esempio nelle politiche del personale);

- la perdita di efficacia del TPL rispetto al trasporto privato, con la duplice conseguenza (i) di incrementare le esternalità negative del traffico, e (ii) di ridurre i ricavi delle aziende.

112. Relativamente al primo e al terzo di questi obiettivi, va osservato che gli effetti benefici in termini di produttività (efficienza) e di qualità (efficacia) possono esplicitarsi anche senza che i comuni assegnino effettivamente la produzione del TPL ad aziende di altri comuni, o regioni, o stati. La semplice possibilità che il comune assegni il servizio ad un'azienda esterna (operazione, per altro, che per il decisore politico risulta molto pericolosa sotto il profilo meramente elettorale, essendo molto più percepito il danno diretto per i lavoratori dell'azienda cittadina e le relative famiglie, rispetto all'eventuale e difficilmente misurabile vantaggio qualitativo o fiscale per l'intera collettività) dovrebbe

Rispetto a questo stato di cose, i fondamentali meriti della riforma sono tre:

- voler restituire al soggetto politico eletto – segnatamente a quello locale – il ruolo che gli compete, e i giudizi di valore da cui scaturisce la programmazione del TPL; nel contesto precedente, questo ruolo era appannaggio, per la programmazione del servizio, delle aziende (la cui rappresentatività politica è pressoché nulla, sia per i criteri di nomina delle commissioni amministratrici, di cui si è detto, sia per lo scollamento fra tali commissioni e il management delle aziende), e per la copertura finanziaria, di livelli territoriali superiori (stato e regioni);
- voler attribuire alle aziende un ruolo imprenditoriale effettivo, in competizione con altre per acquisire titolo ad operare, vincolate da un contratto di servizio per il rispetto delle condizioni stabilite dal committente;
- voler riportare nel settore i benefici per l'utenza di un sistema concorrenziale, dove gli incrementi di efficienza postulati per acquisire il mercato da parte delle aziende possano almeno in parte (attraverso le tariffe e i livelli di servizio stabiliti dal comune) tradursi in incrementi di efficacia.

La strategia disegnata dal decreto sembra quindi appropriata rispetto alle patologie che il settore ha fin qui evidenziato con intensità crescente. Il che è in sé una valutazione positiva, perché i precedenti assetti normativi avevano consapevolmente rifiutato questo approccio, preferendo porre il settore fuori delle regole del mercato, motivando la scelta con finalità sociali che il più delle volte hanno rappresentato solo un pretesto per perseguire

garantire, nella maggior parte dei casi, un forte incremento di efficienza (per il vincolo del 35% minimo da raggiungere nel rapporto ricavi/costi) da parte dell'azienda locale, ove esista. Mentre è ancora più evidente che laddove un'azienda locale non esiste, o è tenuta in piedi in condizioni totalmente antieconomiche, lontane dall'efficienza richiesta per partecipare alle gare, la situazione ha margini di miglioramento attraverso l'assegnazione del servizio ad aziende esterne.

politiche clientelari e di indebita appropriazione del contesto imprenditoriale da parte di organismi partitici.

12. Considerazioni sull'adeguatezza degli strumenti

Assai più complesso e articolato è il giudizio sull'idoneità degli strumenti approntati per il perseguimento di obiettivi così radicalmente innovativi. Come spesso avviene quando un'idea di riforma deve passare attraverso la lunga e complessa fase dell'aggregazione del consenso, il provvedimento sembra essersi appesantito con mitigazioni e annacquamenti suscettibili di ridurne significativamente l'efficacia e la portata. I motivi di preoccupazione circa l'idoneità dello strumento normativo rispetto agli obiettivi che si prefigge sono i seguenti:

- rispetto al principio di assegnazione mediante gara dell'incarico di produrre il servizio di TPL, il decreto consente deroghe che alcune leggi regionali stanno già attuando¹¹³; esiste un contrasto, o un compromesso, fra le lettere *a* e *b* dell'art.18 comma 2, poiché si parla di ricorso a procedure concorsuali per superare assetti monopolistici, ma anche di possibilità di gestione diretta o affidamento diretto dei servizi;

- le prospettive di alienazione delle aziende da parte degli enti territoriali, al di là della previsione di trasformazione in S.p.A., non appaiono compiutamente considerate; da un lato lo strumento normativo sembra insufficiente a determinarne la privatizzazione; dall'altro, fino a che essa non intervenga, o intervenga in misura minoritaria, permane l'interesse dell'ente locale a conferire il servizio all'azienda partecipata/controllata, in stridente contrasto con la filosofia della riforma;

113. Alla fine del 1998 solo Liguria, Emilia Romagna, Umbria e Basilicata avevano realmente previsto l'affidamento concorsuale dei servizi. Alcune regioni hanno deciso di limitare l'affidamento mediante gara a determinate percentuali di servizi gestiti da aziende pubbliche (dal 20 al 50%). Complessa e lenta è infine la trasformazione in S.p.a. delle aziende speciali, anch'essa prevista, ma non obbligatoria in modo sufficientemente cogente dal decreto 422/1997.

- nella fattispecie appena prospettata, inoltre (e ovviamente a prescindere dalla trasformazione in S.p.A.), resta irrisolto il nodo della scelta degli amministratori, che resterebbe affidato ai molto discutibili meccanismi lottizzatori praticati fino ad oggi;

- l'ente locale è chiamato a svolgere un ruolo di programmazione per il quale non ha, oggi, la necessaria conoscenza del mercato e dei problemi specifici, né le professionalità necessarie, risultando in ciò superato dalle aziende, cioè dalla controparte nel contratto di servizio; il rischio è che siano le aziende a "dettare" il contratto agli enti locali¹¹⁴; diviene imprescindibile che l'ente locale sia in grado di svolgere il ruolo attribuitogli dalla normativa¹¹⁵, dotandosi della capacità di predisporre il livello del servizio, metterlo a gara, e soprattutto controllare tecnicamente e finanziariamente l'adempimento del contratto;

- simmetricamente, le aziende pubbliche di TPL, nate all'interno degli enti locali, hanno fin qui svolto il ruolo della programmazione, organizzazione e sviluppo della rete (con relativi piani d'investimento), determinazione degli orari¹¹⁶, etc.; la condivisione con gli enti proprietari della programmazione si è sovente limitata alla fissazione delle tariffe, e talora neppure a quella; col risultato di un eccesso di funzioni, competenze, strutture e personale a ciò dedicati, speculare alle carenze degli enti locali;

114. Non è un caso che i contratti di servizio fin qui stipulati fra i comuni e le loro aziende, sulla base del Regolamento (CEE) n.1893/1991 si siano per lo più limitati a "fotocopiare" lo stato della rete e delle condizioni di esercizio del servizio di trasporto collettivo.

115. In Francia, dove esiste da tempo un assetto non molto dissimile da quello disegnato dal d.lgs.422/1997, sono presenti le "Autorità Organizzatrici", emanazioni delle municipalità, che svolgono questa funzione.

116. E' noto che nella fissazione degli orari le aziende di TPL hanno spesso fatto riferimento più alle esigenze degli autisti che a quelle degli utenti, in ciò bene esemplificando la sovrapposizione e prevalenza delle scelte aziendali (nell'ambito delle quali prevalgono in questo caso quelle di ordine sindacale), rispetto alle scelte politiche per conto della comunità rappresentata.

- nella regionalizzazione del trasporto locale (obiettivo in sé positivo perché avvicina il centro decisionale all'utenza, aumentando, *ceteris paribus*, la possibilità di programmare e organizzare il servizio secondo le esigenze della stessa) esiste il rischio concreto di una certa autoreferenzialità; insieme alle occasioni di confronto con le altre regioni viene meno la spinta a convergere sui parametri qualitativi del servizio propri delle situazioni più evolute; per questo, è importante che il meccanismo di competizione per l'acquisizione del servizio funzioni senza deroghe e riserve che ne limitino la portata: solo le gare per l'aggiudicazione del servizio, infatti, concretizzano la possibilità che le aziende con prestazioni più elevate minaccino le altre, costringendole ad adeguare le proprie performance.

A fronte di tutto ciò, è doveroso rilevare alcuni sicuri punti di forza della normativa.

In primo luogo, la regione diventa responsabile per l'organizzazione del TPL in tutti i modi di trasporto, conferendo un'unità di programmazione che crea almeno le premesse per maggiori e migliori possibilità di integrazione modale, e in generale per il passaggio ad una visione complementare dei diversi modi di trasporto in ambito metropolitano; questo, a fronte di una storica "incomunicabilità" dei gestori delle infrastrutture e dei servizi di trasporto collettivo, le cui conseguenze sono tanto più gravi in un'epoca in cui solo le soluzioni intermodali risolvono soddisfacentemente i problemi dei trasporti e dell'ambiente urbano.

In secondo luogo, il vincolo del 35% nel rapporto ricavi/costi - già comparso in precedenti discipline del TPL, ma come mero obiettivo programmatico, privo della cogenza conferitagli dall'inibizione a partecipare alle gare per le aziende che non lo conseguono - rovescia la logica stessa del sistema dei sussidi¹¹⁷. Il TPL

117. Anche in questo caso, tuttavia, la norma prevede una linea "di efficienza" da seguire, ma saranno le regioni a disporre nel senso della cogenza del vincolo o meno.

resta infatti pesantemente sovvenzionato, ma passa da un sistema di sussidi all'*offerta* (indipendenti dalla domanda acquisita, e basati nella migliore delle ipotesi sul rispetto di costi *standard* nella produzione del servizio) a un sistema in cui il sussidio è condizionato al fatto che la *domanda* copra almeno una parte prestabilita dei costi. Approccio che è un incentivo alla qualità del servizio (da cui consegue l'aumento dei ricavi e l'obiettivo generale di riequilibrio modale); ma al tempo stesso è un incentivo all'efficienza, in quanto la riduzione dei costi è l'altro modo possibile per avvicinare l'obiettivo del 35%. Questa norma è una chiave di volta del funzionamento dell'intero assetto disegnato dalla riforma, e qualunque tentativo di annacquare la portata con limiti e deroghe di applicazione – anche se motivati da differenze nei costi di produzione, ma necessariamente tali da ricondurre tutta la materia alla più ampia discrezionalità – dovrebbe essere stroncato sul nascere.

Su questo punto, deve essere sottolineato positivamente che si sia assunto come riferimento un rapporto fra ricavi e costi di esercizio, cioè al netto dei costi per le infrastrutture. In caso contrario, infatti, si sarebbero avute sperequazioni fra diversi modi di trasporto (anche nell'ambito del TPL) a favore di quelli che, ancorché meno efficaci e/o più inquinanti, possono usufruire gratuitamente di un'infrastruttura già esistente, come nel caso del trasporto su gomma.

In terzo luogo, positivo appare l'obbligo per gli enti locali di assicurare la copertura finanziaria per il livello di servizio di TPL eccedente il minimo stabilito dalle regioni¹¹⁸. Esso riconduce il costo di una scelta politica (un livello di servizio pubblico comparativamente elevato, frutto di un giudizio di valore sul rapporto fra qualità dell'ambiente urbano e livello di accessibilità) alla comunità che, attraverso i propri eletti, l'ha effettuata. C'è così una maggiore trasparenza nel rapporto fra costi e benefici della

118. Cfr. d.lgs. n.422/1997, art.16.

scelta pubblica, e un incentivo per il decisore politico ad interpretare correttamente le preferenze dei propri elettori.

E' altresì positiva, nella logica di agevolare la trasformazione delle aziende speciali in S.p.A., la forte semplificazione (in deroga alla normativa civilistica sulla costituzione di società) introdotta dalla legge 15.5.1997, n.127 ("Bassanini bis"), che prevede che la trasformazione possa aver luogo con semplice delibera del consiglio comunale, e che il comune possa restare socio unico per due anni dalla trasformazione.

13. Le reazioni al decreto legislativo n.422/1997

I commenti dei principali operatori e delle istituzioni interessate tratteggiano un quadro abbastanza articolato della nuova normativa, soprattutto circa l'efficacia rispetto agli obiettivi (sui quali, invece, esiste un consenso piuttosto esteso, almeno a parole).

Rilevante è il commento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato¹¹⁹, che, pur valutando positivamente i principi informatori della nuova normativa, la ritiene insufficiente per massimizzare gli spazi di concorrenza e minimizzare contestualmente i sussidi. L'Autorità segnala tra l'altro che:

- il ricorso alla gara dovrebbe essere applicato a parti della rete, promuovendo una concorrenza non solo per il mercato ma all'interno dello stesso, e consentendo allo stesso meccanismo di gara di fornire informazioni sui segmenti del mercato suscettibili di essere operati senza sussidi;

- la gara dovrebbe costituire la modalità ordinaria per la scelta degli operatori, con cadenza temporale strettamente connessa al recupero degli investimenti; il ricorso all'affidamento diretto e alla concessione senza procedure concorsuali dovrebbe invece avere un ruolo del tutto residuale e transitorio¹²⁰;

119. Cfr. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Segnalazione del 27.2.1998, Bollettino n.8/1998.

120. L'Autorità suggerisce modifiche in questo senso dell'art.18 c.2 lettera a.

- uno stimolo all'efficienza può venire da meccanismi di concorrenza comparativa basati sul periodico raffronto delle performance degli operatori presenti in ambiti territoriali diversi¹²¹; sempre che la regionalizzazione delle competenze, in sé positiva, non impedisca o limiti tali raffronti;

- appare ingiustificatamente lunga (cinque anni), in relazione al recupero degli investimenti, la durata del periodo transitorio durante il quale si può ancora procedere all'affidamento diretto della gestione del servizio, con il rischio di determinare un imméritato vantaggio a favore delle aziende già operanti;

- ad evitare che l'integrazione intermodale promossa dal decreto si risolva in un vantaggio per l'azienda attualmente monopolista nel servizio ferroviario, il decreto dovrebbe esplicitamente riferirsi alla direttiva CEE 1991/440 nell'indicare le modalità di accesso alla rete ferroviaria.

La Federtrasporto (Confindustria) commenta che il d.lgs. 422/1997 risente del compromesso fra gli intendimenti riformatori del legislatore e la resistenza delle aziende di TPL. E che è conseguentemente necessario introdurre più decisamente criteri volti a favorire la concorrenza, in particolare modificando l'art.18 e fissando un termine per la trasformazione in S.p.A. delle aziende¹²². L'art.18 comma 3 fa infatti riferimento alla legge n.127/1997 art.17 commi 51 e segg. in cui si dice che i comuni le province e gli altri enti locali *possono* per atto unilaterale trasformare le aziende speciali (...) in S.p.A..

Sullo stesso art.18, per altro, la Federtrasporti (federazione delle aziende pubbliche di TPL) attacca, per così dire, dal lato

121. L'Autorità suggerisce modifiche in questo senso dell'art.14 c.3 lettera f. E' da osservare che chi scrive ha da tempo segnalato, anche precedentemente alla predisposizione dell'attuale impianto normativo, l'utilità dell'adozione di tali meccanismi: cfr. ad es. Musso e Ferrari (1994).

122. Cfr. Santilli (1997), *Tesini: il parlamento ascolti l'antitrust*, in *Il Sole 24 ore*, 21.11.1997.

opposto, criticando la disposizione¹²³ che impedisce, in caso di affidamento diretto del servizio da parte di enti locali a proprie aziende speciali, l'ampliamento del bacino di servizio rispetto a quello precedentemente gestito¹²⁴. Al contrario Cispel (confederazione delle imprese di servizi pubblici degli enti locali) invita ad evitare battaglie di retroguardia tendenti a conservare la condizione di privilegio di mercato fin qui acquisita dalle aziende speciali e destinata comunque ad essere superata¹²⁵.

Vanno ancora segnalate le preoccupazioni espresse da diverse regioni¹²⁶ circa il reperimento delle risorse finanziarie per la copertura dei costi dei servizi minimi, posti a carico delle regioni dall'art.16, c.1 del decreto. E' pur vero che la definizione di servizio minimo è così vaga¹²⁷ da potere di fatto costituire, fra le due, la variabile dipendente rispetto alle risorse disponibili (il che, sia detto per inciso, non è esattamente un lato positivo della riforma). Nondimeno, le regioni rivendicano anche in questa occasione la necessaria maggiore autonomia fiscale, risultando del tutto insoddisfacenti l'attuale regime dell'Irap¹²⁸. Inoltre, si obietta che

123. Cfr. art.18 c.2 lettera b.

124. Cfr. Bonicelli (1998). L'argomento portato a motivare tale attacco - che, cioè, tale limitazione frusterebbe la propensione di tali aziende verso la competizione e il mercato - appare quanto mai pretestuoso. Nulla vieta infatti a tali aziende di accedere a qualunque procedura concorsuale per l'acquisizione del servizio attraverso la propria trasformazione in S.p.A.. E' invece fin troppo ovvio che la libera concorrenza non può essere *à la carte*: le aziende pubbliche possono acquisire quote di mercato solo attraverso società uguali alle altre, senza godere di bilancio e fiscali legati al collegamento col bilancio dell'ente locale proprietario. Sempre che, beninteso, il vero obiettivo non sia proprio quello, esattamente contrario a quello dichiarato, di continuare ad approfittare di distorsioni non concorrenziali nel funzionamento del mercato.

125. Così Dorigoni (presidente CISPel) nel *Sole 24 ore* del 20.4.1998 ("*Più qualità per crescere*").

126. Cfr. Grattagliano (1998), Santilli (1998a).

127. I servizi minimi sono quelli "qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la mobilità dei cittadini" (cfr. art.16, c.1), mentre il c.2 fa riferimento alle "esigenze essenziali di mobilità dei cittadini".

128. In effetti la tutt'ora insufficiente autonomia fiscale lascia intravedere una soluzione "negoziata" fra regioni e amministrazione centrale, che non

la riforma e il trasferimento di competenze determineranno complicazioni amministrative e un maggior carico di lavoro sulle amministrazioni regionali, a parità di risorse.

Infine, i sindacati dei lavoratori delle aziende di TPL criticano il venir meno di una regia del governo nazionale, e soprattutto argomentano che la riforma rischia di determinare situazioni di sfruttamento del lavoro, creando addirittura i presupposti per l'incentivazione del lavoro nero, in particolare attraverso la spinta all'utilizzo di subconcessioni e terziazioni¹²⁹. Queste preoccupazioni sembrano infondate: una posizione complessivamente meno favorevole per il fattore lavoro va eventualmente ascritta alla riduzione dei margini per mantenere sacche di privilegio quali quelle evidenziate nel § 4¹³⁰. Vero è invece che la ristrutturazione deve investire anche il *management*, posto che nelle aziende di TPL italiane si producono con meno personale gli stessi km, ma si acquisiscono meno utenti che nella maggior parte dei paesi europei. Interessante è l'ipotesi di evitare la terziazione delle officine inquadrando il personale relativo con il contratto dei metalmeccanici anziché con quello degli autoferrotranvieri¹³¹. In generale, l'accusa mossa alle aziende di esternalizzare professionalità e lavoro per ristrutturare sulla base del terziario, ancorché in larga parte strumentale, è fondata; ma bisogna anche considerare che la terziazione ha luogo proprio per la scarsissima flessibilità del costo del lavoro nelle aziende di TPL.

giova agli obiettivi di efficienza, trasparenza e semplificazione dell'intero impianto della Bassanini e relativi decreti delegati.

129. Così Francesco Seghi, segretario nazionale FIT-CISL, nel suo intervento al convegno *Il trasporto pubblico locale di fronte alle sfide del mercato. Prospettive per Genova e la Liguria dopo la legge n.59/97 e il d.lgs.422/97*, Genova, Palazzo Tursi, 15.6.1998.

130. Gli autoferrotranvieri italiani, con un costo del lavoro di 70/80 milioni l'anno per addetto, si collocano ai livelli più alti in ambito europeo.

131. Il che comporterebbe un risparmio di costi relativamente a quel personale di oltre il 50%.

14. Le trasformazioni in atto e gli scenari prevedibili

La normativa introdotta attraverso la legge delega n.59/1997 (Bassanini uno), il decreto legislativo n.422/1997 (Burlando) e le normative regionali ad esso conseguenti ha prodotto alcune trasformazioni significative nel settore del TPL, ma potrebbe invece aprire la strada a scenari di profonda trasformazione.

Le principali tendenze evolutive già in atto posso essere così sintetizzate:

- trasformazione in S.p.A. e privatizzazione; rispetto all'interesse privato per il settore una condizione necessaria (ancorché non sufficiente) è la trasformazione in S.p.A., già in corso o allo studio per molte aziende speciali¹³². Essa serve non solo come strumento tecnico per privatizzare le aziende esistenti - e, in prospettiva, sviluppare l'interesse dei mercati finanziari - ma soprattutto per evitare che le aziende speciali, godendo di vantaggi di bilancio e fiscali, alterino le condizioni di concorrenza¹³³;

- azioni delle aziende per incrementi di efficienza; segnatamente:

- azioni per sviluppare l'intermodalità (integrazioni tariffarie e funzionali, specialmente con le ferrovie; accordi con i servizi di auto di piazza per le fasce orarie a domanda debole; integrazioni tariffarie con parcheggi di interscambio; etc.);

132. Al 20.12.1998, per altro, solo 34 aziende su 152 associate a Federtrasporti era costituito in S.p.A. (dati Federtrasporti). Va osservato che la legge 15.5.1997 n.127 prevede una significativa semplificazione delle procedure necessarie per la privatizzazione delle aziende speciali: mentre prima il comune che intendeva privatizzare un'azienda doveva prima metterla in liquidazione, quindi assorbirne il patrimonio e passarlo infine alla costituenda S.p.A. sottostando a numerosi adempimenti, oggi l'ente locale può con atto unilaterale trasformare l'azienda in S.p.A., della quale lo stesso ente può restare azionista unico per un tempo massimo di due anni.

133. Molto opportuna quindi la limitazione territoriale dell'operatività delle aziende speciali, precedentemente menzionata: quelle che intendono acquisire servizi fuori del comune di pertinenza possono farlo solo attraverso S.p.A. appositamente costituite. Va per altro segnalato che, almeno nella sua attuale formulazione, il DDL 1388-ter (al 14.1.1999 in corso di esame da parte della

- azioni per la riduzione del personale e/o la limitazione degli straordinari;
- sistemi di valutazione delle prestazioni e orientamento ai risultati per dirigenti e quadri, con variabilità di una parte della retribuzione;
- monitoraggio economico e contabile della rete, introduzione di sistemi di contabilità industriale;
- *outsourcing* delle attività a basso valore aggiunto (informazioni, assunzioni, manutenzione, officine, pulizia mezzi, pulizia impianti, servizi scolastici);
- subconcessioni di linee meno produttive (servizi negli ospedali, minibuses nei centri storici o nei quartieri periferici o collinari, servizi notturni);
- aumenti degli investimenti su sistemi di trasporto automatizzati e in sede propria.
- azioni degli enti locali per incrementare l'efficacia comparata del TPL e/o per creare situazioni di svantaggio comparato per il traffico privato (corsie e strade riservate ai mezzi pubblici, gruppi semaforici che attribuiscono precedenza ai mezzi pubblici, tariffazione progressiva dei parcheggi, facilitazioni sui parcheggi di interscambio, zone a traffico e a sosta limitata, pedonalizzazioni¹³⁴; la stessa frammentarietà, inefficienza e disinformazione che hanno spesso accompagnato la definizione e attivazione delle misure restrittive del traffico privato, accentuando involontariamente il disincentivo al mezzo individuale, hanno ulteriormente aumentato il vantaggio comparato del TPL);

Commissione Affari Costituzionali del senato in sede referente) sembra vanificare non poche delle innovazioni che il d.lgs. n.422/1997 si proponeva di introdurre in materia di ingresso di operatori privati nella gestione dei servizi pubblici locali.

134. In questo tipo di politiche c'è forse un problema di legittimazione del decisore, che spesso è tecnico più che politico, nella assunzione di tali scelte: la totale vaghezza dei programmi elettorali su questo tema suggerisce la messa a punto di qualche più efficace strumento di valutazione *ex ante*, informazione, consultazione e partecipazione nell'assumere misure che talora modificano radicalmente lo scenario di molte attività economiche e sociali della città.

- azioni degli enti locali nelle funzioni di programmazione (coerentemente col decreto Burlando, alcuni comuni cominciano a riappropriarsi della programmazione e organizzazione del TPL, in modo da poter misurare la prestazione delle aziende sugli obiettivi economici e di servizio¹³⁵).

Quanto all'evoluzione futura conseguente alle riforme, essa non è ancora pienamente intelligibile. Nondimeno, alcune tendenze sono quanto meno probabili:

1. L'interesse degli operatori privati per il mercato del TPL dovrebbe aumentare. L'attuale scenario socio-economico, soprattutto nelle maggiori città del paese, preme per un trasporto collettivo in grado di competere con quello individuale (per ridurre le esternalità), di offrire un servizio più efficace, sia in termini di velocità che di altre caratteristiche qualitative (per incontrare una domanda mediamente più ricca), di eliminare gli sprechi (per ridurre il peso sulle finanze pubbliche ormai esauste); l'imprenditoria privata potrebbe accorgersi presto che un settore da anni considerato improduttivo può consentire investimenti redditizi; la maggiore competitività e la retribuzione ottenibile attraverso il contratto di servizio possono attrarre capitale privato, in particolare verso le aziende che si espanderanno acquisendo nuovi servizi, rendendole (cumulativamente) più competitive; cruciale, in questa prospettiva, è che il settore del TPL si strutturi secondo un elevato grado di concorrenza, sia nell'acquisizione del diritto a produrre il servizio che nella produzione dello stesso.

2. Coerentemente con la logica della riforma, la "missione aziendale" delle imprese di TPL dovrebbe perdere le funzioni di progettazione, programmazione e organizzazione del servizio, limitandosi alla produzione e vendita; le quali, per contro,

135. E' il caso del comune di Roma che ha sottratto all'ATAC la fissazione della tariffa e della rete, lasciandole solo la mera erogazione del servizio di trasporto: è significativo, al riguardo, il rilievo che oggi un km di servizio costa all'ATAC 10750 lire contro le 4800 lire medie dei privati (cfr. Santilli, 1998b).

potranno estendersi in più ambiti territoriali, consentendo economie di scala oggi impossibili: l'evoluzione futura darà conto empiricamente della rilevanza delle economie di scala nel settore, dando eventualmente luogo ad un processo di concentrazione; come conseguenza, il settore potrebbe strutturarsi in aziende anche molto maggiori delle preesistenti, ma tenute insieme da logiche economiche anziché amministrative o istituzionali, sulla base di un'organizzazione efficiente e di una presenza in più province o regioni in conseguenza di una pluralità di gare vinte¹³⁶; è poi possibile che, qualora le economie di scala siano rilevanti soprattutto in alcune funzioni aziendali, queste diano luogo a processi di concentrazione in capo alle aziende maggiori o ad imprese specializzate, ferma restando una certa frammentazione sulle funzioni più "localizzate", come la conduzione dei veicoli e la loro manutenzione ordinaria. Oltre alle concentrazioni orizzontali, precedentemente menzionate, non sono inoltre da escludersi processi di concentrazione verticale, specialmente rispetto alle aziende produttrici dei veicoli.

3. Un corollario di quanto ipotizzato è la probabile, anche se non immediata, internazionalizzazione della competizione, con imprese di altri paesi UE (segnatamente la Francia) pronte ad inserirsi nel settore approfittando anche delle scarse condizioni di efficienza che la passata normativa ha determinato nelle azien-

136. Come avviene in Francia, dove un assetto istituzionale e organizzativo non troppo diverso da quello appena introdotto in Italia ha dato luogo ad un forte processo di concentrazione. La *Loi d'orientation des transports intérieurs* (LOTI) del 1982, attribuisce l'organizzazione delle reti di TPL (con l'esclusione della regione parigina) alle regioni (ferrovia) ai dipartimenti (autolinee interurbane) e ai comuni e loro raggruppamenti (le Autorità Organizzatrici, AO); la *Loi Sapin* del 1993 introduce il contratto di servizio e un regime di concorrenza. Il 90% del TPL è affidato ad imprese private, e tre grandi gruppi detengono il 70% del mercato. Va comunque osservato che in Francia esiste un prelievo fiscale sulle imprese finalizzato al trasporto dei lavoratori (il *versement transport*, pari allo 0.7% del prelievo fiscale per le imprese con più di 10 addetti) che copre il 37% dei costi del TPL (che aggiunto al 24% dei ricavi da traffico porta la copertura da parte dell'utenza al 61%, cioè il doppio che in Italia).

de italiane¹³⁷; una concorrenza di questo tipo si è già manifestata nel trasporto funiviario turistico nelle stazioni sciistiche, un settore per molti versi simile (uso delle concessioni, trasporto di persone).

4. Può attivarsi un processo per il quale gli enti locali sviluppino in proprio funzioni di progettazione e organizzazione, acquisendo personale qualificato dalle aziende di TPL, o addirittura che da queste ultime abbia luogo uno scorporo delle corrispondenti funzioni aziendali. In ogni caso, i comuni esprimeranno una crescente domanda di progettazione e organizzazione del servizio di TPL, che ove non desse luogo a questo processo (per esempio per i freni alle assunzioni negli enti locali, imposti dalle esigenze di risanamento della finanza pubblica) potranno dar luogo ad un mercato privato nel campo della consulenza alla progettazione; è inoltre verosimile che lo scorporo dalle aziende di funzioni e professionalità relative alla progettazione e organizzazione dia luogo, nel nuovo contesto, all'offerta di servizi diversificati quali redazione di piani urbani o provinciali del traffico e della mobilità, nonché di piani della mobilità *ex* decreto del Ministro dell'Ambiente 27.3.1998 ("Mobilità sostenibile nelle aree urbane", c.d. decreto Ronchi), valutazioni delle prestazioni e delle reti, attività di formazione, etc.

5. Il recupero della programmazione da parte degli enti locali dovrebbe avviare un vasto processo di ricontrattazione dei livelli di servizio forniti dalle aziende, laddove oggi l'assetto della rete e i livelli quantitativi e qualitativi di servizio "richiesti" dall'ente locale con il contratto di servizio sono di fatto, generalmente, stabiliti dall'azienda (cfr. *supra*, § 12), e spesso null'altro che una fotografia dell'assetto della rete così come si è venuto determinando nel tempo (né potrebbe essere gran che diverso,

137. In modo non dissimile da quanto si è verificato nel settore delle attività terminalistiche portuali a seguito della privatizzazione attuata con la legge 28.1.1994, n.84.

vista l'attuale carenza di capacità di programmazione degli enti locali, già menzionata); il vincolo delle risorse disponibili per l'ente locale dovrebbe portare a ridurre e razionalizzare la rete, all'opposto di quanto accade oggi, con la rete esistente che determina il fabbisogno di risorse.

6. Le procedure concorsuali determineranno sforzi di contenimento dei costi da parte dell'azienda di TPL, sia per conseguire il rapporto del 35% fra ricavi di traffico e costi operativi (obbligatorio nella stipula del contratto di servizio a partire dall'anno 2000 compreso), sia per affermarsi nella competizione con le altre aziende concorrenti per l'acquisizione del servizio; sono quindi da prevedersi azioni volte al contenimento dei costi segnatamente sul fronte del personale, quali (a) contrattazione aziendale agganciata a premi-risultato a consuntivo, in modo da ottenere una dinamica salariale più flessibile e collegata all'andamento dell'azienda, (b) politiche di responsabilizzazione rispetto agli obiettivi aziendali, (c) politiche di formazione e riqualificazione/riconversione del personale; sono altresì prevedibili diversificazioni produttive, quali offerta di servizi di manutenzione ad altre aziende che operano veicoli pesanti (per esempio nell'auto-transporto merci), noleggio su domanda di automezzi con autista, trasporto merci nell'ambito dei centri urbani, consulenza alla programmazione di reti logistiche e di trasporto, etc.; nel recupero di efficienza sono forse da attendersi tagli occupazionali, ma questo è tutt'altro che certo, poiché se la riforma consentisse al TPL di incrementare la propria quota del mercato della mobilità rispetto al traffico privato, potrebbe al contrario avviarsi un circolo virtuoso con maggiore produzione di TPL e maggiore impiego dei fattori¹³⁸;

138. Ancorché, inevitabilmente, anche in questo settore le innovazioni tecnologiche, soprattutto nel campo dei sistemi in sede propria e a guida automatizzata, muteranno l'intensità fattoriale a favore del capitale e a danno dell'impiego di lavoro. Sempre il già menzionato esempio della Francia, comunque, rivela un dato incoraggiante: gli addetti del settore sono aumentati di 15 mila

7. Sono da attendersi azioni delle aziende – in taluni casi di concerto con gli enti locali o con altri gestori del sistema dei trasporti – volte all'incentivazione della domanda attraverso:

- diversificazione dell'offerta (diversi dimensionamenti dei sistemi su gomma e su rotaia, sviluppo dei trasporti speciali in zone pedonali, centri storici o altri siti ambientalmente sensibili);

- integrazione dell'offerta con gli altri modi di trasporto pubblico e privato;

- "fidelizzazione" attraverso incentivazioni tariffarie, quali accentuazione della convenienza degli abbonamenti, integrazioni tariffarie di diversi servizi di trasporto e parcheggio realizzate con carte di credito a scalare, agevolazioni per nuclei familiari;

- aumento della velocità commerciale dei mezzi (attraverso creazione di percorsi protetti e sviluppo di nuovi sistemi in sede propria, semafori a precedenza di mezzo pubblico, autobus "a chiamata", etc.);

- miglioramento qualitativo del servizio (veicoli più confortevoli e di più agevole accesso, sistemi informativi al servizio degli utenti in corrispondenza dei capolinea e delle fermate, estensione della rete di vendita dei titoli di viaggio, creazione di osservatori interni e pubblici, sistemi di comunicazione e di ascolto, certificazione di qualità).

8. E' evidente che il singolo comune mantiene un interesse ad affidare il servizio all'azienda di propria emanazione almeno finché ne conserva una parte della proprietà; tuttavia anche in questo caso le procedure concorsuali dovrebbero spingere l'azienda verso i livelli di efficienza delle aziende concorrenti, pena la oggettiva difficoltà da parte del comune stesso di giustificare, sul piano giuridico e politico, una scelta evidentemente antieconomica; è comunque probabile che gli enti locali attribuiscono negli anni una crescente importanza (anche sul piano elettorale) alla

unità nel periodo 1985-1995 (+25%), e l'offerta di servizio è aumentata del 18% nello stesso periodo.

possibilità di ottenere un buon servizio affidandosi a imprese grandi, solide e conosciute anche dall'utenza per i risultati eventualmente conseguiti in altre piazze; la qual cosa dovrebbe ulteriormente favorire i processi di concentrazione precedentemente ipotizzati.

15. Alcuni rischi e problemi aperti

Alcune importanti questioni sono lasciate in parte irrisolte dalla riforma, e/o sono affrontate insoddisfacentemente dalle normative regionali.

In primo luogo, circa la programmazione e i contratti di servizio:

- resta da definire il nodo, già menzionato, della capacità di programmazione e controllo da parte dell'ente locale, e dell'insufficiente competenza dell'ente per stipulare e controllare il contratto di servizio, vigilare sull'interesse dei cittadini, indicare gli orientamenti e le politiche. Una soluzione è forse quella di costituire organismi intercomunali sul tipo delle Autorità Organizzatrici francesi, facendovi confluire le professionalità specifiche delle aziende. In questo contesto, un'aggravante è la frequente mancanza di una vera e propria contabilità industriale, e segnatamente la mancanza di informazione sui costi reali delle singole linee;

- un problema correlato attiene alla verifica dell'adempimento del contratto da parte dell'azienda. Poiché la normativa non disegna un contesto compiutamente concorrenziale, sarebbe opportuna una verifica "terza" dell'adempimento, da parte di un'autorità eventualmente deputata al monitoraggio del servizio e della sua convergenza verso parametri di qualità ed efficienza ricavati da un sistematico confronto a livello sovralocale¹³⁹.

139. Così come raccomandato anche dal Garante per la concorrenza e il mercato: cfr. *supra*, § 10.

In secondo luogo, circa la qualità del servizio reso dalle aziende (problema largamente connesso al precedente) si rileva che:

- analogamente a quanto avviene per l'elaborazione del contratto di servizio, è problematico per l'ente locale controllarne l'adempimento da parte dell'azienda, e la corrispondenza del servizio prodotto rispetto agli impegni assunti. La "Carta dei Servizi"¹⁴⁰ potrebbe servire, nell'ambito della sua funzione di informazione all'utenza, per rendere possibile un controllo all'opinione pubblica, ma lo scarso livello di informazione collettiva sui suoi contenuti e il più delle volte sulla sua stessa esistenza rende velleitario il proposito;

- la regionalizzazione delle competenze sul TPL rischia di far venir meno il raffronto a livello nazionale sulla qualità del servizio reso, così come oggi sono molto limitati, ad esempio, i paragoni fra TPL nei diversi paesi dell'UE. Sarebbe opportuno istituire un momento di raffronto e di monitoraggio, anche stabilendo parametri di qualità del servizio che consentano un *benchmarking* sistematico ed eventualmente la fissazione di criteri di convergenza rispetto alla media delle migliori prestazioni;

- del tutto irrisolto appare il problema di come incida la qualità del servizio nei criteri con cui l'ente locale sceglie l'azienda produttrice, e soprattutto di quali margini di tolleranza siano ammissibili nel mancato adempimento del contratto in termini di qualità. Se infatti l'assetto della rete e i parametri quantitativi del servizio reso (numero di linee, di veicoli su ciascuna linea, di posti o posti-km offerti, etc.) sono oggettivamente determinabili, ancorché non agevolmente misurabili, e sono quindi oggettivamente sanzionabili (previsione di penali o, al limite, di decadenza dal contratto), la qualità del servizio è assai più difficile da misurare oggettivamente (a titolo di esempio: velocità media, tempi medi di attesa, incidentalità, ore di sciopero, pulizia dei

140. Introdotta con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27.1.1994.

veicoli, cortesia del personale, livello delle informazioni, etc.), ben difficilmente può formare oggetto del contratto di servizio, ed è comunque virtualmente impossibile contestare inadempimenti. Potrebbe conseguirne un forte disincentivo alla qualità, se il costo marginale di un incremento della qualità fosse anche solo percepito come superiore al ricavo marginale derivante dal maggior traffico.

Queste considerazioni conducono ad un terzo ordine di questioni, attinente alla separazione fra ente locale e proprietà aziendale:

- perché il sistema nel suo complesso possa fruire dell'efficienza di un mercato concorrenziale occorre la completa separazione fra il produttore del servizio (l'azienda di TPL) e il richiedente (l'ente locale, in rappresentanza della collettività). Tuttavia questa separazione non sembra emergere inequivocabilmente, né tanto meno in tempi certi e brevi. Restano ampi margini per commistioni fra la proprietà delle aziende e la domanda di TPL, e si creano spazi per mercati captive e distorsioni alla concorrenza;

- si crea dunque la possibilità di una sovrapposizione di ruoli per il comune, organizzatore della domanda (stabilisce il livello di servizio e negozia il contratto di servizio), regolatore del mercato (definisce tariffe e standard di qualità), azionista dell'azienda di trasporto (con l'obiettivo di ottimizzare i risultati economici), soggetto politico (che punta ad ottenere il consenso). Il comune dovrebbe invece spogliarsi del ruolo di azionista, privatizzando interamente le aziende¹⁴¹, ed eventualmente anche del ruolo di regolatore del mercato, dando luogo a soggetti autonomi.

141. La privatizzazione totale delle aziende avrebbe inoltre il vantaggio di eliminare alla radice il problema della inefficiente nomina degli amministratori delle aziende (e di riflesso anche di parte dei dirigenti), posto che anche i nuovi sistemi elettorali basati sull'elezione diretta dei sindaci e sulla nomina diretta degli amministratori da parte di questi ultimi, anziché dei consigli comunali, ha soltanto attenuato il problema.

Soprattutto quest'ultimo punto è il banco di prova su cui la riforma può avere successo o fallire. Nel momento in cui si ristruttura il TPL sulla base di criteri di efficienza produttiva coniugata a sovvenzione motivata dall'interesse collettivo, da un lato si può sviluppare un interesse da parte del capitale e dell'impresa privata, dall'altro le aziende pubbliche preesistenti cercano di mantenere le posizioni di vantaggio acquisite negli anni del monopolio (come avviene in parte in altri settori del trasporto). In questa battaglia, i processi decisionali basati sulle logiche politico-elettorali potranno giocare a favore della conservazione: la resistenza di un'azienda pubblica tipicamente labour intensive prevale, elettoralmente parlando, sui benefici collettivi diffusi ma mediamente modesti e meno percepiti derivanti da un miglioramento del servizio. E' improbabile, di conseguenza, che il comune si rivolga (se o finché gli è consentito di evitarlo) ad un'azienda diversa da quella locale, ancorché eventualmente privatizzata. Ancor meno probabile se ciò mette in pericolo i livelli occupazionali garantiti dall'attuale azienda¹⁴². Al più, la possibile apertura alla concorrenza esterna potrà spingere ad incrementi di efficienza delle aziende locali, volti a rendere giuridicamente e politicamente tollerabile il mantenimento della situazione preesistente.

Un quarto ordine di problemi irrisolti attiene al finanziamento del TPL:

- circa il residuo (e pur sempre preponderante) sovvenzionamento, se il contratto di servizio è già oggi una componente importante delle entrate dell'azienda, resta decisivo il contributo regionale (che sostituisce il fondo nazionale dei trasporti). I criteri di ripartizione di tale gettito sono evidentemente un nodo cruciale sul quale la riforma non esprime un orientamento compiuto, che non può prescindere, in realtà, da più radicali orientamenti di autonomia fiscale delle regioni, come si dirà fra breve;

142. Ancorché questo sia tecnicamente possibile in base al combinato disposto del d.lgs. n.422/1997 e del regio decreto 8.1.1931, n.148.

- è probabile che per coprire l'intero suo territorio, ciascun ente locale accorpi zone a forte redditività con zone a domanda debole. Ma questa, a ben vedere, è una forma di *cross subsidisation* del tutto inutile nel sistema disegnato dalla nuova normativa, poiché i contributi fissati dal contratto di servizio, che dovranno tenere conto delle differenze di redditività delle varie parti della rete, determineranno concorrenza anche sulle linee a domanda debole. Le uniche complementarità che devono essere mantenute sono quelle giustificate dalle economie di rete;

- nella logica di ridurre i costi medi complessivi (interni ed esterni, monetari e non monetari) della mobilità, parrebbe opportuno che le regioni cercassero di premiare i comuni che internalizzano i costi esterni del trasporto (per esempio applicando sistematicamente misure di park e road pricing come strumento di finanziamento delle politiche di trasporto).

I problemi attinenti al sovvenzionamento conducono infine ad un'altra questione cruciale che appare ancora non felicemente risolta, e a cui si ricollega l'osservazione precedente sul grado di autonomia fiscale. Un problema di fondo si cela infatti nella graduale modificazione di intensità fattoriale insita nella produzione del servizio di trasporto, soprattutto nelle aree a domanda forte. Laddove i volumi di domanda lo consentono, infatti, le soluzioni di trasporto che garantiscono ad un tempo incrementi di efficacia (soprattutto in termini di velocità), incrementi di efficienza per passeggero trasportato (riduzione dell'incidenza dei costi di personale), e riduzione dei costi esterni (forte abbattimento dei rumori ed eliminazione dell'inquinamento atmosferico locale) sono rappresentate dai sistemi di trasporto innovativi in sede propria, a trazione elettrica e a guida automatizzata. In esse, costi di personale, consumi e in generale costi di esercizio si riducono drasticamente, mentre i costi fissi dell'investimento infrastrutturale iniziale sono molto maggiori. Vi è uno spostamento da tecniche relativamente *labour intensive* a tecniche altamente *capital intensive*. Il problema è che allo stato delle norma-

tive, vi è anche uno spostamento almeno parziale da un soggetto finanziatore (l'ente locale) ad un altro (lo stato, per il finanziamento o cofinanziamento delle infrastrutture). I grandi investimenti infrastrutturali nei trasporti urbani (metropolitane, sistemi *people mover*, arterie a scorrimento veloce, etc.) sono decisi a livello sovralocale e finanziati in buona parte con risorse non locali. Pertanto il sistema locale compete con gli altri per l'ottenimento di finanziamenti che altrimenti sarebbero utilizzati altrove. Così, gli attori locali spingono comunque per il finanziamento di infrastrutture di trasporto urbano, a prescindere da un corretto confronto fra costi e benefici per il sistema locale (paradossalmente il finanziamento delle infrastrutture viene cioè visto dal sistema locale come un beneficio, mentre in realtà è un costo).

L'opportunità di rimettere il sistema locale nella condizione di determinare le proprie strategie rispetto al trasporto urbano è importante non solo per lo sviluppo economico del sistema stesso, ma addirittura sotto il profilo della legittimità politica delle scelte. La questione è complessa, e la novità dei problemi ha impedito fin qui l'emergere di un'adeguata riflessione. E' tuttavia probabile che negli anni a venire si ponga il problema di una molto maggiore autonomia degli enti locali in questo settore, essenzialmente con riferimento all'autonomia fiscale e al finanziamento delle grandi opere infrastrutturali. In questa prospettiva, l'ipotesi potrebbe essere quella di un tributo locale che finanzia l'intera spesa sui trasporti locali, anche quella relativa alla componente infrastrutturale, ipotesi che avrebbe i vantaggi:

- di decentrare, coerentemente con l'impianto complessivo della riforma, la scelta politica sul livello di servizio di trasporto (pubblico e autoprodotta) di ciascun sistema locale, riconducendo ad un unico soggetto decisore costi e benefici dello sviluppo dei sistemi di trasporto locale;

- di eliminare i vizi intrinseci della "spartizione" centralizzata del gettito fiscale per la spesa in infrastrutture del trasporto locale, basata nella migliore delle ipotesi su criteri opinabili (la spesa

storica, la consistenza demografica, il territorio, l'accessibilità attuale) e spesso su una logica di pura contrattazione politica.

A ben vedere, la produzione di TPL corrisponde al concetto teorico di accessibilità interna di una regione economica: la logica della riforma (cfr. art.16 del decreto Burlando) è che ogni sistema locale sia libero di fissare il proprio livello di accessibilità interna, essendo di conseguenza totalmente responsabile per i suoi costi: il che postula appunto una totale autonomia fiscale in questo settore.

16. Considerazioni di sintesi e conclusive

La riforma del TPL nasce dall'esigenza di dare al settore una normativa organica dopo il fallimento della legge n.151/1981 e lo stillicidio dei ripiani periodici di una situazione finanziaria strutturalmente dissestata. Al tempo stesso è il frutto di una stagione di riforme volte alla liberalizzazione dell'economia (per l'influenza del liberismo internazionale degli anni Ottanta, ma ancor più per la presa di coscienza degli eccessi kafkiani della burocrazia), al decentramento amministrativo (accelerato dalle istanze federaliste che di tali eccessi sono una conseguenza), alla semplificazione amministrativa, alla trasparenza delle scelte pubbliche.

La riforma appare valida negli obiettivi (introdurre regole di concorrenza e regionalizzare le politiche del trasporto locale), ma piuttosto debole negli strumenti, evidentemente a seguito delle inevitabili negoziazioni del suo iter parlamentare. Le maglie larghe del d.lgs. n.422/1997 consentono alle leggi regionali di aderire oppure resistere alla logica della riforma: coesisteranno così legislazioni "virtuose" ed altre conservatrici, e le conseguenze economiche negative per queste ultime porteranno tali problemi di ordine sociale e pubblico da avere elevate probabilità di essere risolte "politicamente" a spese del bilancio nazionale.

Il trasferimento alle regioni delle scelte in materia di trasporti (esclusi quelli nazionali e internazionali) è un orientamento in sé positivo, ma la riforma non prevede adeguati strumenti affin-

ché si formino adeguate professionalità in materia da parte degli enti locali. La pianificazione dei trasporti rischia di finire in mano a consulenti improvvisati, prima (o senza) che province e comuni siano in grado di svolgere il ruolo di programmazione e controllo loro deputato.

Le aziende, dal canto loro, devono attrezzarsi per studiare le esigenze attuali e potenziali del mercato, sotto un duplice profilo:

- la domanda da parte degli utenti, per la concorrenza fra trasporto pubblico e trasporto privato, o autoprodotta, nonché per la competizione con altre modalità di trasporto (competizione *nel* mercato);

- la domanda da parte degli enti locali, che "mediano" e rappresentano la domanda di trasporto pubblico da parte della collettività (competizione *per il* mercato).

In relazione a queste esigenze, dovranno poter definire il prodotto ottimale e riorganizzare la struttura aziendale per ridurre i costi e aumentare i ricavi. Il tutto in un contesto istituzionale che prevede la loro progressiva indipendenza dagli enti locali e, dopo il periodo transitorio, la partecipazione ad un sistema di gare, rispetto alle quali l'obiettivo di efficienza immediato è costituito dal raggiungimento del rapporto del 35% fra ricavi di vendita del servizio e costi di esercizio. Obiettivo che implicherà, e sta già implicando, azioni per il contenimento dei costi e l'incremento di competitività rispetto al trasporto privato (cfr. *supra*, § 14). Azioni la cui validità è strettamente legata a una maggiore flessibilità nei costi del personale e alla possibilità di attrarre risorse per investimenti in sistemi di trasporto innovativi, in sede propria e a trazione elettrica. Per queste ragioni sarebbe stato più proficuo che la riforma disegnasse un sistema compiutamente concorrenziale, eliminando le possibilità di deroghe e temperamenti da parte delle normative regionali¹⁴³. In questo quadro,

143. Esso avrebbe avuto tra l'altro la conseguenza di riflettersi su un contratto collettivo nazionale di lavoro troppo oneroso. E' evidente che una rifor-

non è affatto scontato che, con la riforma, la contribuzione pubblica si limiti a finanziare la scelta di una tariffazione politica del servizio, e cessi di coprire, come ha fatto finora, l'inefficienza delle aziende.

Nondimeno, la riforma ha il merito di ricondurre il settore alle regole della concorrenza, almeno in via generale e di principio, fornendo una spinta sia all'efficienza, attraverso l'utilizzo delle procedure concorsuali per l'affidamento del servizio, sia (ma assai più indirettamente) all'efficacia del servizio stesso, per la necessità di reggere la concorrenza delle altre modalità di trasporto. L'efficienza, obiettivo dell'amministrazione, dovrebbe permettere di contenere il costo del TPL sia per l'utenza (tariffazione) che per la collettività (fiscalità), divenendo in tal modo anche un obiettivo della collettività stessa. L'efficacia, dal canto suo, dovrebbe diventare indirettamente un obiettivo del decisore politico, in virtù delle sue ricadute elettorali. E' altresì probabile che, nel medio-lungo periodo, il mercato dia luogo a rilevanti fenomeni di concentrazione, con la scomparsa o l'assorbimento delle aziende più piccole e/o meno efficienti, e l'emergere di pochi grandi gruppi, anche internazionali, in forte competizione fra loro. Potrebbe dunque svilupparsi - ma probabilmente non senza una disciplina più radicale che modifichi la riforma testé introdotta dando piena attuazione ai principii che essa introduce - una cultura imprenditoriale e competitiva nel settore del TPL, attirando, in prospettiva, imprenditorialità e capitale privato, con la possibilità di finanziare nuovi investimenti, sistemi di trasporto innovativi e più efficaci, capaci di guadagnare quote di mercato e fors'anche di generare positive ricadute occupazionali.

ma del genere sarebbe stata ben più difficilmente percorribile sul piano politico. Va però anche osservato, al riguardo, che l'affermarsi di una concorrenza su base europea porrà presto o tardi, in questo come in altri comparti del trasporto, il problema dell'armonizzazione dei costi di personale per funzioni e mansioni analoghe.

Nota bibliografica

- ALBERTI P.G. (1989), *I trasporti pubblici locali: pianificazione e modelli di gestione*, Milano: Giuffrè
- ALONSO W. (1964), *Location and Land Use*, Cambridge: Harvard University Press
- ALONSO W. (1971), *The Economics of Urban Size*, in *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol.26
- BANISTER D. (ed.) (1995), *Transport and Urban Development*, London: E&FN Spon
- BLACK J. (1981), *Urban transport planning*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press
- BOITANI A. e PONTI M. (1998), *Autobus, in linea c'è solo il deficit*, in *Il Sole 24 ore*, 1.9.1998
- BONICELLI E. (1998), *Basta con i monopoli nei servizi locali*, in *Il Sole 24 ore*, 14.2.1998
- BUTTON K.J. (1982), *Transport Economics*, Aldershot: Gower
- CANALI C. (1985), *Il trasporto pubblico in Italia negli anni Settanta*, Parma: STEP
- CAMAGNI R. (1992), *Economia urbana*, Roma: NIS
- CASCETTA E. (1990), *Metodi quantitativi per la pianificazione dei sistemi di trasporto*, Padova: CEDAM
- DANIELIS R. (1996), *I trasporti e l'ambiente*, Torino: Giappichelli
- D'ATENA A. (1997), *Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, citato in Gherarducci (1998)
- DEL VISCOVO M. (1990), *Economia dei trasporti*, Torino: UTET
- DEMATTEIS G. (ed.) (1992), *Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche*, Milano: Angeli
- DIXON R., THIRLWALL A.P. (1975), *A model of regional growth-rate differences on Kaldorian lines*, in: *Oxford Economic Papers*, vol.27, pp.201-214
- DORIGONI F. (1998), *Più qualità per crescere*, in *Il Sole 24 ore*, 20.4.1998
- EVANS A.W. (1985), *Urban Economics: an Introduction*, Oxford: Blackwell (edizione italiana: *Economia Urbana*, Bologna: Il Mulino, 1988)
- FONTANELLA G. (1968), *Aspetti e problemi dei trasporti terrestri*, Padova
- GHERARDUCCI F. (1998), *Federalismo amministrativo e riordino dei trasporti pubblici locali*, in *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, giugno 1998 pp. 429 - 452 Roma
- GIORDANO A. (1988), *I trasporti pubblici locali: il problema costi-ricavi*, Milano

- GODARD X. (1992), *Mobilité et transports dans les villes en développement*, Paris: L'Harmattan
- GRASSO P. (1998), *Il trasporto pubblico locale: normativa e prospettive economiche dopo la riforma*, tesi di laurea, Facoltà di Economia, Università di Genova
- GRATTAGLIANO F. (1998), *Le regioni: più garanzie sulla dote*, in *Il Sole 24 ore*, 1.6.1998.
- HAIG R.M. (1926), *Towards an Understanding of the Metropolis*, in *Quarterly Journal of Economics*, n.40, pp.179-208
- HOOVER E.M. (1948), *The Location of Economic Activity*, New York, Toronto, London
- KALDOR, N. (1970), *The case for regional policies*, in: *Scottish Journal of Political Economy*, 17, pp.337-348
- LI DONNI V. (1991), *Manuale di economia dei trasporti*, Roma: NIS
- MALFATTI V. (1993), *Il trasporto pubblico locale*, Venezia: Il Cardo
- MARCHESE U. (1996), *Lineamenti e problemi di economia dei trasporti*, Genova: ECIG
- MARCHESE U., MUSSO E. (1993), *Dispense di economia regionale*, Genova: Bozzi
- MILLS E.S. (1967), *An Aggregate Model of Resource Allocation in a Metropolitan Area*, in *American Economic Review*, vol.57, pp.197-210
- MILLS E.S. (ed.) (1987), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol.II: *Urban Economics*, Amsterdam: Elsevier
- MINISTERO DEI TRASPORTI, DIREZIONE GENERALE POC (1997), *Conto Nazionale dei Trasporti*, Roma
- MINISTERO DEI TRASPORTI, DIREZIONE GENERALE POC (1997), *I trasporti in Italia*, Roma
- MUTH R.F. (1969), *Cities and Housing*, Chicago Ill: University of Chicago Press
- MUSSO E. (1995), *Dispense di economia dei trasporti urbani*, dispense, Facoltà di Architettura, Università di Genova
- MUSSO E., CASTAGNINO P. (1997), *Les avantages compétitifs des villes et l'emplacement des entreprises*, in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n.1/1997
- MUSSO E., FERRARI C. (1994), *Monitoraggio del traffico e politiche della mobilità urbana nel breve periodo*, in *Quaderni Regionali*, n.1/1994
- PANELLA G. (1997), *Lezioni di economia pubblica*, Pavia: CUSL
- PINTO G. (1974), *Condizioni e fabbisogno finanziario delle imprese di trasporto*, in *Il finanziamento pubblico dei trasporti metropolitani*, Centro Studi sui sistemi di trasporto, Quaderno 9, Roma.
- POGLIOTTI G. (1997), *Municipalizzate, solo l'11% è una SpA*, in *Il Sole 24 ore*, 16.7.1997.

- SANTILLI G. (1997), *Tesini: il parlamento ascolti l'antitrust*, in *Il Sole 24 ore*, 21.11.1997
- SANTILLI G. (1998a), *Siciliani: deregulation per rilanciare i trasporti*, in *Il Sole 24 ore*, 27.3.1998.
- SANTILLI G. (1998b), *Roma mette a dieta l'ATAC e prepara la privatizzazione*, in *Il Sole 24 ore*, 17.5.1998.
- SEN A.K. (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford: Oxford University Press
- SERINO G. (1961), *Introduzione all'economia dei trasporti*, Napoli
- SPAGGIARI P.L. (1995), *Storia, economia e politica dei trasporti*, Parma: STEP
- STEFANI G. (1987), *Trasporti e mobilità in Asia*, Quaderno CSST n.23
- TALICE C. (1995), *I contratti di servizio pubblico*, in *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, citato in Gherarducci (1998)
- Von THÜNEN J.H. (1826), *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationaleconomie*, Hamburg (ediz.inglese: *The Isolate State*, New York, Pergamon, 1966)
- VERDOORN P.J. (1949), *Fattori che regolano lo sviluppo economico della produttività del lavoro*, in *L'industria*, n.1

PIERO GALLERANO

Assessore al Mare

Comune di Napoli

L'ISTITUZIONE DELL'ASSESSORATO AL MARE AL
COMUNE DI NAPOLI. LE FONTI E LA METODOLOGIA
COMUNE ED AUTORITÀ PORTUALE.
L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE 84/94.

**1. Istituzione dell'Assessorato al Mare al Comune di Napoli -
Comune ed Autorità Portuale**

Nel libro verde sui porti e sulle infrastrutture marittime, recentemente pubblicato dalla Comunità Europea, sono contenute alcune considerazioni generali che risultano di rilevanza essenziale e che superano il campo di osservazione dello stesso recente studio.

La Commissione, dopo aver affermato che in base al principio garantito dall'art. 222 del Trattato di Roma, la Comunità deve rimanere neutrale riguardo allo *status* pubblico o privato degli operatori portuali e che la politica della sicurezza e della prevenzione dell'inquinamento marino costituisce punto centrale della Comunità, fa alcune puntualizzazioni.

In particolare, essa osserva che "dovrebbe essere rispettato il diritto degli Stati membri di definire il regime dei servizi prestati nei loro porti in base alle loro particolari condizioni geografiche, amministrative, sociali, tecniche e storiche".

Si ritiene che questo criterio, con gli opportuni adattamenti, vada esteso anche ai diversi porti esistenti nell'ambito statale. In questa cornice si inserisce una innovativa politica della locale Amministrazione Comunale, culminata nella istituzione del

primo Assessorato al Mare in una città metropolitana che ha consentito di prendere coscienza della indispensabilità di porre termine alla divisione tra la struttura sociale, economica e culturale della città da quella del porto¹.

Secondo una interpretazione del referente la novella istituzione (Assessorato al Mare) deve costituire strumento di rinnovo di tradizioni abbandonate. Difatti, in altre epoche, i "Municipi" partecipavano attivamente alla vita marittima e portuale ed emanavano, unitamente alle Capitanerie di Porto ed alle Dogane, con frequenza, regolamenti diversi, dai quali derivavano quegli usi che sorgono e vivono nella pratica marittima di ogni giorno e che costituiscono una delle fonti del diritto della navigazione più importanti (art. 1 disposizioni preliminari al codice della navigazione). Gli usi, difatti, si formano e si modificano secondo le esigenze, in continua trasformazione, ovviando alle lentezze del procedimento legislativo e conferendo concretezza all'azione amministrativa.

Sullà base di tali presupposti, l'Assessorato ha attivato iniziative autonome, anche al di fuori delle sedi ove oggi avvengono usualmente (partecipazione del Sindaco o suo delegato alle riunioni del Comitato Portuale), divenendo esso stesso centro propulsore di raccordo di attività con le altre autorità, istituzioni diverse e, anche, col volontariato, che contribuisce ad una innovativa politica del settore. Ciò allo scopo di costruire procedimenti coordinati con le altre Istituzioni, che possono diventare successivamente regole di azioni, ispirate alla soddisfazione immediata di interessi generali, anche attraverso un raccordo con le circoscrizioni territoriali.

Si ritiene indispensabile reagire all'incedere di una "routine del disincanto" e al calo della fiducia nelle istituzioni pubbliche centrali e locali da parte dei cittadini².

1. Decreto Sindacale n° 83 del 28 novembre 1997.

2. Renato Mannheimer, sole 24 ore, 28 giugno '98.

L'Istituto Universitario Navale e le altre Università, il Provveditorato agli Studi, i centri di ricerca, le Sovrintendenze e il volontariato hanno sottoscritto un protocollo d'intesa con il quale convengono di sostenere l'Assessorato al Mare, fornendo tutto il necessario supporto di competenze e di intenti, coordinando i propri programmi di attività e sviluppo. Ciò al fine di definire una immediata azione che lo stesso Assessorato dedicherà al settore mare come cultura, storia, ricerca, protezione dell'ambiente marino, nuove professionalità e strategie di sviluppo occupazionale per i giovani.

In una visita a Lisbona, al *workshop* del 28 giugno - 1 luglio 1998 per la protezione del mare e delle coste³, ho avuto modo di vedere, in una stupenda e drammatica frequenza, la storia futura dell'umanità; da una parte, la stupefacente bellezza del più grande acquario del mondo dove pulsa la vita di ogni specie ittica, in un *habitat* naturale lontano dalle maree nere e dalla proliferazione delle alghe e dai cambiamenti climatici futuri. Dall'altro, lo spettacolo del mare che circonda Lisbona, dove lo sconvolgimento dell'ambiente costiero, che interessa tutti i mari del globo, evidenzia la violenza e lo sfruttamento irrazionale delle risorse naturali.

In proposito, nella cornice di una strategia comune per la gestione integrata e la difesa della zona costiera napoletana, voglio segnalare una iniziativa dell'Assessorato al Mare che ha organizzato nel decorso anno, ma avrà carattere costante, la prima operazione "coste pulite", avente la finalità di salvaguardare un patrimonio unico, come risorsa occupazionale e per l'evoluzione delle zone costiere⁴.

3. Il Comune di Napoli e quello di Palermo sono entrati a far parte di un gruppo di lavoro di rilievo internazionale.

4. Iniziativa proposta ed organizzata dal Capo Staff Assessorato al Mare, dott. Giorgio Montagna.

Questa operazione è stata decisa nell'ambito di un gruppo di lavoro operativo istituito con decreto sindacale⁵, su proposta dell'Assessore al Mare, composto da Capitaneria di Porto, Autorità Portuale e altre Istituzioni, nonché da tutti gli uffici del Comune interessati nel settore. Finalità del gruppo è stato quello di superare i conflitti di competenza e l'assenza di un coordinamento programmatico e operativo nella gestione e tutela della risorsa mare.

L'operazione "coste pulite" ha portato le autorità che si interessano del mare a constatare congiuntamente lo stato in cui versano le zone costiere (Mergellina, S. Lucia, S. Giovanni, etc.) una volta gioielli unici di Napoli, invidiati in ogni parte del mondo. L'approccio realistico alla constatazione del degrado della realtà esistente, ha stimolato l'inizio di interventi ecologici che superano la frammentazione delle competenze. Per la prossima stagione estiva, alla stregua di quanto convenuto nella riunione del gruppo operativo del 6 maggio '99, con l'intervento dei diversi uffici del Comune e di rappresentanti dell'Autorità Portuale e della Capitaneria di Porto di Napoli⁶, saranno elaborate strategie comuni per la pulizia delle spiagge e delle scogliere e degli specchi acquei del litorale partenopeo.

L'essenza del metodo che si cerca di seguire, quindi, è quello sistematico, vale a dire quello del riconoscimento "dell'intimo legame e delle affinità per cui i singoli concetti giuridici e le singole regole sono connesse in una grande unità"^{7,8}.

Questa unità è rappresentata dalla ricca e vivente realtà del diritto marittimo, costituito da un insieme organico, espressa-

5. Decreto Sindacale n° 1320 del 20 maggio 1998.

6. Com. Squillante C.P., dott. Di Luca A.P.

7. Savigny - sistema del diritto romano attuale, traduzione italiana di Vittorio Scialoja - Torino 1886 vol. I pag. 21.

8. P. Gallerano - *Sicurezza portuale e limiti della responsabilità del Comandante del Porto* - in *Studi Marittimi* n° 45, giugno 1994; sul *Riaspetto* del Porto di Genova, *Guardia Costiera* anno I, n°1. Le Capitanerie di Porto - funzioni e competenze - *Rivista Trasporti* 28 aprile 1985.

mente in precedenza richiamato e che viene costantemente tenuto in evidenza dall'Assessore. Le leggi marittime hanno mantenuto per oltre un secolo, anche nell'attuale formulazione del codice della navigazione (art. 69 cod. nav.) e del regolamento marittimo (art. 93 reg. mare) la competenza e l'interesse dell'Autorità Comunale in caso di sinistri marittimi. Questo interesse generale, come rappresentanza diretta dei cittadini, è stato ricordato alle autorità marittime campane per un'intensa collaborazione in ogni settore. Ma il dato normativo richiamato che si è consolidato nel tempo, va supportato in strumenti e mezzi adeguati dell'Assessorato per le finalità che esso si prefigge di realizzare. Ciò renderebbe giustificato l'estensione dello stesso Assessorato in altri comuni costieri, allo scopo di mantenere nel settore mare, la rappresentanza diretta dei cittadini in una funzione difficile, di sussidiarietà e di componimento dei diversi interessi e anche di alternanza.

In proposito, sullo stesso tema, non si possono che confermare le preoccupazioni manifestate in altra occasione⁹, al momento dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1994, n°84, sui problemi di non chiara definizione delle competenze tra Autorità Marittima e Autorità Portuale per il settore della sicurezza. E proprio alla stregua delle difficoltà insorte in materia, per un quadro normativo non sufficientemente organico, si ritiene opportuno richiamare la proposta avanzata in relazione al disegno di riassetto organizzativo del porto, nato sotto il nome di "linee programmatiche per lo sviluppo del porto di Genova", per la riconduzione di compiti connessi alla sicurezza nautica e portuale, nell'alveo della amministrazione dello Stato (Capitaneria di Porto)¹⁰. Ciò per una necessaria unitarietà di indirizzo e di direzione che armonizzi i principi della sicurezza nautica e portuale, in modo da costituire un insieme simmetrico e ordinato.

9. *Op. cit.*

10. *Op. cit.*

Per un approccio sempre realistico sulle tematiche del mare, è stata firmata una convenzione fra Comune di Napoli, Servizio Risorsa Mare (costituito esclusivamente da funzionari del Comune di Napoli) e l' Istituto Universitario Navale di Napoli per la ricognizione congiunta della fascia costiera e dell'area di rispetto del demanio marittimo. Tale ricognizione, servirà da supporto all'organizzazione successiva di tutte le attività di controllo del territorio per il monitoraggio dell'abusivismo ecologico, ambientale ed edilizio e per la successiva utilizzazione di tali aree per scopi turistici, ricreativi, culturali e produttivi.

La finalità della convenzione, parte fondamentale del bilancio dell'Assessorato dell'anno 1998, è stata estesa ad altre ipotesi analoghe nel P.E.G. comunale 1999 - 2001. E' convincimento profondo del referente, che tale strategia programmatica basata sul controllo conoscitivo e scientifico del territorio, può portare alle decisioni più utili alla collettività. *Decodificazione delle competenze, osservazione congiunta e realistica dei fatti, assunzione di responsabilità, ricerca e formazione anche sulla sicurezza, rispetto delle regole, costituiscono una strategia innovativa nelle politiche del mare.*

Nella stessa cornice prefigurata, è stata istituita, con delibera della Giunta Comunale del 7 maggio '99, n° 1477, una Consulta per la valorizzazione della Risorsa Mare, con i compiti di elaborare la promozione delle politiche per l'utilizzazione e la protezione del mare, del turismo marino e dello sviluppo dell'economia sociale e culturale del territorio. Nelle premesse della delibera, viene precisato che per la realizzazione degli obiettivi enunciati, occorre il contributo di tutte le Istituzioni e delle professionalità tecniche, del mondo del lavoro, del commercio e della cultura che operano nel campo della risorsa mare, nonché del volontariato. Nell'ambito della Consulta sono state istituite diverse sezioni di lavoro a cui partecipano anche i componenti del gruppo operativo in precedenza cennato.

2) Ulteriori aspetti sull'applicazione della legge 84/94

Vorrei soffermarmi su alcuni aspetti della legge 84/94 che ha unificato, sotto la veste di Autorità Portuale la grande diversità che contraddistingueva la natura, la forma e la causa di costituzione dei diversi Consorzi o Enti portuali disciolti. Appare indubbio che la notevole eterogeneità delle disciolte organizzazioni portuali ha inciso sulla attuazione, o meno, della riforma. In proposito, in dottrina, è stato osservato: "per il fatto che il processo di costituzione degli enti portuali si è svolto nell'arco di quasi un secolo ed in maniera settoriale e disorganica, è difficile trovare caratteri univoci. Ad ogni modo è possibile risalire ad alcuni tratti comuni e, pur prevalendo caratteri atipici, è possibile riscontrare che il carattere comune è dato dalla personalità giuridica di diritto pubblico e dalla competenza diretta a gestire unitariamente i servizi amministrativi e commerciali nel porto"¹¹.

Ora, per quanto riguarda il porto di Napoli, a differenza di altri enti o consorzi portuali, non vi è stata una gestione unitaria dei servizi commerciali; e il Consorzio non ha mai svolto funzione di gestione diretta dell'attività di impresa portuale. Indubbiamente questo dato storico, non può essere dimenticato nella valutazione dell'attività svolta dalla locale Autorità Portuale e dei risultati raggiunti.

Per quanto concerne la realtà di Napoli vorrei enucleare alcune brevi considerazioni, a cui se ne antepone una di carattere generale. Le leggi rappresentano, come è noto, il prodotto naturale della convivenza in società di determinati gruppi di persone. Prodotto sui quali la formula legislativa può fare poco, se la regola di agire non preesiste nelle abitudini e nella cultura. Questo è il motivo per cui gli istituti giuridici che più resistono al tempo, sono quelli che nascono dai costumi prima di essere riconosciuti dal legislatore. Ora, se ogni porto ha il proprio ambiente geogra-

11. Alessandra Xerri Salamone, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, Giuffrè Editore, 1998, pag.146.

fico, economico e politico che lo caratterizza, come è stato evidenziato in precedenza, nella realtà napoletana esiste da circa un cinquantennio una profonda frattura fra cultura cittadina e cultura marittima portuale. Questa profonda frattura è stata una delle cause, fra le altre, dei difetti di funzionamento del disciolto consorzio portuale, dato che i rappresentanti di Enti fondamentali per il funzionamento dell'Ente (Regione, Sindaci dei Comuni costieri, Sindaco di Napoli) erano sistematicamente assenti. E' necessario quindi, grazie oggi alla presenza continua nel Comitato Portuale della Regione, del Sindaco e della Provincia, che le proposte presentate dai diversi componenti siano oggetto di un dibattito costante e produttivo, superando la frammentarietà delle riunioni, realizzando gli interessi generali e soprattutto, gli interessi delle ristrette nicchie esistenti nello stesso ambito portuale. E' necessario, inoltre, per la riduzione dei costi portuali, che l'accordo di programma di cui alla Legge 241/90 richiamato dalla Legge 84/94, diventi strumento alternativo alle concessioni demaniali marittime fino ad oggi rilasciate. E' indispensabile, come ripetutamente proposto, che l'Autorità Portuale controlli i risultati delle attività portuali svolte in regime di libera concorrenza. Ciò consentirà di valutare adeguatamente, sempre nell'interesse pubblico, gli effetti favorevoli al preaccennato regime concessorio con la diminuzione dei costi dei servizi portuali e la eliminazione di eventuali organismi antieconomici, consentendo l'ingresso in ambito portuale di altre imprese più idonee ad esercitare il servizio medesimo. Alla privatizzazione, si deve unire la liberalizzazione, consentendo l'ingresso di nuove imprese nel mercato, realizzando così le finalità che la legge affida alle Autorità Portuali di indirizzo e di coordinamento.

Distinta considerazione meritano le seguenti problematiche:

1 - L'apertura del porto alla città, come già avvenuto in altri territori portuali, con la riconversione dei "waterfront", comporta la più urgente e razionale utilizzazione di aree portuali oggi esistenti.

In tale contesto di razionalizzazione, si esprime soddisfazione della ricezione della proposta avanzata per la utilizzazione finalizzata all'attività cantieristica di alcune aree che non avevano un consumo funzionale al rilancio della portualità. Ma identica esigenza di razionalizzazione si pone per altre aree quali il molo S. Vincenzo e il Beverello. Per quanto riguarda la zona occidentale, tra il molo Beverello e il molo Immacolatella Vecchia, zona caratterizzata da un pregio paesistico e naturale unico, dove esistono ambienti destinati ad altri usi estranei agli interessi pubblici marittimi, è indispensabile che il Comune e l'Autorità Portuale, procedano alla pianificazione della stessa area in modo da costruire una nuova realtà che segni l'effettivo incontro socio, economico e culturale tra città e comunità portuale. Sarà garantita, nel contempo, l'indispensabile sicurezza e ordine pubblico, nelle zone destinate ad operazioni portuali. Per la realizzazione delle finalità suddette, potrebbero essere attivate le procedure previste di cui agli artt. 34 Cod. Nav e 36 Reg., per un uso pubblico più conforme ai principi generali di sviluppo del territorio, con il solo essenziale scopo di offrire maggiore vivibilità e decoro alla città di Napoli.

Per quanto riguarda, invece, la zona orientale del porto e oltre la nuova darsena, è indispensabile che l'Amministrazione Comunale e l'Autorità Portuale concertino ed elaborino progetti comuni per una più razionale utilizzazione delle aree e degli immobili ivi esistenti, e che si presenta quanto mai urgente. Infine, non si può fare a meno di considerare che poco interesse ha riscosso la proposta del referente (verbale Comitato Portuale 29 aprile 1998) di creare a S. Giovanni a Teduccio una città del mare con nuova stazione marittima ed un porto turistico destinato alla piccola e media nautica.

Conclusioni

I criteri di "catena completa" e di "ciclo continuo" che vengono oggi richiamati e che hanno carattere fortemente innovativo

nel sistema portuale, erano, come è noto, alla base dei provvedimenti di concessione di "autonomia funzionale", concernenti la dispensa dall'obbligo di servirsi delle maestranze portuali (art. 110 ultimo c. cod. nav. e oggi legge 84/94).

Quando in epoca anteriore alla riforma, venni interessato, unitamente ad altri tecnici dell'allora Ministro della Marina Mercantile, in seguito alla visita di alcuni porti interessati alla dispensa stessa (Trieste, Livorno, Taranto), feci presente che i lavoratori portuali potevano adeguarsi al criterio di "ciclo continuo", indispensabile per il funzionamento degli stabilimenti industriali installati a fil di costa, con un radicale modifica dei comportamenti dei medesimi (orario di lavoro, riduzione delle vetture).

Ritengo che anche oggi, per alcuni porti, il problema rimanga sempre lo stesso, e non solo per le maestranze portuali, vale a dire comportamenti ispirati allo spirito della riforma ma soprattutto applicazione delle leggi esistenti. E' questa la vera rivoluzione copernicana.

Questa mia ultima esperienza, infine, induce a fortemente auspicare che le competenze a livello centrale attualmente frammentate in più dicasteri, vengano unificate in un centro di indirizzo e di coordinamento dei diversi settori che interessano il mare e la portualità. Ciò non contraddice al movimento legislativo di decentramento istituzionale in atto.

Del resto, lo stesso Bismark, che creò il 16 aprile 1871 un vero e proprio ordinamento federale con 25 stati tedeschi, ciascuno con le proprie competenze autonome, lasciò, con espressa previsione, al Governo Federale la Marina Mercantile.

FABIO CARLUCCI

Dottore di ricerca in Economia dei Trasporti

Università di Napoli

Relazione presentata al seminario su "Lo sviluppo del trasporto aereo e la ripartizione del traffico tra Malpensa e Fiumicino" tenuta il 5 marzo 1999 presso l'Istituto Universitario Navale di Napoli

IL NUOVO ASSETTO DELLA RETE DEL TRASPORTO AEREO IN ITALIA E L'OPERAZIONE MALPENSA 2000

1. La logica di mercato dell'operazione Malpensa 2000

La liberalizzazione del trasporto aereo dell'Unione Europea ha condotto il sistema verso un assetto sufficientemente flessibile ed ha creato le condizioni necessarie affinché le forze di mercato possano esercitare una maggiore pressione sulle diverse componenti dell'industria.

Nonostante ciò, allo stato attuale, non si sono verificate variazioni rilevanti nel settore del trasporto aereo europeo.

La gradualità della deregolamentazione ed il congestionamento delle aerovie e dei terminali hanno limitato in notevole misura il grado di competitività dell'industria. Difatti, nonostante la liberalizzazione abbia introdotto per i vettori dell'Unione Europea la completa libertà di accesso alle rotte intracomunitarie, la mancata disponibilità di *slot* aeroportuali e l'affollamento dei cieli impediscono di fatto la potenzialità concorrenziale delle compagnie aeree. Da un'analisi dei dati relativi alla domanda e all'offerta della capacità aeroportuale europea (tab. 1), emerge che gli scali italiani, nel 1996, sono risultati ai vertici della classifica degli aeroporti maggiormente congestionati.

Tab. 1 - L'utilizzo della capacità aeroportuale in Europa nel 1996

Aeroporti	Domanda Movimenti Aerei	Offerta Num. di Piazzole	Domanda/Offerta Movimenti Aerei/Piazzole
Milano Linate	156.898	31	5.061
Zurigo	233.713	60	3.895
Copenaghen	265.821	79	3.365
Roma Fiumicino	236.503	74	3.196
Parigi Charles De Gaulle	360.575	126	2.862
Francoforte	369.550	138	2.678
Parigi Orly	245.356	96	2.556
Amsterdam	321.777	126	2.554
Londra Heatrow	426.869	171	2.496
Madrid	235.131	97	2.424
Londra Gatwich	211.029	89	2.371
Manchester	143.664	69	2.082
Londra Stansed	77.513	43	1.803
Milano Malpensa	36.615	30	1.221
Media	237.215	88	2.702

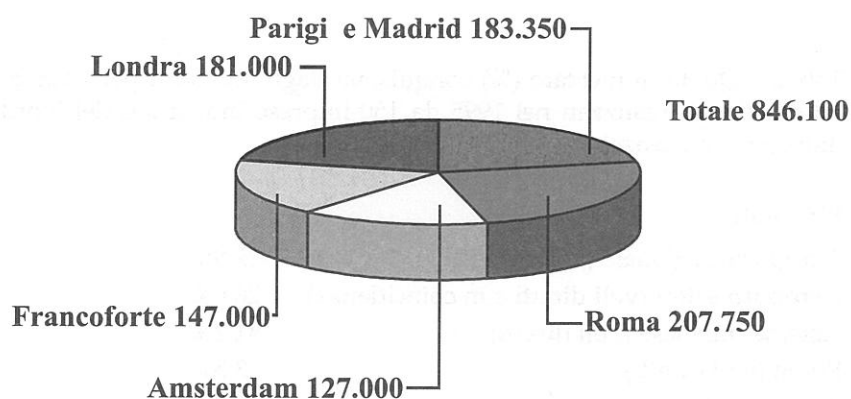
Fonte: dati SEA

In mancanza di un parametro che tenga conto anche del tempo medio di sosta dei velivoli, può essere utilizzato, quale indice per valutare la saturazione degli impianti, il rapporto tra i movimenti aerei ed il numero di piazzole aeroportuali; tale parametro evidenzia che nel 1996 il bacino del Nord Italia è stato il più penalizzato d'Europa dal punto di vista del congestionamento "a terra".

Questa circostanza, unitamente al fenomeno della fuga di traffico, cioè della perdita di traffico per gli scali nazionali e per la compagnia Alitalia, costituiscono le principali motivazioni del progetto Malpensa 2000.

Nel 1997, infatti, circa 850.000 passeggeri (fig. 1) hanno viaggiato da Milano con voli in coincidenza effettuata presso altri scali dell'Unione Europea.

Fig. 1 - Fughe passive e scali dell'UE utilizzati dai passeggeri in partenza da Milano nel 1997



Fonte: decisione UE 16.9.98

Le conseguenze di un dirottamento del traffico verso i terminali stranieri si traducono in una diminuzione dei ricavi, per le società di gestione degli aeroporti, ed in una restrizione delle dimensioni potenziali del mercato, per i vettori nazionali.

Una valutazione monetaria della perdita di traffico per la compagnia Alitalia è stata effettuata da Marsan e Padoa Schioppa che hanno stimato che la fuga passiva da Milano nel 1990 è stata di 329.000 passeggeri, pari a circa 216 miliardi di lire.

Tuttavia, come si evince dai dati elaborati dalla Commissione Europea (fig. 1) una parte del traffico in fuga da Linate nel 1997 è stato attratta dallo scalo romano, circostanza questa che ha ridotto il danno finanziario derivante, per il vettore italiano, dalla insufficienza della capacità aeroportuale del Nord Italia.

Una conferma della scarsa competitività del sistema del trasporto aereo del Nord Italia proviene dai risultati (tab. 2) di una indagine di campo, condotta da Nomisma, per analizzare il traffico aereo internazionale nel segmento dei viaggi di affari generati dall'area settentrionale.

Tab. 2 - Quota di mercato (%) conquistata dagli aeroporti per i viaggi internazionali realizzati nel 1995 da 150 imprese industriali del Nord Italia (solo partenze)

Piemonte

Aeroporto regionale (voli diretti)	27.8%
Aeroporti esteri (voli diretti e in coincidenza)	26.6%
Sistema milanese (voli diretti)	41.2%
Roma (voli diretti)	3.5%
Altri aeroporti	0.9%

Lombardia

Aeroporti esteri (voli diretti e in coincidenza)	18.1%
Sistema milanese (voli diretti)	72.5%
Roma (voli diretti)	2.1%
Altri aeroporti	7.2%

Emilia Romagna

Aeroporto regionale (voli diretti)	34.4%
Aeroporti esteri (voli diretti e in coincidenza)	24.6%
Sistema milanese (voli diretti)	24.2%
Roma (voli diretti)	15.5%
Altri aeroporti	1.3%

Triveneto

Aeroporto regionale (voli diretti)	42.4%
Aeroporti esteri (voli diretti e in coincidenza)	35.1%
Sistema milanese (voli diretti)	11.2%
Roma (voli diretti)	10.3%
Altri aeroporti	1.0%

Totale

Aeroporto regionale (voli diretti)	43.0%
Aeroporti esteri (voli diretti e in coincidenza)	27.4%
Sistema milanese (voli diretti)	19.8%
Roma (voli diretti)	7.4%
Altri aeroporti	2.4%

Fonte: indagine Nomisma

Questa indagine evidenzia la forza competitiva dei sistemi esteri che attraggono oltre un quarto dei viaggi internazionali del bacino del Nord Italia, superando il 35% nel caso dell'area del Triveneto.

Ma, a tal proposito, è di fondamentale importanza sottolineare che la perdita di traffico di un sistema nazionale è un fenomeno riconducibile non solo alla forza concorrenziale dei terminali ma anche alla competitività delle linee aeree del Paese. Cioè la propensione ad imbarcarsi presso aeroporti stranieri può provenire anche dalla volontà di utilizzare compagnie aeree estere.

Inoltre secondo le cifre riportate nel libro bianco di Alitalia su Malpensa, dei 5.240 miliardi di fatturato italiano per i voli internazionali, 3.870 miliardi, cioè il 74% del valore complessivo, sono imputabili ad una domanda proveniente dall'Italia settentrionale. In particolare la città di Milano con la sua provincia, secondo i dati Alitalia, genera una domanda di traffico internazionale pari, in termini monetari, al 34% del totale.

Pertanto la saturazione della capacità aeroportuale nel Nord Italia e la maggior "vocazione" aerea dell'Italia settentrionale hanno spinto l'Alitalia ad adottare una politica di riequilibrio del proprio *network* orientata alla individuazione nello scalo milanese dello *hub* della propria rete.

2. Concorrenza o integrazione tra Fiumicino e Malpensa?

Il trasferimento di parte dei voli intercontinentali della compagnia Alitalia dall'aeroporto romano al nuovo terminale di Malpensa, rientra in un piano strategico basato sull'avvicinamento del baricentro della rete al bacino di traffico più consistente.

Il processo di recupero dell'economia di mercato nel settore del trasporto aereo europeo ha reso indispensabile, per il vettore italiano, una pianificazione dell'offerta di servizi che tenga conto della notevole rilevanza della domanda proveniente dal settentrione.

Questa circostanza evidenzia il conflitto di interessi tra l'Alitalia e l'economia meridionale che, già in passato, era emerso in occasione dell'abbandono, da parte di alcuni vettori, di rotte quali Roma-Palermo o Linate-Brindisi, a causa della sovrapposizione degli operativi dell'Alitalia a quelli dei concorrenti. Ed è la risoluzione di questi conflitti uno dei nodi centrali della futura politica europea ancorata, da un lato, all'economia di mercato, ma costretta, dall'altro, ad evitare che la concorrenza conduca ad un'ulteriore marginalizzazione delle aree depresse.

Tuttavia è necessario sottolineare che in Italia la configurazione territoriale e la non coincidenza geografica tra la capitale politica ed il perno economico-industriale del Paese, costituiscono i fattori che allontanano il sistema da un eccessivo grado di concentrazione spaziale.

In altre parole è possibile prevedere, per il futuro assetto del trasporto aereo nazionale, una segmentazione del mercato basata sulla ripartizione del traffico tra l'aeroporto di Fiumicino per i

voli di proseguimento essenzialmente a scopo turistico e quello di Malpensa 2000 per i collegamenti internazionali. Non va dimenticato, infatti, che la domanda proveniente dal Nord è composta per tre quarti da traffico d'affari, laddove tre quarti dei passeggeri che gravitano su Fiumicino viaggiano per turismo.

Va in ogni caso tenuto presente che in Europa la densità dei flussi di traffico e la contenuta distanza media dei collegamenti limitano i potenziali benefici delle reti *hub and spoke*, e con essi il numero dei fulcri aeroportuali necessari a soddisfare le reali esigenze del sistema. E ciò principalmente a causa delle diseconomie che verrebbero a determinarsi qualora l'assetto della rete assumesse una configurazione prettamente a raggiera. In altre parole tali diseconomie, consistenti nell'aumento dei tempi di viaggio e nella diminuzione relativa della qualità dei servizi, suggeriscono l'adozione, in Europa, di formule basate anche sull'utilizzo di poli aeroportuali intermedi, principalmente a servizio di collegamenti diretti.

Infatti i sistemi *hub and spoke* si basano essenzialmente sulla possibilità di conseguire economie di densità, cioè sulla possibilità di ottenere una diminuzione dei costi medi quale conseguenza di una maggiore densità di traffico per singola linea. Ma, a livello europeo, la già elevata densità di traffico impedisce che l'effetto-costi assuma una rilevanza maggiore delle inevitabili riduzioni della qualità dei servizi.

Pertanto si può dire che in Europa le reti *hub and spoke* siano state adottate più per motivi geografici ed istituzionali che per le caratteristiche della funzione di produzione dei servizi di trasporto aereo.

Questo scenario non sembra giustificare l'ingente (circa 1.800 miliardi finora) piano di trasformazione dell'aeroporto Leonardo Da Vinci teso a realizzare, in vista del Giubileo, una nuova aerostazione internazionale di 34 mila metri quadrati, l'ampliamento delle aerostazioni esistenti, un sistema di trasporto su rotaie sopraelevate che, in completa automazione, avrà una potenzialità

di 5.000 passeggeri all'ora per senso di marcia, una *cargo city* nell'area est, due nuovi moli, uno nazionale e l'altro internazionale.

Inoltre, per quanto concerne i criteri di assegnazione della capacità aeroportuale, va sottolineato che per ottenere una efficiente distribuzione spaziale della domanda e dell'offerta, è necessario eliminare i condizionamenti ed i vincoli che alterano le forze concorrenziali del mercato liberalizzato.

In primo luogo è necessario disciplinare l'utilizzo delle bande orarie seguendo una logica basata esclusivamente su criteri pro-competitivi, eliminando cioè i privilegi goduti dalle compagnie dominanti. Infatti, al pari delle altre infrastrutture non immediatamente riproducibili come le reti di telecomunicazioni, gli aeroporti costituiscono un fattore di importanza basilare per l'accesso al mercato da parte dei concorrenti esterni.

Come già da diversi anni accade negli Stati Uniti, l'utilizzo di queste infrastrutture non deve essere disciplinato in modo discriminatorio, cioè devono essere garantite a tutti gli operatori pari opportunità di accedervi, indipendentemente dalla natura pubblica o privata della proprietà.

Inoltre sarebbe opportuno che il Governo italiano avviasse una rinegoziazione dei trattati bilaterali, al fine di concedere maggiori opportunità ai vettori extracomunitari interessati ai collegamenti che l'Alitalia ha trasferito da Roma a Milano.

Tuttavia è necessario evidenziare anche i pericoli che possono provenire da un eccesso di liberismo nel settore aereo. Da un'analisi dell'esperienza statunitense emerge chiaramente che l'applicazione sregolata dei principi della libera concorrenza può condurre ad un allontanamento dalla pluralità nell'offerta dei servizi, con inevitabili conseguenze negative in termini di benefici per la collettività.

Negli Stati Uniti, ad esempio, le alleanze tra i vettori ed i gestori dei terminali hanno causato un eccessivo consolidamento puntuale dei servizi offerti da un'unica compagnia, che si è tradotto in un notevole incremento dei prezzi dei voli.

Pertanto è auspicabile che l'ottimizzazione dei sistemi aeroportuali dell'Unione Europea venga conseguita tramite l'adozione di opportuni schemi idonei ad incentivare le società di gestione a seguire logiche concorrenziali finora sconosciute in questo settore. Solo un sufficiente grado di competizione può condurre a risultati soddisfacenti in termini di costi e di qualità dei servizi.

Di conseguenza una integrazione spinta tra gli scali di Roma e di Milano, come prevista dal piano Poseidon preparato da Mediobanca, avrebbe costituito, qualora fosse stata attuata, un ulteriore rafforzamento di monopoli già molto forti con un'inevitabile riduzione dell'efficienza allocativa. E ciò senza poter sfruttare le sinergie che dovrebbero caratterizzare le operazioni di fusione, vista la limitatezza delle economie di scala nel settore aeroportuale.

Ed è in quest'ottica che è stato formulato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che, nell'ufficializzare la procedura di dismissione di Aeroporti di Roma, esclude dall'operazione tutti i soggetti che possono ostacolare lo sviluppo dell'aeroporto Leonardo Da Vinci, cioè le compagnie aeree e gli altri gestori aeroportuali italiani, potenzialmente interessati ad elevare a fini anticompetitivi il livello di consolidamento dell'industria.

Difatti solo adottando opportuni schemi di regolazione idonei a simulare la concorrenza, è possibile garantire a tutti i vettori pari libertà di accesso al mercato ed evitare, al tempo stesso, posizioni dominanti delle compagnie, tutelando in tal modo gli utenti finali del servizio.

giurisprudenza annotata

ROBERTO LONGOBARDI
*Già docente di Diritto marittimo
Università degli Studi di Trieste*

SERVIZI TECNICO-NAUTICI ED AUTOPRODUZIONE

CORTE DI APPELLO DI GENOVA 13 gennaio 1999 (1) Sezione I Civile

Pres. Giacobone – Est. D'Arienzo
TOURSHIP ITALIA S.p.A. (avv. Conte e Giacomini) c. AMMINISTRAZIONE DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE (Avvocatura dello Stato) nonché GRUPPO ANTICHI ORMEGGIATORI DEL PORTO DI GENOVA (Avv. Prof. Carbone, avv. Papone e Cataldo)

Appello avverso sentenza n. 3250 dal 4.11-22.12.1993 del Tribunale di Genova.

Premesso che uno Stato membro può, senza violare l'art. 86 del Trattato, concedere diritti esclusivi per la prestazione dei servizi di ormeggio nei suoi porti a gruppi locali di ormeggiatori, in quanto questi ultimi non sfruttino abusivamente la loro posizione dominante o non siano necessariamente indotti a commettere abusi del genere, il diritto all'autoproduzione del servizio di ormeggio va riconosciuto all'impresa di trasporto marittimo, in assenza, nel vigente ordinamento giuridico, di una norma primaria che autorizzi l'obbligatorietà del servizio di ormeggio.

1. inedita.

Posto che l'art. 8 n. 2 della legge 10.10.1990 n. 287 esclude ogni possibilità di attribuzione di diritti esclusivi alle imprese se non quando ciò risulti l'unico comprovato mezzo per conseguire le finalità istituzionali ed in conseguenza di una norma primaria di legge che specificamente investa l'impresa, del compito di adempiere ad un servizio di interesse economico generale, siffatta deroga non può ipotizzarsi nel conferimento al Ministro competente del potere di emanare norme regolamentari.

Difetta di legittimazione attiva nell'azione risarcitoria per un esborso ritenuto eccessivo rispetto ad un servizio reso, l'impresa raccomandataria della società di navigazione a carico della quale sia stato posto direttamente l'obbligo di provvedere al pagamento delle fatture emesse dall'impresa che ha erogato in suo favore il servizio.

Sussiste la legittimazione passiva dell'Amministrazione dei Trasporti e della Navigazione in presenza di un'attività amministrativa da essa svolta per la regolazione sul piano generale del servizio di ormeggio.

SERVIZI TECNICO-NAUTICI ED AUTOPRODUZIONE

La pronuncia che si annota interviene in una fase di rinnovamento della legislazione in tema di servizi tecnico-nautici, apertasi con i recenti mutamenti operati sulla legge 28 gennaio 1994 n. 84, cui dovrebbero far seguito quelli contenuti in un disegno di legge governativo attualmente all'esame del Senato (2).

Nonostante questa situazione di relativa incertezza sul futuro definitivo assetto della materia, la problematica che questa decisione della Corte distrettuale ci propone appare destinata a mantenere anche in futuro la sua più viva attualità, oltre a recare un pregevole contributo scientifico su di un tema che non ha mancato di richiamare l'attenzione della migliore dottrina (3).

Preliminarmente a qualsivoglia notazione sulla sentenza, appare utile il richiamo, per sintesi, alla legislazione vigente in tema di ormeggio che, fra i quattro classici servizi tecnico-nautici (pilotaggio, rimorchio, battellaggio, ed ormeggio) è quello preso in esame dall'annotata decisione.

Occorre considerare innanzitutto che, fatta eccezione per il servizio di rimorchio, gli altri tre e quindi anche quello di ormeggio si caratterizzano per l'elemento personale del soggetto erogatore del servizio medesimo; più precisamente, per una capacità professionale del soggetto medesimo allo svolgimento di uno specifico servizio e quindi all'erogazione di una determinata prestazione, riconosciuta dalla legge.

Il servizio, in effetti nasce come prestazione che viene resa da un soggetto nell'esercizio di una professione c.d. "controllata" in quanto trattasi di persona iscritta in "registri" (art. 118 cod. nav.) previo accertamento dei requisiti prescritti dalla legge, dall'autorità marittima e sottoposto a sanzione disciplinare.

2. Disegno di legge recante modificazioni alla legge 28 gennaio 1994 n. 84 in materia di operazioni portuali e di fornitura del lavoro temporaneo (Atto Senato n. 3409).

3. V. per tutti S.M. CARBONE e F. MUNARI, *I servizi portuali ancillari alla navigazione tra esigenze di sicurezza e regole di mercato*, in *Dir. mar.*, 1995, 941 e ss.

Il soggetto fisico esercente l'attività professionale di ormeggiatore è innanzitutto annoverato dalla legge (art. 116, 1° comma, n. 4 cod. nav.) fra i componenti il personale marittimo addetto ai servizi portuali e per svolgere tale attività deve risultare iscritto nel registro degli ormeggiatori che, come già rilevato, è tenuto dal comandante del porto (art. 208 reg. nav. mar.) previo possesso dei requisiti prescritti (art. 208 cit.).

La cancellazione dal suddetto registro, che ha luogo nei casi previsti dalla norma di regolamento (art. 214) così come l'applicazione della sanzione prevista dall'art. 1254, 1° comma, n. 2 del codice della navigazione, determinano, rispettivamente, l'interdizione permanente e quella temporanea dall'esercizio della professione.

Il prestatore del servizio di ormeggio è munito, all'atto della sua iscrizione nel registro, di un documento di lavoro denominato "libretto di ricognizione" (art. 122 cod. nav. e 213 reg. nav. mar.) il cui possesso, da parte del suo titolare dà luogo alla presunzione *juris tantum* della qualità e capacità professionale del soggetto, nonché della legittimità del servizio erogato.

Il numero degli ormeggiatori può essere limitato dal comandante del porto, in relazione alle esigenze del traffico (art. 208 u.c. reg. nav. mar.); la norma non precisa la natura di siffatto provvedimento limitativo, sicché si deve arguire che, di fatto, la limitazione si sostanzi nel rifiuto delle richieste di iscrizione nel registro degli ormeggiatori, oltre un predeterminato numero di iscritti.

L'erogazione del servizio di ormeggio avviene sotto il controllo del comandante del porto entro i limiti in cui si renda necessario garantire che essa abbia luogo in modo ordinato regolare ed adeguato alle esigenze del porto.

La norma regolamentare (art. 209) non ha omissis di considerare come talvolta l'erogazione del servizio in forma singolare e personale non corrisponda adeguatamente alle esigenze ed ha

quindi previsto una forma associativa di queste figure professionali attraverso la loro costituzione in gruppi.

Il quadro normativo regolamentare del servizio di ormeggio si completa con la previsione dell'obbligo, per gli ormeggiatori, di dotarsi di mezzi nautici (art. 210) e con l'individuazione del momento di inizio e di quello di cessazione della prestazione del servizio medesimo (art. 211), mentre per quanto riguarda le tariffe, fermo restando il disposto di cui all'art. 212 che demanda al capo del compartimento la competenza a stabilire sia le tariffe sia le altre norme per le operazioni di ormeggio e disormeggio, in base all'art. 14, comma 1 *bis* della legge 28 gennaio 1994, n. 84, i criteri ed i meccanismi di formazione delle tariffe anche del servizio di ormeggio sono stabiliti dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione, sulla base di un'istruttoria condotta congiuntamente dal Comando Generale delle Capitanerie di Porto e dalle rappresentanze delle Autorità portuali, dei soggetti erogatori dei servizi e dell'utenza portuale.

Il citato articolo 14 ha chiarito che nei porti sede di autorità portuale la disciplina e l'organizzazione anche del servizio di ormeggio siano stabiliti dall'autorità marittima d'intesa con l'autorità portuale e che, in difetto di intesa, provveda il Ministro dei trasporti e della navigazione.

Su questo quadro normativo si tratta ora di valutare, in relazione al tema specifico affrontato dalla Corte distrettuale genovese, la formula normativa all'esame del Parlamento e che recita testualmente: "I servizi tecnico-nautici, di pilotaggio, rimorchio ed ormeggio sono servizi di interesse generale finalizzati a garantire nei porti e nei luoghi di approdo la sicurezza della navigazione e dell'approdo stesso. Essi sono istituiti nei porti e nei luoghi ove se ne ravvisi l'opportunità con le modalità indicate dal codice della navigazione e dal suo regolamento di attuazione e resi obbligatori ove ne sia riconosciuta l'opportunità, con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione".

L'elemento di novità racchiuso nella prima proposizione è rappresentato dalla definizione che la norma dà dei servizi in questione, come "di interesse generale", finalizzati a garantire nei porti e nei luoghi di approdo la sicurezza della navigazione e dell'approdo stesso.

Si tratta di una definizione che racchiude elementi di contraddizione. Infatti, premessa la condivisione sulla natura tecnico-nautica dei servizi in questione, occorre chiedersi quale sia il contenuto dell'interesse generale che detti servizi rivestirebbero e così, nulla avendo precisato al riguardo la norma non rimane che il richiamo in via analogica ai servizi di interesse generale contemplati dall'articolo 6, 1° comma, lettera c) della legge 28 gennaio 1994, n. 84, sia pure limitatamente a quella ristretta precisazione per la quale deve intendersi di interesse generale un servizio fornito a titolo oneroso agli utenti portuali (4).

Quel che qui rileva è che si tratta di servizi la cui costituzione è limitata ai porti che sono sede di Autorità Portuale, la cui erogazione non è obbligatoria.

La seconda proposizione della norma all'esame del Parlamento racchiude aspetti indubbiamente problematici, che investono tutti i servizi tecnico-nautici (fatta eccezione per il battellaggio) e quindi anche quello dell'ormeggio.

È possibile ipotizzare, attraverso la lettura della norma, che si intenda rimettere alla valutazione discrezionale dell'amministrazione periferica dei trasporti e della navigazione di stabilire in quali porti i servizi in questione debbano essere istituiti con la precisazione che la loro obbligatorietà, ove ritenuta opportuna, venga espressamente dichiarata dal Ministro dei trasporti e della navigazione con suo decreto.

Se però si ha presente che la norma prevede espressamente che questi servizi siano istituiti con le modalità indicate dal codi-

4. La disciplina dei servizi di interesse generale ha formato oggetto di specifica regolamentazione emanata con il D.M. n. 89 del 1994.

ce della navigazione e dal suo regolamento di attuazione, quella chiave di lettura si rivela quanto meno di dubbia consistenza.

In effetti, la libertà di esercizio di tutti e tre i servizi ora considerati non sembra rinvenire preclusioni di principio in relazione ai singoli porti nelle norme contenute nel codice della navigazione.

La libertà di insediamento dei servizi in questione, in qualsiasi porto (fatta eccezione per il servizio di rimorchio che non è connesso all'esercizio di un'attività professionale) alla luce delle vigenti disposizioni non subisce preclusioni di sostanza, al di fuori di vincoli legali e limitazioni; accertamento del possesso dei requisiti prescritti dalla legge ed iscrizione nel registro, nel primo caso, rifiuto da parte del comandante del porto di procedere all'iscrizione del registro di altri richiedenti oltre un determinato numero, nel secondo caso.

Limitata a questo ambito, la disciplina legale della materia non sembra porsi in contrasto con l'articolo 59 del Trattato, in particolare, ove si faccia eccezione per la limitazione del numero dei soggetti erogatori del servizio.

Problematica, invece, appare ed in questo senso la pronuncia della Corte genovese ne tocca i punti nodali, la materia regolatrice dell'obbligatorietà dei servizi in questione e della liceità della loro autoproduzione.

Ci sembra che in relazione a tale materia, se verrà consacrata in norma di legge la formula ora all'esame del Parlamento, il Legislatore avrà mancato una preziosa occasione per il superamento definitivo di un'impostazione che presenta difficoltà a mantenersi credibile, di fronte ad un indirizzo giurisprudenziale e dottrinario sufficientemente critico per non parlare di quello espresso dal Garante della Concorrenza e del Mercato (5).

Sul tema dell'obbligatorietà del servizio di ormeggio l'annotata pronuncia ha lucidamente precisato la propria posizione che si può riassumere nel modo seguente.

5. V. da ultimo gli atti dell'indagine conoscitiva dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato in *Suppl. n. 1 al Boll. n. 41/1997* pagg. 153 e ss.

Posto che nel nostro ordinamento manca una norma primaria che autorizzi l'obbligatorietà del servizio di ormeggio e che quindi tale obbligatorietà non può trovare fondamento nel potere di polizia attribuito al comandante del porto od a chi per lui ai sensi degli artt. 60, 81 e 113 cod. nav. perché l'indiretta esistenza di tale potere di polizia portuale non abilita però sulla base di una norma secondaria quale è quella dell'art. 209 del regolamento di esecuzione della navigazione marittima ed in assenza di una norma primaria di legge, alla generale imposizione di un servizio portuale come obbligatorio, a non voler considerare l'incompatibilità di quella disciplina regolamentare con gli artt. 23 e 43 della Costituzione, l'obbligatorietà del servizio in questione non può trovare fondamento.

Con la formula ora proposta, laddove si conferisce al Ministro dei Trasporti e della Navigazione il compito di stabilire con un atto amministrativo i casi di obbligatorietà del servizio, il problema, come è intuibile, rimane insoluto.

"In ogni caso - osserva ancora la Corte - il ricorso obbligatorio al servizio di ormeggio si risolve nell'attribuzione ad un'impresa - rivelatasi oltre che monopolista, in posizione dominante, nel caso di specie - di un diritto esclusivo che potrebbe connotarsi del carattere della legittimità quando ciò risultasse l'unico comprovato mezzo per conseguire le finalità istituzionali ed in conseguenza di una norma primaria di legge che specificamente investa l'impresa, sottratta al regime di concorrenza, del compito di adempiere ad un "servizio di interesse economico generale" ciò che invece nemmeno la qualificazione di "servizio di interesse generale" appare idoneo a configurare.

La Corte di Lussemburgo che ha avuto occasione di rendere, sulla controversia in esame una pronuncia interpretativa (6) ha

6. V. Sentenza della Corte (Quinta Sezione) 18 giugno 1998 (proc. C-266/96 in causa Corsica Ferries France SA e Gruppo Antichi Ormeggiatori di Genova, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia e Ministero dei Trasporti e della Navigazione.

sostanzialmente affermato il medesimo concetto, anche se poi ha ritenuto di ravvisare, attraverso l'esame del fascicolo della causa, un interesse economico generale nelle operazioni di ormeggio tale per cui il relativo servizio potrebbe rientrare nella previsione dell'art. 90 n. 2 del Trattato.

In ogni caso, la Corte di Giustizia aveva fatto richiamo all'ipotesi di tale ultima norma per sostenere la compatibilità con gli articoli 86 e 90 n. 1 del Trattato, di costi supplementari portati nelle tariffe di ormeggio e che non sono il corrispettivo del servizio reso, bensì le spese che l'impresa è tenuta ad affrontare per il mantenimento del servizio universale di ormeggio.

La doglianza della Corte genovese non è mancata su questa conclusione dei giudici comunitari; essa, imputando ad una errata interpretazione, da parte del giudice nazionale del diritto interno ricorda come il giudice comunitario debba limitarsi ad interpretare il diritto comunitario e non possa statuire sull'interpretazione della legge nazionale.

Conclusivamente, anche alla luce della novella in fase di introduzione nel nostro ordinamento legislativo portuale, la sola qualificazione testuale dei servizi tecnico-nautici, semplicemente come di interesse generale, non appare suscettibile di giustificare mutamenti di collocazione rispetto a quella attuale che, con riferimento alle norme comunitarie, trova rispondenza nell'art. 90 n. 1 del Trattato.

Sul diritto all'autoproduzione la Corte genovese è stata inequivocabilmente chiara nel ravvisarne la fondatezza, in relazione al disposto di cui all'art. 9, 1° comma della legge 287/90, in assenza di una specifica disposizione di legge che sancisca le condizioni di esclusione di cui al 2° comma dello stesso articolo.

D'altro canto, un esempio di affermazione di tale diritto è chiaramente espresso nella legge 84/94 laddove, all'articolo 16, 4° comma, lettera d) è prevista per l'impresa di trasporto marittimo l'autoproduzione del servizio delle operazioni portuali regolata in modo specifico dall'articolo 8 del D.M. n. 585 del 31 marzo 1995.

recensioni

ALESSANDRA XERRI SALAMONE

Profili giuridici e programmatici dell'esplorazione marina,
E.U.T., Trieste 1999

Il tema dell'attività di ricerca e sfruttamento delle risorse presenti nel sottosuolo marino non prospetta un agevole approccio scientifico per la carenza di un suo corretto e coerente inquadramento all'interno di un sistema giuridico definito: il fenomeno *off-shore*, infatti, profila caratteristiche tali da poter essere considerato sia alla stregua di un *fatto minerario* (attività di ricerca, perforazione, estrazione), sia come *fatto nautico* (ambiente in cui si svolge l'attività, mezzi impiegati, pericoli attinenti alla navigazione). Di qui, una commassante complessità di fonti normative, cui fa riscontro una continua e spesso disarticolata produzione di norme giuridiche.

In questo composito contesto normativo ed operativo, la Xerri si propone di ricostruire i profili dogmatici di un istituto, che deve essere ricondotto ad unità, se esaminato nel suo complesso e se correttamente situato all'interno di una prospettiva di studio interdisciplinare e generale. Da un simile punto di vista, si possono cogliere l'indubbio pregio e tutta l'originalità di questo contributo nel momento in cui l'attività *off-shore* viene riguardata dall'angolo visuale di una teoria generale del diritto marittimo internazionale. Solo raffigurando il fenomeno in tutta la sua complessità, come insieme di fatti elementari, è possibile ottenere con profitto una sua corretta collocazione all'interno del sistema giuridico preordinato ed un fecondo assetto dei rapporti giuridici che ad esso fanno capo.

In questo senso, muovendosi con disinvoltura sul terreno non privo di insidie della teoria generale del diritto, l'A. delinea il duplice profilo giuridico, oggettivo e soggettivo, dell'attività

esplorativa (riguardata come fattispecie concreta) individuando nella valorizzazione delle risorse marine (e nel loro conseguente sfruttamento) un **valore pratico** tutelato dall'ordinamento marittimo attraverso un meccanismo che trova il proprio fondamento e la correlativa qualifica giuridica nel concetto di **pretesa**, come posizione soggettiva dell'operatore marittimo interessato, tutelata in ragione non di una singola norma di riferimento, ma di tutto il sistema normativo marittimo attraverso la procedura della "coerenziatura".

Muovendo da tali premesse e servendosi di un fecondo metodo di studio che non può non essere interdisciplinare, l'attività *off-shore* viene esaminata quale *fatto*, in grado di imporsi nell'ambito del diritto della navigazione, come nuovo e peculiare *uso del mare*. Ed è proprio la categoria dogmatica degli usi del mare che riveste il ruolo di filo conduttore dell'opera in questione: l'elemento "fatto minerario", proprio dell'esplorazione marina, si pone infatti come momento nuovo, finanche di rottura, all'interno di tale categoria, mettendo in luce le nuove problematiche legate alla tutela dell'ambiente e più precisamente del *bene mare*.

Delineato in tal modo l'impianto dogmatico in cui muoversi, e tratteggiato il "luogo sistematico" in cui si rende necessario riuscire a collocare l'attività in oggetto, la Xerri analizza con attenzione i profili più strettamente normativi afferenti alla materia.

L'elemento di fatto della presenza in mare di strutture diverse dalle navi, impone infatti, di dare loro una netta qualificazione giuridica; e così nei capitoli I e II si analizza la natura giuridica dei **mezzi** impiegati nell'attività *off-shore*, individuati nelle categorie delle installazioni fisse, installazioni mobili e galleggianti. Le prime vengono assimilate alla categoria dei beni immobili attraverso il richiamo all'art. 812 cod. civ. (beni immobili in quanto incorporati al suolo), mentre i restanti apprestamenti vengono ricondotti al *genus* dei beni mobili registrati (regime di circolazione controllata, legame con lo Stato di immatricolazione). Proprio per questi ultimi beni si pone il problema della discipli-

na normativa applicabile, presentando essi sia la fattispecie "fatto minerario" che quella "fatto nautico" a seconda della funzione concretamente esplicata (attività mineraria o navigazione). Inoltre, esse sono sottoposte sia alla normativa di diritto interno statale sia alla normativa di diritto internazionale. Atteso che non pare soddisfacente un'interpretazione estensiva dell'art. 136 cod. nav., al fine dell'applicazione delle norme di diritto marittimo (la destinazione dei mezzi considerati non è, o comunque non è solo, la navigazione), la guisa idonea sembra quella dell'applicazione analogica di tali istituti, posto che la prassi commerciale ha applicato a tali fattispecie una disciplina di stampo marittimistico. Ma tale applicazione analogica non avviene in forza dell'assimilazione al bene nave o dell'identità di ambiente e di situazioni (pericoli della navigazione) in cui i mezzi *off-shore* si trovano ad operare, bensì della valorizzazione delle risorse marine (e del loro conseguente sfruttamento) intesa come nuova forma di uso del mare nell'ambito di una più profonda rimeditazione dell'ambiente marino (e del **bene mare**) e del diritto della navigazione.

In quest'ottica i capitoli III, IV e V prendono in esame la normativa, internazionale ed interna, avente ad oggetto l'attività in esame, all'interno di una più ampia considerazione sull'evoluzione della legislazione marittimistica conseguente ad una mutata valutazione dell'elemento mare. Difatti, se inizialmente il diritto marittimo ha avuto per oggetto principalmente la disciplina della superficie marina in quanto navigabile (con conseguente identificazione degli usi del mare come quelli rivolti al trasporto e alla pesca) ora la situazione pare nettamente cambiata. La legislazione marittimistica ha assunto marcate connotazioni ambientali, riflettendo un nuovo modo di porsi nei confronti del mare inteso non più semplicemente come una particolare fonte di pericoli caratteristici, ma come un bene comune da preservare e da proteggere. Il classico principio della libertà dei mari deve oggi fare i conti con nuovi interessi economici e con un moderno concetto di protezione dell'ambiente, inteso come ragionevole com-

promesso tra sviluppo economico e salvaguardia dell'ambiente stesso.

L'evoluzione così rappresentata del concetto del bene mare comporta una parallela evoluzione del concetto di uso del mare, che non ha più ad oggetto la superficie marina ma il mare complessivamente considerato. E se l'attività *off-shore* rientra tra le possibili *utilitates* traibili dal mare, allora è in forza di ciò che possono trovare applicazione gli istituti di diritto marittimo.

Si ricavano così illazioni e si prospettano coerenti elementi sistematici idonei alla fondazione di un nuovo e complessivo nucleo concettuale in ordine all'**oggetto** del diritto della navigazione, attraverso una rimeditazione possibile solo nell'ottica di un ordinamento marittimo generale (Querci E.O.), dove può trovare una propria giuridicità anche un fenomeno complesso e solo apparentemente non tipizzabile come quello dell'attività esplorativa marina.

In conclusione, quello che va portato all'attenzione del lettore della rivista è un pregevole contributo dogmatico ed applicativo ad un tempo, che va segnalato oltre che per l'attualità del problema preso in considerazione, per l'originalità dell'impostazione generale scelta e per la rigorosa e coerente ricostruzione normativa, anche per le nuove prospettive di carattere generale cui si schiude, dando atto di come gli istituti del nostro diritto, di natura millenaria, siano ognora in grado di adeguarsi alle nuove esigenze insite ed emergenti da una realtà socio-economica strutturale e dinamica in continua evoluzione, ma che, proprio grazie all'importante ruolo rivestito dalla natura dei fatti nel nostro ordinamento, riesce sempre a trovare in esso una rigorosa collocazione (Chiara Monasso).

elenco dei collaboratori

ELENCO DEI COLLABORATORI

Claudia BURLANDO,
Dottoranda di ricerca in Economia dei Trasporti
Università di Genova

Fabio CARLUCCI,
Dottore di ricerca in Economia dei Trasporti
Università di Napoli

Piero GALLERANO,
Assessore al Mare
Comune di Napoli

Michele GRIGOLI,
Professore ordinario di Diritto della navigazione,
Università di Catania

Roberto LONGOBARDI,
già Docente di Diritto marittimo,
Università di Trieste

Domenico MALTESE,
Proc. Gen. on. presso la Corte di Cassazione

Ugo MARCHESE,
Professore ordinario di Economia dei Trasporti
Università di Genova

Renato MIODORO,
Professore ordinario di Economia e Tecnica dell'Armamento
e della Navigazione
Università di Genova

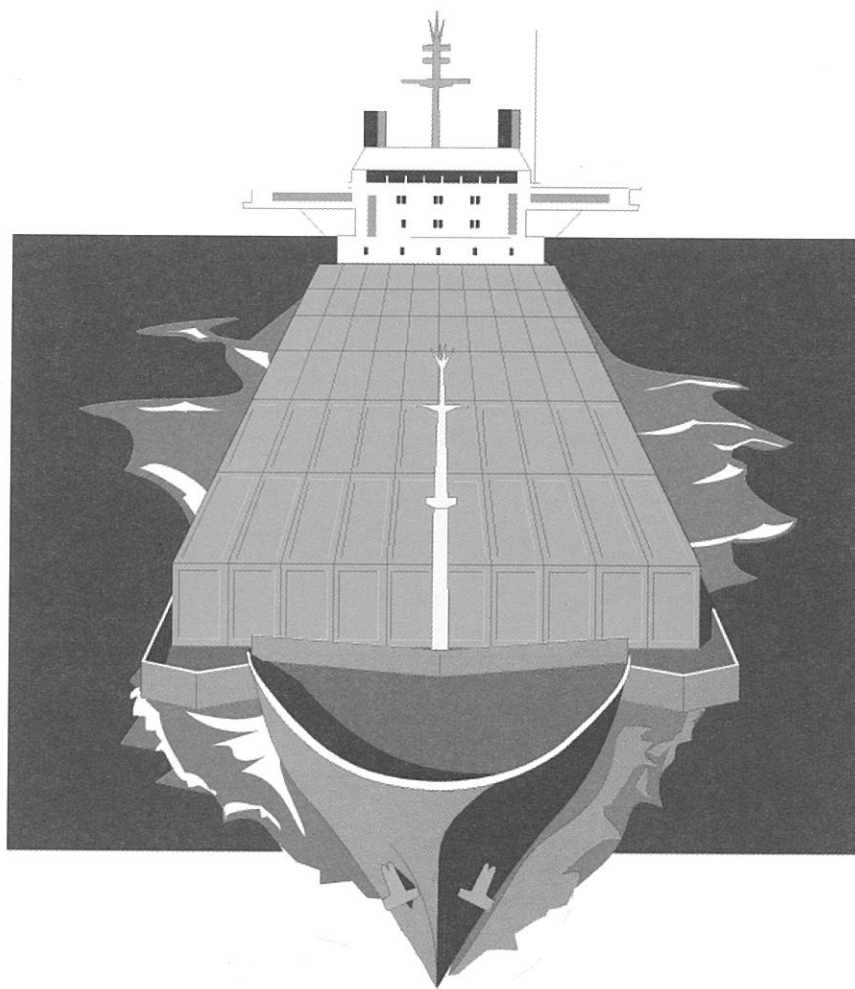
Enrico MUSSO,
Professore associato di Economia dei Trasporti
Università di Genova

Alessandro PITTO,
Università di Genova

Enzio VOLLI,
Libero docente di Diritto della navigazione
Università di Trieste

SISAM AGENTI

Liner Agents



SCALI CERERE, 9
57122 LIVORNO
Tel. 0586-413202 - Fax 0586-413211

Grafica ed impaginazione
SERVIZIO TIPO-EDITORIALE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRIESTE

