

**European Sea Ports Organisation (ESPO)**

*Patrick Verhoeven*  
*Segretario Generale di ESPO*

Assemblea Generale di Assoport

Roma, 18 Ottobre 2011

BOZZA

Signore e Signori,

per me è un onore e un vero piacere essere qui con voi all'Assemblea di Assoporti. Sono stato gentilmente persuaso a leggere il mio intervento in italiano. Non vi nascondo che questo per me rappresenta una grande sfida perché il mio italiano non va oltre la capacità di poter ordinare nei rinomati ristoranti che avete nel vostro Paese. Vi prego quindi di essere pazienti con me.

Mi è stato chiesto di presentarvi i risultati dell'ultimo "Fact Finding Report" di ESPO che raccoglie una serie di informazioni sulla "governance" dei porti Europei. Il tempo che ho a disposizione non mi permette di scendere in dettagli, ma desidero riassumervi i principali elementi che sono emersi dal rapporto. Per semplicità li presenterò distinti in sette categorie: Devoluzione, Direzione e Controllo, Modello Organizzativo, Autonomia Funzionale, Attività Funzionali, Responsabilità sugli Investimenti e Autonomia Finanziaria. Terminerò poi il mio intervento con alcune considerazioni di carattere generale.

Nel corso del mio intervento vi illustrerò i diversi aspetti dal punto di vista generale e dal punto di vista regionale. Quest'ultimo sulla base delle seguenti regioni: latina, anseatica, anglosassone, neoanseatica, e neolatina.

## **1. Devoluzione**

Se iniziamo con la "devoluzione", devo subito dire che uso questo termine nella sua accezione più ampia per individuare sino a che punto la gestione del porto sia stata privatizzata, decentrata e/o partecipata.

I risultati del rapporto innanzitutto confermano che, in Europa, la grande maggioranza delle Autorità Portuali è di proprietà pubblica. Le principali eccezioni a ciò si trovano nella Regione anglosassone dove, specialmente nel Regno Unito, alcuni dei porti più grandi sono stati interamente privatizzati negli anni '80 e '90. Inoltre, in questa Regione sono oggi in discussione altre privatizzazioni. Porti di proprietà e gestione privata sono anche presenti sul continente, ma si tratta di un numero limitato di porti industriali di più piccole dimensioni. Al momento sul continente non sono previste riforme che comporterebbero la sistematica privatizzazione delle Autorità Portuali. Anche nei porti greci, dove per qualche tempo erano previsti dei piani in questo senso, il Governo ha oggi deciso di mantenere una quota del 51%. Sono comunque in corso processi di privatizzazione e liberalizzazione di servizi operativi in numerosi Paesi.

Le tradizioni Regionali anseatiche e latine di governo dei porti, rispettivamente, locale e centralizzato, sono ancora oggi molto presenti sul continente. Considerando che la maggioranza delle Autorità Portuali in Europa appartiene proporzionalmente a una di queste tradizioni, la differenza tra queste si traduce in un dualismo nord-sud. Questo non riguarda solamente le differenze sulla semplice proprietà, ma anche molti altri elementi di governo dei porti, in particolare l'autonomia funzionale e finanziaria, di cui parlerò tra poco. Le Autorità Portuali dei nuovi Stati Membri sono di massima caratterizzate da una proprietà o controllo da parte del Governo centrale e, pertanto, sebbene vi siano delle differenze, si avvicinano alla tradizione latina. Significativo il fatto che la maggioranza

delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine abbiano confermato che, indipendentemente dalla loro proprietà o dal livello prevalente di controllo, mantengono i più stretti contatti con il Governo locale. Numerose Autorità Portuali della Regione latina stanno inoltre ricercando una maggiore autonomia dal Governo centrale premendo per riforme in questo senso. Nella Regione anseatica si rileva un movimento esattamente contrario, i Governi centrali cercano di ottenere un maggiore peso sul governo dei porti. Le numerose iniziative volte a stimolare una più stretta cooperazione tra porti (vicini) e la selezione di "porti di interesse nazionale" ne sono un buon esempio. Sebbene le attuali riforme non puntino immediatamente a significativi cambiamenti nelle Regioni anseatica e latina, vi potranno essere sviluppi nel lungo termine che potrebbero rendere le differenze tra le due grandi tradizioni più sottili.

La maggioranza delle Autorità Portuali che ha partecipato all'indagine ha una propria personalità giuridica che normalmente assume la forma "pubblica" o "societaria". Le Autorità Portuali "societarie" hanno quote di capitale possedute in tutto o in parte dal settore pubblico. Il confronto a livello regionale evidenzia che le Autorità Portuali "societarie", comprese quelle interamente private, sono più frequenti nella Regione anglosassone e nelle "nuove" Regioni. Alcune delle più grandi Autorità Portuali delle Regioni anseatica e latina, hanno assunto la forma "societaria" e i processi di riforma in corso indicano che ciò potrà ripetersi ancora di più nel prossimo futuro. L'Unione Europea potrebbe avere un'influenza indiretta su questo processo, come spiegherò al termine del mio intervento.

## **2. Direzione e controllo**

Parliamo adesso di direzione e controllo. Mi concentrerò sui principi di economia aziendale tipici delle imprese private. Questi possono essere visti da diverse prospettive, che comprendono: gli obiettivi che hanno le Autorità Portuali, la loro struttura organizzativa, la trasparenza delle procedure, l'utilizzo di principi contabili privatistici e i regimi fiscali.

Le Autorità Portuali perseguono obiettivi economici e non economici molto diversi. In qualche modo, anche se non interamente, tale diversità risiede nella tradizione regionale di governo dei porti. Le Autorità Portuali della Regione anglosassone sono quelle che più chiaramente perseguono obiettivi tipicamente imprenditoriali come, ad esempio, la massimizzazione dei profitti.

L'analisi della struttura organizzativa delle Autorità Portuali mostra che l'influenza della politica varia tra Regione e Regione ma, sostanzialmente, è presente dappertutto ad eccezione, nuovamente, della Regione anglosassone (principalmente nel Regno Unito). L'influenza della politica è particolarmente visibile nella nomina dell'alta dirigenza e nella composizione degli organi esecutivi. Sebbene il ruolo di questi ultimi nella maggioranza dei casi sembri corrispondere al tipico ruolo del consiglio di amministrazione, vi sono indicazioni che in alcuni casi questi siano maggiormente impegnati in decisioni di ordinaria amministrazione limitando, in questo modo, i poteri discrezionali e l'autonomia della direzione. Rimane naturalmente aperta la questione se, visto l'elevato grado di proprietà pubblica delle Autorità Portuali, l'influenza della politica possa o debba essere completamente assente.

L'utilizzo di procedure pubbliche di selezione per l'assegnazione di territorio portuale a operatori terminalisti può essere interpretato come indicatore di trasparenza. La maggioranza delle Autorità Portuali utilizza tali procedure, anche se ciò è spesso soggetto a condizioni, per esempio, solo con riferimento a porzioni di territorio portuale di interesse strategico. L'utilizzo di procedure pubbliche di selezione è maggiormente presente nella Regione latina e nei nuovi Stati Membri. Tali procedure sono inoltre normalmente utilizzate dalle Autorità Portuali di medie e grandi dimensioni. Questo è un altro settore in cui la legislazione e la politica comunitaria possono implicitamente avere un'influenza armonizzatrice. La trasparenza può anche essere riferita all'esistenza di politiche di responsabilità sociale, all'utilizzo di sistemi integrati di gestione e al coinvolgimento degli *stakeholders* nei piani di sviluppo del porto. Quest'ultimo caso è una pratica comune per la maggioranza delle Autorità Portuali, mentre i primi due avvengono meno frequentemente.

La maggior parte delle Autorità Portuali che hanno una propria personalità giuridica applicano i principi contabili normalmente utilizzati e pubblicano i loro bilanci. La situazione differisce sensibilmente per quanto riguarda i regimi fiscali, solo circa la metà delle Autorità Portuali rispondenti è soggetto fiscalmente passivo per le imposte sui redditi.

Possiamo concludere che il quadro generale in termini di direzione e controllo è variegato, specialmente nelle Regioni anseatica e latina. La dimensione dell'Autorità Portuale rappresenta spesso fattore discriminante. Le Autorità Portuali della Regione anglosassone sono chiaramente quelle con attitudini maggiormente imprenditoriali. Le Autorità Portuali delle "nuove" Regioni tendono verso attitudini più imprenditoriali, ma non su tutti i diversi aspetti.

### **3. Modello organizzativo**

Il metodo classico per classificare le Autorità Portuali in termini organizzativi è quello di suddividerle in "*landlord ports*", "*tool ports*" e "*service ports*". Il rapporto mostra che la maggioranza delle Autorità Portuali, almeno quelle sul continente, converge sul modello "*landlord*". Queste Autorità Portuali si sono fundamentalmente disimpegnate dai servizi di movimentazione merci, a bordo nave e a terra, ed hanno ri-orientato il loro ruolo su compiti di "*landlord*" e di regolamentazione. I processi di riforma in corso, specialmente nei Paesi latini e nei nuovi Stati Membri, confermano questa tendenza. Le Autorità Portuali, in genere, hanno mantenuto determinate attività operative, ma principalmente quelle relative alla fornitura di servizi accessori e complementari per l'intera comunità portuale come, ad esempio, servizi pubblici e dragaggi. Sono presenti, comunque, significative differenze tra Regioni, con importanti Autorità Portuali anglosassoni che sono molto più impegnate nella fornitura di servizi di movimentazione merci e anche in quelli tecnico-nautici. Similmente, le Autorità Portuali più piccole rimangono in linea di massima più impegnate nella fornitura di servizi di questo tipo

### **4. Autonomia funzionale**

Se guardiamo all'autonomia funzionale delle Autorità Portuali, dobbiamo concentrarci sulle funzioni di "*landlord*" e di regolazione.

Al giorno d'oggi la funzione di “*landlord*” può essere considerata come la funzione principale delle Autorità Portuali. Ciononostante, solo la metà circa delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine godono di un diritto reale di proprietà sul territorio portuale che amministrano. La maggior parte delle Autorità Portuali non possono vendere aree portuali, se non con limitazioni. La funzione di “*landlord*” pertanto si traduce essenzialmente nella possibilità di assegnare aree portuali a terzi, funzione che esercita la maggioranza delle Autorità Portuali e che rappresenta lo strumento più importante di regolazione a loro disposizione. Le Autorità Portuali anseatiche e anglosassoni godono di una maggiore autonomia in merito alla proprietà e alla possibilità di assegnare a terzi aree portuali rispetto a quelle delle altre Regioni.

Questo stesso dualismo nord-sud si trova nella funzione di regolamentazione. Mentre le Autorità Portuali anglosassoni, anseatiche e – fino a un certo punto – quelle neoanseatiche hanno normalmente al loro interno gli uffici della Capitaneria di Porto, questo è altrettanto normalmente un soggetto distinto e separato nelle Regioni latina e neolatina.

## **5. Attività funzionali**

Dall'autonomia funzionale ci spostiamo adesso alle attività funzionali. Queste possono essere valutate a livello del(i) porto(i) amministrato(i) dall'Autorità Portuale e oltre.

A livello di porto si intende il pieno adempimento delle funzioni tradizionali di “*landlord*” e di regolamentazione e della funzione di “*community manager*” che, per sua stessa natura, è funzionale al complesso della attività della comunità portuale. Per quanto concerne la funzione di “*landlord*”, pare che molte Autorità Portuali in Europa stiano tentando di ottimizzare l'utilizzo degli scarsi spazi portuali a disposizione con l'introduzione di specifiche clausole – movimentazione merci, obiettivi di performance ambientali e altre clausole – negli atti di assegnazione dei terminal. Le Autorità Portuali stanno anche utilizzando sempre più i processi di assegnazione dei terminal in modo da ampliare il livello di conformità ambientale delle attività portuali e per uno sviluppo più sostenibile del porto stesso. Oltre al normale sfruttamento commerciale e all'amministrazione delle aree portuali, circa la metà delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine sono anche attive nella gestione immobiliare urbana e nella gestione ambientale di terreni. Quest'ultimo aspetto è particolarmente tipico delle Autorità Portuali della Regione latina. Per quanto concerne invece la funzione di regolazione, la maggioranza delle Autorità Portuali emana propri provvedimenti nei settori di *safety*, *security* e ambiente, ma, generalmente, non vanno oltre la semplice trasposizione di norme. In qualche modo ciò contrasta con il fatto che la metà delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine hanno dichiarato di andare al di là di quanto previsto dalle norme per quanto riguarda l'attuazione e sviluppo di azioni per il miglioramento della sostenibilità. L'odierna funzione di “*community manager*” sembra ben radicata tra quelle delle Autorità Portuali. Sia gli aspetti economici di questa funzione, che si concentrano sulla facilitazione delle attività della comunità portuale e sul risolvere i diversi problemi, che gli aspetti sociali, che si concentrano sui soggetti esterni al porto, sono molto considerati e molte Autorità Portuali hanno un ruolo guida in entrambi. Le Autorità Portuali latine sono tra quelle più impegnate in questo settore.

Esternamente al porto, invece, sono poche, attualmente, le Autorità Portuali che estendono le loro funzioni oltre agli ambiti portuali, indipendentemente che si tratti di investimenti in reti di trasporto terrestre o in altri porti, o che si tratti di estendere e condividere le proprie professionalità, anche regolamentari, ecc. I porti più grandi sembrano sviluppare attivamente iniziative oltre i loro ambiti portuali.

## **6. Responsabilità sugli investimenti**

Adesso parliamo di soldi! Il rapporto mostra che, nella maggioranza dei casi, l'Autorità Portuale sostiene una responsabilità finanziaria molto importante per gli investimenti, in conto capitale, amministrazione, operatività e manutenzione dei beni patrimoniali che costituiscono il porto. Considerando le differenze per Regione e dimensione, la maggior parte delle Autorità Portuali detiene la responsabilità finanziaria per gli accessi marittimi (almeno parte di essa), per le infrastrutture terminalistiche e per quelle di trasporto interne agli ambiti portuali. Il settore privato ha principalmente la responsabilità finanziaria delle sovrastrutture, il che è indicatore del fatto che la maggior parte dei porti europei converge verso il modello "landlord". Nella maggioranza dei casi il settore pubblico sostiene la responsabilità finanziaria per le infrastrutture di trasporto esterne agli ambiti portuali. Mediamente le Autorità Portuali della Regione anglosassone, e in misura minore, quelle della Regione neolatina, hanno una responsabilità finanziaria relativamente maggiore rispetto a quella delle altre Regioni.

## **7. Autonomia finanziaria**

Credo che l'ultima parte di questa mia breve sintesi del rapporto riguardi un aspetto di vostro particolare interesse...l'autonomia finanziaria delle Autorità Portuali.

I diritti portuali costituiscono chiaramente la principale fonte di entrata delle Autorità Portuali, seguita da quella rappresentata dalla cessione di terreni (canoni di concessione o simili) e da quelle provenienti dall'erogazione di servizi. Il finanziamento pubblico, sempre che sia presente, rappresenta una minima parte delle entrate. Le entrate derivanti dalle concessioni presentano percentuali relativamente più basse nelle Autorità Portuali anglosassoni e neolatine. Gli oneri portuali applicati dalle Autorità Portuali hanno spesso natura pubblica, siano essi tasse o tariffe, e sono solitamente calcolati sulla base di "tariffe pubbliche", in particolar modo nel caso dei diritti portuali. L'autonomia delle Autorità Portuali per quanto concerne gli oneri portuali, specialmente quando questa riguarda la determinazione di questi, differisce in base alle Regioni ed è particolarmente limitata per le Autorità Portuali latine. Sempre con riferimento agli oneri portuali, le Autorità Portuali della Regione anglosassone sono relativamente quelle con più elevata autonomia. Lo stesso profilo emerge anche per il quadro riferito all'autonomia finanziaria delle Autorità Portuali. Le piccole Autorità Portuali sembrano avere una maggiore autonomia finanziaria rispetto alle grandi.

Si prospetta così una debolezza fondamentale. Mentre la maggioranza delle Autorità Portuali apparentemente sostiene pesanti responsabilità in ordine agli investimenti, molte non sembrano avere pieno controllo delle loro entrate. Ciò specialmente nel caso delle Autorità Portuali latine e, in misura minore, in quelle delle nuove Regioni, che sono caratterizzate da

una rigida natura pubblica degli oneri portuali e da una mancanza di autonomia finanziaria. In questo senso le Autorità Portuali italiane sono probabilmente quelle che hanno minore autonomia.

## **8. Osservazioni conclusive**

Permettetemi adesso di trarre alcune considerazioni per chiudere il mio intervento.

La base concettuale di questo rapporto è stata costruita sull'ipotesi che una "rinascita" delle Autorità Portuali potrebbe porle nelle condizioni di affrontare le molteplici sfide di carattere economico e sociale in continuo cambiamento. Al contempo, si sono individuati una serie di fattori di "governo" che determinerebbero se le Autorità Portuali sono semplici "conservatori" o assumono un più alto profilo di "facilitatori" o "imprenditori".

Il rapporto indica che le ambizioni di "rinascita" sono presenti in molti casi, ma che le diversità dei modelli organizzativi le vincolano o le permettono. La maggior parte delle Autorità Portuali convergono verso il profilo di "facilitatori" e solo poche si addentrano in attività "imprenditoriali". Quest'ultimo fenomeno è più tipico per le Autorità Portuali anglosassoni che – specialmente nel Regno Unito – sono per molti versi più simili a imprese commerciali, e per le grandi Autorità Portuali, specialmente quelle della Regione anseatica.

Questo già illustra che le differenze nei modelli organizzativi sono principalmente determinate a livello Regionale. L'indagine conferma che i modelli tradizionali, anseatico, latino e anglosassone, spiegano ancora la maggior parte delle differenze nel "governo" dei porti in Europa. Le Autorità Portuali nelle "nuove" Regioni si trovano in qualche modo tra le principali tradizioni, anche se la presenza di una forte influenza da parte dei Governi centrali fa sì che molte di esse siano più allineate alla tradizione latina. Considerando che la maggioranza delle Autorità Portuali in Europa appartiene, in proporzione, alla tradizione anseatica o a quella latina, la differenza tra queste si traduce in un dualismo nord-sud, che non riguarda solamente le differenze sulla semplice proprietà, ma anche su molti altri elementi di governo dei porti, in particolare l'autonomia funzionale e finanziaria, quest'ultima tipicamente più limitata al sud. Mentre questo può ostacolare maggiormente le Autorità Portuali latine nel perseguimento dei loro obiettivi e nell'adempimento delle loro responsabilità in materia di investimenti, non sembra però, paradossalmente, sempre un limite per le loro attività funzionali. Sebbene le attuali riforme non puntino immediatamente a significativi cambiamenti nelle Regioni anseatica e latina, vi potranno essere sviluppi nel lungo termine che potrebbero rendere le differenze tra le due grandi tradizioni più sottili.

Anche la dimensione dell'Autorità Portuale in qualche modo può spiegare le differenze nel governo dei porti, specialmente quando si tratta di modelli "societari", organizzativi e nelle attività funzionali.

Infine, dobbiamo considerare che la legislazione e la politica comunitaria hanno potenzialmente, in maniera implicita o esplicita, un'influenza armonizzatrice sul governo dei porti. La normativa comunitaria in materia di concorrenza in ogni caso considera come impresa le Autorità Portuali impegnate in attività commerciali indipendentemente dalla loro personalità giuridica o proprietà. Sarà interessante vedere se e come il nuovo "pacchetto Porti" della Commissione Europea affronterà questi argomenti. Io sono personalmente

convinto che se solo fossero rigorosamente applicati in tutti gli Stati Membri i principi fondamentali delle norme Comunitarie sull'accesso al mercato e sulla concorrenza, già saremmo sulla buona strada per una maggiore armonizzazione nella "governance" dei porti. Se vogliamo rafforzare il ruolo e le attività delle Autorità Portuali l'Unione Europea può anche essere un alleato obiettivo, per esempio nell'ottimizzazione dell'utilizzo dello strumento concessorio o nella realizzazione dell'autonomia finanziaria. Dobbiamo quindi vedere nell'iniziativa del Commissario Kallas una opportunità per avanzare, come Autorità Portuali, le nostre proposte, indipendentemente dai vincoli normativi che alcuni di noi possono trovare nei rispettivi sistemi nazionali.

Non posso terminare il mio intervento senza ringraziare Assoporti, non solo per averlo tradotto, ma anche per aver realizzato la versione italiana del "Fact Finding Report" di ESPO. Spero che lo troviate interessante e auspico un franco prosieguo del dialogo con i porti italiani su questi, e sui molti altri temi, su cui siamo impegnati come ESPO.

Vi ringrazio per l'attenzione.

BOLZA