

Cenni sul quadro giuridico che regola la gestione dei porti.

I porti marittimi sono definiti dall'ordinamento italiano come beni demaniali, beni cioè appartenenti allo Stato e inalienabili, e naturalmente destinati alla navigazione. Lo Stato, in quanto "proprietario" ne cura, in linea generale, l'amministrazione; per i maggiori porti attraverso appositi enti pubblici non economici – le Autorità Portuali. Pertanto nelle pagine seguenti noi esamineremo soltanto i porti amministrati dalle Autorità Portuali.

Nel 1994 è stata emanata una legge che ha modificato l'organizzazione del settore portuale. Tale legge, n° 84/94 e successive modificazioni, pur non mutando la natura pubblica del porto ha, tra l'altro, in sintesi previsto:

- L'istituzione di Autorità Portuali, con bilanci e finanza autonomi ma sottoposte per talune materie alla vigilanza del Ministero dei Trasporti, in 24 porti: Ancona, Augusta, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Marina di Carrara, Messina, Napoli, Olbia, Palermo, Piombino, Ravenna, Salerno, Savona, Taranto, Trapani, Trieste e Venezia. Le Autorità Portuali hanno personalità giuridica di diritto pubblico e sono dotate di autonomia amministrativa ed organizzativa, nonché di autonomia di bilancio e finanziaria nei limiti previsti dalla Legge n°84/94. I principali compiti (vedi art. 6, Legge 84/94) sono i seguenti:
 - indirizzo, programmazione, coordinamento, controllo e promozione delle attività commerciali ed industriali che si svolgono in porto;
 - manutenzione delle parti comuni (aperte a tutti gli utenti);
 - predisposizione dei piani per l'assetto e l'utilizzazione del porto (programmazione e pianificazione portuale);
 - amministrazione delle aree e banchine portuali. A tal riguardo si precisa che il concetto "amministrazione delle aree e banchine portuali" deve intendersi nel senso che rientra nei compiti dell'Autorità Portuale la facoltà di assegnare in "concessione" porzioni di territorio portuale, attrezzato o non, ad imprese private esercenti attività commerciali ed industriali dietro il pagamento di un "canone". La "concessione" dei beni demaniali marittimi è disciplinata in linea generale da disposizioni del Codice della Navigazione (articolo 36 e successivi) e dalle relative norme di attuazione. Per le concessioni ai terminalisti di terminal portuali la L.84/94 ha introdotto alcune regole specifiche. Le concessioni sono generalmente di durata pluriennale.

- rilascio di autorizzazioni alle imprese per svolgere le varie attività portuali.

Le Autorità Portuali non hanno compiti diretti di gestione delle attività economiche (imbarco e sbarco merci, fornitura di servizi alle navi, ecc.) che sono affidate ai privati. Va anzi precisato che le A.P. non possono esercitare, né direttamente né tramite la partecipazione in società, le operazioni portuali e le attività ad esse strettamente connesse, mentre possono partecipare a società finalizzate alla promozione della logistica.

Assegnazione banchine e ormeggio

Secondo quanto stabilisce l'Articolo 62 del Codice della Navigazione l'entrata, l'uscita, lo spostamento, l'ormeggio della nave sono regolati dal Comandante del Porto (Autorità marittima), poiché attengono la sicurezza della navigazione. L'assegnazione degli accosti operativi delle navi commerciali alle banchine pertiene alle Autorità Portuali, in collegamento con l'Autorità Marittima per l'aspetto riguardante la sicurezza della nave.

I rapporti di lavoro del personale delle Autorità Portuali sono regolati da Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, sulla base di criteri generali stabiliti con un decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti; detti contratti nazionali (parte normativa e parte economica) sono stipulati dall'Assoport - associazione rappresentativa delle Autorità Portuali - con le organizzazioni sindacali nazionali rappresentative del personale.

Per alcune limitate materie è ammessa la contrattazione integrativa locale tra le Autorità Portuali ed i sindacati dei loro dipendenti.

I SERVIZI PORTUALI

1. Servizi alle merci

In base agli articoli 16 e 18 della Legge 84/94, le operazioni portuali di carico, scarico, trasbordo, deposito, movimento delle merci in genere ed i servizi complementari ed accessori a queste operazioni che si svolgono nell'ambito portuale sono espletate per conto proprio o di terzi da apposite imprese (terminalisti e imprese per operazioni o servizi portuali), che devono possedere

determinati requisiti tecnico-organizzativi, di professionalità degli operatori, capacità finanziaria e devono presentare un programma operativo.

L'esercizio delle operazioni portuali e dei servizi complementari richiede la preventiva autorizzazione dell'Autorità Portuale.

L'A.P. determina il numero massimo di autorizzazioni che possono essere rilasciate tenendo conto delle esigenze di funzionalità del porto e del traffico. Secondo quanto previsto dalla legge deve comunque essere assicurato il massimo della concorrenza possibile.

Anche imprese non italiane possono presentare richiesta di autorizzazione.

Dette imprese sono iscritte in appositi registri tenuti dall'Autorità Portuale e sono soggette al pagamento di un canone annuo. La durata dell'autorizzazione è ordinariamente annuale, ma può essere di durata maggiore in rapporto al programma operativo proposto dall'impresa; l'autorizzazione può essere rinnovata.

L'A.P. deve comunque verificare annualmente il rispetto delle condizioni previste nel programma operativo dell'impresa.

Nel caso di imprese terminaliste, che sono concessionarie di una porzione di territorio portuale (terminals), e devono essere in possesso di adeguati requisiti fissati per legge (di cui si fa cenno di seguito), le concessioni pluriennali di aree e banchine alle stesse sono rilasciate a seguito di idonee forme di pubblicità, con specifici atti dalle Autorità Portuali. La durata di dette concessioni supera in taluni casi i 30 anni.

I terminalisti devono:

- a) presentare , all'atto della domanda, un programma di attività, assistito da idonee garanzie, anche di tipo fideiussorio, volto all'incremento dei traffici e alla produttività del porto;
- b) possedere adeguate attrezzature tecniche ed organizzative, idonee anche dal punto di vista della sicurezza a soddisfare le esigenze di un ciclo produttivo ed operativo a carattere continuativo ed integrato per conto proprio e di terzi;
- c) prevedere un organico di lavoratori rapportato al programma di attività di cui alla lett.a).

In ciascun porto l'impresa concessionaria di un'area demaniale deve esercitare direttamente l'attività per la quale ha ottenuto la concessione, non può essere al tempo stesso concessionaria di altra area demaniale nello stesso porto, a meno che l'attività per la quale richiede una nuova concessione sia differente da quella di cui alle concessioni già esistenti nella stessa area demaniale, e non può

svolgere attività portuali in spazi diversi da quelli che le sono stati assegnati in concessione.

L'Autorità Portuale è tenuta ad effettuare accertamenti con cadenza annuale al fine di verificare il permanere dei requisiti in possesso al momento del rilascio della concessione e l'attuazione degli investimenti previsti nel programma di attività presentato dal terminalista.

In caso di mancata osservanza degli obblighi assunti da parte del concessionario, nonché di mancato raggiungimento degli obiettivi indicati nel programma di attività, senza giustificato motivo, l'Autorità Portuale revoca l'atto concessorio.

In base alle disposizioni della L.84/94, le Autorità Portuali determinano i canoni di concessione.

Le tariffe per le operazioni portuali (sbarco, imbarco, ecc.), praticate nei confronti dell'utenza, sono stabilite dalle imprese interessate, sono comunicate all'Autorità Portuale e rese pubbliche.

Dette imprese hanno personale proprio; per punte di attività ricorrono alla manodopera portuale temporanea erogata da un soggetto impresa o agenzia appositamente autorizzata dall'A.P.

2. Servizi alla nave

Pilotaggio: nei porti italiani questo servizio (disciplinato dal Codice della Navigazione) è svolto in esclusiva dalle "Corporazioni dei piloti", soggetti giuridici particolari assimilabili a cooperative. Il servizio di pilotaggio è regolato dal Direttore Marittimo d'intesa con l'Autorità Portuale e sentite di fatto le associazioni di categoria interessate. Sinora i regolamenti locali del servizio di pilotaggio sono stati approvati dal Ministero dei Trasporti. Le relative tariffe sono approvate dal Ministero dei Trasporti, a seguito di una istruttoria nazionale che vede la presenza del Comando Generale delle Capitanerie di Porto, della rappresentanza delle Autorità Portuali (Assoporti), dei soggetti erogatori dei servizi e dell'utenza portuale. Il numero dei Piloti in ciascun porto è determinato in base alle esigenze locali. Si accede alla professione di pilota e si entra a far parte di una "Corporazione" mediante concorso per titoli ed esami.

Il servizio di pilotaggio può essere reso obbligatorio in ogni singolo porto con DPR o per particolari esigenze dal Direttore Marittimo. Anche nei porti ove il servizio è reso obbligatorio ordinariamente tale obbligo non è previsto per le navi di minor tonnellaggio. Possono anche essere previste modalità semplificate (es. pilotaggio via VHF) per taluni tipi di nave, e/o per alcune zone del porto, e/o in determinate occasioni (es. solo alla partenza). Per il pilotaggio via VHF sono previste tariffe ridotte. Non è possibile l'autoproduzione del servizio.

Rimorchio: nei porti italiani il servizio di rimorchio è assegnato in ciascun porto, al momento in esclusiva di fatto, a imprese private tramite atti di concessione (articolo 101 Codice della Navigazione). L’Autorità Marittima, d’intesa con l’Autorità Portuale, stabilisce il regolamento locale del servizio (compreso il numero e le caratteristiche dei rimorchiatori, li autorizza ad operare, ecc.) e determina i relativi corrispettivi (tariffe). I regolamenti locali sulla disciplina del servizio sono stati sinora approvati dal Ministero dei Trasporti.

Ormeggio: il servizio di ormeggio/disormeggio delle navi è disciplinato in linea generale nel Regolamento della Navigazione Marittima e viene svolto in ogni singolo porto in esclusiva di fatto da un “gruppo ormeggiatori”, che è una cooperativa.

I singoli ormeggiatori sono lavoratori dotati di specifiche professionalità, tenuto conto che svolgono anche compiti afferenti la sicurezza. Il numero degli ormeggiatori di ogni “gruppo ormeggiatori” è determinato in base alle esigenze locali. Si accede alla professione di ormeggiatore e si entra a far parte di un “gruppo” mediante concorso per titoli ed esami. Il servizio è reso obbligatorio dall’A.M..

Gli ormeggiatori sono assoggettati al controllo, vigilanza e disciplina dell’Autorità Marittima d’intesa con l’Autorità Portuale.

I criteri ed i meccanismi di formazione delle tariffe per il suddetto servizio (similmente al pilotaggio e rimorchio) sono stabiliti dal Ministero dei Trasporti sulla base di una istruttoria nazionale alla quale partecipano il Comando Generale delle Capitanerie di Porto, le rappresentanze delle Autorità Portuali, dei soggetti erogatori e dei fruitori del servizio; dopo di ciò le tariffe per ogni singolo porto sono stabilite con provvedimento dell’Autorità Marittima nel rispetto dei suddetti criteri.

I servizi tecnico-nautici (pilotaggio, rimorchio, ormeggio) svolgono sia compiti commerciali, sia compiti afferenti la sicurezza della navigazione in porto.

Attività industriali connesse all’allestimento o riparazione di navi ed altre

Le attività industriali connesse all’allestimento o riparazione di navi (bacini di carenaggio, scali di alaggio, scarichi di zavorra, degassamento, attività di disincrostazione, pulizia e verniciatura, ecc.) sono svolte da imprese private a seguito di autorizzazione.

Anche altre attività di tipo commerciale o professionale (agenti marittimi, spedizionieri doganali, provveditori di bordo, periti assicuratori, ecc.) sono svolte da privati. Gli agenti marittimi e gli spedizionieri doganali devono essere registrati in speciali albi.

Servizi di sicurezza

Nei porti Italiani i servizi antincendio ricadono sotto la responsabilità dei Vigili del Fuoco che sono alle dirette dipendenze del Ministero degli Interni. Comunque le operazioni di spegnimento degli incendi in porto avvengono sotto la vigilanza del Comandante del Porto. Un servizio integrativo per la prevenzione incendi è svolto da Vigili del Fuoco privati appositamente autorizzati dalla competente autorità.

Servizio trasporto ferroviario interno al porto

La gestione dei servizi ferroviari da e per i porti è generalmente svolta ad oggi dagli uffici delle ferrovie italiane, che forniscono lo smistamento e il movimento dei carri sulla base delle richieste degli operatori portuali.

In alcuni porti esistono apposite società, autorizzate dall'A.P., che svolgono il servizio di manovra dei carri ferroviari all'interno del porto, previa eventuale convenzione con le ferrovie italiane.

Altri servizi

Le Autorità Portuali sono competenti per il mantenimento dei fondali, per l'illuminazione pubblica, per la pulizia delle aree, per la manutenzione di strade portuali e degli specchi acquei - parti comuni.

Altri servizi, es. ritiro rifiuti a bordo delle navi o presso i concessionari, la fornitura di acqua, elettricità e telefono alle navi, trasporto passeggeri entro i confini del porto, gestione Stazioni Marittime, ecc. – sono affidati mediante gara pubblica e per un periodo limitato a privati concessionari. Solo in alcuni limitatissimi casi (destinati ad esaurirsi) sono svolti residualmente dalle Autorità Portuali. Chi usufruisce di questi è tenuto al pagamento di un corrispettivo. Le tariffe sono ordinariamente pubbliche.

Tutte le imprese che svolgono servizi portuali sono assoggettate alle pertinenti normative in materia fiscale, previdenziale, ecc.. Esse non sono destinatarie di finanziamenti e/o agevolazioni particolari da parte delle A.P..

INFRASTRUTTURE

Le infrastrutture che possono essere finanziate e realizzate in un porto devono essere previste nel Piano Regolatore del Porto, strumento con cui si pianifica il territorio portuale in armonia con la pianificazione generale territoriale.

Sono per legge considerate opere di grande infrastrutturazione: le costruzioni di canali marittimi, di dighe foranee di difesa, di darsene, di bacini e banchine attrezzate, nonché i dragaggi.

In linea generale nei porti sedi di A.P. tali opere sono finanziate (in base alla Legge 84/94) dallo Stato, sono altresì a carico dello Stato la realizzazione e la manutenzione dei fari, fanali, e altri ausili alla navigazione, gli impianti VTS. Le Autorità Portuali possono realizzare con proprie risorse finanziarie opere infrastrutturali, ma in pratica sinora ciò non avviene generalmente, in considerazione delle loro scarse entrate. Le Autorità Portuali curano la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione finanziate dallo Stato.

Come già accennato, le manutenzioni ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, compreso il mantenimento dei fondali, sono affidate alle Autorità Portuali.

Per l'affidamento della realizzazione di opere e di interventi manutentori si applicano le ordinarie procedure di affidamento mediante gara (pubblica).

Può essere previsto negli atti di concessione che il concessionario (es. terminal operator) provveda alla manutenzione straordinaria delle infrastrutture dategli in concessione e che lo stesso realizzi talune opere infrastrutturali previste nel Piano Regolatore Portuale.

Sovrastrutture

In linea di principio i magazzini, i beni mobili (semoventi, carrelli, ecc.) o semi-mobili sono forniti e gestiti dai terminalisti, ovvero dalle imprese per operazioni portuali, che impiegano proprio personale. Comunque, buona parte dei magazzini esistenti sul territorio demaniale portuale sono stati in passato costruiti dallo Stato o da enti pubblici ed affidati in concessione a privati per la gestione operativa.

Le Autorità Portuali che sono succedute ai preesistenti enti portuali hanno venduto, ovvero affittato oppure dato in concessione alle imprese portuali o terminalistiche gli impianti fissi di banchina (gru).

Trasporto terrestre interno al porto

L'esecuzione dei lavori ferroviari interni al porto è programmata generalmente dalle Autorità Portuali ed eseguita prevalentemente in passato dalle Ferrovie

dello Stato e dagli uffici del Genio Civile del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a loro spese.

La situazione è, tuttavia, in fase di evoluzione e di modifica.

La manutenzione di impianti ferroviari di interesse generale sarà assicurata dall'Autorità Portuale.

Per la manutenzione ed interventi sulle strade interne al porto provvedono le Autorità Portuali. Le Amministrazioni interessate, secondo le rispettive aree di competenza (R.F.I. (*Rete Ferroviaria Italiana*), Stato, Provincia, Comuni) forniscono i collegamenti infrastrutturali dal porto alle reti ferroviaria e stradale esterne all'ambito portuale.

Gli oleodotti che collegano il porto alle raffinerie nell'entroterra sono costruiti e gestiti da imprese private.

Diritti Portuali ed entrate

Diritti portuali

In tutti i porti italiani le tasse portuali sono stabilite dallo Stato e raccolte dalle Autorità Doganali (Uffici locali del Ministero dell'Economia e Finanze). Le tasse applicate nei porti italiani sono sostanzialmente le seguenti:

- Tassa di ancoraggio: calcolate sulla base del tonnellaggio netto della nave;
- Tassa erariale sulle merci;
- Tassa "portuale" sulle merci sbarcate ed imbarcate;

La Tassa di ancoraggio e quella erariale sono incassate dalla Dogana e solo dal 1° gennaio 2007 sono devolute alle A.P.. La Tassa portuale è anch'essa incassata dalla Dogana e viene devoluta interamente alle A.P. dal 2006.

Entrate

Le principali fonti di entrata nei Bilanci delle Autorità Portuali consistono in:

- Entrate derivanti dai canoni di concessione che i terminalisti corrispondono per l'utilizzo di aree/banchine portuali a loro assegnate e per canoni di concessioni rilasciate ad altri operatori (industriali e commerciali);
- Entrate derivanti dai proventi (canoni) per il rilascio di autorizzazioni alle imprese;

- Entrate derivanti dal gettito dei “diritti portuali” sopra indicati;

Queste entrate ordinarie sono destinate a coprire i costi di funzionamento della struttura organizzativa dell'Autorità Portuale, quelli per lo svolgimento dei propri compiti e per le manutenzioni ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale; l'A.P. può destinare la parte eccedente le necessità di finanziamento della propria struttura per la realizzazione di opere portuali.

Non è prevista alcuna misura o regime di finanziamento pubblico per le attività operative svolte da privati.

Trasparenza e vigilanza

I bilanci delle Autorità Portuali sono predisposti secondo un modello standard previsto da specifica regolamentazione, che si rifà alle regole per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità pubblica. Infatti la gestione patrimoniale e finanziaria dell'Autorità Portuale è disciplinata da un regolamento di contabilità approvato dal Ministero dei Trasporti di concerto col Ministero dell'Economia e Finanze.

I bilanci delle A.P. sono sottoposti all'approvazione dei suddetti Ministeri vigilanti.

Qualora il bilancio dell'Autorità Portuale presenti un disavanzo il Ministro dei Trasporti dispone la revoca del Presidente e lo scioglimento del Comitato Portuale e nomina un Commissario, che deve adottare un Piano di risanamento.

Assoporti, gennaio 2007.