

ROBERTO LONGOBARDI *

*già docente di Diritto marittimo
Università di Trieste*

AURORA LIVIGNI *

*Ricercatore -CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche)
IRAT (Istituto di Ricerche sulle Attività Terziarie) Napoli*

LA RETE INFRASTRUTTURALE DEL TRASPORTO MARITTIMO ED IL MARE ADRIATICO: DISCIPLINA COMUNITARIA E PROSPETTIVE REALI

Introduzione

Il presente studio trova riferimento nella reale linea di tendenza che si prospetta già, per il medio periodo temporale, relativamente al traffico marittimo del bacino adriatico, e nell'attenzione normativa dell'Unione Europea.

1. La collocazione geografica del mare adriatico, i suoi principali porti con i rispettivi *hinterland*

Il mare Adriatico rappresenta la porzione più settentrionale del bacino mediterraneo, laddove esso penetra nel cuore dell'area dell'Europa centrale, e quindi dei territori di numerosi stati dell'Unione Europea, interessati al traffico di merci trasportate per via marittima; la singolarità di questo mare è rappresentata dalla estrema settentrionalità dei suoi confini, rispetto al mare ligure che bagna il tratto costiero dell'Italia settentrionale. La costa genovese si trova al medesimo parallelo che corre all'incirca sul porto di Ravenna, sicchè tutto il tratto costiero compreso tra tale ultimo porto e quello che corre sul bordo dello scalo marittimo di Monfalcone per un percorso di oltre cento chilometri, quindi risulta essere la porzione dell'estremo nord che si spinge nella terraferma del continente europeo, proprio nel punto in cui la distanza fra il confine del territorio italiano e quello sloveno, ad esempio, non supera i dieci chilometri, e quello con la Croazia non supera i circa 20 chilometri.

* R. Longobardi, A. Livigni. Sebbene l'articolo sia frutto del lavoro comune degli autori, la stesura dei parr. 1 e 4 è da attribuire a Longobardi Roberto, mentre quello dei parr. 2 e 3 ad Aurora Livigni.

Il mare Adriatico, che confina a sud con il mare Ionico, attraverso il canale di Otranto, si pone, rispetto agli altri bacini marittimi nazionali, ad una distanza minore dalle frontiere marittime del canale di Suez e quindi di tutto il restante tratto sud orientale del Mediterraneo, del quale desta un crescente interesse, quello confinante con i porti della Turchia, stato, questo, i cui traffici marittimi con l'Unione Europea sono in crescente aumento, come si avrà occasione di evidenziare appresso.

Per quanto riguarda poi i porti marittimi del mare Adriatico, quelli del versante occidentale, che meritano in questa sede un rilievo, sono tutti posti sul territorio nazionale, mentre quelli del versante orientale sul quale, sia pure limitatamente al profilo geografico, si colloca il principale scalo marittimo di tutto il bacino, cioè quello di Trieste, sono posti sul territorio della Slovenia, con Capodistria, Fiume, Spalato con la Croazia e Durazzo con l'Albania.

Come descritto il versante occidentale coincide, sia sotto il profilo geografico che quello politico, in quanto di appartenenza allo Stato italiano, mentre, come si è visto, non vi è coincidenza tra i due profili, per il porto di Trieste. Infatti gli scali marittimi principali, da nord a sud sono quelli di Monfalcone, Venezia, Chioggia, Ravenna, Ancona, Bari e Brindisi, i cui rispettivi hinterland si identificano: in misura decrescente, da nord a sud, in territori di oltre confine nazionale mentre all'inverso, in misura crescente nel territorio nazionale, che si sostanzia in misura pressochè totale per quanto riguarda Bari e Brindisi. Decisamente di oltre confini nazionali sono per la Slovenia il porto di Capodistria, in concorrenza con quello di Trieste, ed il porto di Fiume, il cui tradizionale retroterra è da alcuni secoli quello ungherese ed in misura minore quello rumeno.

La concorrenza del porto di Capodistria con quello di Trieste si sostanzia principalmente nel traffico con l'Austria ed in quello con i *Länder* meridionali della Germania, con tendenza ad astenersi verso la Cechia, la Slovacchia e la Polonia.

Infine, occorre rilevare che, per quanto riguarda il porto di Trieste. Il traffico è decisamente e prevalentemente internazionale; esso è rivolto principalmente all'Austria, ai *Länder* della

Germania meridionale, tra cui quello della Baviera, ed infine della Cechia dove si colloca il tratto terminale del grande oleodotto transalpino che alimenta oltre sette raffinerie tedesche, quella di Scheecat (Vienna) ed appunto Litvinov nella Cechia.

Nel 2004 il traffico di petrolio attraverso l'oleodotto internazionale ora ricordato è stato di circa 36 milioni di tonnellate, mentre quello riguardante le merci varie è stato di oltre 4 milioni di tonnellate; gran parte delle quali di provenienza e destinazione turca, tuttora in crescita. Si considera infatti che, sempre nel 2004 sono stati imbarcati e sbarcati nello scalo giuliano circa 180 mila Tir turchi.

Il primo porto Adriatico, ed anche nazionale, è quindi, per volume totale di merci imbarcate e sbarcate, quello di Trieste; nel 2004 esso ha fatto registrare una linea di tendenza alla ulteriore sua crescita, per la quale esistono concrete possibilità anche sul piano delle infrastrutture.

Inoltre occorre considerare lo speciale *status* di porto internazionale quale esso è in vigore sulla base dello statuto previsto dall'Allegato VIII al Trattato di Pace di Parigi del 1947 e che a sua volta ripercorre quei principi fondamentali posti con l'Editto del 1718 emanato dall'imperatore asburgico Carlo VI.

La libertà doganale ed il divieto di discriminazione nei confronti dei traffici, in relazione alle loro provenienze e destinazioni sono i cardini fondamentali di questa speciale disciplina che lo Stato italiano si è impegnato a rispettare, con il noto Memorandum di Londra del 1955 con il quale Trieste ritornò alla sovranità italiana.

2. La disciplina Comunitaria concernente i porti marittimi dell'Unione europea: il regolamento della rete transeuropea ed il libro bianco sulla politica dei trasporti fino al 2010

Accanto alla politica dei trasporti in generale e di quelli marittimi in particolare, che attualmente svolgono i rispettivi stati di appartenenza, e quindi anche quello italiano, si colloca attualmente, sia in termini normativi che in quelli programmatici, la disciplina dell'Unione Europea.

Sul piano normativo tale disciplina in un atto fondamentale, che è rappresentato dal regolamento n. 1692/95 CE, modificato, da ultimo con la decisione n. 884/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio avente ad oggetto gli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea.

Come già è possibile intuire dal titolo di questa speciale disciplina, la normativa riguardante i porti marittimi dell'Unione Europea non beneficia di una separata collocazione, bensì si pone nel contesto più generalmente della rete denominata "transeuropea" dei trasporti che quindi riguarda oltre ai marittimi, anche quelli stradali, ferroviari e fluviali.

Obiettivo dichiarato è quello di una attuazione progressiva, inizialmente prevista per il 2010, della rete transeuropea, mediante l'integrazione delle reti di infrastrutture del trasporto terrestre, marittimo ed aereo, con finalità bene specificate, tra cui quella volta a coprire tutto il territorio degli stati membri dell'Unione, in modo da facilitare l'accesso in generale, congiungere le regioni insulari o periferiche e le regioni intercluse con le regioni centrali e collegare fra di loro senza strozzature le grandi zone urbane e le regioni dell'Unione.

Interessante, per le ragioni che verranno esposte appresso, si rivela la previsione (art.6) della promozione da parte dell'Unione di progetti di interesse comune, finalizzati alla coerenza fra le reti dei paesi terzi e la rete transeuropea dei trasporti, sulla base di procedure previste dal Trattato.

Compito dei porti marittimi è quello di permettere lo sviluppo del trasporto marittimo da un lato e di rappresentanza quali punti di interconnessione tra il trasporto marittimo e gli altri modi di trasporto; inoltre le loro infrastrutture devono offrire una serie di servizi destinati ai viaggiatori e alle merci, tra cui i servizi di traghetto, di navigazione a corto e a lungo viaggio, compresa la navigazione costiera, per collegamenti all'interno dell'Unione nonché fra questa ultima ed i paesi terzi.

Anche con riferimento a tale ultimo compito la normativa (art.14) contempla la costituzione della rete di trasporto combinato, fra le linee ferroviarie e quelle navigabili adatte al traspor-

to combinato, nonché vie marittime le quali, in collegamento con eventuali tratti stradali iniziali e/o finali, consentano il trasporto di merci su lunghe distanze.

E' stabilito, infine, che la rete di trasporto combinato sia costituita anche dalle strutture che consentono il trasbordo fra le linee ferroviarie, le vie navigabili, le vie marittime e le strade.

Con la decisione n.1346/2001 è stata formulata la previsione della creazione di terminali intermodali dotati di strutture che consentano il trasbordo fra le linee ferroviarie, le vie navigabili, le vie marittime e le strade.

Sempre con la ricordata decisione, sono stati definiti i contenuti dei progetti di interesse comune, coinvolgenti le infrastrutture portuali nonché quelle che sono all'interno della zona portuale.

Con le modifiche recate dalla decisione n.884/2004, è stato rafforzato il sostegno allo sviluppo di autostrade del mare, che dovrebbero essere considerate complementare alla fornitura di un aiuto comunitario come incentivo allo sviluppo di operazioni di trasporto marittimo a corto raggio nell'ambito del programma Marco Polo, ed è stata prevista l'adozione di misure necessarie per promuovere la navigazione marittima sia a lungo che a corto raggio.

Una specifica disposizione introduce infine la definizione ed i compiti delle c.d. "autostrade del mare" che dovrebbero formare oggetto di una rete transeuropea dotata di specifiche infrastrutture, da utilizzare per ben precisate finalità.

I temi fin qui trattati formano oggetto anche delle previsioni contenute nel libro bianco riguardante la politica europea dei trasporti ora differita, nella sua concreta attuazione, al 2020.

Le considerazioni illustrate nel suddetto libro bianco racchiudono elementi di novità rispetto al regolamento n. 1692/96, ma solo nel senso che la natura del documento stesso lo consentiva e cioè sul piano espositivo, attraverso una più ampia e dettagliata illustrazione degli orientamenti previsti dal regolamento sopracitato, ma nulla di più. Pertanto la concreta attuazione della integrazione delle reti transeuropee rimane affidata soltanto alla

redazione e quindi alla approvazione dei progetti di interesse comune, affidate agli organi comunitari.

Sotto questo profilo, mancando una iniziativa da parte degli stati membri interessati, alcun progetto di interesse comune appare proponibile, non essendo prevista alcuna possibilità di promozione da parte degli operatori del mondo economico di settore.

Il rilievo che precede riflette d'altro canto una linea di tendenza ai vari istituti di diritto comunitario.

3. Le prospettive di sviluppo dei traffici nell'Adriatico, alla luce dei previsti ampliamenti dell'Unione Europea.

La possibile acquisizione alla Unione Europea di altri stati dell'area sud orientale mediterranea, Romania e Georgia inclusa lascia intravedere la possibilità di un ulteriore sviluppo dei traffici con l'area dell'Europa centrale con ovvio effetto gravitazionale sul bacino marittimo adriatico.

Le premesse a questa prospettiva sono, sia pure in parte e sia pure limitatamente ad un solo stato- si tratta in questo caso della Turchia- sono state già poste, come viene testimoniato dal traffico di oltre 180 mila Tir turchi transitati attraverso il solo porto di Trieste.

L'acquisizione al territorio turco del terminale dell'oleodotto che parte da Baku, pone da sola una promettente prospettiva per un ulteriore sviluppo interessante i porti adriatici, Trieste in primo luogo che dispone di una capacità ulteriore di circa 10 milioni di tonnellate di greggio, per anno, oltre ai 36 milioni già acquisiti; ciò a non voler considerare le ulteriori possibilità di sviluppo in questo settore energetico, per i porti di Venezia-Marghera ed Ancona.

In secondo luogo, la prospettiva dell'accesso al mercato dell'Unione delle merci turche, consente di sviluppare ulteriormente il trasporto mediante automezzi (Tir) sbarcati ed imbarcati nel solo porto di Trieste con oltre 4 milioni di tonnellate di merci varie, nell'anno 2004.

Sempre attraverso i porti turchi sono prevedibili i transiti verso il bacino adriatico di merci provenienti e destinate agli stati contigui alla penisola anatolica, quali l'Iran e l'Irak, soprattutto.

Nella prospettiva del lungo termine appare prevedibile quindi lo sviluppo della concorrenza fra porti degli stati membri, che si affacciano sul bacino adriatico.

Vi è da aggiungere, infine, la prospettiva di uno sviluppo del porto greco di Egumenista al quale potrebbero convergere i traffici stradali con la Turchia, ed inoltre una rivalutazione del fiume Danubio il cui terminale è rappresentato dal porto rumeno di Costanza.

Questa rivalutazione, sostanzialmente verrebbe attuata attraverso l'introduzione di battelli fluviali il cui pescaggio potrebbe essere inferiore anche ad un metro, e che vedrebbero impiegati per il trasporto merci a bordo di automezzi.

Come è noto, il Danubio attraversa i territori della Bulgaria, Serbia, Slovacchia, Ungheria ed Austria, collegandosi poi con la rete fluviale nord europea.

In entrambe le ipotesi di sviluppo, fin qui richiamate, si pone di tutta evidenza il problema riguardante la regolazione delle forme di concorrenza, sia tra i porti marittimi sia fra questi ultimi e le vie navigabili fluviali, e la cui fonte normativa non può che essere quella di diritto comunitario.

4. Le principali tematiche in materia di concorrenza

Ancora una volta i porti marittimi adriatici possono offrire ipotesi di forme di concorrenza sia tra quelli di singoli stati membri sia quelli di più di stati membri fra di loro.

Come viene ricordato dalla relazione alla proposta di direttiva sull'accesso al mercato dei servizi portuali, attualmente all'esame del Parlamento europeo, presentata dalla Commissione il 14 ottobre 2004, le statistiche, le precisazioni e le linee evolutive dei trasporti hanno più volte confermato le idee della Commissione, illustrate nel Libro bianco, secondo le quali il modo più efficace per affrontare le esigenze sempre crescenti nel settore dei trasporti consiste nel trasferire una quota più rilevante dei traffici

di merci e passeggeri verso il trasporto marittimo, rendendo in tal modo possibile la individuazione alla congestione della rete stradale e l'accrescimento della coesione con le regioni periferiche. In questa prospettiva si pone così l'esigenza di completare il mercato interno e di creare condizioni di concorrenza omogenee tra i porti.

A norma del Trattato, la Commissione ha il diritto e l'obbligo di esaminare tutte le possibilità che il Trattato medesimo le offre per procedere alla liberalizzazione del mercato delle prestazioni di servizi portuali. Questo punto riveste -sempre secondo la Relazione - una importanza particolare, ora che l'Unione si è ampliata fino a comprendere 25 stati membri,²⁰ dei quali hanno porti marittimi.

Le libertà fondamentali sancite dal Trattato come pure le sue regole di concorrenza si applicano parimenti al settore dei servizi portuali. Quasi mezzo secolo dopo la creazione della Comunità non esiste ancora un quadro normativo comunitario specificatamente applicabile ai servizi portuali questi ultimi restano praticamente il solo settore dei servizi di trasporto in cui la Commissione deve trattare caso per caso gli eventuali problemi connessi alla applicazione delle regole sopra richiamate.

Si tratta di un'area del mercato caratterizzata dalla complessità e varietà delle normative nazionali e di altro genere nonché dalla eterogeneità dei servizi portuali e dei porti, sotto il profilo del loro status giuridico, del regime della proprietà, del tipo di gestione, delle dimensioni, delle funzioni e delle caratteristiche geografiche.

Di conseguenza, l'adozione di un quadro comunitario che detti le regole di base da applicare ai porti dell'Unione consentirebbe di creare un terreno di gioco omogeneo per la concorrenza all'interno dei porti e tra i porti.

Due sono le questioni principali che devono essere affrontate e risolte, la prima che riguarda l'accesso al mercato dei servizi portuali e che la proposta di direttiva sopra ricordata dovrebbe in gran parte risolvere, la seconda invece, e che riguarda appunto la concorrenza tra i porti sulla cui trasparenza finanziaria ed

aiuti di stato sono i temi di maggiore rilievo ancora irrisolti in modo esplicito.

Ad entrambe le questioni sopra ricordate una sufficiente risposta è giunta dalla Corte di Lussemburgo con alcune pronunce cui appare utile fare riferimento sia pure in modo molto sintetico, in questa sede.

Gli enti di gestione dei porti sono da qualificare come imprese pubbliche e quindi, in quanto fornitori di servizi di interesse economico generale, sono da considerare in posizione dominante, i cui abusi violano le regole di concorrenza.

Quanto agli aiuti di stato sono stati considerati tali i canoni e le tasse che gli enti portuali percepiscono senza che ad essi abbiano avuto corrispondente prestazione di servizi.