

MONICA ANTONINI

*Collaboratrice alla Cattedra di Diritto della navigazione
presso l'Università degli Studi di Trieste*

PORTUALITÀ E MERCATO

(a proposito di una recente pubblicazione*)

Le contrassegnabili modificazioni economiche, sociali, politiche e strutturali intervenute nel settore dei trasporti marittimi, hanno messo in evidenza il ruolo operativo, economico, giuridico di una nuova soggettività nel mondo marittimo-portuale: quella costituita dal **terminalismo**, genericamente intesa quale elemento di raccordo insostituibile tra la componente prettamente marittima e quella terrestre nella logica della catena del trasporto intermodale.

Con locuzione breve, subito rilevasi che il *terminal* si compone essenzialmente di tre elementi¹: 1) l'**interfaccia a mare** (banchina e gru), volta a consentire l'approdo della nave e delle immediatamente successive operazioni di carico/scarico; 2) l'**interfaccia terrestre** (*gates*, binari ferroviari, strumenti idonei al carico/scarico dei treni) funzionale all'accesso ai servizi terrestri e all'inoltro delle merci nell'*hinterland*; 3) l'**area di piazzale**, in cui si realizza la movimentazione della merce, alla sua messa a disposizione, allo stoccaggio.

* *I porti italiani e la sfida dei mercati*, a cura di Giuseppe Sciutto, Genova, Novembre 2002, pp. 336.

1. Cfr. Querci E.O., *Globalizzazione e nuove forme giuridiche di cooperazione e di integrazione marittimo-portuali*, in *Trasporti*, 2002, n. 86, pag. 86 e ss.

In particolare, l'efficienza di un *terminal container* "insta" sia nel postulato della **capacità**, ineribile al traffico che può essere movimentato in dati spazi, in un certo tempo, sia in quello costituito dalla **produttività**, ineribile all'acquisizione e gestione, regolare e sicura, dei traffici di merci.

Nelle segnate direzioni si colgono i segmenti costitutivi ed accompagnanti un dato andamento c.d. positivo dell'impetuoso affermarsi della realtà terminalista².

Nel sistema dei traffici marittimi internazionali, l'infrastruttura recettiva portuale rappresentata dal terminalismo riveste un fondamentale rilievo per i cennati caratteri della regolarità, della sicurezza, della speditezza, e dell'economicità.

Sicché, nel calco plastico del ridisegnato contesto socio-economico globale, in cui s'inscrive la strategia del trasporto, appare indispensabile assicurare l'efficienza di ogni segmento, di ogni singolo anello della concatenazione che caratterizza le dinamiche attuative dello stesso; non solo il pervenire della merce ad un porto, ma anche (e, ovviamente, soprattutto nel caso in cui il porto non sia qualificabile come "di destinazione") la sua "incanalazione" ed il suo scorrimento verso la tappa successiva del percorso³.

Adempiono questo compito le infrastrutture, veri e propri comparti strumentali e serventi degli scali marittimi: il loro miglioramento indurrebbe ad un'ottimizzazione del sistema dei trasporti stessi.

2. In merito cfr. Marchese U., Ferrari C., Benacchio M., *L'efficienza tecnica delle imprese terminaliste dedicate alla movimentazione di container: un approccio DEA (Data Envelopment Analysis)*, in *Trasporti*, 2000, n. 81, pag. 75 e ss.

3. Osserva Midoro R., *La differenziazione nei servizi di trasporto intermodale*, in *Trasporti*, 2000, n. 82, pag. 146 e ss. che il pacchetto di servizi trasportistici ad alto valore aggiunto comprende, oltre al trasporto nelle varie modalità, il controllo quali-quantitativo delle merci, carica/scarica dei mezzi, ricondizionamento, imballaggi, immagazzinamenti, formazione delle partite e dei carichi, scambi elettronici dei dati, fatturazioni, ecc., e che il controllo di tutti i gangli marittimi, portuali, terrestri e ferroviari ed il fatto di offrire questi servizi "rappresenta un requisito di base, un "essential" richiesto dai clienti globali".

Questo il primo dato di fondo che accomuna e connota la eletta fisionomia dei quattordici apporti iscritti nella monografia che ne occupa: gli Autori, che a vario titolo operano nel settore *de quo*, ed alla luce della loro esperienza pratica, forniscono preziose indicazioni idonee ad essere convertite in un programma articolato, moderno, volto alla restituzione di efficienza all'intero apparato portuale italiano, ed in linee e propositi di politica legislativa avanzata, nel segno di un raccordo con lo scenario normativo consuetudinario marittimo-portuale mondiale.

La seconda linea-guida lungo la quale si muove l'intero discorso, prende spunto appunto dall'osservazione di quanto avviene su scala mondiale, laddove la competizione economico-marittima globalizzata rivela una concorrenza tra pochi soggetti di grandi dimensioni e potenzialità, veri e propri *leader*.

Nella prospettiva di rilancio della portualità italiana, sarebbe opportuno procedere ad un adattamento di queste premesse alle singole realtà considerate. In altre parole, se a livello transnazionale, sul mercato economico-marittimo si assiste all'imperare di pochi, ma notevoli (in termini sia di dimensioni che di potenzialità) soggetti giuridici, talora frutto di fusioni, acquisizioni, alleanze, accordi, veri e propri gruppi, da questo cangiante e nuovo atteggiarsi della realtà si deve trarre insegnamento per l'instaurazione di più profittevoli condizioni degli scali marittimi nazionali, ridotti nella marginalità penalizzante e di deriva europea.

Per tal modo, si registra una tendenza oligopolista nella configurazione degli operatori giuridici che dominano il settore, in stridente contrasto con l'incomponibile frammentarietà empirizzante delle realtà portuali italiane.

Difatti, le formazioni marittime e portuali italiane, per correre competitivamente sul mercato europeo ed internazionale, godendo della privilegiata geografia economico-marittima che le ospita (ognun vede e comprende che il Mediterraneo funge da vera e propria culla baricentrica di numerose rotte commerciali

che collegano estremità opposte del globo), possono conseguire lo stigma alto e proprio di una loro spiccata identità e personalità.

Risponderebbe a simile impostazione, non una strenua ed inutile competitività con i porti vicini, bensì un riparto organico, sistematico ed integrato delle competenze e delle attività. Gli è che solo una unitaria concettualizzazione, e la correlativa realizzazione di un sistema integrato dei porti italiani permetterebbe, al contempo, di conseguire economie di scala, politiche commerciali integrate, e verrebbe a conformare realtà portuali forti e competitive, idonee a fungere da cardinali punti di riferimento nel mercato internazionale.

Potenziamento delle esistenti e costruendo realtà infrastrutturali, da un lato, ed intensificazione degli strumenti di politica commerciale atti all'intergazione degli scali marittimi, dall'altro, si atteggiano a postulati imprescindibili sottesi allo sforzo della costruzione complessiva degli Autori.

Procediamo ad una esplicitazione specifica, con riguardo ai singoli contributi: l'osservazione preliminare da cui muove il primo capitolo (*I porti italiani: traguardi raggiunti e problemi aperti*, S. Di Virgilio), che finalisticamente tende a riassumere i problemi implicati dal rallentamento dello sviluppo del trasferimento modale, s'incentra nella sottolineatura della superfetazione gemmata e gemmante dei porti italiani, pur versando gli stessi in una situazione di estrema carenza di strutture infrastrutturali, e talora nel cospetto di esiguità di traffici economicamente apprezzabili.

Significativa è la configurazione di queste infrastrutturalità mutile, ben lontane dall'integrare una "rete", un vero e proprio "sistema portuale", siccome "cattedrali nel deserto".

Accanto alla rilevata connotazione di base dei porti, si muove un'articolata e scomposta moltitudine di soggetti giuridici (armatori, autotrasportatori, operatori portuali, terminalisti) che interagiscono, perseguendo antitetici interessi, al di fuori degli schemi di una politica imprenditoriale, agganciata alle grandi linee di

tendenza che si segnalano nello scenario del sistema marittimo portuale e di quello dei traffici internazionali.

Nel secondo capitolo (*Dal porto al territorio: il valore economico e occupazionale della portualità*, F. Benevolo) viene stagiata una stima dei valori economici ed occupazionali del comparto marittimo, nel constatato ridimensionamento numerico di scali che possano rivestire il ruolo di **porti principali** (la metà dei traffici si svolge sulle coste tirreniche, mentre solo 1/5 su quelle adriatiche). Viene altresì sviluppata la tematica incentrata sulla funzione protagonista del porto.

Di tal che, vengono in emersione i lineamenti nozionali “**nodi nevralgici**”, in termini di “internazionalizzazione”, “trasporto”, “comunicazione globale”, “compatibilità ambientale”, “sicurezza”, “presidio delle coste e della navigazione”, “innovazione tecnologica”: queste realtà assolvono cioè ad una fondamentale funzione di raccordo strategico all’interno della catena logistica complessiva, stimolando ed incrementando lo sviluppo dei territori su cui insistono.

Nel terzo capitolo (*Il ruolo del transhipment per lo sviluppo dell’area mediterranea*, A. Costa), lo studio dell’origine, dell’evoluzione e dell’impatto sul territorio del *transhipment*, nozione che definisce il trasferimento del carico da una nave all’altra, postula la necessità di un’analisi morfologica e socio-economica del Mediterraneo, area di riferimento prescelta per lo studio *de quo*.

Nel contesto della disamina dei porti di *transhipment* del Mediterraneo - e tra di essi particolare attenzione è dedicata al porto di Gioia Tauro - s’inseriscono una rassegna degli schemi attuativi di questa modalità di trasporto (*hub and spoke, relay, interlining*), ed un prospetto sintetico delle caratteristiche essenziali per i porti vocati (posizione che permetta di non discostarsi dalla rotta principale; baricentrica rispetto alle zone da servire; dotazione di valide infrastrutture quali banchine e piazzali operativi).

Filo conduttore di queste brevi notazioni (che dovrebbero indurre gli operatori del settore ad una più approfondita riflessione) è la consapevolezza che i porti di *transshipment* racchiudono in sé privilegiate opportunità di agevolato accesso ai mercati mondiali.

A questa intrinseca favorevole condizione, si dovrebbe tuttavia accompagnare – osserva l’A. – un miglioramento delle interconnessioni e dei collegamenti delle aree di produzione dei beni ai porti, ed un inquadramento sistematico degli scali marittimi all’interno di un organico sistema portuale.

Il quarto capitolo (*Il ruolo dei terminal container in Europa. Le problematiche e le ricadute sul territorio*, M. Trotta) involge il profilo funzionale dei *terminal container*.

Evidenziati gli ostacoli scaturenti dalla configurazione dei traffici marittimi siccome somma delle movimentazioni portuali in una determinata area, attraverso una comparazione strutturale e statistica del sistema portuale italiano (Nord-Sud) con quello altamente evoluto del c.d. *Northern range*, l’A. giunge ad individuare alcuni fattori che a suo avviso incidono sull’efficienza dei *terminal* portuali e che, pertanto, devono essere tenuti in primaria considerazione nella predisposizione di una politica portuale: efficienza della rete terrestre di trasporto e distribuzione; collegamenti per acque interne; costi sopportati dai contenitori nel porto di sbarco; configurazione del porto come porto-capolinea, di destinazione, o come snodo di transito.

Ulteriori riflessioni sullo *shipping* e sui *terminal*, alla luce delle esperienze americane e del fenomeno della globalizzazione, si rinvengono nella quinta monografia (*I porti italiani e il processo di globalizzazione dell’economia*, C. Carozzi) che sconta una tendenza oligopolista nella gestione e nel controllo dei *terminal*.

Le realtà portuali, inserite in un mondo caratterizzato dalla competitività, diversamente ma unitariamente, rispondono all’imperversare di continue innovazioni tecnologiche.

Questo l'approccio delle successive notazioni (*Tecnologie per la portualità*, R. Bozzo, M. Galaverna, V. Recano).

È nozione comunemente ricevuta che gli scali marittimi abbiano risentito dell'impetuoso e costante avvento del gigantismo navale, dell'informatizzazione, del necessario perseguimento di nuovi obiettivi (come, ad esempio, l'ottimizzazione dell'efficienza dei *terminal container* sotto il profilo della movimentazione nave-banchina, della gestione del piazzale di stoccaggio, e del sistema di inoltro delle merci nell'*hinterland*).

Tutti questi fattori non potevano e non possono venire trascurati dagli operatori portuali, che vi si adeguano ognuno optando per le strategie ritenute più opportune in relazione alle specifiche caratteristiche dell'area su cui espletano la loro attività.

Di qui le diverse caratteristiche tecnologiche (strutturali ed informatiche) dei porti di Rotterdam, Singapore, Amburgo, Hong Kong e Dubai, analizzati a titolo esemplificativo nelle pagine in esame.

Merita un breve cenno il sistema OCTOPUS, proposto in Italia quale infrastruttura attuabile nel caso di realizzazione di un nuovo *terminal*, che fornirebbe un supporto alle vie di corsa sia delle gru di banchina che delle gru di piazzale, caratterizzato dalla giunzione piazzale/banchina su due distinti livelli specializzati.

Nell'ambito di una silloge dedicata al tema della portualità, non poteva certo non ottenere uno spazio (*I porti e la tutela dell'ambiente: la contaminazione delle acque e dei sedimenti*, S. Munari) che esaminasse il "lato oscuro" delle realtà marittime e portuali: queste purtroppo incidono negativamente sull'ambiente, alterando la qualità delle acque e dei sedimenti, la qualità dell'aria, modificando il paesaggio, spesso senza adeguarsi al contesto architettonico e paesaggistico in cui vengono ad inserirsi, ed incrementando il livello del rumore e del traffico.

Nonostante la previsione dell'introduzione, precedentemente all'approvazione di piani regolatori portuali, di uno studio obbligatorio di impatto ambientale (SIA), e nonostante la copiosa legi-

slazione (generale, speciale, internazionale), quali meccanismi teleologicamente volti alla regolamentazione preventiva dell'inquinamento marino-atmosferico-acustico, si avverte le discorsività e l'inconsistenza di simili misure-interventi: laddove entrano in gioco valori fondamentali, ad esempio, la tutela dell'ambiente che ci circonda, qualsiasi iniziativa sembra rivelarsi pur sempre inadeguata ed insufficiente.

L'A. osserva che per quanto l'uomo si sforzi di dominare certi eventi, e di contenerne le conseguenze negative, le più volte rimane succube di fronte alla sovrastante forza della natura.

Gli episodi noti a tutti, quelli della Haven o della Prestige, dovrebbero fungere da ammonimenti in ordine al fatto che l'ambiente è una risorsa soggetta ad esaurimento, ed indurre ad approntare nuove e più incisive garanzie a presidio del bene-ambiente.

Anche l'ottavo elaborato (*I porti e la tutela dell'ambiente: la protezione dei litorali*, S. Stura), approfondisce il tema dell'inquinamento ambientale talora contiguo ed organico con le realtà portuali.

In particolare, in questa parte del contributo *de quo*, viene scolpito il profilo dell'interferenza di nuove opere portuali sui litorali, e vengono individuate le problematiche relative alle caratteristiche fisio-strutturali delle spiagge, con particolare riguardo alla loro dinamica evolutiva.

L'A. provvede altresì ad elencare alcuni modelli utili alla predisposizione di adeguati studi in ordine ai singoli progetti, a sottolineare le conseguenze che usualmente discendono da nuovi impianti costruttivi (correlate alle peculiarità dei fondali su cui vengono ad insistere e ad altri fattori causali, come l'intensità del trasporto, le dimensioni del porto, ecc.), e ad enumerare alcuni mezzi di difesa da potersi impiegare (dighe, moli, barriere, ecc.) per ridurre gli impatti negativi.

Lo svolgimento profuisce (*Il ruolo dei porti nel sistema logistico*, G. Bon) sino a considerare l'incidenza dello sviluppo della logistica sul sistema dei trasporti in generale, e su quello marittimo in particolare.

I mutamenti intervenuti nel settore economico hanno indubbiamente atteggiato, modificandolo, il ruolo tradizionale svolto dai porti.

Se, quindi, negli anni '70 il porto fungeva da punto di carico e scarico di grandi volumi di merci ed abbisognava di grandi superfici da destinare ad ospitare strutture per la produzione e lo stoccaggio, la diffusione di nuove tecnologie, l'affermarsi della politica del c.d. *just in time*, la spinta verso processi di privatizzazione, hanno portato a privilegiare gli scali non tanto in ragione della loro posizione geografica, quanto piuttosto della loro dotazione infrastrutturale e della loro configurazione come realtà logistiche in grado di offrire sistemi di collegamento con i mercati finali in modo tempestivo e sicuro.

Si perviene così al contributo (*Ruoli e poteri delle Autorità Portuali*, L. Robba), che intende soffermarsi sull'apparato attribuzionale delle Autorità Portuali.

Questi enti pubblici non economici (i cui organi sono il Presidente, il Comitato Portuale, il Segretario Generale, ed il Collegio dei revisori e dei conti), istituiti con l. 84/94 in forza delle complesse attività che vengono svolte negli scali portuali, esercitano essenzialmente funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle attività esercitate nei porti.

Due sono i principi che permeano e connotano l'agire delle Autorità Portuali: quello di decentramento, atteso che questi enti periferici sono dotati di funzioni per il perseguimento di finalità pubbliche-statali che devono essere coordinate con le esigenze locali; e quello di separatezza, dal momento che le operazioni portuali, direttamente o indirettamente, sono riservate dietro apposita concessione o autorizzazione dell'Autorità Portuale stessa, a imprese private che agiscono in regime di concorrenza⁴.

4. Da ultimo, cfr. Vermiglio G., *Autorità portuale*, in *Enc. Del dir.*, VI Agg., pag. 192 e ss.

Il contributo successivo (*Prospettive funzionali degli enti portuali italiani dopo la riforma: strumenti diretti e indiretti a disposizione*, A. Razzini), oggettualizza il raccordo funzionale tra i compiti esercitati dalle Autorità Portuali, da un lato, e l'esecuzione di operazioni portuali e di attività ad esse strettamente connesse riservate alle imprese portuali, dall'altro, ed al conseguente problema della ipotizzabilità o no della possibilità per le Autorità Portuali di ricorrere a partecipazioni sociali ed in tal modo indirettamente eludere il divieto normativamente previsto.

Le differenze istituzionali, correlate e fondate sulla pluralità delle tradizioni giuridiche e culturali dei vari Paesi comunitari, implicano la difficoltà di delineare e definire una coerente ed unitaria politica portuale che inglobi la totalità degli Stati europei.

In questa delicata situazione, s'iscrivono le realtà portuali, che, al contempo, soddisfano esigenze imprenditoriali privatistiche e sono strumentali alla realizzazione di interessi pubblici, quali il trasporto e lo sviluppo territoriale.

La compresenza di interessi contrapposti da conciliare, alla luce delle singole realtà considerate, è alla base dell'impostazione offerta dal dodicesimo capitolo (*I porti italiani e l'Europa*, G. Vezzoso), che approfondisce i temi più rilevanti e ricorrenti nell'ambito della portualità italiana ed europea: dal finanziamento delle infrastrutture portuali alla trasparenza dei flussi finanziari tra porti e pubblici poteri, dalle forme di aiuto di Stato alle imprese che operano nei porti alla regolamentazione del lavoro portuale, dall'esercizio in esclusiva dei servizi tecnico-nautici - e segnatamente quelli di pilotaggio, ormeggio e rimorchio - alle modalità di assegnazione delle aree portuali, dal ruolo delle Autorità Portuali alla c.d. tariffe ferroviarie preferenziali.

Significativamente l'A. conclude sottolineando che demandare il compito di forgiare una politica portuale comunitaria alla giurisprudenza, sebbene abbia il pregio di rispondere ad esigenze concrete che progressivamente possono emergere, non rimuove il campo da incertezze e contraddizioni.

Più conducente - a suo avviso - si rivelerebbe quindi un intervento normativo di portata generale che contemperasse prospettive tecniche, teoriche e politiche.

La conformità della normativa italiana a quella comunitaria, e segnatamente per ciò che attiene al tema del lavoro portuale, è oggetto di approfondimento anche delle osservazioni racchiuse nella tredicesima parte (*Il lavoro portuale in Italia*, G. Rossi, G. Vezzoso): simile tormentata tematica di rilievo oramai comunitario implica un discorso molto approfondito, che in questa sede non è possibile affrontare.

Le pagine conclusive dell'opera (*Lo sviluppo dei porti italiani: vincoli e opportunità*, G. Sciutto) costituiscono uno spunto propositivo nell'ottica del rilancio della portualità italiana.

Viene confermata la posizione di centralità del Mediterraneo, in quanto area attraversata e coinvolta da tre distinte crocevie di collegamento (Nord-Sud; Est-Ovest; transatlantica), e vengono sinteticamente ribadite e riproposte le problematiche ed i punti-chiave già segnalati ed approfonditi nei contributi precedenti.

Ciò permette all'A. di fermare alcune significative conclusioni: per superare i limiti che ostacolano i porti nella concorrenza competitiva con quelli più sviluppati del *Northern range* (per tutti, viene preso a riferimento il porto di Rotterdam, preferito a quello di Genova persino per far pervenire le merci in Svizzera!) non solo si palesa opportuno potenziare l'innovazione tecnologica, a livello di navigazione e, soprattutto, a livello infrastrutturale, in modo da garantire i collegamenti con l'*hinterland* terrestre e l'intro della merce, ma è fondamentale pervenire alla concettualizzazione vocazionale-funzionale di apparato, di un vero e proprio sistema integrato di porti in esecuzione di una moderna politica complessiva.

In altri termini, attraverso una specializzazione di singoli scali marittimi, ognuno dei quali assicuri il servizio di traffici specifici (ad esempio, in Puglia i porti di Bari e Taranto si potrebbero ripartire, rispettivamente, il traffico di passeggeri, e le attività di

hub port per il transshipment), si verrebbe a perfezionare un organico coordinamento integrato di porti appartenenti al medesimo bacino geografico, ciascuno dotato di forte e personale identità nell'ambito del mercato internazionale.

Questo modello condurrebbe ad una forte sinergia e complementarietà tra i plurimi scali marittimi, ed eviterebbe lo spreco di risorse e di sforzi che germina dalla competizione tra porti finitimi o contigui.

Quale corollario essenziale, si impone la pianificazione delle opere portuali e del sistema di trasporto in generale, da demandare o ad un auspicato ridotto numero di esistenti Autorità Portuali, o ad un organo sovraordinato istituito *ad hoc* (Comitato dei Presidenti).