



Le concessioni portuali in Italia – Valutazione dello strumento in una prospettiva europea¹

di Alessio Tei *

Cieli (Centro Italiano d'Eccellenza sulla Logistica Integrata) – Università di Genova

Keywords: Port Concessions, Port Competitiveness, Port Organizations

Introduzione

A distanza di quasi 20 anni dalla legge di riforma portuale n. 84/1994 e con una nuova riforma portuale in discussione in Parlamento, lo scopo di questo studio è effettuare una descrizione delle principali caratteristiche delle concessioni portuali in Italia ed in Europa nell'ottica di stabilire le maggiori criticità legate a tale strumento e di individuare i possibili correttivi che la futura riforma portuale dovrebbe tenere in considerazione per migliorare quest'importante aspetto della gestione portuale. Dopo la riforma portuale, infatti, si è

¹ Il presente testo riproduce l'intervento svolto in occasione della XIII Riunione Scientifica Annuale della Società Italiana degli Economisti dei Trasporti ed è presente in una versione ridotta all'interno del volume degli atti del convegno.

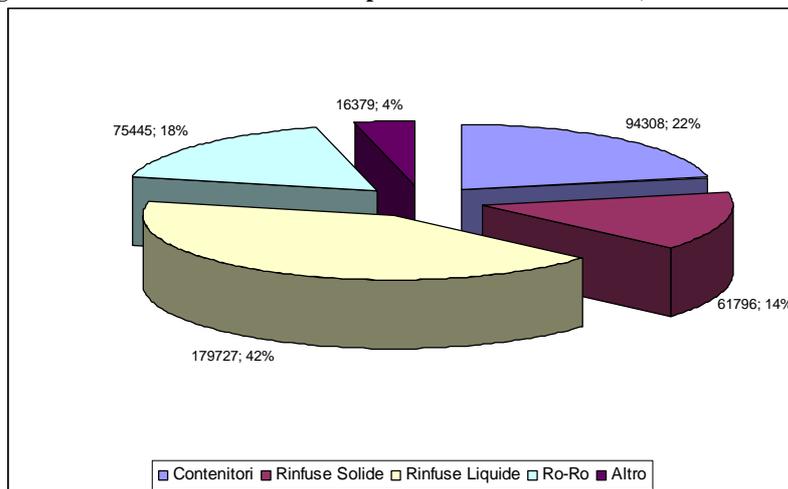
* alessio.tei@cieli.unige.it

sviluppato il sistema della concessione quale strumento di gestione degli spazi portuali, ovvero atti amministrativi con i quali l’Autorità Portuale può dare ad un operatore privato la possibilità di operare in esclusiva una determinata attività in una specifica area portuale. L’importanza di tale strumento risulta palese laddove esso venga interpretato come il mezzo di allocazione della più importante risorsa produttiva portuale e tenuto conto che le caratteristiche delle singole concessioni possono influire sulle potenzialità di sviluppo dei diversi porti. Lo studio sarà sviluppato attraverso confronti tra differenti scali, non solo italiani, al fine di individuare le maggiori particolarità e criticità dello strumento e delineare i possibili miglioramenti che potrebbero riguardare la futura riforma della portualità italiana.

Introduzione

Attualmente in Italia risultano esservi 24 Autorità Portuali, distribuite omogeneamente sul territorio e che, come è possibile notare in figura 1, hanno movimentato nel 2009 complessivamente 427 milioni di tonnellate di merce di vario genere, il 13% in meno rispetto all’anno precedente. Come è possibile notare le rinfuse liquide rappresentano più del 40% del tonnellaggio complessivo mentre i contenitori risultano essere la seconda categoria trattata dai porti nazionali.

Figura 1: Struttura del traffico merci portuale italiano nel 2009 (dati in ‘000 tons).



Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, 2011.

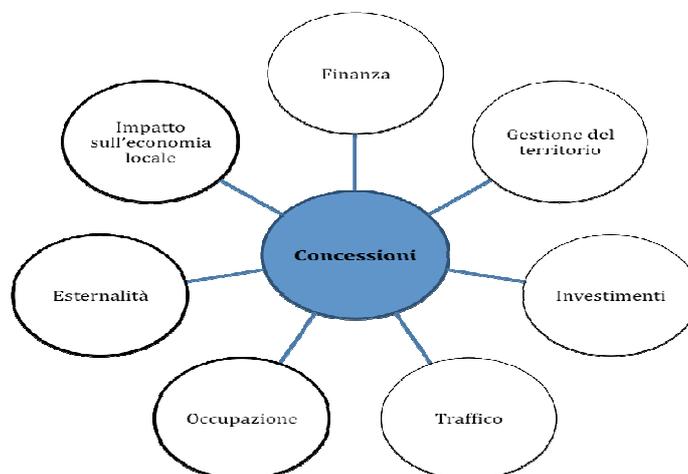
L'attuale sistema portuale italiano poggia le sue basi sulla legge di riforma n. 84/1994 che ha introdotto un modello gestionale in cui un soggetto pubblico, l'Autorità Portuale, ha il potere di controllare e amministrare le aree portuali, senza operarvi direttamente nessuna attività che esuli dalla gestione, e concedendo a privati gli spazi necessari a sviluppare i servizi portuali.

L'affidamento delle aree può essere pertanto in via esclusiva, utilizzando uno strumento amministrativo chiamato concessione, oppure lo spazio portuale può rimanere pubblico e lasciato all'utilizzo di differenti soggetti privati. In genere, però, quasi tutte le aree portuali sono lasciate in concessione al fine di permettere un miglior sfruttamento degli spazi ed una maggiore specializzazione delle attività operate sugli stessi. A tal proposito basti pensare che nei tre maggiori scali italiani per tonnellate di merce movimentata, ovvero i porti di Genova, Trieste e Cagliari, tutte le attività terminalistiche risultano effettuate da privati in aree date in concessione. La concessione diviene così lo strumento fondamentale nella gestione e pianificazione della politica portuale. Essa, infatti, risulta lo strumento con cui viene assicurata una concorrenza per il mercato nell'assegnazione di un'area su cui, per un determinato periodo di tempo, una società avrà la possibilità di sviluppare la propria attività. Essendo un atto amministrativo, però, la concessione risulterà anche un vincolo in quanto stabilirà diritti e doveri del terminalista senza possibilità di variazione fatta salva una nuova procedura di assegnazione della stessa. Con essa, infatti, risultano stabilite tutte le principali caratteristiche dei servizi che possono, o non possono, essere svolti dall'operatore, e sono determinate la durata del diritto, ed il canone di concessione.

A partire da uno studio commissionato dall'ESPO (ITMMA, 2008) è possibile notare come molti autori (Theys et al., 2009; Notteboom, 2007; Van Hooydonk, 2002) hanno sottolineato la necessità di inserire clausole e vincoli all'interno degli atti concessori al fine di assicurare un equilibrato sviluppo delle attività terminalistiche. I vincoli possono risultare di varia natura, da quelli relativi al traffico a quelli di tipo ambientale, l'elemento fondamentale da sottolineare è come la concessione possa influenzare tutti i principali ambiti della

vita portuale essendo lo strumento più adatto, per l'Autorità Portuale, per imporre ai soggetti privati di operare anche nell'interesse pubblico. Com'è stato riassunto in figura 2, tramite questo strumento amministrativo è possibile influenzare varie aree della vita portuale e dell'impatto sul territorio locale che un porto può avere.

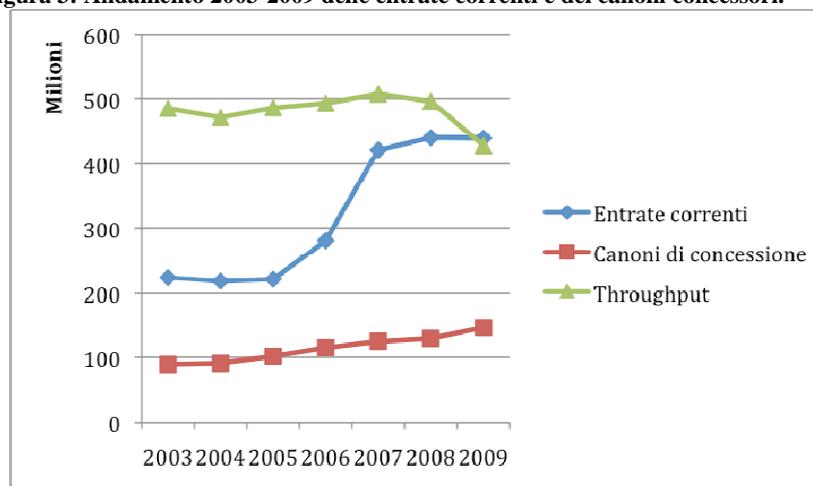
Figura 2: Aree su cui le concessioni possono avere degli effetti.



Interessante è notare com'è sempre più sottolineata l'esigenza di utilizzare questo strumento amministrativo al fine di controllare gli effetti esterni, positivi e negativi, che le attività portuali possono avere. Tra gli esempi più importanti di questo aspetto vi è quello della congestione dovuta dai traffici portuali. Spesso tutti i nuovi atti concessori introducono la clausola del *modal split* come elemento fondamentale per ridurre questo tipo di esternalità sul territorio circostante.

Con riferimento agli effetti finanziari, invece, basti pensare che il canone concessorio rappresenta attualmente la seconda fonte di entrate correnti del settore portuale italiano, risultando quindi fondamentale per gli equilibri di bilancio dei diversi porti (Figura 3) ed avendo attualmente un valore pari a circa il 30% delle entrate annuali delle diverse Autorità.

Figura 3: Andamento 2003-2009 delle entrate correnti e dei canoni concessori.



Fonte: Elaborazione propria sui dati del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Valori in milioni di euro e di tonnellate.

Analogamente tramite le concessioni vengono introdotti gli obblighi, in termini di investimenti, dei diversi operatori assicurando quindi la possibilità di sviluppare Partnership Pubblico Private in ambito portuale e ciò, in un momento di carenza di fondi pubblici, risulta uno strumento evidentemente molto importante per attirare soggetti privati.

Dal punto di vista sociale, invece, è tramite le concessioni che possono essere fissati alcuni elementi fondamentali come il livello minimo di occupazione del terminalista o alcuni aspetti ambientali come un limite massimo di emissioni o l'utilizzo di particolari tecnologie, come ad esempio il *cold ironing*.

Principali caratteristiche delle concessioni e loro struttura in Italia

Come si è accennato in precedenza, le concessioni possono avere diversi effetti sull'attività portuale e possono servire a sviluppare una concomitanza di obiettivi tra Autorità Portuale e operatore privato. In letteratura sono stati però analizzati diversi elementi che possono incidere sull'efficacia delle concessioni quali strumento di gestione delle aree portuali. In *primis* è importante sottolineare come per

assicurare una forma di concorrenza per il mercato, è fondamentale nell'assegnamento delle aree che l'Autorità Portuale sviluppi un idoneo processo di assegnazione della concessione (Notteboom et al., 2010). Secondo le linee guida europee (EUC, 2004) esso dovrebbe essere sviluppato attraverso una procedura ad evidenza pubblica, preferibilmente una gara. Attualmente in Italia solo i nuovi terminali risultano essere tutti assegnati tramite gara pubblica mentre, spesso, in passato si è preferito altre forme ad evidenza pubblica per assegnare i terminal con l'intento di rendere le procedure più veloci.

Tale fatto è collegato anche con un'altra caratteristica fondamentale delle concessioni: la durata. Quando si analizza il metodo con cui è stata assegnata una concessione bisogna far riferimento al fatto che in Italia, la maggior parte delle concessioni sono state date a ridosso della legge di riforma, al fine di attuare la suddetta norma. Tale fatto sconta l'assenza allora di una chiara legislazione che prescrivesse la metodologia di assegnazione. La durata, normalmente almeno ventennale, delle concessioni rende quindi tutti gli attuali atti alquanto datati e assegnati quando non vi erano ancora meccanismi normativi idonei né studi di settore che potessero indirizzare le Autorità Portuali a preferire determinate procedure di assegnazione piuttosto che altre.

Attualmente, però, la dottrina prevalente sia in letteratura che per i diversi Governi nazionali, appare quella della gara di assegnazione. Metodo che dovrebbe assicurare il raggiungimento di un maggior livello di efficienza all'interno dell'assegnazione della gara e di ridurre il potere di mercato che molti terminalisti globali possono avere rispetto all'amministrazione dei porti.

In Italia tale processo, che risulta per lo più applicato per ogni nuova concessione data, sconta una problema evidente laddove ci si soffermi sui criteri utilizzati per determinare i vincitori della gara. Di norma essi sono decisi in base al proprio Piano Industriale, tramite il quale gli operatori interessati ad un'area descrivono i propri futuri progetti sulla stessa. Tale struttura di gara può, però, risultare critica per almeno due ordini di fattori:

- mancanza di necessaria coerenza tra possibili richieste dell'Autorità Portuale sull'attività da svolgere in un'area e Piano Industriale;

- mancanza di un obbligo di contrattazione ex-post o ex-ante la gara al fine di armonizzare i possibili obiettivi dell'Autorità Portuale rispetto a quanto promesso dall'operatore.

Se quindi la gara potrebbe risultare un efficace strumento per aumentare il raggiungimento dei desiderata delle amministrazioni portuali, così potrebbe non essere se all'interno della procedura d'assegnazione non vengono chiariti gli obiettivi e contrattati gli stessi con gli operatori partecipanti alla procedura come, invece, allo stato attuale non sembra essere fatto.

La durata della concessione è normalmente collegata al tipo di attività svolta sull'area portuale e agli investimenti programmati dall'operatore (Theys et al., 2009). Dal punto di vista delle strategie portuali, questo elemento è determinante soprattutto in quanto risulta il mezzo per attirare maggiori investimenti ed ancorare un operatore al porto in questione. Da tale elemento nasce, però, un importante trade off: la durata infatti costituisce un vincolo importante per l'Autorità Portuale in quanto per tale periodo di tempo essa non potrà variare la destinazione d'uso della parte di porto assegnata all'operatore, così come per lo stesso terminalista sarà impossibile fare lo stesso. La scelta dell'attività da svolgere, dell'ammontare degli investimenti e della durata risultano quindi tre elementi fortemente connessi e che l'Autorità Portuale dovrebbe considerare in maniera particolare al momento di assegnazione dell'area. Legata alla durata vi è la problematica legata ai rinnovi, caratteristica che a livello sia italiano che europeo risulta essere affrontata tramite la limitazione di possibili clausole di rinnovo automatico visto, appunto, la volontà di stabilire una concorrenza per il mercato, da una parte, e di permettere alle Autorità Portuali di poter implementare nuove strategie anche in funzione dei cambiamenti di mercato, dall'altra.

In tale ottica è utile notare come molte Autorità Portuali facciano un uso distorto dello strumento concessorio, moltiplicando tale elemento per ogni nuova attività presente in porto, anche laddove gli operatori richiedenti siano sempre gli stessi e la concessione sia data per attività accessorie rispetto a quella principali. In tabella 1, si può notare come, ad esempio, il numero delle concessioni effettivamente dedicato ai terminal sia quasi sempre inferiore al 10% creando una grande frammentazione delle aree, soprattutto in considerazione del

fatto che le aree dedicate alle operazioni terminalistiche risultano di norma pari almeno alla metà dell'intera regione amministrata dall'Autorità Portuale.

Tabella 1: Numerosità del numero di concessioni

	Livorno		Genoa		La Spezia	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Numero delle concessioni	218	203	737	1,076	212	235
Numero concessioni per attività terminalistiche	14	19	90	42	24	20
Rapporto tra concessioni presenti e concessioni per terminal	6%	9%	12%	4%	11%	9%

Fonte: Elaborazione propria sui dati delle Autorità Portuali.

Terzo fattore fondamentale inserito nelle concessioni è quello relativo alla determinazione del canone. I metodi di calcolo dello stesso sono di norma strutturati a livello centrale ma viene anche lasciata libertà ai porti di implementare delle proprie metodologie di computo autonome. Attualmente in Italia tutti i porti utilizzano delle strutture basate sul calcolo di un valore patrimoniale, che può essere stabilito autonomamente dai porti o le singole Autorità possono anche utilizzare un valore generico stabilito dal Ministero, che poi viene scontato sulla base di alcuni coefficienti riferiti al livello di investimento, al tipo di attività, alla qualità delle infrastrutture presenti e ad altri fattori. Secondo alcuni autori (Ferrari e Basta, 2009) tale metodo sconta la mancanza di fattori legati alla produttività in tale metodologia di computo del canone, fattore che potrebbe essere inserito attraverso l'utilizzo di altre metodologie di calcolo. In alcuni porti europei, ad esempio, vengono distinte le varie aree portuali ed applicate tariffe diverse a seconda delle sole attività: ciò per avvantaggiare gli operatori che operano secondo i *desiderata* della *Port Authority* locale. La mancanza di una norma o di una linea guida europea, però, rende difficile un confronto tra le diverse metodologie.

Possibili effetti di una riforma

Analogamente a quanto avviene a livello europeo, anche a livello italiano è da qualche anno che in Parlamento si discute di una possibile riforma portuale, che abbia lo scopo di rendere più moderna l'attuale organizzazione dei porti. Mentre normalmente l'attenzione è per lo più concentrata sull'opportunità, o meno, di introdurre l'autonomia finanziaria dei porti, spesso la questione legata alle concessioni, e alla possibile implementazione di nuove regole atte a rendere più efficace questo strumento amministrativo, viene dimenticata.

I possibili effetti legati all'introduzione di regole uniformi, a livello nazionale, riguardanti l'assegnazione delle aree e la valutazione delle diverse offerte, una generale revisione del metodo di calcolo dei canoni demaniali che tenga in considerazione della produttività delle diverse attività e l'introduzione di vari vincoli che assicurino il perseguimento anche degli obiettivi sociali dell'Autorità Portuale da parte del terminalista, potrebbero essere alcune delle innovazioni necessarie al fine di riformare e rilanciare il sistema portuale nazionale.

Negli ultimi anni, infatti, il ruolo stesso dei porti sembra essere variato (Meersman et al., 2009) arrivando a dover perseguire non solo l'obiettivo di massimizzazione dei traffici e di pareggio di bilancio, ma anche un nuovo ruolo sociale che include il perseguimento della riduzione delle esternalità negative ad esso legate (congestionamento, inquinamento) e l'incremento di quelle positive (indotto, occupazione). Le concessioni, come si è visto nel primo paragrafo, possono essere lo strumento più idoneo per perseguire tali politiche.

Come proposto anche in sede europea, infatti, l'introduzione di vincoli legati a performance ambientali o a livelli minimi di occupazione o, ancora, all'effettuazione di determinati tipi di servizi ad alto valore aggiunto direttamente in loco, possono risultare lo strumento più idoneo a raggiungere tutte le nuove finalità dell'autorità portuale. L'adozione del semplice Piano d'Impresa, infatti, garantisce il raggiungimento dei soli interessi imprenditoriali del terminalista e, al più, alcuni livelli minimi rispetto alla responsabilità sociale che la stessa società vuole prendersi. Lo sbilanciamento del potere di mercato tra grandi terminalisti ed Autorità Portuali, però, non garantisce la piena simmetria tra gli

obbiettivi di responsabilità sociale dell'uno e dell'altro soggetto e, spesso, il raggiungimento di tali obiettivi viene messo in secondo piano. L'adozione di processi d'assegnazione più competitivi e l'introduzione dei vincoli come strumento di confronto tra differenti offerti, al posto del mero Piano d'Impresa, dovrebbero poter, almeno parzialmente, assicurare un riequilibrio delle posizioni.

Cenni all'utilizzo delle concessioni in chiave europea

Mentre in Italia si discute della riforma portuale ed in Commissione Europea si cerca di introdurre una nuova politica comunitaria in campo dei trasporti, studi e riforme si moltiplicano anche negli altri Paesi dell'Unione.

La fine della crisi economica internazionale, i progetti dei nuovi scali di *transshipment* in Nord Africa, la sempre maggior competizione tra scali comunitari e porti limitrofi, ha posto il settore portuale al centro dell'attenzione in molti Paesi europei, soprattutto vista l'importanza che questi nodi possono avere in chiave di rilancio delle economie nazionali.

Riassumendo brevemente, in tutta Europa sembra che le principali politiche risultino concentrarsi sul tema dell'accrescimento dell'autonomia, non solo finanziaria, degli scali e sul rivestire di maggiore responsabilità le Autorità Portuali. Le nuove riforme in Spagna e Francia, la privatizzazione degli scali greci, e dell'Est europeo, e le nuove forme organizzative in discussione nei porti del *Northern Range*, risultano prova evidente di quanto affermato.

In tali contesti il ruolo delle concessioni diviene centrale. Con differenti nomi e caratteristiche, infatti, l'atto concessorio risulta ovunque l'elemento fondamentale per amministrare i porti. Tra i sistemi adottati nei diversi Paesi e le concessioni italiane rimangono però alcune differenze. Le principali delle quali risultano essere i possibili diversi metodi di computo del canone e la possibilità di inclusione di clausole nelle concessioni.

Mentre sul calcolo del canone è già stato fatto qualche esempio, per quel che concerne l'inclusione di clausole, è interessante notare come queste siano di norme incluse come rimandi a leggi nazionali creando una sostanziale disparità tra porti in competizione tra loro e facilitando possibili distorsioni di mercato. Solo recentemente questo

fattore è venuto alla luce (Aronietes et al., 2010) ed è stato incluso nel corrente dibattito riguardante l'introduzione di una disciplina comunitaria comune sui porti.

Conclusioni

Dopo la breve descrizione effettuata sull'attuale sistema delle concessioni in Italia è possibile delineare alcune caratteristiche generali riguardanti sia le potenzialità che le criticità dello strumento amministrativo in questione. Mentre infatti le concessioni risultano poter essere uno strumento polivalente in grado di facilitare l'amministrazione dei diversi obiettivi dell'Autorità portuale, la carenza di un processo di assegnazione efficace nonché la non introduzione di clausole specifiche sembrano poter limitare tali potenzialità.

La riforma portuale attualmente in discussione in Parlamento, così come la politica portuale comunitaria, dovrebbe, pertanto, focalizzarsi su un rinnovamento dello strumento concessorio al fine di assicurare un maggiore potere alle Autorità Portuali permettendogli di inserire i loro obiettivi direttamente negli stessi atti che regolano le attività dei soggetti che, nell'attuale assetto organizzativo, effettuano materialmente l'attività portuale.

Bibliografia

Aronietis, R., Monteiro, F., Vanelslander, T. and Van de Voorde, E. (2010). *Concessioning in Seaports: Changing Practices, Changing Market Power?*, Proceedings of WCTR 2010 Conference, Lisboa.

EUC - European Union Commission (2004). *Directive proposal on market access to port services*, COM(2004)654, Brussels.

Ferrari, C. and Basta, M. (2009). Port concessions' fees based on the Price-Cap regulation: A DEA approach, *Maritime Economics and Logistics*, 11, pp.121 – 135.

ITMMA - Institute of Transport and Maritime Management Antwerp (2008). *The awarding of seaport terminals in Europe: Results from ITMMA survey commissioned by ESPO*. Antwerp.

Meersman H., Van de Voorde, E. and Vaneslander, T. (2009). *Future Challenges for Port and Shipping Sector*, Informa, London.

MIT - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2010). *Relazione sull'attività delle Autorità Portuali*, Roma.

Notteboom, T., Verhoeven, P. and Fontanet, M. (2010). *Current practices in European ports on the awarding of seaports terminals to private operators: towards a code of practice*. Proceedings of IAME 2010 Conference, Lisboa.

Notteboom, T. (2007). Concession agreements as port governance tool, in *Research in Transportation Economics*, 17, Elsevier, pp. 437 – 455.

Theys, C. and Notteboom, T. (2009). The economics behind terminal concession duration in seaports. *Proceedings of IAME 2009 Conference*, Copenhagen.

Van Hooydonk, E. (2002). The regime of port authorities under European law, in Van Hooydonk, E. *European Seaports Law – EU Law of Ports and Port Services and the Ports Package*, Maklu, Antwerpen/Apeldoorn.