

EL SISTEMA PORTUARIO EN ITALIA: ASPECTOS CRÍTICOS Y POSIBLE DESARROLLO

The Italian port system: critical aspects and potential development

MARCO CALABRÓ
Investigador Derecho Administrativo
Marco.calabro@unina2.it

Resumen

La disciplina actual del sistema portuario en Italia (ley nacional nº84 del 1994) parece hoy – en múltiples aspectos – inadecuada para una idea moderna de puerto, como “pasaje” de tráfico económico, elemento de una cadena logística más amplia. En el presente artículo – a través del análisis de un interesante proyecto de ley presentado recientemente en el Parlamento Italiano – se subrayan los principales aspectos críticos del sistema portuario actual (que conciernen, por ejemplo, el rol poco claro de las autoridades portuarias y la necesidad de sus autonomía financiera; la complejidad del modelo de planificación portuaria; la mal regulada mezcla entre intereses públicos y privados; la falta de un sistema logístico eficiente, etc.), señalando posibles soluciones jurídicas capaces de incrementar la competitividad y la eficacia del sistema portuario italiano, todavía deficitario con respecto a los puertos del norte de Europa y del Mediterraneo.

Palabras clave: Puertos, Italia, Autoridades portuarias, Sistema logístico.

Abstract

The current Italian national port legislation (l.n. 84/1994) appears by now, from several perspectives, unsuitable to a modern idea of port, as “passage” of economic trades, element of a wider logistic chain. This article – starting from the exam of an interesting draft bill recently presented to the Italian Parliament – intends to underline the main critical aspects of the mentioned legislation (concerning, for example, the unclear role of the Port Authorities and the need of a real financial autonomy for these public bodies, the complexity of the port planning model, the not well-regulated connection between public and private interests; the lack of a sufficient logistic system, etc.), pointing out possible legal solutions able to increase competitiveness and effectiveness of Italian harbours system, which still shows a relevant deficit compared to the north Europe and Mediterranean ports.

Keywords: Ports, Italy, Port Authorities, Logistic system.

SUMARIO

1. Los caracteres de la disciplina actual.- 2. El reciente reconocimiento de una autonomía financiera concreta para las Autoridades portuarias.- 3. Las razones para una reforma total.- 4. El renovado rol de las Autoridades

portuarias.- 5. La relación entre el Presidente de la Autoridad y el Comité portuario.- 6. Las novedades en tema de planificación portuaria.- 7. El sector de la logística.- 8. Conclusiones.- 9. Bibliografía.

1. LOS CARACTERES DE LA DISCIPLINA ACTUAL

La disciplina actual del sistema portuario en Italia fue introducida por la ley nacional nº84 del 28 de Enero de 1994. Antes de esta normativa existía un particular modelo de *governance*, por el cual tanto la gestión directa como la administración de los principales puertos italianos eran entregadas a los "entes portuarios". Estos entes eran explícitamente llamados a desarrollar, de un lado, las funciones públicas de gobierno y cuidado de los intereses públicos locales involucrados en la actividad de navegación y reparación de las naves y, del otro, a ocuparse del desarrollo del comercio portuario también a través de actividades de tipo empresarial. Además de tareas de administración activa (regulación, dirección y control), también eran transferidas a los entes portuarios funciones puramente económicas, ya fuese en términos de gestión directa (estaciones marítimas, depósito de mercancías, máquinas mecánicas, etc.) ya fuese en trabajos y ejercicios de operaciones y servicios de carácter puramente portuario¹. Esta combinación de funciones administrativas y empresariales, acababa inevitablemente por tener una recaída negativa en términos de ausencia de un régimen competitivo en el sector de servicios y operaciones portuarias.

La exigencia de adecuar el cuerpo normativo a los principios impuestos por la Unión Europea en materia de competencia, las situaciones de sustancial conflicto de intereses entre las actividades de regulación y gestión, además de la grave ineficiencia global del sistema, representaron las razones principales que llevaron al legislador italiano, en el año 1994, a proceder a una reforma global en el sector portuario, en primer lugar para abrir el mismo a las lógicas del libre mercado, adecuándolo, así, a los más modernos y eficaces modelos que ya venían siendo implementados desde hace tiempo en el norte de Europa².

Es por ello, entre otros motivos, que se procedió a la supresión de los entes portuarios, en favor de las Autoridades Portuarias, sujetos públicos de nuevas instituciones encargados de funciones puramente de carácter público (administración, dirección y vigilancia), dejando a los operadores privados – en ámbito de mercado competencial – la tarea de proveer al suministro de las operaciones y servicios portuarios³.

Se ha asistido, en otros términos, a una completa disminución de

¹Cfr. G. SIRIANNI, *L'ordinamento portuale*, Milano, 1981; A. XERRI SALAMONE, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998.

²Cfr. S.M. CARBONE, "La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia tra disciplina nazionale e diritto comunitario", en *Diritto Unione Europea*, 1/2000, 1 ss.; M. MARESCA, *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2001.

³Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 1 settembre 2000, n. 4656, en *Giurisprudenza italiana*, 2000, 623.

todas aquellas actividades caracterizadas por sus perfiles económico y de gestión precedentemente ejercitadas por los entes portuarios, con la introducción contextual de procedimientos de autorización y concesión, necesarias para permitir la entrada en el sector portuario de sujetos privados que operan bajo los criterios del mercado.

2. EL RECIENTE RECONOCIMIENTO DE UNA AUTONOMÍA FINANCIERA CONCRETA PARA LAS AUTORIDADES PORTUARIAS

El art. 6 de la Ley nacional 84/1994 ratifica formalmente la autonomía financiera y de balance para las Autoridades Portuarias, pero este aspecto nunca había sido objeto (hasta las últimas reformas del 2012, a las cuales me refiero en la última parte de esta sección) de una efectiva concretización, y esto sobre todo por el fuerte régimen de vigilancia y control que el Ministerio de infraestructuras y transportes ejercía sobre la gestión patrimonial y financiera de estos entes.

Las entradas sobre las cuales las Autoridades portuarias podían contar originariamente estaban solamente constituidas por los cánones de concesión de los muelles y áreas del dominio público y por los ingresos de las autorizaciones por las operaciones portuarias. Es evidente que la escasez de estas entradas permitía con dificultad la gestión ordinaria del puerto, dejando así en las manos del ministerio o de la región la eventual realización de inversiones más importantes como, por ejemplo, la construcción de nuevos muelles o las operaciones de dragado. Este modelo, entre otras cosas, se distinguía de los principales ordenamientos europeos en varios aspectos: en efecto, los diferentes ingresos debidos al mayor o menor tráfico (impuestos estatales, impuestos sobre las mercancías y el anclaje) – normalmente atribuidos a las autoridades que gestionan el puerto – fueron en Italia por mucho tiempo totalmente o parcialmente adquiridos por el Estado, siendo sin embargo evidente que desligar los ingresos de las Autoridades portuarias del tráfico realizado no lleva a la eficiencia y no permite la productividad del puerto⁴. A través de la Ley financiera del año 2007⁵ se realizó una primera modificación de esta normativa, permitiendo que las entradas derivadas por los impuestos del erario y por los impuestos por el anclaje fuesen atribuidas a las Autoridades portuarias. Sin embargo, esta solución no fue decisiva porque estas Autoridades, precisamente para enfrentar la competencia de los demás puertos del Mediterráneo, redujeron, hasta casi llegar a cero, los impuestos portuarios y de anclaje. En los años 2008 y 2010 se dieron otras intervenciones, pero solo en el año 2012 parece que ha encontrado solución aquella contradicción hasta hoy presente en la disciplina portuaria, en donde, por un lado las Autoridades portuarias son responsables de la eficiencia del puerto y de sus infraestructuras, y por el otro, pertenecería

⁴En favor del reconocimiento de mayor autonomía financiera para las Autoridades portuarias se han pronunciado, entre otros, R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, Torino, 1997, 241 e G. SIRIANNI, "I porti marittimi", en S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2003, 2252 ss.

⁵Ley 27 dicembre 2006, n. 296.

al Estado la actividad de financiamiento para la realización de las obras de gran infraestructura. Nos referimos a la introducción de un nuevo art.18-*bis* en el texto de la ley nº84/1994⁶, en el cual se ha instituido un fondo para el financiamiento de las intervenciones para los ajustes de los puertos - con una dotación anual máxima de 70 millones de euros - con el fin específico de facilitar la realización de las obras previstas en los instrumentos de planificación y potenciar la red de servicios y enlaces portuarios. Este fondo (ministerial) es alimentado por el 1% de la cobranza del I.V.A. de las operaciones portuarias y prevé un mecanismo de reparto que premia sobre todo la competencia y la eficiencia del puerto (cada uno de estos, en efecto, tiene derecho al 80% del I.V.A. producida por el mismo), conteniendo, asimismo, una corrección de tipo equitativo, que consiste en otorgar el restante 20% a los puertos más "débiles" desde el punto de vista comercial. Aunque se haya elegido no otorgar estos ingresos directamente a cada una de las Autoridades portuarias, optando por la constitución de un fondo único, estamos lejos del precedente régimen de centralización de las entradas y redistribución desvinculada de las conductas y de los "rendimientos" de cada uno de los puertos. El aspecto de mayor interés es seguramente la introducción de un vínculo directo entre la riqueza producida y las provisiones obtenidas: es evidente que dotar a las Autoridades portuarias de recursos proporcionados al tráfico es una elección que instaura un círculo virtuoso, en base al cual cada Autoridad - en una lógica de costes/beneficios - querrá seleccionar solo aquellos proyectos de desarrollo infraestructural destinados a fomentar efectivamente la competencia de un puerto, sabiendo que la optimización de las inversiones es condición imprescindible para obtener otras provisiones.

3. LAS RAZONES PARA UNA REFORMA TOTAL

Además de la cuestión de la autonomía financiera para las autoridades portuarias, desde hace muchos años se solicita una reforma total del sistema portuario en Italia y fue presentado recientemente, por parte del Gobierno en el Parlamento, un interesante proyecto de ley, aprobado pero sólo por el Senado el 12 de Septiembre del año 2012. Es muy probable que esta reforma, ahora ya compartida transversalmente, pueda ser aprobada rápidamente. Pese a que la doctrina es casi unánime en afirmar que el modelo de *governance* introducido por la ley n. 84 del año 1994 ha sido capaz de garantizar el desarrollo necesario en el sector portuario Italiano, es evidente desde hace unos años que este modelo necesita de una revisión (aunque parcial), para que se fomente la eficiencia y así el potencial competencial de los muelles nacionales, que registran una disminución en favor no solo de los puertos del Europa del norte, sino también respecto de su competencia directa en el Mediterráneo⁷.

⁶Insertado del art.14 del decreto ley 22 de junio año 2012 nº83, convertido en ley 7 de agosto año 2012, n. 134.

⁷Cfr. E. MUSSO, C. FERRARI, "Verso la riforma portuale", en *Quaderni Regionali*, 2009, 993.

La ley n. 84 del año 1994 ha tenido el mérito de abrir el sistema portuario italiano a las lógicas del mercado, en especial a través de la institución de las Autoridades Portuarias en sustitución de los precentes entes portuarios, y la consecuente separación de actividades: de un lado, administración y regulación, y del otro gestión y suministro de servicios. Es evidente en cualquier caso que todo esto ya no es suficiente porque no permite a los puertos italianos estar a tono con los más modernos y eficientes modelos desde hace tiempo existentes, sobre todo en el norte de Europa. Muchos son los campos en donde el legislador es llamado a intervenir para fomentar la competitividad del sistema portuario italiano y entre otros, los más urgentes son sin duda: la cabal actuación del principio de separación entre la actividad de regulación y aquella de gestión; una definición más clara de la subdivisión de las competencias; el desarrollo de los sistemas logísticos-portuario; la introducción de procedimientos de enlace entre planificación municipal y planificación portuaria.

4. EL RENOVADO ROL DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS

El proyecto de ley en discusión en las aulas parlamentarias prevé intervenciones para el mejoramiento del rol de las Autoridades Portuarias, introduciendo modificaciones necesarias para clarificar unos perfiles en los cuales en el pasado se habían presentado críticas, reforzando, al mismo tiempo, la vocación promocional y de *management* público ya presente en las características de estas administraciones. Más que orientarse hacia un modelo de referencia privado, a través de la transformación de las Autoridades Portuarias en sociedades por acciones bajo el ejemplo de países del norte de Europa, se confirma el modelo introducido por la ley n.84 del año 1994 en donde la Autoridad portuaria se perfila como sujeto público autónomo e imparcial, administrador de los bienes y actividades conectadas a la vida del puerto, rol al cual debe responder a través del oficio de regulación y vigilancia del mercado competencial de las operaciones portuarias, y también de la programación y promoción de la eficiencia y competitividad en el ámbito portuario en su conjunto⁸. El proyecto de reforma define estos sujetos "entes públicos no económicos" finalizando el debate alrededor de la naturaleza jurídica (entes económicos o no económicos) a reconocer a las Autoridades Portuarias y marcando el pasaje desde "*tool port*" hacia "*landlord port*". En este sentido, es de particular relevancia la abrogación de art.6 com.2 en donde se preveía la posibilidad, para las mismas autoridades, de constituir o participar en sociedades que ejercen actividades incidentales o instrumentales respecto a las tareas institucionales autorizadas. Hasta hoy - tomada en

⁸En este sentido, ha sido subrayado que la autoridad portuaria puede acabar desarrollando una «doble función de carácter público, ejecutando de un lado elecciones de regulación y control y, del otro, elecciones de promoción o *latu sensu* de política de transportes (marketing territorial, selección de las infraestructuras, promoción de la red)», M. MARESCA, *La governance dei sistemi portuali. Linee di una riforma di dimensione europea*, Bologna, 2006, 34.

consideración la preexistencia de situaciones de monopolio y la estrechez de las infraestructuras - la Autoridad portuaria ha ejercido preponderantemente su función de regulación, ya sea a través de la selección del acceso al mercado, ya sea a través del ejercicio de la actividad de control. En cambio el proyecto de reforma parece valorizar las tareas de planificación, programación y promoción, confiando por ejemplo a las Autoridades portuarias el rol de coordinar la acción de diferentes sujetos públicos que actúan en el ámbito de los puertos y de las áreas marinas del Estado comprendidas en las circunscripciones territoriales. La exigencia de una efectiva y coordinada implicación para todos los niveles de gobierno, deriva directamente de la naturaleza peculiar del área "territorialmente híbrida" que es el puerto, el cual, aunque ocupa generalmente una superficie limitada, representa al mismo tiempo una infraestructura que puede actuar para los intereses no solo locales, sino regionales, nacionales y hasta internacionales.

En este ámbito se inserta la clarificación acerca de la subdivisión de tareas entre las Autoridades portuarias y las Autoridades marítimas⁹ y, en general, el fuerte incremento de autonomía reconocido a las Autoridades portuarias: además de lo que ya se ha observado acerca de la autonomía financiera, parece particularmente relevante la disposición con la cual se confía exclusivamente a la Autoridad portuaria la administración de las áreas marítimas y de los bienes del Estado presentes en el interior de las circunscripciones portuarias. También se remodula mayormente en su sentido autónomo la relación con el poder ejecutivo, en donde, por un lado, las actividades de manutención ordinaria y extraordinaria de las partes comunes portuarias y la conservación de los fondos ya no necesitan más de una convención hecha adrede con el Ministerio de obras públicas y, por otro lado, se reconoce expresamente por primera vez a dichos entes no solo la autonomía administrativa sino también organizativa.

5. LA RELACIÓN ENTRE EL PRESIDENTE DE LA AUTORIDAD Y EL COMITÉ PORTUARIO

Siempre en términos de autonomía, pero desde otra perspectiva de investigación, se tiene que subrayar el incremento de aquel grado de autonomía que se podría definir como "interna", es decir, relacionada con los intereses económicos que surgen en la gestión del puerto. Éstos están representados por el Comité portuario, en el cual se sientan no solo representantes de las instituciones, sino también de las diferentes categorías de sujetos privados que operan en el interior del puerto (titulares de autorizaciones y concesiones para el desarrollo de operaciones y servicios, de terminal, y de correos, trabajadores)¹⁰.

⁹Cfr. G.M. BOI, "L'Autorità marittima e l'Autorità portuale", en *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2009, 19 ss.

¹⁰La *ratio* de la heterogeneidad de la composición del Comité portuario deriva de la misma doble naturaleza del puerto «no solo como infraestructura pública sujeta a vínculos administrativos territoriales, sino también como espacio de vocación

La disciplina actualmente en vigor imputa a este órgano relevantes poderes de decisión, y esto, entre otras cosas, permite a los representantes de quienes son ya titulares de concesiones en el interior del puerto, decidir acerca del acceso en el mercado de terceras empresas (concurrentes) todavía no presentes en aquel muelle, creando así un sistema de condicionamiento de las actividades de la Autoridad por parte de los empresarios del sector¹¹.

Hay que mirar con favor, por tanto, lo establecido en los arts. 8 y 9 del proyecto de reforma, en donde se prevé una fuerte reducción de las competencias decisionales del Comité portuario, en favor de un incremento del nivel de la autonomía decisional del Presidente de la Autoridad, al cual se imputa en vía exclusiva (ya no en acuerdo con el Comité) la función de administración de las áreas y de los bienes marítimos del Estado y portuario, además la expedición de autorizaciones y concesiones de duración no superior a los cuatro años.

En general, del examen del proyecto de reforma, la figura del Presidente de la Autoridad portuaria sale decididamente reforzada, si se piensa que, en lugar de la actual lista de funciones singulares, se le reconoce una competencia general con carácter residual relativa a todos los poderes de ordinaria y extraordinaria administración no expresamente atribuida a otros órganos.

Hay que registrar, luego, el reconocimiento de un nuevo poder preventivo que permite al Presidente adoptar – en caso de necesidad y urgencia – actos de competencia del Comité portuario, para después someterlo a la ratificación de este último sucesivamente.

La importancia de esta novedad está atada a la circunstancia de que – estando sentados en este órgano, como ya se ha dicho, representantes no solo de las instituciones, sino también de las diferentes categorías de sujetos privados que operan en el puerto – a menudo existe el riesgo, por un lado, de rendir tendencialmente lenta la acción de la Autoridad por la dificultad de llegar a decisiones compartidas, y, por el otro, de generar importantes conflictos de intereses en el interior del mismo ente.

Sobresale con claridad, pues, el propósito de remodelar la relación actualmente existente entre el Presidente y el Comité portuario, a través de una substancial reducción de las competencias de tipo direncial atribuidas a este último.

6. LAS NOVEDADES EN TEMA DE PLANIFICACIÓN PORTUARIA.

La reforma en examen también incide sobre una de las principales funciones imputadas a las autoridades portuarias, representada por la redacción del Plan Portuario.

Con este acto la administración tiene que planificar en su totalidad el

mercantilística en el cual operan empresas» (S.M. CARBONE, D. MARESCA, "Prospettive di riforma della legislazione in materia portuale", en *Diritto marittimo*, 2009, 1067).

¹¹Para una crítica al modelo ahora descrito ver: cfr. G. TACCOGNA, "Organizzazione amministrativa e concorrenza nelle operazioni portuali", en *Diritto amministrativo*, 2000, 589.

arreglo del muelle, buscando las características y las destinaciones funcionales de cada área, así como programar la realización de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de las actividades enlazadas a la vida del puerto¹².

La amplitud de los objetivos de este Plan comporta la necesidad de individuar los equilibrios y los momentos de comparación que pueden garantizar una relación armónica entre planificación portuaria y planificación urbanística. Respecto a esto, la actual formulación del art. 5, ley nacional 84/1994 decreta que «las previsiones del plan regulador portuario no pueden contrastar con las herramientas urbanísticas en efecto»; de cara a potenciales conflictos de herramientas de planificación, por lo tanto, hasta hoy la elección ha sido aquella de hacer prevalecer la disposición general y no la sectorial. Coherentemente con el fin de conformar totalmente la disciplina a la reforma del Título V de la Constitución Italiana (con el fin de valorizar las autonomías territoriales), el proyecto de reforma modifica este arreglo, devolviendo la correcta definición dinámica de la relación entre los planes portuarios y los planes municipales a las leyes regionales en materia de gobierno del territorio, en donde se determinará si y en que términos la aprobación del Plan Regulador Portuario pueda incidir sobre las herramientas urbanísticas municipales. El proyecto de reforma interviene, luego, también acerca del procedimiento de aprobación del Plan Portuario, cuya complejidad más de una vez en el curso de los años ha vuelto difícil alcanzar decisiones compartidas, con las consecuentes repercusiones importantes sobre la eficiencia de la acción de las Autoridades portuarias, obligándolas a operar en ausencia de un plan unitario definido por la herramienta de programación y planificación¹³.

Con el propósito de acotar los tiempos de aprobación del Plan y permitir, de este modo, a la Autoridad portuaria realizar una gestión del muelle coordinada y eficiente, y también adecuar prontamente las infraestructuras, el proyecto de reforma prevé una agilización significativa del procedimiento de aprobación y un plazo más riguroso. En particular se confirma la necesidad de lograr un acuerdo con las administraciones municipales, disponiendo, de un lado, el consentimiento tácito en caso de falta de respuesta por parte de los entes locales dentro de 90 días y, del otro – suponiendo que no se alcance un acuerdo – el ejercicio de poderes sustituitivos por parte del Ministerio de las infraestructuras y transportes.

7. EL SECTOR DE LA LOGÍSTICA

Con el proyecto de reforma el legislador también quiere valorizar el sistema logístico-portuario. Queda claro que, a fin de que se generen las condiciones necesarias para que el sistema de puertos en Italia conquiste otros sectores del mercado, se necesita moverse en una perspectiva que

¹²En general para el tema de la planificación portuaria cfr. G. ACQUARONE, *Il Piano Regolatore delle Autorità portuali*, Milano, 2009.

¹³Cfr. M. RAGUSA, "Il coordinamento tra PRG e piano portuale", en *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2010, 12/2010, 440 ss.

supere la lógica del puerto como "lugar cerrado", impermeable a las realidades que lo circundan, abrazando más bien una visión de más amplio aliento, que – a través de una fuerte convergencia de acciones y de políticas de desarrollo – pueda individuar los espacios esenciales para el desarrollo de los servicios de logística, atraer nuevas capacidades profesionales y realizar infraestructuras de enlace adecuadas al incremento del tráfico comercial. La competencia entre puertos se basa ahora ya no sólo en el nivel de calidad y de cantidad de los servicios ofrecidos al interior del muelle, sino más bien en la eficiencia y en la tempestividad de los canales a través de los cuales se mueven los fletes hacia sus direcciones finales¹⁴.

Al respecto de esto se prevé la introducción de un nuevo art. 11-bis en la ley nacional n. 84 del año 1994, con el cual se quiere otorgar a la Autoridad Portuaria los instrumentos judiciales y la libertad de acción de promover el coordinamiento de las actividades de más puertos y retro-puertos pertenecientes a la misma área geográfica o al servicio del mismo corredor trans-europeo: se prevé, por esto, la actuación de modelos de cooperación institucional con la Regiones y los Municipios implicados, la realización de acuerdos con los gestores de las infraestructuras ferroviarias, la promoción del tráfico ferroviario de enlace entre puertos y retro-puertos y de otras formas de conexión con los corredores localizados en sede europea, así como el coordinamiento entre el Plan Portuario y los planes urbanísticos¹⁵.

8. CONCLUSIONES

Los aspectos sobre los cuales va a recaer el proyecto de reforma bajo examen son muchos más y también de importante relevancia teórica y práctica, como la nueva clasificación de los Puertos y la adecuación de la disciplina de las concesiones de áreas y muelles a los principios europeos de la competencia.

Así como no faltan puntos criticables de la disciplina que la planteada reforma no resuelve, y todavía agrava en algunos casos: podemos pensar, sobre todo, en el hecho de que mientras explícitamente se reduce la Autoridad Portuaria a la categoría de ente público no económico, al mismo tiempo – de manera contradictoria – se confirma la facultad, para las mismas Autoridades, de otorgar en todo o en parte servicios de interés general, a través de la constitución de una o más sociedades entre las empresas que operan en el puerto¹⁶.

¹⁴Acerca de la necesidad de la intensificación de los puertos con los así dichos *inland terminals* cfr. cfr. T.E. NOTTEMBON, W. WINKELMANS, "Structural change in logistics: how will Port Authorities face the challenge?", en *Maritime Policy and Management*, 2001, 71 ss.

¹⁵Cfr. O. BACCELLI, A. TEDESCHI, "Il ruolo delle autorità portuali: scenari per la promozione dell'intermodalità e l'autonomia finanziaria", en *Quaderni regionali*, 2009, 1064.

¹⁶Cfr. M. CALABRO', *Il controverso inquadramento giuridico delle Autorità Portuali*, in *Foro amm.-TAR*, 2011, 2923 ss.; M.R. SPASIANO, *Spunti di riflessione in ordine alla natura giuridica e all'autonomia dell'autorità portuale*, in *Foro amm.-TAR*, 2007, 2966 ss.

Otro elemento de fragilidad que la reforma no afronta es la fragmentación del sistema portuario italiano, desde la presencia de un número tal vez excesivo de muelles de interés nacional, algunos de los cuales son seguramente poco competitivos, con la consecuente dispersión de la financiación.

Falta por averiguar también la relación que se establecerá entre las Autoridades Portuarias y la Autoridad de los Transportes¹⁷, cuyas competencias parecen solaparse en determinados aspectos a aquellas de cada Autoridad portuaria.

El examen aunque sea solo de las principales intervenciones innovadoras, sobre las cuales nos hemos detenido brevemente, nos permite, sin embargo, mirar con cierta confianza el porvenir del sistema portuario y logístico italiano. Parece correcto, de hecho, el intento legislativo que quiere relanzar la realidad portuaria nacional sobre todo otorgando al órgano de vértice los instrumentos judiciales y económicos adecuados para gobernar con mayor autonomía y responsabilidad el muelle de referencia, ampliando las competencias y facilitando la realización de las inversiones infraestructurales necesarias. En este sentido hay que leer, entre otras cosas: la definición más clara de las subdivisiones de las competencias entre la Autoridad portuaria, la Autoridad marítima y la Región; el explícito reconocimiento para las Autoridades portuarias de la administración en vía exclusiva de las áreas y de los bienes del Estado puestos al interior de los distritos portuarios; la facultad de construir sistemas logísticos-portuarios; así como el reconocimiento de una real autonomía financiera. Esto tendría que dar lugar, entre otras cosas, al incremento del nivel de confiabilidad del sistema en su sentido global, condición esencial no solo para atraer operadores internacionales, sino también para la realización de inversiones a largo plazo, a través de la implicación de los capitales privados necesarios.

Italia, además de alabar una fuerte tradición en el sector, se encuentra también en una posición estratégica que, sin embargo, podría ser desperdiciada si no se valora adecuadamente: pensemos, solo por ejemplo, en los mercados nuevos, (China, India, Japón) cuyos tráfico comerciales – llegando a Europa y a América esencialmente a través del mar – prefieren hasta hoy a los puertos del norte de Europa. El reto, por lo tanto, es incrementar la competencia de los puertos nacionales con el fin de captar estos tráfico, de un lado encontrando nuevos modelos de *governance* que puedan garantizar el desarrollo de un mercado de servicios portuarios competitivos en cantidad y calidad, y, del otro, enfatizando el rol de los puertos como entrada a Europa, a través del potenciamiento del sistema logístico y de las conexiones con las redes de transportes internas.

¹⁷Instituida recientemente por el art. 37 del decreto ley del 6 de diciembre del año 2011 nº 201.

9. BIBLIOGRAFÍA

- ACQUARONE G., *Il Piano Regolatore delle Autorità portuali*, Milano, 2009
- BACCELLI O., TEDESCHI A., "Il ruolo delle autorità portuali: scenari per la promozione dell'intermodalità e l'autonomia finanziaria", en *Quaderni regionali*, 2009, 1053 ss.
- BOI G.M., "L'Autorità marittima e l'Autorità portuale", en *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2009, 19 ss.
- CALABRO' M., *Il controverso inquadramento giuridico delle Autorità Portuali*, in *Foro amm.-TAR*, 2011, 2923 ss.
- CARBONE S.M., "La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia tra disciplina nazionale e diritto comunitario", en *Diritto Unione Europea*, 1/2000, 1 ss.
- CARBONE S.M., MARESCA D., "Prospettive di riforma della legislazione in materia portuale", en *Diritto marittimo*, 2009, 1058 ss.
- LONGOBARDI R., *I porti marittimi*, Torino, 1997
- MARESCA M., *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2001
- MARESCA M., *La governance dei sistemi portuali. Linee di una riforma di dimensione europea*, Bologna, 2006
- MUSSO E., FERRARI C., "Verso la riforma portuale", en *Quaderni Regionali*, 2009, 993 ss.
- NOTTEMBON T.E., WINKELMANS W., "Structural change in logistics: how will Port Authorities face the challenge?", en *Maritime Policy and Management*, 2001, 71 ss.
- RAGUSA M., "Il coordinamento tra PRG e piano portuale", en *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2010, 12/2010, 440 ss.
- SIRIANNI G., *L'ordinamento portuale*, Milano, 1981
- SIRIANNI G., "I porti marittimi", en S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2003, 2252 ss.
- SPASIANO M.R., *Spunti di riflessione in ordine alla natura giuridica e all'autonomia dell'autorità portuale*, in *Foro amm.-TAR*, 2007, 2966 ss.
- TACCOGNA G., "Organizzazione amministrativa e concorrenza nelle operazioni portuali", en *Diritto amministrativo*, 2000, 587 ss.
- XERRI SALAMONE A., *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998