

**Deliberazione dell'Autorità Portuale di Trieste n.275/2002**  
**approvazione delle intese ai sensi**  
**dell'Allegato VIII del Trattato di Pace di Parigi**

Il Presidente dell'Autorità Portuale di Trieste

I.

1. Malgrado i tentativi di privatizzazione ai sensi dell'art.18 della legge 28 gennaio 1994, n.84<sup>1</sup>, dapprima in virtù della concessione alla ...- *omissis* - ...<sup>2</sup> e quindi a ...- *omissis* - ..., il terminal molo VII presenta una grave situazione di sbilancio sotto il profilo gestionale che si ripercuote all'evidenza sulla operatività della infrastruttura e quindi sulla efficienza nel suo complesso del porto di Trieste. È evidente, infatti, che la struttura dei costi del molo VII prova come persino conseguendosi significativi aumenti di traffico, ed anzi a maggior ragione in siffatta ipotesi, il risultato di gestione continuerà a rimanere ampiamente negativo. A mero titolo esemplificativo si consideri che l'incidenza del costo del lavoro (diretto ed indiretto) sul conto economico della società attualmente investita della gestione è andato mantenendosi intorno a una cifra percentuale intorno al 90%; con la conseguenza che il margine di contribuzione della stessa impresa si è costantemente mantenuto negativo. E ciò a differenza di quanto si verifica nei vicini terminals di Venezia e Capodistria dove, non solo il margine operativo lordo, ma anche il risultato si è costantemente assestato su valori di segno largamente positivo.
2. In questa situazione un intervento dell'amministrazione per ricondurre ad efficienza l'infrastruttura, altrimenti inutile (sotto il profilo dei traffici che veicola) e largamente parassitaria (avuto riguardo agli interventi statali non più tollerabili necessari perché ne sia garantita l'operatività), si appalesa del tutto indifferibile ed urgente producendosi un danno grave ed irreparabile in assenza di provvedimenti al riguardo. Tale intervento, dovrà riguardare fra l'altro:
  - l'organizzazione del lavoro (che dovrà ispirarsi a principi di massima efficienza e tali comunque da consentire la conduzione del terminal in regime di stabilità sotto il profilo economico finanziario nonché nel rispetto dei principi della legge 28 gennaio 1994, n.84);
  - un intervento sulle infrastrutture accessorie al terminale e specialmente sulle pertinenze dello stesso (le gru collocate sul lato nord del terminal sono ormai vetuste ed inadatte a garantire una resa di 25 contenitori all'ora)
3. Essendo il regime del lavoro sul terminal significativamente influenzato dalla relazione in essere fra Autorità e Terminalista in ordine al distacco di n.99 dipendenti della prima e contemporaneamente essendo compito dell'Autorità Portuale il rafforzamento e l'infrastrutturazione del terminal, l'Amministrazione dovrà (in unione con il Terminalista) procedere e/o consentire una riorganizzazione.  
E ciò eventualmente acciocché sia poi favorito, in regime di assoluta trasparenza, l'ingresso nella compagine azionaria di soggetti terzi impegnati nella terminalistica internazionale che hanno fino ad oggi dimostrato un interesse e che hanno trattato la cessione delle azioni della TICT<sup>3</sup> con l'azionista di maggioranza ...- *omissis* - ... (senza mai, tuttavia, concludere alcuna trattativa). Da tali soggetti, infatti, emerge con assoluta chiarezza che solo un terminale efficiente sotto il profilo organizzativo ed infrastrutturale può consentire di rispondere alle sfide del mercato; solo in tal caso potrà esservi l'impegno delle principali compagnie marittime di trasferire a Trieste quote significative di traffico oggi collocate sui porti del nord Europa.

II.

1. In questo contesto l'Autorità Portuale ha visto con favore l'evolvere della trattativa tra i soci della TICT, da una parte, ed il ...- *omissis* - ... ed altri soggetti, dall'altra, ed ha preso atto che la condizione di ingresso di questi ultimi soggetti è rappresentata proprio da una serie di misure di rafforzamento dell'efficienza del terminale. Peraltro l'Autorità ha dovuto prendere atto altresì che, nella giornata del 31 maggio 2002, il ...- *omissis* - ..., malgrado avesse ricevuto la disponibilità degli azionisti di TICT alla cessione di una qualsivoglia porzione della società (e cioè tutte le azioni della società ovvero una parte maggioritaria o minoritaria), ha ritenuto di non concludere la trattativa (peraltro in corso sin dallo scorso 24 ottobre 2001) allo scopo di conseguire l'autorizzazione all'acquisto da parte del gruppo di controllo ...- *omissis* - ... .
2. L'Amministrazione ritiene che l'interesse del ...- *omissis* - ... e di ...- *omissis* - ... debba comunque essere approfondito dal momento che ...- *omissis* - ... pare oggi il soggetto più idoneo a realizzare una scelta di promozione e sviluppo del porto di Trieste che consenta di collocare a Trieste i traffici bavaresi, austriaci ed ungheresi da e verso il Far East (oggi appoggiati su Amburgo e Rotterdam) valorizzando una più evoluta situazione di intermodalità (è indubbio che oggi Trieste risulta penalizzata rispetto ai porti concorrenti del nord Europa sotto il profilo dei servizi ferroviari tutt'oggi suddivisi tra almeno tre diversi vettori) e trasferendo a Trieste una nuova linea diretta che consentirebbe anche di dare vita a un distripark riequilibrando il traffico in entrata e in usci-

<sup>1</sup> Legge 28 gennaio 1994, n.84 "Riordino della legislazione in materia portuale", Art.18 -Concessione di aree e banchine.

<sup>2</sup> Nel testo sono omissi i nomi delle imprese societarie.

<sup>3</sup> Impresa concessionaria per la gestione del terminal contenitori.

- ta. La scelta strategica di ...- *omissis* - ...in questa direzione è da porre in relazione, infatti, con la gestione del terminale: che potrà avere luogo tuttavia, in regime di assoluta neutralità, con due partners come ...- *omissis* - .
- All'evidenza, tuttavia, in mancanza della conferma precisa di una scelta imprenditoriale di ...- *omissis* - ... del tipo indicato - e dell'impegno concreto di tale compagnia a porre in essere la nuova linea indicata - , dovranno individuarsi altre soluzioni per conseguire il medesimo obiettivo strategico aprendosi così diversi canali ed individuandosi, da un lato uno o più vettori di riferimento alternativi e, dall'altro, un terminalista in grado di svolgere una politica *world-wide* di traffici.
  - Il compimento di queste scelte pare indifferibile ed urgente e l'Autorità Portuale di Trieste, sia ai sensi dell'art.6 della legge 84/94, ma particolarmente ai sensi degli artt.18, 19, 20 allegato VIII al Trattato di Pace di Parigi del 1947, è tenuta senza ritardo ad adottare le misure del caso.

### III.

- Nel contesto delle relazioni tra Autorità Portuale e ...- *omissis* - ..., questa ultima impresa, attraverso la sua controllata TICT, da un lato ha fatto valere danni che le sarebbero stati arrecati dall'Autorità Portuale nel corso dell'azione di regolazione (azione a giudizio dell'Autorità totalmente infondata) e, dall'altro, con i propri comportamenti tale impresa pare aver arrecato pregiudizio rilevante al porto di Trieste nel suo complesso. Così che l'Autorità Portuale avrebbe dovuto costituirsi in giudizio, e fare valere in via riconvenzionale i danni anche nei confronti di ...- *omissis* - ..., entro e non oltre l'1 giugno 2002.
- Si sarebbe così instaurata in termini irriducibili una grave controversia tra un'Autorità amministrativa italiana ed una Società per azioni slovena direttamente controllata dal Governo sloveno (ed esercente di fatto un pubblico potere in quanto chiamata alla gestione del porto di Capodistria - organismo di gestione del porto ai sensi della nuova direttiva sui servizi portuali -) generandosi un contenzioso sicuramente di grave nocimento per il porto di Trieste e per la sua immagine oltrechè di pregiudizio assoluto per lo sviluppo delle relazioni tra i due porti e forse tra i due Paesi medesimi. L'esperienza della collaborazione tra i due porti pare necessaria infatti per offrire un'offerta terminalistica complessiva nell'alto Adriatico in grado di confrontarsi con quella dei porti del nord Europa.
- Ed è questa la ragione per la quale le parti tutte hanno ritenuto di pervenire ad una definizione delle situazioni e controversie in essere prima della definitiva radicalizzazione della controversia.

### IV.

Allo scopo di adottare le misure indifferibili ed urgenti per garantire l'efficientamento del molo VII (1.1) ed il suo posizionamento strategico (1.2) (anche per corrispondere alle obbligazioni internazionalmente assunte) nonché per la stabilizzazione delle relazioni tra i porti del nord Adriatico in un contesto anche di salvaguardia dell'immagine del porto di Trieste sul piano internazionale, sono state adottate delle misure straordinarie, urgenti e contingibili che non avrebbero potuto essere adottate se non nella serata del 31 maggio 2002 che si sostanziano

- nell'impegno alla gestione condivisa del terminal molo VII tra ...- *omissis* - ... e l'Autorità Portuale di Trieste per il suo rafforzamento (e su base ovviamente di provvisorietà dovendosi ritenere eccezionale l'intervento dell'Autorità portuale in materia terminalistica),
- nell'impegno al rilievo di una partecipazione di minoranza nella società TICT direttamente ovvero attraverso società designata in funzione della sua collocazione sul mercato non appena gli interventi di rafforzamento del terminale saranno stati posti in essere, e
- nella definizione di ogni vicenda e/o contenzioso tra l'Autorità Portuale, TICT ed i suoi soci con la correlativa adozione delle misure che garantiscano che il terminale sia gestito in futuro nell'interesse del porto di Trieste.

Quanto sopra anche allo scopo di evitare il gravissimo danno che sarebbe derivato dall'eventuale paralisi operativa del molo VII.

### V.

- La disciplina di cui al Trattato di Parigi del 10 febbraio 1947, resa esecutiva in Italia con D.L.C.P.S. 28 novembre 1947 n.1430<sup>4</sup> introduce un regime speciale di origine internazionale per il porto di Trieste che contempla, fra l'altro, una serie di poteri riservati all'organo di gestione volti a garantire la funzionalità del sistema portuale nell'interesse di tutti gli Stati contraenti. Tali poteri sono espressamente sanzionati agli artt.18, 19 e 20, Allegato VIII che costituiscono specifiche basi giuridiche offerte dal diritto internazionale. In particolare, ai sensi degli artt.18 e 19 Allegato VIII, i punti franchi del porto di Trieste sono amministrati dal Direttore del porto franco, al quale è riconosciuto il potere di adottare tutti i provvedimenti "ragionevoli e necessari per l'amministrazione e il funzionamento, la manutenzione e lo sviluppo del porto franco come porto effettivamente idoneo a far prontamente fronte a tutto il traffico relativo". Inoltre al Direttore del Porto è attribuita la responsabilità "per l'esecuzione dei lavori portuali di ogni tipo nel Porto Franco", la direzione del "funzionamen-

<sup>4</sup> Legge 25 novembre 1952, n.3054 "Ratifica del decreto legislativo 28 novembre 1947, n.1430, concernente esecuzione del Trattato di pace fra l'Italia e le Potenze alleate ed associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947".

to delle installazioni e degli impianti portuali” (Art.19 Allegato VIII) e che ha il potere di emanare “regolamenti generali” (Art.6, Allegato VIII). Ed ancora l’art.20, Allegato VIII, chiarisce che il “Direttore del Porto Franco emanerà quelle norme e quei regolamenti che riterrà necessari nell’esercizio delle sue funzioni”; pertanto il Direttore del Porto Franco – da intendersi designato dopo il Memorandum di Londra<sup>5</sup> dalla Repubblica Italiana – potrà adottare atti amministrativi ex art.18 e finanche atti a contenuto normativo (regolamentari) ex art.20 allo scopo di consentire al Porto di Trieste di sviluppare il suo ruolo ed i traffici.

2. In forza del Memorandum di Londra del 5 ottobre 1954, del Decreto Commissariale del 19 gennaio 1955 n.29<sup>6</sup>, della legge 9 luglio 1967 n.589<sup>7</sup> (istituzione dell’Ente Autonomo del Porto di Trieste) e degli artt.6 e 20 legge 28 gennaio 1994, n.84 l’Autorità Portuale di Trieste (e per essa il suo Presidente) è investita della gestione del Porto Franco e del perseguimento degli obiettivi previsti nella legislazione internazionale ed è quindi titolare dei poteri e degli obblighi attribuiti al Direttore in forza del regime internazionalmente in vigore.
3. Da ultimo il regime internazionale in vigore, e quindi anche le norme derivate (o secondarie) sulla base dello stesso adottate, producono effetti nell’ambito dell’ordinamento interno, e quindi si impongono anche nei rapporti intersoggettivi, in virtù dell’ordine di esecuzione adottato con il ricordato D.L.C.P.S. n.1430. In base al principio di specialità, infatti, secondo la costante e specifica giurisprudenza e secondo la stessa Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (parere 21 marzo 1995 n.59) la norma internazionale – *rectius*: il suo ordine di esecuzione – non può essere abrogata neppure parzialmente da una norma successiva la quale non esprima una precisa volontà uguale e contraria; ciò che, non solo sicuramente non si verifica per quanto *infra*, ma anzi esprime una precisa indicazione nel senso di una conferma del regime internazionale, essendo specificamente il regime del Porto Franco di Trieste fatto salvo ai sensi dell’art.6 n.12, legge 84/94. In breve la volontà della Repubblica italiana di sottrarsi all’adempimento degli obblighi internazionali assunti con il Trattato di Pace, non solo non è palese, ma anzi è espressamente smentita in termini inequivoci.
4. Di conseguenza si deve ritenere che le misure adottate con gli artt.18, 19 e 20, Allegato VIII (e specificamente ai sensi dell’art.18 nel caso che ci occupa) resistano rispetto al contenuto ed alle preclusioni che fossero desumibili dall’art.6 n.6, legge 84/94: norma che pare vietare all’Autorità Portuale di “gestire” operazioni portuali. Nel caso di specie, infatti, tali misure, ove ritenute – come sono ritenute per le ragioni inequivoche sopra indicate, – giustificate ed adeguate per garantire gli obiettivi internazionalmente convenuti, non trovano affatto una base giuridica nel (e si sottraggono del tutto al) diritto interno, costituendo loro parametro di legittimità unicamente la norma internazionale. E la loro sindacabilità, da ritenere ovviamente piena davanti alla giustizia amministrativa italiana (trattandosi pur sempre di atti amministrativi adottati da una amministrazione nazionale), sarebbe da valutare unicamente alla stregua del diritto internazionale.
5. Nel caso di specie le misure indicate, oltretutto all’evidenza funzionali all’espansione dei traffici (attraverso la maggiore competitività del terminale), paiono del tutto adeguate ed anzi necessarie allo scopo di corrispondere alle obbligazioni assunte dalla Repubblica italiana verso le altre Parti contraenti di garantire un porto efficiente e senza limitazioni sotto il profilo del transito e dell’accesso.
6. Ne può eccepirsi che la disciplina di cui all’art.6 n.6 si prefigge obiettivi di tale vastità ed importanza da dover essere considerata a sua volta speciale o di applicazione necessaria. Tale norma, infatti, in primo luogo, si ispira come è noto, al principio di origine comunitaria, e giustificato dall’art.82 del Trattato, della separazione tra regolatore (Autorità Portuale) e regolato (operatori portuali) allo scopo di garantire la libertà di concorrenza sul mercato rilevante (e cioè nel mercato portuale). Solo prevedendo che l’Autorità Portuale non sia direttamente o indirettamente presente nel mercato da essa regolato si evitano fattispecie di alterazione della concorrenza. Ma a ben vedere nel caso di specie il molo VII è infrastruttura essenziale (o unica) e come tale sottratta alla concorrenza nel mercato rilevante, costituendo un servizio assimilabile ad un servizio di interesse generale. E non si vede, quindi, come l’Autorità Portuale possa anche solo introdurre il rischio di abusare della sua posizione di regolatore quando il mercato contiguo della terminalistica contenitori è, per quanto sopra, sottratto al diritto della concorrenza.

Inoltre, il divieto introdotto dall’art.6, n.6, prima parte è tanto relativo che addirittura la legge consente espressamente all’Autorità Portuale di svolgere direttamente o attraverso società partecipate servizi di interesse generale - ai quali è sicuramente assimilabile, per quanto sopra, la gestione di una “*essential facility*”, nonché, addirittura, imprese rivolte alla promozione dell’intermodalità o ad attività accessorie alla gestione portuale.

Considerato tutto quanto sopra, ed in via eccezionale e temporanea;

Viste le norme sopra richiamate e segnatamente la Legge 28 gennaio 1994, n.84 ed il regime internazionale introdotto con l’Allegato VIII al Trattato di Pace del 1947;

Nella qualità, anche, di avente causa e di gestore del Porto Franco di Trieste;

Sentito il Segretario Generale;

<sup>5</sup> Memorandum d’intesa del 5 ottobre 1954 tra i Governi d’Italia, del Regno Unito, degli Stati Uniti e di Jugoslavia, concernente il Territorio Libero di Trieste.

<sup>6</sup> Decreto Commissariale del 19 gennaio 1955, n.29 “Il Porto Franco di Trieste”.

<sup>7</sup> Legge 9 luglio 1967, n.589 “Istituzione dell’Ente autonomo del porto di Trieste”.

delibera

sono approvati e ad ogni effetto ratificati gli accordi presi in data 31 maggio 2002 con ...- *omissis* - ... che si intendono richiamati al presente atto.

Trieste, 21 giugno 2002

*Il Presidente: prof. Maurizio Maresca*