



EUROPEAN PORT GOVERNANCE

REPORT DELL'INDAGINE SULLA GOVERNANCE DEI PORTI MARITTIMI EUROPEI

"FACT FINDING REPORT DI ESPO"
RIVISTO E AMPLIATO NEL 2010
ELABORATO DA PATRICK VERHOEVEN





Fotografie in copertina: sedi rappresentative di Autorità Portuali
Sopra: Barcellona, Anversa (futura sede), Amburgo
Sotto: Genova, Rotterdam, Londra (vecchia sede)

EUROPEAN PORT GOVERNANCE

REPORT DELL'INDAGINE SULLA GOVERNANCE
DEI PORTI MARITTIMI EUROPEI

"FACT FINDING REPORT DI ESPO"
RIVISTO E AMPLIATO NEL 2010
ELABORATO DA PATRICK VERHOEVEN

© 2011 - European Sea Ports Organisation vzw/asbl e Patrick Verhoeven

Il presente rapporto è stato elaborato da Patrick Verhoeven per l'European Sea Ports Organisation.

Le opinioni contenute nel presente rapporto sono di esclusiva responsabilità dell'autore e non rappresentano necessariamente posizioni ufficiali dell'European Sea Ports Organisation.

Si autorizza la riproduzione o traduzione a fini non commerciali a condizione che ve ne sia indicata la fonte, dandone previa informazione all'European Sea Ports Organisation a cui deve esserne inviata copia.

Contatto:
European Sea Ports Organisation (ESPO)
Treurenberg 6 - B - 1000 Brussels/Bruxelles
Tel: +32 2 736 34 63 - Email: mail@espo.be - Web: www.espo.be

INDICE DEI CONTENUTI

INDICE DEI CONTENUTI 5

SINTESI GENERALE 7

PREMESSA 13

1. BACKGROUND CONCETTUALE 14
1.1. Evoluzione del concetto porto e del ruolo delle Autorità Portuali 14
1.1.1. Evoluzione del concetto porto 14
1.1.2. Evoluzione del ruolo delle Autorità Portuali 14
1.2. Tipologie ipotetiche di Autorità Portuali 15
1.3. Fattori influenti di governance 17
1.3.1. Equilibrio di potere con lo Stato 17
1.3.2. Quadro giuridico e statuario 18
1.3.3. Capacità finanziaria 18
1.3.4. Cultura manageriale 19
1.4. Sintesi capitolo 1 19

2. IL RAPPORTO «FACT-FINDING» 2010 20
2.1. Storia dei rapporti «fact-finding» 20
2.2. L'edizione 2010 20
2.3. Percentuale di risposta all'indagine 2010 21
2.4. Presentazione dei risultati 22
2.4.1. Differenziazione regionale 22
2.4.2. Differenziazione di dimensione 23
2.4.3. Confronti tra differenziazione regionale e di dimensione 24
2.5. Feedback delle Autorità Portuali europee 25
2.6. Sintesi capitolo 2 25

3. OBIETTIVI E FUNZIONI 26
3.1. Obiettivi e missione 26
3.2. Funzione di landlord 27
3.2.1. Proprietà e capacità di vendere le aree 28
3.2.2. Concedere le aree portuali 29
3.2.3. Ruolo di «landlord» oltre al tradizionale «landlord» 33
3.3. Funzione di regolazione 35
3.3.1. Aspetti organizzativi 36
3.3.2. Attività di regolazione 37
3.4. Funzione operativa 39
3.4.1. Fornitura diretta di servizi 40
3.4.2. Partecipazione indiretta nella fornitura di servizi 43
3.4.3. Fornitura di servizi fuori dall'ambito portuale 44
3.5. Funzione di «Community Manager» 45
3.5.1. Politiche di tipo "societario" 45
3.5.2. Facilitazione della comunità portuale 46

3.5.3. Integrazione sociale e interazione con lo Stato 50
3.6. Sintesi capitolo 3 52

4. QUADRO ISTITUZIONALE 54
4.1. Numero di porti e soggetti istituzionali 54
4.1.1. Numero di porti amministrati dall'Autorità Portuale 54
4.1.2. Altri soggetti istituzionali 55
4.2. Proprietà 55
4.3. Forma e personalità giuridica 57
4.4. Struttura organizzativa 63
4.4.1. Amministrazione 63
4.4.2. Personale 66
4.4.3. Organo esecutivo / controllo 68
4.4.4. Altri organi di amministrazione 72
4.5. Sintesi capitolo 4 73

5. CAPACITA' FINANZIARIA 75
5.1. Responsabilità finanziaria 75
5.1.1. Risultanze generali 75
5.1.2. Risultati per Regione 79
5.1.3. Risultati per dimensione dei porti 79
5.2. Contabilità 86
5.3. Entrate e uscite di gestione 87
5.4. Oneri portuali 89
5.4.1. Natura giuridica 89
5.4.2. Basi di calcolo 91
5.4.3. Autonomia 94
5.5. Tassazione 96
5.6. Autonomia finanziaria 97
5.7. Sintesi capitolo 5 99

6. CONCLUSIONI 101
6.1. Devoluzione 101
6.2. Direzione e controllo 102
6.3. Modello organizzativo 103
6.4. Autonomia funzionale 103
6.5. Attività funzionali 104
6.6. Responsabilità sugli investimenti 104
6.7. Autonomia finanziaria 105
6.8. Osservazioni conclusive 105

BIBLIOGRAFIA 107

RIEPILOGO DELLE FIGURE 109

RIEPILOGO DELLE TABELLE 111

SINTESI GENERALE

INTRODUZIONE

1. L'edizione 2010 del Fact finding Report di ESPO sulla *port governance* si basa sulla tradizione dei rapporti originali che trovano la loro origine negli anni '70. Questa edizione è basata su un nuovo concetto, che prende in considerazione l'evoluzione di ciò che consideriamo "porto" e le nuove prospettive sul ruolo delle Autorità Portuali. Mette l'Autorità Portuale più al centro del dibattito rispetto al passato, e cerca di approfondire gli aspetti di rinnovamento in cui si trova oggi questo ente. Il *background* concettuale identifica opzioni esistenziali nelle tipologie ipotetiche di Autorità Portuali. Ciò consiste in tre tipologie basilari: il "conservatore", il "facilitatore" e "l'imprenditore". La base concettuale identifica anche quattro fattori di *governance* che influenzeranno la rinascita delle Autorità Portuali: l'equilibrio di potere con lo Stato, il quadro normativo e statutario, la capacità finanziaria e la cultura gestionale.

2. Contrariamente al rapporto precedente, questa edizione è la prima ad essere basata su un'indagine effettuata su internet che è stata indirizzata direttamente alle singole Autorità Portuali. 116 Autorità Portuali di 26 Paesi rappresentati in ESPO hanno risposto. Insieme, queste Autorità Portuali hanno dichiarato di gestire un totale di 216 porti differenti. Nel 2008, questi porti hanno trattato il 66,2% del volume totale di tutte le merci dei porti rappresentati da ESPO, comprendendo i 22 Stati Membri marittimi dell'Unione e 4 Paesi limitrofi.

3. I risultati dell'indagine sono stati presentati sia in maniera generale, sia in maniera differenziata, secondo la Regione e la grandezza. La differenziazione regionale è basata su una tipologia di *geo-governance* che classifica le Autorità Portuali in cinque gruppi: Lega anseatica (Islanda, Norvegia, Finlandia, Svezia, Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Belgio), ' Lega neoanseatica (Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia), 'anglosassone' (Regno Unito e Irlanda), 'latina' (Francia, Portogallo, Spagna, Malta, Italia, Grecia, Cipro e Israele) e 'neolatina' (Slovenia, Croazia, Romania e Bulgaria). La differenziazione di grandezza è basata sul volume totale delle merci movimentate dai porti rappresentati dalle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine. Quando si interpreta la differenziazione della grandezza o dimensione, è da notare che quella regionale, influenza soprattutto la categoria piccola e media.

4. I risultati dell'indagine sono raggruppati in tre sezioni principali: (1) obiettivi e funzioni dell'Autorità Portuale, (2) quadro istituzionale dell'Autorità Portuale e (3) capacità finanziaria dell'Autorità Portuale.

OBIETTIVI E FUNZIONI DELL'AUTORITA' PORTUALE

5. La maggior parte delle Autorità Portuali hanno obiettivi che sono stati formalizzati, ma questi mostrano una grande diversità tra economici e non-economici, e sono talvolta anche misti. Gli obiettivi puramente economici variano anche. La massimizzazione delle tonnellate movimentate, la massimizzazione del valore aggiunto e la massimizzazione del profitto dell'Autorità Portuale emergono come gli obiettivi principali. La prima è più comune per le Autorità Portuali delle Regioni neoanseatica e neolatina, mentre la massimizzazione del valore aggiunto è più comune nelle Regioni anseatica e latina.
La massimizzazione del profitto è più comune per le Autorità Portuali della Regione anglosassone.

6. Gli obiettivi dell'Autorità Portuale influenzano il profilo funzionale. Si pensi alle tre funzioni tradizionali; cioè funzioni di concessore, regolatore e operatore, può essere concluso che, come operatori, le Autorità Portuali gradualmente si stanno esonerando dal fornire servizi portuali. Questi, nella maggioranza dei casi, sono stati privatizzati o liberalizzati. Le attività operative delle Autorità Portuali si focalizzano principalmente su quei servizi ausiliari di interesse del'intera comunità portuale, come la fornitura dei servizi di pubblica utilità e il dragaggio. Tuttavia, esistono alcune importanti differenze regionali, con Autorità Portuali anglosassoni che sono più coinvolte nella fornitura di servizi portuali e servizi tecnico-nautici. Anche Autorità Portuali più piccole stanno fornendo questo tipo di servizi più frequentemente.

7. La funzione concessoria può essere considerata come la principale funzione delle Autorità Portuali contemporanee. La stessa è soggetta a differenti forme di pressioni, ovvero, pressione competitiva per investire in infrastrutture, pressione finanziaria per rendere questi investimenti possibili e competizione per l'uso delle aree. Le gestione della aree è certamente un elemento cruciale in questo senso, ma soltanto la metà delle Autorità Portuali che hanno risposto al sondaggio sono proprietarie del terreno che gestiscono. In linea generale, le Autorità Portuali non possono vendere il suolo della circoscrizione portuale se non con diverse restrizioni. La funzione concessoria, pertanto, si traduce essenzialmente nella capacità di "concedere" terreno a terzi, che la maggior parte delle Autorità Portuali possono fare, e che costituisce la funzione di *governance* più importante che hanno a disposizione. La gran parte delle Autorità Portuali utilizzano la procedura di selezione tramite procedura di evidenza pubblica per l'affidamento ai fornitori dei servizi anche se ciò è spesso condizionale, ad esempio soltanto per fasce di terreno che sono d'interesse strategico. Le procedure di evidenza pubblica solitamente sono in forma di gara pubblica con la specificazione anticipata di tutti i dettagli contrattuali nel capitolato. In questo modo, le Autorità Portuali possono raggiungere i loro obiettivi. Le clausole sulle garanzie di traffico e di applicazione della normativa sull'ambiente sono due punti importanti del capitolato per l'affidamento dell'appalto. Le Autorità Portuali sono generalmente libere nel fissare la durata e determinare le clausole contrattuali, anche se esistono restrizioni differenziate tra le diverse Regioni. In linee generali, le Autorità Portuali anseatiche ed anglosassoni godono di più autonomia in tema di proprietà dei terreni e nel contrattare le aree rispetto ai colleghi in altre Regioni. A parte lo sfruttamento commerciale regolare e l'amministrazione dei terreni portuali, circa la metà delle Autorità Portuali che hanno risposto, si occupano anche di gestione immobiliare urbana e gestione ambientale. Il primo caso è soprattutto tipico per le Autorità Portuali della Regione latina.

8. L'aumentato focus, talvolta negativo, delle operazioni portuali ha reso più importante il ruolo regolatore delle Autorità Portuale in tema di ambiente, *safety* e *security*. L'ufficio della Guardia Costiera ha un ruolo importante anche se, soprattutto nelle Regioni latina e neolatina, non fa sempre parte della struttura organizzativa dell'Autorità Portuale. Molte Autorità Portuali hanno i propri dipartimenti di *safety*, *security* e ambiente. La maggior parte di esse emettono regolamenti in questi tre ambiti, tuttavia non sono molti che vanno oltre la mera trasposizione dei minimi requisiti di legge in materia. Ciò sembra essere in contrasto con il risultato ottenuto da metà delle Autorità Portuali che hanno risposto, le quali dichiarano di andare oltre i soli requisiti di legge nell'implementare e sviluppare le azioni per migliorare la sostenibilità.

9. Le funzioni tradizionali delle Autorità Portuali hanno attraversato un cambiamento sostanziale. Ad esempio, quella di operatore portuale è diventata una funzione di gestore

e regolatore, che ha ottenuto un forte interesse da parte della comunità, a sostegno della funzione attuale manageriale, che ha sostanzialmente una natura proattiva. Quest'ultima appare ben radicata nel profilo funzionale delle Autorità Portuali. Sia la dimensione economica, che si focalizza sulla facilitazione della Comunità Portuale e la soluzione dei vari colli di bottiglia, sia la dimensione sociale, che si focalizza sugli *stakeholder* esterni, è molto presente e diverse Autorità Portuali assumono un ruolo leader in entrambi i settori. Le Autorità Portuali latine sono le più proattive in questo settore. Assume un ruolo di rilievo il seguente dato: la maggior parte delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine confermano che, nonostante l'effettivo diritto di proprietà o il livello di controllo dominante, essi mantengono contatti intensi con gli enti territoriali.

10. Poche Autorità Portuali trasferiscono le funzioni attribuite oltre le aree delimitate, sia per ciò che concerne investimenti in rete con le aree retroportuali, sia per investimenti in altri porti, sia per ciò che riguarda l'esportazione di regolamentazioni, e sia per ciò che concerne le specializzazioni. Al momento, soprattutto le Autorità Portuali più grandi sembrano sviluppare iniziative oltre i propri confini. Alcune stanno costituendo società *ad hoc* per questo scopo..

11. Si pensi alle tipologie di Autorità Portuale presentate nell'introduzione. Si può concludere che la maggior parte delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine convergono verso ciò che possiamo chiamare di tipo "facilitatore" , con soltanto poche che si stanno avventurando in attività di tipo "imprenditoriale".

QUADRO ISTITUZIONALE DELL'AUTORITA' PORTUALE

12. Il numero di Autorità Portuali che gestiscono più di un porto è rilevante ma riguarda impostazioni diverse che vanno da Autorità Portuali di tipo nazionale che gestiscono tutti i porti in un dato Paese, ad Autorità Portuali regionali che gestiscono gruppi di piccoli porti confinanti, per poi arrivare a società di capitale pubblico o privato che gestiscono diversi porti in un dato Paese. L'esempio riportato include soltanto un caso di una Autorità Portuale che gestisce porti in diversi paesi. Guardando alle riforme portuali in atto, nonché alle riorganizzazioni, si nota tuttavia, come la cooperazione intensa tra porti (vicini) è di forte interesse in diverse nazioni. Ciò è o direttamente promosso dalle Autorità Portuali stesse, o stimolato dai governi nazionali o dalle Regioni. Quest'ultimo caso sembra che avvenga più nella Regione anseatica dove alcuni governi si stanno anche occupando della selezione di "porti d'interesse nazionale."

13. In circa due terzi dei casi, l'Autorità Portuale è l'entità principale con responsabilità statutarie per i porti che gestisce. Negli altri casi, le responsabilità statutarie sono suddivise tra l'ufficio della Guardia Costiera o altra entità similare che è responsabile per la sicurezza della navigazione. Questo fenomeno è soprattutto presente nei paesi latini e neolatini.

14. La grande maggioranza delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine sono enti pubblici. Questo fenomeno pubblico conferma la tradizione anseatica e latina dove vi è una forte influenza dei governi locali e nazionali. Le Autorità Portuali nei paesi anglosassoni sono o dello Stato (Irlanda), o del Comune , o di società private o di fondazioni indipendenti (Regno Unito).

Nelle nuove Regioni, è dominante il ruolo dello Stato. Anche se ci si sofferma sulle riforme attualmente in atto, l'inquadramento giuridico delle Autorità Portuali sembra

abbastanza stabile con piccoli cambiamenti che si attendono in alcuni paesi. Tuttavia, nella Regione anglosassone, rimane ancora possibile la piena privatizzazione del porto. La privatizzazione o liberalizzazione dei servizi portuali è ancora in corso (o appena entrata in vigore) nei porti delle Regioni latine, neolatine e neoanseatiche.

15. La maggior parte delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine hanno la propria personalità giuridica che generalmente prende la forma di tipo "commerciale" (con una base di natura pubblica) o di tipo "societario". Le Autorità Portuali di tipo "societario" hanno quote capitale che sono di proprietà parziale o piena dello Stato. Confronti regionali evidenziano il fatto che le Autorità Portuali di tipo "societario" sono meno frequenti nelle Regioni latine e anseatiche. La forma "societaria" è sempre più utilizzata negli ultimi anni e sembrerebbe che sempre più Autorità Portuali seguiranno questa impostazione nel prossimo futuro. L'Unione Europea potrebbe avere un'influenza indiretta su questo processo.

16. Una distinzione tra la forma di natura "societaria" e i princìpi della gestione delle società così come previsto nel diritto privato è necessaria. L'analisi della struttura organizzativa delle Autorità Portuali mostra che l'influenza politica varia tra Regioni, ma che è notevole dovunque, con l'esclusione della Regione anglosassone (principalmente nel Regno Unito). L'influenza politica è soprattutto visibile con la nomina di alti livelli dirigenziali e nelle composizione dei comitati di controllo. Anche se il ruolo del comitato sembra corrispondere ad un ruolo di consiglio di amministrazione, un confronto più approfondito con i princìpi generali delle corporazioni sarebbe utile. La questione aperta rimane se, dato l'alto livello di gestione pubblica delle Autorità Portuali europee, l'influenza politica potrebbe o dovrebbe essere assente del tutto. La completa assenza di influenza politica potrebbe addirittura essere controproducente.

17. L'analisi delle piante organiche delle Autorità Portuali mostra che, mediamente, il personale delle stesse è prima di tutto personale amministrativo, seguito da personale con conoscenze nel campo della navigazione e ingegneri. Personale operativo, come operai specializzati o lavoratori portuali sono una categoria molto limitata, il che conferma che le Autorità Portuali censite sono principalmente Autorità di regolazione. Tuttavia, questo quadro è diverso in base alla Regione. Le Autorità Portuali anglosassoni sono più coinvolte nei servizi operativi, ma anche una parte significativa di Autorità Portuali latine occupa personale operativo. L'analisi dimostra inoltre che in certe Autorità Portuali il personale amministrativo è dominante, mentre in altre il personale «navigazione» o ingegneri è la categoria principale. Anche se si andrebbe oltre lo scopo di questo studio, sarebbe interessante collegare questo alla cultura manageriale delle Autorità Portuali.

CAPACITA' FINANZIARIA DELL'AUTORITA' PORTUALE

18. La capacità finanziaria dell'Autorità Portuale è uno dei fattori chiave della *governance* che determina quanto ogni Autorità Portuale può raggiungere i propri obiettivi ed eseguire in maniera ottimale le proprie funzioni.

19. I risultati dell'indagine mostrano che, nella maggioranza dei casi, l'Autorità Portuale ha un ruolo importante, se non il più importante, in tema di responsabilità finanziaria per quanto riguarda gli investimenti, l'amministrazione, l'operatività e la manutenzione dei beni patrimoniali che costituiscono un porto.
Per confermare in pieno questo quadro, il valore monetario dei diversi tipi di beni patrimoniali dovrebbe essere analizzato. Prendendo in considerazione le differenze regionali e di tipo

quantitativo, la maggior parte delle Autorità Portuali hanno in carico la responsabilità finanziaria relativa agli accessi marittimi (almeno in parte) , l'infrastrutturazione delle aree collegate ai terminal e l'infrastrutturazione della viabilità nell'ambito portuale. Il settore privato si assume principalmente la responsabilità finanziaria per le sovrastrutture, un ulteriore indicatore che mostra come la maggior parte dei porti europei convergono verso un modello di ente pubblico. Lo Stato ha l'onere, nella maggior parte dei casi, di infrastrutturare la viabilità fuori dall'ambito portuale. Le Autorità Portuali delle Regioni anglosassoni e, a livello inferiore, le Regioni neolatine hanno più responsabilità finanziaria rispetto ai colleghi delle altre Regioni.

20. Un'analisi dei costi cui fa fronte l'Autorità Portuale mostra che il costo del personale è quello più alto, seguito dall'acquisto di beni e servizi , e l'ammortamento degli investimenti. Il profilo dei costi sostenuti dalle Autorità Portuali nelle Regioni nuove è differente, con una proporzione più alta per quanto riguarda i beni e servizi e, nel caso neoanseatico, una percentuale più alta per l'ammortamento. Le Autorità Portuali anglosassoni hanno una percentuale più alta di costi del personale e costi molto bassi per l'ammortamento.

21. Le tasse portuali formano la più importante fonte di entrate per le Autorità Portuali seguito dalla entrate per concessioni demaniali e quelle per i servizi. Se presente, il finanziamento pubblico è soltanto una piccola parte delle entrate. Le entrate per canoni di concessione sono alquanto basse nelle Regioni anglosassoni e neolatine. Le tasse e i diritti che le Autorità Portuali applicano hanno spesso una natura pubblica che è basata sul regime delle tariffe pubbliche. Ciò è soprattutto il caso per le tasse portuali generali.

22. L'autonomia delle Autorità Portuali per ciò che riguarda le tasse portuali, soprattutto ove si tratta di fissare il limite delle stesse, si differenzia in base alle Regioni ed è molto bassa per le Autorità Portuali della Regione latina. Le Autorità portuali della Regione anglosassone hanno una più vasta autonomia per ciò che riguarda le tasse portuali. Lo stesso quadro emerge per quanto riguarda la generale autonomia finanziaria delle Autorità Portuali. Piccole Autorità Portuali spesso sembrano avere più autonomia finanziaria rispetto a quelle grandi.

23. Infine, come indicatori di comportamento aziendale, si può concludere che la maggior parte delle Autorità Portuali applicano princìpi di contabilità generale e rendono pubblici i propri bilanci. Il quadro relativo alla tassazione è differente. Mentre la maggior parte delle Autorità Portuali che hanno partecipato sono soggette all'IVA, soltanto circa la metà sono soggette a tassazione nazionale o altre imposte locali. Le Autorità Portuali della Regione anglosassone sono frequentemente soggette a tassazione nazionale, mentre le Autorità Portuali della Regione anseatica lo sono meno.

24. Per concludere, il profilo finanziario delle singole Autorità Portuali necessiterebbe di un'analisi più approfondita. Il numero di risposte ottenute nella parte finanziaria dell'indagine era anche più bassa, in ragione al fatto di aspetti legati alla riservatezza. In ogni caso, il quadro generale evidenzia un debolezza fondamentale.
Mentre la maggior parte delle Autorità Portuali apparentemente fanno fronte a delle forti responsabilità finanziarie che riguardano gli investimenti e il personale, molte non sembrano avere un pieno controllo sulle proprie entrate. Ciò è soprattutto il caso delle Autorità Portuali latine e, ad un livello inferiore, anche delle Autorità Portuali nelle nuove Regioni, che sono contraddistinte da una natura pubblica molto rigida in materia di tasse portuali, e non hanno autonomia finanziaria.

OSSERVAZIONI FINALI

25. I risultati del sondaggio indicano che la maggior parte delle Autorità Portuali europee hanno ambizioni di 'renaissance', ma che la diversità di inquadramento gestionale, o le limita, o le aiuta in questa ambizione.

26. Queste differenze sono determinate principalmente a livello regionale. Il sondaggio conferma che il quadro tradizionale anseatico, latino e anglosassone spiega ancora bene le principali differenze di *governance* in Europa. Le Autorità Portuali nelle Regioni "nuove" si collocano in una posizione intermedia tra le tradizioni principali, anche se una forte influenza del governo centrale li renderebbe più vicini alla tradizione latina. Considerato che, in proporzione, la maggior parte delle Autorità Portuali in Europa appartengono ad una tradizione o anseatica o latina, la differenza tra queste due si traduce in una rivalità tra nord e sud che non riguarda soltanto differenze di proprietà dei porti, ma copre anche molti altri elementi, soprattutto funzionali, e riguarda anche l'autonomia finanziaria che, tipicamente, è molto limitata al sud. Mentre ciò potrebbe impedire alle Autorità Portuali latine di raggiungere i loro obiettivi e responsabilità d'investimento, in qualche maniera quasi paradossalmente non è sempre restrittivo per la funzione proattiva. Anche se le riforme in corso non puntano immediatamente a cambiamenti sostanziali nella costellazione anseatica-latina, ci potrebbero essere sviluppi a lungo termine che renderebbero minore la contrapposizione tra le due tradizioni.

27. La dimensione dell'Autorità Portuale potrebbe in qualche modo anche spiegare la diversità nella *governance*, soprattutto quando si parla di *governance* aziendale, il profilo operativo e anche la funzione proattiva.

28. Infine, si deve tenere conto che la normativa e le politiche dell'Unione Europea potenzialmente hanno un implicito o esplicito ruolo nell'influenza di armonizzazione della *governance* portuale. Le norme sulle gare europee in ogni caso implicano che le Autorità Portuali che svolgono attività economiche devono essere considerate come aziende, qualunque sia la loro forma giuridica o di chiunque sia la proprietà.

PREMESSA

Questo "Rapporto relativo all'indagine nell'attuale situazione di governance dei porti marittimi europei" è il quinto di questo genere. Meglio conosciuto con il nome di " Rapporto sul Fact-Finding ", è stato redatto per la prima volta nel 1977 dal Gruppo di Lavoro della Comunità Portuale, il predecessore di ESPO (European Sea Ports Organisation). ESPO fu istituita nel 1993 e, da allora, si è presa carico della pubblicazione dei rapporti.

Lo scenario dei porti è cambiato radicalmente nei poco più di trent'anni che sono passati da quando il primo rapporto è stato realizzato. Ciò ha influenzato molto il ruolo delle Autorità Portuali. Negli anni recenti, sono emerse nuove prospettive relativamente a questo ruolo. Diversi studiosi hanno mostrato un interesse rinnovato nella tradizionale funzione di gestione, regolazione e operatività, auspicando una "renaissance", o ripartenza, delle Autorità Portuali, nella quale le stesse dovrebbero occuparsi di una serie di compiti di "facilitazione" e anche qualche compito di natura imprenditoriale. Gli studi dichiarano che le Autorità Portuali che svolgono un mero di ruolo di conservazione sono soggette all'estinzione.

Ho utilizzato questi approfondimenti accademici in modo da creare una nuova base concettuale del "Fact-Finding Report". Il rapporto è quindi differente nella struttura e nei contenuti rispetto alle edizioni precedenti, anche se alcuni elementi dei rapporti originali sono stati mantenuti. Il rapporto è stato preparato sulla base di un elaborato questionario, che per la prima volta è stato indirizzato direttamente alle singole Autorità Portuali.

Prima di tutto, vorrei ringraziare le 116 Autorità Portuali che hanno avuto la pazienza di compilare il questionario, molto lungo, e anche le organizzazioni portuali nazionali che hanno stimolato i propri membri a partecipare. Sono molto grato al Presidente di ESPO, Victor Schoenmakers, e al Presidente e ai membri del Comitato della Port Governance di ESPO, per avere fornito il feedback sul background concettuale e per aver testato i contenuti del questionario. I miei sinceri ringraziamenti vanno anche al Prof. Dr. Eddy Van de Voorde e alla sua squadra al Dipartimento dei trasporti e all'economia regionale dell'Università di Anversa per il loro supporto. Vorrei menzionare soprattutto il Dr. Thomas Vanoutrive, con il quale sto preparando un'analisi quantitativa dei risultati di quest'indagine. Infine, vorrei ringraziare lo staff del segretariato di ESPO per l'assistenza nella preparazione del questionario e nel garantire il procedimento amministrativo del progetto.

La prossima pubblicazione del Fact-Finding Report è programmata per il 2015. Tuttavia, ESPO intende pubblicare alcuni indicatori chiave di *governance* su base più regolare d'ora in poi. Inoltre, gli attuali risultati del sondaggio di questa edizione contengono una ricchezza di informazioni che richiede un'analisi ancora più approfondita. Ciò potrebbe pertanto portare, nel prossimo futuro, ad altre pubblicazioni su specifici aspetti di *governance* che potevano essere espressi soltanto in linea generale in questo rapporto.

Bruxelles, 26 Aprile 2011
Patrick Verhoeven

1. BACKGROUND CONCETTUALE

1.1. EVOLUZIONE DEL CONCETTO PORTO E DEL RUOLO DELLE AUTORITA' PORTUALI

1.1.1 EVOLUZIONE DEL CONCETTO PORTO

Come *gateway*, i porti marittimi sono sempre stati sensibili a cambiamenti socio-economici. Nella prima età moderna e anche oltre, i porti europei e le città portuali furono sempre promotori di "trend", sia in termini commerciali che in termini sociali. La globalizzazione ha mosso gradualmente questi porti verso una funzione diversa. Da posizione centrale gli stessi si sono evoluti in, ancora rilevanti, elementi di catene logistiche guidate dal fattore valore. La containerizzazione ha intensificato il clima competitivo in maniera significativa, con i porti più grandi che competono per mantenere il loro status di principale porto e i porti più piccoli che cercano di affermarsi all'interno di nicchie di mercato.
Gli *hinterland* sono pochi e la competitività è divenuta dipendente da fattori esterni al porto in sé. Questi sono, a turno influenzati da importanti spostamenti nella capacità di mettersi sul mercato da parte dei *player* che si sono sottoposti a processi di integrazione orizzontale e verticale. D'altro canto, la società post-moderna non concede più supporto automatico allo sviluppo portuale, né valorizza il contributo vitale dei porti al commercio e al benessere. I bisogni di espansione dei porti sono influenzati da preoccupazioni ecologiche, pressione nello sviluppo urbano e atteggiamenti individualisti (c.d. "effetto nimby – *non nel mio cortile*"). Questi *trend* legati al mercato oltreché sociali, sono spesso correlati e, in molti casi, vengono o rinforzati o controllati dalle politiche pubbliche, che in Europa spesso trova origine, al livello sovranazionale, dall'Unione Europea. Questi *trend* hanno creato un ambiente incerto e complesso per i porti e fondamentalmente hanno modificato il concetto porto.

1.1.2 EVOLUZIONE DEL RUOLO DELLE AUTORITA' PORTUALI

Nelle proposte per una Direttiva sull'accesso al mercato dei servizi portuali, la Commissione Europea ha definito l'Autorità Portuale come "un'entità che, anche se svolge altre attività, ha come obiettivo, sulla base di legislazione o regolamentazione nazionale, l'amministrazione e la gestione delle infrastrutture portuali e il coordinamento e controllo delle attività dei diversi operatori presenti in porto" (Commissione della Comunità Europea 2001). La maggior parte delle Autorità Portuali sottolineano la funzione gestionale e regolatoria, anche se esistono altre funzioni, come si vedrà nell'elaborazione di questo rapporto. Il termine "Autorità Portuale" implica una forma giuridica specifica: es. Pubblica, di gestione portuale; ma è utilizzata in questo rapporto come un termine generico per un ente con responsabilità statutarie che gestisce le acque portuali e le aree limitrofe, indifferentemente dalla proprietà di queste o dalla forma giuridica (De Monie 2004).

L'ambiente sempre mutabile in cui operano i porti ha suscitato pressioni forti sul ruolo tradizionale delle Autorità Portuali. Queste pressioni sono essenzialmente di tre tipi e correlati a tre tipi di portatori d'interesse.
La prima linea di pressione viene dagli operatori del mercato, come i *carrier*, gli operatori dei terminal e gli operatori della logistica.

Gli attori del mercato vedono l'Autorità Portuale, nel migliore dei casi, come un ente che fornisce assistenza per raggiungere i propri obiettivi ed essenzialmente orientato sul profitto, ma spesso anche come un'incombenza burocratica. Gli attori del mercato sono sempre più organizzati su scala globale e competono per ottenere controllo sui network della logistica orientati ai porti. Al contrario, le Autorità Portuali molto spesso sembrano rimanere spettatori locali, con influenza limitata sui processi guidati dal mercato. Segue la pressione dello Stato. Lo Stato ha spesso devoluto la responsabilità per la gestione portuale alle Autorità Portuali, concedendo loro vari livelli di autonomia manageriale, mantenendo il controllo attraverso posizioni di unico "azionista" o "azionista di maggioranza". Al tempo stesso, lo Stato valuta meno l'importanza strategica dei porti marittimi per l'economia di un paese o di una Regione, che per esempio, va di pari passo con la riduzione della spesa nei porti. I governi che si succedono, possono anche vedere le Autorità Portuali come generatori di reddito per i bilanci dello Stato o per quelli locali. Infine, c'è una certa pressione da parte dei gruppi d'interesse sociali, come le organizzazioni non-governative, le comunità locali e i cittadini, che vedono nell'Autorità Portuale uno snodo per far presente tutte le lagnanze esterne che generano i porti, anche quelle che non fanno parte delle responsabilità dirette delle Autorità Portuali. Un altro problema è che i porti sono diventati territori sconosciuti per la maggior parte dei cittadini.

1.2. TIPOLOGIE IPOTETICHE DI AUTORITA' PORTUALI

Nel 1990, Richard Goss ha evidenziato, anche se retoricamente, la necessità di istituire Autorità Portuali (nel settore pubblico). Da allora, studiosi hanno dimostrato un interesse rinnovato nel ruolo delle Autorità Portuali, raccomandando la loro "renaissance" attraverso il loro riposizionamento e lo sviluppo di nuove strategie. La discussione riguardante come le Autorità Portuali devono mantenere il passo del cambiamento, si focalizza spesso sulla questione essenziale, e cioè, se il ruolo del management portuale dovrebbe essere ristretto alla funzione regolatore o se il management deve partecipare più attivamente come operatore del mercato. Nel 2000, Trevor Heaver, Hilde Meersman, Francesca Moglia e Eddy Van de Voorde hanno identificato tre possibili sviluppi futuri per le Autorità portuali: diventare partner a pieno titolo della catena logistica, avere un ruolo ristretto nelle attività accessorie (*safety*, uso del terreno e politiche in materia di concessioni) o scomparire interamente dalla scena (Heaver et al. 2000).

Le opzioni esistenziali possono essere sviluppate utilizzando le quattro funzioni basilari che hanno le Autorità Portuali. Questi includono tre funzioni tradizionali, cioè quella di gestione delle aree, di regolatore e di operatore, e anche la funzione di "manager della comunità" , riconosciuta recentemente come tale. Questa funzione è intrinsecamente connessa alla natura mutabile delle comunità portuali e dei portatori d'interesse. Attraverso la funzione di manager della comunità, l'Autorità Portuale essenzialmente avanza e mantiene buoni rapporti tra tutti i portatori d'interesse sia economici, che sociali. Le quattro funzioni basilari sono solitamente eseguite al livello del porto stesso, che è costituito dall'attuale "giurisdizione" dell'Autorità Portuale. Tuttavia, le diverse funzioni possono essere anche eseguite a livello regionale o anche a livello globale.
Combinando il profilo funzionale e la dimensione geografica in una matrice, consente di elaborare le tre opzioni esistenziali in una tipologia ipotetica di Autorità Portuale.
Questa tipologia è costituita da tre tipi basilari: il conservatore, il facilitatore e l'imprenditore (Verhoeven 2010). I tratti principali sono illustrati nella Tabella 1.

TIPO FUNZIONE	'Conservatore'	'Facilitatore'	'Imprenditore'
Landlord	'Manager' immobiliare passivo: - Continuità e manutenzione - Sviluppo lasciato prevalentemente ad altri (Stato /settore privato) - Entrate basate principalmente sugli immobiliari su base tariffario	'Broker' immobiliare attivo: - continuità, manutenzione e miglioramento - broker per lo sviluppo e coinvestitore - include brocheraggio immobiliare urbano e ambientale - entrate basate sugli immobili su una base commerciale Mediator in commercial B2B relations between service providers and port customers Partnership strategiche con porti interni, retroporti e altri porti marittimi	"sviluppatore immobiliare attivo" - continuità, manutenzione e miglioramento - investiture diretto - include sviluppo urbano e ambientale - entrate su base immobiliare basate sul commerciale - entrate da attività non centrali - B2B commerciali diretti negozziazioni con client del porto – ricerca attiva da nicchie di mercato Investimenti diretti in porti interni, retroporti e altri porti marittimi
Regolatore	Applicazione passiva e obbligo del rispetto delle regole effettuato principalmente da altre entità. Entrate dal ruolo regolatore su base tariffaria.	Applicazione attiva e obbligo del rispetto delle regole attraverso la cooperazione con entità locali, regionali e nazionali + fissare le proprie regole. Fornire assistenza alle comunità portuali in modo da essere in linea con le regole. Entrate sulla base del ruolo regolatore su base tariffaria con differenziazioni basate sull'applicazione di regole sulla sostenibilità.	Come per facilitatore Come per facilitatore + vende conoscenza e strumenti fuori dal porto. Entrate dal ruolo di regolatore su base commerciale.
Operatore	Applicazione meccanica delle politiche di concessione (finestra sul rilascio delle licenze)	Uso dinamico delle politiche di concessione, in combinazione con il ruolo di broker immobiliare. 'Leader per la non soddisfazione' per quanto riguarda la performance dei fornitori dei servizi privati. Fornisce servizi di interesse economico generale e specializzato nei servizi commerciali.	Uso dinamico delle politiche di concessione, in combinazione con il ruolo per lo sviluppo immobiliare. Shareholder tra i fornitori di servizi portuali privati. Fornisce servizi di interesse economico generale oltre a servizi generali Fornisce servizi in altri porti
Community Manager	Non sviluppato attivamente	Dimensione economica: - Risolvere colli di bottiglia nell'hinterland - Fornire training e istruzione - Fornire servizi IT - Promozione e marketing - lobbying	Come per facilitatore ma con una dimensione economica più diretta al coinvolgimento commercial diretto.
DIMENSIONE GEOGRAFICA	**Locale**	**Locale + Regionale**	**Local e+ Regionale + Globale**

Tabella 1: Tipologie ipotetiche di Autorità Portuali (fonte: Verhoeven 2010)

Un'Autorità Portuale 'conservatrice' si concentra sull'essere una buona "governante dei processi" e essenzialmente si applica ad una passiva e meccanica implementazione di tre funzioni tradizionali delle Autorità Portuali a livello locale. Dato questo atteggiamento conservatore di basso profilo, le Autorità Portuali potrebbero correre il rischio altissimo di essere emarginate o anche di essere estinte nel futuro.

Un'Autorità Portuale 'facilitatrice' si profila quale mediatore tra interessi economici e sociali, quindi la funzione ben sviluppata di manager della comunità portuale. Le Autorità Portuali facilitatrici guardano molto oltre il perimetro portuale e cercano di promuovere accordi regionali strategici. E' il tipo di Autorità Portuale che al momento trova supporto nella letteratura per l'equilibrio sottile che rappresenta.

L'Autorità Portuale 'imprenditrice' combina gli aspetti principali del facilitatore con un atteggiamento più diretto verso gli aspetti commerciali come investiture, fornitore di servizi e consulente su tutte tre livelli geografici. In considerazione di questo profilo molto ambizioso, è anche il tipo che corre il rischio più alto d'incorrere nei problemi causati da conflitti tra diversi livelli funzionali.

1.3. FATTORI INFLUENTI DI GOVERNANCE

La sezione precedente ha dimostrato che le Autorità Portuali possono teoricamente prendersi carico di una moltitudine di responsabilità di facilitatore o di imprenditore, andando oltre il perimetro portuale. La domanda principale però è se ciò accade nella realtà. Questa domanda è la base del sondaggio "fact-finding" i cui risultati hanno costituito il contenuto del presente rapporto. Prima di affrontare i temi del rapporto nel prossimo capitolo, il quadro concettuale finora sviluppato è completato in questa sezione finale, con l'esplorazione di un numero di fattori connessi alla *governance* che potrebbero influenzare l'approccio delle Autorità Portuali nell'essere meramente conservatori o in grado di prendersi responsabilità di facilitazione o nell'essere di tipo imprenditoriale.

Dovrebbe essere riconosciuto che i fattori di *governance* giocano un ruolo importante nella performance dei porti ma questi non sono gli unici elementi, e probabilmente neanche i più importanti. Comunque sia, non ci sono dubbi che i fattori di *governance* determinano, su larga scala, le performance dell'Autorità Portuale stessa. Quattro fattori essenziali possono essere identificati; due formali e due informali. I due formali consistono nel quadro giuridico e statutario da un lato e nella capacità finanziaria dall'altro. I fattori informali si riferiscono all'equilibrio di potere con lo Stato e la cultura manageriale che è presente all'interno dell'Autorità Portuale. Da sottolineare che questi quattro fattori sono fortemente correlati tra loro. Il bilanciamento del potere influenzerà il quadro legale e statutario e la capacità finanziaria dell'Autorità Portuale e determinerà lo spazio che dovrà essere ricercato dal management e stimolare cultura proattiva.

1.3.1. EQUILIBRIO DI POTERE CON LO STATO

Mentre le Autorità Portuali possono avere ragioni valide per prendersi carico di funzioni di facilitazione e rischi imprenditoriali, ciò non è spesso l'obiettivo delle istituzioni che le possiedono e che le controllano, cioè agenzie statali, a qualunque livello essi esercitano la propria influenza. Anche se la proprietà pubblica delle Autorità Portuali non deve essere un obbligo per un comportamento efficiente, potrebbe essere, in linee generali, un fattore di freno per il perseguimento di strategie imprenditoriali dato il potenziale conflitto con la funzione regolatrice.

Il livello di proprietà pubblica (cioè nazionale o municipale) potrebbe avere inoltre influenza sull'interazione con i portatori d'interesse locali. I rapporti con lo Stato potrebbero anche influenzare lo sviluppo di iniziative relative a strategie oltre i confini portuali. D'altra parte, deve essere riconosciuto che l'influenza politica nelle Autorità Portuali pubbliche è difficile da evitare. La totale assenza di controllo politico potrebbe anche essere controproducente, portando ad un comportamento monopolistico, trattamenti preferenziali per utenti del porto, esuberi ecc.

1.3.2. QUADRO GIURIDICO E STATUTARIO

Il quadro giuridico e statutario è un fattore importante che è generalmente il risultato dell'equilibrio di potere con lo Stato. Riguarda questioni importanti come l'autonomia commerciale, manageriale e finanziaria dei porti, che consente alle Autorità Portuali di essere più che soltanto conservatrici. Il quadro giuridico determinerà ulteriormente la capacità dell'Autorità portuale di fissare regole locali con riguardo ad ambiente, safety, security e di provvedere a fornire o controllare i servizi tecnico-nautici, fornire o controllare l'ufficio della Capitaneria di porto e di svolgere attività di polizia. Con riferimento al ruolo di gestione delle aree, determinerà se l'Autorità Portuale è proprietaria delle aree o ha la funzione di gestirle e utilizzarle. Determina altresì il livello con cui le Autorità Portuali possono intraprendere accordi con altri porti marittimi, porti interni o retroporti.

Per i porti in Europa, deve essere preso in considerazione il livello sovranazionale dell'Unione Europea. Questo livello ha potenziale d'influenza sia pur indipendente e indiretta, sul quadro giuridico di governo delle Autorità Portuali. La legislazione dell'Unione Europea e le politiche dell'Unione Europea riguardanti i porti, hanno implicitamente favorito sistemi di *governance* di tipo gestionale. Mentre iniziative come quelle del 2001, di proposta di una Direttiva per i servizi portuali, contenevano una regolamentazione molto restrittiva della funzione gestionale delle aree portuali, la Comunicazione relativa alle politiche portuali della Commissione del 2007 esplicitamente supporta Autorità Portuali autonome (finanziariamente), che prendono la responsabilità per lo sviluppo strategico dei loro porti, stimolano il dialogo tra i portatori d'interesse ed intervengono proattivamente nei processi di mercato per salvaguardare l'interesse generale del porto (Commissione delle Comunità Europee, 2007). Ciò corrisponde molto al tipo c.d. "facilitatore" descritto prima. Accanto a questo contesto di politiche, buon conto deve essere dato alle recenti Decisioni, le quali hanno previsto che, se le Autorità Portuali sono coinvolte in attività economiche, esse si qualificano come aziende, a prescindere dal tipo di forma giuridica o proprietà. Ciò le rende completamente soggette ai princìpi delle norme sulla concorrenza.

1.3.3. CAPACITÀ FINANZIARIA

Se le Autorità Portuali devono prendersi carico di un ruolo di facilitatore e, ancor di più, imprenditoriale, per esempio come sviluppatori immobiliari, regolatori e investitori attivi in network regionali, allora la capacità finanziaria è un elemento chiave. I migliori collegamenti con l'hinterland hanno certamente bisogno di più che la sola facilitazione; essi necessitano di enormi investimenti che le Autorità Portuali non possono sempre fornire considerata la mancanza di risorse. In connessione al quadro statutario e, in particolare, al livello di autonomia concessa, questo fattore potrebbe in pratica fare la differenza principale tra una posizione di mero conservatore e la realizzazione di ambizioni più importanti.

Anche qui il livello dell'Unione Europea ha un ruolo molto importante, per esempio con riguardo all'applicazione degli aiuti di Stato come anche per i princìpi di trasparenza e non-discriminazione. I princìpi di trasparenza potrebbero avere un impatto importante sulle politiche delle Autorità Portuali riguardanti i diritti portuali.

1.3.4. CULTURA MANAGERIALE

Un ultimo fattore è la cultura manageriale che è presente all'interno dell'Autorità Portuale e che permetterebbe l'uso intelligente degli strumenti di *port governance* all'interno di un quadro strutturato. Anche se questo fattore meriterebbe un approfondimento maggiore, va oltre lo scopo di questo rapporto.

1.4. SINTESI CAPITOLO 1

Negli ultimi anni è emerso un rinnovato interesse nel ruolo delle Autorità Portuali. Questo ruolo è stato sottoposto a molteplici pressioni severe da parte dei portatori d'interesse, a seguito di importanti cambiamenti socio-economici nello scenario portuale. Gli studiosi hanno sviluppato varie raccomandazioni per la "renaissance" delle Autorità portuali, rivisitando le funzioni tradizionali gestionali, di regolazione e operative e sviluppando una funzione di manager della Comunità, e una dimensione che va oltre i confini dell'ambito portuale. Le opzioni esistenziali per le Autorità Portuali possono essere riunite in una tipologia ipotetica, nella quale le Autorità Portuali si comportano come conservatori, facilitatori o imprenditori. Un numero di fattori connessi alla governance possono essere identificati, che determinerebbero dove le Autorità Portuali si posizionano in questo tipologia. Il bilanciamento del potere con lo Stato è un fattore principale che influenza il quadro giuridico e statutario, la capacità finanziaria e lo spazio per una gestione e una cultura proattiva all'interno dell'Autorità Portuale. Menzione speciale deve essere fatta del livello sovranazionale dell'Unione Europea, che ha il potenziale di disegnare un quadro più indipendente sia sul piano normativo che sulle politiche per le Autorità Portuali.

2. IL RAPPORTO 'FACT-FINDING' 2010

2.1. STORIA DEI RAPPORTI "FACT-FINDING"

Nel 1974, la Commissione Europea ha istituito un Gruppo di Lavoro dei Porti composto da rappresentanti delle Autorità Portuali dei principali porti in Europa. Tre anni dopo, il Gruppo di Lavoro ha prodotto il c.d. rapporto 'fact-finding' relativo alle strutture istituzionali e amministrative dei porti europei. Il rapporto ha mostrato una considerevole diversità nell'organizzazione, nel management, nelle operazioni, nelle finanze e negli obblighi giuridici dei porti negli allora otto Stati membri marittimi della Comunità Europea. Un'edizione rivista e aggiornata è seguita nel 1986, dopo l'allargamento della Comunità Europea con le nazioni marittime Grecia, Spagna e Portogallo. L'Organizzazione dei porti marittimi europei (ESPO), che è succeduta al Gruppo di Lavoro Portuale, ha pubblicato altre due edizioni, rispettivamente nel 1997 e nel 2005. L'edizione del 1997 era ancora basata sul *format* originale, mentre l'edizione del 2005 era più un rapporto politico focalizzato sui principali temi del "pacchetto porti" della Commissione Europea che era ancora in discussione.

I rapporti fact-finding sono sempre stati influenti. La definizione di un porto che ha seguito la prima edizione è stata usata per decenni ed è stata anche inclusa nella proposta di Direttiva della Commissione sull'accesso al mercato dei servizi portuali. I rapporti non sono stati soltanto utilizzati attivamente dagli addetti alle politiche del settore, dagli studiosi e dai consulenti, ma si sono mostrati anche uno strumento utile per le attività di lobbying del settore. La complessità e la diversità di *governance* che sono emerse dai rapporti sono state tra i principali elementi che hanno frenato la Commissione Europea per diversi decenni nello sviluppare una politica europea specifica per i porti.

2.2. L'EDIZIONE 2010

L'edizione 2010 si costruisce sulla tradizione dei rapporti originali ma è basata sul background concettuale descritto nel capitolo precedente. Lo stesso prende in considerazione l'evoluzione del concetto porto e le nuove prospettive sul ruolo delle Autorità Portuali. Mette l'Autorità Portuale più al centro di prima e si chiede fino a che punto la sua "renaissance" tanto richiesta dagli studiosi, è effettivamente in corso oggi.

Al contrario dei rapporti precedenti, questa edizione è la prima ad essere basata sulla compilazione di un questionario tramite internet che è stato indirizzato direttamente alle singole Autorità Portuali , invece che alle organizzazioni portuali nazionali come per i precedenti casi. Le organizzazioni nazionali sono state, tuttavia, molto importanti nello stimolare i propri membri a rispondere al questionario. Il questionario era composto da 108 domande. A parte una sezione generale riguardante il porto diretto dall'Autorità Portuale, esso consisteva in tre sezioni principali che formano i capitoli principali di questo rapporto.

1. Obiettivi e funzioni dell'Autorità Portuale
2. Quadro istituzionale dell'Autorità Portuale
3. Capacità finanziaria dell'Autorità Portuale.

2.3. PERCENTUALE DI RISPOSTA ALL'INDAGINE 2010

Il questionario è stato reso disponibile alle Autorità Portuali nei 22 Stati Membri dell'Unione Europea e alle Autorità Portuali nei 4 paesi vicini che sono rappresentate in ESPO: Islanda, Norvegia, Croazia e Israele. Il questionario è rimasto online dal 1 aprile al 15 luglio 2010. 116 Autorità Portuali di 26 paesi diversi rappresentati in ESPO hanno risposto. Insieme, queste 116 Autorità Portuali hanno dichiarato di gestire un totale di 216 diversi porti. Il volume totale di merce movimentata da questi porti nel 2008 ammontava a 2.770.803.000 tonnellate (dati Eurostat completati con le statistiche nazionali dell'Islanda e di Israele). La figura n.1 illustra la rappresentatività del campione, espresso in volume totale di merce movimentata dai porti.

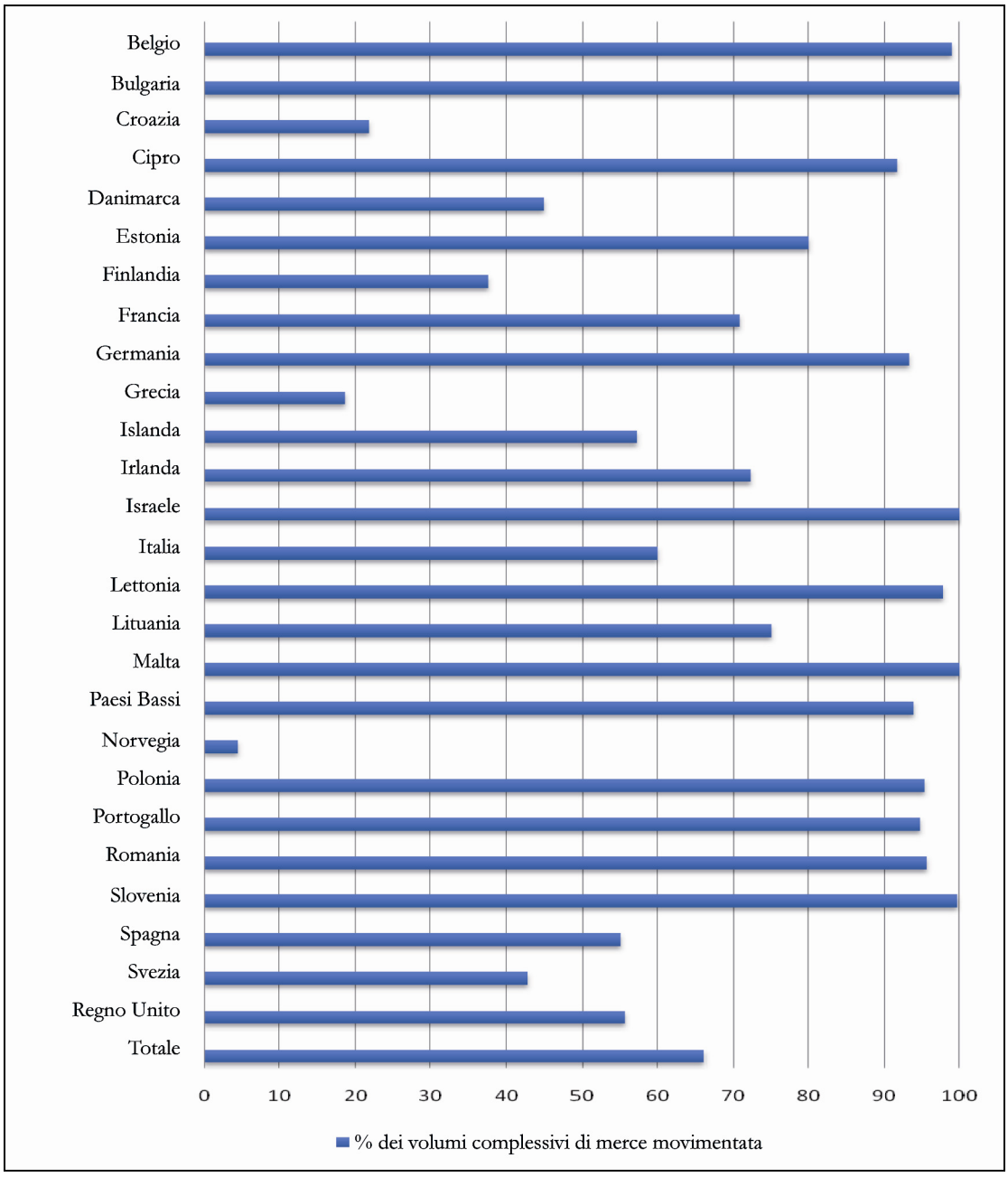


Figura 1:
Rappresentatività del campione dell'indagine in percentuale del volume totale della merce movimentata basato su dati Eurostat 2008 e le statistiche nazionali di Islanda e Israele.

La Figura mostra che il campione dei porti movimenta complessivamente il 66,2% del volume totale di merce movimentata da tutti i porti europei nel 2008. Espresso in volume, la rappresentatività risulta essere alta fino a quasi completa (75-100%) in Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Germania, Israele, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania e Slovenia. E' medio-alto (50-74%) in Francia, Irlanda, Islanda, Italia, Spagna e nel Regno Unito. E' medio-bassa (25-49%) in Danimarca, Finlandia e Svezia. La rappresentatività della Grecia e della Norvegia è molto bassa (meno del 25%). Da sottolineare che in quei paesi dove la rappresentatività è medio-bassa, i porti che hanno risposto si distinguono per la diversità di governance che esiste in quei paesi.

2.4. PRESENTAZIONE DEI RISULATI

In tutto il rapporto, i risultati sono presentati su un campione generale delle Autorità Portuali che hanno risposto. Principalmente si tratta delle 116 Autorità Portuali, ma occorre sottolineare che non tutte hanno risposto ad ogni domanda. In linea generale, il numero di risposte per domanda varia da 100 a tutte le 116. Su un numero limitato di domande relative agli aspetti finanziari, la percentuale di risposte era più bassa, ad esempio per motivi di riservatezza. A parte il quadro generale, i risultati sono anche presentati in un modo differenziato, in base alla Regione e alla dimensione. Il metodo utilizzato per entrambe le differenziazioni è illustrato di seguito.

2.4.1. DIFFERENZIAZIONE REGIONALE

Ci sono vari modi per fare la differenziazione regionale dei porti europei. Il più comune è basato sulle coste marittime del continente (Baltico, Mare del nord, Atlantico, Mediterraneo, Mar Nero) o sulla base dei porti limitrofi in concorrenza (esempio Arco Amburgo-Le Havre).

Poiché questo rapporto si focalizza sulla *port governance*, è utilizzata una tipologia geografica che fu sviluppata da Ferdinand Suykens, ex Direttore Generale del porto di Anversa, professore di economia portuale e Presidente fondatore di ESPO. Egli identificava in Europa tre principali tradizioni di *port governance*: la tradizione anseatica di *governance* locale, principalmente comunale, che è dominante nei porti intorno al Mar Baltico e al Mare del Nord, la tradizione latina di *governance* centrale, che regna in Francia e nei paesi intorno al Mediterraneo e, infine, la tradizione 'anglosassone' della *governance* indipendente , che è caratteristica per i porti del Regno Unito e dell'Irlanda (Suykens 1988, Suykens and Van de Voorde 1998).
La tipologia Suykens non prende in considerazione la caduta della cortina di ferro che ha portato un numero di porti nuovi intorno al Mar Baltico, il Mediterraneo e il Mar Nero nelle nuove aree di competizione. Questi sono stati sotto regimi economici pianificati per quasi 50 anni e hanno subìto processi differenti di liberalizzazione in seguito al cambiamento politico. Questi porti possono essere riuniti in due Regioni aggiuntive: porti nei c.d. paesi del "neoanseatico" intorno al Baltico e paesi "neolatini" nell'est del Mediterraneo e nel Mar Nero.

In questo modo, le Autorità Portuali che hanno partecipato al sondaggio possono essere classificate in cinque gruppi regionali:

1. anseatico: Autorità Portuali di Islanda, Norvegia, Danimarca, Svezia, Finlandia, Germania, Paesi Bassi e Belgio
2. neoanseatico: Autorità Portuali di Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia
3. anglosassone: Autorità Portuali di Regno Unito e Irlanda

4. latino: Autorità Portuali di Francia, Portogallo, Spagna, Malta, Italia, Grecia, Cipro e Israele
5. neolatino: Autorità Portuali di Slovenia, Croazia, Bulgaria e Romania

La Figura 2 illustra la quantità di Autorità Portuali che hanno partecipato suddiviso per gruppo regionale. Mostra che molte Autorità Portuali sono nella Regione anseatica o latina. Al terzo posto viene la Regione anglosassone. Le due "nuove" Regioni sono composte da un numero minore di Autorità Portuali.

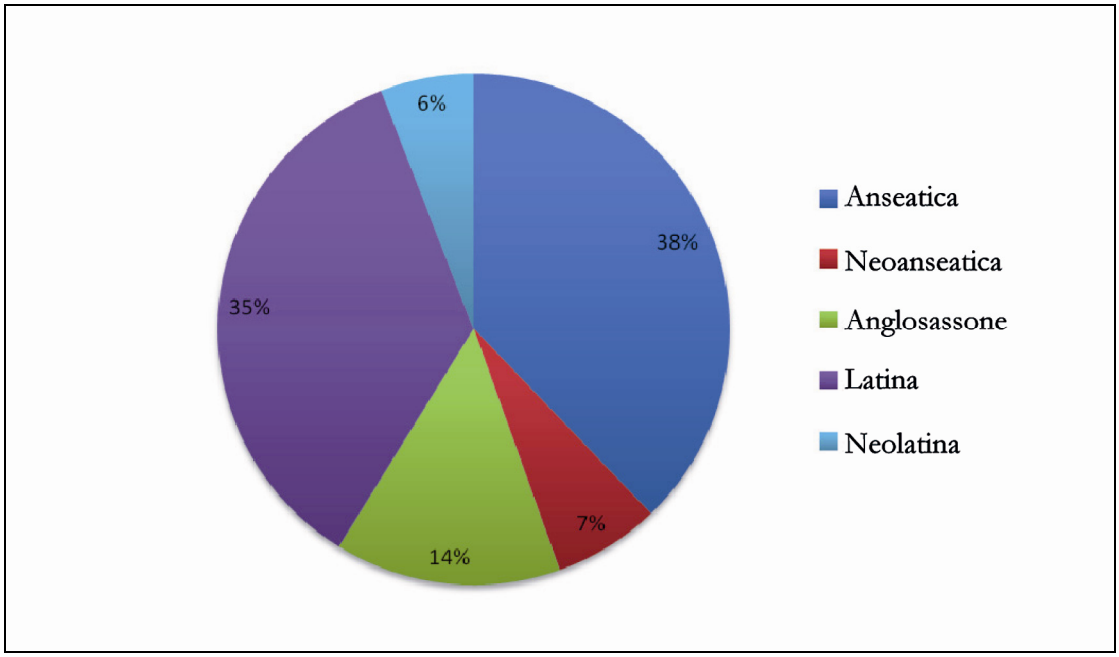


Figura 2: Differenziazione del numero di Autorità Portuali che hanno risposto secondo la Regione di appartenenza.

2.4.2. DIFFERENZIAZIONE DI DIMENSIONE

E' sempre problematica affrontare la questione relativa alla dimensione di un porto. La dimensione è determinata dalla superficie dell'area portuale, dal volume delle merci movimentate, dal numero di passeggeri che passano da un porto, dai flussi finanziari, dal numero di addetti o dalla combinazione di questi e altri fattori?
Per il fine di questo rapporto, è utilizzato un approccio semplificato, che si focalizza sul volume totale di merce movimentata dai porti sotto il controllo dell'Autorità Portuale. In questo modo, le Autorità Portuali sono classificate in tre gruppi:

1. Autorità Portuale di piccola dimensione: il volume delle merci movimentate in tutti i porti gestiti dalla Autorità Portuali è meno di o uguale a 10 milioni di tonnellate;
2. Autorità Portuale di media dimensione: il volume annuale delle merci movimentate in tutti i porti gestiti dall' Autorità Portuale è più di 10 milioni di tonnellate, fino a 50 milioni di tonnellate;
3. Autorità Portuale di grande dimensione: il volume annuale di merci movimentate in tutti i porti gestiti dall' Autorità Portuale è superiore a 50 milioni di tonnellate.

Per determinare il volume delle merci movimentate, sono stati utilizzati i dati Eurostat 2008, completati con le statistiche dell'Islanda e di Israele.
La Figura 3 mostra che la metà delle Autorità Portuali che hanno partecipato al sondaggio possono essere considerate "piccole" e che il numero di Autorità Portuali "grandi" è piuttosto limitato. Questa distribuzione corrisponde, in linea di massima, al quadro generale della popolazione dei porti marittimi europei.

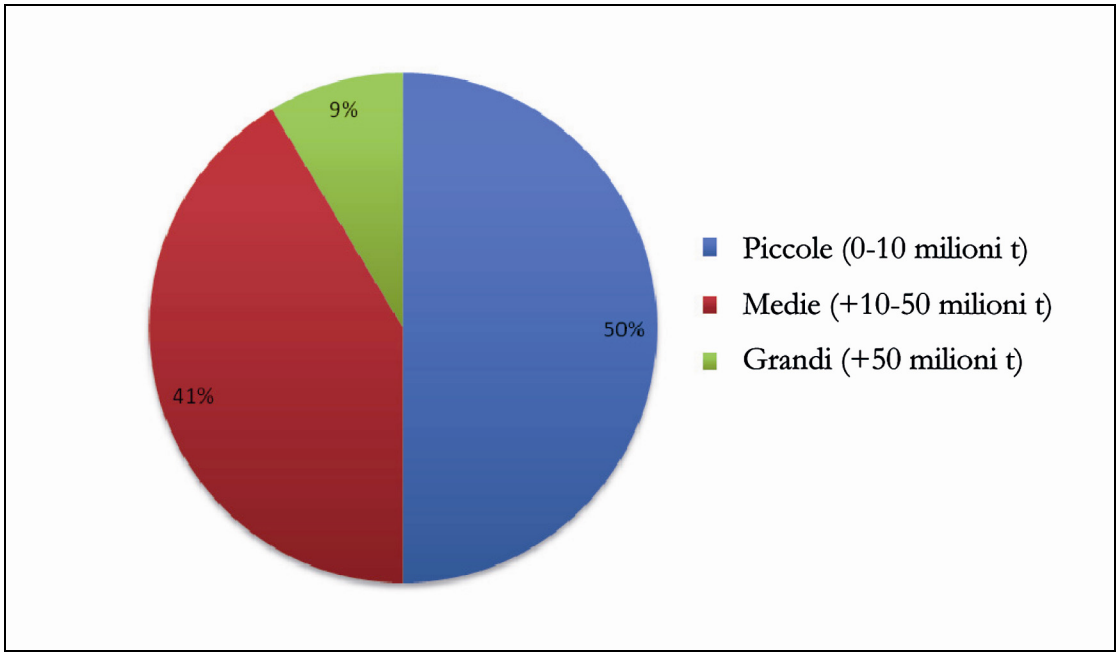


Figura 3: Differenziazione del numero delle Autorità Portuali che hanno risposto in base alla dimensione

2.4.3. CONFRONTI TRA DIFFERENZIAZIONE REGIONALE E DI DIMENSIONE

La Tabella 2 mostra che più della metà delle Autorità Portuali di piccole dimensioni hanno origine dalla Regione anseatica (53,4%), mentre esattamente la metà della categoria delle Autorità Portuali medie è d'origine latina. Queste caratteristiche quindi influenzano il quadro per piccole e medie Autorità Portuali. Le Autorità Portuali grandi sono quasi ugualmente divise tra Regioni anseatiche e latine. Ciò deve essere tenuto in considerazione quando si tirano le conclusioni in relazione alle dimensioni come fattore di distinzione.

	Tutte	anseatica	neoanseatica	anglosassone	latina	neolatina
Piccole	58	31	1	12	11	3
Medie	48	9	7	4	24	4
Grandi	10	5	0	1	4	0
Tutte	116	45	8	17	39	7

Tabella 2: Confronto tra differenziazione regionale e di dimensione – numero delle Autorità Portuali che hanno risposto

2.5. FEEDBACK DALLE AUTORITÀ PORTUALI EUROPEE

I risultati del sondaggio fact-finding sono stati presentati e discussi nel corso di un seminario interno per i membri ESPO che è stato tenuto a Bruxelles il 10 novembre 2010. In aggiunta, alle Autorità Portuali che hanno compilato il sondaggio è stata data l'opportunità di mandare commenti scritti sulla versione in bozza di questo rapporto. I membri del Comitato Governance di ESPO hanno inoltre fornito informazioni aggiornate sulle riforme di *governance* in atto nei loro porti e paesi. Il rapporto è stato completato nel mese di aprile 2011 ed è stato presentato ufficialmente alla conferenza annuale ESPO tenutasi a Limassol (Cipro) il 6 maggio 2011.

2.6. SINTESI CAPITOLO 2

L'edizione 2010 del rapporto *fact-finding* sulla *port governance* si costruisce sulla tradizione dei rapporti originali, ma è basato su un nuovo background concettuale che tiene conto dell'evoluzione del concetto porto e la nuova prospettiva del ruolo delle Autorità Portuali. Esso mette l'Autorità Portuale più al centro rispetto a prima e indaga sulla possibilità di far partire la 'renaissance' che sta effettivamente partendo oggi.

Contrariamente ai rapporti precedenti, questa edizione è la prima ad essere basata su un questionario in internet che è stato indirizzato alle singole Autorità Portuali. Hanno risposto 116 Autorità Portuali da 26 paesi rappresentati in ESPO. Insieme, queste 116 Autorità Portuali dichiarano di gestire 216 diversi porti. Il volume totale di merce movimentata da questi porti nel 2008 ammontava a 2.770.803.000 tonnellate . Ciò rappresenta il 66,2% del volume di merce movimentata dalla popolazione totale dei porti europei nel 2008.

Nell'intero rapporto, i risultati sono presentati per tutto il campione delle Autorità Portuali che hanno risposto. A parte il quadro generale, i risultati sono anche presentati in maniera differenziata, in base alla Regione e alla dimensione. La differenziazione regionale è basata su una tipologia di *geo-governance* e la differenziazione di dimensione è basata sul totale volume annuale di merce movimentata dai porti rappresentati dalle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine. Quando si interpreta la differenziazione di dimensione, deve essere tenuta in considerazione che la differenziazione regionale influisce soprattutto sulla categoria medio-piccola.

3. OBIETTIVI E FUNZIONI

Questo capitolo analizza gli obiettivi e il profilo funzionale delle Autorità Portuali europee.
La diversità di *port governance* è largamente determinata dagli obiettivi differenti che perseguono le singole Autorità Portuali. Essi possono variare dalla massimizzazione del profitto alla generazione del valore socio-economico. C'è inoltre, una stretta relazione tra questi obiettivi e il modo in cui l'Autorità Portuale assume le sue diverse funzioni. Tradizionalmente, una distinzione viene fatta tra le funzioni di gestione, di regolazione operative, ognuna delle quali ha attraversato importanti processi di cambiamento. In aggiunta, un altro ruolo funzionale è emerso nei tempi recenti, che è quello del *community manager*.

3.1. OBIETTIVI E MISSIONE

L'81,1% delle Autorità Portuali che hanno risposto ha dichiarato di avere obiettivi generale formali , cioè obiettivi generali che formalmente sono contenuti in un atto normativo, provvedimenti aziendali o organizzativi e/o in altri documenti ufficiali. La descrizione di questi obiettivi mostra una diversità considerevole di obiettivi economici e non-economici che vengono spesso anche mescolati. Quando vengono richiesti specificatamente gli obiettivi dell'Autorità Portuale, quasi tutti coloro che hanno risposto(93,2%) hanno dichiarato di avere questi obiettivi ma la diversità tra questi rimane alta (Figura n.4). Massimizzazione del valore aggiunto e massimizzazione del tonnellaggio movimentato risultano essere gli obiettivi più quotati, seguiti dalla massimizzazione del profitto dell'Autorità Portuale. La massimizzazione dei profitti delle compagnie presenti in porto, non compare quasi mai come obiettivo.

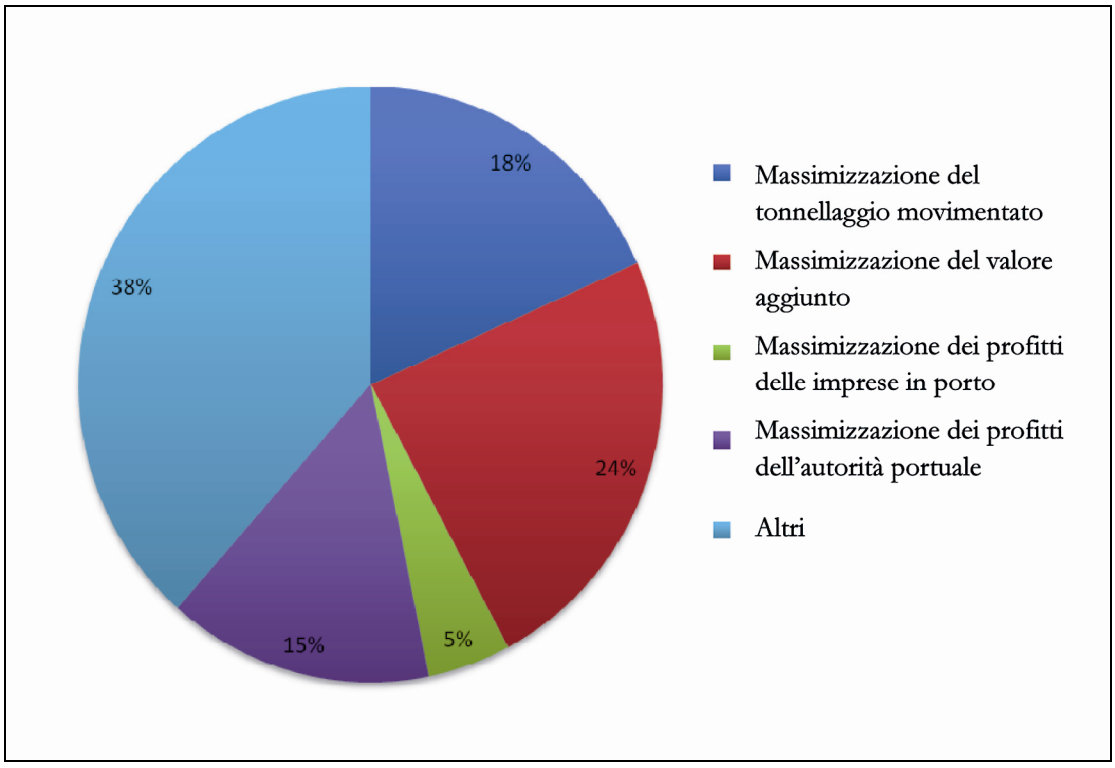


Figura 4: Obiettivi economici delle Autorità Portuali

La categoria molto significativa denominata "altro" consiste per un terzo dalla combinazione o specificazione degli obiettivi economici prestabiliti. Due terzi è costituita da altri obiettivi che non sono di natura economica. Esempi includono la massimizzazione degli interessi generali, il miglioramento della posizione competitiva del porto, la massimizzazione del profitto dei portatori d'interesse, restituire una tassa all'amministrazione locale, ottenere servizi portuali efficienti, sviluppo sostenibile delle attività portuali, manutenzione e sviluppo delle attività imprenditoriali, manutenzione e sviluppo dell'area portuale, essere un buon attore per la città e per i clienti del porto, fornire un'interfaccia nave-terra al prezzo più basso, generare più entrate che uscite, massimizzazione del guadagno (ma non profitto), sostenibilità finanziaria, recupero dei costi, ottimizzazione degli aspetti economici, sociali e ambientali dell'attività portuale. Anche se hanno segnato la categoria "altro" molti porti localizzati in una nazione hanno dichiarato che non hanno obiettivi economici, ma che devono soltanto garantire l'efficienza generale e il buon funzionamento del porto.
In linea generale, sembra che la maggior parte delle Autorità Portuali perseguono un mix tra obiettivi economici e semi-economici. Tuttavia, soltanto un numero limitato persegue obiettivi aziendali puri come la massimizzazione del profitto o la massimizzazione del valore dell'azionista.
E' difficile tirare conclusioni dai risultati differenziati visto che la categoria "altro" rimane molto significativa nella maggior parte dei casi (Tabella n.3). La differenziazione regionale mostra che la massimizzazione delle merci movimentate è relativamente più alto per le Regioni nuove, mentre la massimizzazione del valore aggiunto è più alto per le Autorità Portuali anseatiche e latine. La Regione anglosassone è l'unica dove la massimizzazione del profitto dell'Autorità Portuale spicca come principale obiettivo economico. Infine, deve esser sottolineato che la categoria "altro" nei paesi latini è costituita dalle Autorità Portuali summenzionate che dichiarano di non avere obiettivi economici.

	Tutti	anseatica	neo-anseatica	anglo-sassone	latina	neo-latina	Piccola	Media	Grande
Max. Tonn.	18.3%	11.6%	62.5%	13.3%	13.9%	42.9%	11.5%	25.5%	20.0%
Max. Valore aggiunto	23.9%	30.2%	12.5%	13.3%	25.0%	14.3%	25.0%	23.4%	20.0%
Max. Profitto comm.	4.6%	7.0%	12.5%	0.0%	2.8%	0.0%	3.8%	6.4%	0.0%
Max. Profitto PA	14.7%	9.3%	12.5%	46.7%	11.1%	0.0%	19.2%	10.6%	10.0%
Altro	38.5%	41.9%	0.0%	26.7%	47.2%	42.9%	40.4%	34.0%	50.0%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabella 3: Obiettivi economici delle Autorità Portuali – risultati differenziati

In conclusione, il sondaggio ha rivelato che il 67,6% delle Autorità Portuali che hanno risposto all'indagine hanno una dichiarazione di missione che serve soltanto come messaggio di comunicazione. Questa percentuale non si differenzia molto in base alla dimensione o alla Regione, con la sola eccezione delle Autorità Portuali della nuove Regioni che dimostrano una più alta tendenza ad avere una dichiarazione di missione.

3.2. FUNZIONE DI LANDLORD

La funzione della cosiddetta "*landlord*" (un forma di agente immobiliare che gestisce le aree), non dipende dal fatto che l'Autorità Portuale sia proprietaria o meno dell'ambito portuale o se la stessa area viene gestita dall' Autorità Portuale per conto degli enti locali

o dello Stato, ma consiste in un numero di elementi comuni, cioè la gestione, la manutenzione e lo sviluppo dell'area portuale, i miglioramenti dell'infrastruttura e dei servizi unitamente alla concezione e all'implementazione delle politiche di sviluppo strategiche connesse allo sfruttamento dell'area. La funzione di gestione può essere considerata come la funzione principale delle Autorità Portuali contemporanee. E' una funzione che ha subìto cambiamenti sostanziali ed è soggetta a forme di pressione differenti, cioè pressione competitiva per investire in infrastrutture, pressione finanziaria per fare questi investimenti e gare per la concessione di terreni.
Questa sezione è suddivisa in tre sotto-sezioni. La prima si riferisce alla proprietà delle aree e la capacità dell'Autorità Portuale di venderla o contrattarla a terzi. La seconda sotto-sezione analizza la concessione dei terreni più in dettaglio e la sezione finale illustra aspetti più tipici delle funzioni di proprietà, incluso aspetti di gestione immobiliari e ambientali nonché lo sviluppo di accordi o investimenti in altri porti.

3.2.1 PROPRIETÀ E CAPACITÀ DI VENDERE LE AREE

La Figura 5 mostra che quasi il 50% delle Autorità Portuali che hanno risposto al questionario non sono proprietari delle aree che gestiscono. Queste Autorità Portuali, pertanto, amministrano e utilizzano l'ambito portuale per conto dello Stato o dell'ente locale. In alcuni casi ciò è organizzato attraverso una forma di accordo a lungo termine (concessione o affitto) con l'Amministrazione, in altri il potere di gestione e utilizzo è determinato per legge. In quei casi dove l'Autorità Portuale è un dipartimento amministrativo dello Stato, ovviamente non esiste una sistemazione particolare. Alcune Autorità Portuali specificano che l'area portuale è demanio pubblico, ed è quindi inalienabile. La proprietà delle aree è "vincolata", quindi inalienabile. La proprietà "vincolata" normalmente significa che l'Autorità Portuale è comproprietaria con altre entità, siano esse statali o private: per esempio, industrie.

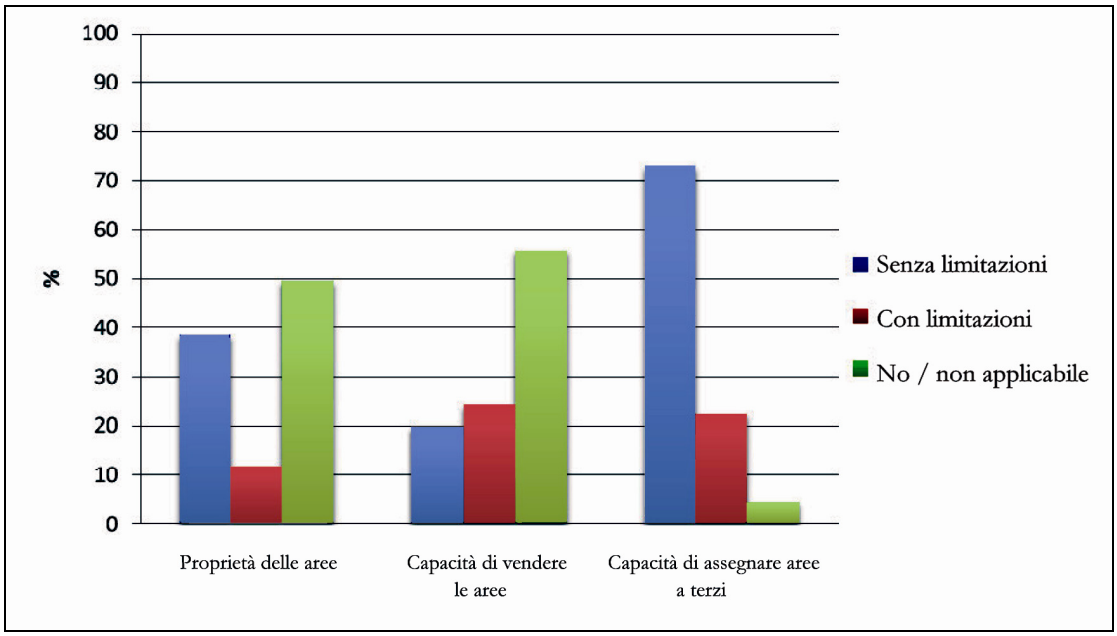


Figura 5: Proprietà delle aree e capacità di vendere e contrattare le stesse con terzi

La vendita delle aree senza restrizioni è possibile soltanto nel 20% dei casi, mentre la maggior parte delle Autorità Portuali non ha restrizioni nel concedere aree a terzi, come ad esempio operatori terminalisti, per consentire a questi di fornire servizi portuali.

I risultati differenziati forniscono un'indicazione dei vari livelli di autonomia che hanno le Autorità Portuali (Tabella 4). Le Autorità Portuali anglosassoni, anseatiche e neolatine sono proprietarie delle aree più frequentemente delle Autorità Portuali nelle altre due Regioni. Circa la metà delle Autorità Portuali anglosassoni possono vendere le aree portuali e ciò è il caso anche per un terzo delle Autorità Portuali anseatiche.

Aggiungendo quelle che possono vendere con delle restrizioni, si arriva a più dell'85% delle Autorità Portuali anglosassoni e quasi il 60% del gruppo anseatico. La capacità di vendere è molto meno presente nelle altre Regioni e del tutto inesistente per le Autorità Portuali neolatine. La possibilità di concedere le aree è alta dovunque, ma molto ristretta per le Autorità Portuali neoanseatiche. Poche Autorità Portuali anseatiche, anglosassoni e neolatine non hanno facoltà alcuna di concedere delle aree.

	Tutti	anseatica	neo-anseatica	anglo-sassone	latina	neo-latina	Piccola	Media	Grande
Piena proprietà	38.7%	48.8%	25.0%	53.3%	23.7%	42.9%	43.3%	31.3%	50.0%
Proprietà con restrizioni	11.7%	14.0%	0.0%	20.0%	10.5%	0.0%	11.3%	12.5%	10.0%
Nessuna proprietà	49.5%	37.2%	75.0%	26.7%	65.8%	57.1%	45.3%	56.3%	40.0%
Capacità di vendere	19.8%	27.9%	12.5%	46.7%	5.3%	0.0%	26.4%	12.5%	20.0%
Capacità di vendere con restrizioni	24.3%	27.9%	0.0%	40.0%	23.7%	0.0%	22.6%	25.0%	30.0%
Nessuna capacità di vendere	55.9%	44.2%	87.5%	13.3%	71.1%	100.0%	50.0%	62.5%	50.0%
Capacità di contrattare	73.0%	69.8%	62.5%	86.7%	73.7%	71.4%	79.2%	66.7%	70.0%
Capacità di contrattare con rest.	22.5%	23.3%	37.5%	6.7%	26.3%	14.3%	15.1%	29.2%	30.0%
Nessuna capacità di contrattare	4.5%	7.0%	0.0%	6.7%	0.0%	14.3%	5.7%	4.2%	0.0%

Tabella 4: Proprietà delle aree e capacità di vendere e contrattare le stesse con terzi – risultati differenziati

3.2.2. CONCEDERE LE AREE PORTUALI

Questa sezione entra più in dettaglio nel tema relativo alla concessione delle aree portuali a terzi; cioè operatori terminalisti. Vengono rivisitate una serie di questioni che sono state già trattate in un'indagine più ampia sul rilascio e assegnazione di terminali marittimo-portuali che ESPO ha commissionato nel 2008 all'Istituto dei Trasporti e della Gestione Marittima Anversa (ESPO e ITMMA 2008).

3.2.2.1. Tipo di organizzazione contrattuale

Per circa il 60% delle Autorità Portuali le aree portuali sono generalmente concesse a terzi o con un accordo unilaterale o multilaterale (quasi sempre bilaterale), determinato dalle Leggi. (Figura 6).

La natura di diritto pubblico dell'atto contrattuale è più presente nei paesi latini e, alquanto sorprendentemente, nei paesi anglosassoni. (Tabella 5). Alle Autorità Portuali è

stato anche chiesto se esiste una normativa specifica che regola l'organizzazione contrattuale con terzi. I paesi latini e neolatini sono quelli che più spesso hanno questo tipo di normative in vigore.

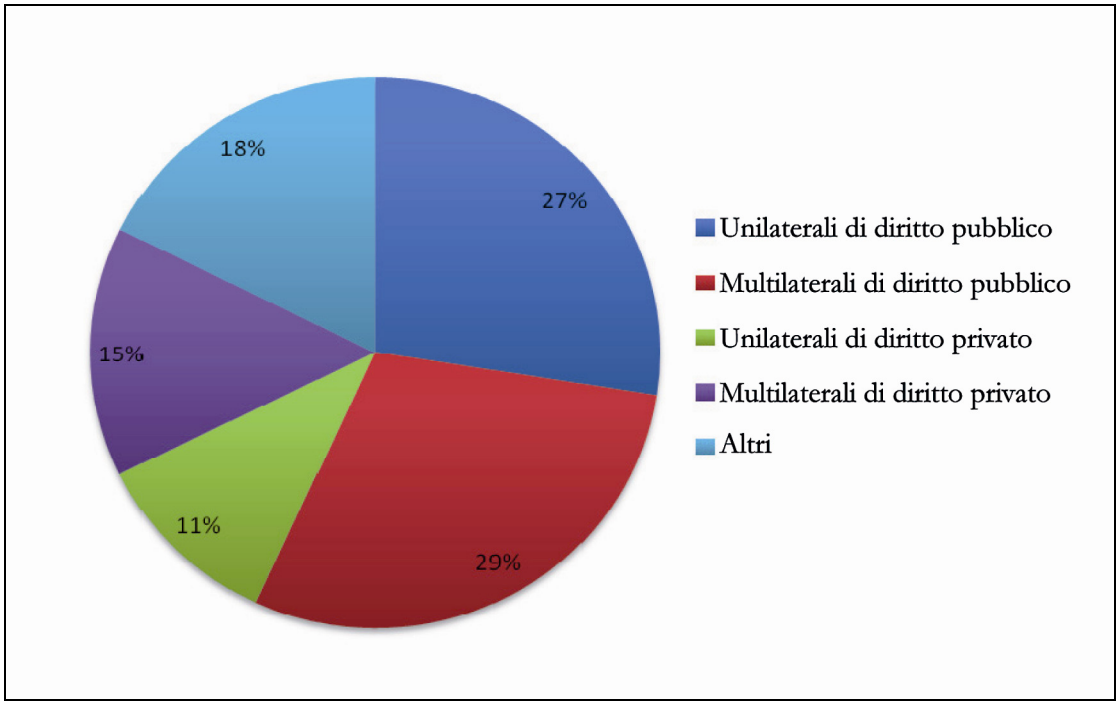


Figura 6: Tipi di accordi contrattuali per l'assegnazione delle aree a terzi

	Tutti	anseatica	neo anseatica	anglo-sassone	latina	neo latina	Piccola	Media	Grnade
Unilaterale pubblica	27.5%	17.9%	0.0%	50.0%	37.8%	16.7%	32.7%	22.7%	22.2%
Multilaterale pubblica	29.4%	28.2%	37.5%	8.3%	37.8%	16.7%	26.5%	36.4%	11.1%
Unilaterale privata	10.8%	15.4%	12.5%	25.0%	0.0%	16.7%	16.3%	4.5%	11.1%
Multilaterale privata	14.7%	28.2%	37.5%	0.0%	2.7%	0.0%	10.2%	15.9%	33.2%
Altro	17.6%	10.3%	12.5%	16.7%	21.6%	50.0%	14.3%	20.5%	22.2%
Legislazione specifica	53.8%	20.0%	50.0%	38.5%	89.2%	100.0%	36.7%	69.6%	66.7%
Nessuna legislazione spec.	46.2%	80.0%	50.0%	61.5%	10.8%	0.0%	63.3%	30.4%	33.3%

Tabella 5: Tipi di accordi contrattuali per l'assegnazione delle aree a terzi e esistenza di normazione specifica – risultati differenziati

3.2.2.2. Procedure e criteri di selezione

Quasi tre quarti delle Autorità Portuali che hanno risposto applicano, sempre o condizionatamente, procedure di selezione pubblica per concedere le aree portuali (Figura n.7). Quasi un terzo dice di farlo sempre, mentre il 21% applica una procedura di questo tipo per lotti di terreno che sono d'interesse strategico. Il 19% dichiara altre condizioni.

Le "altre" condizioni includono: l'uso di preavvisi pubblici per vedere se più di un candidato potrebbe essere interessato ad un lotto di terreno; l'applicabilità della normativa europea in materia di appalti pubblici; l'uso di un massimale riferito alla superficie della grandezza del lotto di terreno; l'uso di un massimale relativo alla durata del contratto; l'inserimento di un obbligo di trasferimento di pubblico servizio; la condizione che debba riferirsi ad un nuovo sito per un terminal (la procedura di selezione pubblica non è applicata per gli ampliamenti di concessioni esistenti); una connessione con gli investimenti necessari. Alcune Autorità Portuali hanno dichiarato di attraversare un processo di transizione e che era quindi difficile fornire i propri dettagli. Un'Autorità Portuale ha dichiarato di poter liberamente scegliere la procedure che preferisce. Poco più di un quarto di coloro che hanno risposto ha dichiarato di non usare mai procedure di selezione pubblica.

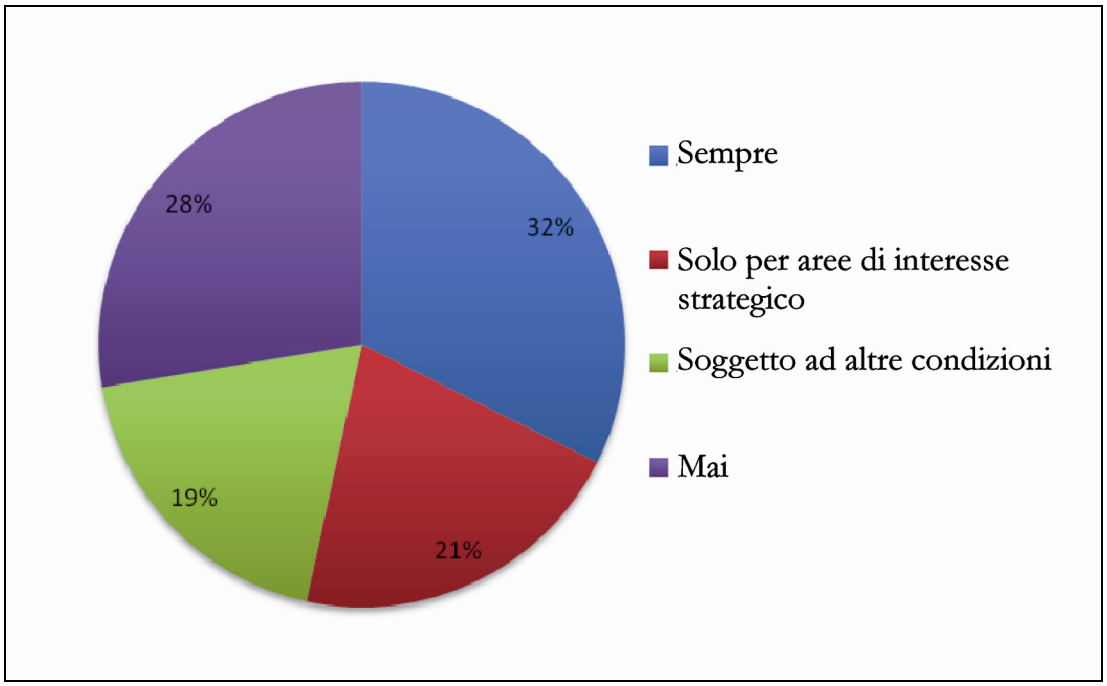


Figura 7: Impiego della forma di selezione pubblica per contrattare le aree

L'uso di procedure di selezione pubblica differisce notevolmente tra Regioni diverse (Tabella 6). Le Autorità Portuali neolatine le utilizzano sempre, mentre la maggioranza delle Autorità Portuali latine le applica in molti casi. Più della metà delle Autorità Portuali anseatiche non le applicano mai e quasi la metà delle Autorità Portuali anglosassoni neanche. Nella Regione anglosassone, ciò è connesso al fatto che il numero dei porti nei quali l'Autorità Portuale fornisce i servizi di movimentazione merci è alquanto alta (vedi sezione 3.4.1). Per quanto riguarda la Regione anseatica, questa alta percentuale potrebbe in qualche modo essere connessa al fatto che ci sono più Autorità Portuali piccole. La dimensione dell'Autorità Portuale è certamente importante. Le Autorità Portuali medie e grandi utilizzano più frequentemente le procedure di selezione pubblica rispetto alle Autorità Portuali più piccole. Sembra logico che nel caso delle Autorità Portuali più grandi ciò è più connesso ad interessi strategici e altre condizioni, dato il numero alto e la diversità tra i lotti di terreno che le stesse gestiscono.

	Tutti	anseatica	neo-anseatica	anglo-sassone	latina	neo-latina	Piccola	Media	Grande
Sempre	32.4%	2.5%	25.0%	23.1%	57.9%	100.0%	26.0%	41.3%	22.2%
Interessi strategici	21.0%	27.5%	12.5%	23.1%	18.4%	0.0%	18.0%	21.7%	33.3%
Altre condizioni	19.0%	17.5%	50.0%	7.7%	21.1%	0.0%	12.0%	23.9%	33.3%
Mai	27.6%	52.5%	12.5%	46.2%	2.6%	0.0%	44.0%	13.0%	11.0%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabella 6: Impiego della forma di selezione pubblica per contrattare le aree – risultati differenziati

Quelle Autorità Portuali che utilizzano sempre o qualche volta la procedura di selezione pubblica, utilizzano la gara pubblica (64%), le proposte comparative (21,3%) o altri tipi di procedure (14,7%). Una gara pubblica consiste nella pubblicazione di un avviso con tutti i dettagli dell'appalto e del contratto specificati, mentre le proposte comparative consistono in una chiamata aperta dove i dettagli contrattuali vengono specificati successivamente. Quelle Autorità Portuali che non applicano mai una selezione pubblica usano diversi metodi incluso il princìpio del "chi prima arriva, meglio alloggia" nonché negoziazioni dirette sulla base di manifestazioni d'interesse, o dall'Autorità Portuale o da un potenziale operatore. Alcune delle Autorità Portuali interpellate riferiscono di applicare "procedure normali e commerciali" ma non specificano di che cosa si tratta.

3.2.2.3. Durata e clausole contrattuali

Fissare la durata contrattuale è importante da un punto di vista della *governance*, poiché consente all'Autorità Portuale di tirare un bilancio tra un periodo ragionevole di ritorno degli investimenti fatti dai terminalisti, da una parte, e un'entrata massima da potenziali nuovi investimenti dall'altra. Il 63,5% delle Autorità Portuali interpellate dichiarano di essere liberi di fissare queste durate da sole. (Tabella 7). Questa percentuale decresce in base alla dimensione dell'Autorità Portuale e mostra una varietà considerevole in base alle Regioni. Tutte le Autorità Portuali nei paesi anglosassoni dichiarano di avere libertà, mentre la maggior parte delle Autorità Portuali nei paesi anseatici e neolatini sarebbero anch'esse abbastanza libere di fissare le durate. Nei paesi latini la situazione è un rapporto 50-50 e nei paesi neoanseatici poche Autorità Portuali hanno questa libertà. Le restrizioni consistono nelle durate massime che sono fissate dalle norme o che sono soggette all'approvazione dello Stato.

	Tutti	anse-atiche	neo-anseatiche	anglo-sassone	latina	neo-latina	Piccole	Medie	Grandi
Durata liberamente stabilita	63.5%	71.1%	25.0%	100.0%	50.0%	66.7%	68.0%	62.2%	44.4%
Con restrizioni	36.5%	28.9%	75.0%	0.0%	50.0%	33.3%	32.0%	37.8%	55.6%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabella 7: Libertà di fissare la durata degli atti contrattuali – risultati differenziati

Il sondaggio ha inoltre rivelato che la maggior parte delle durate massime sembrano variare dai 30 ai 35 anni, con l'eccezioni di estremi di 10 e di 70 anni.
Alle Autorità Portuali è stato chiesto di indicare quali clausole erano generalmente applicate nei principali accordi contrattuali tra il 2005 e il 2009. Queste clausole rivelano in qualche modo gli obiettivi reali delle Autorità Portuali.

La Figura 8 mostra che le prime 5 clausole consistono nella garanzia di raggiungere un determinato movimento, seguito da clausole di sostenibilità ambientale, clausole per eventuali future estensioni, clausole sul rinnovo e clausole che consentono il recesso unilaterale dell'accordo contrattuale stesso. Questo quadro conferma i risultati del summenzionato sondaggio dell'ITMMA. Molte Autorità Portuali in Europa stanno veramente cercando di ottimizzare l'uso dello scarso territorio con l'inclusione di specificazioni relative al movimento nei vari contratti. Stanno anche utilizzando sempre più la procedura di assegnazione in vista di un adattamento più ampio alla normativa in tema di ambiente e di sviluppo sostenibile, relativamente alle attività portuali. (ESPO and ITMMA 2008).

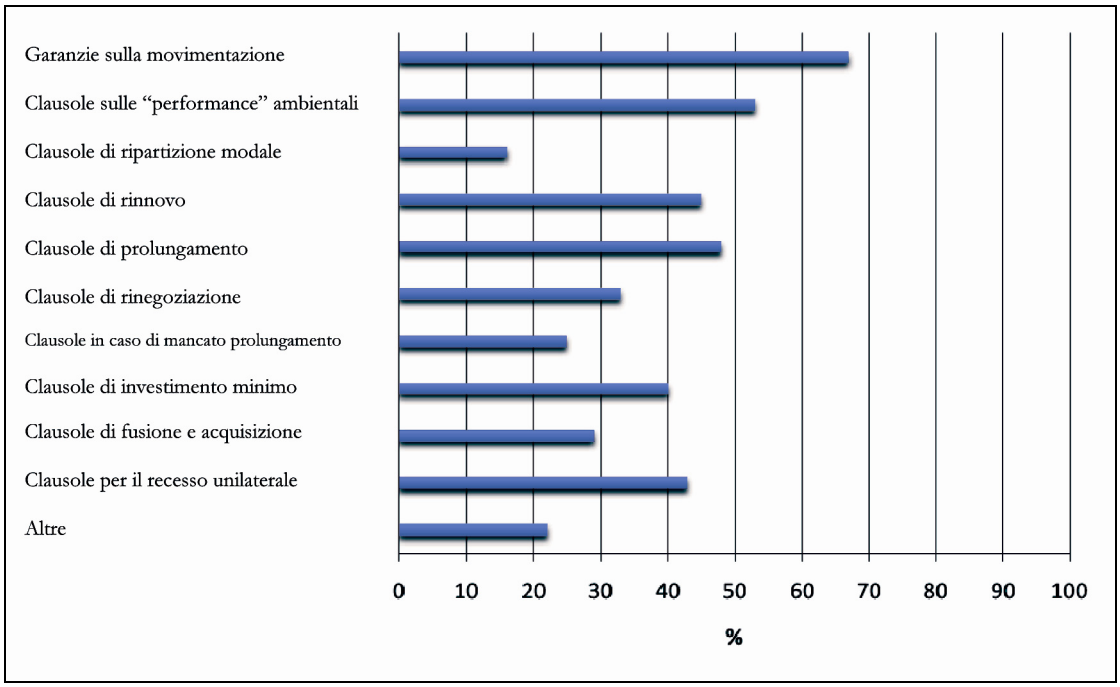


Figura 8: Clausole generalmente applicate ai principali atti contrattuali

3.2.3. RUOLO DI "LANDLORD" OLTRE AL TRADIZIONALE "LANDLORD"

3.2.3.1. Gestione immobiliare e ambientale delle aree

Il 49,5% di tutte le Autorità Portuali interpellate ha confermato di partecipare a progetti di sviluppo immobiliare urbano, come lo sviluppo del *waterfront*. Il 45,5% ha dichiarato di essere coinvolto in gestione territoriale ambientale come la gestione di siti di conservazione naturale.
Il quadro differenziato (Tabella 8) mostra che la maggioranza delle Autorità Portuali latine partecipano allo sviluppo urbano immobiliare in relazione al fatto che molti porti in questa Regione sono città portuali. Più della metà delle Autorità Portuali nella Regione latina, tuttavia, partecipano alla gestione ambientale delle aree, rendendole seconde soltanto alla Regione neolatina, la quale partecipa molto a questa attività. Sorprendentemente, le Autorità Portuali anseatiche, che tradizionalmente hanno un'immagine "verde" sono relativamente meno coinvolte nella gestione ambientale delle aree. La gestione ambientale delle aree sembra anche essere connessa alle dimensioni dell'Autorità Portuale.

	Tutti	anse-atiche	neo-anse-atiche	anglo-sassone	latina	neo-latina	Piccole	Medie	Grandi
% di immobiliare urbano	49.5%	25.6%	62.5%	40.0%	83.3%	28.6%	43.4%	58.7%	40.0%
% di aree ambientali	45.5%	32.6%	50.0%	40.0%	51.4%	100.0%	32.1%	57.4%	60.0%

Tabella 8:
Coinvolgimento delle Autorità Portuali nella gestione urbana immobiliare e nel settore ambientale

3.2.3.2. Partnership strategiche e investimenti diretti con altri porti

Alle Autorità Portuali è stato chiesto di indicare se avessero sviluppato partnership strategiche o fatto investimenti diretti con altri porti, siano essi porti marittimi, porti interni o retroporti. Questo tipo di partnership o investimento può esistere a livello nazionale o internazionale. La distinzione tra partnership strategiche e investimenti diretti è che il primo include cooperazioni formali, esempio: lo sviluppo di connessioni nell'hinterland, sforzi promozionali congiunti, progetti di informatizzazione congiunti. Queste partnership vanno oltre le mere azioni di pubbliche relazioni come un protocollo d'intesa, accordi simbolici di gemellaggio ecc. Gli investimenti diretti coinvolgono partecipazioni finanziarie nei progetti di sviluppo in altri porti marittimi, interni o retroporti e/o partecipazione finanziaria diretta nei progetti di sviluppo in altre Autorità Portuali e/o altre imprese fuori dal proprio porto.
I risultati mostrano che la cooperazione ha luogo con altri porti marittimi e che questo è principalmente collegato a partnership strategiche a livello nazionale o internazionale. (Figura 9). C'è relativamente più investimento diretto nei retroporti, soprattutto a livello nazionale. Cooperazione con porti interni è generalmente molto meno frequente, ma non ci sono dubbi che ciò è dovuto al fatto che i porti interni non esistono ovunque.

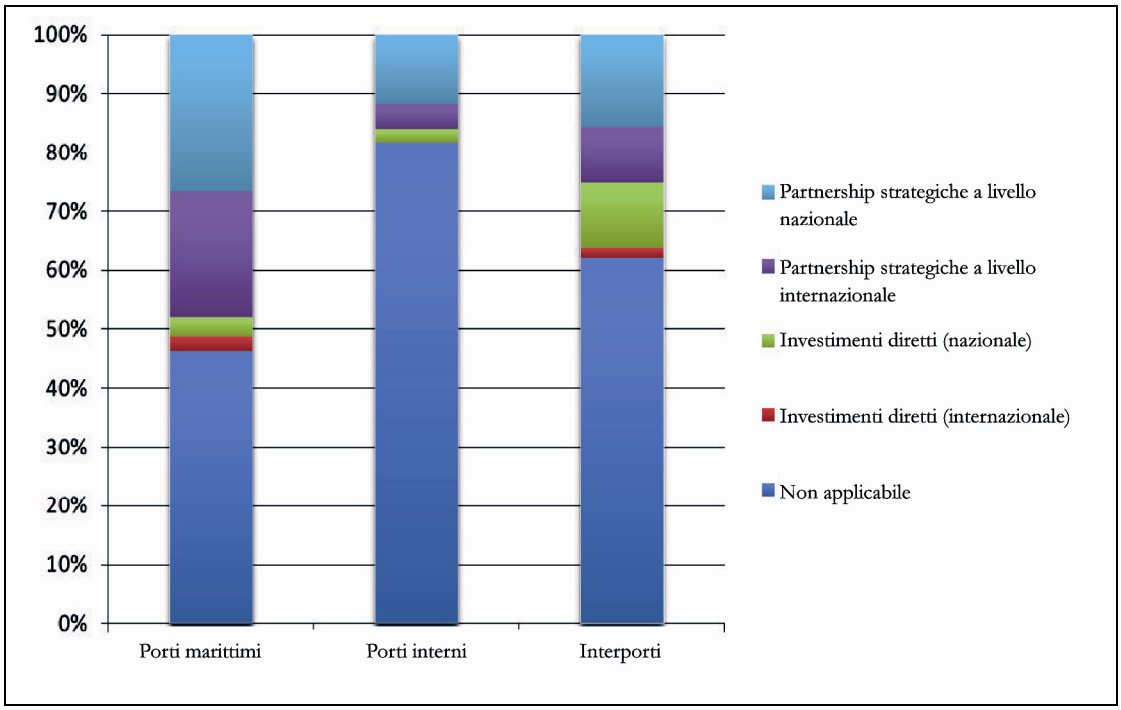


Figura 9: Partenership strategiche e investimenti diretti con altri porti – tutti i porti

Un'ulteriore analisi mostra che la questione delle partnership e degli investimenti diretti in altri porti è collegata alla dimensione delle Autorità Portuali. Tutte le Autorità Portuali grandi cooperano con altri porti marittimi, soprattutto attraverso partnership strategiche anche se il 13% ha anche investimenti diretti in altri porti marittimi, ma soltanto a livello internazionale (Figura n.10). La maggior parte di essi collabora con retroporti e, a livello inferiore, con porti interni. Gli investimenti diretti in entrambe le categorie avvengono a livello nazionale. Questo quadro, tuttavia, potrebbe cambiare nel futuro in considerazione del fatto che diverse grandi Autorità Portuali stanno allargando i propri obiettivi internazionali e hanno istituito delle società *ad hoc* per questo scopo.

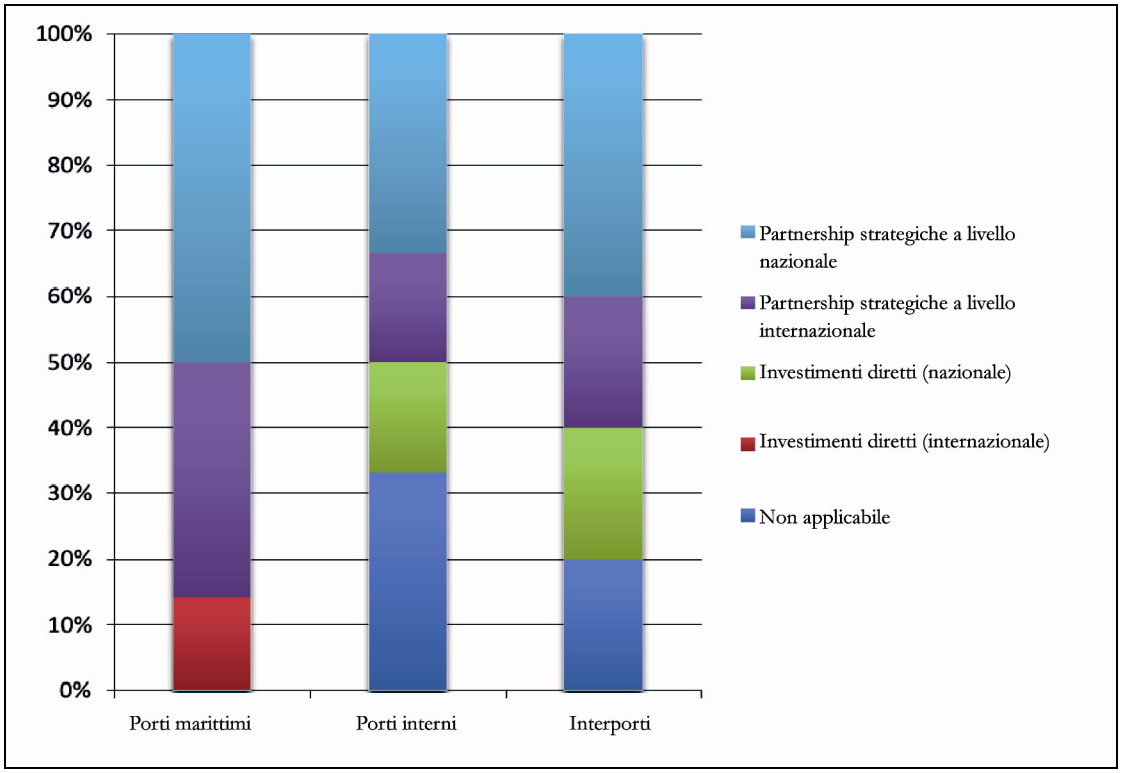


Figura 10: Partnership strategiche e investimenti diretti con altri porti – porti grandi

3.3. FUNZIONE DI REGOLAZIONE

La funzione di regolazione è in qualche maniera contenuta nel termine "Autorità Portuale" stesso, e combina un insieme di doveri e responsabilità che possono essere genericamente considerate come controllo, vigilanza e attuazione delle politiche. Queste essenzialmente si riferiscono a garantire *safety* e *security* delle navi e delle operazioni di movimentazione all'interno del porto oltre ad emanare le norme e i regolamenti in questi o altri campi come, ad esempio, la protezione ambientale. Le Autorità Portuali possono sviluppare i propri regolamenti in questi campi, e attivare un proprio corpo di vigilanza per esercitare il controllo. Il focus sociale relativo all'esternalizzazioni negative delle operazioni portuali ha rafforzato la funzione regolatoria delle Autorità Portuali, in particolare per quanto concerne la vigilanza dell'inquinamento ambientale, security e controllo delle merci pericolose, una dimensione che ha assunto notevole importanza dall' 11 settembre.

Delle tre tipiche funzioni di Autorità Portuale, la funzione regolatoria sembra essere quella che è meno sotto pressione visto che è meno probabile che venga esercitata

dall'operatore privato. Tuttavia, è importante rilevare che la funzione regolatoria non è svolta soltanto dall'Autorità Portuale, ma spesso in cooperazione con agenzie statali.
Quest'analisi della funzione regolatoria prima di tutto si rivolge ad alcune questioni organizzative che riguardano dipartimenti di regolazione presenti nelle Autorità Portuali. Una seconda sottosezione è dedicata alle attività di regolazione stesse e si rivolge a fatti funzionali che vanno oltre il ruolo tradizionale di regolazione, sia in termini di contenuto che di scopo.

3.3.1. ASPETTI ORGANIZZATIVI

La Capitaneria di Porto esegue diverse funzioni particolari all'interno di un porto che, solitamente, sono legate ai movimenti delle navi, alla programmazione degli accosti, alla sicurezza della navigazione, alle notifiche relative al transito di merci pericolose, alla *security* ecc. Alle Autorità Portuali è stato chiesto se la Capitaneria di Porto fa parte della propria struttura organizzativa. Questo è il caso per il 57.3% delle Autorità Portuali. In altri casi, l'ufficio della Capitaneria di Porto è sotto il diretto controllo del ministero nazionale (trasporti, ma in alcuni casi anche difesa), o di un altro ente locale, un'organizzazione marittima o la guardia costiera. Generalmente esiste una forma di coordinamento con l'Autorità Portuale e spesso la Capitaneria di Porto è presente all'interno dell'organo collegiale di governo dell'Autorità Portuale (esempio, membro del Comitato Portuale).

Oltre a specificare la posizione della Capitaneria di Porto, alle Autorità Portuali è stato richiesto di indicare se, distinti dalla Capitaneria di Porto, avessero i propri dipartimenti di *safety, security* o ambiente e se impiegano proprie risorse per funzioni di polizia (Tabella 9). Nelle Regioni del nord (anglosassone, anseatico e, un po' meno neoanseatico), la Capitaneria di Porto sono parte dell'Autorità Portuale. Le Regioni del sud (neolatine e latine) mostrano una situazione opposta. Il fatto che le Capitanerie di Porto formano entità separate in quelle Regioni spiega perché quelle Regioni hanno i propri dipartimenti di *safety*, *security* e ambiente. La tabella mostra, inoltre, che le Autorità Portuali non fanno molte attività di regolazione in outsourcing, soltanto per la security ciò è leggermente più significativo. Ciò potrebbe essere dovuto alle previsioni normative della legislazione in materia di security portuale in ambito europeo che prevede la possibilità di affidare certe funzioni all'esterno alle cosiddette "organizzazioni di security riconosciute".

	All	anseatica	neo-anseatica	anglo-sassone	latina	neo-latina	Piccola	Media	Grande
Capitaneria di Porto	57.3%	81.4%	62.5%	100.0%	23.7%	0.0%	71.7%	39.6%	66.7%
Dept. Safety	52.7%	32.6%	62.5%	53.3%	70.3%	71.4%	39.6%	70.8%	33.3%
esternalizzato	*3.6%*	*4.7%*	*0.0%*	*0.0%*	*2.7%*	*14.3%*	*3.8%*	*4.2%*	*0.0%*
Dept. Security	60.6%	33.3%	62.5%	60.0%	86.5%	85.7%	50.0%	74.5%	50.0%
esternalizzato	*7.3%*	*11.9%*	*12.5%*	*0.0%*	*2.7%*	*14.3%*	*7.7%*	*8.5%*	*0.0%*
Dept. Ambiente	68.8%	52.4%	75.0%	66.7%	86.8%	66.7%	51.9%	80.9%	100.0%
esternalizzato	*2.8%*	*4.8%*	*0.0%*	*0.0%*	*2.3%*	*0.0%*	*3.8%*	*2.1%*	*0.0%*
Forza di polizia	14.8%	2.4%	0.0%	23.1%	31.6%	0.0%	9.6%	15.2%	40.0%

Tabella 9: Aspetti organizzativi delle funzione regolatore – risultati differenziati

3.3.2. ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE

Alle Autorità Portuali è stato chiesto se emettono direttamente regolamenti in materia di *safety, security* e ambiente, e, se ciò avviene oltre la mera trascrizione delle prescrizioni minime di legge (Figura 11). La conclusione è che la maggior parte delle Autorità Portuali emettono regolamenti in proprio, soprattutto nei campi della *security* e *safety*. Tuttavia, la percentuale che va oltre le minime prescrizioni è alquanto bassa.
Questa figura quindi in una certa maniera è in contradditorio con il fatto che il 49,1% delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine hanno risposto positivamente alla domanda generale a loro posta, riguardante l'essere andati oltre i minimi requisti di legge nell'implementazione e nello sviluppo di azioni a sostegno della sostenibilità.

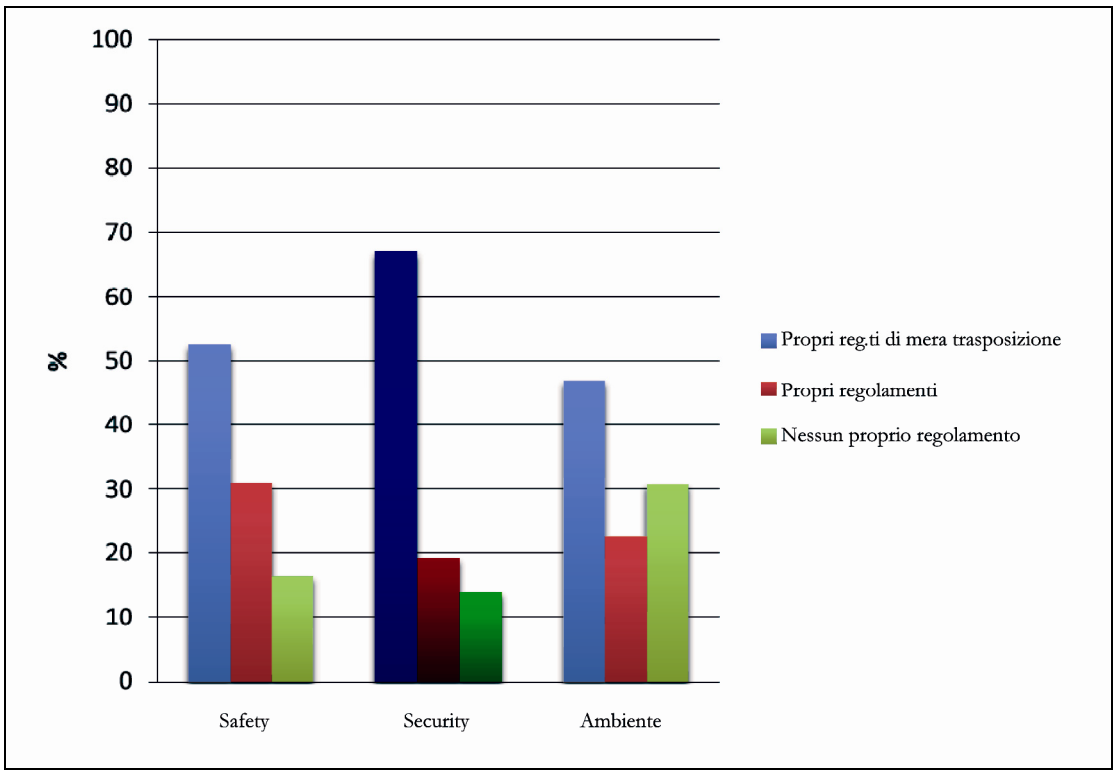


Figura 11: Autorità Portuali che emettono propri regolamenti

Il quadro a livello regionale è alquanto differente (Tabella 10). Meno Autorità Portuali latine emettono propri regolamenti in tema di *safety*, mentre le Autorità Portuali anglosassoni sembrano essere campioni nell'andare oltre i requisiti minimi di legge in questo campo. Per quanto riguarda la *security*,le Autorità Portuali anglosassoni hanno meno tendenza nell'andare oltre i requisiti di legge e le Autorità Portuali neolatine vanno oltre tale requisiti. Per quanto concerne le Autorità Portuali neoanseatiche e anseatiche, in media emettono meno regolamenti, e le Autorità Portuali che vanno oltre i requisiti di legge in questo campo si possono trovare nelle Regioni anseatica e latina.

	Tutti	anseatica	neo-anseatica	anglo-sassone	latina	neo-latina	Piccola	Media	Grande
Traspos. Safety.	52.7%	52.4%	75.0%	33.3%	52.6%	71.4%	50.0%	56.3%	50.0%
Oltre safety	30.9%	33.3%	12.5%	53.3%	26.3%	14.3%	34.6%	29.2%	20.0%
Nessun proprio reg.	*16.4%*	*14.3%*	*12.5%*	*13.3%*	*21.1%*	*14.3%*	*15.4%*	*14.6%*	*30.0%*
Traspos, Security	67.0%	62.8%	75.0%	73.3%	70.3%	50.0%	67.3%	68.1%	60.0%
Oltre Security	19.3%	23.3%	12.5%	0.0%	21.6%	33.3%	15.4%	23.4%	20.0%
Nessun proprio reg.	*13.8%*	*14.0%*	*12.5%*	*26.7%*	*8.1%*	*16.7%*	*17.3%*	*8.5%*	*20.0%*
Traspos. Ambiente.	46.8%	39.5%	50.0%	60.0%	44.7%	71.4%	47.2%	52.1%	20.0%
Oltre Ambiente	22.5%	25.6%	0.0%	13.3%	28.9%	14.3%	22.6%	20.8%	30.0%
Nessun proprio reg.	*30.6%*	*34.9%*	*50.0%*	*26.7%*	*26.3%*	*14.3%*	*30.2%*	*27.1%*	*50.0%*
Oltre sostenibilità	49.1%	42.9%	0.0%	53.3%	68.4%	28.6%	43.4%	51.1%	70.0%
No	*50.9%*	*57.1%*	*100.0%*	*46.7%*	*31.6%*	*71.4%*	*56.6%*	*48.9%*	*30.0%*

Tabella 10: Autorità Portuali che emettono propri regolamenti – risultati differenziati

Meritano una menzione anche quelle alte percentuali di Autorità Portuali delle nuove Regioni che dichiarano di non andare mai oltre i requisiti minimi di legge per implementare e sviluppare la sostenibilità. Le Autorità Portuali grandi sembrano essere meno coinvolte nel predisporre propri regolamenti, tuttavia solitamente vanno oltre i requisiti minimi di legge nell'implementazione e sviluppo di azioni per migliorare la sostenibilità.

Infine, alle Autorità Portuali è stato chiesto se esportano la loro esperienza di regolazione fuori dai confini dell'ambito portuale, esempio: attraverso programmi di formazione e strumenti applicativi. Il quadro generale mostra che meno di un terzo delle Autorità Portuali lo fa (Figura 12), ma se lo fanno è raro che sia fatto al fine di trarne profitto.

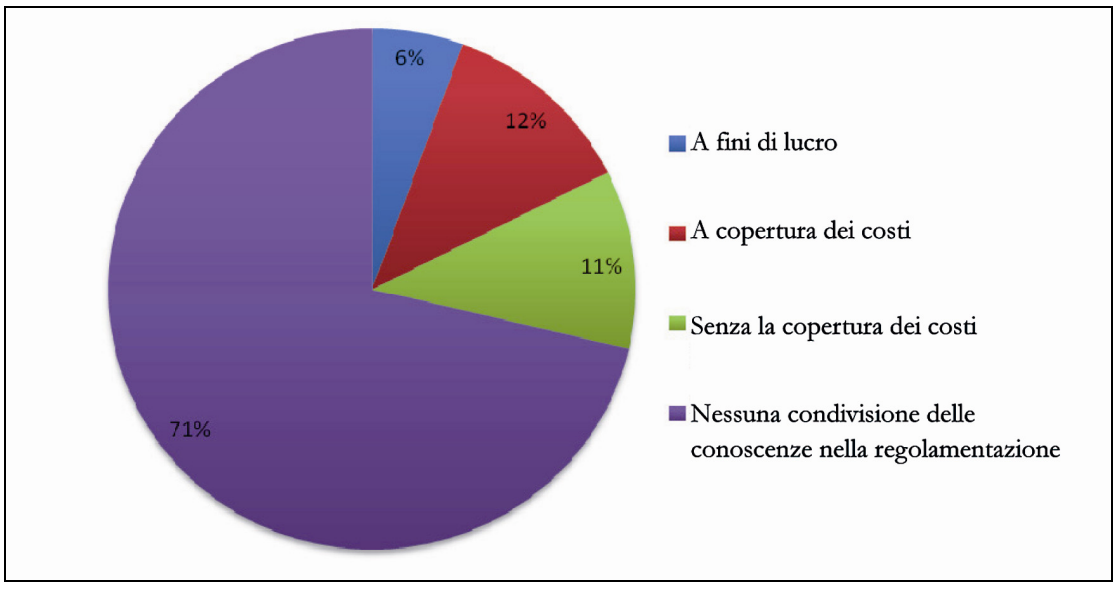


Figura 12: Esportazione delle conoscenze di regolazione

Tipiche forme di condivisione delle conoscenze con altri porti esistono in forma di cooperazione a livello nazionale (coinvolgendo lo Stato e/o organizzazioni di settore) e attraverso i programmi di cooperazione con porti in paesi in via di sviluppo (esempio, ex-colonie). Il quadro in diverse Regioni è piuttosto diverso. Le Autorità Portuali nei paesi latini generalmente esportano il proprio *knowhow* più frequentemente dei loro colleghi in altri paesi. Più Autorità Portuali nei paesi anglosassoni e neolatini lo fanno al fine di trarne profitto. Sembra, inoltre, che l'esportazione del *knowhow* di regolazione aumenta con la grandezza del porto.

3.4. FUNZIONE OPERATIVA

La funzione operativa tradizionalmente copre una serie di forniture di servizi portuali che possono essere, in grandi linee, così suddivise: il trasferimento fisico di merci e passeggeri tra mare e terra, incluso servizi di trasporto, servizi tecnico-nautici (pilotaggio, ormeggio e rimorchio) e una serie di altri servizi ausiliari. Il più grande cambiamento in questo campo è senz'altro che i processi di privatizzazione hanno portato, in molti porti, i servizi movimentazione delle merci nelle mani degli operatori privati con l'Autorità Portuale che agisce soltanto come fornitore del servizio generale "dell'ultima spiaggia" o offrendo servizi specializzati (esempio, servizio gru per grandi carichi). L'interesse economico generale dei servizi tecnico-nautici spiega perché questi, spesso, possono essere ancora forniti da entità pubbliche, qualche volte dalle Autorità Portuali stesse. I servizi ausiliari sono solitamente forniti per la comunità portuale più vasta, come i servizi di raccolta rifiuti, fornitura di energia per le navi in banchina, ecc..
In sintesi, si può dire che l'opzione base per la funzione operativa dell'Autorità Portuale in tutte le categorie di servizi è quella di scegliere se fornire tale servizio o no. La questione principale che è stata affrontata in quest'indagine, pertanto, mira ad identificare il tipo di servizi operativi nei quali, oggi, l'Autorità Portuale partecipa direttamente o indirettamente. Una prima sezione si occupa della fornitura diretta dei servizi, successive sottosezioni affrontano il coinvolgimento indiretto nella fornitura dei servizi e la fornitura di servizi fuori dall'ambito della circoscrizione portuale.

3.4.1. FORNITURA DIRETTA DI SERVIZI

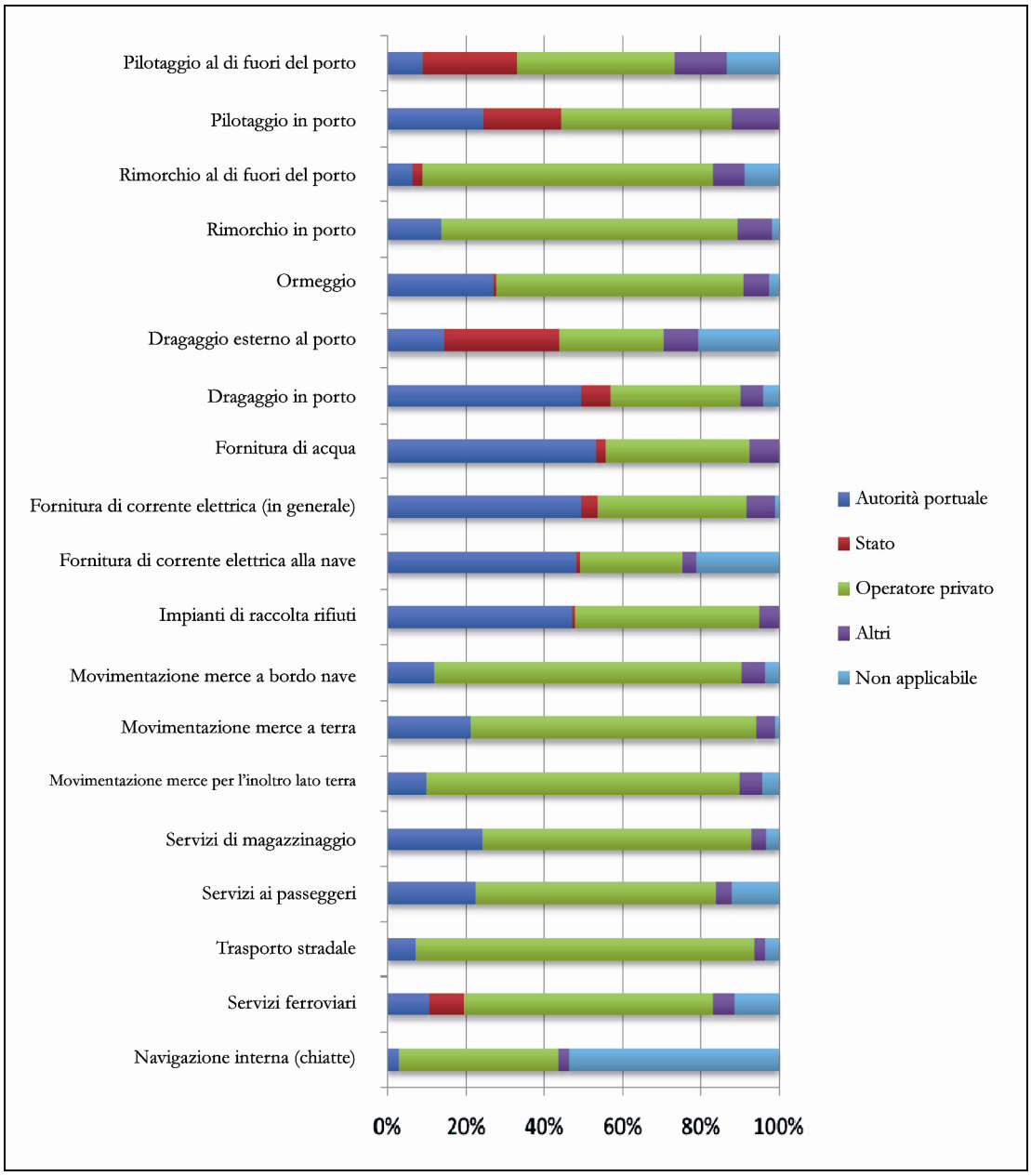


Figura 13: Fornitura diretta di servizi operativi nei porti

La Figura 13 indica quale soggetto fornisce i vari tipi di servizio nei porti. Dall'alto in basso sono: servizi tecnico-nautici, servizi ausiliari, servizi di movimentazione merci e passeggeri e servizi di trasporto. Il segmento a sinistra (blu scuro) in ogni fila del diagramma indica fino a che punto ogni Autorità Portuale fornisce questi servizi. Lo stesso mostra che le Autorità Portuali forniscono principalmente servizi ausiliari che sono a beneficio della comunità più vasta, e che vanno dal dragaggio (dentro l'area portuale) alla fornitura di servizi per la raccolta dei rifiuti. La movimentazione di merci e passeggeri, i trasporti, ed, in parte, i servizi tecnico-nautici sono principalmente forniti da operatori privati., mentre lo Stato ha un ruolo piuttosto importante nella fornitura del servizio di pilotaggio, nel dragaggio (fuori dall'ambito portuale) e nelle manovre ferroviarie.

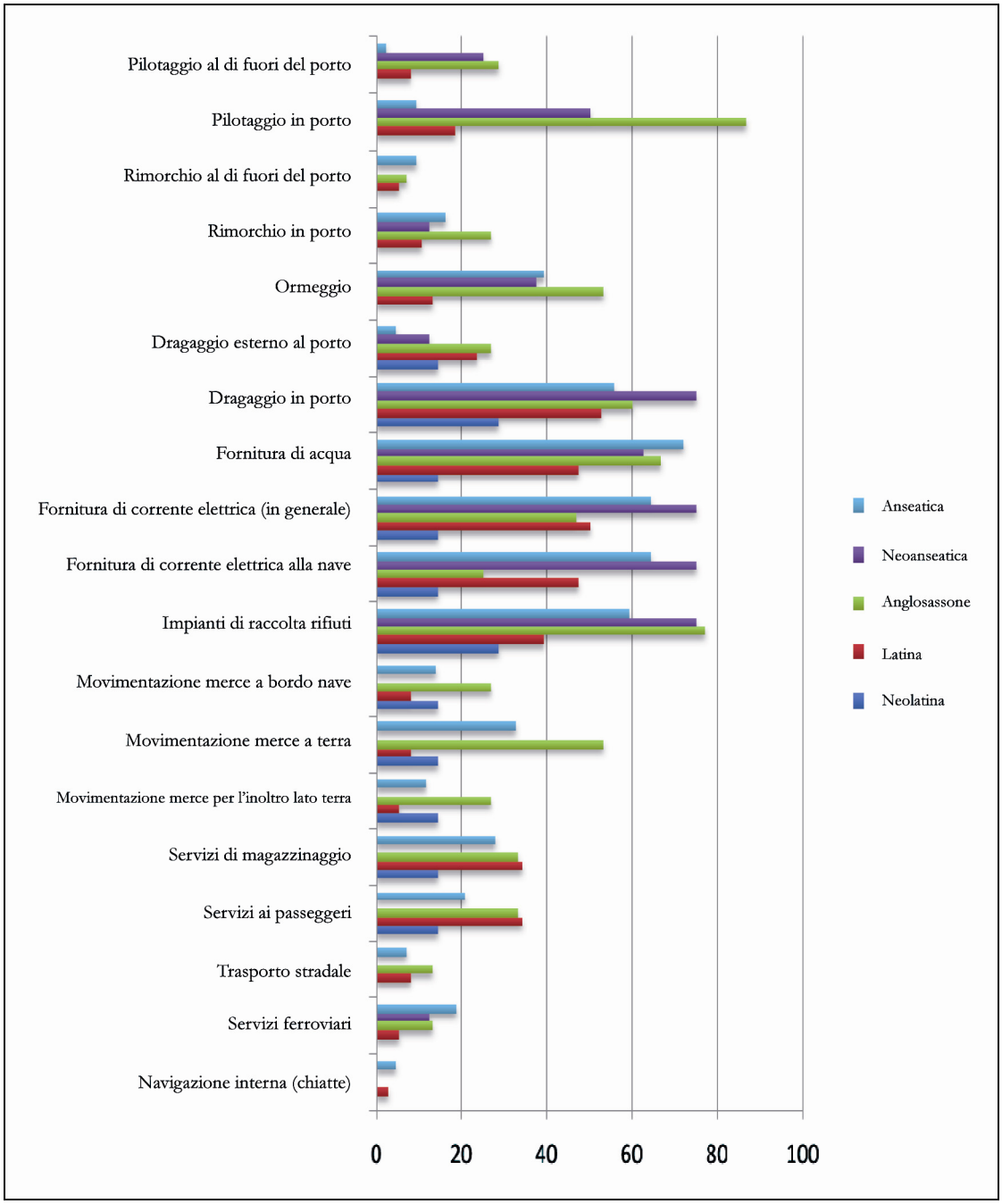


Figura 14: Autorità Portuali che forniscono servizi operativi nei porti – confronto regionale

La Figura 14 confronta il livello di coinvolgimento delle Autorità Portuali nella fornitura di servizi portuali nelle diverse Regioni. Il disegno generale di Figura 13 si ripete in diverse Regioni, ma in ogni caso ci sono delle differenze importanti. Le Autorità Portuali neoanseatiche non si occupano per niente di movimentazione delle merci La loro partecipazione nella fornitura del servizio di pilotaggio è, tuttavia, leggermente più alta rispetto al quadro generale. Le Autorità Portuali anglosassoni mostrano un disegno divergente con, in linea generale, un profilo più volto all'operatività. Le Autorità Portuali sono molto più presenti nella fornitura di servizi tecnico-nautici (soprattutto pilotaggio dentro l'area portuale) e servizi di movimentazione delle merci. Le Autorità Portuali latine sono, in linea generale, meno coinvolte nella fornitura di servizi, con l'eccezione del dragaggio fuori dall'ambito portuale, i servizi di stoccaggio e per i passeggeri.

Infine, le Autorità Portuali neolatine mostrano un quadro atipico con, generalmente, una partecipazione limitata in qualsiasi tipo di servizio operativo. Le Autorità Portuali non forniscono mai servizi tecnico-nautici e servizi di trasporto e sono molto meno coinvolti nei servizi ausiliari.

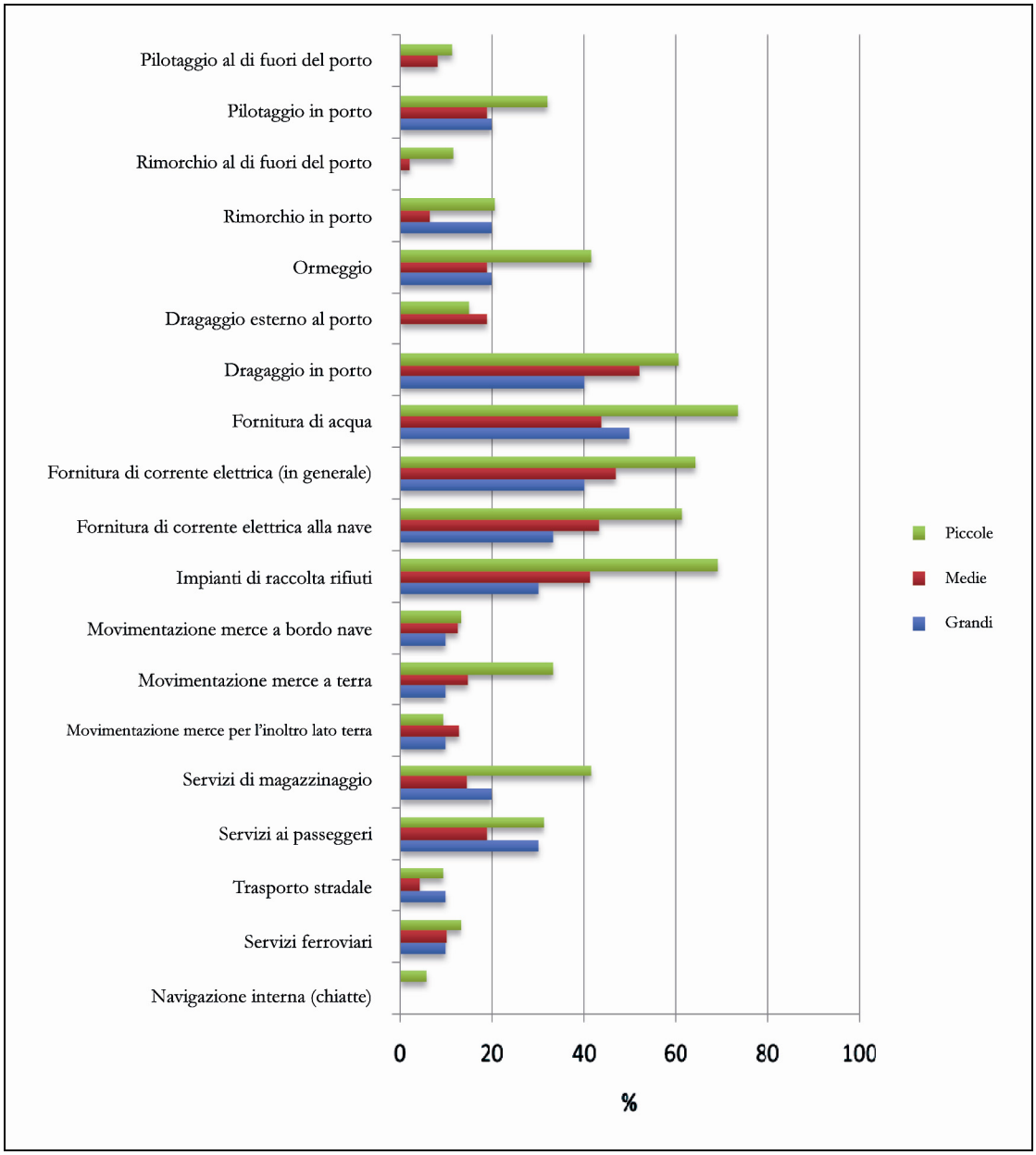


Figura 15: Fornitura diretta di servizi operativi nei porti – confronto sulla base delle dimensioni

La Figura 15 confronta i risultati sulla base delle dimensioni delle Autorità Portuali. Essa mostra che in termini relativi, i servizi operativi vengono forniti maggiormente da Autorità Portuali più piccole.
Una connessione generale tra la dimensione dell'Autorità Portuale non può, tuttavia, essere fatta poiché la partecipazione delle Autorità Portuali media e grandi varia in maniera considerevole.

3.4.2. PARTECIPAZIONE INDIRETTA NELLA FORNITURA DI SERVIZI

Oltre alla fornitura diretta di servizi, un'Autorità Portuale può partecipare o avere degli interessi indiretti nella fornitura degli stessi. Ciò si può manifestare in diversi modi, o attraverso un altro soggetto, avendo partecipazioni in una società che fornisce servizi o altro.

La Figura 16 mostra che, parlando in linea generale, le Autorità Portuali hanno una partecipazione indiretta nei servizi portuali molto limitata. La categoria piuttosto importante denominata "altro" contiene di fatto soprattutto riferimenti ad accordi contrattuali che l'Autorità Portuali ha con i fornitori dei servizi (esempio, licenze, accordi di noleggio o concessioni) che non è il corretto significato di questa domanda.

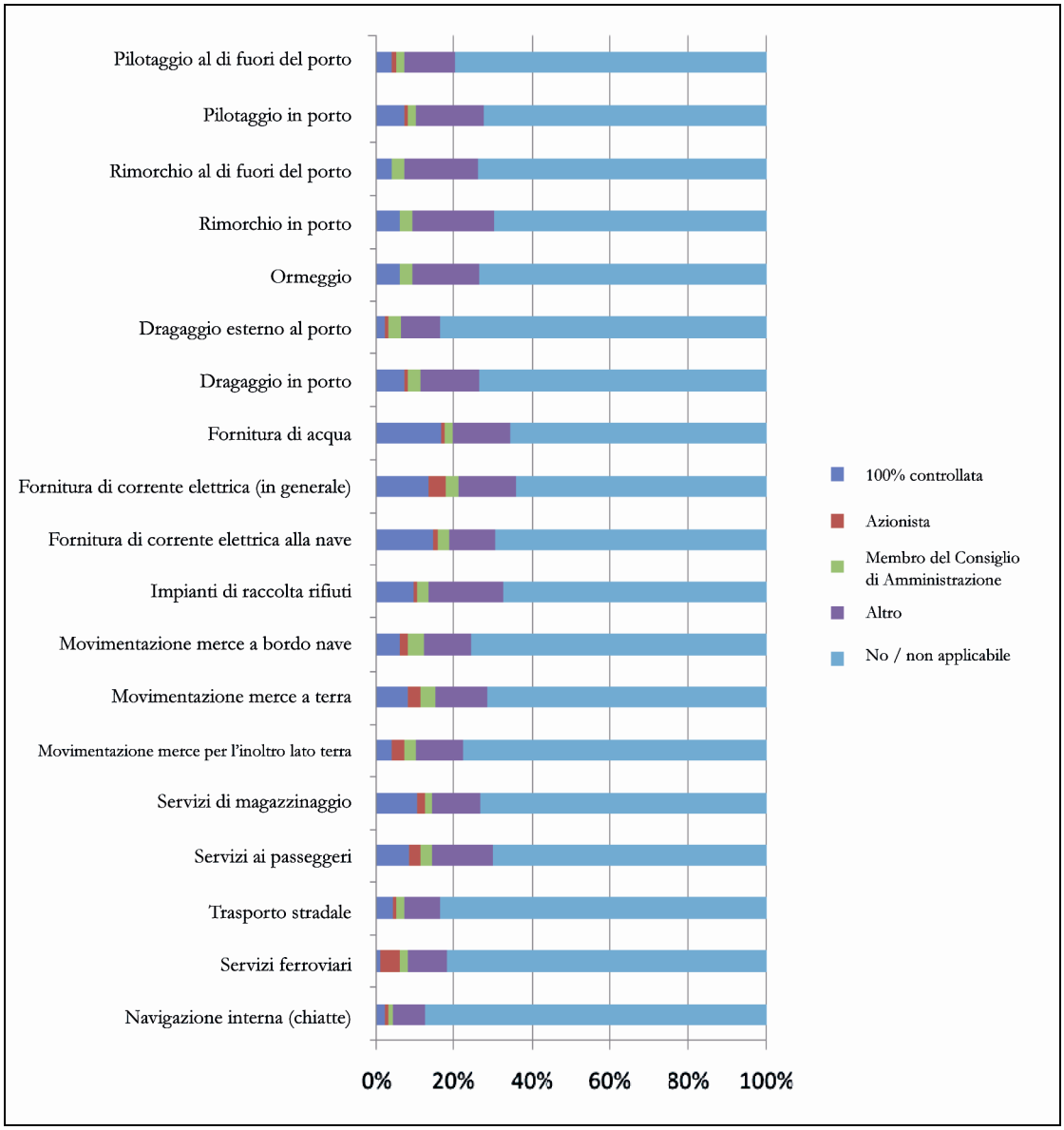


Figura 16: Partecipazione indiretta delle Autorità Portuali nella fornitura di servizi

3.4.3. FORNITURA DI SERVIZI FUORI DALL'AMBITO PORTUALE

La Figura 17 dimostra che le Autorità Portuali raramente forniscono servizi fuori dall'ambito della circoscrizione portuale che gestiscono. Qualora lo fanno, detta fornitura è limitata a porti all'interno del territorio nazionale.

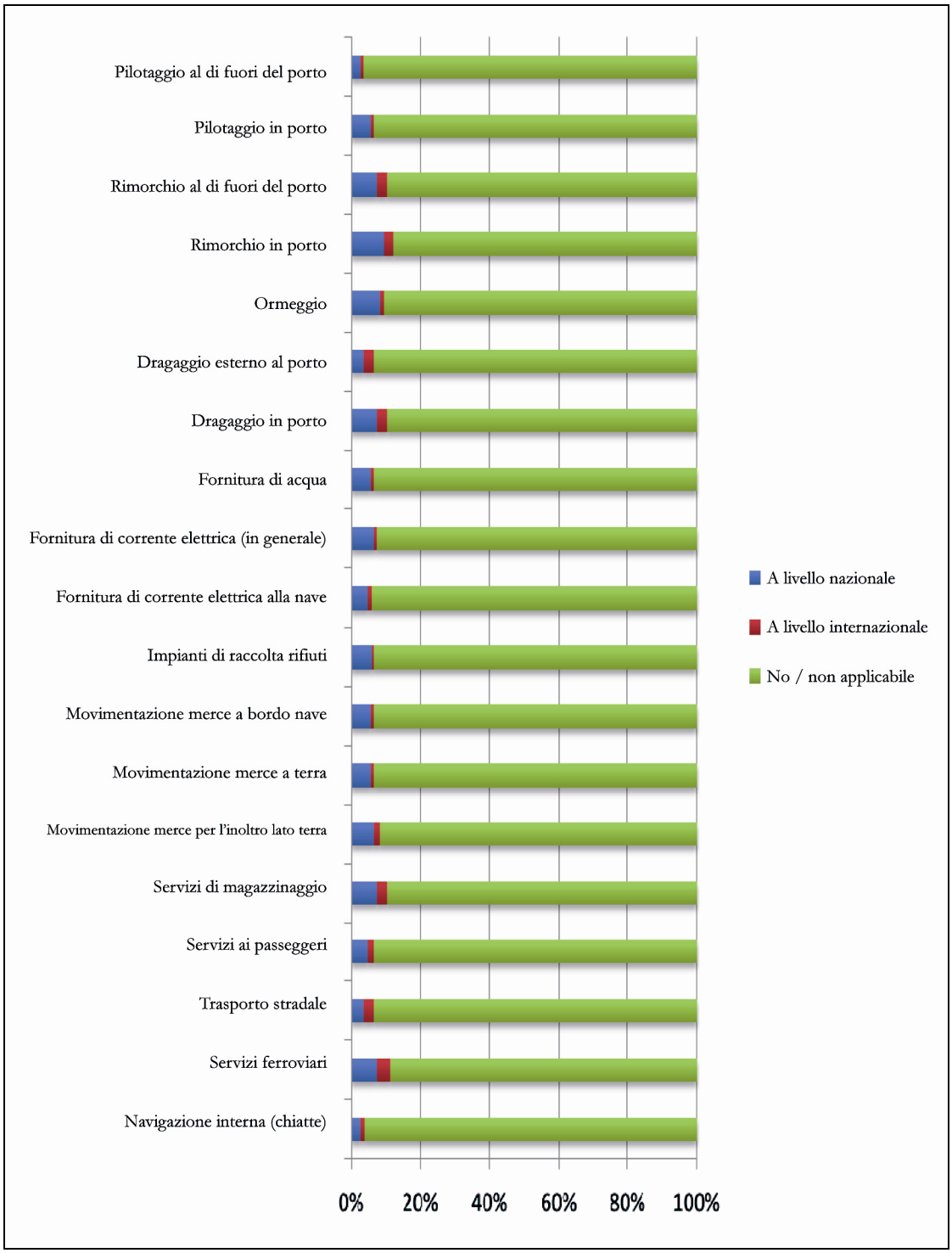


Figura 17: Autorità Portuali che forniscono servizi fuori dal proprio ambito portuale

3.5. FUNZIONE DI "COMMUNITY MANAGER"

La funzione di "community manager" è intrinsecamente connessa alla natura in evoluzione che hanno le comunità portuali e gli *stakeholder*, ed ha sia una dimensione economica che sociale. La dimensione economica è modellata dall'evoluzione degli attori economici. Fino a che questi erano organizzati localmente, quindi ancorati e impegnati nel benessere del porto, il ruolo dell'Autorità Portuale poteva essere confinato alla sue funzioni tradizionali ed era abbastanza chiaro e diretto. Il processo di globalizzazione, segnato da un lotta di potere da parte dei *carrier* , terminalisti e operatori della logistica per controllare la catena di distribuzione, ha tuttavia cambiato radicalmente tutto questo. Grandi compagnie globali hanno soltanto legami limitati con il porto. Inoltre, manca l'affinità con le città e le comunità locali limitrofe. La dimensione sociale è segnata da interessi che contrastano con gli *stakeholder* sociali. La funzione di "community manager" è essenzialmente una funzione di coordinamento tesa a risolvere i problemi collettivi dentro e fuori l'ambito portuale, come i colli di bottiglia nell'*hinterland*, la formazione e l'istruzione, ICT, marketing e promozione, oltre a innovazione e internazionalizzazione (dimensione economica). Il Community Manager, inoltre, mira alla soluzione di conflitti d'interesse in modo da difendere "l'autorizzazione ad operare" del porto (dimensione sociale). La dimensione economica e quella sociale possono incontrare, per esempio nel caso di Autorità Portuali che incoraggiano operatori privati ad intraprendere un comportamento sostenibile, una connessione con le funzioni di "landlord" e "regolatore". Un altro esempio è dove l'Autorità Portuale agisce come lobbista con le istituzioni dello Stato per conto della comunità portuale.
Questa sezione è suddivisa in sottosezioni specifiche che si occupano di politiche di tipo "societario", facilitazione delle comunità portuali, integrazione sociale e interazione con lo Stato.

3.5.1. POLITICHE DI TIPO "SOCIETARIO"

Il 45% delle Autorità Portuali che hanno risposto ha formalizzato una politica sulla Responsabilità Sociale d'Impresa (c.d. politica CSR), cioè una politica aziendale nella quale l'Autorità Portuale integra argomenti sociali ed ambientali nelle proprie attività e nell'interazione con i propri *stakeholder* su base volontaria. Il 53,2% delle Autorità Portuali che hanno risposto ha un sistema di management integrato. Frequentemente, questo sistema è di tipo ISO. L' ISO 9001 (management della qualità) è il più popolare, seguito da ISO 14001 (management ambientale).
L'83,8% delle Autorità Portuali che hanno risposto ha un *masterplan* sullo sviluppo portuale. Nello sviluppo di questo *masterplan*, le Autorità Portuali solitamente coinvolgono *stakeholder* interni (esempio: dipendenti, azionisti) ed azionisti non-contrattuali (esempio: autorità locali, cittadini, Ong…) seguito da stakeholder esterni contrattuali (esempio: armatori, terminalisti ...) (Figura 18). La categoria "altri" include soprattutto livelli dello Stato e dipartimenti. Mediamente, un masterplan di sviluppo portuale ha una programmazione di 13 anni.

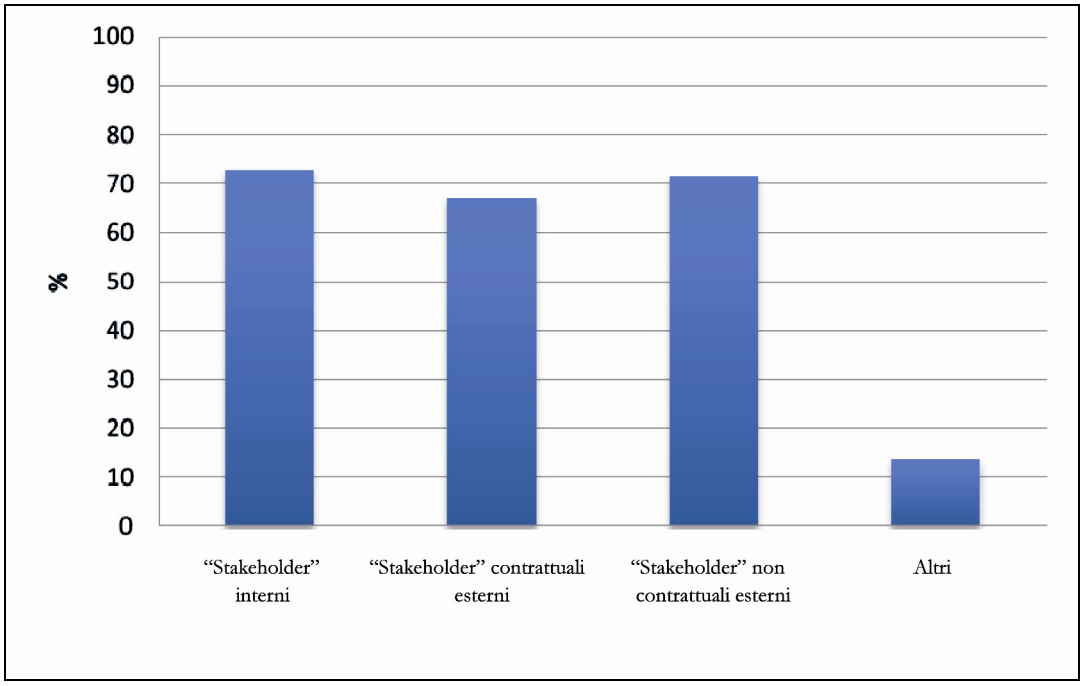


Figura 18: Partecipazione degli stakeholder nel masterplan di sviluppo portuale

La Tabella 11 confronta la presenza di politiche c.d. CSR, sistemi integrati di management (c.d. IMS) e *masterplan* di sviluppo portuale in base alla Regione e alla dimensione. La stessa mostra che le Autorità Portuali nei paesi latini e neolatini generalmente hanno un livello più alto su tutti e tre i punti, con l'eccezione delle politiche CSR nei paesi neolatini. La disponibilità delle politiche CSR e di *masterplan* di sviluppo portuale aumenta con la dimensione del porto gestito dall'Autorità Portuale.

	Tutti	anseatica	neo-anseatica	anglo-sassone	latina	neo latina	Piccola	Media	Grande
Politiche CSR	45.0%	34.9%	37.5%	46.7%	59.9%	33.3%	35.3%	52.1%	60.0%
IMS	53.2%	37.2%	50.0%	53.8%	65.8%	85.7%	50.9%	57.4%	44.4%
Masterplan	83.8%	83.7%	75.0%	53.3%	94.7%	100.0%	79.2%	87.5%	90.0%

Tabella 11:
Presenza di politiche CSR , IMS e masterplan sullo sviluppo portuale – risultati differenziati

3.5.2. FACILITAZIONE DELLA COMUNITA' PORTUALE

La Figura 19 fornisce un quadro sulla partecipazione delle Autorità Portuali nelle iniziative che danno beneficio all'intera comunità portuale. Queste includono l'assistere i membri di quella comunità (esempio: terminalisti, compagnie industriali, armatori) con l'implementazione dei regolamenti nel campo della *safety*, *security*, ambiente ecc … , investendo in network retroportuali fuori dall'ambito portuale, operando nel sistema infotelematico per il beneficio dell'intera comunità portuale. Sono a capo di tutte le attività di promozione e marketing del porto e forniscono programmi di formazione e istruzione per la comunità portuale. L'indicatore per l' informatizzazione è stato calcolato per le Autorità Portuali che hanno indicato che esiste un generale sistema infotelematico (il 54,2% di coloro che hanno risposto).

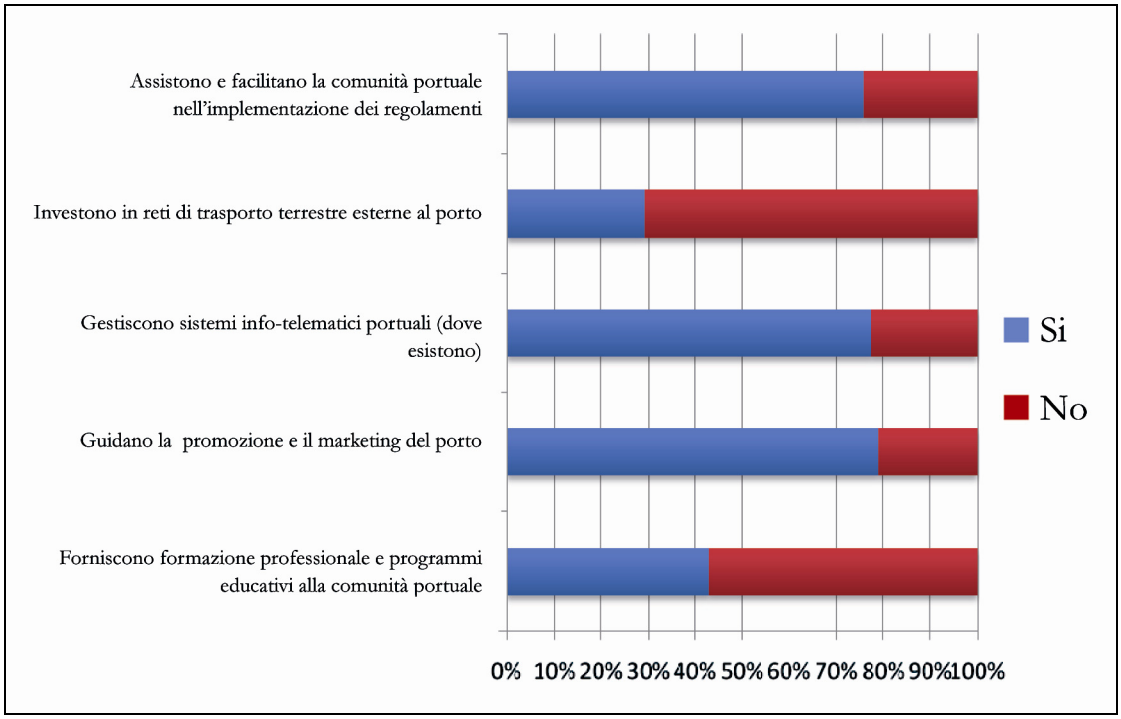


Figura 19: Partecipazione delle Autorità Portuali in azioni / iniziative che portano benefici all'intera comunità portuale

Il diagramma mostra che le Autorità Portuali hanno un ruolo importante nell'assistenza e nella facilitazione dell'implementazione di regolamenti, operazioni su sistemi IT della comunità e sulla gestione di piani di promozione e marketing del porto. Soltanto un terzo delle Autorità Portuali che hanno risposto investe su network nell'area retro portuale fuori dall'ambito della propria circoscrizione. Ciò corrisponde agli investimenti diretti limitati che le Autorità Portuali fanno in altri porti (vedi sezione 3.2.3.2).

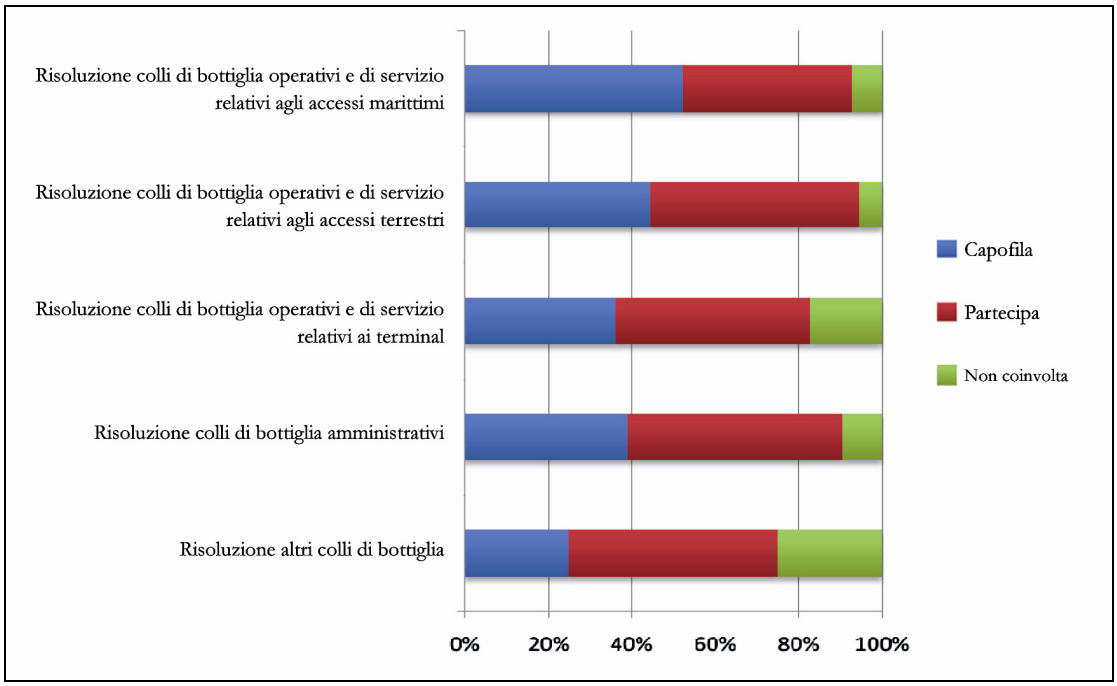


Figura 20: Partecipazione delle Autorità Portuali nella soluzione di colli di bottiglia a beneficio dell'intera comunità portuale

In ogni caso, le Autorità Portuali sono coinvolte, o in qualità di capofila, o in qualità di partecipanti, nella soluzione dei colli di bottiglia operativi o di servizi connessi all'accesso a terra, che sono a beneficio dell'intera comunità portuale. (Figura 20).
Il ruolo primario è ancora più diretto nel caso di soluzione di colli di bottiglia operativi e di servizio connessi all'accesso marittimo.

La Tabella 12 mostra che, in linea generale, le Autorità Portuali neolatine e anglosassoni assistono e facilitano le loro comunità portuali soprattutto con l'implementazione di regolamenti. L'investimento in reti nell'area retro portuale fuori dalla circoscrizione portuale è chiaramente connessa alla dimensione del porto. Tutte le Autorità Portuali delle nuove Regioni utilizzano il sistema infotelematico della comunità portuale (se esiste), mentre poche Autorità Portuali grandi lo fanno. Le grandi Autorità Portuali sono anche meno coinvolte rispetto ad Autorità Portuali medie in altre azioni ed iniziative e, per alcune, anche meno di Autorità Portuali piccole.

	Tutti	anseatiche	neo-anseatiche	anglo-sassoni	latine	neo-latine	Piccole	Medie	Grandi
Regolamenti	75.9%	67.4%	75.0%	85.7%	77.8%	100.0%	71.7%	80.4%	77.8%
Reti retroport..	29.1%	16.3%	37.5%	14.3%	47.4%	28.6%	11.3%	41.7%	66.7%
Sistemi IT	77.6%	73.7%	100.0%	60.0%	76.0%	100.0%	80.0%	86.7%	37.5%
Promo / market.	79.1%	74.4%	100.0%	71.4%	81.6%	85.7%	83.0%	77.1%	66.7%
Formazione/ist.	43.0%	33.3%	28.6%	57.1%	51.4%	42.9%	28.6%	58.3%	40.0%

Tabella 12: Partecipazione delle Autorità Portuali in azioni/iniziative a beneficio dell'intera comunità portuale – risultati differenziati.

La Tabella 13 mostra un alto coinvolgimento delle Autorità Portuali anglosassoni e di Autorità Portuali grandi nella soluzione di colli di bottiglia negli accessi marittimi. Le Autorità Portuali grandi sono anche relativamente più coinvolte nella soluzione di colli di bottiglia di accesso terrestre. Le Autorità Portuali sono anche relativamente più coinvolte nella soluzione di colli di bottiglia riguardanti temi amministrativi e altro.

	Tutti	anseatiche	neo-anseatiche	anglo-sassoni	latine	neo-latine	Piccole	Medie	Grandi
Accesso marittimo	52.3%	47.5%	25.0%	78.6%	57.9%	28.6%	49.1%	48.9%	88.9%
Accesso terrestre	44.4%	34.1%	37.5%	57.1%	52.6%	42.9%	35.8%	47.8%	77.8%
Terminale	35.9%	25.6%	0.0%	50.0%	50.0%	33.3%	42.3%	27.3%	42.9%
Amministrativo	39.0%	17.9%	25.0%	46.2%	65.8%	14.3%	34.0%	45.5%	37.5%
Altro	25.0%	12.1%	0.0%	30.0%	45.2%	0.0%	20.9%	26.5%	42.9%

Tabella 13: Coinvolgimento della Autorità Portuali nella soluzione di colli di bottiglia a beneficio dell'intera comunità portuale (leadership) – risultati differenziati

Il funzionamento di sistemi infotelematici della *port community* e la fornitura di programmi di formazione e istruzione per la comunità portuale possono essere ulteriormente analizzate. La Figura 21 mostra che, se le Autorità Portuali gestiscono un sistema infotelematico della comunità portuale, lo fanno spesso senza scopo di profitto. Il diagramma mostra anche che

il 45,8% delle Autorità Portuali che hanno risposto dichiarano che non esiste un sistema infotelematico nella propria comunità portuale. Nel caso in cui un'altra entità utilizza un sistema infotelematico della comunità portuale, solitamente si tratta di un'impresa private, in cui l'Autorità Portuale, alcune volte, è azionista.

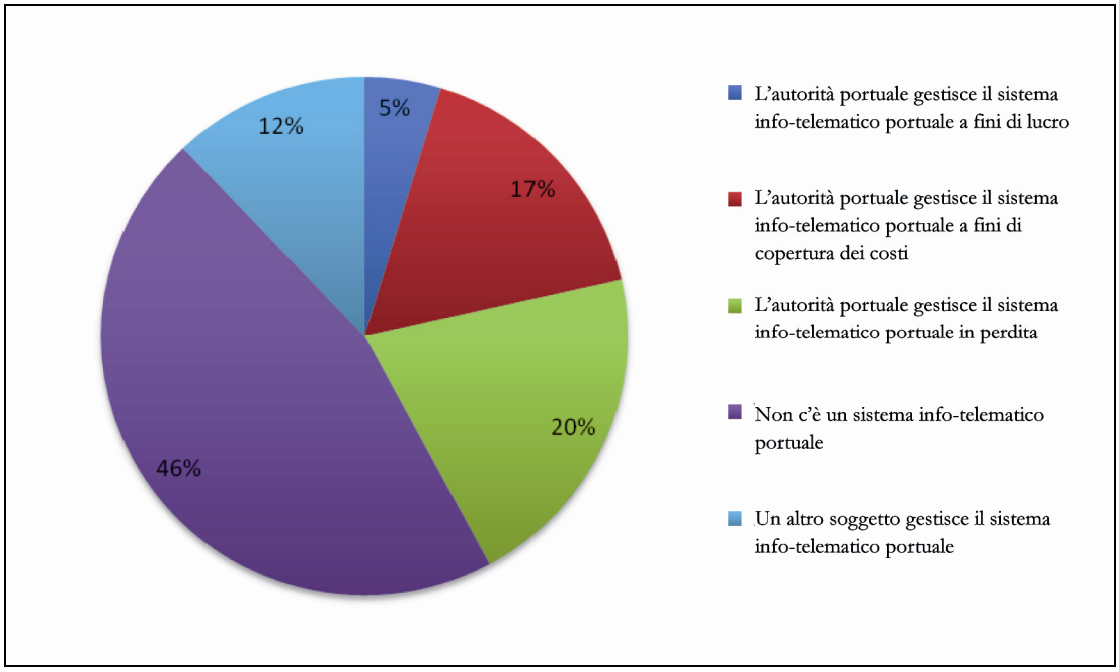


Figura 21: Utilizzo di sistemi IT delle port community

Per quanto riguarda la formazione e l'istruzione, la Figura 22 mostra che quasi tutte le Autorità Portuali forniscono attività di formazione al proprio staff. Seguono programmi di formazione e d'istruzione per la comunità portuale locale di cui si è detto prima. Il diagramma mostra, inoltre, che le Autorità Portuali generalmente non forniscono attività di formazione e istruzione oltre la propria circoscrizione portuale.

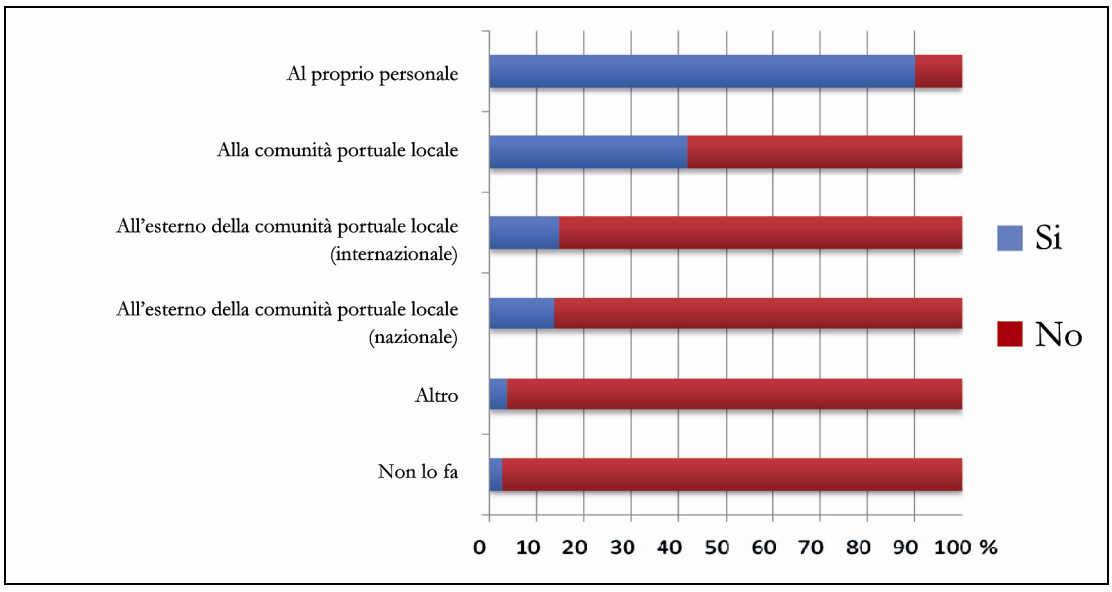


Figura 22:
Partecipazione delle Autorità Portuali nella fornitura di programmi di formazione e d'istruzione

3.5.3. INTEGRAZIONE SOCIALE E INTERAZIONE CON LO STATO

Alle Autorità Portuali è stato chiesto di indicare come vengono coinvolte nelle varie iniziative che migliorano l'integrazione sociale del loro porto o porti.
La Figura 23 mostra che la maggior parte delle Autorità Portuali vengono coinvolte in tutte le iniziative, ma in particolare in quelle che fanno sì che il pubblico in generale possa partecipare e comprendere il porto, e in quelle iniziative che stabiliscono una buona convivenza con le comunità portuali dentro ed intorno alle aree portuali. Nella prima categoria, più della metà delle Autorità Portuali che hanno risposto sono leader.

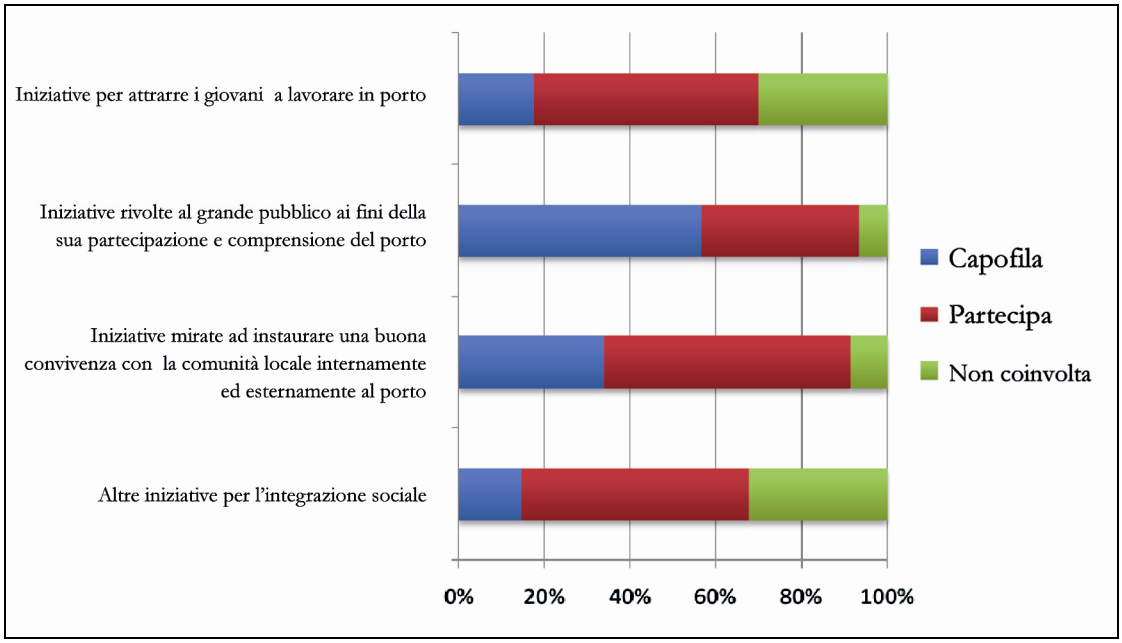


Figura 23: Coinvolgimento delle Autorità Portuali nelle iniziative di integrazione sociale

Confrontando il ruolo leader tra le diverse Regioni e per le diverse dimensioni, si può concludere che le Autorità Portuali nei paesi latini prendono più frequentemente il ruolo leader nelle varie categorie di iniziative, rispetto ai colleghi in altre Regioni (Tabella 14). Le Autorità Portuali anglosassoni e delle nuove Regioni generalmente mostrano meno leadership in questo campo rispetto al quadro generale, con l'eccezione delle Autorità Portuali nei paesi neolatini, dove si tratta di attrarre i giovani a lavorare nei porti. La tabella mostra anche che la leadership in materia di'integrazione sociale è una questione di dimensione.

	Tutti	anseatiche	neo-anseatiche	anglo-sassoni	latine	neo-latine	Piccole	Medie	Grandi
Lavoratori	17.5%	10.0%	0.0%	8.3%	29.7%	33.3%	9.4%	21.4%	50.0%
Pubblico in generale	56.6%	57.1%	37.5%	38.5%	70.2%	33.3%	45.2%	62.2%	100.0%
Abitanti	40.1%	42.9%	0.0%	38.5%	48.6%	33.3%	34.0%	43.2%	66.7%
Altri	14.4%	16.7%	0.0%	8.3%	16.7%	20.0%	9.3%	17.1%	33.3%

Tabella 14:
Coinvolgimento delle Autorità Portuali nelle iniziative di integrazione sociale – risultati differenziati

Infine, è stata comparata l'interazione tra Autorità Portuali e lo Stato a diversi livelli . La Figura 24 mostra che i contatti più frequenti vengono mantenuti con la città, poi con lo Stato. Il livello regionale e provinciale ha un ruolo minore.

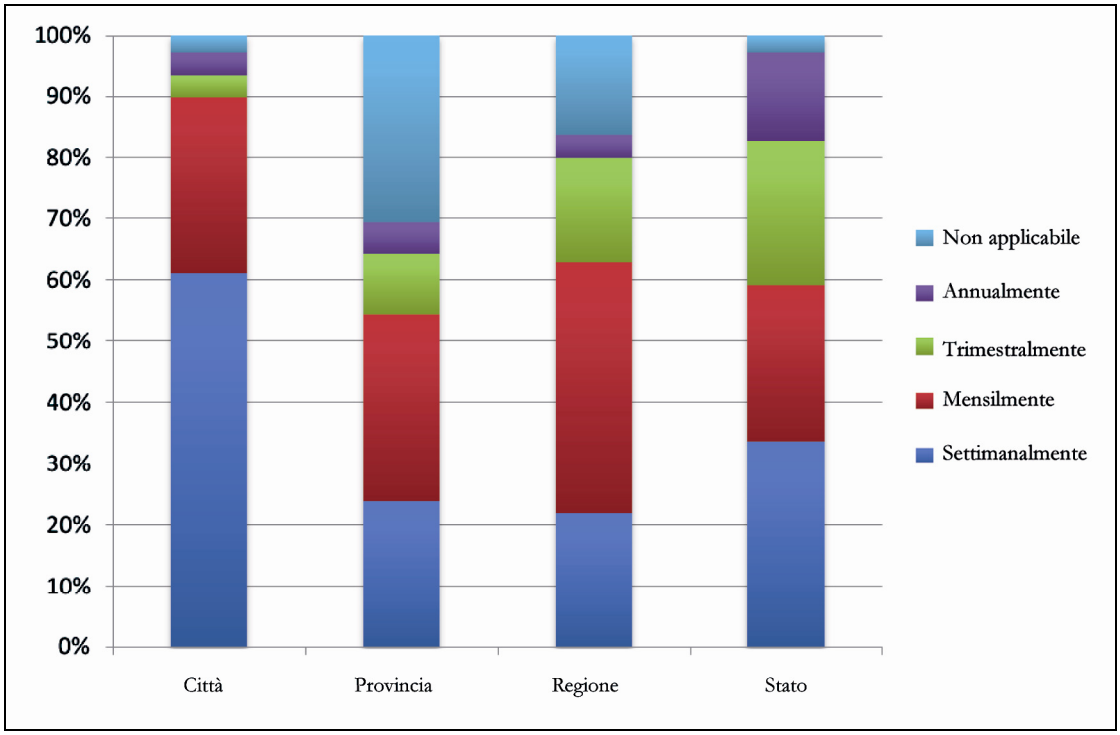


Figura 24: Frequenza di contatti con lo Stato

I risultati differenziati per il livello settimanale dei contatti dimostrano in un certo modo, l'influenza che ha la proprietà di un Autorità Portuale (Tabella 15). Ciò sarà discusso più avanti nel prossimo capitolo. In ogni caso, la città ha una posizione alquanto alta nella maggior parte dei casi. Per esempio, Autorità Portuali latine mantengono più contatti settimanali con la città che con lo Stato. La tabella dimostra anche che le Autorità Portuali nei paesi anglosassoni generalmente mantengono contatti meno frequenti con lo Stato a tutti i livelli. La dimensione dell'Autorità Portuale ha un ruolo, quasi tutti i porti grandi mantengono contatti settimanali con la città e lo Stato e, in confronto alle Autorità Portuali di dimensione più piccola, contatti più intensi anche con Regione e Provincia.

	Tutti	anseatiche	neo-anseatiche	anglo-sassoni	latine	neo latine	Piccole	Medie	Grandi
Città	61.1%	72.1%	50.0%	33.3%	57.8%	71.4%	59.6%	56.5%	90.0%
Provincia	23.8%	25.0%	0.0%	18.2%	29.7%	16.7%	12.2%	30.2%	55.6%
Regione	21.9%	19.5%	25.0%	0.0%	31.6%	16.7%	11.5%	22.7%	77.8%
Stato	33.6%	16.2%	50.0%	7.1%	50.0%	85.7%	20.8%	38.3%	80.0%

Tabella 15: Frequenza di contatti con lo Stato (contatti settimanali) – risultati differenziati

3.6. SINTESI CAPITOLO 3

La maggior parte delle Autorità Portuali hanno obiettivi che sono stati formalizzati, ma mostrano una grande diversità in termini economici e non-economici, che sono spesso integrati fra loro. La massimizzazione delle tonnellate movimentate, la massimizzazione del valore aggiunto e la massimizzazione del profitto dell'Autorità Portuale emergono come quelli più importanti. Il primo è più comune per le Autorità Portuali delle Regioni nuove, mentre il valore aggiunto è più frequente nelle Regioni anseatiche e latine. La massimizzazione del profitto è più comune per le Autorità Portuali nella Regione anglosassone.

Gli obiettivi dell'influenza dell'Autorità Portuale ed il profilo funzionale. Guardando alle tre funzioni tradizionali, cioè "landlord", di regolazione e operativa, si può concludere che, come operatori, le Autorità Portuali si sono allontanate dal fornire servizi di movimentazione delle merci. Questi sono stati, nella maggioranza dei casi, privatizzati o liberalizzati. Le attività operative delle Autorità Portuali si focalizzano principalmente sulla fornitura di quei servizi ausiliari che sono a beneficio dell'intera comunità portuale, come la fornitura di servizi di pubblica utilità e il dragaggio. Tuttavia, esistono alcune importanti differenze regionali, con solitamente le Autorità Portuali anglosassoni che sono più coinvolte nella fornitura di servizi di movimentazione merci e servizi tecnico-nautici. Anche le Autorità Portuali più piccole spesso forniscono questi tipi di servizi.
La funzione "landlord" può essere considerata come la funzione principale delle Autorità Portuali contemporanee. La stessa è soggetta a diverse forma di pressione, cioè pressione competitiva ad investire in infrastrutture, pressione finanziaria per rendere questi investimenti possibili e competizione per l'utilizzo delle aree. Le aree sono certamente un elemento cruciale a questo riguardo, ma circa la metà delle Autorità Portuali che hanno risposto sono in effetti proprietari delle aree che gestiscono. Le Autorità Portuali non possono, generalmente, vendere aree, se non con diverse restrizioni. La funzione "landlord", si traduce, pertanto, essenzialmente nella possibilità di concedere aree a terzi, cosa che la maggior parte delle Autorità Portuali può fare e che si traduce nello strumento di *governance* più importante a loro disposizione. La maggior parte delle Autorità Portuali utilizza procedure di selezione pubblica per scegliere i servizi, anche se questo è spesso condizionale, esempio soltanto per lotti di terreno che sono d'interesse strategico. Le procedure di selezione pubblica solitamente prendono la forma di appalto pubblico dove tutti i dettagli relativi allo stesso sono specificati in anticipo. In questo modo, le Autorità Portuali possono realizzare i propri obiettivi. Clausole relative a garanzia di traffico e sostenibilità ambientale sono spesso parte del capitolato. Le Autorità Portuali sono generalmente libere di fissare la durata e determinare clausole contrattuali, anche se esistono restrizioni più in alcune Regioni che in altre. Generalmente, le Autorità Portuali anseatiche e anglosassoni godono di più autonomia quando si tratta di proprietà delle aree e concessione dei lotti di terreno rispetto ai colleghi delle alter Regioni. A parte l'uso regolatorio, commerciale e concessorio delle aree portuali, circa la metà delle Autorità Portuali si occupano anche di attività immobiliare urbana e gestione ambientale. Il primo è molto tipico nelle Regione latina.
L'aumento di esternalità negative delle operazioni portuali ha rinforzato il ruolo regolatore delle Autorità Portuali nei campi dell'ambiente, della *safety* e della *security*. La locale Capitaneria di Porto ha un ruolo importante in questo anche se, soprattutto nelle Regioni latine e neolatine, non è parte della struttura organizzativa dell'Autorità Portuale.
Molte Autorità Portuali hanno i propri dipartimenti di *safety*, *security* e ambiente. Gran parte emana i propri regolamenti in questi campi, ma sono poche quelle che vanno oltre i minimi requisiti di legge. Ciò contrasta con quello che dichiarano le Autorità Portuali

stesse, ovvero di essere promotori dell'implementazione di azioni che vanno oltre i requisiti in tema di sostenibilità ambientale.
Da quanto sopra riportato, è chiaro che le tradizionali funzioni delle Autorità Portuali hanno subìto un notevole cambiamento. La funzione operativa ha lasciato spazio alle funzioni di "*landlord*" e regolatore che hanno ottenuto un interesse forte da parte delle comunità portuali, e che sono complementari all'attuale funzione di "*Community manager*"., che ha una natura proattiva. Quest'ultima appare ben radicata nel profilo funzionale delle Autorità Portuali. Sia la dimensione economica, che si focalizza sulla facilitazione della comunità portuale e la soluzione dei colli di bottiglia, e la dimensione sociale, che si focalizza sugli *stakeholder* esterni, è molto presente e molte Autorità Portuali assumono un ruolo leader in entrambi. Le Autorità Portuali latine sono molto proattive in questo campo. È significativo che la maggior parte delle Autorità Portuali partecipante all'indagine conferma, senza dare importanza al fatto di essere o meno proprietari o al loro livello di controllo, che esse mantengono contatti intensi con gli enti locali.
Poche Autorità Portuali trasferiscono le loro funzioni oltre i propri confini territoriali, sia se ciò riguarda investimenti nelle aree retroportuali, sia se riguarda investimenti, fornitura di servizi, esportazione di conoscenza, regolatore, ecc.. Fino ad ora, principalmente Autorità Portuali grandi sviluppano iniziative che vanno oltre la propria circoscrizione. Alcune stanno istituendo società *ad hoc*.
Infine, in riferimento alle tipologie di Autorità Portuale trattate nel primo capitolo del rapporto, si può concludere che la maggior parte delle stesse che hanno partecipato all'indagine, converge verso il tipo "facilitatore" , soltanto poche si avventurano verso il tipo "imprenditoriale".

4. QUADRO ISTITUZIONALE

Il quadro istituzionale delle Autorità Portuali riguarda, principalmente, la proprietà, la forma e lo status giuridico, oltre alla struttura organizzativa, compreso il ruolo e la composizione dell'organo di direzione e degli altri soggetti con compiti amministrativi ed esecutivi. Questi aspetti sono trattati in singoli sottocapitoli. Il primo sottocapitolo affronta i temi del numero dei porti amministrati dall'Autorità Portuale e dell'esistenza di altri soggetti con compiti inerenti al(ai) porto(i) stabiliti dalla legge per il(i) porto(i) amministrato(i) dall'Autorità Portuale.

4.1. NUMERO DI PORTI E SOGGETTI ISTITUZIONALI

4.1.1. NUMERO DI PORTI AMMINISTRATI DALL'AUTORITA' PORTUALE

I risultati dell'indagine dimostrano che sebbene la maggioranza delle Autorità Portuali partecipanti all'indagine amministrino un solo porto, il numero delle Autorità Portuali che amministrano due o più porti è piuttosto significativo (Figura 25).

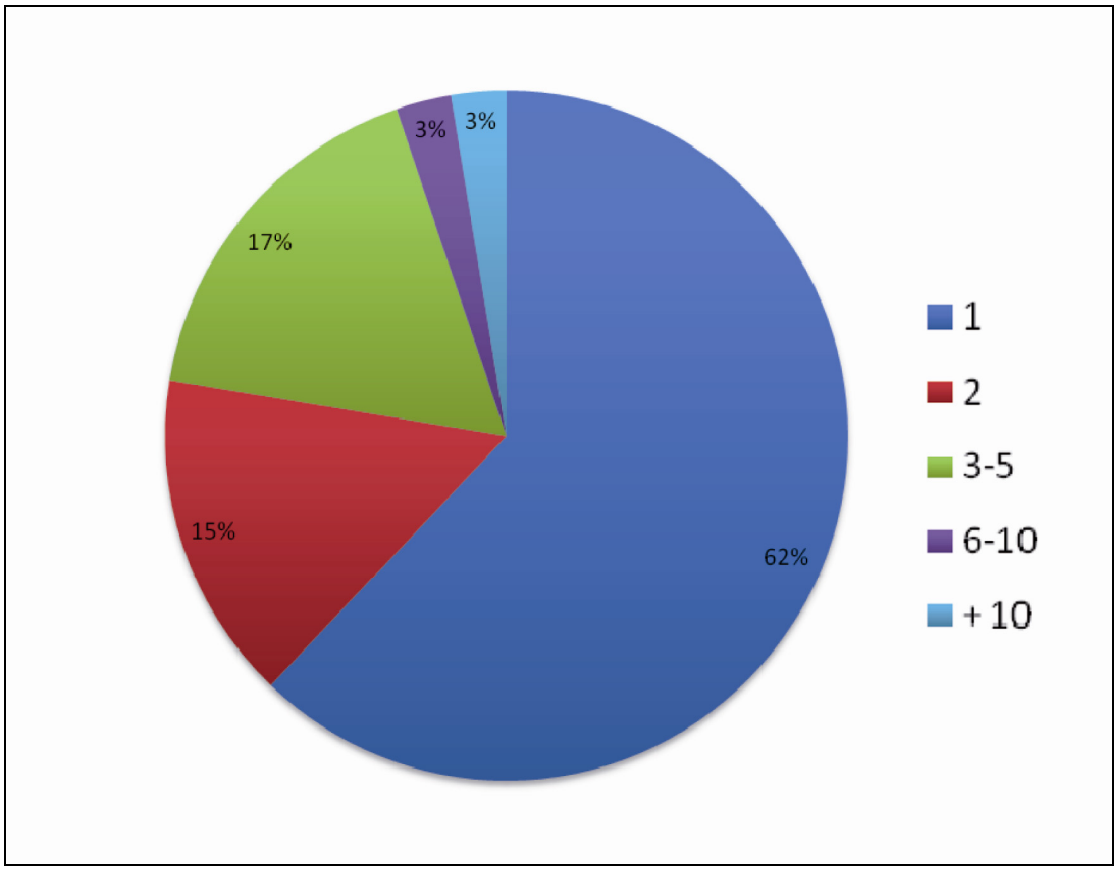


Figura 25: Numero di porti amministrati dall'Autorità Portuale

In molti Paesi latini e neolatini ciò avviene per le Autorità Portuali nazionali che amministrano tutti i porti del loro Paese (es. Malta, Cipro, Israele, Bulgaria e Romania).

Nel Regno Unito vi sono gruppi privati che possiedono numerosi porti. Nei Paesi anseatici come Danimarca, Germania e Islanda, possono trovarsi diversi tipi di gruppi pubblico-privati. Esempi di Autorità Portuali che amministrano più porti, ma vicini tra loro, si trovano in Portogallo, Spagna, Italia, Olanda, Polonia, Germania e Francia. In quest'ultimo caso ciò avviene soprattutto per le Amministrazioni Regionali che agiscono come Autorità Portuale per i porti, solitamente per quelli più piccoli, della loro Regione. Il caso del Porto di Copenhagen-Malmö (CMP) è il solo del campione dove porti di due diversi Paesi sono gestiti da un singolo soggetto. Si deve far rilevare, comunque, che la CMP svolge principalmente compiti di operatore portuale e che le altre funzioni di Autorità Portuale sono svolte da soggetti specifici nei due diversi porti. Vi sono anche realtà opposte in cui le Autorità Portuali che forniscono ausili nautici a porti vicini non sono impegnate in attività operative o in altre funzioni. Esempi di questo tipo si possono trovare nel Regno Unito ed in Olanda.

4.1.2. ALTRI SOGGETTI ISTITUZIONALI

Il 62,1% delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine hanno affermato di essere l'unico soggetto competente per il(i) porto(i) che amministra(no). Nella maggioranza degli altri casi i compiti istituzionali sono ripartiti in termini funzionali. Il più significativo tra questi altri soggetti è rappresentato dalla Capitaneria di Porto, o soggetto similare, che ha competenza in materia di sicurezza della navigazione e di *security*.
Si può notare un'importante differenza tra i porti di Paesi di tradizione latina e quelli di tradizione anseatica e anglosassone. Nel primo caso sembra che la presenza di altri soggetti istituzionali competenti sugli aspetti "nautici" sia molto più significativa (56,5%) che negli altri due casi (rispettivamente 30,1% e 11,8%).
A grandi linee, questo quadro conferma quanto elaborato nella sezione 3.3.1 relativamente agli uffici della Capitaneria di Porto.

4.2. PROPRIETA'

Tenendo in considerazione che la proprietà di un'Autorità Portuale non corrisponde necessariamente con quella degli ambiti portuali o con quella dei beni immobili portuali, la Figura 26 mostra chiaramente che la maggioranza delle Autorità Portuali del campione sono di proprietà pubblica; Stati centrali o municipalità rappresentano i due principali soggetti "proprietari". Altri soggetti pubblici "proprietari" sono molto meno presenti, e anche i "proprietari" privati hanno una presenza marginale, siano essi società industriali (es. raffinerie o industrie forestali), di logistica (es. compagnie di navigazione, terminalistiche o di spedizione) o finanziarie. La categoria "altre" è comunque significativa e comprende, al suo interno, la proprietà da parte di fiduciari indipendenti (trust – caso specifico del Regno Unito), persone fisiche, società private diverse da quelle citate, dipendenti ed ex-dipendenti, azionisti e, per un solo caso, è stata perfino dichiarata la totale assenza di un proprietario. In alcuni casi il chiarimento fornito in merito alla categoria "altre" implica che lo Stato centrale è l'effettivo "proprietario" del porto, pertanto la percentuale assegnata alla proprietà da parte dello Stato è lievemente più alta. Infine, và segnalato che la proprietà è spesso suddivisa tra un insieme di diversi soggetti, tra cui ve ne è uno che ha un ruolo predominante. Di questo aspetto bisognerebbe tenerne conto nell'interpretazione dei risultati esposti alla Figura 26 e nella Tabella 16.

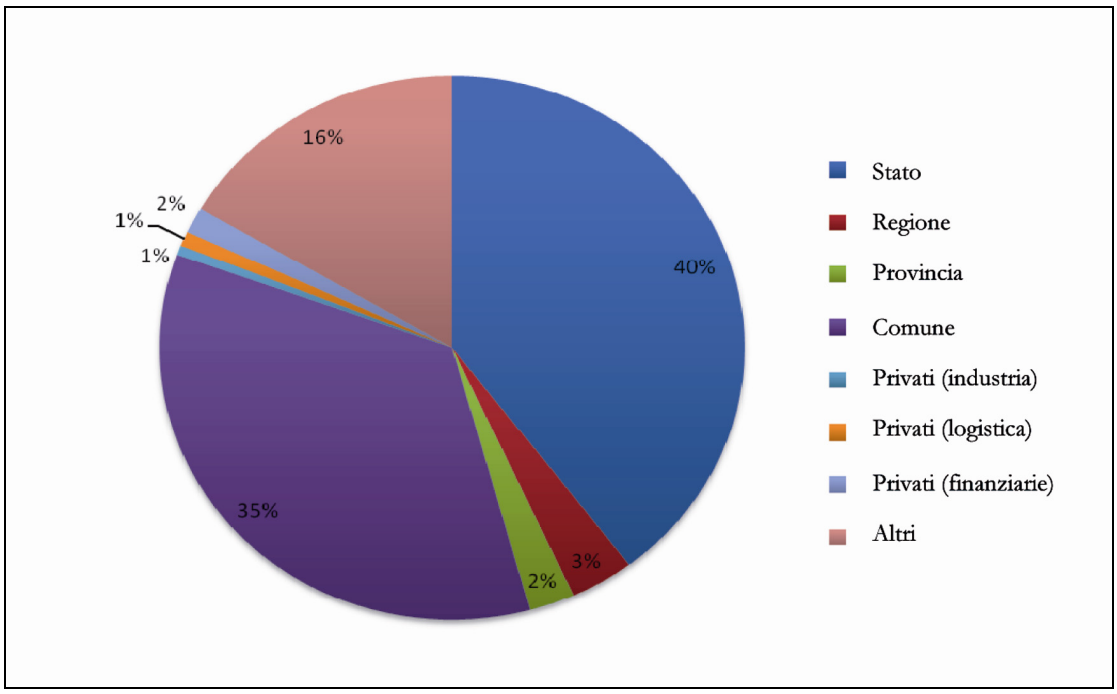


Figura 26: Proprietà delle Autorità Portuali

Non sorprende che il quadro differisce notevolmente con riferimento alla diversificazione regionale (Tabella 16). I tradizionali modelli anseatici e latini, caratterizzati dall'influenza dello Stato e delle municipalità, sono chiaramente confermati (la categoria "altri" per le Autorità Portuali latine comprende quelle italiane che sono di fatto controllate dallo Stato). Le Autorità Portuali dei Paesi anglosassoni possono essere di proprietà dello Stato (Irlanda), delle municipalità, di società finanziarie o assumere la forma di "porti fiduciari" (trust ports – Regno Unito). La proprietà delle Autorità Portuali da parte dello Stato è presente in maniera predominante nelle nuove Regioni.

	Complesso	anseatici	neo-anseatici	nnglo-sassoni	latini	neo-latini	Piccoli	Medi	Grandi
Stato	39.6%	6.4%	71.3%	35.3%	64.4%	87.3%	28.9%	51.7%	43.3%
Regione	3.5%	2.4%	0.0%	0.0%	7.9%	0.0%	5.3%	2.1%	0.0%
Provincia	2.5%	4.3%	0.0%	0.0%	2.6%	0.0%	3.7%	1.6%	0.0%
Municipalità	34.8%	82.7%	12.8%	11.8%	0.0%	3.3%	48.8%	15.2%	46.7%
Privati (industria)	0.6%	1.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.1%	0.0%	0.0%
Privati (logistica)	0.9%	2.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.8%	0.0%	0.0%
Privati (finanziarie)	1.6%	0.0%	0.0%	8.8%	0.7%	0.0%	0.9%	0.6%	10.0%
Altri	16.4%	0.0%	15.9%	44.1%	24.3%	9.4%	9.6%	28.1%	0.0%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabella 16: Proprietà delle Autorità Portuali – per Regioni e dimensioni

Le Autorità Portuali più piccole sono tendenzialmente di proprietà delle municipalità, mentre quelle di medie dimensioni sono maggiormente di proprietà dello Stato. Ma ciò anche in conseguenza del fatto che nei Paesi anseatici vi è un maggior numero di piccoli porti e, in quelli latini, sono più numerosi i porti di medie dimensioni.

4.3. FORMA E PERSONALITA' GIURIDICA

Solo una minoranza delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine (14%) non ha una propria personalità giuridica. Ciò corrisponde alla percentuale di Autorità Portuali che hanno dichiarato di essere semplicemente dei dipartimenti di amministrazioni locali, regionali o statali (Figura 27).

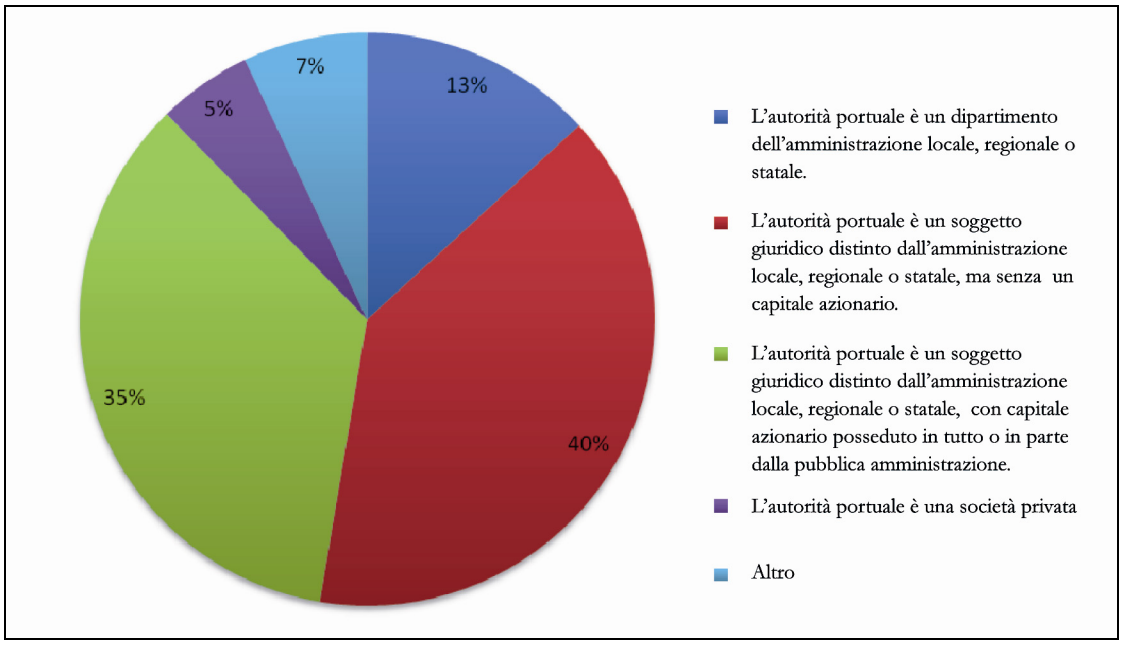


Figura 27: Personalità giuridica delle Autorità Portuali

In genere le Autorità Portuali hanno due tipi di personalità giuridica pubblica, la prima strettamente "pubblica", la seconda, c.d. "societaria". In entrambi i casi le Autorità Portuali sono soggetti giuridici pubblici separati da quelli delle amministrazioni locali, regionali o dallo Stato, e la principale differenza tra le due personalità giuridiche consiste nella presenza o meno di capitale suddiviso in quote, in tutto o in parte in mano alle amministrazioni locali, regionali o dello Stato. Circa il 5% delle Autorità Portuali sono società di capitali, il che corrisponde con il quadro descritto alla sezione precedente. Le Autorità Portuali che hanno riferito di essere nella categoria "altre" possono, nella maggior parte dei casi, ricomprendersi in una delle categorie principali.

Dalla diversificazione regionale dei risultati risulta evidente che la personalità giuridica pubblica con quote di capitale è quella prevalente nelle nuove Regioni. La personalità giuridica pubblica che non prevede quote di capitale è soprattutto presente nei Paesi latini, mentre le società di capitali sono più presenti nei Paesi anglosassoni (Tabella 17). Ci sono relativamente più Autorità Portuali che sono dipartimenti di amministrazioni nei Paesi anseatici e neolatini. Presumibilmente ciò riguarda i porti più piccoli che sono maggiormente rappresentati in questa categoria. La diversificazione per dimensione mostra anche che le Autorità Portuali nella forma di società di capitali sono presenti nei porti sia di piccole che di grandi dimensioni. I primi comprendono le Autorità Portuali di proprietà di società industriali (es. petrolifere o prodotti forestali), i secondi riguardano i porti dei grandi gruppi presenti solamente nel Regno Unito.

	Complesso	anseatici	neo-anseatici	anglo-sassoni	latini	neo-latini	Piccoli	Medi	Grandi
Dip.ti di amm.ni	13.2%	18.2%	0.0%	11.8%	7.9%	28.6%	17.2%	8.7%	10.0%
Pubbliche	39.5%	27.3%	50.0%	35.3%	60.5%	0.0%	36.2%	43.5%	40.0%
Pubbliche societarizzate	35.1%	34.1%	50.0%	23.5%	31.6%	71.4%	29.3%	43.5%	30.0%
Società di capitali	5.3%	4.5%	0.0%	23.5%	0.0%	0.0%	6.9%	2.2%	10.0%
Altre	7.0%	15.9%	0.0%	5.9%	0.0%	0.0%	10.3%	2.2%	10.0%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabella 17: Personalità giuridica delle Autorità Portuali – per Regioni e dimensione

La maggioranza delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine hanno acquisito la loro attuale personalità giuridica nel recente passato. In più della metà dei casi tale personalità giuridica è stata acquisita tra il 1990 ed il 1999 e, quasi in un terzo dei casi, nell'ultimo decennio. Entrambi questi periodi hanno visto importanti processi di riforma portuale, spesso condotti a livello nazionale. Più del 70% delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine riferiscono di essere regolate da una o più leggi speciali e, non sorprende, queste leggi risalgono ad uno dei periodi citati con successive e più recenti modificazioni ed integrazioni.
Attualmente in più Paesi europei sono in corso, a livello nazionale o locale, vari processi di riforma e di riorganizzazione portuale. Nelle pagine successive vi è una breve sintesi (Riquadro 1) aggiornata ad aprile 2011. La sintesi mostra che numerosi Paesi stanno portando avanti processi di privatizzazione o liberalizzazione dei servizi operativi o li hanno appena completati. Ciò è particolarmente significativo per i porti delle Regioni latine, neolatine e neoanseatiche. Nei Paesi anglosassoni la completa privatizzazione dei porti è a rischio. Si ritiene interessante notare che in più Paesi la cooperazione tra porti (vicini) è sentita come una questione importante, promossa o dalle stesse Autorità Portuali o dalle amministrazioni centrali o locali. In qualche modo paradossale il fatto che lo stimolo alla cooperazione da parte delle amministrazioni locali sembra essere maggiormente caratteristico nella Regione anseatica, dove alcuni governi locali stanno oltremodo esaminando il tema della selezione di "porti di interesse nazionale". Alle Autorità Portuali è stato richiesto, infine, se erano regolate da un insieme di norme statutarie societarie od organizzative, come, ad esempio, statuti, regolamenti interni o atti costitutivi. Tali norme statutarie sono presenti in poco più della metà delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine. Comunque, nella maggioranza dei casi, la responsabilità ultima è della pubblica amministrazione.

Riquadro 1: Sintesi dei processi di riforma e riorganizzazione portuale, recenti ed in corso, nei Paesi europei selezionati.

Belgio (Fiandre)
La personalità giuridica delle Autorità Portuali è prevista dal "Decreto Porti" del 1999 ("Havendecreet") del governo fiammingo. Alcuni anni fa il governo introdusse il concetto di "Area Portuale Fiamminga" per promuovere una maggiore cooperazione tra Autorità Portuali. In questo'ambito è data priorità alle iniziative comuni con un chiaro valore aggiunto senza discutere il processo decisionale delle singole Autorità Portuali. Vengono evidenziate le attività mirate al (1) rafforzamento del sostegno ai porti da parte dell'opinione pubblica, (2) riconoscimento dell'importanza dei porti nelle reti logistiche e (3) miglioramenti dal punto di vista ambientale delle attività portuali. Per assicurare la realizzazione di tre chiuse nei rispettivi porti fiamminghi il governo della Regione ha istituito la società '"NV Vlaamse Havens". Per ogni chiusa la società istituirà una sussidiaria con la partecipazione della società stessa e dell'Autorità Portuale o di una società privata selezionata. Nonostante l'emanazione del Decreto Porti, il Governo fiammingo richiede alle Autorità Portuali interessate di contribuire finanziariamente alla realizzazione delle tre chiuse.

Bulgaria
Da quando la Bulgaria è divenuta un'economia di mercato si è assistito a una serie di riforme portuali mirate, in sintesi, alla privatizzazione delle operazioni portuali nei due principali porti del Paese, Bourgas e Varna. I compiti dell'Autorità Portuale sono centralizzati a livello nazionale e sono stati ripartiti in maniera altalenante tra una "Agenzia Esecutiva" per l'amministrazione marittima ed una "Società per l'Infrastruttura". L'ultimo cambiamento (2010) ha concentrato tutti i compiti dell'Autorità Portuale, compresi quelli relativi alla navigazione, alla "Bulgarian Port Infrastructure Company".

Danimarca
Il governo danese nel 2010 ha avviato un processo di riforma dei porti nazionali che sono per la maggior parte di proprietà delle municipalità, ma regolati da una legge nazionale (Legge Nazionale Porti). Una commissione governativa sta valutando l'attuale quadro normativo dal punto di vista dell'efficienza e dell'economicità per suggerire eventuali modifiche alla "Legge Porti". Particolare attenzione alla questione se debba essere riconosciuto ad alcuni porti lo status di "interesse nazionale".

Finlandia
Una decisione della Commissione Europea del 2007 relativa alla presenza di aiuti di Stato nella c.d. "società di stato" ha spinto il governo finlandese a legiferare nel senso che tutti i soggetti di proprietà pubblica debbano essere trasformati in società entro gli inizi del 2014. Ciò riguarda anche le Autorità Portuali che, per la maggior parte, sono di proprietà delle municipalità. Inoltre, alcuni porti finlandesi hanno in corso processi di fusione. Il caso più concreto è quello della fusione in una società di capitali dei porti di Hamina e Kotka avvenuta il 1 maggio 2011.

Francia
Il Presidente Sarkozy nel 2008 ha avviato una profonda riforma portuale in cui la parte più significativa è quella del completamento della riforma sul lavoro portuale, in particolare la privatizzazione delle attrezzature e del personale per la movimentazione delle merci. La riforma ha comunque anche modificato il modello organizzativo dei principali porti francesi. Gli ex "porti autonomi" sono oggi divenuti "grandi porti marittimi". La riforma sarà pienamente efficace entro il mese di giugno 2011. La riforma dei principali porti segue quella dei piccoli porti avvenuta nel 2004 che ha messo questi ultimi sotto il controllo delle Regioni.

Germania
In stretta collaborazione con gli Stati Federali, il governo tedesco nel 2009 ha pubblicato un "Nationales Hafenkonzep" attualmente in fase di implementazione. Questo tipo di approccio è innovativo e significativo perché è la prima volta che il governo tedesco elabora una politica portuale che tratta, tra l'altro, di sviluppo delle capacità e di promozione della cooperazione tra porti. I porti marittimi tedeschi rimangono comunque di competenza delle rispettive "'Bundesland". Esistono diverse forme di cooperazione tra questi Stati e i porti stessi. Un esempio è la cooperazione tra i porti marittimi del "Basso Fiume Elba" (Amburgo, Brunsbüttel, Cuxhaven, Stade) del 2009 che mira ad attrarre iniziative imprenditoriali, scambi di conoscenze e azioni congiunte di marketing. I "Länder" mirano anche a istituire attività congiunte di pubbliche relazioni sotto il marchio "Porti Tedeschi". Inoltre, il governo regionale di Amburgo e Brema ha avviato nel 2011 un'indagine per una maggiore cooperazione tra le sue Autorità Portuali. I risultati di tale indagine non sono ancora stati pubblicati.

Irlanda
Il governo irlandese nel settembre 2010 ha avviato una consultazione per la riforma dei porti. La maggioranza dei porti commerciali sono, ad oggi, società di proprietà dello Stato. La consultazione tratta dei seguenti aspetti: governo dei porti (anche proprietà e possibilità di privatizzazione), sviluppo delle capacità, pianificazione e finanziamento, short-sea shipping, confronti sulla competitività e promozione della cooperazione tra porti.

Israele
I principali porti israeliani sono guidati e gestiti da un'Autorità Portuale nazionale di proprietà dello Stato. Nel 2005 il governo ha suddiviso l'Autorità Portuale in quattro società di Stato: una per gestire e sviluppare le proprietà e le infrastrutture portuali (Israel Port Company) e le altre tre (Haifa Port Company, Ashdod Port Company ed Eilat Port Company) per l'operatività dei tre porti del Paese. Come parte della seconda fase della riforma portuale, le tariffe portuali sono state riviste per minimizzare i sussidi incrociati e per meglio corrispondere i costi effettivi. La terza fase del pacchetto di riforma si concentra sulla privatizzazione delle tre società operative. Il governo israeliano ha deciso di privatizzare la società portuale di Eilat nel corso del 2011. Il bando di gara per la vendita delle quote della società è stato pubblicato il 4 aprile scorso e il governo prevede di vendere tutte le quote entro l'anno. Le altre due società portuali sono in fase di privatizzazione con la vendita del 15% delle loro quote entro il 2012, del 34% entro un anno dalla prima vendita e il rimanente 51% entro il 2020.

Italia
I principi fondamentali che regolano i porti italiani sono stabiliti da una legge del 1994 che istituì le Autorità Portuali in principali porti e liberalizzò i servizi di movimentazione merci. Negli ultimi anni sono state discusse numerose proposte di modifica alla legge, ma sino a oggi non vi sono state sostanziali modificazioni. Nel settembre 2010 il governo ha presentato un disegno di legge che prevede una classificazione dei porti, una ripartizione delle competenze tra Autorità Portuali e autorità marittime, la velocizzazione delle procedure di approvazione dei Piani Regolatori Portuali e una revisione delle procedure per il rilascio delle concessioni. La principale richiesta del settore, la realizzazione di una reale autonomia finanziaria delle Autorità Portuali, però, non è ancora stata realizzata. Nel 2009 e nel 2010 Autorità Portuali vicine tra loro di diverse Regioni (nord-adriatico, Liguria, Toscana e Calabria) si sono riunite in "associazioni regionali" per promuovere una maggiore cooperazione.

Malta
Nel corso degli ultimi dieci anni le operazioni portuali nei porti maltesi hanno visto un complessivo processo di riforma con cui tutti i servizi portuali sono passati dall'Autorità Portuale al settore privato con contratti di concessione o con contratti di servizio. Tutta la normativa in materia portuale è stata modificata per corrispondere a questi cambiamenti e consentire una maggiore flessibilità alle esigenze del mercato e all'efficienza delle operazioni portuali. Similmente, nel 2009 è stata adottata una nuova normativa che ha istituito l'Autorità Portuale per riflettere chiaramente il cambiamento laddove le sue funzioni sono cambiate da operatore di impianti portuali e fornitore di servizi portuali a funzioni di regolatore di servizi portuali e facilitatore di attività portuali.

Paesi Bassi
Nei porti olandesi i processi di riforma hanno avuto luogo su base individuale. La riforma più significativa del recente passato è stata la trasformazione in società del porto di Rotterdam nel 2004 che è stata, probabilmente, la forma di societarizzazione più avanzata di una qualsiasi Autorità Portuale europea di proprietà pubblica. Con la riforma lo Stato è diventato "co-azionista" dell'Autorità Portuale comunque di proprietà della municipalità. L'Autorità Portuale che gestisce i porti di Vlissingen and Terneuzen ("Zeeland Seaports") è stata trasformata in società agli inizi del 2011. La principale differenza con Rotterdam è che in questo caso lo Stato non è azionista e il solo possessore di azioni è la "Joint Agreement Zeeland Seaports" in cui partecipano la provincia di Zeeland e le municipalità di Terneuzen, Vlissingen e Borsele. Il porto di Amsterdam e l'Autorità Portuale che gestisce i porti di Delfzijl ed Eemshaven ("Groningen Seaports") stanno attraversando un processo simile di societarizzazione. A livello nazionale il governo ha di fatto seguito il concetto di "porto principale" a vantaggio di Rotterdam. Recentemente un organo consultivo del governo ha avanzato il suggerimento di istituire una società capogruppo per il controllo dei porti di Rotterdam e Amsterdam. Al momento a ciò non è seguita alcuna iniziativa concreta.

Norvegia
Il Parlamento norvegese ha adottato nel 2009 una nuova legge sui porti e sulle vie d'accesso ("Act on Ports and Fairways"). Obiettivi della legge sono di facilitare la sicurezza della navigazione, il trasporto efficiente via mare, l'utilizzo sostenibile e la gestione delle vie d'accesso. La legge è anche intesa a contribuire all'efficienza e alla sicurezza delle operazioni portuali e, conseguentemente, al miglioramento della competitività dei trasporti marittimi. La legge estende alle autorità delle municipalità l'organizzazione delle attività portuali e distingue gli aspetti pubblici della gestione portuale dai servizi portuali. Essa prevede limitate capacità di pagare dividendi e remunerazioni con il capitale e sostituisce le tasse portuali con una generale tariffazione dei servizi portuali. In ultimo, essa prevede la possibilità di individuare porti di particolare interesse nazionale che dovrebbero avere norme specifiche per quanto concerne l'organizzazione, la cooperazione e la pianificazione.

Polonia
La legge del 1996 sui porti ("Act on Seaports and Harbours") è stata la base per la costituzione di tre Autorità Portuali nei porti di maggiore importanza per l'economia nazionale, cioè i porti di Gdansk, Gdynia e Szczecin-Swinoujscie. Da allora la legge è stata modificata poche volte e alle Autorità Portuali è stato imposto l'obbligo di vendere le loro quote di partecipazione in società per le operazioni portuali. A oggi non sono in vigore procedure di legge in questo senso. La realizzazione di alcune delle previsioni della legge è ancora in corso come, ad esempio, la privatizzazione delle società dell'Autorità Portuale impegnate in operazioni portuali.

Romania
Nel luglio 2010 il governo rumeno ha rivisto il quadro giuridico che regola l'amministrazione dei porti nazionali e l'utilizzo delle infrastrutture portuali pubbliche (revisione dell'Ordinanza Governativa 22/1999). Ciò in concreto ha consentito di dare in sub-concessione demanio portuale a società ed operatori privati.

Spagna
Nell'agosto 2010 il governo spagnolo ha adottato una nuova legge contenente significative modifiche alla legge del 2003 ("legge sul regime economico e la prestazione di servizi nei porti di interesse generale"). La nuova legge rafforza l'efficienza e la competitività dei porti spagnoli e regola specificatamente l'autonomia finanziaria dei porti e la prestazione dei servizi portuali. A questo fine, contiene norme dettagliate sui diversi tipi di tasse e servizi portuali, sugli ambiti portuali e sul lavoro portuale.

Svezia
Nella primavera del 2009 il Consiglio Municipale di Gothenburg decise di suddividere il porto in una municipalizzata – l'Autorità Portuale di Gothenburg – e in tre società terminalistiche gestite da operatori esterni. Il Porto di Gothenburg opera ancora come porto "aperto" e polifunzionale e nuove compagnie di navigazione e operatori sono accolti volentieri per stabilirvi le loro attività. Queste sarebbero sottoposte alla sorveglianza da parte dell'Autorità Portuale per il tramite di contratti di concessione con i nuovi operatori terminalisti. Nell'aprile 2011 la società svedese di logistica, Logent, ha rilevato le operazioni del terminal auto. Nell'ottobre 2010 è stato raggiunto un accordo con la DFDS e la C.Ports che insieme saranno il nuovo operatore del terminal ro-ro. Il trasferimento è soggetto ad approvazione dell'autorità svedese per la concorrenza, secondo la normale consuetudine prevista per questi casi. Il processo di trasferimento del terminal contenitori è in corso. Un accordo con il nuovo operatore è previsto nel corso del 2011. Un simile processo di privatizzazione delle attività di movimentazione merci ha già avuto luogo nel porto di Stoccolma.

Regno Unito
Molti dei più grandi porti del Regno Unito sono stati privatizzati alla fine degli anni '80 e agli inizi degli anni '90. Altri porti sono rimasti in mano a soggetti fiduciari (trust ports) o alle municipalità. L'insediamento al governo della coalizione tra conservatori e liberal democratici nel 2010 ha riaperto il dibattito sulla privatizzazione dei principali porti "trust". Questo dibattito è molto controverso come dimostra il processo di privatizzazione del porto di Dover avviato prima dell'insediamento del nuovo governo.

4.4. STRUTTURA ORGANIZZATIVA

La struttura organizzativa dell'Autorità Portuale tratta degli aspetti gestionali, del personale e degli organi esecutivi come ad esempio quelli di controllo.

4.4.1. AMMINISTRAZIONE

Nella maggioranza delle Autorità Portuali la persona responsabile della gestione e dei risultati complessivi dell'Autorità Portuale può essere o un amministratore delegato o una figura similare. In circa un terzo dei casi la funzione è assegnata ad un presidente o ad un presidente di un organo collegiale. In particolare questo è il caso delle Autorità Portuali nella Regione latina e – in maniera meno evidente – in quella neoanseatica. In pochi casi la persona responsabile della gestione è presidente e amministratore delegato..

La responsabilità ultima nel nominare questa figura può variare tra diversi organi (Figura 28). In quasi la metà delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine tale responsabilità risiede in un organismo politico, come ad esempio il Parlamento o il Consiglio Municipale, una figura politica o una pubblica amministrazione. Altro organo significativo è quello di controllo. Prima di trarre la conclusione che quest'ultimo è indice di un attitudine più collegiale è necessario studiarne la composizione (vedi sezione 4.4.3). La maggior parte dei casi classificati "altri" presentano una situazione simile a quella classificata "organi di controllo" che, pertanto, risulta essere più importante di quanto possa sembrare a prima vista. Soggetti diversi comprendono l'assemblea degli azionisti e le società locali rappresentate nella camera di commercio. In altri casi le nomine sono effettuate congiuntamente da un organo politico e da un organo di controllo.

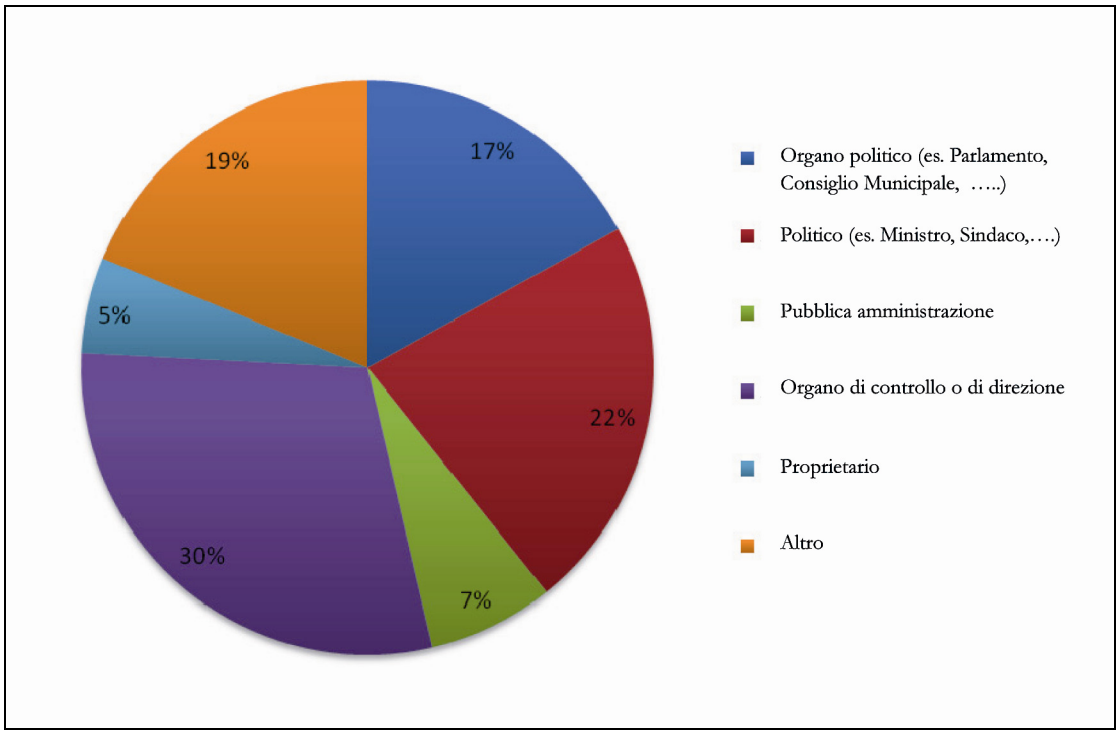


Figura 28: Nomina del responsabile della gestione dell'Autorità Portuale

La Tabella 18 mostra che l'organo politico assume il ruolo più importante nella Regione anseatica. Il ruolo della figura politica è predominante nelle Regioni latina e neolatina. L'organo di controllo ha un ruolo più evidente nella Regione neoanseatica ed in quella anglosassone che, tra l'altro, è l'unica in cui è presente un ruolo significativo dei privati nella nomina della persona responsabile della gestione. Il ruolo degli organi politici e della figura politica, pur rimanendo nel complesso costante, varia a seconda delle dimensioni dell'Autorità Portuale.

	Complesso	anseatici	neo-anseatici	anglo-sassoni	latini	neo-latini	Piccoli	Medi	Grandi
Organo politico	17.0%	31.8%	0.0%	12.5%	8.1%	0.0%	29.6%	4.2%	10.0%
Figura politica	22.3%	0.0%	12.5%	6.3%	54.1%	42.9%	9.3%	35.3%	30.0%
Pubblica amm.ne	7.1%	6.8%	0.0%	0.0%	13.5%	0.0%	3.7%	8.3%	20.0%
Organo di sorveglianza	29.5%	36.4%	87.5%	43.8%	2.7%	28.6%	29.6%	31.3%	20.0%
Privati	5.4%	4.5%	0.0%	25.0%	0.0%	0.0%	7.4%	2.1%	10.0%
Altri	18.8%	20.5%	0.0%	12.5%	21.6%	28.6%	20.4%	18.8%	10.0%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabella 18: Nomina del responsabile della gestione - per Regioni e dimensione

Normalmente il responsabile della gestione è un dipendente dell'Autorità Portuale (Figura 29). In altri casi è un dipendente pubblico o un professionista. La percentuale dei dipendenti pubblici corrisponde alla percentuale delle Autorità Portuali che sono dipartimenti di amministrazioni pubbliche (vedi Figura 27). La categoria "altro" comprende i politici eletti, i rappresentanti del governo, i legali rappresentanti di società private, i dipendenti pubblici distaccati e pagati dall'Autorità Portuale, persone incaricate e persone con speciale mandato concordato con l'organo collegiale dell'Autorità Portuale.

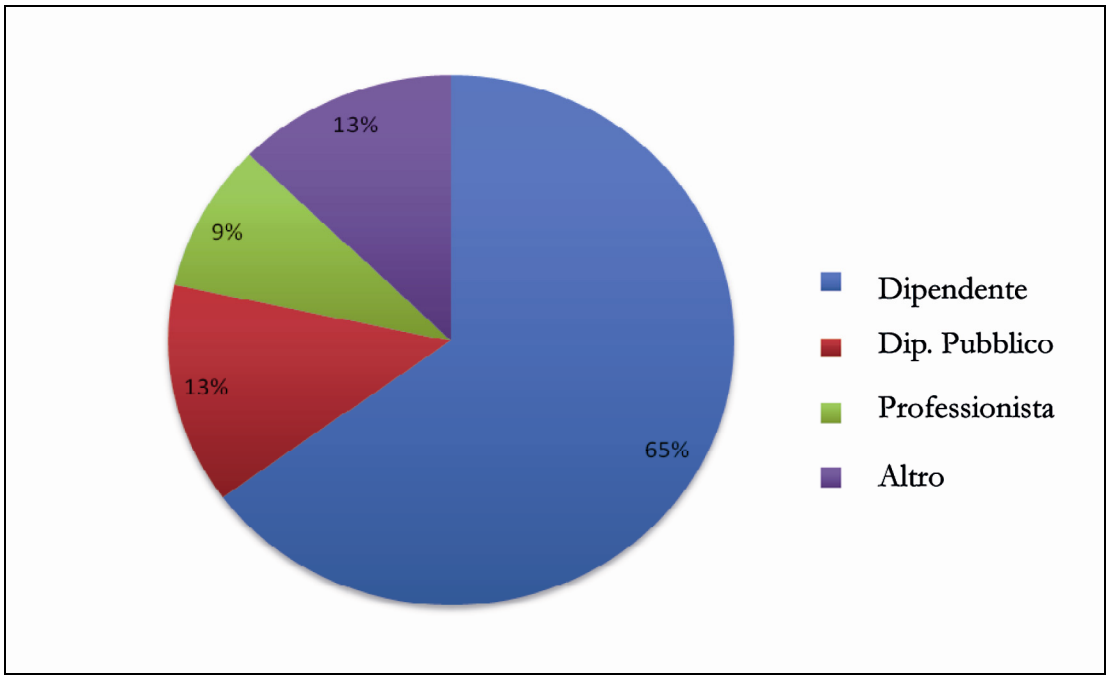


Figura 29: Rapporto di lavoro del responsabile della gestione dell'Autorità Portuale

I responsabili della gestione nelle Regioni neoanseatica e anglosassone sono sempre dei dipendenti (Tabella 19). La situazione è completamente diversa per le Autorità Portuali nella Regione latina dove solo circa il 30% sono dipendenti e per la parte restante sono dei professionisti o hanno un altro rapporto di lavoro. L'alta percentuale di professionisti e di altre forme di rapporti di lavoro corrisponde a quanto già evidenziato circa il fatto che nelle Autorità Portuali della Regione latina il responsabile della gestione è spesso un presidente o un presidente di un organo collegiale. Nelle piccole e grandi Autorità Portuali più del 75% dei responsabili della gestione sono dei dipendenti, mentre per quelle medie la percentuale dei dipendenti scende a quasi il 50%. Le grandi Autorità Portuali hanno come responsabili di gestione, proporzionalmente, più dipendenti pubblici, ma non impiegano professionisti o persone della categoria "altro".

	Complesso	anseatici	neo-anseatici	anglo-sassoni	latini	neo-latini	Piccoli	Medi	Grandi
Dipendenti	64.9%	76.7%	100.0%	100.0%	29.7%	57.1%	76.4%	48.9%	77.8%
Dipendenti pubblici	13.5%	18.6%	0.0%	0.0%	18.9%	0.0%	12.7%	12.8%	22.2%
Professionisti	9.0%	2.3%	0.0%	0.0%	24.3%	0.0%	3.6%	17.0%	0.0%
Altro	12.6%	2.3%	0.0%	0.0%	27.0%	42.9%	7.3%	21.3%	0.0%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabella 19:
Rapporto di lavoro del responsabile della gestione dell'Autorità Portuale – per Regioni e dimensione

Il mandato del responsabile della gestione in quasi la metà dei casi è di durata illimitata (Figura 30). Nella maggioranza degli altri casi è di durata limitata ma rinnovabile.

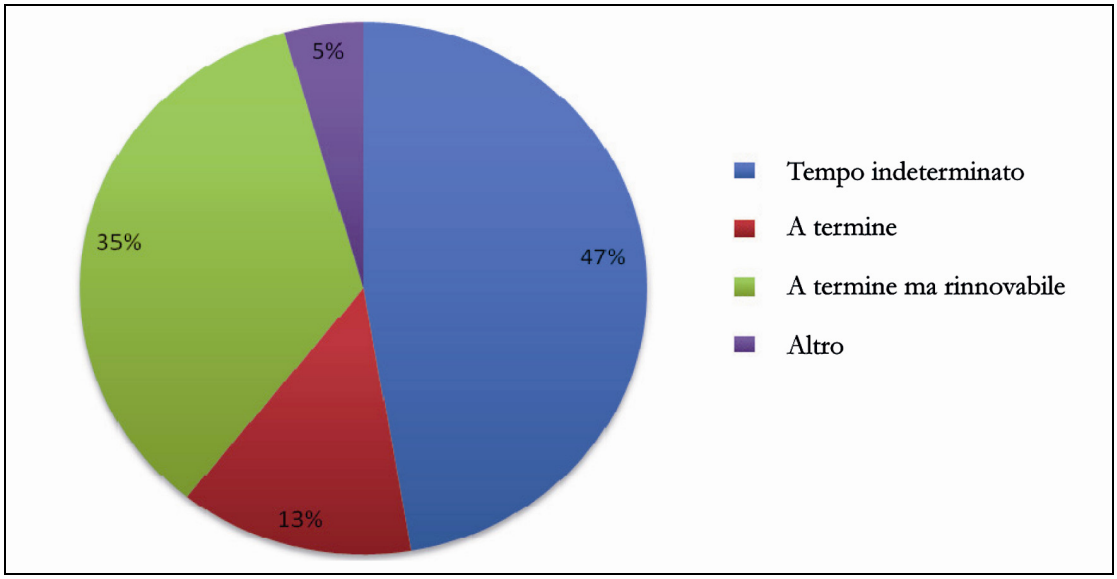


Figura 30: Mandato del responsabile della gestione dell'Autorità Portuale

La Tabella 20 mostra che il mandato di durata illimitata si registra più spesso nelle Autorità Portuali anseatiche e anglosassoni. La metà dei responsabili della gestione delle Autorità Portuali neoanseatiche ha un mandato temporaneo non rinnovabile.

Il mandato indeterminato è più utilizzato nelle piccole Autorità Portuali, mentre in quelle di medie e grandi dimensioni il mandato del responsabile della gestione è spesso a tempo determinato, ma rinnovabile.

	Complesso	anseatici	neo-anseatici	anglo-sassoni	latini	neo-latini	Piccoli	Medi	Grandi
Indeter.	47.3%	69.8%	37.5%	68.8%	23.7%	0.0%	63.6%	31.3%	33.3%
Determinato	13.4%	4.7%	50.0%	18.8%	13.2%	14.3%	10.9%	18.8%	0.0%
Deter./rinn.le	34.8%	25.6%	12.5%	6.3%	52.6%	85.7%	23.6%	43.8%	55.6%
Altro	4.5%	0.0%	0.0%	6.3%	10.5%	0.0%	1.8%	6.3%	11.1%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabella 20: Mandato del responsabile della gestione – per Regioni e dimensione

Il 58.9% delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine ha riferito che il responsabile della gestione è coadiuvato da un organo di gestione, come ad esempio, un consiglio o un comitato, diverso dall'organo di controllo. A seconda delle dimensioni del porto esso può semplicemente essere costituito da un vice e dal comandante del porto (se quest'ultimo fa parte del personale dell'Autorità Portuale). Negli altri casi può essere un organo più complesso che comprende i direttori o i funzionari responsabili delle diverse aree (finanza, tecnica, commerciale, ecc.).

4.4.2. PERSONALE

Le Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine occupano mediamente 230,6 unità di lavoro espresse in tempo pieno equivalente – FTE (Figura 31).

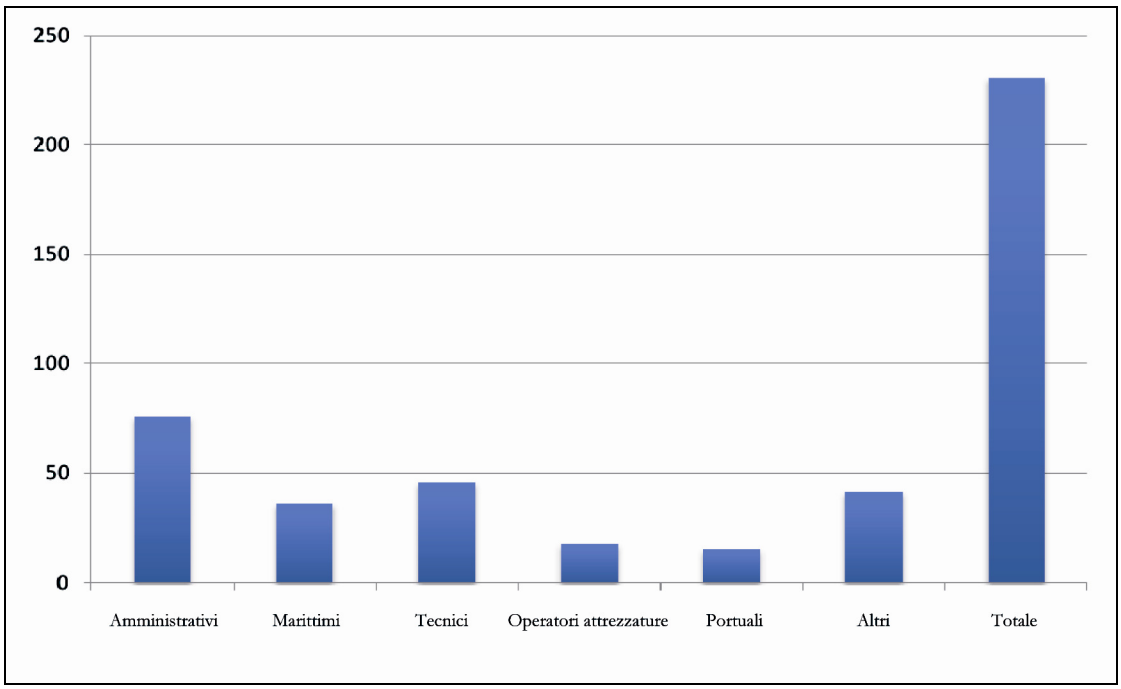


Figura 31: Media del personale impiegato dalle Autorità Portuali, in FTE

La Figura 31 dimostra anche che, mediamente, il personale delle Autorità Portuali è soprattutto costituito da impiegati amministrativi, seguito da personale marittimo e tecnico.
Il personale operativo, come gli operatori delle gru o di altre attrezzature/impianti o veicoli e lavoratori portuali, costituiscono una categoria limitata. Ciò conferma precedenti risultanze circa il fatto che la maggioranza delle Autorità Portuali sono essenzialmente dei gestori di territorio portuale. La categoria "altri" comprende la polizia portuale, il personale di security, i vigili del fuoco, i lavoratori dei magazzini e quelli dei servizi ai passeggeri, i lavoratori dei cantieri ed il personale operativo delle attività ferroviarie, ecc.
In valori assoluti il quadro per Regioni e dimensioni indica che le Autorità Portuali delle nuove Regioni impiegano, in media, più personale delle altre (Tabella 21). Le Autorità Portuali della Regione anglosassone impiegano, mediamente, meno personale. La dimensione dell'Autorità Portuale è determinante e impressiona il grande divario tra la media del personale impiegato dalle medie Autorità Portuali da quella delle grandi.

	Complesso	anseatici	neo-anseatici	anglo-sassoni	latini	neo-latini	Piccoli	Medi	Grandi
Amministrativi	75.4	50.5	148.3	32.4	103.5	83.9	25.2	104.5	296.0
Marittimi	36.0	40.5	60.5	52.2	17.8	40.4	16.4	34.7	219.2
Tecnici	45.6	67.7	29.3	15.8	43.7	4.3	14.8	30.1	436.0
Operatori attrezzature	17.4	7.4	4.5	3.6	34.9	30.3	6.9	26.4	40.0
Lavoratori portuali	14.7	12.6	0.0	28.9	16.8	5.3	11.5	20.4	0.0
Altri	41.5	21.6	38.4	19.8	49.3	166	13.2	64.3	115.8
Totale	230.6	200.3	280.9	152.8	265.9	330.1	88.2	280.4	1107.0

Tabella 21: Media del personale impiegato dalle Autorità Portuali, in FTE – per Regioni e dimensione

In percentuale il quadro per dimensioni e Regioni (Tabella 22) mostra che la più alta percentuale delle Autorità Portuali che impiegano lavoratori portuali si trova nella Regione anglosassone, mentre la più alta percentuale di operatori di attrezzature si trova nella Regione latina. Anche interessante rilevare che, in proporzione, ci sono più Autorità Portuali di piccole dimensioni che impiegano lavoratori portuali. Ciò conferma le precedenti risultanze circa i profili operativi delle Autorità Portuali.

	Complesso	anseatici	neo-anseatici	anglo-sassoni	latini	neo-latini	Piccoli	Medi	Grandi
Amministrativi	32.7%	25.2%	52.8%	21.2%	38.9%	25.4%	28.6%	37.3%	26.7%
Marittimi	15.6%	20.2%	21.5%	34.2%	6.7%	12.2%	18.6%	12.4%	19.8%
Tecnici	19.8%	33.8%	10.4%	10.3%	16.4%	1.3%	16.8%	10.7%	39.4%
Operatori attrezzature	7.5%	3.7%	1.6%	2.4%	13.1%	9.2%	7.9%	9.4%	3.6%
Lavoratori portuali	6.4%	6.3%	0.0%	18.9%	6.3%	1.6%	13.0%	7.3%	0.0%
Altri	18.0%	10.8%	13.7%	13.0%	18.5%	50.3%	15.1%	22.9%	10.5%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabella 22: Personale impiegato dalle Autorità Portuali, in % - per Regioni e dimensione

La percentuale del personale marittimo corrisponde con le situazioni in cui gli uffici del comandante del porto sono integrati nell'Autorità Portuale (vedi Tabella 9). Le Autorità

Portuali anseatiche hanno una più alta percentuale di personale tecnico. L'alta percentuale del personale "altro" nei Paesi neolatini riguarda "lavoratori di servizi diversi" e personale non meglio specificato.

4.4.3. ORGANO ESECUTIVO/CONTROLLO

La grande maggioranza delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine (89.2%) ha un organo di controllo o esecutivo, in più casi un consiglio d'amministrazione o, in alternativa, un consiglio di controllo o un comitato esecutivo. Per alcune Autorità Portuali della Regione latina il ruolo di controllo o esecutivo è assunto da un "consiglio portuale" o da un "comitato portuale". Le responsabilità dell'organo di controllo/esecutivo spesso coincidono con la generale conduzione del porto, cioè, sviluppo di strategie generali, supervisione sulla gestione e sullo svolgimento delle attività complessive del porto. In alcuni casi esso è coinvolto anche nelle decisioni di gestione ordinaria, limitando, pertanto, il potere discrezionale e l'autonomia della direzione.
Mediamente l'organo di controllo/esecutivo delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine è costituito da 13 membri (Figura 32).

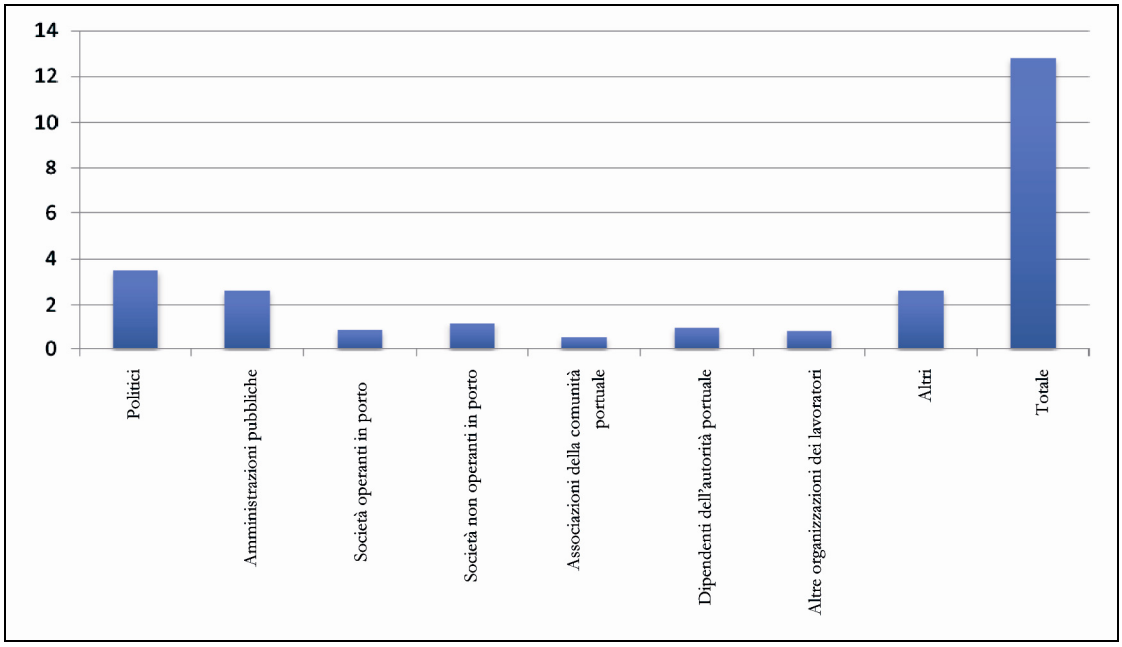


Figura 32: Composizione media degli organi di controllo/esecutivi – numero membri

Personaggi politici eletti e rappresentanti delle amministrazioni pubbliche costituiscono le due principali categorie dei membri. A seguire la categoria "altri". Quest'ultima comprende membri indipendenti che non rappresentano specifici interessi ma che vengono scelti per la loro esperienza o professionalità. Spesso il direttore dell'Autorità Portuale è anche membro dell'organo di controllo/esecutivo. A volte sono rappresentati anche altri membri del comitato di gestione come, ad esempio, il comandante del porto o il direttore area finanza. Altri soggetti ricompresi nella categoria "altri" si qualificano quali politici o rappresentanti di pubbliche amministrazioni rendendo, di fatto, queste due categorie leggermente più importanti. I rappresentanti di pubbliche amministrazioni possono a volte essere di Regioni circostanti l'area portuale.

Secondo la diversificazione per Regioni e per dimensioni, il numero medio dei membri in un organo di controllo/esecutivo aumenta con l'aumentare delle dimensioni del porto

(Tabella 23). La tavola mostra, inoltre, che mediamente le Autorità Portuali della Regione latina tendono ad avere un numero considerevolmente più alto di membri rispetto alle altre Regioni.

	Complesso	anseatici	neo-anseatici	anglo-sassoni	latini	neo-latini	Piccoli	Medi	Grandi
Politici	3.5	5.9	2.0	0.3	3.0	0.1	4.4	2.6	3.3
Pubbliche Amm.ni.	2.6	0.6	3.0	0.0	5.3	5.1	1.3	3.5	5.1
Privati in porto	0.8	0.2	0.4	0.6	1.8	0.4	0.6	1.0	0.4
Privati non in porto	1.1	0.9	0.6	1	1.8	0.1	1.4	0.6	2.0
Associazioni	0.5	0.2	0.0	0.0	1.3	0.1	0.1	0.7	1.2
Dipendenti AP	0.9	1.0	0.1	0.7	1.2	0.4	0.8	0.8	2.0
Altri dipendenti	0.8	0.3	0.0	0.0	1.8	0.4	0.2	1.5	0.4
Altri	2.6	1.0	1.8	6.6	3.6	1.6	1.7	3.7	2.3
Totale	12.8	10.0	8.1	9.2	20.0	8.4	10.4	14.5	16.9

Tabella 23
Composizione media dell'organo di controllo/esecutivo; in numero di membri - per Regioni e dimensione

Per quanto riguarda la composizione percentuale dei membri dell'organo di controllo/esecutivo i politici registrano quella più alta nella Regione anseatica e nelle piccole Autorità (Tabella 24).

	Complesso	anseatici	neo-anseatici	anglo-sassoni	latini	neo-latini	Piccoli	Medi	Grandi
Politici	27.3%	60.0%	24.6%	2.7%	14.9%	1.7%	42.4%	17.8%	19.7%
Pubbliche Amm.ni.	20.4%	5.7%	40.0%	0.0%	26.7%	61.0%	12.0%	24.2%	30.3%
Privati in porto	6.2%	1.9%	4.6%	6.4%	9.1%	5.1%	5.7%	7.6%	2.6%
Privati non in porto	8.7%	8.7%	7.7%	10.9%	9.1%	1.7%	13.3%	4.4%	11.8%
Associazioni	3.8%	1.6%	0.0%	0.0%	6.3%	1.7%	1.1%	4.9%	7.2%
Dipendenti AP	7.0%	9.8%	1.5%	7.3%	6.1%	5.1%	7.2%	5.8%	11.8%
Altri dipendenti	6.0%	3.0%	0.0%	0.9%	9.4%	5.1%	1.7%	10.0%	2.6%
Altri	20.6%	9.3%	21.5%	71.8%	18.3%	18.6%	16.6%	25.3%	13.8%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabella 24: Composizione media dell'organo di controllo/esecutivo, in % - per Regioni e dimensione

I rappresentanti di pubbliche amministrazioni (dipendenti pubblici) sono prevalentemente presenti nelle Autorità Portuali delle nuove Regioni. Essi sembrano essere maggiormente presenti anche negli organi di controllo/esecutivi delle Autorità Portuali più grandi. I rappresentanti delle società private operanti in porto e quelli delle associazioni di categoria sono maggiormente presenti nelle Autorità Portuali delle Regioni latine. Lo stesso avviene per la categoria "altri dipendenti". La percentuale molto alta della categoria "altri" nelle Autorità Portuali anglosassoni è in parte dovuta alla presenza dei porti "trust" nel Regno Unito in cui i membri del consiglio sono nominati in base alla loro esperienza e professionalità.

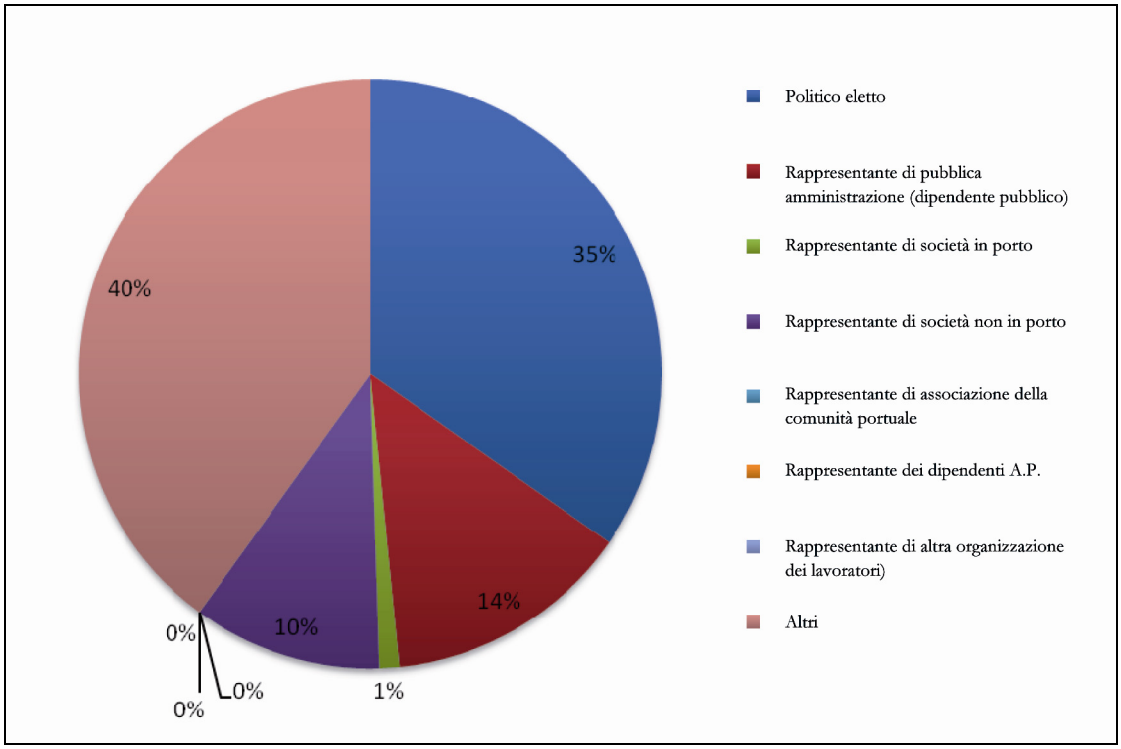


Figura 33: Presidente dell'organo di controllo/esecutivo dell'Autorità Portuale

Il presidente dell'organo di controllo/esecutivo in più di un terzo dei casi del campione è un politico eletto (Figura 33). Nel 14% dei casi è un rappresentante della pubblica amministrazione e, in minore misura, un rappresentante di una società privata che, nella maggioranza dei casi, non è operante in porto. Nel campione il presidente non è mai un rappresentante di un'associazione di categoria o di dipendenti. Comunque è presente una categoria "altri" molto importante in cui circa la metà è costituita da soggetti indipendenti con professionalità nel settore portuale o aziendale. In questa categoria alcune delle risposte date li qualificano come politici o rappresentanti della Pubblica Amministrazione, in questo modo l'importanza di queste due categorie aumenterebbe leggermente.

Per quasi i tre quarti delle Autorità Portuali anseatiche il presidente dell'organo di controllo/esecutivo è un politico eletto (Tabella 25). Al contrario, un politico non è mai presidente nelle Autorità Portuali anglosassoni o neolatine. I politici sono presenti in più della metà delle piccole Autorità Portuali ed in un terzo di quelle grandi. Nelle Autorità Portuali neolatine il presidente nella maggioranza dei casi un dipendente pubblico in rappresentanza di una pubblica amministrazione. La categoria "altro" è prevalente nelle Autorità Portuali anglosassoni, latine e neoanseatiche. Come già riportato, una quota significativa è costituita da soggetti indipendenti nominati per la loro esperienza e professionalità. La categoria "rappresentanti di società private non operanti in porto" può anche qualificarsi come indipendente.

	Complesso	anseatici	neo-anseatici	anglo-sassoni	latini	neo-latini	Piccoli	Medi	Grandi
Politici	34.7%	73.0%	37.5%	0.0%	9.7%	0.0%	52.3%	16.7%	33.3%
Pubbliche Amm.ni.	13.7%	5.4%	0.0%	0.0%	19.4%	71.4%	13.6%	16.7%	0.0%
Privati in porto	1.1%	0.0%	0.0%	8.3%	0.0%	0.0%	2.3%	0.0%	0.0%
Privati non in porto	10.5%	10.8%	12.5%	8.3%	9.7%	14.3%	9.1%	7.1%	33.3%
Associazioni	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Dipendenti AP	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Altri dipendenti	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Altro	40.0%	10.8%	50.0%	83.3%	61.3%	14.3%	22.7%	25.0%	33.3%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabella 25:
Presidente dell'organo di controllo/esecutivo dell'Autorità Portuale – per Regione e dimensione

Il fattore politico diventa ancor più importante se si considera chi adotta la decisione finale nella nomina del presidente dell'organo di controllo/esecutivo (Figura 34). In più della metà delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine la decisione è adottata o da un politico o da un organo politico. Solo nel 20% dei casi è l'organo stesso di controllo/esecutivo che nomina il suo presidente. La categoria "altri" comprende nella maggioranza dei casi un politico rendendo questa categoria, di fatto, più significativa. Un vero "altro" soggetto (un solo caso) è l'assemblea degli azionisti.

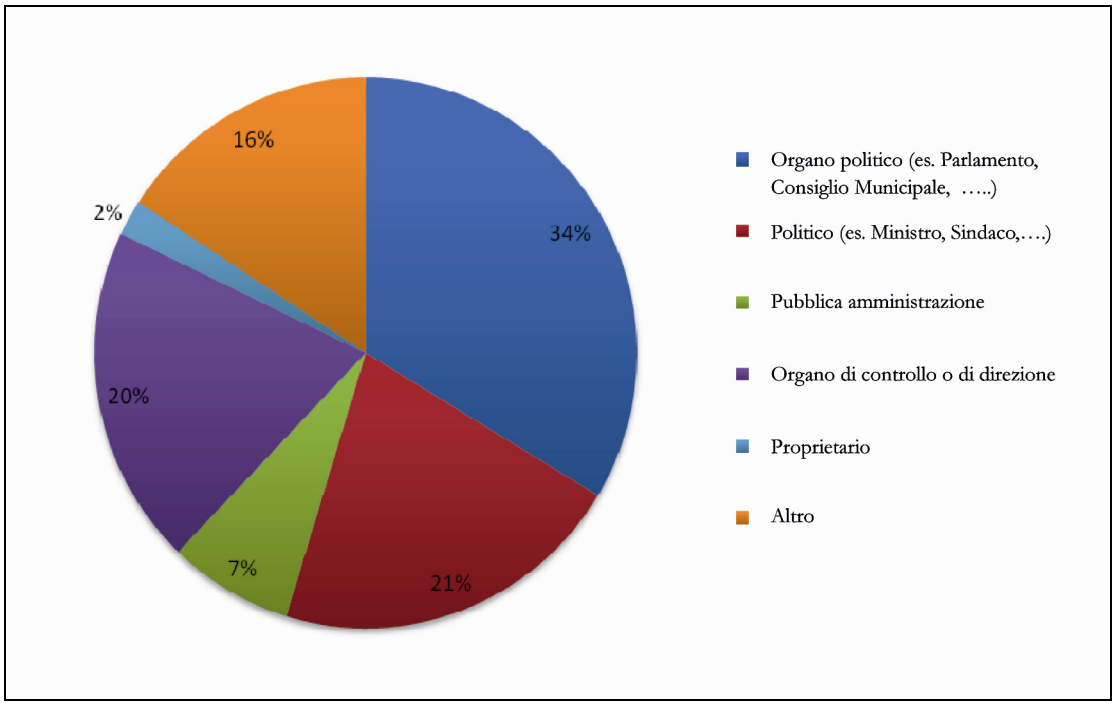


Figura 34: Soggetto cui spetta la decisione finale nel nominare il presidente dell'organo di controllo/esecutivo dell'Autorità Portuale

La generale influenza politica (organo o personaggio politico eletto) diminuisce con il diminuire della dimensione del porto (Tabella 26). Nelle grandi Autorità Portuali la maggioranza delle volte è l'organo di controllo che nomina il presidente. La diversificazione per Regioni mostra che le nomine di natura politica sono significative in tutte le Regioni considerando che nella categoria "altro" dei paesi latini è prevalente la figura del Ministro.

	Complesso	anseatici	neo-anseatici	anglo-sassoni	latini	neo-latini	Piccoli	Medi	Grandi
Organo politico	33.7%	59.5%	12.5%	8.3%	16.1%	42.9%	59.1%	11.9%	11.0%
Figura politica	21.1%	2.7%	37.5%	66.7%	19.4%	28.6%	18.2%	28.6%	0.0%
Pubblica amm.ne	7.1%	5.4%	0.0%	0.0%	12.9%	14.3%	6.8%	7.1%	11.1%
Organo di sorveglianza	20.0%	27.0%	37.5%	16.7%	9.7%	14.3%	9.1%	19.0%	77.8%
Privati	2.1%	2.7%	0.0%	8.3%	0.0%	0.0%	4.5%	0.0%	0.0%
Altri	15.8%	2.7%	12.5%	0.0%	41.0%	0.0%	2.3%	33.3%	0.0%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabella 26: Soggetto cui spetta la decisione finale nel nominare il presidente dell'organo di controllo/esecutivo dell'Autorità Portuale – per Regione e dimensioni

4.4.4. ALTRI ORGANI DI AMMINISTRAZIONE

Il 36% delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine hanno riferito circa la presenza di altri organi all'interno della loro struttura che influiscono sulla loro amministrazione. In generale questi possono essere suddivisi in tre categorie: comitati consultivi, normalmente sono formati da soggetti della comunità portuale; organi politici o amministrativi, ad esempio consigli municipali (a volte anche quelli delle città vicine) e commissioni portuali di livello nazionale; unità amministrative interne all'Autorità Portuale come, ad esempio, il segretariato generale.

4.5. SINTESI CAPITOLO 4

Il numero di Autorità Portuali che amministrano più di un porto è significativo, ma i singoli casi sono piuttosto diversi tra loro e variano a seconda delle situazioni, dalle Autorità Portuali nazionali che amministrano tutti i porti del loro Paese, alle Autorità Portuali regionali che amministrano un gruppo di piccoli porti vicini, e gruppi pubblici o privati che amministrano numerosi porti di un Paese. Il campione vede un solo caso in cui un'Autorità Portuale amministra porti di diversi Paesi. Con riguardo ai dibattiti in corso in materia di riforma portuale si rileva che una maggiore cooperazione tra porti (vicini) è sentita come una questione importante in numerosi paesi ed è promossa dalle stesse Autorità Portuali o dalle amministrazioni centrali o locali. Quest'ultimo caso sembra essere maggiormente caratteristico della Regione anseatica, dove alcuni governi locali stanno oltremodo esaminando il tema della selezione di "porti di interesse nazionale".

In circa i due terzi dei casi l'Autorità Portuale è il principale soggetto competente per il(i) porto(i) che amministra. Nella maggioranza degli altri casi i compiti istituzionali sono ripartiti con gli uffici del Comandante del Porto, o soggetto similare, che ha competenza in materia di sicurezza della navigazione e di security. Questo fenomeno è particolarmente evidente nei paesi latini. Ciò corrisponde con le risultanze del capitolo precedente circa il Comandante del Porto.

Un'ampia maggioranza delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine sono di proprietà pubblica. Vengono confermate le tradizioni anseatiche e latine di una forte influenza della città, nel primo caso, e del governo centrale, nel secondo. Le Autorità Portuali dei Paesi anglosassoni sono di proprietà dello Stato (Irlanda) o della municipalità, o di società per azioni o fiduciarie indipendenti (Regno Unito). La proprietà statale delle Autorità Portuali è prevalente nelle nuove Regioni. Riguardo ai processi di riforma in corso, la proprietà delle Autorità Portuali non sembra essere in discussione, ma si prevedono minimi cambiamenti in alcuni Paesi. Nella Regione anglosassone la completa privatizzazione delle Autorità Portuali è comunque ancora a rischio. I processi di privatizzazione o liberalizzazione dei servizi operativi sono in corso (o appena completati) principalmente nei porti delle Regioni latina, neolatina e neoanseatica.

La maggioranza delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine ha una propria personalità giuridica che normalmente ha un carattere strettamente "pubblico" o un carattere "societario". Queste ultime hanno quote di capitale possedute in tutto o in parte dal settore pubblico. I confronti regionali evidenziano che le Autorità Portuali "societarizzate" sono meno presenti nelle Regioni latina e neoanseatica. La societarizzazione è comunque una recente tendenza che sembra possa estendersi a più Autorità Portuali nei prossimi anni. L'Unione Europea potrebbe influenzare indirettamente questo processo come mostra l'esempio finlandese.

Deve essere fatta una distinzione tra l'essere soggetto pubblico "societarizzato" e l'effettivo perseguimento dei principi societari tipici delle imprese private. L'analisi della struttura organizzativa delle Autorità Portuali mostra che l'influenza della politica sulle stesse, pur variando tra Regione e Regione, è sempre presente, con l'eccezione di quella anglosassone. L'influenza della politica è particolarmente evidente nelle nomine dei responsabili della gestione e dei componenti degli organi di controllo/esecutivi. Sebbene il ruolo di tali organi sembra corrispondere a quello normale di un consiglio, sembra utile un approfondimento in merito alle differenze con i principi generali di economia aziendale. Rimane il dubbio se data la forte presenza del settore pubblico la politica

possa o debba essere totalmente assente. Come detto nell'introduzione, la completa assenza del controllo politico potrebbe essere addirittura controproducente.

L'analisi della composizione del personale delle Autorità Portuali mostra che, mediamente, tale personale è prima di tutto amministrativo poi marittimo e, a seguire, tecnico. Il personale operativo, come i gruisti o altri operai specializzati e gli altri lavoratori portuali in genere, costituisce una categoria limitata. Ciò conferma che molte Autorità Portuali sono essenzialmente dei gestori di territorio portuale. Questo quadro differisce su base regionale. Le Autorità Portuali anglosassoni sono maggiormente impegnate in servizi operativi, ma anche una quota importante di Autorità Portuali latine impiega personale operativo. L'analisi inoltre dimostra che in alcune Autorità Portuali è prevalente il personale amministrativo mentre, in altre, il personale marittimo o tecnico costituisce la componente più importante. Sebbene si vada oltre gli scopi del rapporto, sarebbe interessante confrontare queste informazioni con la cultura manageriale delle Autorità Portuali.

5. CAPACITA' FINANZIARIA

La capacità finanziaria di un'Autorità Portuale è uno degli elementi chiave che determinano fino a che punto essa possa perseguire i suoi obiettivi e svolgere le sue funzioni.

La prima parte di questo capitolo fa un confronto fra le diverse responsabilità di carattere finanziario in materia di investimenti in conto capitale, amministrazione, operatività e manutenzione dei principali beni patrimoniali che compongono la portualità incluso accessi marittimi e terrestri. La seconda parte verte sui principi contabili, componenti di costo e di entrata, oneri portuali e autonomia finanziaria.

5.1. RESPONSABILITA' FINANZIARIA

5.1.1. RISULTANZE GENERALI

Le Figure 35, 36 e 37 indicano le responsabilità di carattere finanziario per gli investimenti in conto capitale, l'amministrazione, l'operatività e la manutenzione dei principali beni patrimoniali del porto. Le Autorità Portuali hanno, in linea generale, maggiori responsabilità di carattere finanziario per l'amministrazione, l'operatività e la manutenzione, rispetto a quelle per gli investimenti in conto capitale. Il modello generale di questi tre tipi di investimenti è comunque piuttosto simile, tanto che se ne possono trarre medesime conclusioni.

Un primo gruppo di beni patrimoniali riguarda gli accessi marittimi al porto: dragaggi, fari, fanali, ecc., radar ed altri ausili elettronici alla navigazione, dighe foranee e chiuse per l'accesso alle aree portuali. Deve farsi rilevare che, a seconda del porto, non tutti questi beni patrimoniali sono sempre presenti (in particolare nel caso di chiuse). Circa la metà delle Autorità Portuali sostengono la responsabilità finanziaria per gli accessi marittimi, specialmente per quanto riguarda i dragaggi. A seguire tale responsabilità ricade sulla pubblica amministrazione o su una combinazione tra questa e l'Autorità Portuale. In pratica non esistono operatori privati che sostengono finanziariamente investimenti in accessi marittimi al porto. Il secondo gruppo di beni patrimoniali è costituito da quanto può essere definito infrastruttura connessa al terminal: recupero di terreni per opere portuali, moli, banchine, rampe, terre di risulta comprese. Per questo secondo gruppo di beni la responsabilità finanziaria ricade principalmente sull'Autorità Portuale e, in pochi casi, sulla pubblica amministrazione e sugli operatori privati o su una combinazione tra più soggetti. Il terzo gruppo di beni patrimoniali è costituito dalle sovrastrutture: magazzini, capannoni, altre costruzioni, gru fisse, mobili ed altri mezzi di movimentazione merci. Nella maggioranza dei casi la responsabilità finanziaria è assunta dagli operatori privati, a seguire dalle Autorità Portuali e da una combinazione tra più soggetti. Difficilmente in questo gruppo si trova un qualsiasi coinvolgimento del settore pubblico. Il quarto gruppo riguarda le infrastrutture di trasporto terrestre interne all'area portuale: binari ferroviari, strade, tunnel e ponti, canali e vie navigabili, chiuse (diverse da quelle marittime) e condutture. Nella maggioranza dei casi l'Autorità Portuale ha la responsabilità finanziaria per queste infrastrutture, tuttavia in alcuni casi questa spetta alla Pubblica Amministrazione o a privati.

La ripartizione tra più soggetti è più frequente. La responsabilità finanziaria sulle condutture ricade in maniera prevalente sui privati. Infine l'ultimo gruppo riguarda le infrastrutture di trasporto esterne alle aree portuali (accessi terrestri). Per queste difficilmente una qualsiasi Autorità Portuale ne sostiene la responsabilità. Nella maggioranza dei casi questa compete alla pubblica amministrazione. Per alcune di esse (infrastrutture ferroviarie e, specialmente, condutture) sono coinvolti anche i privati.

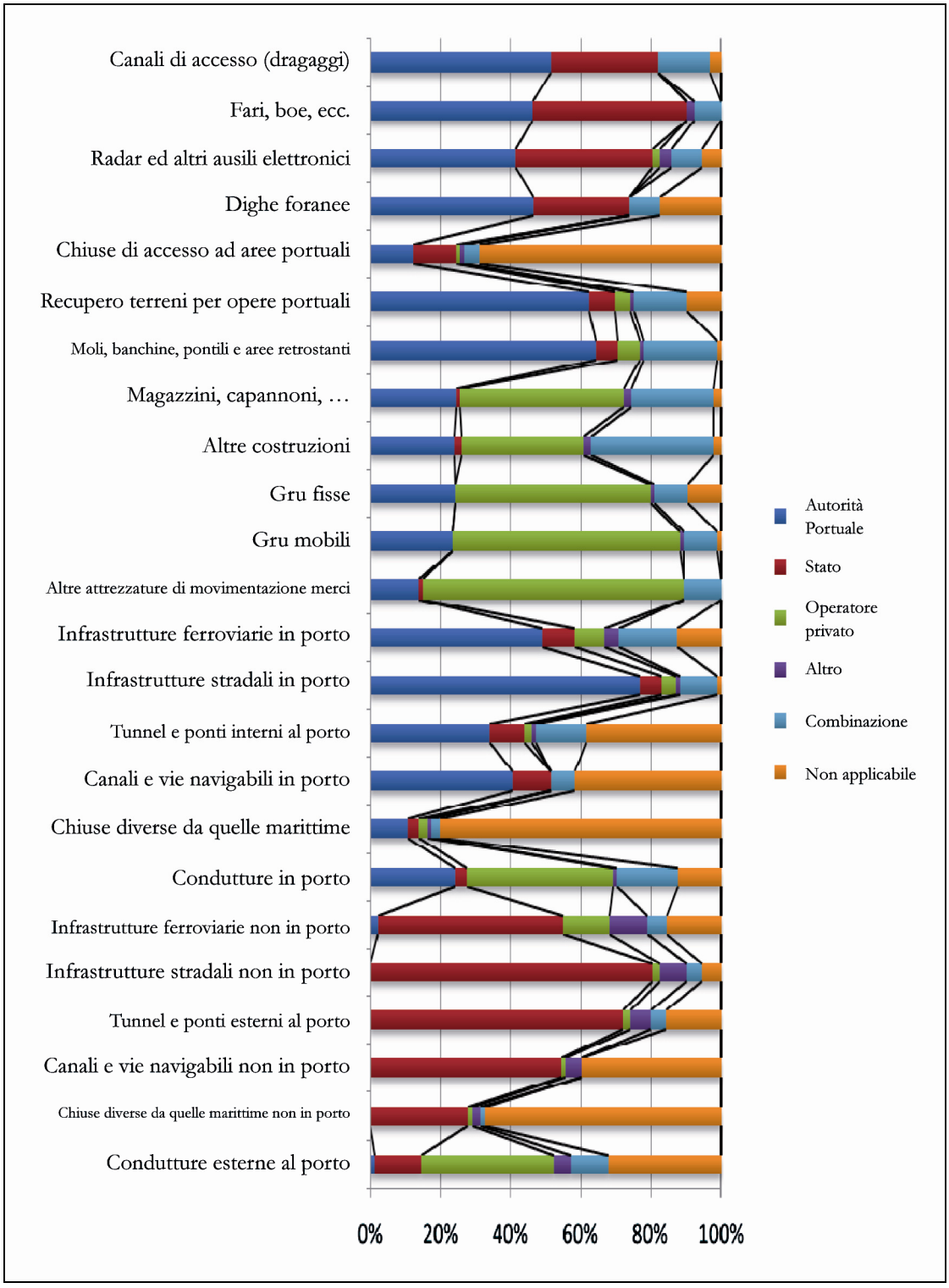


Figura 35: Responsabilità finanziaria sugli investimenti in principali beni portuali

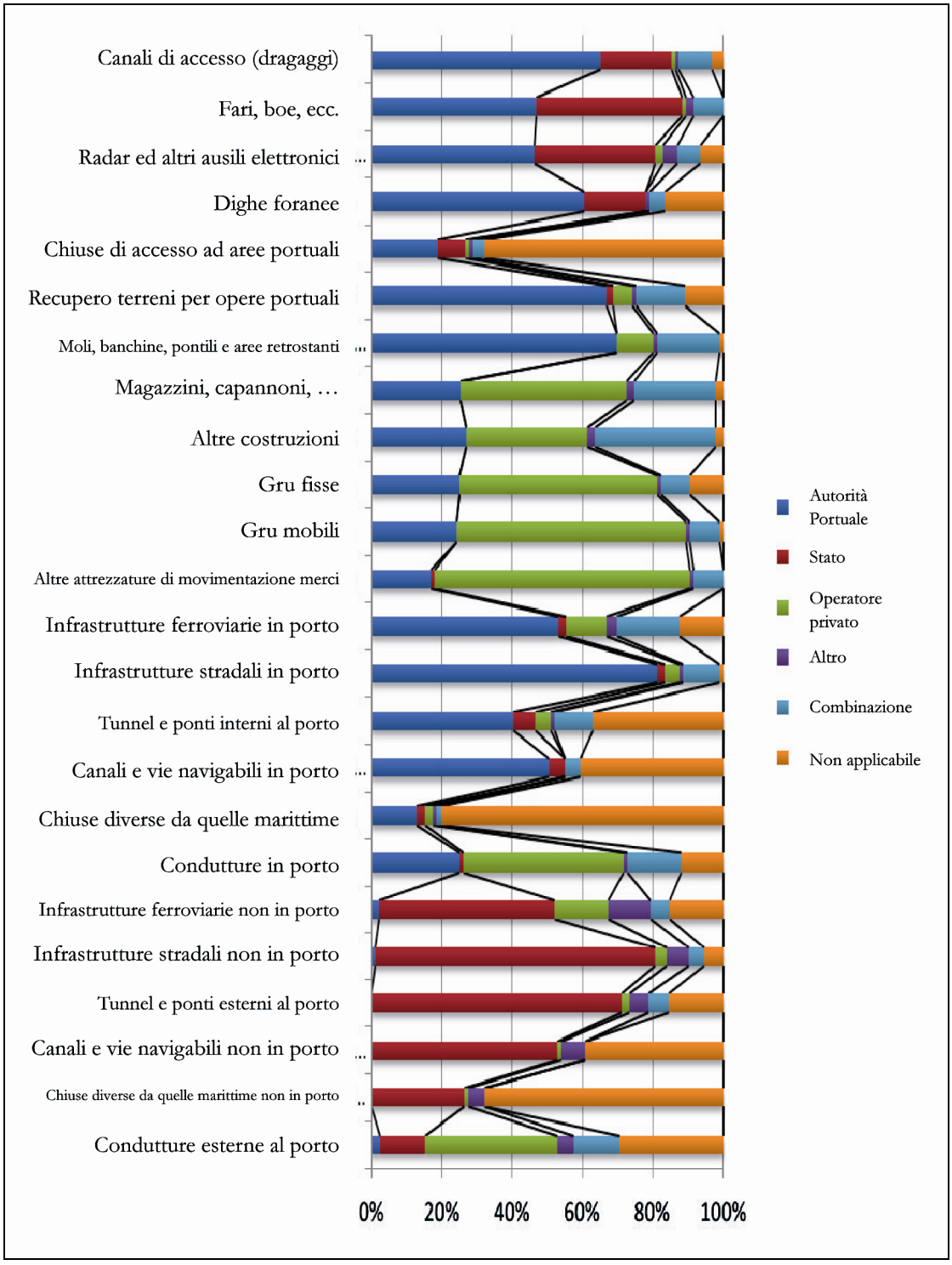


Figura 36: Responsabilità finanziaria sugli investimenti per l'amministrazione e operatività dei principali beni portuali

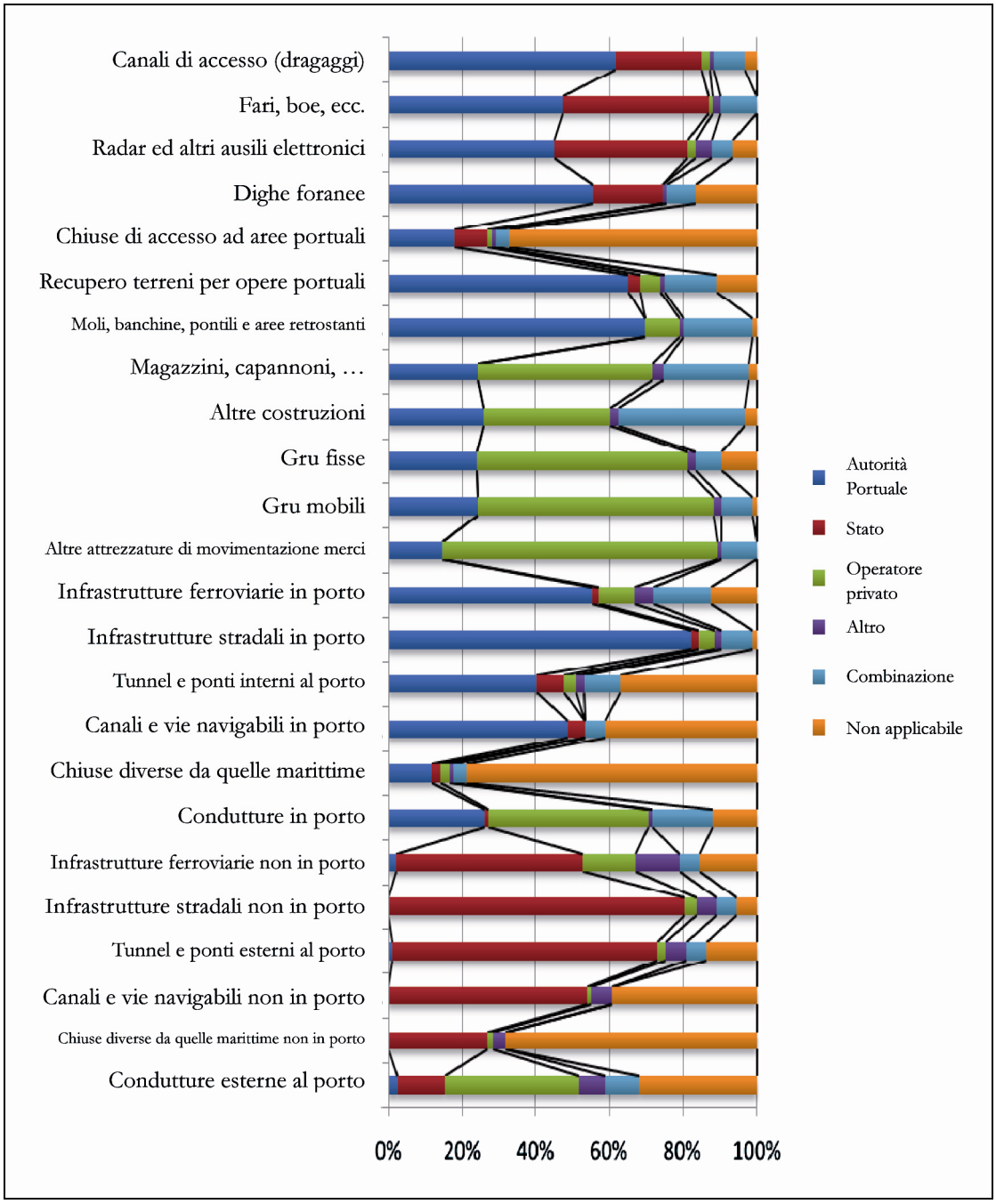


Figura 37: Responsabilità finanziaria sugli investimenti per la manutenzione dei principali beni portuali

Dall'analisi si può concludere che, in generale, nella maggioranza dei casi l'Autorità Portuale sostiene una responsabilità finanziaria relativamente molto importante, se non la più importante, sugli investimenti in conto capitale, amministrazione, operatività e manutenzione dei beni patrimoniali che costituiscono il porto. Per confermare appieno tale conclusione bisognerebbe valutare il valore monetario di questi diversi tipi di beni patrimoniali. Questo naturalmente differisce tra porto e porto, ma è chiaro che, in generale, la responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali è maggiore di quella dei soggetti privati che, a loro volta, hanno un ruolo significativo solo per quanto riguarda gli investimenti in sovrastrutture. In generale, ricade sullo Stato (e/o altri enti del settore pubblico) una maggiore responsabilità finanziaria sugli investimenti per le infrastrutture di trasporto esterne alle aree portuali.

5.1.2. RISULTATI PER REGIONE

Le Figure 38, 39 e 40 presentano i risultati per Regione riguardo gli investimenti, rispettivamente, in conto capitale, amministrazione, operatività e manutenzione. In questi grafici è presentata solamente la responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali, espressa in percentuale sul totale al netto della categoria "non applicabile" per meglio ottenere dati paragonabili. Se un dato bene patrimoniale non è applicabile ad una intera Regione, allora la colonna di quella Regione non appare nei diagrammi.
Innanzitutto i grafici confermano il quadro generale: le Autorità Portuali hanno principalmente la responsabilità finanziaria dei beni patrimoniali relativi agli accessi marittimi, alle infrastrutture connesse ai terminal ed alle infrastrutture di trasporto interne all'area portuale. La responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali per le sovrastrutture è limitata, con l'eccezione di quelle della Regione anglosassone e, in misura minore, di quelle della Regione neolatina. La responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali è praticamente inesistente per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto esterne all'area portuale. Ciò corrisponde al vero per quanto concerne gli investimenti in conto capitale, amministrazione, operatività e manutenzione. Più specificatamente, i grafici mostrano che, in generale, le Autorità Portuali della Regione anglosassone e di quella neolatina sostengono più delle altre Regioni la responsabilità finanziaria per gli investimenti in conto capitale. A seguire le Autorità Portuali delle Regioni latina, neoanseatica e anseatica. Le differenze sono meno evidenti per quanto concerne l'amministrazione, operatività e manutenzione, ma le Autorità Portuali delle Regioni anglosassone e neolatina mantengono sempre i primi posti seguite da vicino, nell'ordine, da quelle delle Regioni latina, anseatica e neoanseatica.

5.1.3. RISULTATI PER DIMENSIONE DEI PORTI

Le Figure 41, 42 e 43, riportano i risultati per dimensione dei porti sugli investimenti, rispettivamente, in conto capitale, amministrazione, operatività e manutenzione. Anche in questi grafici è presentata solamente la responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali, espressa in percentuale sul totale al netto della categoria "non applicabile" per meglio ottenere dati paragonabili. Se un dato bene patrimoniale non è applicabile ad una delle categorie "dimensionali", allora la colonna dedicata a quella categoria non appare nei diagrammi.

Anche questi grafici confermano il quadro generale: le Autorità Portuali hanno principalmente la responsabilità finanziaria dei beni patrimoniali relativi agli accessi marittimi, alle infrastrutture connesse ai terminal ed alle infrastrutture di trasporto interne all'area portuale. La responsabilità finanziaria sulle sovrastrutture è comunque ancora prevalente nei piccoli porti ed in misura minore nei porti di medie dimensioni. La responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali è praticamente inesistente per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto esterne all'area portuale. Ciò corrisponde al vero per quanto concerne gli investimenti in conto capitale, amministrazione, operatività e manutenzione. Più specificatamente, i grafici mostrano che, in generale, le piccole Autorità Portuali sostengono più di quelle di medie e di grandi dimensioni la responsabilità finanziaria per gli investimenti in conto capitale. Un maggior numero di Autorità Portuali di piccole dimensioni sostengono la responsabilità finanziaria per l'amministrazione, l'operatività e la manutenzione, ma in questo caso le differenze con le grandi Autorità Portuali sono minori. Vi sono relativamente meno Autorità Portuali di medie dimensioni che sostengono la responsabilità finanziaria per questi tipi di investimenti.

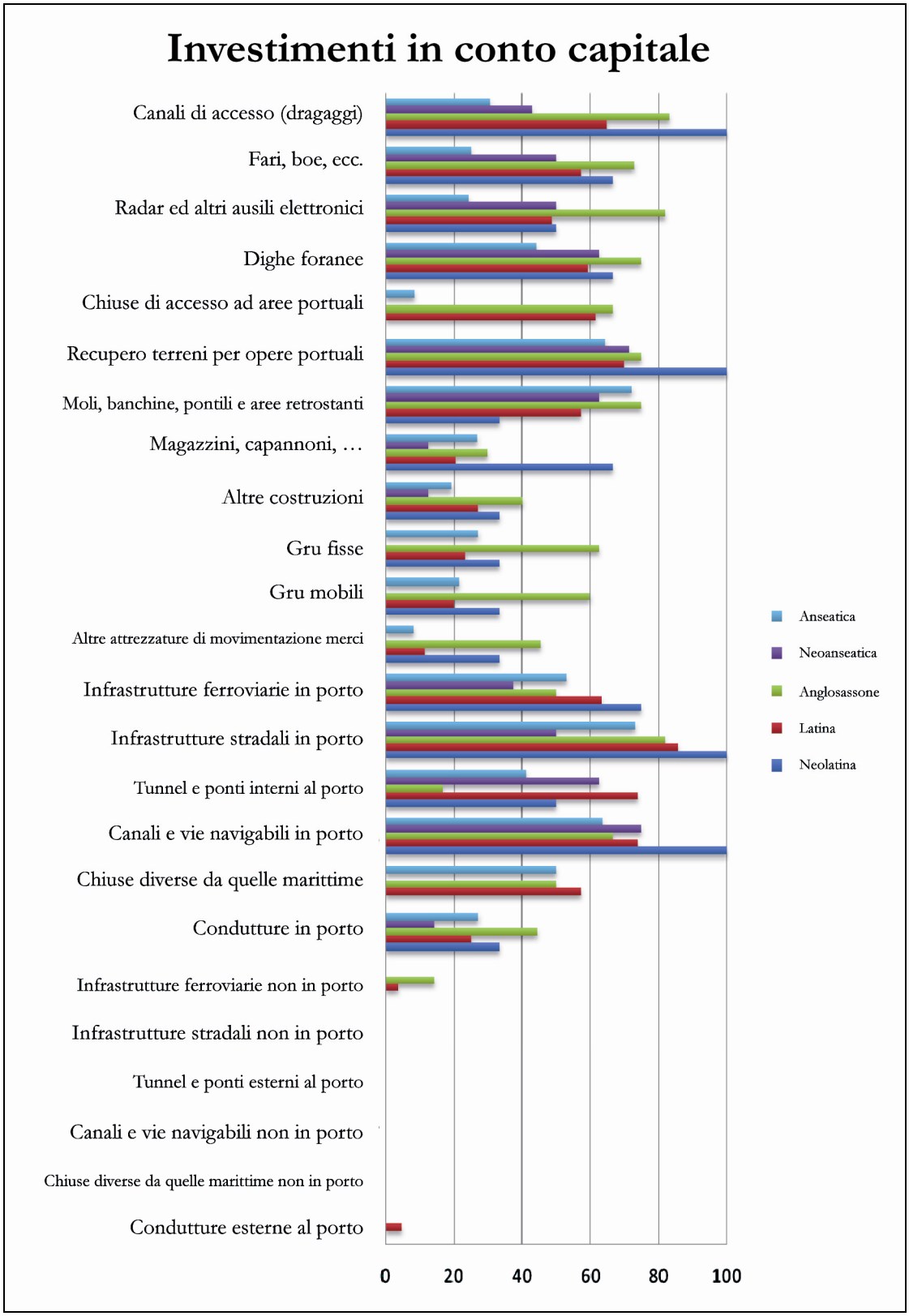


Figura 38: Responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali sugli investimenti in principali beni portuali – per Regione

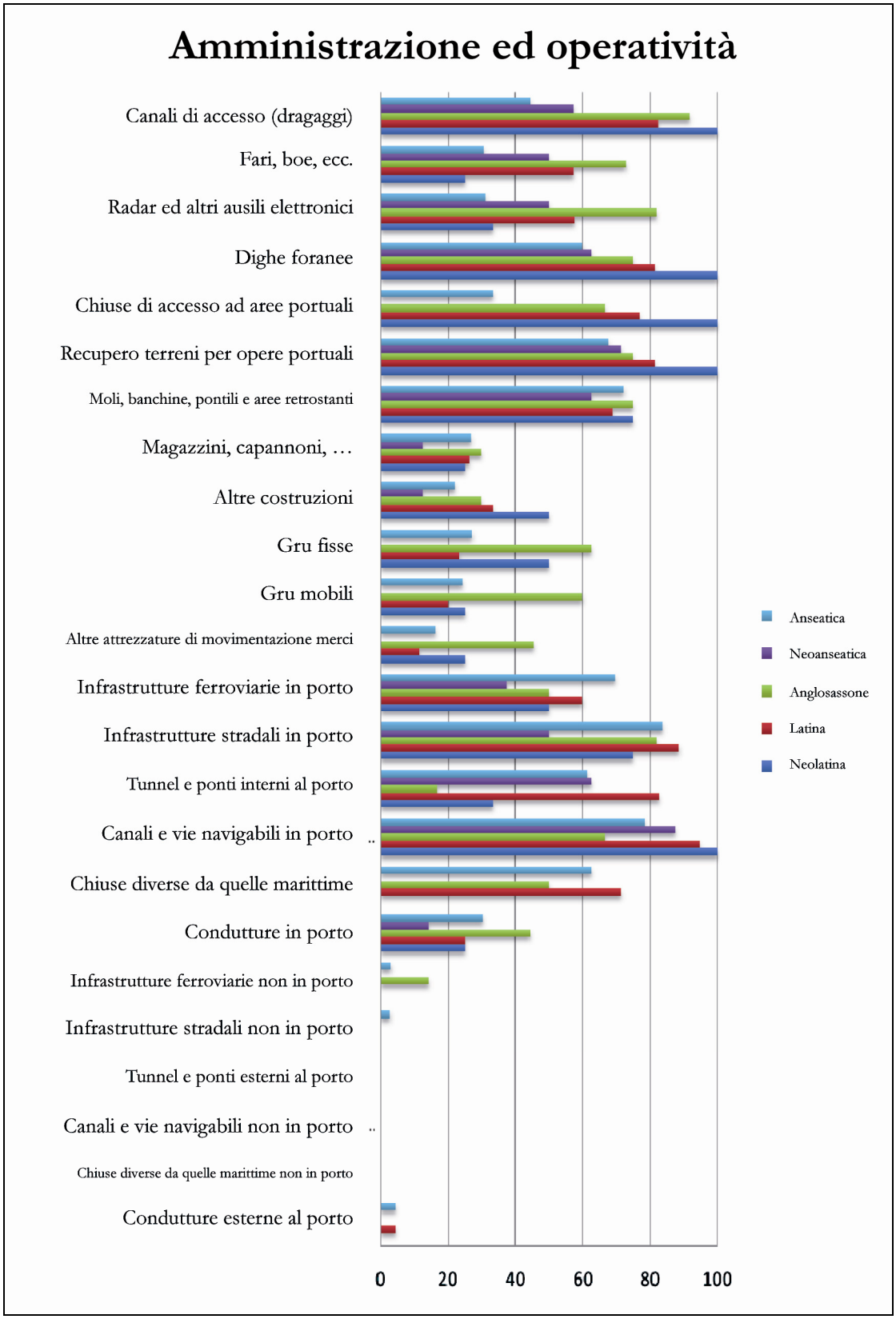


Figura 39: Responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali sugli investimenti per l'amministrazione e operatività dei principali beni portuali – per Regione

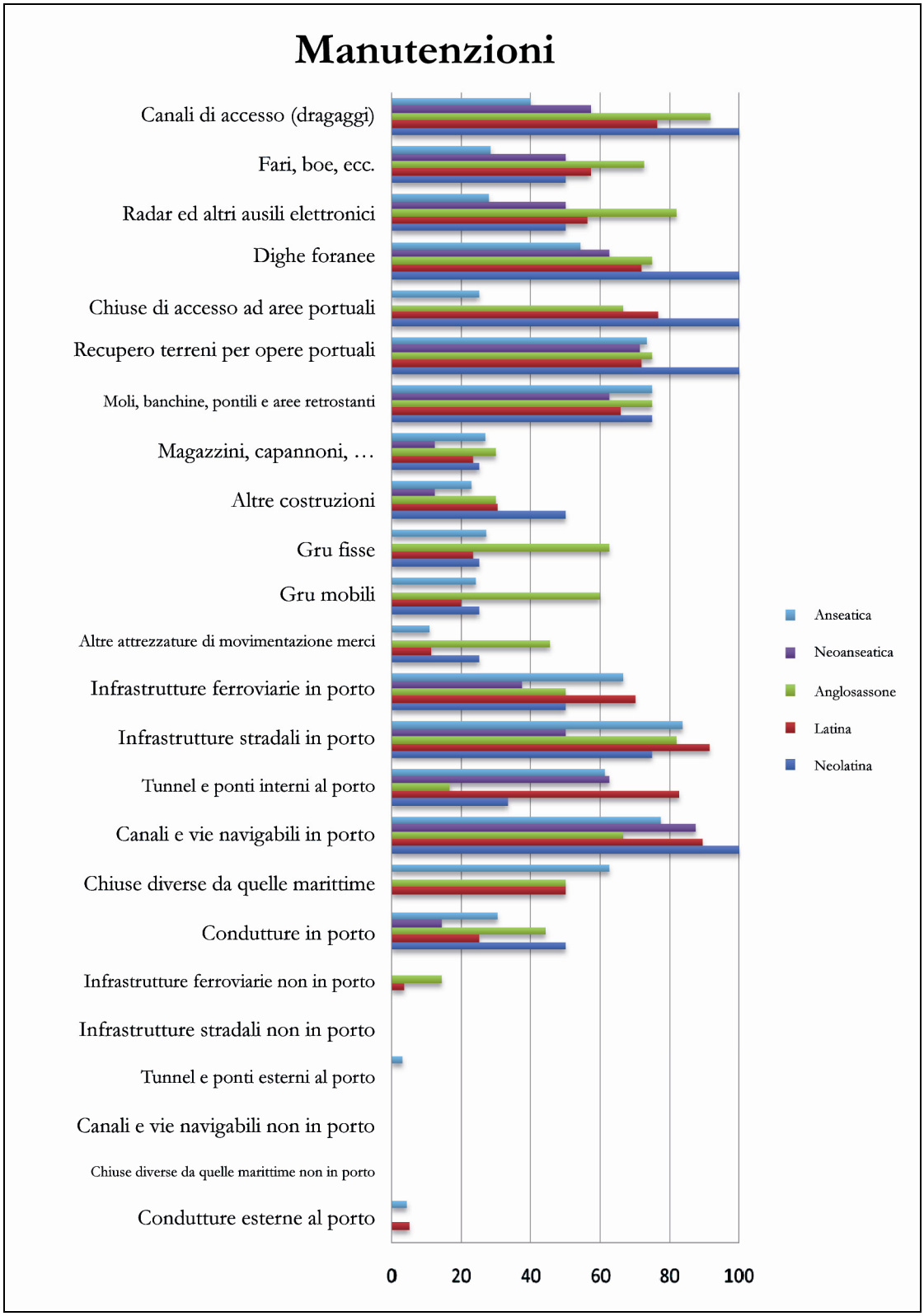


Figura 40: Responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali sugli investimenti per la manutenzione dei principali beni portuali – per Regione

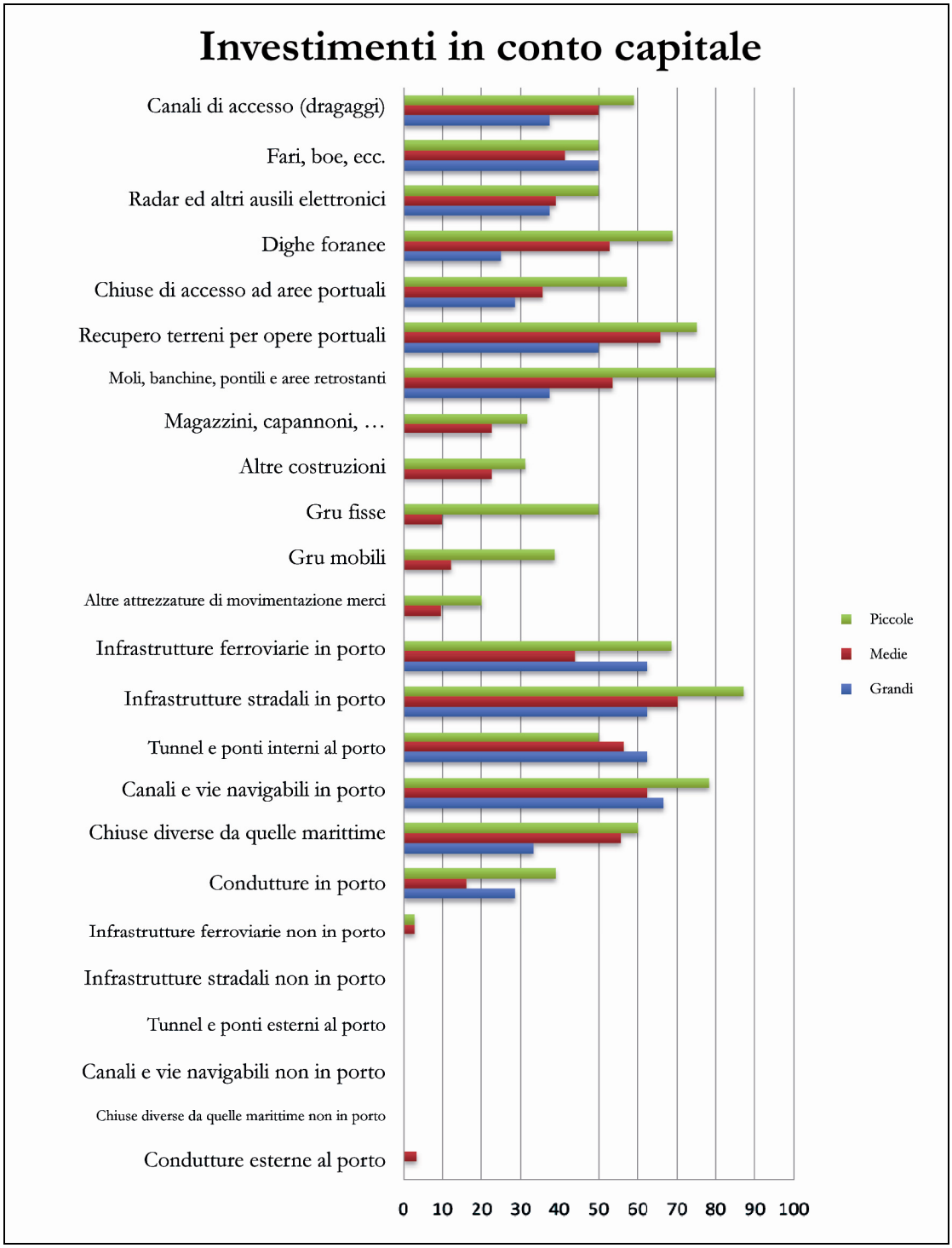


Figura 41: Responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali sugli investimenti in principali beni portuali – per dimensione

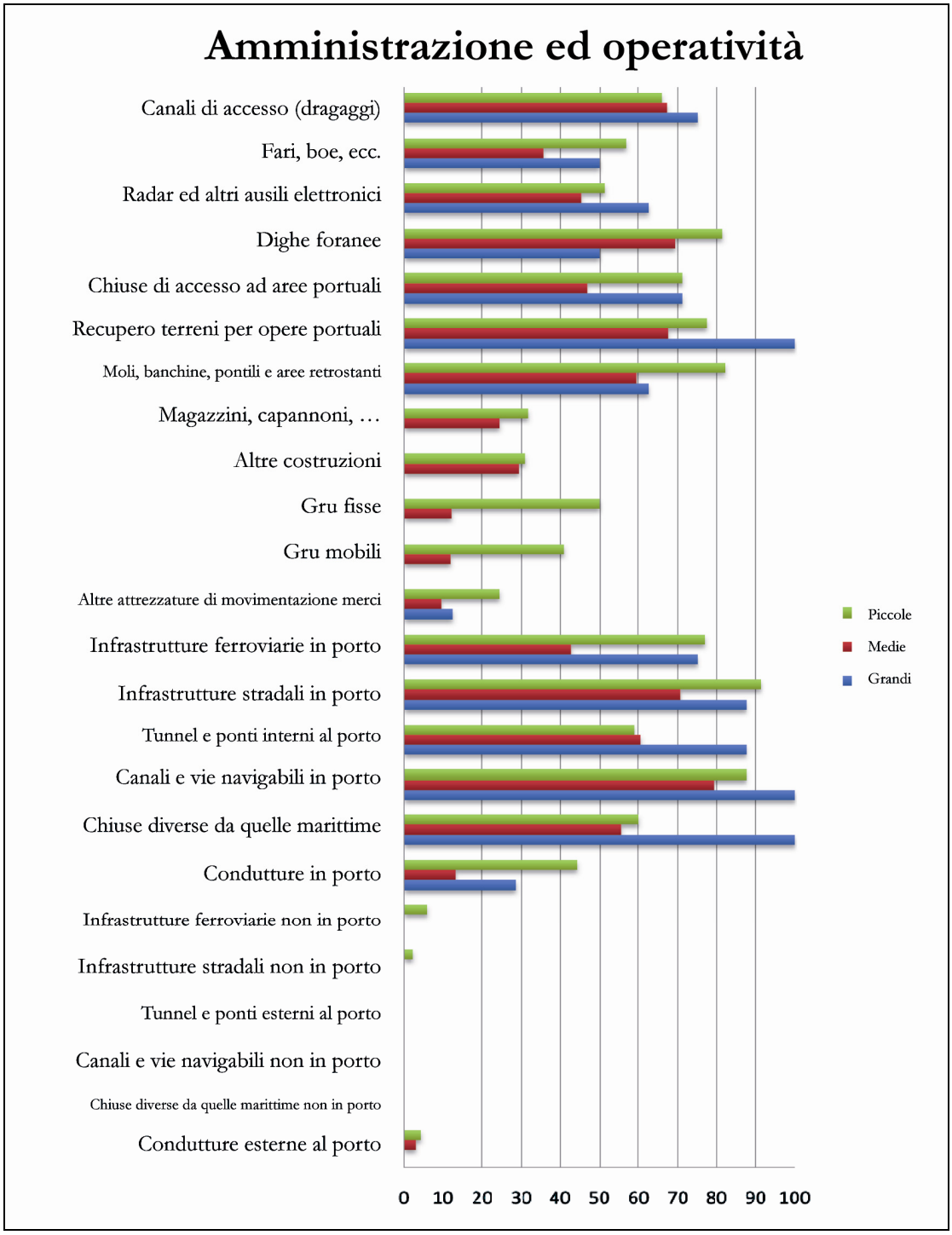


Figura 42: Responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali sugli investimenti per l'amministrazione e operatività dei principali beni portuali – per dimensione

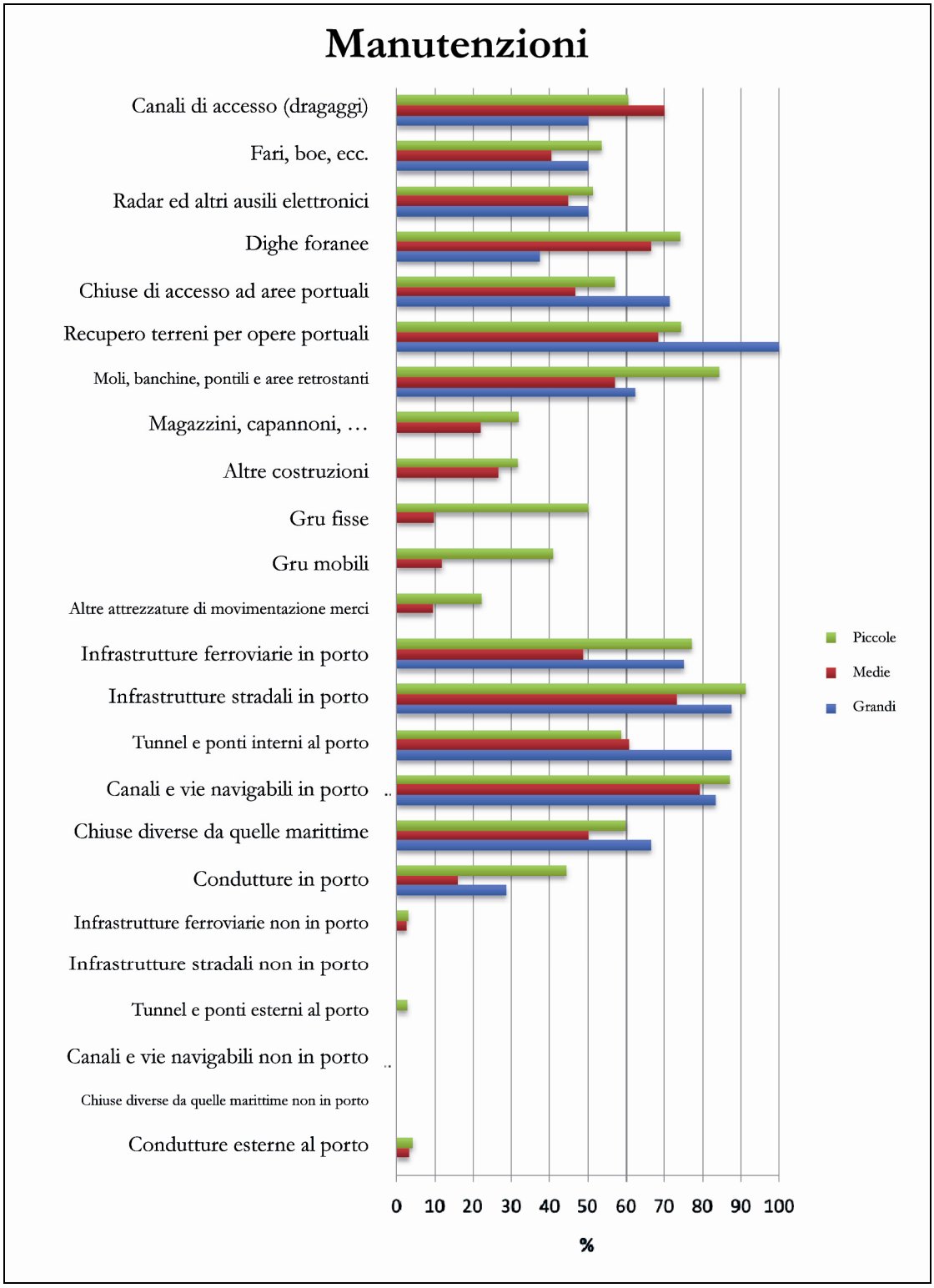


Figura 43: Responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali sugli investimenti per la manutenzione dei principali beni portuali – per dimensione

5.2. CONTABILITA'

Alle Autorità Portuali è stato chiesto di riferire circa l'utilizzo di principi contabili abitualmente in uso nelle imprese private. La Figura 44 illustra, innanzitutto, che oltre l'82,3% delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine tiene una contabilità separata dal soggetto "proprietario" del porto (es. Stato, Municipalità). In generale ciò corrisponde al fatto che l'86% delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine ha una propria personalità giuridica (vedi sezione 4.3).
Nel 62,3% dei casi questa contabilità è tenuta nel rispetto degli standard contabili internazionali. Quasi sempre la contabilità e soggetta al controllo di revisori dei conti esterni. I conti annuali (stato patrimoniale, conto profitti e perdite e relazione sui flussi di cassa) sono solitamente pubblicati. Il 58,9% delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine ha riferito di utilizzare un processo interno di contabilità analitica che spesso si basa sulla rilevazione e controllo dei costi. Infine, l'81,4% delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine deve tenere conto della svalutazione conseguente all'uso dei beni (ammortamento).

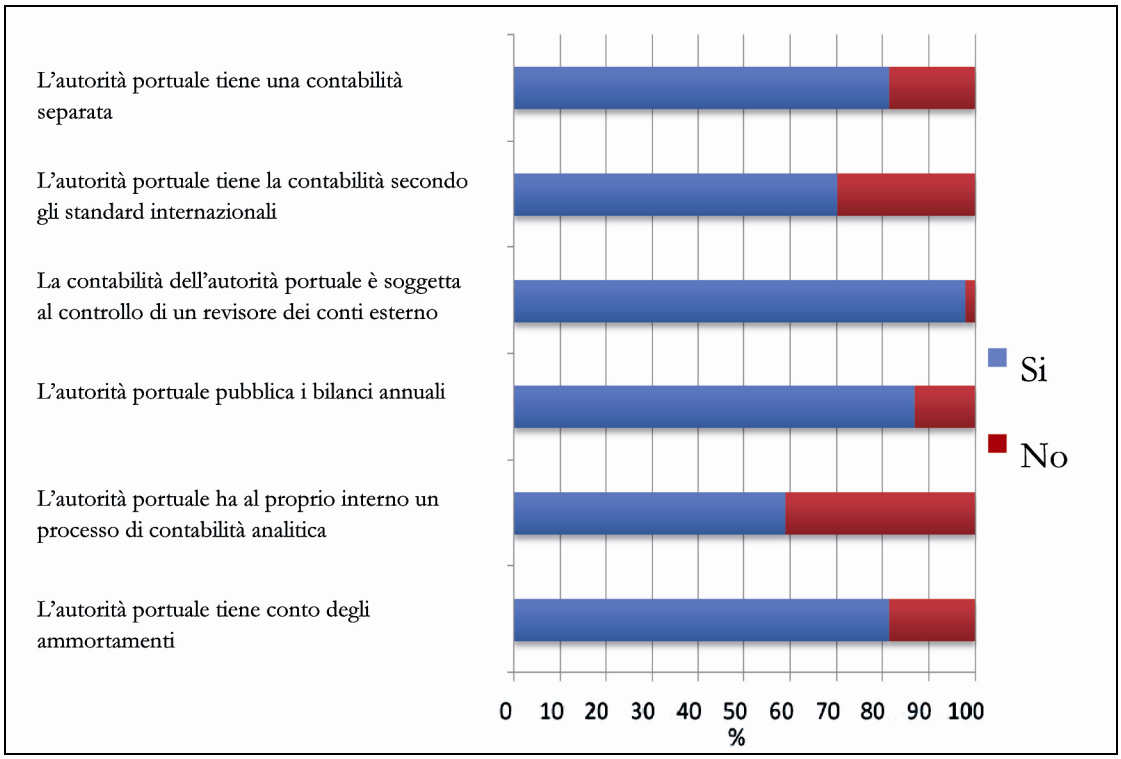


Figura 44: Applicazione di principi contabili

Dalla Tabella 27 risulta che le Autorità Portuali della Regione anglosassone tengono in misura minore una contabilità separata, ma questo riguarda il fatto che molti porti del Regno Unito sono privati o fiduciari (trust) e, quindi, le loro contabilità non possono essere "separate". Altro aspetto da sottolineare è quello che solo un terzo delle Autorità Portuali neolatine rende pubblico il bilancio annuale.

	Complesso	anseatici	neo-anseatici	anglo-sassoni	latini	neo-latini	Piccoli	Medi	Grandi
Contabilità separata	82.3%	83.7%	87.5%	64.3%	80.6%	100.0%	80.7%	78.3%	100.0%
Standards internazionali	63.2%	61.1%	57.1%	55.6%	72.4%	50.0%	61.9%	63.9%	66.7%
Revisione dei conti	98.0%	93.0%	100.0%	92.9%	86.1%	100.0%	94.2%	87.0%	100.0%
Pubblicità	86.9%	88.4%	87.5%	92.9%	91.7%	33.3%	84.6%	89.1%	88.9%
Contabilità analitica	58.9%	58.1%	25.0%	42.9%	72.2%	66.7%	50.0%	65.2%	77.8%
Ammortamento	81.4%	73.2%	100.0%	91.7%	80.0%	100.0%	82.0%	77.3%	100.0%

Tabella 27: Applicazione di principi contabili – per Regioni e dimensioni

5.3. ENTRATE E USCITE DI GESTIONE

Quale osservazione di ordine generale sul quadro delle entrate e uscite di gestione si rileva che un numero considerevolmente minore di Autorità Portuali ha risposto alle domande relative a questo aspetto (91 su 116). Alcune Autorità Portuali hanno affermato di non essere in condizione di dare queste informazioni per motivi di riservatezza.
La Fugura 45 visualizza le componenti delle entrate di gestione di tutte le Autorità Portuali rispondenti. I diritti portuali costituiscono chiaramente la principale fonte di entrata, seguita da quella rappresentata dai canoni di concessione o simili. La terza categoria di entrata più importante è quella derivante dalla prestazione di servizi.

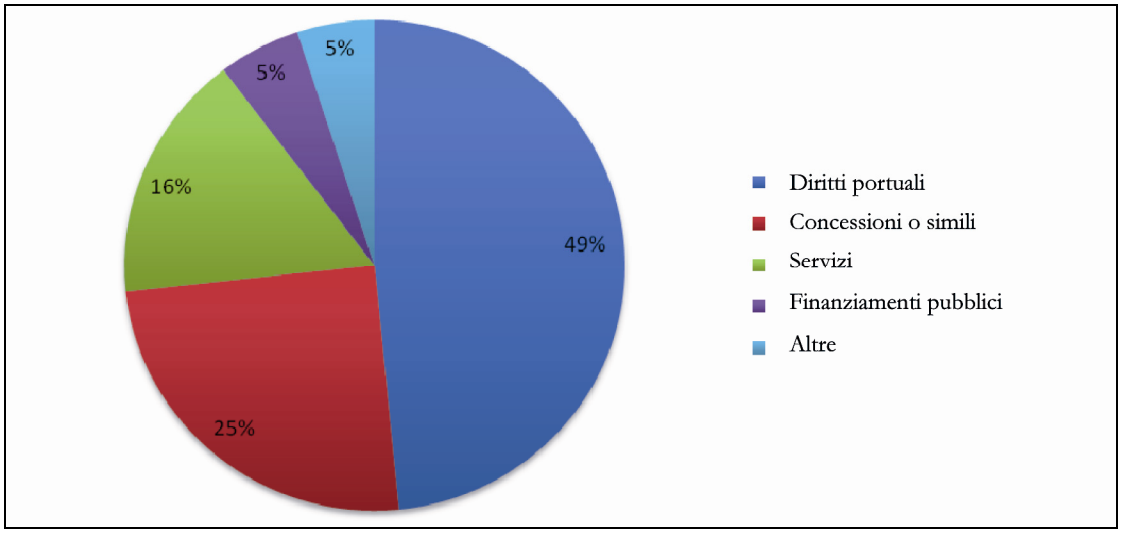


Figura 45: Componenti delle entrate di gestione

Le entrate provenienti da risorse pubbliche e quelle di fonti diverse hanno una minore importanza. Per fonti di finanziamento pubblico si intendono quelle di diverso livello nazionale e quelle comunitarie (fondi di coesione e regionali). La categoria "altre" spesso comprende le entrate finanziarie e quelle derivanti dalla vendita di beni patrimoniali. A volte questa comprende anche entrate che in effetti derivano dalla prestazione di servizi es. parcheggi, tariffe sul diporto di navigazione, vendita di acqua ed elettricità, ecc.

I diritti portuali rappresentano la più alta e significativa percentuale delle entrate di gestione nei Paesi neoanseatici e anglosassoni (Tabella 28). Le entrate derivanti dalle concessioni, o simili, presentano percentuali relativamente più basse nelle Autorità Portuali anglosassoni e neolatine. Le entrate derivanti dalla prestazione di servizi sono relativamente più alte nella Regione anglosassone ed in quella neolatina. Quest'ultima Regione presenta la più alta percentuale di entrate derivante da risorse pubbliche, ma ciò è dovuto esclusivamente al caso di Autorità Portuali di un singolo Paese che non è membro dell'Unione Europea, mentre le altre Autorità Portuali della Regione (di Paesi U.E.) riferiscono di non ricevere finanziamenti pubblici. Quelle dei Paesi anglosassoni riferiscono anch'esse di non ricevere finanziamenti pubblici. La percentuale di entrate derivanti da diritti portuali decresce con l'aumentare delle dimensioni del porto mentre, al contempo, aumenta la percentuale relativa alle entrate derivanti da concessioni o simili. Le grandi Autorità Portuali registrano una più alta percentuale di entrate di gestione derivanti da risorse pubbliche rispetto alle altre.

	Complesso	anseatici	neo-anseatici	anglo-sassoni	latini	neo-latini	Piccoli	Medi	Grandi
Diritti portuali	48.4%	46.4%	60.3%	66.7%	41.5%	48.3%	52.4%	44.8%	43.8%
Concessioni	24.8%	29.1%	23.7%	11.2%	28.7%	7.4%	20.9%	28.0%	31.9%
Servizi	16.4%	13.1%	14.9%	17.2%	19.2%	21.1%	15.9%	18.2%	7.8%
Risorse pubbliche	5.3%	4.6%	2.3%	0.4%	6.8%	16.9%	5.3%	4.8%	8.9%
Altre	5.0%	6.9%	9.0%	4.5%	3.8%	6.4%	5.4%	4.3%	7.7%
Totale	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Tabella 28: Profilo delle componenti delle entrate di gestione – per Regioni e dimensioni

La Figura 46 presenta le componenti delle uscite di gestione di tutte le Autorità Portuali rispondenti. Le spese per il personale costituiscono chiaramente la più grande voce di costo, seguita da quella per servizi e altri beni e da quella per ammortamenti. Altri voci di costo comprendono principalmente quelli finanziari (come gli interessi passivi), accantonamenti per crediti di dubbia esigibilità, tasse e spese straordinarie. In alcuni casi questa categoria comprende anche affitti, concessioni ed i costi relativi ad attività quali quelle di dragaggio e rimorchio.

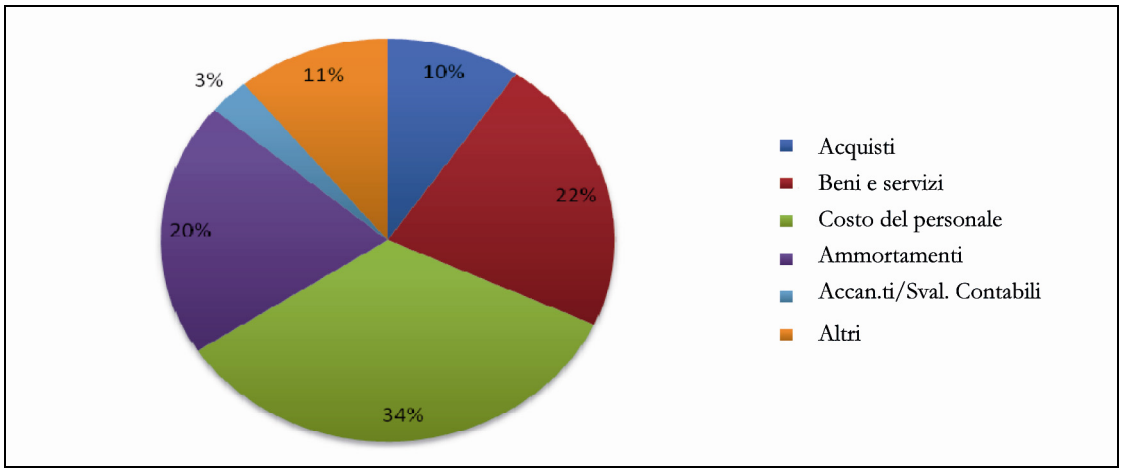


Figura 46: Componenti dei costi di gestione

Il profilo generale delle spese per la gestione può essere trovato, in linea di massima, nei dati relativi alle Autorità Portuali delle Regioni anseatica e latina (Tabella 29). Il profilo dei costi delle Autorità Portuali delle nuove Regioni è diverso. Esso presenta una forte percentuale per quanto concerne i beni e servizi nelle nuove Regioni e, per quanto riguarda quella neoanseatica, anche una forte componente relativa agli ammortamenti. Le Autorità Portuali anglosassoni presentano una percentuale considerevolmente più alta nei costi del personale e, al contempo, una percentuale significativamente più bassa per quanto riguarda gli ammortamenti. Nelle analisi per dimensioni si rileva che le Autorità Portuali piccole e medie, in linea di massima, rientrano nel quadro generale. Quelle di grandi dimensioni invece presentano percentuali più alte nella categoria "altri".

	Complesso	anseatici	neo-anseatici	anglo-sassoni	latini	neo-latini	Piccoli	Medi	Grandi
Acquisti	9.5%	11.1%	7.0%	15.2%	7.7%	1.3%	11.2%	7.0%	12.7%
Beni/ Servizi	22.4%	19.9%	32.8%	19.6%	21.4%	36.9%	21.4%	25.2%	12.1%
Personale	33.8%	31.6%	22.4%	44.1%	35.8%	28.0%	35.2%	32.6%	33.0%
Ammortamenti	20.4%	22.7%	28.3%	12.4%	19.4%	20.4%	19.2%	21.0%	24.0%
Acc.ti/sval. contab.	2.8%	3.0%	4.2%	1.3%	3.1%	2.8%	2.4%	3.6%	0.8%
Altri	10.9%	11.7%	5.3%	7.3%	12.7%	10.7%	10.5	10.7%	17.4%
Totale	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Tabella 29: Componenti delle uscite di gestione – per Regioni e dimensioni

5.4. ONERI PORTUALI

Dalla sezione precedente risulta evidente che le principali fonti di entrata dell'Autorità Portuale sono le seguenti:

- Diritti portuali in genere: sulle navi, sull'ormeggio in banchina e/o sui passeggeri, pagati dalle navi in porto per l'utilizzo dello stesso.
- Canoni di concessione o simili: corrispettivi per l'utilizzo di porzioni di territorio portuale da parte di operatori terminalisti o altri utilizzatori del territorio stesso.
- Oneri per la prestazione di servizi: corrispettivi per la fornitura di servizi specifici erogati dall'Autorità Portuale, compresi quelli tecnico-nautici, di movimentazione merce (comprendente anche il noleggio di attrezzature), ai passeggeri e ogni altro servizio ausiliario.

Specifiche sottosezioni sono dedicate alla natura giuridica, al metodo di calcolo e alla autonomia delle Autorità Portuali, compresa l'opportunità delle c.d. "sovvenzioni incrociate" tra le stesse. Si rileva che in questa sezione vengono considerati solo quegli oneri effettivamente applicati dalle Autorità Portuali. Le tariffe degli altri soggetti (es. terminalisti, prestatori di servizi portuali) non sono considerate.

5.4.1. NATURA GIURIDICA

La Figura 47 riporta la natura giuridica degli oneri portuali. Tali oneri possono qualificarsi come: tasse unilaterali e indipendenti dall'utilizzo di un pubblico servizio; ovvero tariffe

connesse all'utilizzo di pubblici servizi; ovvero corrispettivi per la fruizione di servizi commerciali.
Il grafico mostra che per la maggioranza delle Autorità Portuali i diritti portuali sono di natura pubblicistica, siano essi tasse o tariffe. La natura pubblicistica degli oneri portuali diminuisce per quanto riguarda gli altri elementi di entrata, ad esempio canoni di concessione o simili, corrispettivi per la fruizione dei servizi tecnico-nautici e ausiliari. I corrispettivi per i servizi di movimentazione merce non sono quasi mai di natura pubblicistica. Invece rimane significativamente alta per i servizi passeggeri.

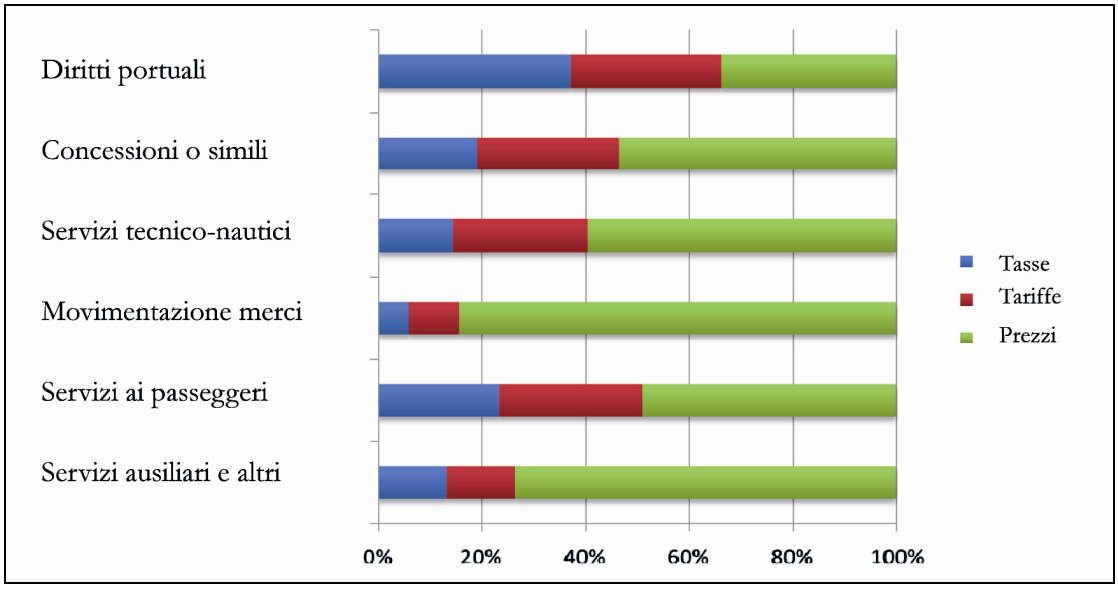


Figura 47: Natura giuridica degli oneri portuali

Considerando che la sezione precedente ha chiarito che i diritti portuali mediamente costituiscono la principale voce di entrata dell'Autorità Portuale (vedi Figura 45), l'analisi per Regioni e dimensioni dell'Autorità Portuale si concentra solo su questa fattispecie. La Figura 48 dimostra che i diritti portuali si qualificano come tasse soprattutto nella Regione latina. Al contrario, i diritti portuali sono maggiormente considerati come "prezzi" nella Regione anglosassone.

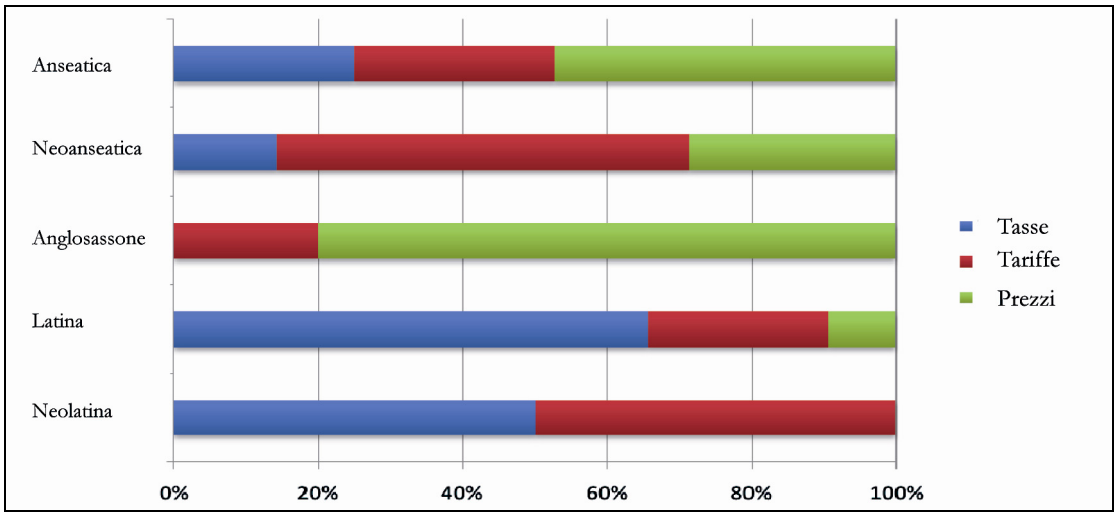


Figura 48: Natura giuridica dei diritti portuali – per Regione

La natura giuridica privatistica degli oneri portuali (prezzi) è maggiormente prevalente nei grandi porti, mentre la natura di "tasse" è più presente nei porti di medie dimensioni (Figura 49). Senza dubbio ciò è conseguenza del fatto che la metà dei porti di medie dimensioni si trova nella Regione latina.

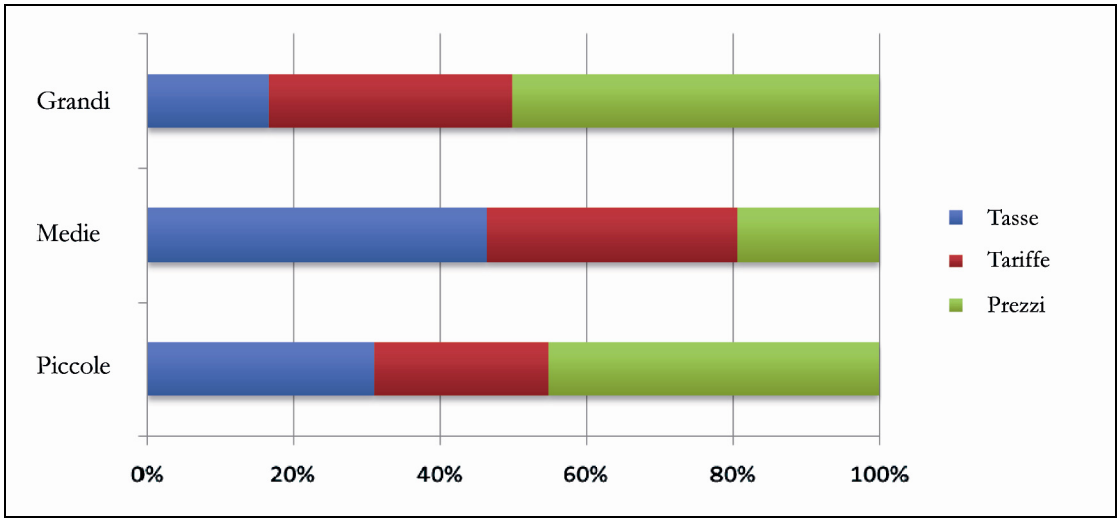


Figura 49: Natura giuridica dei diritti portuali – per dimensione

5.4.2. BASI DI CALCOLO

5.4.2.1. Generalità

Gli oneri portuali che costituiscono entrate delle Autorità Portuali possono essere calcolate in base ad una c.d. "tariffa pubblica" o essere oggetto di negoziazione. La Figura 50 mostra che la maggioranza delle Autorità Portuali fa uso della "tariffa pubblica", specialmente per i diritti portuali, i servizi ai passeggeri e per quelli tecnico-nautici.

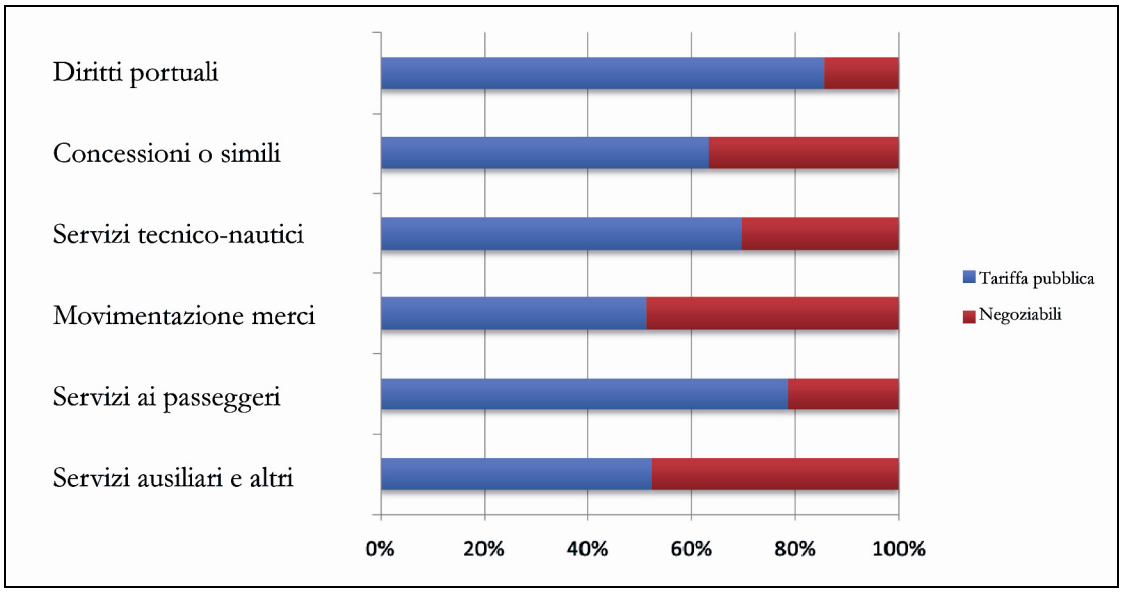


Figura 50: Base di calcolo degli oneri portuali

Con riferimento esclusivo ai diritti portuali, dai risultati per Regione risulta evidente che questi sono sempre calcolati su una "tariffa pubblica" nelle Autorità Portuali dei Paesi latini e neoanseatici., mentre, in quelli anglosassoni e neolatini, questi sono calcolati su di una "tariffa pubblica" in misura relativamente minore (Figura 51).

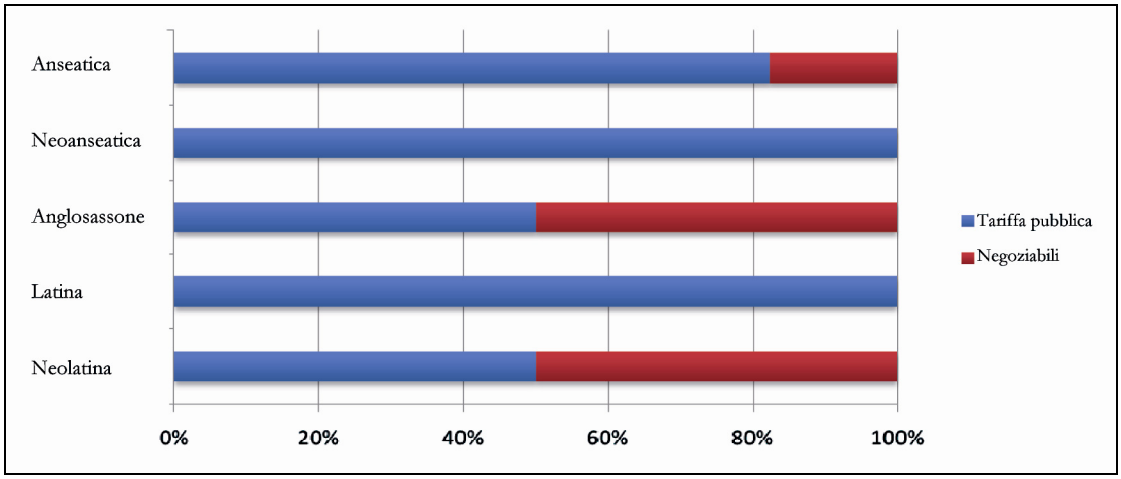


Figura 51: Base di calcolo dei diritti portuali – per Regione

Nell'analisi per dimensione dell'Autorità Portuale si evince che tutte le grandi Autorità che hanno partecipato all'indagine calcolano i loro diritti portuali facendo riferimento ad una "tariffa pubblica", a seguire le Autorità Portuali medie e poi le piccole. (Figura 52).

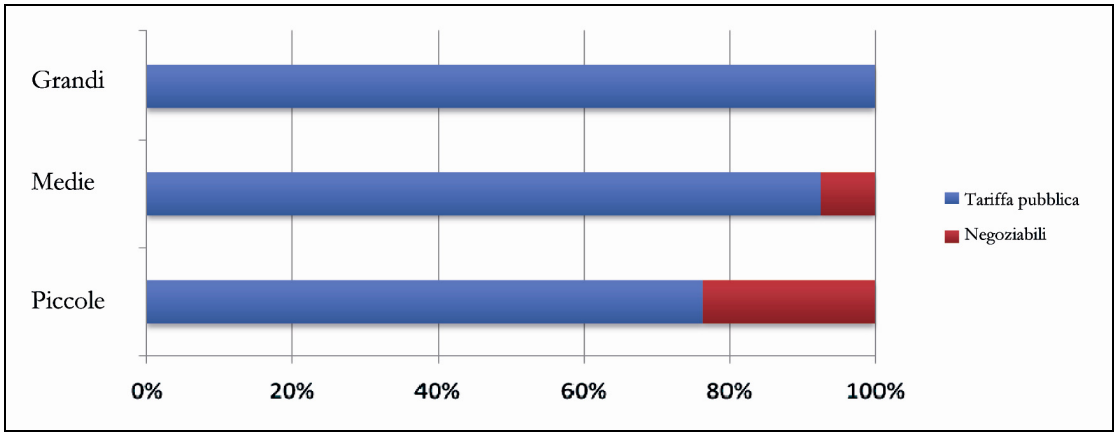


Figura 52: Base di calcolo dei diritti portuali – per dimensioni

5.4.2.2. Diritti portuali – riduzioni, maggiorazioni, esenzioni e promozioni

Anche se nella maggioranza dei casi i diritti portuali sono calcolati sulla base di una c.d. "tariffa pubblica", le Autorità Portuali applicano riduzioni, maggiorazioni o esenzioni. Normalmente questi elementi traggono origine dalle politiche di ordine generale (considerate nella c.d. "tariffa pubblica"), es. riduzioni a favore dei servizi regolari di linea e delle navi "pulite", maggiorazioni per quelle "sporche", esenzioni per le navi militari, ecc. Inoltre le Autorità Portuali possono applicare delle promozioni. Normalmente queste sono applicate sulla base di valutazioni prettamente commerciali, es. per attrarre nuove compagnie di navigazione o per mantenere quelle presenti, ecc.

Quasi il 75% delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine applica delle riduzioni e più della metà anche delle esenzioni (Figura 53). Le maggiorazioni avvengono

meno spesso. Quasi la metà delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine applica maggiormente promozioni mirate a soddisfare esigenze commerciali. Questo in qualche modo contraddice il quadro generale secondo il quale i diritti portuali non sono frequentemente oggetto di negoziazione, almeno non ufficialmente.

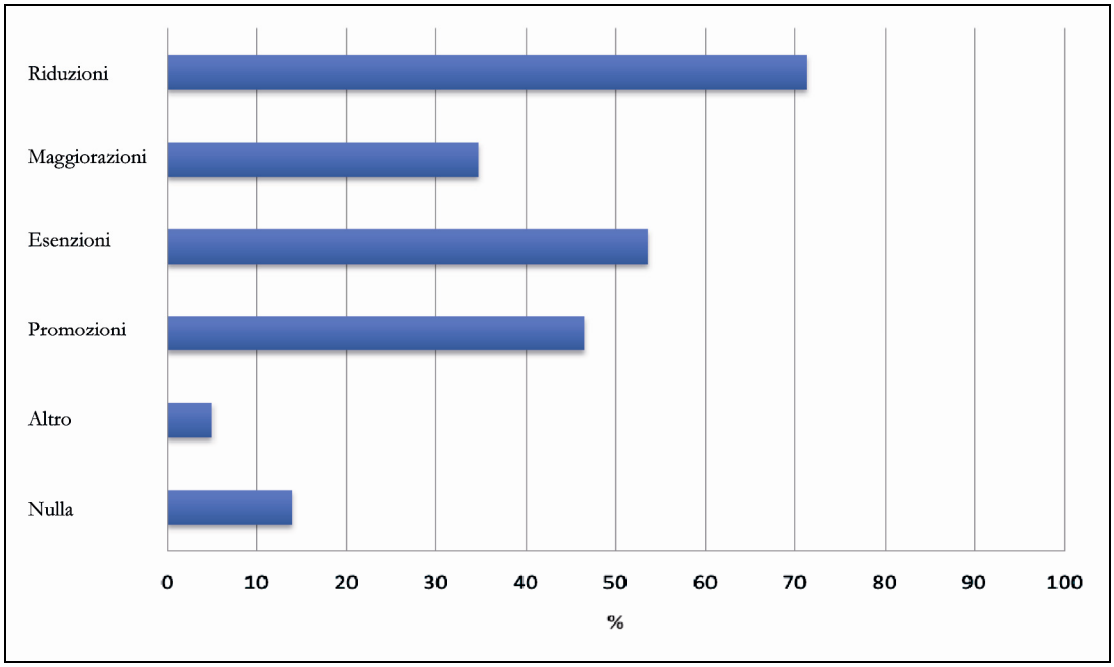


Figura 53: Diritti portuali – riduzioni, maggiorazioni, esenzioni e promozioni

I risultati per Regioni e dimensioni della Tabella 30 mostrano che le Autorità Portuali anglosassoni applicano riduzioni, maggiorazioni e promozioni, in misura relativamente minore. Probabilmente questo è dovuto al fatto che in questa Regione, più che in ogni altra, i diritti portuali hanno la natura di "prezzi" e sono maggiormente oggetto di negoziazione. In generale, le Autorità Portuali che amministrano grandi porti applicano più frequentemente riduzioni, maggiorazioni, esenzioni e promozioni. Le Autorità Portuali che non si discostano mai dai livelli prestabiliti dei diritti portuali sono relativamente più presenti nei Paesi latini e nei porti di medie dimensioni.

	Complesso	anseatici	neo-anseatici	anglo-sassoni	latini	neo-latini	Piccoli	Medi	Grandi
Riduzioni	71.3%	85.4%	100.0%	41.7%	60.0%	66.7%	72.9%	63.6%	100.0%
Maggiorazioni	34.7%	39.0%	28.6%	8.3%	40.0%	33.3%	31.3%	31.8%	66.7%
Esenzioni	53.5%	39.0%	85.7%	33.3%	68.6%	66.7%	41.7%	63.6%	66.7%
Promozioni	46.5%	48.8%	14.3%	41.7%	45.7%	83.3%	41.7%	50.0%	55.6%
Altro	5.0%	7.3%	0.0%	8.3%	2.9%	0.0%	8.3%	0.0%	11.1%
Nulla	13.9%	9.8%	0.0%	16.7%	20.0%	16.7%	10.4%	20.5%	0.0%

Tabella 30:
Diritti portuali – riduzioni, maggiorazioni, esenzioni e promozioni – per Regioni e dimensione

5.4.3. AUTONOMIA

5.4.3.1. Determinazione, incasso e utilizzo degli oneri portuali

Alle Autorità Portuali è stato richiesto di indicare se fossero loro stesse o la pubblica amministrazione a determinare gli oneri per i servizi da loro erogati, a incassarli e a trarne il vantaggio ultimo. La Figura 54 mostra che la maggioranza delle Autorità Portuali ha l'autonomia per determinarli, incassarli, ed esserne anche i principali beneficiari. Le pubbliche amministrazioni hanno comunque un ruolo relativamente significativo nella determinazione degli oneri portuali, particolarmente per quanto concerne i diritti portuali.

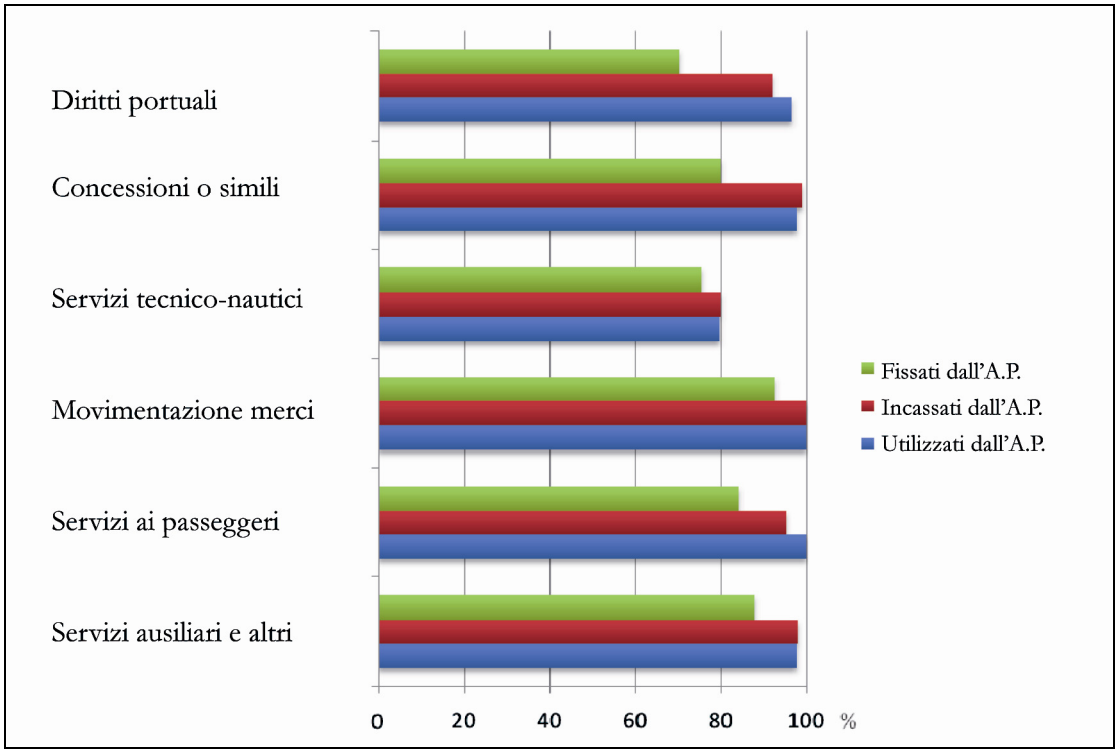


Figura 54: Oneri portuali: Autorità Portuale determina, incassa e trae il vantaggio ultimo

Si nota che, guardando i risultati per Regione della principale categoria di onere che costituisce fonte di entrata per le Autorità Portuali, ovvero i diritti portuali, in percentuale, la Regione latina registra il minor numero di Autorità Portuali che hanno autonomia nel determinarli. (Figura 55). In questa Regione si trova anche il più alto numero di Autorità Portuali che non incassano direttamente i diritti portuali, compito questo che è lasciato alla pubblica amministrazione. Alcune Autorità Portuali neolatine

non sono neanche i soggetti che ne traggono il vantaggio ultimo. Al contrario, sempre per quanto riguarda i diritti portuali, le Autorità Portuali anglosassoni sono quelle che hanno piena autonomia nella determinazione, incasso, e ne traggono il vantaggio ultimo.

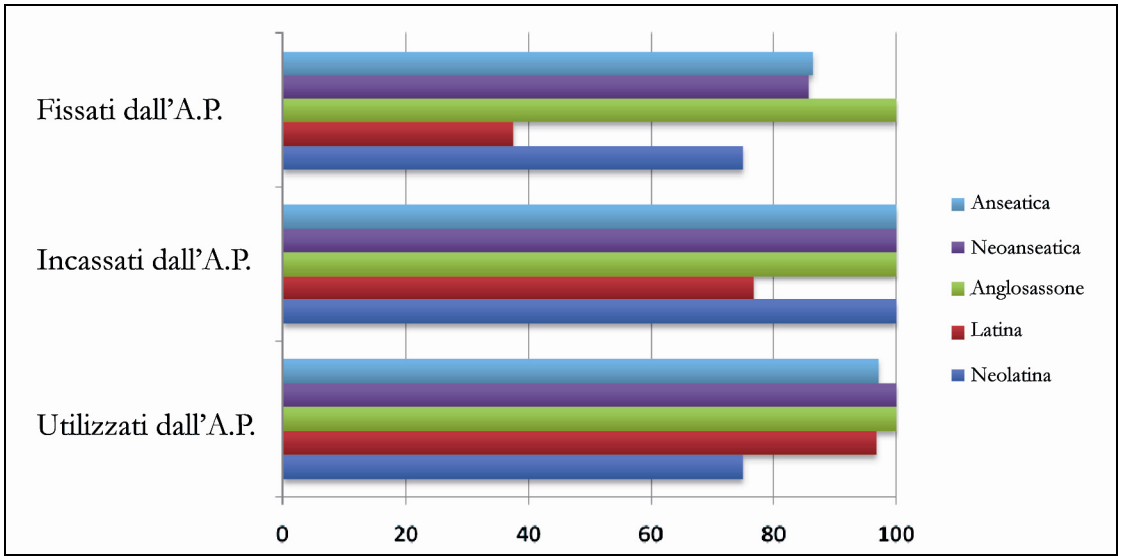


Figura 55:
Diritti portuali: Autorità Portuale determina, incassa e trae il vantaggio ultimo – per Regione

In percentuale, dai risultati per dimensione emerge che le piccole Autorità Portuali hanno maggiore autonomia nel determinare i diritti portuali. Tutte incassano direttamente i diritti portuali e ne traggono il beneficio ultimo (Figura 56).

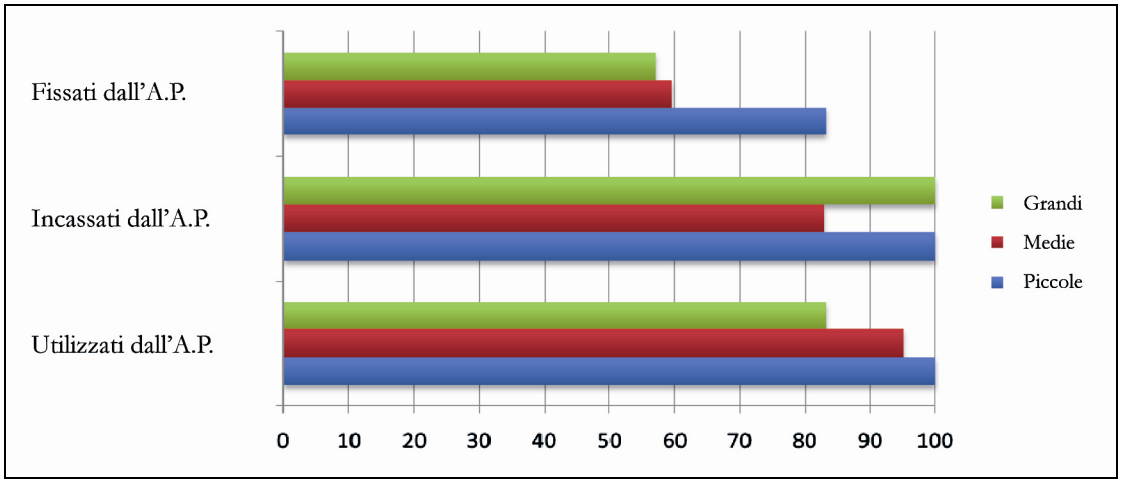


Figura 56:
Diritti portuali: Autorità Portuale determina, incassa e trae il vantaggio ultimo – per dimensione

5.4.3.2. Sovvenzionamento incrociato

Il 69% delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine ha affermato di poter incrociare le diverse fonti di entrata, per esempio, possono utilizzare le entrate derivanti dai diritti portuali per fini diversi da quelli a beneficio del generale utilizzo del porto. Questa possibilità risiede in misura leggermente maggiore nelle Autorità Portuali

anseatiche e anglosassoni, mentre la stessa risiede in misura minore in quelle neolatine. Questa possibilità è relativamente maggiore nelle piccole Autorità Portuali (Figura 57).

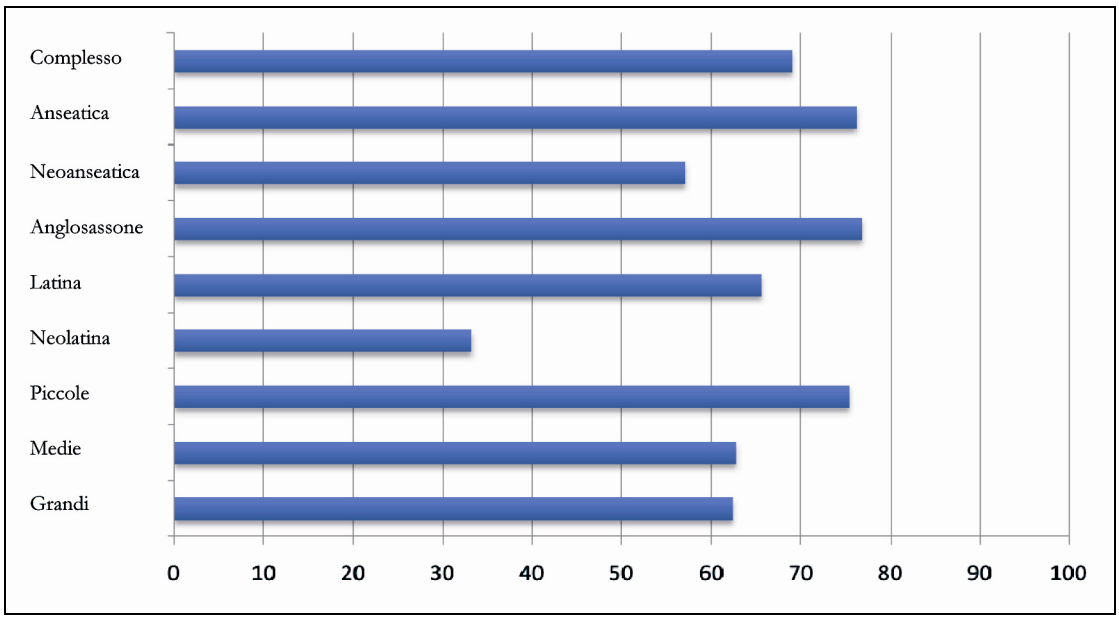


Figura 57: Sovvenzionamento incrociato tra diverse fonti di entrata – complesso, per Regione e dimensione

5.5. TASSAZIONE

La Figura 58 mostra che la maggioranza delle Autorità Portuali è soggetto passivo per quanto riguarda uno o più tipi di tassazione. L'IVA risulta avere la più alta percentuale, seguita dalle imposte regionali e da quelle sui redditi.

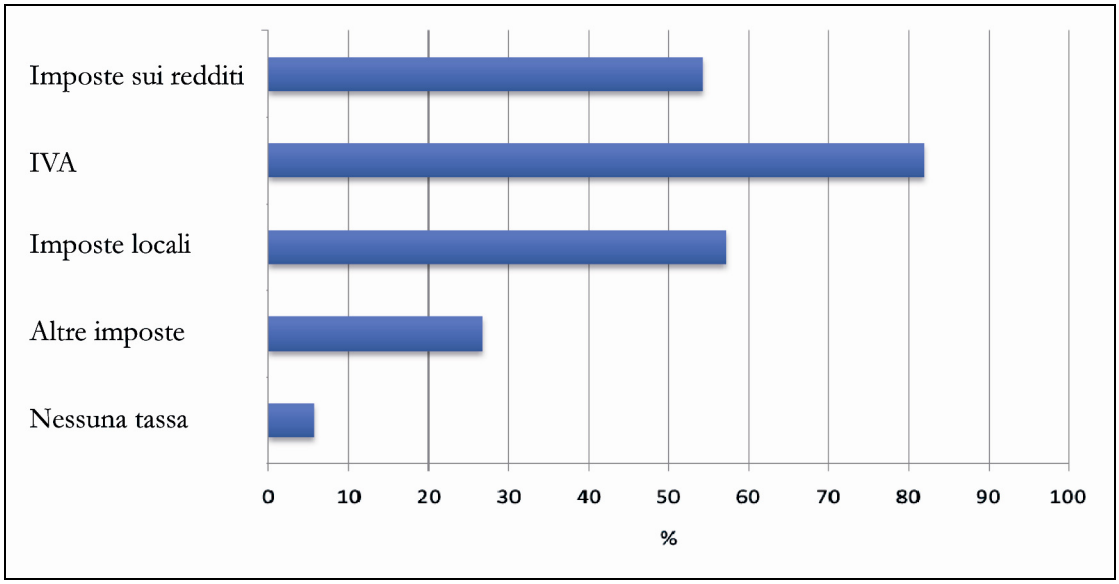


Figure 58: Autorità Portuali soggetti fiscalmente passivi

In linea generale, più Autorità Portuali anglosassoni sono tenute a pagare tutti i tipi di tasse, in particolare, imposte sui redditi e quelle locali (Tabella 31). La più alta percentuale di Autorità Portuali che non sono per nulla soggette ad imposte si trova nella Regione anseatica ed in quella latina. Queste sono tutte Autorità Portuali piccole o medie.

	Complesso	anseatici	neo-anseatici	anglo-sassoni	latini	neo-latini	Piccoli	Medi	Grandi
Imposte sui redditi	54.3%	45.2%	57.1%	73.3%	57.1%	50.0%	49.0%	60.9%	50.0%
IVA	81.9%	85.7%	100.0%	86.7%	80.0%	33.3%	77.6%	82.6%	100.0%
Imposte locali	57.1%	40.5%	57.1%	80.0%	68.6%	50.0%	46.9%	63.0%	80.0%
Altre imposte	26.7%	16.7%	71.4%	46.7%	14.3%	66.7%	18.4%	34.8%	30.0%
No tasse	5.7%	9.5%	0.0%	0.0%	5.7%	0.0%	6.1%	6.5%	0.0%

Tabella 31: Autorità Portuali soggetti fiscalmente passivi – per Regione e dimensione

5.6. AUTONOMIA FINANZIARIA

Indipendentemente dagli oneri portuali, l'autonomia finanziaria delle Autorità Portuali è stata analizzata anche in termini di processi decisionali rispetto a: nuovi investimenti in beni patrimoniali; determinazione degli stipendi, termini e condizioni di lavoro del personale dell'Autorità Portuale; ripartizione dei risultati finanziari annuali e l'obbligo di raggiungere obiettivi finanziari (es. tassi di rendimento, dividendi agli azionisti).
La Figura 59 dimostra che la maggioranza delle Autorità Portuali ha autonomia per quanta riguarda la remunerazione, termini e condizioni di lavoro del proprio personale. La situazione è più complessa quando l'Autorità Portuale decide autonomamente sugli investimenti patrimoniali e sulla ripartizione dei risultati finanziari. Meno della metà delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine non ha l'obbligo di raggiungere obiettivi finanziari come, ad esempio, tassi di rendimento o dividendi agli azionisti.

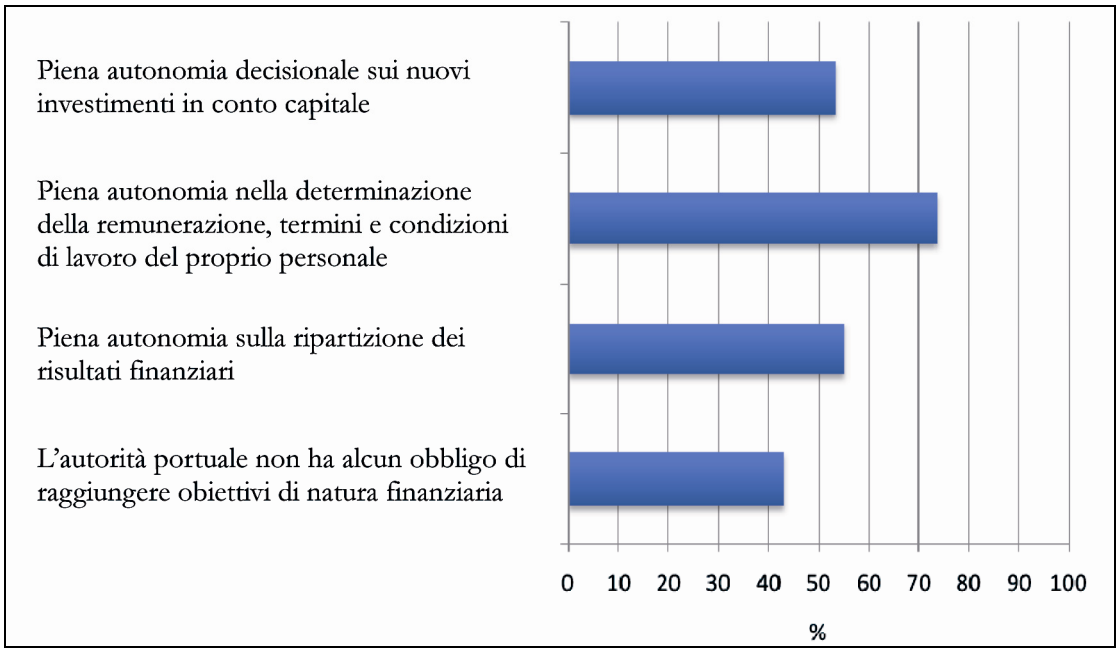


Figura 59: Autonomia finanziaria delle Autorità Portuali

I risultati per Regione e dimensione mostrano che il maggior numero di Autorità Portuali con un generale alto livello di autonomia risiede nelle Regioni neoanseatica e anglosassone, mentre le Autorità Portuali delle altre Regioni hanno un'autonomia limitata. In qualche modo sorprende il fatto che le grandi Autorità Portuali sembrerebbero, in generale, godere di una minore autonomia (Tabella 32).

	Complesso	anseatici	neo-anseatici	anglo-sassoni	latini	neo-latini	Piccoli	Medi	Grandi
Nuovi investimenti	53.3%	50.0%	100.0%	93.3%	34.3%	33.3%	56.0%	55.6%	30.0%
Stipendi e personale	73.6%	83.3%	100.0%	93.3%	44.4%	100.0%	82.0%	71.7%	40.0%
Risultati finanziari	55.2%	47.6%	85.7%	80.0%	51.4%	33.3%	52.0%	63.0%	33.3%
Senza obiettivi finanziari	42.9%	40.5%	71.4%	28.6%	41.7%	66.7%	36.0%	55.6%	20.0%

Tabella 32: Autonomia finanziaria delle Autorità Portuali – per Regione e dimensione

Infine, alle Autorità Portuali è stato chiesto di elencare ogni altra limitazione di carattere finanziario e/o altre condizioni a loro applicabili. Le risposte sono state diverse e comprendono: obbligo di pareggio di bilancio; obbligo di approvazione da parte dello Stato (centrale o locale) per il ricorso al mercato del credito oltre un certo limite; obiettivi prefissati dallo Stato (centrale o locale) per i bilanci di previsione (es. rendimento del capitale investito; fatturato per addetto; soddisfazione della clientela e interessi sui prestiti provenienti dal settore pubblico); un commissario del governo che deve verificare se l'Autorità Portuale è sufficientemente indipendente per svolgere adeguatamente i compiti assegnati nel rispetto del bilancio di previsione e dei limiti di spesa (es. per la promozione, uso di automobili, costi di rappresentanza, ecc.), del massimo livello di indebitamento e di accesso al mercato del credito, dell'obbligo che tutte le spese in conto capitale siano finanziate con i profitti dell'Autorità Portuale.

5.7. SINTESI CAPITOLO 5

La capacità finanziaria di un'Autorità Portuale è uno dei fattori fondamentali che determinano fino a che punto l'Autorità Portuale può perseguire i propri obiettivi e svolgere ottimamente le proprie funzioni.

I risultati dell'indagine mostrano che, nella maggioranza dei casi, l'Autorità Portuale sostiene una responsabilità finanziaria molto importante, se non la più importante, sugli investimenti, in conto capitale, amministrazione, operatività e manutenzione dei beni patrimoniali che costituiscono il porto. Per confermare appieno questo quadro bisognerebbe valutare il valore monetario dei diversi tipi di beni patrimoniali. 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 sulle infrastrutture di trasporto esterne agli ambiti portuali. Mediamente le Autorità Portuali della Regione anglosassone, e in misura minore, quelle della Regione neolatina, hanno una relativamente maggiore responsabilità finanziaria rispetto a quella delle altre Regioni.

Le componenti dei costi operativi delle Autorità Portuali mostrano che quelli del personale registrano la percentuale più elevata, seguiti da quelli per l'acquisto di beni e servizi e, successivamente, da quelli di ammortamento degli investimenti. Il profilo dei costi delle Autorità Portuali delle nuove Regioni è diverso. Lo stesso presenta una forte percentuale per quanto concerne i servizi e altri beni nelle nuove Regioni e, per quanto riguarda quella neoanseatica, anche una forte componente relativa agli ammortamenti. Le Autorità Portuali anglosassoni presentano una percentuale considerevolmente più alta nei costi del personale e, al contempo, una percentuale significativamente più bassa per quanto riguarda gli ammortamenti.

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 quelle provenienti dall'erogazione di servizi. Il finanziamento pubblico generalmente 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. In generale, sembra che le piccole Autorità Portuali abbiano una maggiore autonomia finanziaria rispetto alle grandi.

Infine, sulle attitudini di tipo aziendale, può concludersi che la maggior parte delle Autorità Portuali generalmente utilizza principi contabili normalmente utilizzati e pubblica i propri bilanci. Il quadro riferito alla tassazione è più vario. Mentre la

maggioranza delle Autorità Portuali che hanno partecipato all'indagine è soggetto all'IVA, solo circa la metà è soggetta a pagare le tasse e le imposte, soprattutto le imposte sui redditi e le imposte locali. Le Autorità Portuali della Regione anglosassone sono frequentemente soggetti fiscalmente passivi per quanto riguarda le imposte sui redditi, mentre quelle della Regione anseatica lo sono in misura minore.

Sarebbe necessario un maggiore approfondimento sugli aspetti finanziari delle singole Autorità Portuali per elaborare conclusioni più complete. Il tasso di risposta alle domande del questionario sugli aspetti finanziari è stato il più basso, ciò anche in parte dovuto a motivi di riservatezza. Ciononostante, il quadro generale rileva una debolezza fondamentale. Mentre la maggioranza delle Autorità Portuali apparentemente sostiene pesanti responsabilità di ordine finanziario per quanto riguarda gli investimenti ed il personale, 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.

6. CONCLUSIONI

La quinta edizione del "Fact-Finding Report" di ESPO raccoglie numerose informazioni sulla *governance* dei porti europei. In questo capitolo conclusivo si cerca di individuare alcuni elementi generali raggruppando le principali risultanze in sette macro categorie: devoluzione, direzione e controllo, modello organizzativo, autonomia funzionale, attività funzionali, responsabilità sugli investimenti e autonomia finanziaria.

6.1 DEVOLUZIONE

Il termine "devoluzione" viene utilizzato nella sua accezione più ampia per individuare sino a che punto la gestione del porto sia stata privatizzata, decentrata e/o partecipata.

Le risultanze dell'indagine innanzitutto confermano che, in Europa, la grande maggioranza delle Autorità Portuali sono 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 attualmente 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. Sono comunque in corso processi di privatizzazione e liberalizzazione di servizi operativi in numerosi Paesi (vedi 6.3).

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 appartengono proporzionalmente ad una di queste tradizioni, la differenza tra queste si traduce in un dualismo nord-sud, che non riguarda solamente le differenze sulla semplice proprietà, ma anche molti altri elementi di governo dei porti, in particolare l'autonomia funzionale e finanziaria (vedi 6.4 e 6.7). Le Autorità Portuali delle "nuove" Regioni 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 hanno partecipato all'indagine hanno una loro 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 insegna il caso della riforma finlandese.

6.2 DIREZIONE E CONTROLLO

Tra l'assumere la forma "societaria" da un punto di vista formale ed il seguire effettivamente i principi di economia aziendale tipici delle imprese private vi è una differenza. Con riferimento all'indagine, questa differenza può essere valutata 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. La Autorità Portuali della Regione anglosassone sono più chiaramente quelle che 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 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 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 ad 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 ed in quelle "nuove". 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 della Autorità Portuali che hanno una propria personalità giuridica applicano i principi contabili normalmente utilizzati e pubblicano i loro bilanci. Il quadro

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.

Si può concludere che il quadro generale in termini di direzione e controllo è variegato, specialmente nelle Regioni anseatica e latina. Le dimensioni 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.

6.3 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*" a seconda se, rispettivamente, non erogano servizi operativi (di movimentazione merci), gestiscono sovrastrutture erogando i relativi servizi, garantiscono la piena operatività in maniera integrata. I risultati dell'indagine mostrano che la maggioranza delle Autorità Portuali, almeno quelle sul continente, convergono sul modello "*landlord*". Queste Autorità Portuali si sono fondamentalmente 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, neolatini e anseatici, 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 impregnate nella fornitura di servizi di questo tipo.

6.4 AUTONOMIA FUNZIONALE

Al giorno d'oggi la funzione di *"landlord"* può essere considerata come la funzione principale delle Autorità Portuali. Ciononostante, solo circa la metà 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 ed 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 ad 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.

6.5 ATTIVITA' FUNZIONALI

Le attività funzionali 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 migliorare uno sviluppo 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.

6.6 RESPONSABILITA' SUGLI INVESTIMENTI

I risultati dell'indagine mostrano che, nella maggioranza dei casi, l'Autorità Portuale sostiene una responsabilità finanziaria molto importante, se non la più importante, per gli investimenti, in conto capitale, amministrazione, operatività e manutenzione dei beni patrimoniali che costituiscono il porto. Per confermare appieno questo quadro bisognerebbe valutare il valore monetario dei diversi tipi di beni patrimoniali. 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 sulle 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.

6.7 AUTONOMIA FINANZIARIA

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.

6.8 OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

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".

I risultati dell'indagine indicano 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 ad 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 appartengono, 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, si deve tenere in considerazione 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.

BIBLIOGRAFIA

Baltazar, R. and Brooks, M.R. (2007), Port governance, devolution and the matching framework: a configuration theory approach, in Brooks, M.R. and Cullinane, K. (eds), *Devolution, port governance and port performance,* Elsevier, Amsterdam: 379-403.

Brooks, M.R. and Cullinane, K. (2007), Governance models defined, in Brooks, M.R. and Cullinane, K. (eds), *Devolution, port governance and port performance,* Elsevier, Amsterdam, 405-435.

Commission of the European Communities (1977), *Report of an enquiry into the current situation in the major community sea-ports drawn up by the Port Working Group.*

Commission of the European Communities (1986), *Report of an enquiry into the current situation in the major community sea-ports drawn up by the Port Working Group (revised and enlarged in 1986).*

Commission of the European Communities (2001), *Reinforcing quality services in Sea ports – A key for European transport – COM(2001)35*, European Commission, Brussels.

Commission of the European Communities (2007), *Communication on a European ports policy – COM(2007)616*, European Commission, Brussels.

De Langen, P. (2004), Governance in seaport clusters, *Maritime Economics and Logistics*, 6: 141-156.

De Langen, P.W. (2007), Stakeholders, conflicting interests and governance in port clusters, in Brooks, M.R. and Cullinane, K. (eds), *Devolution, port governance and port performance*, Elsevier, Amsterdam: 457-477.

De Langen, P.W. and Choouly, A. (2004), Hinterland access regimes in seaports, *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 4(4): 361-380.

De Monie, G. (2004), Mission and role of port authorities after privatisation, *Paper presented at the ITMMA PPP Seminar*, Antwerpen.

Delwaide, L. (2007), Reflections on the future of port authorities, *Paper presented at the ESPO 2007 Conference*, Algeciras.

Dooms, M. and Verbeke, A. (2007), Stakeholder management in ports: a conceptual framework integrating insights from research in strategy, corporate social responsibility and port management, *Paper presented at the IAME 2007 Annual Conference 2007*, Athens.

European Sea Ports Organisation (1996), *Report of an enquiry into the current situation in the major Community seaports (revised and enlarged in 1996)*, ESPO, Brussels.

European Sea Ports Organisation (2005), *Factual report*, ESPO, Brussels.

European Sea Ports Organisation (2008), Governing 21st century ports, *Proceedings of the ESPO 2008 Conference*, Hamburg.

European Sea Ports Organisation and Institute of Transport and Maritime Management Antwerp (2008), *The awarding of seaport terminals in Europe – Results from the ITMMA survey commissioned by ESPO*, ESPO / ITMMA, Brussels / Antwerp.

Goss, R.O. (1990), Economic policies and seaports: 3. Are port authorities necessary?, *Maritime Policy and Management*, 17(4): 257-271.

Grosdidier de Matons, J. (1997), Is a public authority still necessary following privatisation?, *Paper presented at the Cargo Systems Port Financing Conference*, London.

Heaver, T., Meersman, H., Moglia, F. and Van de Voorde, E. (2000), Do mergers and alliances influence European shipping and port competition?, *Maritime Policy and Management*, 27(4): 363-373.

Institute of Shipping and Logistics (2006), *Public financing and charging practices of the seaports in the EU*, ISL, Bremen.

Notteboom, T.E. and Rodrigue, J.-P. (2005), Port regionalisation: towards a new phase in port development, *Maritime Policy and Management,* 32(3): 297-313.

Notteboom, T.E. and Winkelmans, W. (2001), Structural changes in logistics: how will port authorities face the challenge?, *Maritime Policy and Management,* 28(1): 71-89.

Notteboom, T.E. and Winkelmans, W. (2001), Reassessing public sector involvement in European seaports, *International Journal of Maritime Economics,* 3:242-259.

Suykens, F. (1988), Op weg naar een Europese havenpolitiek? in *Liber Amicorum Lionel Tricot*, Kluwer, Antwerp: 493-498.

Suykens, F. and Van de Voorde, E. (1998), A quarter of a century of port management in Europe: objectives and tools, *Maritime Policy and Management,* 25(3): 251-26.

Van der Lugt, L. and De Langen, P.W. (2007), Port authority strategy: beyond the landlord – a conceptual approach, *Proceedings of the 2007 IAME Conference,* Athens (CD-Rom).

Van Hooydonk, E. (1996), *Beginselen van havenbestuursrecht*, Die Keure.

Verhoeven, P. (2006), Port management reform in Europe: is there a role for the EU?, in Notteboom, T. (ed), *Ports are more than piers – Liber Amicorum presented to Prof. Dr. Willy Winkelmans*, De Lloyd, Antwerpen, 35-55.

Verhoeven, P. (2009), European ports policy: meeting contemporary governance challenges, *Maritime Policy and Management*, 36(1): 79-101.

Verhoeven, P. (2010), A review of port authority functions: towards a renaissance?, *Maritime Policy and Management*, 37(3): 247-270.

Verhoeven, P. and Vanoutrive, T. (2011), Analysing European port governance, *Forthcoming – paper to be presented at the EconShip conference in June 2011.*

RIEPILOGO DELLE FIGURE

Figura 1: *Rappresentatività del campione dell'indagine e popolazione totale in percentuale del volume totale della merce movimentata* 21
Figura 2: *Differenziazione del numero di Autorità Portuali che hanno risposto secondo la Regione di appartenenza* 23
Figura 3: *Differenziazione del numero delle Autorità Portuali che hanno risposto in base alla dimensione* 24
Figura 4: *Obiettivi economici delle Autorità Portuali* 26
Figura 5: *Proprietà delle aree e capacità di vendere e contrattare le stesse con terzi* 28
Figura 6: *Tipi di accordi contrattuali per l'assegnazione delle aree a terzi* 30
Figura 7: *Impiego della forma di selezione pubblica per contrattare le aree* 31
Figura 8: *Clausole generalmente applicate ai principali atti contrattuali* 33
Figura 9: *Partenership strategiche e investimenti diretti con altri porti – tutti i porti* 34
Figura 10: *Partnership strategici e investimenti diretti con altri porti – porti grandi* 35
Figura 11: *Autorità Portuali che emettono propri regolamenti* 37
Figura 12: *Esportazione delle conoscenze di regolazione* 38
Figura 13: *Fornitura diretta di servizi operative nei porti* 40
Figura 14: *Autorità Portuali che forniscono servizi operativi nei porti – confronto regionale* 41
Figura 15: *Fornitura diretta di servizi operativi nei porti – confronto sulla base delle dimensioni* 42
Figura 16: *Partecipazione indiretta delle Autorità Portuali nella fornitura di servizi* 43
Figura 17: *Autorità Portuali che forniscono servizi fuori dall'ambito portuale* 44
Figura 18: *Partecipazione degli stakeholder nel masterplan di sviluppo portuale* 46
Figura 19: *Partecipazione delle Autorità Portuali in azioni / iniziative che portano benefici all'intera comunità portuale* 47
Figura 20: *Partecipazione delle Autorità Portuali nella soluzione di colli di bottiglia a beneficio dell'intera comunità portuale* 47
Figura 21: *Utilizzo di sistemi IT delle port community* 49
Figura 22: *Partecipazione delle Autorità Portuali nella fornitura di programmi di formazione e d'istruzione* 49
Figura 23: *Coinvolgimento delle Autorità Portuali nelle iniziative di integrazione sociale* 50
Figura 24: *Frequenza di contatti con lo Stato* 51
Figura 25: *Numero di porti amministrati dall'Autorità Portuale* 54
Figura 26: *Proprietà della Autorità Portuali* 56
Figura 27: *Personalità giuridica delle Autorità Portuali* 57
Figura 28: *Nomina del responsabile della gestione dell'Autorità Portuale* 63
Figura 29: *Rapporto di lavoro del responsabile della gestione dell'Autorità Portuale* 64
Figura 30: *Mandato del responsabile della gestione dell'Autorità Portuale* 65
Figura 31: *Media del personale impiegato dalle Autorità Portuali, in FTE* 66
Figura 32: *Composizione media degli organi di controllo/esecutivi – numero membri* 68
Figura 33: *Presidente dell'organo di controllo/esecutivo dell'Autorità Portuale* 70

Figura 34: *Soggetto cui spetta la decisione finale nel nominare il presidente dell'organo di controllo/esecutivo dell'Autorità Portuale* 71
Figura 35: *Responsabilità finanziaria sugli investimenti in principali beni portuali* 76
Figura 36: *Responsabilità finanziaria sugli investimenti per l'amministrazione e operatività dei principali beni portuali* 77
Figura 37: *Responsabilità finanziaria sugli investimenti per la manutenzione dei principali beni portuali* 78
Figura 38: *Responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali sugli investimenti in principali beni portuali – per Regione* 80
Figura 39: *Responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali sugli investimenti per l'amministrazione e operatività dei principali beni portuali – per Regione* 81
Figura 40: *Responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali sugli investimenti per la manutenzione dei principali beni portuali – per Regione* 82
Figura 41: *Responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali sugli investimenti in principali beni portuali – per dimensione* 83
Figura 42: *Responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali sugli investimenti per l'amministrazione e operatività dei principali beni portuali – per dimensione* 84
Figura 43: *Responsabilità finanziaria delle Autorità Portuali sugli investimenti per la manutenzione dei principali beni portuali – per dimensione* 85
Figura 44: *Applicazione di principi contabili* 86
Figura 45: *Componenti delle entrate di gestione* 87
Figura 46: *Componenti dei costi di gestione* 88
Figura 47: *Natura giuridica degli oneri portuali* 90
Figura 48: *Natura giuridica dei diritti portuali – per Regione* 90
Figura 49: *Natura giuridica dei diritti portuali – per dimensione* 91
Figura 50: *Base di calcolo degli oneri portuali* 91
Figura 51: *Base di calcolo dei diritti portuali – per Regione* 92
Figura 52: *Base di calcolo dei diritti portuali – per dimensioni* 92
Figura 53: *Diritti portuali – riduzioni, maggiorazioni, esenzioni e promozioni* 93
Figura 54: *Oneri portuali: Autorità Portuale determina, incassa e trae il vantaggio ultimo* 94
Figura 55 *Diritti portuali: Autorità Portuale determina, incassa e trae il vantaggio ultimo – per Regione* 95
Figura 56: *Diritti portuali: Autorità Portuale determina, incassa e trae il vantaggio ultimo – per dimensione* 95
Figura 57: *Sovvenzionamento incrociato tra diverse fonti di entrata – complesso, per Regione e dimensione* 96
Figura 58: *Autorità portuali soggetti fiscalmente passivi* 96
Figura 59: *Autonomia finanziaria delle Autorità Portuali* 97

RIEPILOGO DELLE TABELLE

Tabella 1: *Tipologie ipotetiche di Autorità Portuali (fonte: Verhoeven 2010)* 16
Tabella 2: *Confronto tra differenziazione regionale e di dimensione – numero delle Autorità Portuali che hanno risposto* 24
Tabella 3: *Obiettivi economici delle Autorità Portuali – risultati differenziati* 27
Tabella 4: *Proprietà delle aree e capacità di vendere e contrattare le stesse con terzi – risultati differenziati* 29
Tabella 5: *Tipi di accordi contrattuali per l'assegnazione delle aree a terzi e esistenza di normazione specifica – risultati differenziati* 30
Tabella 6: *Impiego della forma di selezione pubblica per contrattare le aree – risultati differenziati* ... 32
Tabella 7: *Libertà di fissare la durata degli atti contrattuali – risultati differenziati* 32
Tabella 8: *Coinvolgimento delle Autorità Portuali nella gestione urbana immobiliare e nel settore ambientale* 34
Tabella 9: *Aspetti organizzativi delle funzione regolatore – risultati differenziati* 36
Tabella 10: *Autorità Portuali che emettono propri regolamenti – risultati differenziati* 38
Tabella 11: *Presenza di politiche CSR , IMS e masterplan sullo sviluppo portuale – risultati differenziati* 46
Tabella 12: *Partecipazione delle Autorità Portuali in azioni/iniziative a beneficio dell'intera comunità portuale – risultati differenziati* 48
Tabella 13: *Coinvolgimento della Autorità Portuali nella soluzione di colli di bottiglia a beneficio dell'intera comunità portuale (leadership) – risultati differenziati* 48
Tabella 14: *Coinvolgimento delle Autorità Portuali nelle iniziative di integrazione sociale – risultai differenziati* 50
Tabella 15: *Frequenza di contatti con lo Stato (contatti settimanali) – risultati differenziati* 51
Tabella 16: *Proprietà delle Autorità Portuali – per Regioni e dimensioni* 56
Tabella 17: *Personalità giuridica delle Autorità Portuali – per Regioni e dimensione* 58
Tabella 18: *Nomina del responsabile della gestione - per Regioni e dimensione* 64
Tabella 19: *Rapporto di lavoro del responsabile della gestione dell'Autorità Portuale – per Regioni e dimensione* 65
Tabella 20: *Mandato del responsabile della gestione – per Regioni e dimensione* 66
Tabella 21: *Media del personale impiegato dalle Autorità Portuali, in FTE – per Regioni e dimensione* 67
Tabella 22: *Personale impiegato dalle Autorità Portuali, in % - per Regioni e dimensione* 67
Tabella 23: *Composizione media dell'organo di controllo/esecutivo; in numero di membri – per Regioni e dimensione* 69
Tabella 24: *Composizione media dell'organo di controllo/esecutivo, in % - per Regioni e dimensione* 69
Tabella 25: *Presidente dell'organo di controllo/esecutivo dell'Autorità Portuale – per Regione e dimensione* 71
Tabella 26: *Soggetto cui spetta la decisione finale nel nominare il presidente dell'organo di controllo/esecutivo dell'Autorità Portuale – per Regione e dimensioni* 72

Tabella 27: *Applicazione di principi contabili – per Regioni e dimensioni* 87
Tabella 28: *Profilo delle componenti delle entrate di gestione – per Regioni e dimensioni* 88
Tabella 29: *Componenti delle uscite di gestione – per Regioni e dimensioni* 89
Tabella 30: *Diritti portuali – riduzioni, maggiorazioni, esenzioni e promozioni – per Regioni e dimensione* 93
Tabella 31: *Autorità Portuali soggetti fiscalmente passivi – per Regione e dimensione* 97
Tabella 32: *Autonomia finanziaria delle Autorità Portuali – per Regione e dimensione* 98

Il Rapporto European Port Governance riflette il pensiero dell'autore, il Segretario Generale di ESPO – European Sea Ports Organization – Patrick Verhoeven.
ASSOPORTI lo ha tradotto per contribuire ad una migliore conoscenza della portualità europea e per offrire spunti al dibattito sui temi della "Governance" dei porti, anche in Italia.
All'amico Patrick Verhoeven va il nostro più sentito ringraziamento per aver autorizzato la traduzione del rapporto, che con tanto impegno ha redatto.
Doverosamente vanno ringraziati i collaboratori dell'Associazione – la Dott.ssa Murgia ed il Dott. Giannotti – che hanno curato la traduzione.



Francesco Nerli

Impaginazione e grafica

«Il Messaggero Marittimo»



57123 Livorno – P.zza Cavour, 6
tel. 0586 898083 – fax 0586 895139

Stampa

Cooperativa «Nuova Cesat»
50145 Firenze - Via Bruno Buozzi, 21
tel. 055 300150 – fax 055 300180

European Sea Ports Organisation
vzw/asbl

Treurenberg 6 - B-1000 Brussel / Bruxelles
T. + 32 2 763 34 63 - F. + 32 2 736 63 25
mail@espo.be

www.espo.be

Associazione Porti Italiani

Corso Rinascimento, 24 - 00186 Roma
T. + 39 (0)6 687 61 93 - F. + 39 (0)6 687 65 50
info@assoporti.it

www.assoporti.it