

## **RIORDINO DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA PORTUALE**

Roma, 16 settembre 1993

Al Sig. Presidente del Consiglio dei Ministri  
Al Sig. Presidente del Senato della Repubblica  
Al Sig. Presidente della Camera dei Deputati  
Al Sig. Ministro della Marina Mercantile  
Al Sig. Ministro delle Finanze

La scrivente Autorità, con il presente parere, ai sensi dell' art. 22 della legge 10 ottobre 1990 n. 287, intende evidenziare la situazione distorsiva della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato che potrebbe derivare da alcune disposizioni contenute nel Disegno di Legge sul "Riordino della legislazione in materia portuale", attualmente all'esame della Commissione Trasporti della Camera dei Deputati (atto Camera n. 2524).

L'Autorità valuta infatti che l'iniziativa legislativa in questione, pur rappresentando un'importante progresso rispetto alla legislazione attualmente vigente contenuta nel Codice della Navigazione, non sia pienamente coerente con i principi generali in materia di tutela della concorrenza introdotti dalla legge n. 287/90 e con le indicazioni espresse, in relazione a questo specifico settore, dagli organi amministrativi e di giustizia delle Comunità Europee.

L'Autorità ritiene opportuno esprimere il proprio parere in ordine all'iniziativa legislativa in esame, a seguito delle gravi disfunzioni, sia sotto il profilo istituzionale che di efficienza dei servizi, evidenziate dall'indagine conoscitiva, attualmente in corso di svolgimento, dalla stessa avviata ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge n. 287/90, al fine di verificare il grado di concorrenza del settore portuale.

Sotto il profilo concorrenziale rileva in primo luogo sottolineare la necessità e l'urgenza di giungere in tempi brevi all'approvazione definitiva di un'organica riforma legislativa del sistema portuale. L'attuale situazione di incertezza giuridica, determinata dal ricorso alla decretazione d'urgenza in materia portuale, non può infatti ritenersi idonea ad incoraggiare l'entrata di nuovi operatori sul mercato, costituendo un ostacolo all'effettivo svolgersi del libero gioco della concorrenza.

Da un'analisi del testo licenziato dalla Commissione del Senato emergono positive proposte di modifica dell'attuale disciplina finalizzate all'inserimento della struttura portuale in una dimensione territoriale più ampia, come componente di un complesso intermodale, così da favorirne uno sviluppo integrato coi vari sistemi di trasporto.

Oltre all'aspetto infrastrutturale, occorre in particolare sottolineare la scelta, operata sotto il profilo dell'organizzazione del porto, di separare le funzioni di controllo da quelle di gestione dell'attività portuale, attualmente invece accentrate, attraverso una complessa articolazione, in capo ad un unico soggetto pubblico.

Con l'istituzione dell'autorità portuale verrebbero infatti affidate a quest'ultima le sole funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo delle operazioni e delle altre attività portuali il cui esercizio sarebbe invece svolto da soggetti imprenditoriali.

L'effettiva realizzazione della separazione di funzioni rischia tuttavia di essere gravemente compromessa da quelle disposizioni, contenute nella proposta, che prevedono la partecipazione dell'autorità portuale ad attività di gestione. Tali previsioni, oltre ad apparire incoerenti con lo spirito della riforma, renderebbero certamente inefficaci quelle caratteristiche di trasparenza e di imparzialità proprie della ripartizione di funzioni con conseguenti ripercussioni negative sul corretto funzionamento del mercato e l'adeguata tutela della libertà di concorrenza delle imprese (art. 5, comma 5, art. 7, comma 3, art. 16, comma 3).

In particolare, merita di essere segnalata la disposizione che prevede, per l'esercizio delle attività di manutenzione delle parti comuni e di fornitura di servizi di interesse generale, la costituzione di società miste tra l'autorità portuale e le imprese operanti in porto. Una soluzione possibile e auspicabile per l'esercizio di

tali attività, in modo da garantire la citata separatezza di funzioni, nonché effettive condizioni di parità di accesso al mercato, potrebbe essere quella dell'affidamento dei servizi da parte dell'autorità portuale ad imprese terze, mediante il ricorso alla gara pubblica, da svolgersi nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia, con l'esclusione di qualsiasi forma di limitazione imposta ex lege a favore di determinate imprese o categorie di imprese.

Un carattere di significativo impulso al processo di liberalizzazione del mercato portuale deve essere riconosciuto all'abolizione dell'esclusiva a favore delle compagnie e gruppi per l'esercizio delle operazioni portuali. Al raggiungimento di tale obiettivo contribuisce certamente la sostituzione dell'attuale regime concessorio con quello autorizzatorio previsto per l'esercizio delle attività portuali. Infatti, il regime dell'autorizzazione, pur consentendo un adeguato potere di controllo da parte della pubblica amministrazione, rende più agevole e trasparente l'accesso al mercato delle imprese concorrenti.

In relazione ai poteri della pubblica amministrazione in materia autorizzativa devono tuttavia segnalarsi i possibili effetti distorsivi del corretto funzionamento del mercato derivanti dalla disposizione che demanda all'autorità portuale la determinazione, all'inizio di ogni anno, del numero massimo delle autorizzazioni che possono essere rilasciate in relazione alle esigenze di funzionalità del porto e del traffico (art. 15, comma 7).

In merito a tali previsioni si ritiene necessario ribadire quanto già rilevato dall'Autorità nella relazione sulla distribuzione commerciale presentata, ai sensi dell'art. 24 della legge n. 287/90, al Presidente del Consiglio dei Ministri nel gennaio di quest'anno, nella quale si sottolineava che "le disposizioni volte a determinare a livello amministrativo l'equilibrio tra la domanda e l'offerta secondo un'impostazione di regolamentazione strutturale dei mercati, introducono distorsioni nel funzionamento degli stessi a svantaggio del consumatore e dell'efficienza dell'economia nazionale senza essere necessarie per conseguire altri obiettivi di interesse pubblico".

Per evitare le conseguenze negative che, sotto il profilo concorrenziale, potrebbero derivare da un'artificiosa regolamentazione del mercato sembrerebbe più appropriato limitare le attribuzioni dell'autorità portuale al potere di controllo dei requisiti richiesti per il rilascio dell'autorizzazione.

Le stesse valutazioni devono essere svolte per quanto riguarda il potere attribuito all'autorità portuale di obbligare le imprese a rideterminare le tariffe ritenute eccessivamente elevate in proporzione ai costi. Se si eliminano infatti ingerenze esterne di tipo strutturale, sarà il gioco della domanda e dell'offerta a determinare, secondo i principi della concorrenza, il prezzo del servizio.

Per quanto concerne invece la determinazione dei requisiti richiesti per il rilascio dell'autorizzazione ad esercitare professionalmente le attività inerenti le operazioni portuali (art. 15, comma 4), la genericità della norma porta questa Autorità a formulare l'auspicio di un'individuazione obiettiva e trasparente dei relativi criteri, così da garantire il necessario grado di concorrenzialità tra le imprese.

Nella norma in esame è inoltre contemplata la possibilità di svolgere le operazioni portuali in autoproduzione, ovvero con propri mezzi meccanici e proprio personale (art.15, comma 4, lett. d)). La stessa disposizione richiede, per l'effettivo esercizio di tale diritto, il possesso di un'autorizzazione speciale, senza tuttavia individuare i requisiti necessari per il rilascio di tale atto. La determinazione di questi ultimi viene invece demandata ad un successivo decreto del Ministro della marina mercantile, nel quale peraltro dovrebbe essere disciplinato anche il rilascio dell'autorizzazione ai soggetti che intendono svolgere a livello imprenditoriale le attività rientranti nelle operazioni portuali.

Pur essendo qualificate come "specifiche" le autorizzazioni previste per l'autoproduzione, l'effettivo esercizio di tale diritto non può ritenersi sufficientemente garantito dal generico rinvio a criteri da determinarsi con successivo decreto.

Infatti, come già affermato dall'Autorità in precedenti decisioni e confermato dalla recente giurisprudenza di merito, "l'autoproduzione prevista dall'art. 9 della legge n. 287/90, dà luogo ad un diritto soggettivo perfetto in quanto diretta a dare titolo immediato e pieno al suo titolare, consentendogli determinate possibilità di comportamenti e di pretese senza di conseguenza consentire condizionamenti di poteri discrezionali da parte di organi amministrativi" (segnalazione dell'Autorità ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/90 del 27 marzo 1991, in Bollettino 1991 n. 2). In quanto diritto soggettivo, gli eventuali e possibili limiti al suo esercizio dovrebbero essere individuati direttamente dalla legge.

Sulla base delle sin qui esposte considerazioni, il previsto diritto all'autoproduzione troverebbe miglior riconoscimento e protezione in una distinta disposizione legislativa e non regolamentare che ne definisse chiaramente anche le condizioni di esercizio.

Alla luce delle suesposte considerazioni l'Autorità auspica che nell'iniziativa legislativa in oggetto trovi concreta realizzazione l'interesse primario e generale di assicurare idonee garanzie di concorrenzialità tra gli operatori, necessarie per un corretto funzionamento del mercato e quindi per un'effettiva attuazione pratica della riforma del sistema portuale.

p.IL PRESIDENTE  
*Luciano Cafagna*