



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Dipartimento di Economia & Management

Corso di Laurea in  
Economia & Management

**PRIVATIZZAZIONI E LIBERALIZZAZIONI, L'ANALISI DI TOREMAR:  
UN CASO DI STUDIO NEL SETTORE DEI TRASPORTI MARITTIMI.**

Relatore  
Prof. Marco Bombardelli

Laureando  
Matteo Lipparini

Anno accademico 2015/2016



Un grazie a tutti gli amici del gruppo “sempre e solo crescere??” e a tutti gli altri e le altre conosciuti in questi anni di università insieme ai quali sono cresciuto confrontandomi e con i quali ho condiviso momenti indimenticabili sulle vette del Bondone, del Calisio o della Marzola.

Grazie anche ai miei genitori che hanno pazientemente letto la mia tesi mentre prendeva forma, appassionandosi a un tema che pensavo interessasse solo a me e al mio relatore, prof. Bombardelli, che mi ha guidato nella stesura.



## **INDICE:**

INTRODUZIONE	Pag. 7
CAP. 1 PRIVATIZZAZIONI:	Pag. 13
1.1 L'intervento dello stato nell'economia.	
1.2 Privatizzazioni: definizione.	
1.3 Entità coinvolte.	
1.4 Tipologie.	
1.5 Modalità.	
1.6 Privatizzazione sostanziale: disciplina e misure di salvaguardia.	
1.7 Privatizzazioni e concorrenza in Italia e in Europa.	
1.7.1 Stato ed economia nel dopoguerra.	
1.7.2 Le dinamiche della privatizzazione, liberalizzazione e deregolamentazione dei mercati.	
1.7.3 Privatizzazioni e liberalizzazioni in Italia.	
CAP. 2 LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI E IL TRASPORTO MARITTIMO:	Pag. 27
2.1 Le autorità amministrative indipendenti.	
2.2 Il carattere dell'indipendenza	
2.3 Tipologie e funzioni delle autorità amministrative indipendenti.	
2.4 Le principali autorità amministrative indipendenti in Italia.	
2.4.1 L'Autorità garante della concorrenza e del mercato	
2.4.2 L'Autorità di regolazione dei trasporti	
2.4.3 L'Autorità di sistema portuale, ex Autorità portuale.	
2.5 Il trasporto marittimo in Italia.	
2.5.1 Lo stato armatore: il periodo fascista.	
2.5.2 Dopo il conflitto mondiale: ricostruzione, boom economico e concorrenza dei privati.	
2.5.3 Tirrenia verso la privatizzazione.	
CAP. 3 UN CASO DI STUDIO: TOREMAR	Pag. 47
3.1 Toremar e i trasporti marittimi da e per l'Elba	
3.1.1 I collegamenti con l'Elba prima di Toremar.	
3.1.2 La nascita e il consolidamento di Toremar.	
3.1.3 Toremar e la concorrenza nelle rotte per l'Elba, gli anni '90.	
3.1.4 Toremar nel nuovo millennio.	
3.2 Verso la privatizzazione.	
3.3 La privatizzazione.	
3.4 Il 2012 della nuova Toremar e il rinnovo della flotta.	
3.5 La questione degli slot e la concorrenza dopo la privatizzazione, analisi di mercato.	
CONCLUSIONI	Pag. 67
BIBLIOGRAFIA-SITOGRAFIA	Pag. 71



## INTRODUZIONE

Quando nacqui i miei genitori acquistarono un monocale all'Isola d'Elba, un luogo che frequentavano già da tempo. Sino ad oggi lì ho trascorso tutte le vacanze estive, sporadicamente quelle pasquali e natalizie oltre che occasionali visite per ponti o week end. Tra i ricordi del viaggio figura sin da bambino l'arrivo a Piombino con le sue ciminiere, l'odore acre e pesante e i mostri di ferro delle acciaierie che, dalla periferia accompagnano fino al porto, quel porto dove ci aspettava il traghetto per compiere la traversata verso l'Elba. Quest'ultima era la parte del viaggio che preferivo, la vista del mare, delle navi, l'ingresso in macchina nella enorme pancia del traghetto, la salita sui ponti, l'odore di salsedine e gasolio e, infine, la traversata che, ai miei occhi di bambino sembrava ogni volta un'avventura. In qualunque stagione ci trovassimo, luglio come fine ottobre, Natale o Pasqua, io la trascorrevo fuori, sul ponte del traghetto a guardare il mare, l'isola che si avvicinava, gli spruzzi prodotti dal frangersi delle onde sulla chiglia e, soprattutto, la schiuma e il "fumo" della scia del traghetto; la voluminosità e la permanenza in mare di quest'ultima rappresentavano per me il primo metro di giudizio in base al quale valutare il traghetto.

Il mio preferito era senza ombra di dubbio l'Elba Express, piccolo e veloce catamarano color giallo acceso con il quale la compagnia Elba Ferries effettuava un collegamento veloce tra Piombino e l'Elba.

Quando nel 1998 smise il servizio le alternative erano Navarma, poi rinominata Moby e Toremar. Tra le due, confesso, la mia preferenza andava alla prima. In occasione della ridenominazione da Navarma a Moby, l'armatore ridipinse le fiancate di tutte le proprie navi con una grossa balenottera blu (nuovo simbolo della compagnia) e con disegni di fumettisti ispirati ai cartoni animati Looney Toones. La Moby Ale, ad esempio, con le sue fiancate raffiguranti una giungla piena di animali esotici, per un bambino divenne irresistibile. Inoltre, a bordo della flotta Moby, oltre ad una vaga sensazione di nave dei pirati dovuta alla massiccia presenza di legno e scaloni a chiocciola, residuo dei precedenti impieghi come navi da crociera nei Fiordi, trovavano spazio interi saloni pieni di giochi e negozi di souvenirs elbani. Queste ultime componenti, tuttavia, per me non furono mai rilevanti, dato che, come detto, trascorrevo il tempo della traversata all'aperto occupandomi di scie, spruzzi, onde e della loro misurazione. Ad ogni modo, a giudicare dai risultati i bambini riescono ad esercitare una notevole pressione sui genitori, persino nella scelta di una compagnia di navigazione e quella fu senz'altro una riuscita operazione di marketing.

La Toremar infine era la mia terza scelta, navi austere con una semplice scritta Toremar in blu e nient'altro, apparivano più vecchie delle Moby, pur essendo vero il contrario. A bordo luci al neon

fredde, ambienti e poltrone tutti uguali con rivestimenti finto pelle e dal gusto anni '70, nessuna parete in legno o scalone a chiocciola che potesse ricordare una nave dei pirati. L'unico elemento della flotta Toremar che, non appena seppi leggere, stimolava la mia fantasia erano i nomi delle navi: Aethalia, Marmorica, Oglasa, Planasia, Liburna e Fabricia. Mi hanno sempre incuriosito e solo anni più tardi avrei scoperto che corrispondevano ai nomi latini delle isole dell'Arcipelago Toscano. Così, per qualche anno, fino circa ai 13/14, le mie preferenze quanto a traghetti furono determinate dalla scia che erano in grado di lasciarsi alle spalle, dal loro disegno, dai loro interni. Proprio in quegli anni ebbe inizio un lento, ma costante, processo di rivalutazione della Toremar.

Iniziai a cercare sempre più informazioni sui traghetti che ci portavano all'Elba e seppi che la flotta non era poi così vetusta come poteva apparire da un frettoloso confronto con le coloratissime Moby. Piuttosto si sarebbe potuto dire che le navi Toremar erano navi senza fronzoli ma pulite e con un personale generalmente cortese e disponibile, perlomeno con mia nonna che, per qualche problema alle anche era costretta a richiedere assistenza per usare l'ascensore interno. Le Moby erano invece navi passeggeri molto vecchie ma pesantemente truccate per nascondere le rughe.

Durante i primi anni di liceo divenni un convinto sostenitore della presenza pubblica nell'economia. Chi meglio dello Stato, cioè il complesso dei cittadini, poteva occuparsi della fornitura di servizi fondamentali quali istruzione, sanità, difesa ma anche collegamenti aerei ferroviari e marittimi? Nessuno, ne ero convinto. È in quegli anni che cominciai a fare il tifo per Alitalia, Ferrovie dello Stato e Telecom Italia. Che le cose fossero un po' più complesse di così, lo avrei scoperto solo successivamente. All'epoca, la scoperta che Toremar fosse pubblica bastò per determinare, definitivamente il sorpasso nelle mie gerarchie rispetto a Moby.

Ricordo ancora quando, per la prima volta, ragionai compiutamente su questo aspetto, mi trovavo a Pianosa, una piccola isola dell'arcipelago toscano la cui storia è strettamente legata alla colonia penale agricola istituita dal Granducato di Toscana nel 1856 e che successivamente negli anni dello stragismo, fino alla chiusura a metà degli anni '90, divenne carcere di massima sicurezza. Arrivando sull'isola si viene accolti da un muro in cemento armato lungo chilometri, voluto dal generale Dalla Chiesa, che separa il minuscolo paesino dal territorio del carcere. Il paese, oggi semi deserto, dove risiedevano poche famiglie di pescatori autoctoni oltre a quelle del personale del carcere, avrà contato sì e no 300 abitanti. Eppure anche a Pianosa, al piano terra di una delle prime case che si incontrano una volta sbarcati sull'isola, arrugginita e arsa dal sole, campeggia l'insegna luminosa Toremar di quella che doveva essere la biglietteria per i traghetti (che ancora oggi, con cadenza settimanale, collegano l'isola all'Elba e alla terra ferma). Ne rimasi colpito e affascinato,



interrogandomi su quali fossero le ragioni che portassero una compagnia di trasporto marittimo a collegare Pianosa e addirittura ad aprirvi una biglietteria.

Durante le vacanze all'Elba mi è spesso capitato di partecipare a gite giornaliere nelle altre Isole dell'Arcipelago, tutte, erano (e sono) collegate con la terraferma grazie a Toremar. Collegamento marittimo in questi casi significa permettere vita e contatti con il mondo esterno anche in quegli angoli così vicini, eppure così lontani dalla "civiltà", soprattutto nei mesi invernali quando, insieme ai turisti, spariscono anche gli operatori privati che effettuano collegamenti giornalieri durante i mesi estivi. È la legge del mercato, domanda-offerta, certamente, ma in questo caso c'è un però. I collegamenti con il continente per quelle isole rappresentano, oltre che un'indispensabile fonte di approvvigionamento di risorse (non essendo autarchiche), l'unico strumento per rendere effettivo tutto l'anno il diritto all'istruzione, alle cure mediche e alla mobilità per i loro abitanti che, giustamente, hanno diritto (e quasi il dovere: presidio del territorio) di vivere nella loro isola e di essere collegati al resto del mondo.

Seppi poi che la Costituzione tutela espressamente queste istanze laddove all'art.16 si occupa del "diritto alla mobilità" e, più in generale, in tutte le previsioni riguardanti l'uguaglianza sostanziale. Lo stesso fa il principio di "coesione sociale ed economica" promosso in sede europea.

Progressivamente, dunque, la passione per i traghetti si trasformò, prima, nella curiosità per le caratteristiche delle flotte, poi, in un interesse più diffuso per le compagnie che operavano nella tratta e per le implicazioni economiche e politiche del trasporto marittimo, per poi fondersi con l'interesse per il rapporto tra mercato e interessi collettivi/pubblici.

È per questo che, a partire dal 2010, quando prese definitivamente consistenza l'ipotesi che Toremar fosse privatizzata, mi sono interessato all'argomento, leggendo e archiviando una grande quantità di articoli apparsi su testate online locali e nazionali.

Nel frattempo mi sono iscritto ad economia, frequentando, tra gli altri, il corso di diritto della regolazione, grazie al quale mi è stato possibile approfondire la relazione tra istituzioni pubbliche e mercato, analizzando il rapporto tra le entità regolatrici (sovranazionali, statali, regionali e locali) rappresentanti gli interessi collettivi e il mercato, luogo della manifestazione e dell'agire degli interessi privati. Anche grazie a questi approfondimenti negli ultimi anni ho potuto esprimermi attraverso alcuni articoli, pubblicati su testate locali, riguardanti la privatizzazione di Toremar, la concorrenza in quel mercato, l'indipendenza delle autorità amministrative indipendenti e, più in generale, la relazione tra Stato ed economia, tra intervento diretto e regolazione.

Con questa tesi sono contento di essere riuscito ad applicare alcune delle conoscenze acquisite durante il percorso della mia laurea triennale in Economia e management per approfondire un interesse personale che nutro fin da bambino e che, come credo a questo punto risulti chiaro, si può dire che è maturato insieme a me.

In particolare mi è stato possibile approfondire uno specifico “momento” di questo rapporto, le privatizzazioni. Non ho mai accettato in maniera acritica che la riduzione della sfera di intervento pubblico a favore dei privati fosse un valore positivo a prescindere. Certo, in un sistema di mercati perfetti non esiste alcun meccanismo allocativo migliore di quello garantito dal libero perseguimento degli interessi privati all'interno di un sistema (perfettamente) concorrenziale. Ma esistono mercati perfetti? La risposta non può che essere negativa, allora viene da chiedersi qual è il loro grado d'imperfezione e a quali tipologie di fallimenti può andare incontro in ragione di queste? Come li si può correggere?

Tentando di dare una risposta a queste domande si scopre ben presto che la relazione tra istituzioni e mercato è una relazione complessa e presenta una moltitudine di aspetti da considerare.

La concorrenza, il soddisfacimento dei bisogni e dei diritti ritenuti meritevoli di protezione, l'efficienza. Non esiste una ricetta universalmente valida nonostante da alcune decine d'anni sia in atto un diffuso processo di privatizzazione delle attività e delle imprese attraverso le quali lo Stato e gli enti pubblici intervenivano direttamente nell'economia.

Nel primo capitolo, dopo aver introdotto le motivazioni e le modalità dell'intervento pubblico nell'economia, si effettuerà una breve analisi delle privatizzazioni nei loro aspetti teorici per poi occuparsi dell'evoluzione storica del fenomeno, assieme alle liberalizzazioni, all'interno del nostro ordinamento.

Nel secondo capitolo si tratterà l'evoluzione dell'intervento pubblico nell'economia dopo l'ondata di privatizzazioni degli ultimi vent'anni. Dopo una breve introduzione sull'affermazione della regolazione come modalità d'intervento dei pubblici poteri ci si soffermerà sullo strumento attraverso il quale viene operato questo intervento: le Autorità Amministrative Indipendenti. Costituiranno oggetto di trattazione la genesi, le funzioni e le principali tipologie. In particolare poi, verranno approfondite tre Autorità che ricoprono un ruolo centrale nella regolazione del mercato dei trasporti marittimi in Italia. Quest'ultimo sarà oggetto, nella parte conclusiva del secondo capitolo, di un'analisi necessaria per inquadrare le dinamiche del settore all'interno del quale si è mossa e continua a muoversi Toremar la cui privatizzazione costituisce l'argomento principale del

terzo capitolo.

Nel terzo e ultimo capitolo, si definirà il contesto operativo di Toremar attraverso una sintetica panoramica sulla storia dei collegamenti marittimi nell'Arcipelago Toscano. Verrà poi trattata nel dettaglio la sua privatizzazione esplorandone il complesso iter, le ricadute sui vari stakeholder e sulla concorrenza analizzando, anche con le conclusioni, le caratteristiche del mercato prima e dopo. Per finire mi occuperò delle vicende che hanno interessato il mercato dei collegamenti marittimi da e per l'isola d'Elba dopo la privatizzazione e che dimostrano, se non altro, la grande vivacità del mercato oggetto della mia analisi, le cui problematiche connesse alla privatizzazione, oltre ad essere esemplificative di quelle che si possono verificare anche in altri contesti, sembrano lungi dall'essere risolte.



Il catamarano veloce *Elba Express* della compagnia Elba Ferries di proprietà dell'armatore corso Pascal Lota.



## CAPITOLO 1

### PRIVATIZZAZIONI:

#### *1.1 L'intervento pubblico nell'economia.*

Il mercato, secondo l'ideologia neoclassica è il luogo della massimizzazione dell'utilità individuale e, indirettamente, di quella collettiva. In concorrenza perfetta un numero tendente ad infinito di imprese, tutte piccole rispetto al mercato, paga gli stessi prezzi per i fattori produttivi e produce quantità tali da massimizzare i propri profitti, allo stesso modo consumatori perfettamente razionali e perfettamente informati scelgono massimizzando la propria funzione di utilità. La combinazione di questi due aspetti porta a una allocazione efficiente delle risorse grazie alla quale la quantità prodotta dalle imprese eguaglia la quantità domandata da parte dei consumatori<sup>1</sup>.

Tuttavia, perché ciò si realizzi, occorre che i mercati siano perfetti. Ovvero caratterizzati dall'assenza di esternalità, da concorrenza perfetta e dalla perfetta razionalità e informazione degli agenti che vi operano.

In realtà le cose non si può certo dire che vadano esattamente così. È ormai un dato acquisito anche tra gli economisti neoclassici che sia l'attività di produzione che quella di consumo determinano effetti positivi e negativi su terzi che non si riflettono nei prezzi pagati o ricevuti: le esternalità positive e negative. Dato che proprio la capacità dei prezzi di esprimere il valore è un elemento cruciale affinché il mercato perfettamente concorrenziale garantisca il raggiungimento dell'efficienza allocativa, scoprire che in realtà il sistema dei prezzi è imperfetto consente di individuare un primo fallimento del mercato.

Veniamo alla condizione di concorrenza perfetta. Il modello si presenta semplice ed elegante ma assolutamente non in grado di assolvere ad una funzione descrittiva della realtà, né tantomeno normativa dal momento che sarebbe profondamente sbagliato prescrivere l'adozione di misure policy come se i mercati rispondessero alle caratteristiche ideali descritte dal modello dal momento che non esistono esempi di mercati reali che le rispettino<sup>2</sup>. Al limite ci si possono avvicinare, come alcuni mercati delle commodities caratterizzati da un grande numero di imprese tutte molto piccole rispetto alle dimensioni del mercato. Tuttavia, neanche in questi casi vi è completa assenza di

---

<sup>1</sup> G. Vitali, *La liberalizzazione dei mercati*, Ceris, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2010, pag. 7/8

<sup>2</sup> E. Gaffeo, L. Mittone, R. Tamborini, *Introduzione all'economia*, I edizione, Zanichelli, 2011. Cap 7.

barriere all'entrata, le imprese possono contare sulla propria, seppur minima, quota di potere di mercato, hanno quasi sempre la possibilità di differenziare i propri prodotti e, al contrario di quanto stabilisce il modello della concorrenza perfetta, non hanno profitti nulli.

Infine, neanche l'ipotesi di razionalità perfetta trova riscontro nei mercati, dallo studio dei quali, al contrario, emergono diversi limiti alla razionalità del processo di scelta dei consumatori. Questi derivano in primis da vincoli di tempo e di informazione, infatti, i consumatori, caratterizzati da capacità computazionali, di processamento e rielaborazione limitate, sono chiamati a una scelta in tempi ragionevoli e tenendo conto di un ambiente informativo spesso incompleto o di cattiva qualità, quella che in gergo economico viene definita una condizione di asimmetria informativa. In secondo luogo è bene ricordare i risultati, ormai consolidati, raggiunti da una branca in forte espansione degli studi economici, l'economia comportamentale, secondo la quale il consumatore viene influenzato, nel suo processo di scelta, da un gran numero di variabili non considerate dal modello della razionalità perfetta<sup>3</sup>. Queste attengono alla dimensione soggettiva della psicologia dell'individuo e non al processo "meccanico" di raccolta di informazioni, proiezione delle conseguenze e confronto/scelta secondo un sistema di valori precostituito, come invece stabilirebbero le teorie della scelta fondate sulla razionalità perfetta. Il processo decisionale del consumatore sembra dunque fondato su una forma di razionalità limitata piuttosto distante da quanto sostenuto dalla teoria della razionalità perfetta.

In tutti i casi sopra descritti il mercato non funziona nel modo idealizzato che è alla base dei modelli neoclassici, si tratta di "fallimenti del mercato", ovvero di situazioni in cui il mercato, se abbandonato a se stesso, non è in grado di raggiungere l'efficienza allocativa. Per porvi rimedio sono necessarie azioni correttive da parte del potere pubblico che agisce nel nome e per gli interessi della collettività<sup>4</sup>.

Con il proprio intervento lo Stato si occupa in primo luogo dei servizi di sua specifica competenza: istruzione, difesa, ordine pubblico, sanità. Oltre a ciò l'intervento pubblico può essere diretto alla correzione e/o alla compensazione di "fallimenti del mercato", rispondere cioè alla necessità di produrre beni o servizi che non vengono offerti dal mercato perché non rivali e non escludibili (beni pubblici); garantire l'accesso ai servizi e ai beni ritenuti indispensabili (acqua, gas, elettricità, trasporto pubblico) ai ceti svantaggiati perché a basso reddito o residenti in aree remote e/o difficilmente raggiungibili. Non ultimo, attraverso il proprio intervento nell'economia, lo Stato può

---

<sup>3</sup> N. Bonini, C. Hadjichristidis, *Il sesto senso, emozione e razionalità nella decisione quotidiana*, Il sole 24 ore, 2009.

<sup>4</sup> G. F. Ferrari, *Diritto Pubblico dell'economia*, II edizione, Egea, 2013. Cap 1,4,5

mettere in atto la propria visione politica e strategica incentivando lo sviluppo locale in aree svantaggiate e quello di settori ritenuti strategici per il Paese, stabilizzando i cicli economici assorbendo manodopera in eccesso nei periodi di recessione, investendo in settori ad alto contenuto tecnologico caratterizzati da grandi costi per innovazione e ricerca<sup>5</sup>.

L' "intervento diretto" e la "regolazione" rappresentano le due modalità attraverso cui lo Stato può intervenire nell'economia per raggiungere questi obiettivi.

Ciascuna presenta pro e contro, in generale, tramite l'intervento diretto con l'impresa pubblica è possibile ottenere maggiore efficacia nel perseguimento dello scopo, il prezzo da pagare è il sacrificio di parte dell'efficienza raggiungibile invece con la regolazione di imprese private<sup>6</sup>. Nella scelta tra le due modalità d'intervento, come risulterà più chiaro dopo la lettura del paragrafo riguardante la storia delle privatizzazioni nel nostro Paese e nel nostro Continente, giocano un ruolo fondamentale anche i periodi storici e, di conseguenza, le diverse finalità che il potere pubblico si trova di volta in volta a perseguire. Per questo motivo la preferenza per l'intervento diretto o per la regolazione varia molto non solo da Paese a Paese ma soprattutto a seconda del periodo considerato<sup>7</sup>.

### *1.2 Privatizzazioni: definizione.*

Con il termine privatizzazione si intende la sostituzione del regime giuridico di diritto pubblico con quello di diritto privato.

Essa può riguardare soggetti, attività e beni, anche se la distinzione fra queste tre tipologie non è così netta. Nella maggior parte dei casi la privatizzazione del soggetto anticipa quella delle attività e dei beni<sup>8</sup>. In ogni caso il ruolo del soggetto pubblico (lo Stato o altro ente pubblico) nell'economia non viene meno ma si trasforma. Da imprenditore/gestore, esso diviene garante e promotore della concorrenza nel mercato e, al contempo, della protezione in quest'ultimo dei diritti fondamentali dei cittadini utenti.

---

<sup>5</sup> Scarcillo, *Privatizations in Europe*, Comparative law review, 2011. Pagg. 109-112

<sup>6</sup> G. Vitali, *La liberalizzazione dei mercati*, cit. pag.13

<sup>7</sup> G. Vitali, *La liberalizzazione dei mercati*, cit. Pag. 3,4

<sup>8</sup> G. F. Ferrari, *Diritto Pubblico dell'economia*, cit. Cap.16

### *1.3 Entità coinvolte.*

Esistono diverse tipologie di intervento pubblico nell'economia, tale intervento non ha solo natura regolatrice ma può essere esercitato anche mediante lo svolgimento della funzione d'impresa. Le imprese pubbliche si configurano come una modalità d'intervento diretto dei poteri pubblici nel mercato attraverso la quale lo Stato esercita attività economiche a lui riservate.

Le privatizzazioni dei SOGGETTI (imprese) coinvolgono le imprese pubbliche all'interno delle quali è possibile distinguere tra imprese organo, impresa ente, s.p.a a partecipazione pubblica.

Mediante le imprese organo gli enti pubblici esercitano attività d'impresa in maniera indiretta, attraverso un organo segnatamente preposto a questo ma appartenente ad un'amministrazione rispetto alla quale tale funzione non è preminente ma sussidiaria. Esistono diversi profili di libertà gestionale rispetto all'ente fino al caso limite dell'azienda autonoma. Tuttavia l'impresa organo rimane priva di personalità giuridica, non si finanzia attraverso il mercato ma ricorre a fondi di dotazione e il rapporto di lavoro dei suoi dipendenti è regolato dalle norme sul pubblico impiego. La compresenza di attività imprenditoriali e di attività a carattere erogativo ne ha reso progressivamente più complesso il funzionamento, decretandone la scomparsa per effetto delle privatizzazioni.

Con l'Impresa-ente, il pubblico svolge direttamente e in via principale l'attività di produzione di beni o servizi, configurandosi come imprenditore. L'impresa è dotata di personalità giuridica e la sua attività è regolata principalmente dal diritto privato, fatta eccezione per alcuni aspetti quali la redazione del bilancio e la procedura fallimentare. Permangono vincoli legati alle fonti di finanziamento e alla gestione degli utili, entrambi questi aspetti passano attraverso il bilancio statale, o comunque dell'ente pubblico controllore. Al pari delle imprese organo, gli enti pubblici economici hanno subito negli ultimi trent'anni un diffuso processo di privatizzazione anche in relazione alle crescenti difficoltà riscontrate nel coniugare attività imprenditoriali e funzioni di regolazione in mercati sempre più aperti alla concorrenza e caratterizzati da una crescente complessità strategica.

Le società per azioni a partecipazione pubblica, sono a tutti gli effetti persone giuridiche private sulle quali il soggetto pubblico esercita un controllo attraverso la partecipazione azionaria. Pur essendo società per azioni, a causa della partecipazione pubblica, non è raro che vi si applichi una disciplina derogatoria rispetto a quella generale dettata dal codice civile. Può dunque accadere che disposizioni di legge rendano necessaria la partecipazione statale, prevedano obblighi circa la



costituzione di determinate società per azioni a partecipazione pubblica, ne stabiliscano gli amministratori o l'oggetto, tutti elementi, questi, che di norma vengono stabiliti nell'ambito dell'autonomia decisionale privata e in conseguenza dei risultati ottenuti sul mercato.

Nell'impresa-gruppo c'è un ente pubblico di gestione (holding) che opera attraverso il controllo di un gruppo di altre società con partecipazione pubblica.

Tanto le singole società per azioni a partecipazione pubblica quanto gli enti pubblici di gestione di un impresa-gruppo erano inseriti nel sistema nazionale delle partecipazioni statali. Quando, in seguito al referendum abrogativo del 1993 venne soppresso il Ministero delle partecipazioni statali, le funzioni di indirizzo sulle società per azioni partecipate furono attribuite al CIPE-Comitato interministeriale per la programmazione economica.

La seconda tipologia di privatizzazione, che rappresenta il primo passaggio per la liberalizzazione di un settore, è quella che può coinvolgere le ATTIVITÀ. La Costituzione prevede che, nel caso in cui un'attività (inerente servizi pubblici essenziali, fonti di energia, situazioni di monopolio) assuma il carattere di preminente interesse generale, la legge può riserVARLA in origine o trasferirla allo Stato, ad enti pubblici, a comunità di lavoratori o utenti.

In ultimo, per quanto concerne i BENI, il termine privatizzazione viene utilizzato per indicare il processo attraverso il quale vengono messi in vendita beni non demaniali.

#### *1.4 Tipologie<sup>9</sup>.*

In primo luogo è possibile operare una distinzione tra privatizzazioni formali (fredde) e sostanziali (calde). Nelle privatizzazioni formali si verifica il passaggio dal regime giuridico di diritto pubblico a quello di diritto privato trasformando il precedente assetto organizzativo in s.p.a. Tuttavia il controllo azionario rimane in mano pubblica. Viceversa, nel caso della privatizzazione sostanziale, alla trasformazione in s.p.a segue il trasferimento della totalità o di una parte del pacchetto azionario ai soggetti privati che, in questo modo, ne ottengono il controllo.

#### *1.5 Modalità<sup>10</sup>.*

Nel corso di una privatizzazione riguardante un soggetto vi sono due passaggi fondamentali:

---

<sup>9</sup> G. F. Ferrari, *Diritto Pubblico dell'economia*, cit. Cap.16 Par. 2

<sup>10</sup> G. F. Ferrari, *Diritto Pubblico dell'economia*, cit. Cap.16

- il passaggio da impresa-ente o impresa-organo a s.p.a (privatizzazione formale)
- il passaggio da società con partecipazione pubblica a società privatizzata (privatizzazione sostanziale)

Se da un lato non può esservi privatizzazione sostanziale senza privatizzazione formale, non è invece detto che il processo debba sempre concludersi con il trasferimento del controllo ai privati. Infatti, laddove l'ente pubblico mantenga il controllo dell'impresa trasformata in s.p.a il processo si concluderebbe allo stadio della privatizzazione formale.

A seconda dell'assetto originario dell'impresa oggetto di privatizzazione i passaggi necessari vengono portati a termine secondo modalità leggermente diverse.

Il caso meno complesso è quello di un'impresa pubblica già strutturata secondo la forma della società per azioni, dove si può procedere direttamente al secondo passaggio: la dismissione del pacchetto azionario. L'effetto di questo processo, definito smobilizzo, è il trasferimento del pacchetto azionario in mani private. In questo caso la privatizzazione non comporta un mutamento della natura giuridica dell'impresa, che era e rimane quella della società per azioni, ma soltanto del soggetto azionista attraverso la traslazione dalla partecipazione azionaria pubblica a quella privata. Qualora invece l'impresa pubblica non sia già una s.p.a si rendono necessari alcuni passaggi intermedi: privatizzazione formale, (disciplinata dall' art. 15 della legge n. 359 del 1992), per poter poi eventualmente giungere alla privatizzazione sostanziale, (art. 16 legge 359 del 1992). Per tutte le tipologie d'impresa pubblica che non siano s.p.a si comincia dalla determinazione del capitale sociale della nascita società per azioni attraverso accertamento del Ministero del tesoro sul fondo di dotazione dell'ente, poi si passa all'emissione delle azioni in riferimento al capitale sociale determinato come sopra (che vengono attribuite in prima battuta al Ministero del tesoro). Contemporaneamente viene rivisto il regime giuridico dei rapporti tra Stato e impresa: queste da concessionari per legge diventano concessionari secondo procedura normale (anche se nell'ambito di un regime derogatorio che prevede garanzia di mantenimento per vent'anni delle attività riservate in precedenza) e tra impresa e lavoratori: per le imprese-organo si passa dai contratti di lavoro disciplinati per legge a contratti di natura privatistica.

Per portare a compimento i processi sopra descritti, seconda della tipologia dell'impresa di partenza, dalla prassi delle privatizzazioni avvenute in Italia, è possibile individuare tre diversi corsi d'azione:

- Soppressione dell'impresa-organo sostituita con una società per azioni, è questo il caso dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, sostituita dall'IRITEL, poi privatizzata, oggi Telecom Italia.
- Trasformazione dell'impresa-ente in società per azioni, come nel caso delle banche pubbliche, di ENI, ENEL, INA e IRI.
- Trasformazione dell'impresa-organo prima in impresa-ente, poi in società per azioni: Ferrovie dello Stato e Poste, oggi Poste Italiane SpA.

Una volta completati i passaggi per giungere alla forma societaria di "società per azioni" (privatizzazione formale) sarà poi possibile procedere, come è avvenuto nella maggior parte dei casi, alla dismissione del pacchetto azionario detenuto dallo Stato completando l'iter (privatizzazione sostanziale)<sup>11</sup>.

#### *1.6 Privatizzazione sostanziale: disciplina e misure di salvaguardia.*

La legge prevede che l'iter di alienazione delle partecipazioni sia normato da alcune disposizioni di natura legislativa che prescrivono l'istituzione di organismi indipendenti, il conferimento di poteri speciali in capo al Ministero dell'economia e delle finanze e stabiliscono i tempi e le procedure per la scelta delle modalità attraverso le quali procedere alla dismissione dei pacchetti azionari.

Se la privatizzazione sostanziale riguarda società per azioni operanti nel settore dei servizi pubblici, deve essere preceduta:

- dalla creazione di organismi indipendenti con lo scopo di vigilare sul corretto funzionamento del mercato, la promozione della concorrenza, la regolazione delle tariffe, la garanzia e la qualità dei servizi di interesse generale. (vd. CAP. 2 Autorità indipendenti).
- dall'inserimento dei "poteri speciali" negli statuti delle s.p.a con partecipazione pubblica. La "golden share", azione d'oro, attribuiva al Ministro dell'economia e delle finanze l'esercizio di poteri di controllo che prescindevano dalla corrispondenza con il pacchetto azionario detenuto dallo Stato o da altro ente pubblico. Questi poteri, dove presenti, consentivano al Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con quello dello sviluppo economico di nominare un amministratore della società senza diritto di voto e di opporsi all'acquisizione

---

<sup>11</sup> G. F. Ferrari, *Diritto Pubblico dell'economia*, cit. Pag. 448

da parte di terzi o alla conclusione di accordi riguardanti partecipazioni azionarie eccedenti il 20% del capitale sociale.

Recentemente questa disciplina ha subito una ridefinizione, anche in seguito alla sentenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea che nel 2000 ha condannato l'Italia in merito ai "poteri speciali" definendoli in conflitto con gli articoli 56 (ex.73B) e 43 (ex.52) del Trattato oltre che con le "company law directives".

Con il passaggio dalla "golden share" alla "golden powers" i poteri speciali non possono confliggere con i principi comunitari soprattutto in materia di tutela e promozione della concorrenza. La loro attribuzione diviene possibile solo in presenza di rilevanti interessi di carattere generale da tutelare: ordine pubblico, sicurezza pubblica, sanità pubblica e difesa; la loro applicazione deve avvenire in maniera non discriminatoria e in misura da non eccedere rispetto al perseguimento delle finalità per le quali sono previsti. Ad oggi la presenza di "golden powers" genera l'obbligo di notificare al Governo italiano le delibere che determinano trasformazioni rilevanti. Questi mantiene il potere di veto su tali modifiche oltre a quello di imporre determinati impegni all'acquirente<sup>12</sup>.

Una volta espletate queste operazioni preliminari, è possibile procedere alla vera e propria vendita delle azioni.

La legge prevede che le modalità di alienazione delle partecipazioni di maggiore rilevanza siano definite preventivamente mediante decreto del Presidente del Consiglio su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello sviluppo economico. Per la dismissione di pacchetti non di controllo, invece, il decreto che dispone in ordine alla modalità della dismissione azionaria viene adottato direttamente dal Ministro dell'economia e delle finanze.

Queste modalità possono essere: offerta pubblica di vendita, cessione delle azioni mediante trattativa diretta, sistema misto.

Tale scelta viene operata bilanciando caso per caso l'importanza della formazione, almeno nelle prime fasi, di un nucleo stabile di azionisti con l'esigenza di fare cassa delegando al mercato la definizione della nuova compagine azionaria con il meccanismo del miglior offerente.

L'ultima misura di salvaguardia che occorre citare è la cosiddetta "poison pill" ovvero la possibilità di emettere azioni con diritti limitati alla ripartizione degli utili ma che danno diritto di voto in

---

<sup>12</sup> Ministero dell'economia e delle finanze, dipartimento del tesoro, "golden share" e "golden powers" [http://www.dt.mef.gov.it/it/faq/faq\\_privatizzazioni.html#faq\\_0002.html](http://www.dt.mef.gov.it/it/faq/faq_privatizzazioni.html#faq_0002.html)

un'assemblea speciale dei loro titolari. Questa assemblea può contrastare operazioni di acquisizione societaria non concordate con i detentori pubblici del controllo ad esempio deliberando un aumento di capitale e l'emissione di nuove azioni munite di diritto di voto sia nell'assemblea ordinaria che in quella straordinaria. In questo modo l'azionista pubblico può accrescere la propria quota azionaria vanificando il tentativo di scalata<sup>13</sup>.

## *1.7 Privatizzazioni e concorrenza in Italia e in Europa.*

### *1.7.1 Dall'intervento pubblico nel dopoguerra alle privatizzazioni.*

La storia dell'intervento pubblico nell'economia non è lineare, analizzando la situazione dalla fine del secondo conflitto mondiale ad oggi la relazione tra poteri pubblici e mercato è possibile individuare l'alternarsi di fasi nelle quali si vedeva di buon grado l'intervento pubblico, anche diretto, nell'economia e fasi nelle quali vi erano forti spinte rivolte al suo ridimensionamento.

Nei tre decenni successivi alla fine della seconda guerra mondiale la presenza pubblica nell'economia era aumentata per la necessità di gestire in maniera efficace la ricostruzione post bellica, indirizzando in maniera centralizzata le risorse e gli aiuti verso la ricostruzione del capitale distrutto e per la costruzione di un nuovo sistema economico tramite lo sviluppo di settori e la produzione diretta di beni considerati strategici per la rinascita dell'industria nazionale<sup>14</sup>.

Lo strumento migliore per raggiungere questi scopi si era pensato che fosse la nazionalizzazione. Interi settori economici, non solo nel campo dei servizi ma anche in quello manifatturiero passano sotto il controllo pubblico con lo scopo di creare gruppi statali, spesso operanti in regime monopolistico, con dimensioni tali da permettere di conseguire il massimo delle economie di scala. La nascita della Comunità Europea nel 1957 - nonostante porti all'introduzione dell'Autorità Antitrust, prima sconosciuta agli ordinamenti del Vecchio Continente - non è un avvenimento ostile a questo filone di pensiero. Al contrario, essa, riconosce nell'art. 90 la concessione da parte dello Stato di diritti esclusivi o speciali alle imprese, manifestando fin dalla sua nascita una certa tolleranza verso la creazione di monopoli pubblici.

---

<sup>13</sup> Camera dei Deputati, *Scheda "poison pill"*.

[http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05\\_cap10\\_sch03.htm](http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap10_sch03.htm)

<sup>14</sup> G. Vitali, *La liberalizzazione dei mercati*, Ceris, cit. Pag. 3

Un'altra ondata di nazionalizzazioni ebbe luogo nel corso degli anni '70 quando vari Stati intervennero in soccorso di singole imprese e di interi settori industriali considerati strategici alle prese con problemi finanziari.

In Portogallo, invece, vennero nazionalizzate molte imprese in seguito alla rivoluzione del 1974.

Quando poi la Francia nazionalizzò 13 delle 20 maggiori imprese nel 1983<sup>15</sup>, sull'altra sponda dell'Oceano Atlantico, l'ideologia della privatizzazione era già stata sposata dal governo Carter 1977-1981 e verrà poi proseguita dai successivi governi guidati da Ronald Reagan 1981-1987<sup>16</sup>.

Da sempre gli ordinamenti anglosassoni avevano prediletto modelli di intervento pubblico nell'economia che vedevano lo Stato in un ruolo di regolazione del mercato, piuttosto che come fornitore vero e proprio di beni e servizi. L'inversione di tendenza in Europa ebbe inizio sicuramente dalla Gran Bretagna dove, dalla seconda metà degli anni '70, sia l'intervento pubblico nell'economia che la tolleranza nei confronti del potere monopolistico pubblico iniziarono ad essere considerati problemi da risolvere al più presto. Con i governi di Margaret Thatcher, primo ministro del Regno Unito dal 1979 al 1990, venne operato un ampio processo di privatizzazione e liberalizzazione.

### *1.7.2 Le dinamiche della privatizzazione, liberalizzazione e deregolamentazione dei mercati.*

È senz'altro complesso fornire un giudizio complessivo e sintetico sull'impatto dell'intero fenomeno considerando la pluralità dei soggetti coinvolti che obbligherebbe a formulare analisi secondo una prospettiva multisoggetto, inoltre nel tempo altri grandi cambiamenti, su tutti la globalizzazione, hanno reso alquanto difficile isolare l'impatto di privatizzazioni e liberalizzazioni sulle caratteristiche dei mercati, sulla tenuta del welfare state o sul declino di determinati settori, senza dimenticare, infine, che il fenomeno è lungi dal potersi considerare concluso. Nel corso del tempo, infatti, sono cambiati i settori oggetto delle attenzioni nel dibattito politico e accademico, seguendo un percorso che andava di pari passo con l'evoluzione dei mercati: negli ultimi anni, infatti, al centro del processo di privatizzazione e liberalizzazione c'è il settore dei servizi che ha sostituito quello manifatturiero come cuore pulsante del sistema economico europeo<sup>17</sup>. Tralascero di addentrarmi nella formulazione di un giudizio complessivo sulle ripercussioni dedicandomi piuttosto ad una veloce rassegna delle motivazioni ideologiche sottostanti a privatizzazioni, liberalizzazioni e deregolamentazione.

---

<sup>15</sup> G. Scarcillo, *Privatizations in Europe*, cit. Pag.110

<sup>16</sup> S. Trento, *Il capitalismo italiano*, Il mulino, 2012. Cap. 2 "modelli di capitalismo"

<sup>17</sup> G. Vitali, *La liberalizzazione dei mercati*, cit. Par. 4

Uno dei punti di svolta della politica comunitaria è il “libro bianco” frutto del lavoro della commissione Delors, istituita per favorire il completamento del mercato interno. Nella relazione, pubblicata nel 1986 si era giunti alla conclusione che solo un contesto pienamente competitivo avrebbe consentito di sfruttare appieno i benefici del mercato unico. L’importanza della competizione si regge sull’assunzione che un mercato maggiormente competitivo sia caratterizzato da un vantaggio finale per il consumatore in termini di prezzo grazie alla riduzione delle rendite, all’aumento dell’efficienza gestionale stimolata dal venir meno della protezione monopolistica e a un aumento quantitativo e qualitativo delle attività di ricerca e sviluppo spinto dalla concorrenza. Se per il settore manifatturiero la concorrenza era stata salvaguardata attraverso il mutuo riconoscimento e l’abbattimento delle barriere (tariffarie e non), per i servizi, che nel frattempo erano diventati il settore prevalente nelle economie europee, il processo è senza dubbio più complicato. Per loro stessa natura i mercati dei servizi erano soggetti a concessioni e quasi sempre erano presidiati da imprese pubbliche, non di rado, si configuravano come monopoli naturali. In questi casi si rendeva necessario affiancare alla libera circolazione di persone, merci e capitali un vero e proprio processo di creazione del mercato attraverso l’eliminazione o il contenimento dei monopoli e la privatizzazione delle imprese pubbliche, per trasformare il regime di monopolio, cui spesso era associata la presenza dell’impresa pubblica, in un regime di libera concorrenza o di oligopolio concorrenziale dove gli attori pubblici cedessero il passo all’impresa privata.

Privatizzazione e liberalizzazioni dovevano procedere insieme in quanto una privatizzazione senza liberalizzazione avrebbe soltanto provocato un trasferimento del controllo dal monopolista pubblico creandone uno privato, d’altra parte la liberalizzazione di un mercato non sarebbe stata considerata definitivamente compiuta fino a quando vi fossero rimaste imprese pubbliche la cui presenza rischiava di compromettere il giusto funzionamento del mercato ad esempio attraverso sussidi incrociati tra attività in concessione pubblica e in libera concorrenza.

Oltre a questo aspetto, l’impresa pubblica finì in quegli anni sotto la lente di ingrandimento di svariati studi secondo i quali era intrinsecamente meno efficiente rispetto a quella privata a causa di maggiori difficoltà incontrate dallo Stato rispetto ai privati nella definizione del “contratto di delega gestionale”. La perdita di efficienza sarebbe ascrivibile alle condizioni di asimmetria informativa e alla mancanza di motivazioni estrinseche che caratterizzano il rapporto di agenzia che si instaura tra il management e il proprietario dell’impresa pubblica (lo Stato) a causa della non trasferibilità dell’impresa, della minore stringenza dei vincoli di bilancio (soft budget constraint) per via dei sussidi, per la tendenza ad operare anche se in perdita grazie ai trasferimenti e, infine, per

una maggiore arrendevolezza del management nell'assecondare indirizzi gestionali dettati da motivazioni di carattere politico piuttosto che economico, i quali porterebbero ad un maggior rapporto capitale-lavoro, a maggiori salari e a un eccesso di personale nell'impresa pubblica rispetto a quella privata<sup>18</sup>.

Tuttavia, alcuni economisti hanno ipotizzato che non sia la natura pubblica dell'impresa l'origine della minore efficienza quanto piuttosto le caratteristiche del mercato dove tale impresa si trova ad operare. In effetti, l'impresa pubblica è spesso monopolista naturale o per riserva di legge e le problematiche sopra descritte sembrano avere un fondamento comune proprio nella mancanza degli stimoli che solo un contesto concorrenziale è in grado di fornire.

Secondo questo filone di pensiero sarebbe dunque sufficiente introdurre competizione e concorrenza in un mercato liberalizzandolo per dare efficienza al sistema senza dover necessariamente privatizzare l'impresa pubblica<sup>19</sup>.

A prevalere sino ad oggi è stato certamente l'altro modello, quello proposto dalla commissione Delors, fatto proprio dai Consigli europei successivi e messo in pratica a partire dal 1992, riassumibile nella triade indissolubile "liberalizzazione, privatizzazione e deregolamentazione". A proposito di quest'ultima è bene ricordare che tale processo è orientato a eliminare le regole, ad es. la fissazione di prezzi e/o standard di servizio che limitano l'entrata di nuove imprese<sup>20</sup>. I Paesi anglosassoni sono stati senza dubbio quelli più coinvolti dalla deregolamentazione anche in virtù del fatto che nei loro ordinamenti l'intervento dello stato nell'economia è prevalentemente attuato mediante la regolazione del mercato mentre l'intervento diretto gioca un ruolo minimo. Il dosaggio della deregolamentazione può essere più o meno marcato a seconda delle circostanze e della esigenza di correzione dei meccanismi di mercato. I risultati economici ottenuti da USA, Gran Bretagna e Australia sembrerebbero confermare i buoni risultati ottenibili da un processo di alleggerimento delle regole<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> G. Vitali, *La liberalizzazione dei mercati*, cit. Par. 3

<sup>19</sup> G. Vitali, *La liberalizzazione dei mercati*, cit. Par. 3, pag. 13

<sup>20</sup> G. F. Ferrari, *Diritto Pubblico dell'economia*, cit. Cap.8

<sup>21</sup> G. Vitali, *La liberalizzazione dei mercati*, cit. Pag.15



### 1.7.3 Privatizzazioni e liberalizzazioni in Italia.<sup>22 23</sup>

Anche in Italia dopo qualche anno si videro i frutti del cambio di rotta impresso dalla pubblicazione del “libro bianco” della commissione Delors. Il nostro è stato uno dei Paesi nei quali il dibattito sulle privatizzazioni fu più acceso anche in ragione del fatto che queste, oltre che per ragioni economico-ideologiche legate al concetto di efficienza, vennero concluse anche in un’ottica di risanamento del bilancio pubblico i cui tassi di deficit annui, insieme allo stock elevato, non consentivano il rispetto dei parametri per l’ingresso e la permanenza nello SmE<sup>24</sup>.

Le privatizzazioni degli enti pubblici economici in Italia ebbero inizio, dopo la pubblicazione del “Libro verde” di Giuliano Amato, con la legge n. 35 del 1992, poi ampliata dalla n. 359 del 1992 che trasformò ENI, ENEL, INA e IRI in società per azioni e aprì la strada della privatizzazione formale ad altri enti pubblici economici (art. 15) da individuare mediante deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica. Questo avvenne, ad esempio, per la privatizzazione dell’Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato e per l’Ente Ferrovie dello Stato, fondamentale per consentire lo scorporo della componente infrastrutturale di rete (RFI) da quella di fornitura del servizio di trasporto merci e passeggeri, Trenitalia, la quale oggi opera in un regime di abbozzata concorrenza. Anche le società Agip e Snam, operanti nel campo energetico furono privatizzate tra il 1993 e il 1994.

La stessa legge n. 359 del 1992, prevedendo e normando la dismissione di pacchetti azionari detenuti dallo Stato ha aperto la strada alle privatizzazioni sostanziali (art.16), disciplinando anche la quota dei ricavi provenienti da partecipazioni azionarie da destinare alla riduzione del debito pubblico.

Nel 1997 il primo governo Prodi concluse la privatizzazione di Telecom il cui processo era in atto dal 1994. Nello stesso anno, con la legge n. 59 del 1997, venne conferita la delega al Governo per trasformare in associazioni o in persone giuridiche di diritto privato gli enti pubblici che svolgono attività in settori diversi dall’assistenza e dalla previdenza. Questa delega venne esercitata in occasione della privatizzazione dell’Istituto poligrafico e Zecca dello Stato (decreto legislativo n. 166 del 1999) e dell’Ente autonomo Esposizione universale di Roma (decreto legislativo n. 304 del 1999).

---

<sup>22</sup> G. F. Ferrari, *Diritto Pubblico dell’economia*, cit. Cap.16 Parr.4,5

<sup>23</sup> Ex Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Libro bianco sulle privatizzazioni*, 2001. [http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/finanza\\_privatizzazioni/finanza\\_privatizzazioni/Libro\\_bianco\\_privatizzazioni\\_4603028-1-136.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/finanza_privatizzazioni/finanza_privatizzazioni/Libro_bianco_privatizzazioni_4603028-1-136.pdf)

<sup>24</sup> A. Macchiati, *Breve storia delle privatizzazioni in Italia: 1992-1999. Ovvero: si poteva fare meglio?* In “Mercato, concorrenza, regole”, Il Mulino (vol. 3/1999, dicembre).

La via per la privatizzazione era oramai completamente aperta, tanto che con la legge n. 448 del 2001, poi modificata dalla n. 296 del 2006 si autorizzava il Governo a procedere alla trasformazione degli enti pubblici in soggetti di diritto privato semplicemente previa adozione di uno o più regolamenti, qualora i primi non svolgano funzioni di rilevante interesse pubblico.

Nel 2002 venne privatizzato l'Ente nazionale per le strade, ANAS, altri enti pubblici economici sono oggi in fase di privatizzazione o rimangono da privatizzare, nel 2006, ad esempio, venne avviato il percorso, ad oggi non ancora definitivamente concluso, di privatizzazione della compagnia aerea di bandiera, Alitalia. In ultimo, quanto alle liberalizzazioni, il processo è senz'altro in divenire. I primi risultati sull'apertura dei mercati sono stati raggiunti con i decreti legislativi 16 marzo 1999 n. 79, 4 luglio 2006 n. 223 e 31 gennaio 2007 n. 7, (anche detti, Bersani, Bersani-Visco e Bersani bis, dal nome del loro ideatore che parrebbe essere concessionario unico in materia di liberalizzazioni nel nostro Paese), riguardanti rispettivamente il mercato della produzione e della vendita di energia elettrica; l'abolizione del tariffario degli ordini professionali, la vendita dei farmaci da banco nei supermercati e nelle parafarmacie, le licenze dei tassisti; l'abolizione dei costi fissi di ricarica per la telefonia mobile, la disciplina del recesso anticipato e la normativa riguardante la trasparenza nelle offerte commerciali.

## CAPITOLO 2

### LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI E IL TRASPORTO MARITTIMO.

Nel mondo globalizzato, la dimensione del mercato travalica i confini nazionali e sembra in procinto di farlo anche rispetto a quelli tra continenti (wto, proliferare dei trattati di libero scambio). Anche se per gli scopi di questo lavoro ci si imiterà alla dimensione statale, introducendo l'impatto delle fonti di regolazione comunitarie solo quando queste si intersechino con il settore dei trasporti marittimi oggetto della mia analisi, è bene sottolineare che per continuare a svolgere il ruolo di garante e promotore degli interessi collettivi nell'economia, l'intervento pubblico ha dovuto estendere i propri confini per poter incidere su mercati i cui orizzonti non erano più quelli definiti dai confini nazionali. In questo senso alla regolazione del mercato da parte degli Stati Nazionali si è affiancata quella di entità Sovranazionali, nel nostro caso comunitarie, in quella che può essere vista come una rincorsa da parte del regolatore all'espansione dimensionale del regolato.

Un'altra delle principali caratteristiche della globalizzazione è il ruolo centrale assunto dalla competizione, questa spinge verso l'efficienza che diviene metro universale di giudizio e la cui massimizzazione permette l'ottenimento del massimo surplus, sia per il consumatore che per i produttori.

Il mercato deregolato e concorrenziale, secondo quest'ottica idealizzata, diviene il luogo dove, se lasciate libere di agire, le forze della competizione determinano il raggiungimento della massima efficienza allocativa. Qualsiasi elemento che interferisca con il libero dispiegarsi di queste forze viene visto come un ostacolo al suo raggiungimento. Secondo questa idea l'intervento delle istituzioni pubbliche nel mercato, e quindi di criteri "altri" rispetto a quelli rispondenti alla pura logica competitiva, deve essere ridotti alla misura minima possibile, fino alla sua completa eliminazione da ogni luogo anche potenzialmente profittevole. In quest'ottica le privatizzazioni accrescono l'efficienza dell'impresa, esponendola al controllo del mercato sulle proprie performance e sulla condotta del proprio management, mentre le liberalizzazioni quella dell'intero sistema, introducendo la competizione in mercati che ne erano privi.

La diffusione capillare dei processi di privatizzazione e liberalizzazione ha comportato l'uscita dal mercato delle istituzioni pubbliche che vi operavano direttamente. Nonostante ciò non è venuta meno l'esigenza di salvaguardare gli interessi e i diritti che i cittadini hanno ritenuto meritevoli di tutela, ad esempio proteggendoli costituzionalmente, e che il mercato in sé non è in grado di

garantire.

Attraverso la regolazione lo Stato esce dal mercato come fornitore di beni/servizi ma continua a guidarlo attraverso l'istituzione di autorità che tutelano questi interessi meritevoli di tutela e che vigilano sulla correttezza delle dinamiche concorrenziali al suo interno: le autorità amministrative indipendenti.

### *2.1 Le autorità amministrative indipendenti.*

Le autorità amministrative indipendenti sono amministrazioni pubbliche che operano per la tutela di interessi di rilievo costituzionale in ambito economico e sociale. Esse costituiscono un modello di amministrazione diverso rispetto a quelli tradizionali, fondato, da un lato, sulla indipendenza dalla sfera di indirizzo politico e dai soggetti regolati, dall'altro sul possesso di una profonda e aggiornata competenza tecnica nel settore regolato<sup>25</sup>.

A parte queste caratteristiche comuni, occupandosi di autorità amministrative indipendenti, è bene tenere in considerazione che non si tratta di un preciso istituto giuridico ma di un fenomeno e per questo motivo non è possibile individuare in modo preciso e univoco i soggetti che vanno sotto questo nome, né all'interno del nostro ordinamento, né, tantomeno, tra ordinamenti diversi<sup>26</sup>.

In Italia la prima autorità indipendente ad essere istituita è stata la Banca d'Italia che opera dal 1893, seguita molto tempo dopo da Consob (1974) e Isvap (1982). Tuttavia è nei primi anni '90 che si

---

<sup>25</sup> M. Bombardelli, *Le autorità amministrative indipendenti*, cit. Pag. 2

<sup>26</sup> Può essere utile una brevissima panoramica sulle origini del fenomeno e su come è stato declinato nei maggiori ordinamenti occidentali. L'origine di forme di amministrazione pubblica caratterizzate dai tratti che oggi appartengono alle autorità amministrative indipendenti viene fatta risalire al mondo anglosassone. Tuttavia è opportuno distinguere tra l'esperienza inglese e quella statunitense. Nel primo caso è possibile identificare la nascita delle autorità amministrative indipendenti con i "Quasi-independent Boards" e gli "Administrative Tribunals". Questi soggetti furono istituiti nel tardo '600 per la tutela dei diritti sociali, vennero dotati di poteri quasi giurisdizionali e tendenzialmente si contraddistinguevano per la loro indipendenza dal potere esecutivo, ad oggi ne sono presenti diverse centinaia. Nel caso degli Stati Uniti, invece, il modello è quello della "Interstate Commerce Commission", primo esempio di soggetto cui spettino, insieme, poteri a carattere normativo, quasi-giudiziale e funzioni amministrative. Essa venne istituita nel 1887 per limitare l'indiscriminata concorrenza tra soggetti privati nel settore del trasporto ferroviario che in quegli anni conosceva una rapidissima espansione. Interessante notare che, nell'esperienza d'oltreoceano, le autorità amministrative indipendenti non sono state introdotte con l'obiettivo di incentivare il confronto concorrenziale nel proprio mercato di competenza (che oggi è invece uno dei loro compiti principali) ma con quello, opposto, di limitarla affinché non confliggesse con gli interessi degli utenti.

Anche in Francia, nonostante l'art. 20 della Costituzione ponga l'amministrazione pubblica alle dipendenze del governo, vi sono alcune "autorités administratives indépendantes" chiamate a presidiare settori particolarmente delicati in maniera libera dall'indirizzo politico contingente e competente rispetto alla caratterizzazione tecnica del settore. Rimanendo in Europa, l'autorità più risalente nel tempo è la "Reichsbank" tedesca, fondata nel 1876 ma resa indipendente con il piano Dawes nel 1924; nonostante ciò, ad oggi, la Germania conta pochissimi soggetti di regolazione e controllo indipendenti.

registra un netto incremento delle autorità amministrative indipendenti<sup>27</sup>. Ciò avvenne sia mediante l'istituzione per legge di diversi enti riconducibili direttamente a questo modello organizzativo, sia per il rafforzamento delle competenze e delle caratteristiche d'indipendenza di amministrazioni già presenti nell'ordinamento. Questo repentino sviluppo in un Paese, il nostro, tradizionalmente impostato sul modello gerarchico di amministrazione per ministeri, è strettamente connesso con la situazione politica ed economica di quel periodo. L'inizio degli anni '90 in Italia coincise con una grave crisi del sistema politico rappresentativo (fine della cd. Prima Repubblica, susseguirsi di governi tecnici, stragi e nascita della cd. Seconda Repubblica). Sul piano dell'integrazione comunitaria, se da un lato una condizione di grave dissesto della finanza pubblica porta alla temporanea uscita dal Sistema Monetario Europeo per l'impossibilità di rispettarne i requisiti, dall'altro, questo periodo si caratterizza per il rinsaldarsi della integrazione europea. In campo economico le istituzioni comunitarie, in base a quanto previsto dai trattati istitutivi della Comunità Europea e dalle loro evoluzioni (Maastricht nel 1992 e l'Atto unico europeo pochi anni prima), hanno favorito o addirittura imposto un profondo ripensamento degli assetti economici pubblici che ha portato alla privatizzazione e liberalizzazione di interi settori economici prima caratterizzati dall'intervento diretto dei poteri pubblici come titolari dell'attività d'impresa<sup>28</sup>. La sostituzione dei soggetti pubblici e l'apertura all'intervento dei privati con il conseguente affermarsi della logica del profitto in molti mercati, insieme all'intenso sviluppo tecnologico di quegli anni, portarono a ridefinire le caratteristiche e i confini dell'intervento pubblico nell'economia per proteggere le finalità sociali a cui l'ordinamento continua ad attribuire rilevanza, gli operatori più deboli del mercato - utenti e consumatori - e per garantire una regolamentazione sempre più tecnica e settoriale in grado di restare al passo con la crescente complessità dei mercati dovuta allo sviluppo tecnologico, all'interconnessione e alla globalizzazione<sup>29</sup>.

È in questo contesto che nascono molte delle autorità amministrative indipendenti italiane, organismi tecnici specializzati chiamati ad operare in modo neutrale e indipendente per fare rispettare regole istituite affinché i processi di liberalizzazione e privatizzazione non vadano a detrimento della stabilità, della concorrenza, della trasparenza del mercato e non confliggano con le finalità e i diritti sociali che l'ordinamento reputa meritevoli di tutela<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Ex Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Libro bianco sulle privatizzazioni*, 2001. [http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/finanza\\_privatizzazioni/finanza\\_privatizzazioni/Libro\\_bianco\\_privatizzazioni\\_4603028-1-136.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/finanza_privatizzazioni/finanza_privatizzazioni/Libro_bianco_privatizzazioni_4603028-1-136.pdf)

<sup>28</sup> G. F. Ferrari, *Diritto Pubblico dell'economia*, cit. Capp. 8, 10, 18, Pag. 511, 514

<sup>29</sup> F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, IX edizione, Dike Giuridica Editrice, 2016. Parte II, Cap. 4, Par. 1.1

<sup>30</sup> M. Bombardelli, *Le autorità amministrative indipendenti*, cit.

## 2.2 Il carattere dell'indipendenza.

L'indipendenza dal circuito della rappresentatività politica merita di essere approfondita sia in riferimento alla sua duplice dimensione: statica e dinamica, sia per le problematiche di incompatibilità che pone rispetto all'art.95 della Costituzione che stabilisce il principio di responsabilità ministeriale dell'amministrazione.

Sotto il profilo statico (o strutturale) l'indipendenza è determinata dalla combinazione di più fattori quali: il **carattere monocratico o collegiale dell'ente**, in Italia il legislatore ha optato per quest'ultimo, da un lato la scelta di un collegio consente un maggiore controllo incrociato delle decisioni, dall'altro la disponibilità di più seggi può ingenerare nelle forze politiche la tentazione di connotarle in ragione del peso dei partiti; quanto alla **nomina**, in ordine decrescente per grado di indipendenza garantito alla A.A.I, si possono avere: nomine di origine parlamentare, affidate all'intera assemblea o ai Presidenti delle Camere, nomine di origine mista parlamentare/governativa e nomine di origine governativa, esse vengono effettuate previa verifica del possesso delle competenze tecniche e scientifiche nel settore di cui l'autorità è chiamata ad occuparsi unite alla capacità di operare al riparo dall'influenza di poteri esterni sia di tipo politico che di natura economica comprovata ad esempio durante incarichi precedenti; sono poi stabiliti regimi di **incompatibilità** tra la carica di Presidente o membro della A.A.I e altri incarichi professionali fino a prevedere che i componenti dell'autorità non possano intrattenere alcun rapporto con le imprese operanti nel settore una volta cessato il loro mandato che generalmente ha una durata diversa da quella della legislatura e prevede una sola possibilità di rinnovo; infine tutte le leggi istitutive attribuiscono significativi **compensi e indennità** ai membri in ragione delle competenze tecniche richieste e nella speranza di evitare che emolumenti insoddisfacenti possano indurli a sacrificare la propria indipendenza<sup>31</sup>.

Per quanto riguarda l'aspetto dinamico (o funzionale) dell'indipendenza<sup>32</sup> esso fa riferimento principalmente a tre dimensioni di autonomia: quella organizzativa che consiste nella possibilità di auto disciplinare il funzionamento dei propri uffici e del personale ad essi adibito; quella finanziaria grazie alla quale le autorità operano sulla base di risorse ad esse direttamente stanziare senza mediazione da parte dei ministeri competenti per materia o da parte del Governo e, infine, quella

---

<sup>31</sup> G. F. Ferrari, *Diritto Pubblico dell'economia II edizione*, cit. Pag.520

<sup>32</sup> M. Bombardelli, *Le autorità amministrative indipendenti*, cit. 2013. Par.2

contabile che consente alle autorità di disporre liberamente delle proprie risorse e derogando nell'impostazione dei bilanci dalle regole generali di contabilità dello Stato.

Al riconoscimento formale dell'indipendenza strutturale e funzionale deve poi accompagnarsi la sua applicazione nel concreto agire dell'autorità. Le maggiori minacce in tal senso risiedono nelle pressioni che i soggetti regolati provano ad esercitare sul soggetto regolatore e, dal lato opposto, dalla possibilità che le autorità amministrative, proprio in ragione della loro indipendenza, si trovino ad esercitare le proprie funzioni al di fuori di un preciso quadro di responsabilità. Quest'ultimo timore, che trova fondamento nella mancanza di una esplicita copertura costituzionale e di una legislazione unitaria in materia di A.A.I a fronte della attribuzione di importanti poteri (si veda *par. 2.3*), ha sollevato qualche problema di compatibilità con l'art.95 della Costituzione sul quale si fonda il principio di responsabilità ministeriale dell'amministrazione<sup>33</sup>.

In risposta a entrambi questi problemi si è pensato ad una forma di legittimazione "a valle", prevedendo un procedimento partecipativo che coinvolga gli stakeholder soprattutto nella fase di stesura delle regole. In questo modo si incentivano gli operatori del mercato a fornire informazioni maggiori e di migliore qualità, a beneficio dell'autorità che, in ragione della tecnicità del settore regolato, può trovarsi in condizione di asimmetria informativa rispetto ai privati che vi operano ed essere così influenzata dalle informazioni parziali ricevute. In secondo luogo, la compartecipazione dei soggetti regolati alla definizione delle regole a cui saranno sottoposti, è considerata uno dei percorsi possibili per risolvere il problema di accountability delle A.A.I, compensando così la loro sottrazione al circuito politico-rappresentativo<sup>34</sup>.

A mio avviso, tuttavia, il procedimento partecipativo andrebbe oggi rimesso in discussione, recentemente ci sono stati alcuni segnali in questo senso (vd. riforma Autorità Portuali, *par. 2.4.3*). In alcuni mercati molto concentrati, nei quali comunque si è proceduto alla privatizzazione, si corre il rischio che, nel tentativo di sottrarre la regolazione del settore all'indirizzo politico o all'eccessivo arbitrio di autorità amministrative il cui agire non sempre è immediatamente riconducibile a una qualche forma di legittimazione, si finisca per consegnarla direttamente nelle mani del soggetto regolato (si veda vicenda Toremar *Cap.3*).

---

<sup>33</sup> G. F. Ferrari, *Diritto Pubblico dell'economia*, cit. Pagg. 514/515

<sup>34</sup> M. Bombardelli, *Le autorità amministrative indipendenti*, cit. Pag. 17

### 2.3 Tipologie e funzioni delle autorità amministrative indipendenti.

Le A.A.I. possono avere competenza generale o settoriale. Quelle a competenza generale sono preposte alla tutela di valori trasversali a più settori, mentre quelle a competenza settoriale sono destinate al controllo e alla regolazione di specifici settori economici e sociali<sup>35</sup>. Nell'eventualità in cui gli interventi delle varie autorità si sovrappongano, o per intersezione delle competenze settoriali o per la tutela di valori generali in settori specifici (ad esempio l'AGCM e l'Autorità garante per la protezione dei dati personali hanno voce in capitolo su pressoché tutti i settori), non è sempre facile individuare criteri certi per ripartire le competenze. Generalmente si procede a una verifica puntuale per la materia oggetto del conflitto. Qualora entrambe le autorità risultassero competenti prevale il quadro regolatorio posto dall'autorità a competenza generale/trasversale.

Sovente le autorità indipendenti settoriali sono anche autorità di regolazione, esse si caratterizzano per avere un ampio margine di manovra attribuito loro da leggi istitutive a maglie larghe (es. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, cd. AGCOM). Le autorità indipendenti a competenza generale/trasversale, invece, sono autorità di controllo con poteri di vigilanza e sanzione ma sulla base di parametri strettamente predeterminati dalla legge (es. Autorità garante della concorrenza e del mercato)<sup>36</sup>

Quanto alle funzioni svolte, le A.A.I. si distinguono perché, seppur parte delle amministrazioni pubbliche, esse non svolgono soltanto funzioni amministrative ma anche altre di natura normativa e quasi giudiziale<sup>37</sup>.

Le funzioni amministrative possono essere ausiliarie o avere natura provvedimentale. Le prime riguardano lo svolgimento di attività consultiva e informativa sul proprio settore ad esempio attraverso la stesura di relazioni periodiche trasmesse al Parlamento. Le seconde, invece, consistono sia nell'adozione dei provvedimenti particolari e concreti attinenti la regolazione del mercato quali autorizzare l'accesso al mercato, stabilire le modalità d'intervento al suo interno, determinare i prezzi, che nell'esercizio di attività di vigilanza e controllo con il frequente ricorso a poteri ispettivi e all'acquisizione autoritativa di informazioni presso le imprese regolate.

---

<sup>35</sup> In realtà la distinzione offerta da Caringella è più articolata e complessa, per le finalità di questa tesi ci si limita ad una macro categorizzazione, rimandando per ulteriori approfondimenti a F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, cit. Parte II, Cap. 4, Par. 3.1

<sup>36</sup> Queste autorità non si occupano della regolazione di uno specifico settore ma di controllare l'osservanza di norme predefinite. Per approfondire si rimanda a G. F. Ferrari, *Diritto Pubblico dell'economia*, cit. Cap.18

<sup>37</sup> M. Bombardelli, *Le autorità amministrative indipendenti*, cit.



Per funzioni normative si intende la possibilità di adottare regolamenti, formalmente si tratta di un potere normativo di rango secondario, dunque subordinato alla legge. Nella prassi tuttavia la legge si limita ad attribuire questo potere, lasciandone invece volutamente indefiniti i contenuti e i limiti. Se da un lato questa caratteristica è fondamentale per garantire l'indipendenza dell'autorità dall'indirizzo politico-governativo, dall'altro pone il problema della sua legittimazione. In precedenza (par. 2.2) si è descritto il cosiddetto procedimento partecipativo come una possibile legittimazione "a valle" dell'operato delle A.A.I. Un'altra strada, partendo dal mancato riconoscimento esplicito delle A.A.I. nella Costituzione, ne sottolinea il rilievo costituzionale derivante dall'oggetto del loro agire: la tutela di valori riconosciuti dalla Costituzione, in particolare agli artt. 21, 41, 47, e 97 e dalla loro rilevanza per la tutela di principi fondamentali posti dai trattati comunitari (quindi aventi rango costituzionale) quali: concorrenza, le libertà di circolazione, libertà di stabilimento e tutela del consumatore. Infine un'ultima via di legittimazione è stata percorsa osservando come il potere conferito alle autorità, per quanto vasto possa essere, derivi comunque da una legge, ed esse rimangano dunque sottoposte al principio di legalità<sup>38</sup>.

L'ultima delle tre funzioni delle A.A.I è quella quasi-giudiziale. Per il principio di unitarietà nella giurisdizione e considerando che le decisioni delle autorità amministrative indipendenti non possono acquisire forza di giudicato, non è possibile parlare di una vera e propria funzione giudiziale in capo alle A.A.I, tuttavia a queste è attribuita la facoltà di dirimere controversie insorte tra soggetti operanti nel mercato da loro regolato e di comminare sanzioni che possono avere carattere pecuniario o interdittivo ma non limitativo delle libertà personali.

#### *2.4 Le principali Autorità amministrative indipendenti in Italia.*

Le autorità amministrative indipendenti possono essere raggruppate con riferimento ai mercati che sono chiamate a regolare. Nella regolazione dei mercati finanziari operano la Banca d'Italia<sup>39</sup>, la

---

<sup>38</sup> F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, cit. Sezione II, cap 4, par. 4

<sup>39</sup> Fondata nel 1893 è stata profondamente rivista dopo il 1990, fino ad arrivare all'attuale assetto conferitole dalla legge 28 dicembre 2005, n.262. È composta da un Governatore e da un Direttorio con quattro membri, tra cui il Direttore generale, nominati con d.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio superiore della Banca d'Italia. Essi durano in carica 6 anni con una possibilità di rinnovo del mandato. La Banca d'Italia è la banca centrale italiana svolge i suoi compiti nell'ambito del sistema europeo delle banche centrali e ha funzioni normative e di vigilanza per la garanzia della stabilità ed efficienza del sistema bancario.

CONSOB<sup>40</sup>, l'IVASS<sup>41</sup> e la COVIP<sup>42</sup>. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas<sup>43</sup> regola il mercato della fornitura di energia mentre in quello delle radio-telecomunicazioni è presente l'AGCOM<sup>44</sup>. Recentemente, per la prevenzione dei fenomeni corruttivi nella pubblica amministrazione, è stata istituita l'ANAC<sup>45</sup>.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) e l'Autorità portuale (AP) recentemente divenuta Autorità di sistema portuale (AdSP), in relazione al ruolo centrale svolto nella regolazione dei trasporti marittimi, oggetto della mia analisi, meritano un approfondimento a parte.

#### *2.4.1 L'Autorità garante della concorrenza e del mercato.*

L'AGCM è stata istituita con la legge n. 287 del 10 ottobre 1990, recante "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato".

---

<sup>40</sup> Nata nel 1974, assume i caratteri di A.A.I con la legge 4 giugno 1985, n. 281. È composta da un Presidente e da quattro membri nominati con d.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, che durano in carica cinque anni e possono essere confermati una sola volta. Essa si occupa di vigilanza nel sistema finanziario e della tutela degli investitori e del risparmio.

<sup>41</sup> Istituito con decreto legge, poi convertito dalla l. 7 Agosto 2012 n. 135, subentra nella regolazione del mercato assicurativo occupandosi di garantirne l'efficienza, la competitività e il buon funzionamento tutelando al contempo gli assicurati. In un'ottica di coordinamento con la Banca d'Italia, il suo Presidente è lo stesso, sono poi nominati due consiglieri che restano in carica sei anni con una sola possibilità di rielezione.

<sup>42</sup> La Commissione per la vigilanza sui fondi pensione, istituita con il d.lgs 21 aprile 1993, n. 124, conta un Presidente e quattro membri con mandato quadriennale e una sola possibilità di rielezione, scelti con deliberazione del Consiglio dei ministri. Nonostante su questa autorità esista un potere d'indirizzo del Ministero del lavoro, essa presenta i caratteri tipici delle autorità indipendenti di tipo settoriale.

<sup>43</sup> Istituita con la legge 14 novembre 1995, n. 481, è costituita dal Presidente e da due membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro competente, a seguito di un parere delle competenti Commissioni parlamentari. Questa autorità indipendente è chiamata a operare per tutelare i clienti finali e per garantire la concorrenzialità nel mercato. A tal fine essa ha il compito di fissare le tariffe e vigilare sulla qualità dei servizi regolati, prevedendo meccanismi di rimborso per i consumatori nel caso di mancato rispetto degli standard previsti.

<sup>44</sup> L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha preso il posto del Garante per la radiodiffusione e l'editoria istituito con la legge 6 agosto 1990, n. 223. Essa è composta da un Presidente, nominato su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri d'intesa con il Ministro delle comunicazioni, e da quattro commissari, due scelti dal Senato e due dalla Camera. Svolge funzioni di regolazione, vigilanza e risoluzione delle controversie tra operatori e tra operatori e utenti nel settore delle telecomunicazioni, si occupa della concorrenzialità nel settore, garantisce il pluralismo in quello radiotelevisivo e opera per la tutela degli utenti, vigilando sulla qualità dei servizi.

<sup>45</sup> Nasce con la legge n. 114/2014 dalla confluenza dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), e della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT). Essa è chiamata a prevenire la corruzione nelle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali e l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici. L'elemento della prevenzione è fondamentale laddove nell'ambito del riordino della pubblica amministrazione (principale oggetto del dl 90/2014, poi convertito in legge con la l. 114/2014) assume un ruolo centrale il risparmio di costi e il loro efficientamento che nell'ambito delle attività dell'autorità si traduce in una riduzione dei controlli formali giudicati eccessivamente onerosi. L'autorità nazionale anticorruzione è composta da un Presidente e quattro membri.

L'autorità è composta da un Presidente e due componenti nominati dai Presidenti di Camera e Senato, con mandato di 7 anni, non rinnovabile.

L'Autorità viene finanziata dalle società di capitale con ricavi superiori a 50 milioni di euro (con un contributo fissato per il 2016 nella misura dello 0,06 per mille del fatturato).

Essa opera per:

- garantire la tutela della concorrenza e del mercato:  
L'Antitrust ha doveri di vigilanza sulle intese restrittive della concorrenza, sugli abusi di posizione dominante e sulle operazioni di concentrazione tali da comportare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante potenzialmente restrittiva della concorrenza. L'AGCM, inoltre, reprime gli abusi di dipendenza economica rilevanti per la tutela della concorrenza.
- contrastare le pratiche commerciali scorrette nei confronti dei consumatori e delle microimprese, tutelare le imprese dalla pubblicità ingannevole e comparativa, vigilare affinché nei rapporti contrattuali tra aziende e consumatori non vi siano clausole vessatorie.
- vigilare sui conflitti di interesse in cui possono incorrere i titolari di cariche di Governo.
- attribuire alle imprese che ne facciano richiesta il *rating* di legalità<sup>46</sup>.

Per ogni caso o segnalazione, sulla base degli elementi raccolti dalle Direzioni che svolgono l'attività istruttoria e sentite le parti nell'audizione finale, l'organo collegiale dell'Autorità adotta una decisione a maggioranza. L'autorità può anche assumere decisioni di archiviazione.

L'AGCM si configura quindi come una autorità amministrativa indipendente di controllo e a carattere generale (trasversale).

Il fatto che sia stata istituita proprio all'alba degli anni '90 è emblematico del radicale cambio di rotta nel rapporto Stato-mercato di quegli anni. Nel contesto del percorso di privatizzazioni e liberalizzazioni, che a partire dal 1992 avrebbe coinvolto la quasi totalità dei mercati in precedenza presidiati da imprese pubbliche, l'autorità assume un ruolo centrale a garanzia che l'apertura dei mercati e la sostituzione dei soggetti pubblici con quelli privati, non siano guidate dall'interesse (esclusivo) di questi ultimi, ma che alle privatizzazioni/liberalizzazioni segua l'affermazione della concorrenza nel mercato o perlomeno per il mercato, laddove non fosse possibile il consolidarsi della prima per le caratteristiche tecnologiche intrinseche del settore<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Sito web istituzionale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato: <http://www.agcm.it>

<sup>47</sup> C. Rabiti Bedogni e P. Barucci, *20 anni di Antitrust, L'evoluzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, Tomo I, G. Giappichelli Editore- Torino, 2010. Cap.4 L'autorità garante della concorrenza e del mercato come autorità pubblica indipendente, Par. 2, 3.

Compito dell'autorità sarà quindi di impedire che con la cessazione dell'intervento diretto e l'uscita del soggetto pubblico non si verifichi una semplice sostituzione del monopolista pubblico con uno privato o che addirittura, nel caso ci siano poche imprese operanti sul mercato di cui una pubblica, sia la privatizzazione stessa a portare alla costituzione di un monopolio privato (vd. TOREMAR-MOBY). In questo caso, infatti, sarebbe impossibile qualsiasi percorso di riconduzione della privatizzazione all'interesse collettivo dato che questa finirebbe per determinare esclusivamente il trasferimento del surplus del produttore pubblico a beneficio di quello privato.

Un filone di pensiero sempre e comunque favorevole alle privatizzazioni ha contestato il ruolo svolto dall'antitrust di freno a privatizzazioni che istituivano monopoli o oligopoli privati. Questi economisti, hanno sposato la tesi che, nell'esercizio di attività economica, il privato sia a prescindere più efficiente del pubblico e non, invece, come sostengono alcuni economisti della scuola struttura-condotta-performance, solo perché immerso in un contesto maggiormente concorrenziale rispetto a quanto accada all'impresa pubblica, chiamata, per definizione, ad operare in primis dove il privato non opererebbe e quindi in un contesto privo di concorrenza. Da ciò essi hanno fatto discendere che anche la semplice sostituzione di un monopolista pubblico con uno privato può portare ad un aumento del surplus, e quindi del benessere, complessivo<sup>48</sup>. Tuttavia questo si dimostra vero solo quando il surplus aggiuntivo eventualmente ottenuto dal monopolista privato deriva effettivamente da una maggiore efficienza nella combinazione dei fattori della produzione (funzione di produzione migliore). Non lo è invece, quando è ottenuto a discapito di quello afferente ad altre categorie: gli utenti, i lavoratori o gli stakeholder delle comunità locali. Ciò accade ad esempio quando il margine conseguito dall'impresa privata è ottenuto in cambio di uno scadimento nella quantità e nella qualità dei servizi offerti, con un aumento dei prezzi arrecando un danno agli utenti più deboli, o diminuendo i salari dei lavoratori, in seguito al mancato riconoscimento dei loro diritti, alla loro precarizzazione o, in ultima analisi, a discapito della distribuzione di valore per la comunità locale. In questi casi quello che si verifica in seguito alla privatizzazione è una semplice redistribuzione del surplus collettivo che, pur rimanendo invariato nel saldo, si concentra nelle mani di pochi<sup>49</sup>.

L'Agcm, oltre ai molteplici compiti sopra elencati, ha il compito di evitare che accada quanto appena descritto.

---

<sup>48</sup> S. Empoli, G. Massaro, S. Moccia, *Lo stato delle liberalizzazioni in Italia, Evoluzione nel tempo e confronto internazionale*, Icom (istituto per la competitività), 2015.

<sup>49</sup> Per approfondire le molteplici cause della crescente disuguaglianza riscontrata nella distribuzione della ricchezza si rimanda a T. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, 2014

#### *2.4.2 L'autorità di regolazione dei trasporti.*

È stata istituita con la legge 22 dicembre 2011, n.214 nell'ambito della conversione in legge del cd. Decreto salva Italia (decreto legge 6 dicembre 2011, n.201), dunque non ha avuto un ruolo attivo nell'ambito del percorso di privatizzazione di Toremar, è tuttavia subentrata nella fase successiva. L'autorità ha struttura collegiale ed è guidata da un consiglio, che dura in carica sette anni senza possibilità di rinnovo, composto dal Presidente e da due componenti nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro competente e con il parere favorevole di almeno due terzi dei componenti delle competenti Commissioni parlamentari.

Nel perimetro dei numerosi ambiti di autonomia garantiti all'ente, essa viene finanziata con un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati in misura non superiore all'uno per mille del fatturato dell'ultimo esercizio.

L'Art è un'autorità amministrativa indipendente relativa al settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, essa è dotata di potere normativo-regolamentare attraverso il quale è chiamata a garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture, stabilire i livelli minimi di servizio che devono essere garantiti agli utenti ed eventualmente fissare tariffe, canoni, pedaggi e schemi dei bandi di gara per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva. È poi dotata di poteri ispettivi di controllo e autoritativi di sanzione e sospensione. In ultimo, all'autorità viene affidato il compito di fornire segnalazioni e pareri alle amministrazioni pubbliche circa la congruenza delle loro politiche con la regolazione economica.

#### *2.4.3 L'Autorità di sistema portuale, ex Autorità portuale*

Le Autorità portuali (AP) furono istituite con la legge 28 gennaio 1994, n. 84.

In attuazione della cd. Legge Madia (legge 7 agosto 2015, n.124 "deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"), la loro disciplina è stata oggetto di una profonda revisione con il decreto legislativo 4 agosto 2016, n.169 recante "riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali".

Considerato che la privatizzazione di Toremar è avvenuta ben prima di questi recentissimi sviluppi, in questa sede verrà presentata la disciplina aggiornata delle Autorità di Sistema Portuale (AdSP)

non mancando di sottolineare alcune differenze strutturali con le ex Autorità Portuali che si riveleranno importanti nella comprensione del ruolo di questo ente nella vicenda Toremar.

Nella dottrina e nella giurisprudenza amministrativa si è dibattuto sulla natura di questo ente pubblico chiedendosi se fosse o meno classificabile come autorità amministrativa.<sup>50</sup>

Per definirne struttura, caratteri e finalità mi riferirò direttamente all'ultimo decreto legge che istituisce 15 Autorità di sistema portuale, le quali ereditano finalità, compiti e personale delle 23 ex Autorità portuali che vi confluiscono.

Le AdSP sono enti pubblici non economici dotati di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, finanziaria e contabile.

Ad esse vengono affidati ruoli di indirizzo, programmazione e coordinamento del sistema dei porti della propria area. Per ognuno di questi esse sono chiamate, da un lato ad una funzione di indirizzo strategico e di coordinamento con gli enti locali circa le esigenze e gli sviluppi del proprio sistema portuale (partecipazione alla redazione del piano regolatore portuale e alle conferenze con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per la definizione delle linee strategiche d'intervento); dall'altro amministrano in via esclusiva le aree e i beni del demanio marittimo nella propria circoscrizione. Ciò comporta la titolarità, in capo alle AdSP dei poteri autorizzatori, concessori e di ordinanza per tutto ciò che concerne l'utilizzo e la fornitura di servizi nelle aree portuali di demanio pubblico<sup>51</sup>. È facile capire la grande rilevanza che questa autorità riveste nell'ambito dei trasporti marittimi, settore che dipende interamente dalla possibilità e dalle modalità di fruizione dell'infrastruttura portuale.

In considerazione dei numerosi profili di autonomia concessi, delle finalità e dei poteri attribuiti all'ente sia nella versione del 1994 che in quella modificata quest'anno, a mio avviso è possibile classificare le AdSP tra le autorità amministrative indipendenti di regolazione a carattere settoriale, nonostante siano sottoposte ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti che funge anche da armonizzatore per fare in modo che le politiche delle singole Autorità non confliggano con l'indirizzo generale.

Gli organi delle autorità di sistema portuale sono: il Presidente, il Comitato di gestione e il Collegio dei revisori dei conti.

---

<sup>50</sup> D. Maresca, *La natura giuridica dell'autorità portuale alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali*, Il Diritto marittimo 116(1), 147-165, 2014.

<sup>51</sup> DECRETO LEGISLATIVO 4 agosto 2016, n. 169

Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali.

Il presidente viene nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Presidenti delle regioni interessate fra cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea aventi comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale<sup>52</sup>, egli nomina e presiede il Comitato di gestione. Quest'ultimo, come il Presidente, rimane in carica 4 anni con una sola possibilità di riconferma ed è costituito da un componente designato dalla regione il cui territorio è incluso nel sistema portuale, uno dal sindaco delle città metropolitane, uno dai sindaci dei comuni ex sede di autorità portuale e da un rappresentante dell'autorità marittima.

L'esercizio dei suoi poteri avviene nell'ambito dell'asse Presidente-Comitato di gestione dove le deliberazioni sono assunte a maggioranza dei presenti. In particolare il Presidente sottopone al Comitato di gestione, per l'approvazione, il piano operativo triennale e il piano regolatore di sistema portuale, i due strumenti cardine della regolazione in ambito portuale. Egli funge poi da cinghia di trasmissione tra gli indirizzi di carattere generale e strategico forniti dal CIPE, dal Ministero delle infrastrutture o nell'ambito della Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP e gli aspetti invece maggiormente legati all'operatività del porto: dalla manutenzione delle strutture demaniali a una lunga lista di poteri autorizzativi e di coordinamento nell'ambito delle attività portuali che esercita assieme al Comitato di gestione.

Altri organi delle AdSP sono: il segretariato generale, che provvede al funzionamento della "macchina-Autorità", il collegio dei revisori dei conti, ma soprattutto l'Organismo di partenariato della risorsa mare che vede la partecipazione del Presidente dell'autorità, del comandante del porto, di un rappresentante degli armatori, uno degli industriali, uno degli operatori portuali o titolari di aree o banchine in concessione, uno per ciascuna categoria economica operante nel porto, uno per gli operatori turistici e commerciali e tre per i lavoratori delle imprese operanti nel porto. Questo organismo esprime il confronto ascendente e discendente con le categorie economiche e sociali e ha funzioni consultive in ordine a tutte le deliberazioni dell'Autorità. Qualora quest'ultima intenda discostarsi dai pareri resi dall'Organismo, è tenuta a darne adeguata motivazione.

A questo punto è importante, (soprattutto per il caso Toremar-Moby, che verrà trattato nel terzo capitolo), sottolineare una differenza tra la struttura delle ex Autorità portuali e le neo-costituite Autorità di sistema portuale. Con la nuova legislazione si è voluto spostare il confronto tra regolatore e parti coinvolte ad un livello consultivo mentre nelle ex Autorità portuali questo

---

<sup>52</sup> Per approfondire i criteri di scelta del Presidente - dalla cui nomina, in effetti, dipende molta della effettiva indipendenza dell'Autorità visti i poteri che esercita anche in seno al Comitato di Gestione - si veda G. Vezzoso, *Sulla qualificazione dei vertici delle autorità portuali*, *Il Diritto marittimo*, 117(1), 200-204.

avveniva direttamente nell'organo decisionale dell'ente<sup>53</sup>, il Comitato portuale, costituito da tutte le componenti ora rappresentate nell'Organismo di partenariato della risorsa mare.

Le cause che hanno portato al passaggio per queste componenti da un ruolo di partecipazione diretta alla fase decisionale nel Comitato portuale a quello consultivo all'interno dell'Organismo di partenariato della risorsa mare a mio avviso sono tre. In primis con il decreto legislativo 4 agosto 2016, n.169 è chiara la volontà da parte del Governo di riformare il sistema delle autorità portuali in un'ottica di razionalizzazione e di contenimento dei costi ma altrettanto chiara è la volontà di ridurre le figure e le componenti sociali partecipanti al processo decisionale e quindi in grado di interferire sul perseguimento delle finalità di carattere generale stabilite dal Governo e dal Ministero; basti pensare che con il nuovo assetto si passa da 336 membri dei Comitati portuali (e quindi coinvolti direttamente nelle deliberazioni delle autorità) a 70 membri dei Comitati di gestione<sup>54</sup>.

In secondo luogo, dal 1994, anno della sua nascita, il modello dell'Autorità Portuale è giunto a maturazione e, in ragione della relativa staticità del mercato che regola, non si è più ravvisata la necessità di garantire una partecipazione diretta dei soggetti regolati al processo decisionale al fine di ottenere le informazioni tecniche in loro possesso.

Infine, con la nuova struttura delle AdSP ci si è voluti mettere al riparo dai rischi di commistione a cui si va incontro quando i regolati, magari in posizione dominante sul mercato, hanno la possibilità di intervenire direttamente nel processo di regolazione del mercato (vd. condotta mantenuta dall'Autorità portuale di Piombino e dell'Elba nell'assegnazione degli slot negli anni successivi alla privatizzazione di Toremar).

## *2.5 Il trasporto marittimo in Italia:*

In relazione alla conformazione geografica della Penisola non è difficile capire come i trasporti marittimi siano sempre stati, dall'impero romano a oggi, passando per le esplorazioni e le rotte commerciali rinascimentali e le repubbliche marinare, un asset fondamentale per il nostro Paese. Oggi il settore dei trasporti marittimi è di vitale importanza sia nel trasporto merci per l'approvvigionamento di tutte le principali materie prime che, con 250 milioni di tonnellate di merci è al primo posto nell'import-export marittimo della UE; che in quello di persone con 8,5 milioni di

---

<sup>53</sup> G. M. Boi, *L'Autorità marittima e l'Autorità portuale*. Rivista di diritto dell'economia dei trasporti e dell'ambiente, 2009

<sup>54</sup> Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, presentazione e relazione di accompagnamento al d.l 4 agosto 2016, n. 169 <http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/autorita-portuale/approvato-il-decreto-riorganizzazione-dei-porti>



crocieristi sbarcati, quasi 30 milioni di turisti e 3,5 milioni di autovetture trasportati dai traghetti, fondamentali anche nel garantire la continuità territoriale. In termini numerici lo shipping occupa direttamente oltre 40000 persone, alcune centinaia di migliaia considerando l'indotto, contribuendo per circa 16 miliardi al PIL italiano. Attualmente la flotta consta di 26 milioni di tonnellate di stazza ed è ai primi posti nelle graduatorie mondiali per alcune tipologie di naviglio<sup>55</sup>.

### 2.5.1 Lo stato armatore: il periodo fascista.

Ripercorrendone brevemente la storia, con particolare attenzione agli sviluppi delle società italiane, uno dei *turning point* del trasporto marittimo è senz'altro da individuare nel periodo fascista.

In linea con le politiche di interventismo economico che caratterizzavano il regime, nel 1936 avvenne un passaggio fondamentale che definirà gli sviluppi e gli assetti successivi nel settore dei trasporti marittimi, almeno fino alle grandi privatizzazioni degli anni 2000. Nell'ambito di un ampio progetto statale di riorganizzazione e razionalizzazione dei servizi marittimi venne istituita Finmare, società del gruppo IRI che assunse il controllo di Italia di navigazione, Lloyd triestino, Adriatica di navigazione e Tirrenia di navigazione<sup>56</sup>.

Italia di navigazione, che operava principalmente nelle rotte per le Americhe, era nata nel 1932 per volere del governo fascista al fine di riunire sotto un'unica bandiera le tre principali compagnie di navigazione dell'epoca: Navigazione Generale Italiana di Genova, Lloyd Sabauda di Torino e la Cosulich di Trieste.

Lloyd Triestino era fra le più antiche compagnie di navigazione al mondo, venne fondata dall'impero asburgico nel 1836 quando iniziavano ad affacciarsi i primi piroscafi a vapore, ha sempre operato nei collegamenti passeggeri ma soprattutto merci con Africa, Asia e Australia e anche oggi continua a farlo dopo essere stata acquisita nel 1998 dalla multinazionale taiwanese Evergreen Marine Corporation.

Adriatica di navigazione e Tirrenia di navigazione riunivano alcune compagnie private di navigazione e furono costituite contestualmente a Finmare, dovevano garantire i collegamenti rispettivamente nel mediterraneo orientale e nel mediterraneo occidentale, sia per le medio-lunghe distanze, che per il cabotaggio.

---

<sup>55</sup> dati Confitarma, Confederazione Italiana Armatori.

<sup>56</sup> Scheda Finmare.

### *2.5.2 Dopo il conflitto mondiale: ricostruzione, boom economico e concorrenza dei privati.*

La seconda guerra mondiale segnò la perdita quasi totale del naviglio statale costruito in quegli anni, distrutto in seguito a bombardamenti nei porti o, per le navi più robuste, perché direttamente impiegato nell'ambito del conflitto. Si rese dunque necessario da parte del gruppo IRI che, attraverso Finmare, controllava questi gruppi, la ricostruzione della flotta che necessariamente definì le strategie delle diverse compagnie. In alcuni casi, gli investimenti effettuati dai primi anni '50 a metà degli anni '60 si rivelarono sbagliati, come nel caso di Italia di navigazione che continuò ad investire in grandi e costosi transatlantici quando oramai l'aereo aveva definitivamente soppiantato le navi nel trasporto di persone per le Americhe ed era invece troppo presto per il turismo crocieristico. In altri casi, invece, come quello di Lloyd triestino, la scelta strategica di spostare il core business sul trasporto merci si rivelò azzeccata, era infatti quello un periodo di rinnovata apertura dei mercati. In questa direzione andò anche l'acquisizione, da parte di Finmare di Sidermar, nata nel 1956, proprio con l'intenzione di presidiare e sviluppare il nascente mercato dei trasporti di merci e container. Quanto al trasporto passeggeri a medio-corto raggio, compito di Tirrenia e Adriatica, conobbe negli anni del boom economico profonde e radicali trasformazioni. Gli anni '60 coincisero con la motorizzazione di massa e la massiccia migrazione di italiani dalle isole (e dal meridione) verso il nord della penisola mentre a partire dalla seconda metà degli anni '70 fece la sua comparsa il turismo di massa. Le compagnie di bandiera non compresero la portata di questi profondi cambiamenti del mercato e la lentezza nel portare a compimento il necessario rinnovamento della flotta fornì lo spazio per la nascita e l'espansione degli armatori privati. Tra i primi a fare la loro comparsa nel cabotaggio tra continente e isole minori furono già dal dopoguerra i Lauro nel golfo di Napoli, i Grimaldi in Sicilia (tra l'altro parenti uno dell'altro) e la Medmar. Alla fine degli anni '50 la Nav.Ar.Ma della famiglia Onorato iniziò a collegare le isole dell'arcipelago maddalenino, poi l'Elba e successivamente la Sardegna e la Corsica venendo poi ridenominata Moby. Contemporaneamente la SNAV aliscafi, produttrice messinese di aliscafi, iniziò ad operare sul mercato del trasporto marittimo, nel 2011 la fusione tra SNAV e Grandi Navi Veloci portò alla nascita di uno dei più grandi gruppi armatoriali del Mediterraneo. Nel 1969 nacque la Corsica e Sardinia Ferries dell'armatore corso Pascal Lota.

Dunque, dalla seconda metà degli anni '70 le compagnie statali si trovarono per la prima volta a fronteggiare la concorrenza di vettori privati che furono molto abili a sfruttarne le indecisioni strategiche e la cui espansione veniva incentivata dalla crescente pressione comunitaria per la

liberalizzazione del cabotaggio marittimo. In quel periodo furono costituite apposite società per azioni a carattere regionale poste sotto il controllo di Tirrenia per rispondere alla crescente domanda di collegamenti con le isole minori elencate nella legge 169/1975<sup>57</sup>. Nacquero così Toremar per la Toscana, Caremar per Campania e Lazio e Siremar per la Sicilia, alle quali si aggiunse nel 1987 Saremar per la Sardegna.

### *2.5.3 Tirrenia verso la privatizzazione.*

Dal regolatore a partire dagli anni '80 venne progressivamente erosa la "riserva di cabotaggio marittimo" che permetteva, per motivi economico-politici e di protezionismo, di riservare al naviglio di bandiera, perlopiù statale, il diritto di compiere le operazioni di carico/scarico merci nei porti nazionali, in contrasto con il principio generale della "libertà dei mari".

Attorno alla metà degli anni '90 si ipotizzò che tutte le società di trasporto marittimo pubbliche venissero poste sotto il controllo di Tirrenia che a sua volta sarebbe stata accorpata ai servizi marittimi di Ferrovie dello Stato, dando vita al megapoliio pubblico per il cabotaggio. In quel momento, tuttavia, Tirrenia subiva la concorrenza degli armatori privati presenti su un numero sempre maggiore di tratte. Quest'ultimi si dimostravano sempre più insofferenti nei confronti dell'ingombrante presenza pubblica e non mancarono di ricorrere alle autorità comunitarie per denunciare l'utilizzo improprio delle sovvenzioni statali che, sostenevano, venivano utilizzate non solo per coprire i costi dei servizi di interesse pubblico ma anche per alterare la concorrenza su rotte in cui erano presenti compagnie di navigazione private. Queste denunce venivano accolte in maniera sempre più favorevole dagli organi comunitari il cui intervento mirato all'apertura dei mercati e alla promozione della concorrenza si era fatto sempre più pressante a partire dal 1985 quando venne pubblicato un memorandum della Commissione dal titolo «Progressi verso una politica comune dei trasporti — Relazione sui trasporti marittimi» e dopo che il regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, sancì definitivamente il principio della liberalizzazione del cabotaggio a decorrere dal 1° gennaio 1993. Quanto invece alla concorrenza, il regolamento (CEE) n. 4056/86 adottato dal Consiglio il 22 dicembre 1986, che garantiva che la concorrenza non venisse falsata con pratiche abusive, fece da apripista a pareri, regolamenti e delibere successive<sup>58</sup>. Tuttavia nelle norme comunitarie sul libero accesso e la concorrenza nel

---

<sup>57</sup> A. Betti Carboncini, *Arcipelago toscano, la Toremar, dalle origini alla privatizzazione*, La bancarella editrice, 2015.

<sup>58</sup> Note sintetiche sull'unione europea, parlamento europeo 2016, trasporto marittimo: approccio strategico, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_5.6.11.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.6.11.html)

mercato di cabotaggio si ammetteva la possibilità per gli Stati di imporre agli operatori obiettivi di natura pubblica, quali la copertura di rotte che non sarebbero state spontaneamente servite dagli operatori perché antieconomiche. Il Regolamento da un lato prevedeva che l'individuazione del soggetto al quale imporre gli obblighi di servizio ed erogare le relative compensazioni avvenisse da parte di ciascun Paese membro su basi non discriminatorie attraverso una procedura di gara, dall'altro lasciava in vigore fino a scadenza i contratti di servizio pubblico esistenti<sup>59</sup>. Lo Stato italiano aveva concluso nel 1988 una convenzione di servizio pubblico con l'ex Gruppo Finmare della durata ventennale che sarebbe scaduta a fine 2008. Di fatto questa data iniziò a essere considerata il termine ultimo per la privatizzazione.

Intanto la crescente concorrenza degli armatori privati e alcuni investimenti sbagliati all'inizio degli anni '90, quando si decise di rinnovare la flotta con unità veloci avveniristiche ma fragili e costose, portarono il Governo ad una completa ridefinizione dei piani futuri del gruppo Finmare. Nel settembre del 1998 venne approvato il Piano di riordino del gruppo, con il passaggio del pacchetto azionario di Tirrenia a IRI, Tirrenia divenne la holding dell'intera flotta pubblica, contestualmente si decise di rimandare il programmato accorpamento dei servizi marittimi di Ferrovie dello Stato per la creazione del megapolio pubblico di cabotaggio. Ciò nonostante il Piano industriale presentato da Tirrenia nel marzo del 1999 in attuazione del Piano di riordino e che avrebbe dovuto portare il gruppo alla scadenza della convenzione con lo Stato (31/12/2008) venne impugnato da Onorato (Moby) e Lota (Corsica Ferries), una volta posto sotto i riflettori della Commissione europea ai trasporti questa aprì una procedura d'infrazione sulle sovvenzioni dello Stato nei confronti delle società del gruppo Tirrenia considerandole aiuti di stato. Ciò finì per determinare forme di controllo sempre più severe sui bilanci della compagnia pubblica.

Il 30 Giugno del 2000 l'IRI venne messa in liquidazione e le rimanenti partecipazioni statali passarono sotto il controllo del Ministero del Tesoro, tramite Fintecna.

I rapporti di forza all'alba del nuovo millennio erano definitivamente mutati con gli armatori privati, sempre più forti e che aspettavano al varco l'occasione per trattare l'acquisto delle compagnie statali.

Tuttavia, uscita non troppo male dalle maglie UE, Tirrenia procedette nei primi anni 2000 al potenziamento della propria flotta anche se le sovvenzioni statali subirono tagli consistenti 50% nel 2005 e 30% della quota residua nel 2006.

---

<sup>59</sup> Regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992

Nel 2007 CIPE diede il via alla bozza di nuove convenzioni con le compagnie del Gruppo Tirrenia da sottoporre al vaglio di Bruxelles. Quando ormai mancava meno di un anno alla scadenza delle concessioni tra Stato e compagnia, stabilita dalla UE come termine ultimo per la privatizzazione, veniva così compiuto un passaggio fondamentale affinché Tirrenia non fosse svenduta. Il valore del gruppo pubblico, infatti, era sì costituito dagli slot (possibilità di approdo nei porti), dalle rotte, dalle navi e dal personale ma soprattutto dall'entità delle sovvenzioni statali per la copertura delle tratte in perdita.

Il 6 novembre 2008 il Consiglio dei ministri del governo Berlusconi IV diede il via libera alla privatizzazione di Tirrenia di Navigazione S.p.A. Con il DPCM del 13 marzo 2009 furono definite le modalità di dismissione della partecipazione detenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze tramite Fintecna, venne inoltre autorizzato dalla UE lo scorporo delle singole compagnie territoriali che sarebbero state trasferite alle rispettive Regioni e poi privatizzate attraverso gare separate. Il 3 novembre 2009 venne siglato l'accordo tra il ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Altero Matteoli, e le regioni interessate, Caremar passò alla Campania, Saremar alla Sardegna e Toremar alla Toscana. Il 23 dicembre 2009 Fintecna S.p.A. avviò la procedura per la cessione di Tirrenia, comprensiva della Siremar, mediante Invito a manifestare interesse all'acquisto dell'intero capitale sociale di Tirrenia di Navigazione S.p.A (108.360 azioni).

Il bando, che scade alle ore 12 del 19 febbraio 2010, vide la partecipazione di sedici società, tra le quali Snav, Grandi Navi Veloci, Grimaldi Lines, Moby Lines, Ustica Lines, Corsica Ferries e la cordata Mediterranea Holding nella quale erano presenti la Regione Siciliana e la TttLines dell'armatore greco Alexis Tomasos. Quest'ultima il 28 luglio 2010 si aggiudicò l'acquisizione di Tirrenia di Navigazione e Siremar dopo il ritiro di tutte le altre partecipanti. Tuttavia il 4 agosto Fintecna dichiarò a sorpresa la chiusura senza esito della procedura di dismissione. Anche se la decisione fu giustificata con la mancata sottoscrizione del contratto entro il termine previsto da parte di Mediterranea Holding, la sensazione leggendo la rassegna stampa dell'epoca è che non fosse vista di buon grado l'acquisizione di Tirrenia da parte di un armatore estero e che fossero forti i timori che la presenza di un ente pubblico quale la regione siciliana avrebbe potuto essere bocciata dagli organismi comunitari.

La seconda gara per la privatizzazione si chiuse il 19 maggio 2011. Risultò vincitrice l'unica partecipante, la Compagnia Italiana di Navigazione (CIN), una nuova società formata per l'occasione da tre dei cinque maggiori armatori privati italiani: Marinvest (Gianluigi Aponte), Moby, Grimaldi e

dal greco Tomasos<sup>60</sup>. Questa volta però fu l'Antitrust UE che, rilevando una posizione dominante di CIN, bocciò questa soluzione. Il 19 luglio 2012, in seguito all'uscita dalla società del Gruppo Grimaldi, di Gianluigi Aponte e del greco Alexis Tomasos, poté essere firmata la chiusura dell'operazione. Nel 2015 Onorato (Moby) liquiderà i restanti soci acquisendo il 100% del capitale della società che nel frattempo ha cambiato nome in Tirrenia – Compagnia Italiana di Navigazione.

---

<sup>60</sup> Il processo di privatizzazione di Tirrenia di navigazione s.p.a  
<http://www.fintecna.it/fintecna/doc/privatizzazioni.pdf>

## CAPITOLO 3

### UN CASO DI STUDIO: TOREMAR

#### *3.1 Toremar e i trasporti marittimi da e per l'Isola d'Elba<sup>61</sup>.*

##### *3.1.1 I collegamenti con l'Elba prima di Toremar.*

I collegamenti marittimi postali e commerciali con le isole dell'Arcipelago Toscano ebbero inizio quando, con la nascita del Regno d'Italia, vennero aumentate le linee marittime sovvenzionate per assicurare i collegamenti postali e commerciali con le isole. Inizialmente i collegamenti marittimi tra il continente e la Sardegna e l'Arcipelago Toscano furono affidati in concessione alla società Raffaele Rubattino di Genova, le corse per l'Isola d'Elba iniziarono il 6 ottobre 1861. Nei decenni successivi il servizio si consolidò sperimentando l'avvicinarsi di numerosi armatori, fino a quando, dal luglio 1914 subentrò Navigazione Toscana che mantenne la concessione delle linee di navigazione dell'Arcipelago fino a fine 1975, anno di profondi cambiamenti in seno ai collegamenti marittimi per le isole minori.

Nel frattempo, già a partire dalla seconda metà degli anni '60 alcuni armatori privati rivolsero la loro attenzione ai collegamenti con l'Isola del Giglio e l'Isola d'Elba, attratti dal nascente turismo di massa motorizzato la cui domanda di trasporto non avrebbe potuto essere soddisfatta interamente dai servizi sovvenzionati. Toscana di Navigazione infatti, non aveva investito per ampliare la propria flotta e nemmeno Toremar sarebbe stata in grado di aumentare la propria capacità di trasporto sino alla messa in linea dei nuovi traghetti, dunque non a breve. In particolare, sulla tratta Piombino-Portoferraio operava dal maggio 1965 Tosco Sarda di Navigazione SpA (poi Sarena) dell'elbano Domenico Lorenzi. Dalla primavera dell'anno successivo, fece la sua comparsa la Navarma (Navigazione Arcipelago Maddalenino) di Achille Onorato che, a differenza di Sarena, la cui esperienza si concluse nel 1968, da allora aumentò costantemente la capienza e il numero delle navi impiegate.

---

<sup>61</sup> A. Betti Carboncini, *Arcipelago toscano, la Toremar, dalle origini alla privatizzazione*, cit.



Traghetto *Aethalia* (1956-1988) di Navigazione Toscana attraccato al Pontile Massimo di Portoferraio.

### 3.1.2 La nascita e il consolidamento di Toremar.

Ai sensi della legge 19 maggio 1975 n. 169 venne attuato un riordino e un potenziamento dei servizi marittimi postali e commerciali per le isole minori. Queste linee di navigazione furono affidate dal 1 gennaio 1976 a tre società neocostituite a carattere regionale e poste sotto il controllo di Tirrenia: Caremar per i collegamenti con le isole Pontine e Partenopee, Siremar per quelli con le Eolie, Egadi, Pelagie, Ustica e Pantelleria e Toremar per l'Arcipelago toscano. A queste si sarebbe aggiunta nel 1986 Saremar per i collegamenti con le isole minori sarde e per quelli tra Sardegna e Corsica.

Tirrenia elaborò per Toremar (acronimo di Toscana Regionale Marittima), un piano di gestione che, in un primo momento, prevedeva l'utilizzo delle navi con le quali Navigazione Toscana aveva garantito i collegamenti fino a quel momento e di due piccoli aliscafi aggiuntivi. Con questi mezzi Toremar avrebbe dovuto garantire un consistente incremento dei collegamenti per l'Elba e per le altre isole dell'Arcipelago in attesa delle nuove navi-traghetto che sarebbero dovute entrare in servizio entro cinque anni.

Nel 1980 la seconda fase del primo piano quinquennale di Toremar poteva dirsi conclusa con la puntuale consegna delle nuove navi traghetto *Aegilium* per i collegamenti con l'isola del Giglio e *Planasia*, *Marmorica* e *Oglasa* per quelli con l'Elba<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Per l'offerta complessiva di collegamenti all'inizio degli anni '80 si veda la foto degli orari di Toremar e Navarma per



I volumi di traffico continuavano a segnare aumenti consistenti di stagione in stagione, per questo motivo e per completare il processo di rinnovo della flotta, il secondo e il terzo dei piani quinquennali di Toremar ('81-'85 e '86-'90) continuarono a destinare investimenti in nuovi mezzi. Nel 1987 venne consegnato l'aliscafo *Fabricia* che doveva garantire collegamenti veloci per i lavoratori pendolari senza auto al seguito, nel 1989 invece fu la volta del nuovo traghetto *Liburna*. Il rinnovamento della flotta ebbe piena attuazione con la consegna nel 1991 della nuova ammiraglia, una nave tecnologicamente all'avanguardia e che, come la *Liburna*, era in grado di accogliere nella zona poppiera veicoli carichi di materiale pericoloso/infiammabile. Il nuovo traghetto venne chiamato *Aethalia*, con lo stesso nome della nave di Navigazione Toscana che fu impiegata ininterrottamente dal 1956 al 1988 e con la quale generazioni di elbani avevano comprensibilmente stretto un vero e proprio legame affettivo.

### 3.1.3 Toremar e la concorrenza nelle rotte per l'Elba, gli anni '90.

Gli anni '90 videro un'ulteriore marcata crescita del turismo nelle isole dell'Arcipelago e in particolare verso l'Elba, una domanda di trasporto che non poteva essere soddisfatta interamente dalla compagnia pubblica, nonostante quest'ultima, dopo l'arrivo della *Liburna* e dell'*Aethalia*, si presentasse con una flotta moderna e completa. I traghetti della Toremar erano impiegati sulle linee oggetto della convenzione garantendo i collegamenti con l'Isola del Giglio, Pianosa, Gorgona, Capraia e l'Elba anche se ovviamente quest'ultima, in ragione del volume dei traffici, beneficiava del maggior numero di corse che venivano garantite con i mezzi più capienti della flotta.

Anche Navarma, nel frattempo ridenominata Moby, aumentò notevolmente la capacità della propria flotta acquistando perlopiù ex navi crociera degli anni '60 provenienti dal Nord Europa e riadattandole come traghetti "ro-ro"<sup>63</sup> per il trasporto passeggeri, tra questi *Moby Baby* (1990), *Moby Blu* (1991), *Moby Ale* (1997)<sup>64</sup>.

La crescita della domanda rinnovò l'interesse degli armatori per quel mercato. Sulla tratta Piombino-Portoferraio esordì dalla primavera del 1991 l'Elba Ferries, compagnia costituitasi a Forio d'Ischia e che dall'anno successivo sarebbe stata rilevata dall'armatore corso Pascal Lota, già proprietario di Corsica e Sardinia Ferries, questi mise in linea *l'Elba Nova* che era un grande traghetto

---

la stagione 1982 in A. Betti Carboncini, *Arcipelago toscano, la Toremar, dalle origini alla privatizzazione*, cit. Pag. 19

<sup>63</sup> "ro-ro" sta per "roll on- roll off" traghetti progettati e costruiti per il trasporto con modalità di imbarco e sbarco di veicoli gommati (o su rotaia) mediante scivoli, senza ausilio di mezzi meccanici esterni.

<sup>64</sup> Per l'offerta complessiva di collegamenti all'inizio degli anni '90 si veda la foto degli orari di Toremar e Navarma per la stagione 1982 in A. Betti Carboncini, *Arcipelago toscano, la Toremar, dalle origini alla privatizzazione*, cit. Pag. 36

convenzionale e, dal 1995, *l'Elba Express*, un catamarano veloce potenzialmente in grado di cambiare radicalmente il mercato compiendo la traversata nella metà del tempo impiegato dai traghetti delle altre compagnie, mezz'ora invece che un'ora abbondante. Tuttavia il servizio offerto da questo mezzo incontrò parecchie difficoltà in relazione alla congestione dei porti interessati dal servizio per l'Elba. Soprattutto in quello di Piombino, durante i mesi estivi, vi era una scarsa disponibilità di attracchi, che venivano assegnati in via preferenziale alle compagnie "storiche" (Toremar e Moby).

In quegli anni la mancanza di slot e i criteri sulla loro assegnazione iniziarono ad emergere quali fattori critici che avrebbero avuto (e continuano ancora oggi ad avere) pesanti ripercussioni sugli sviluppi del mercato dei trasporti marittimi da e per l'Elba. In primis ciò poneva in una condizione di svantaggio i nuovi entranti, come accadde ad Elba Ferries, costretta con il proprio mezzo veloce ad estenuanti attese all'imboccatura del porto di Piombino e che infatti abbandonò temporaneamente la tratta a fine 1998. In secondo luogo questa situazione finiva per scoraggiare i potenziali entranti in un mercato che, solo sulla tratta Piombino Portoferraio, era passato da 1.567.890 passeggeri e 357.952 veicoli trasportati nel 1991 a 2.250.902 passeggeri e 554.871 veicoli nel 1995<sup>65</sup>.

Il quinto piano quinquennale Toremar (1995-1999), era stato più volte modificato in relazione alla continua evoluzione del mercato in cui la compagnia operava, all'azione sempre più aggressiva della concorrenza e alla necessità di ridurre i costi di gestione per continuare a garantire i servizi oggetto della convenzione, stipulata nel 1991 con il Ministero della navigazione e dei trasporti e valida fino al 2008, pur in presenza di una costante diminuzione delle sovvenzioni. I trasferimenti a Tirrenia, e di riflesso quelli alle controllate regionali, iniziavano in quegli anni ad essere posti sotto la lente d'ingrandimento della Commissione europea anche in seguito alle denunce degli armatori privati. Ciò nonostante con la stagione estiva 1999 prese servizio puntualmente il nuovo mezzo veloce *Isola di Capraia* con due coppie di corse giornaliere Piombino-Portoferraio e due Piombino-Rio Marina suscitando i malumori di Moby che non vedeva di buon grado la concorrenza di un mezzo moderno e veloce.

#### *3.1.4 Toremar nel nuovo millennio.*

Con il piano quinquennale 2000-2004, Toremar prevedeva di mantenere invariata la propria quota di traffico ma riducendo le corse annue da 9000 a 6931. Per raggiungere questo obiettivo sarebbe

---

<sup>65</sup> Dati della Capitaneria di Porto di Portoferraio.

stata dismessa qualche nave e al suo posto sarebbero stati acquistati traghetti dalla capienza maggiore e modificati i garage delle navi rimaste per aumentarne la capienza. Anche la Giunta Regionale Toscana espresse il proprio parere sul piano auspicando un maggiore utilizzo dei porti elbani di Cavo e Rio Marina, per decongestionare, specie nei periodi di punta, quello di Portoferraio e chiedendo che prima di procedere alle eventuali radiazioni si procedesse ai nuovi acquisti in modo da aumentare la capacità complessiva della flotta sociale per rispondere alla crescente domanda di collegamenti per l'Elba la cui economia dipende quasi interamente dal turismo. Nella primavera del 2000 l'attuazione del Piano quinquennale di Toremar venne sospesa in attesa della definizione della procedura d'infrazione aperta dall'Unione Europea sulle sovvenzioni<sup>66</sup>.

Intanto Moby, che nel 1999, su un totale di 3,1 milioni<sup>67</sup>, aveva trasportato più di un milione e mezzo di passeggeri e mezzo milione di veicoli, investì fortemente sull'Elba proseguendo con l'acquisto di grandi navi traghetto, costruite nella prima metà degli anni '70, provenienti dai paesi scandinavi. Nella primavera del 1999 arrivò la *Moby Love* e, un anno dopo la *Moby Lally*, in occasione di particolari manifestazioni o nei periodi maggiormente affollati Moby impiegò in via eccezionale anche grandi unità quali la *Moby Vincent*, accreditandosi, di fatto, come il vettore in grado di soddisfare qualsiasi esigenza di trasporto, anche nei frequenti picchi estivi di domanda, supplendo alle lentezze che la compagnia pubblica evidenziava nell'adeguare una flotta nata dai piani degli anni '70 e '80 e che appariva sottodimensionata rispetto alle dimensioni raggiunte dal mercato.

Questa lentezza da parte di Tirrenia e delle sue controllate nell'adeguamento delle flotte e delle rotte servite all'alba del nuovo millennio, può, in parte, essere ricondotta proprio alle spinte sempre maggiori esercitate dagli armatori privati sugli organismi comunitari le cui decisioni aleggiavano come una spada di Damocle sui piani quinquennali di tutte le compagnie pubbliche rallentandoli o addirittura interrompendoli in attesa di una privatizzazione che talvolta appariva imminente. Questi aspetti non potevano che aumentare lo spazio a disposizione dei privati sul mercato dei trasporti marittimi, sia a livello nazionale che in quelli regionali. In effetti quegli anni segnarono un intenso avvicinarsi di compagnie di navigazione che tentarono la rotta per l'Elba magari accontentandosi di riempire i pochi vuoti d'orario lasciati da Toremar<sup>68</sup> e Moby in attesa che l'ampliamento del porto di Piombino divenisse realtà<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Si veda Cap. 2 par. 2.5.3 *Tirrenia verso la privatizzazione*.

<sup>67</sup> Dati serie storiche Autorità Portuale di Piombino e dell'Elba.

<sup>68</sup> Per l'offerta commerciale di Toremar sulla tratta Piombino-Portoferraio nell'anno 2001 si veda la foto a pag. 75 in A. Betti Carboncini, *Arcipelago toscano, la Toremar, dalle origini alla privatizzazione*, cit.

<sup>69</sup> È bene ricordare che la possibilità di svolgere una linea marittima è subordinata al superamento di prove tecniche di attracco e alla disponibilità nei porti interessati degli slot, ovvero di bande orarie in cui i pontili e i moli sono fruibili per

Etruria Shipping tentò di riattivare, dall'estate del 1999, la linea Livorno-Portoferraio. L'iniziativa non ebbe successo anche a causa di alcuni inconvenienti tecnici al traghetto che era stato destinato al servizio. L'anno dopo provò a spostarsi sulla tratta Piombino-Portoferraio ma vide respinta la propria istanza dall'Autorità Portuale di Piombino e dell'Elba (d'ora in poi per brevità APPE) per l'indisponibilità di ulteriori slot a causa dei lavori di ampliamento delle strutture portuali.

Nella primavera del 2001, la genovese MC Catering & Shipping chiese all'APPE di poter attivare un collegamento marittimo tra Piombino e Portoferraio inserendo nella propria richiesta anche la finalità di rispondere alle maggiori esigenze di traffico nel periodo estivo testimoniate dal gran numero di corse straordinarie effettuate da Moby. L'Autorità respinse la richiesta motivando il proprio diniego con la necessità di non introdurre restrizioni ulteriori alle due compagnie storiche rispetto ai disagi già apportati dai cantieri attivi nel porto di Piombino. C&S rispose proponendo l'istituzione di corse notturne, l'Autorità bocciò pure questa richiesta prestando ascolto alle lamentele dei lavoratori portuali dichiaratisi contrari per l'aggravio di lavoro che sarebbe stato loro richiesto. Alla fine fu consentito a C&S di effettuare un numero estremamente limitato di corse in ore notturne per un periodo di esercizio temporaneo e sperimentale che però non fu effettuato a causa di problemi tecnici all'anziano traghetto della compagnia. L'estate successiva, risolti gli inconvenienti di carattere tecnico, Catering & Shipping si trovò a concorrere con Toremar sulla tratta Piombino-Rio Marina già di per sé meno remunerativa e dove Toremar operava con il *Planasia* e con il nuovissimo mezzo veloce *Isola di Capraia*, a fine stagione l'esperienza di MC C & S si concluse.

Un'altra compagnia genovese, la TRIS (Traghetti Isole Sarde) nel novembre del 2001 programmò 10 coppie di corse giornaliere tra Piombino e Portoferraio da effettuare con due enormi navi traghetto il *Commodore* e il *Gioventù*, le quali, prima del viaggio inaugurale previsto per il 7 dicembre, iniziarono a fare la spola tra Elba e continente per le prove tecniche di manovra e di accosto nei porti interessati. Tuttavia TRIS non aveva ancora fatto i conti con l'Autorità portuale che le negò gli slot richiesti con la deliberazione n.2 dell'8 gennaio 2002.

Mentre si susseguivano questi tentativi infruttuosi, Moby non solo si dichiarava disposta a incrementare la propria linea con nuove corse anche notturne ma, proprio in concomitanza alle richieste avanzate da queste nuove entranti, si affrettò a chiedere pure lei nuovi slot per una linea Piombino-Olbia che avrebbe svolto con il *Moby Gum*, (impegnato dal 1998 al 2003 sulla linea

---

gli accosti. L'Autorità marittima, Capitaneria di Porto per Portoferraio e Ufficio Circondariale Marittimo per Piombino, è l'amministrazione competente per la valutazione delle questioni prettamente tecnico-nautiche connesse alla fase dell'accosto in porto. Mentre l'Autorità Portuale di Piombino e Elba, oggi Autorità di Sistema Portuale del Tirreno Settentrionale, dalla seconda metà degli anni '90 è stata l'amministrazione preposta a programmare e pianificare l'assegnazione degli slot.

Livorno-Olbia). Alcuni organi di stampa dell'epoca videro nella richiesta avanzata da Moby per questa nuova linea e nelle annesse prove di accosto plurime, che vennero effettuate tanto a Piombino quanto a Portoferraio(!), il chiaro obiettivo di frapporre ostacoli ai tentativi di inserimento di altri vettori nel "canale". In effetti era difficile interpretare diversamente le prove di accosto del *Moby Gum* a Portoferraio, un porto nemmeno coinvolto dalla linea oggetto della richiesta (Piombino-Olbia) che, tra l'altro, verrà poi attivata solo 5 anni dopo, nel 2006.

Nei primi anni 2000 si affacciò per la prima volta l'idea di una "terza compagnia" che, promossa in primis dagli albergatori, trovava d'accordo un gran numero di stakeholder elbani, dagli industriali ai sindacati passando per commercianti e alcuni ambienti politici. Nel 2002 i contorni operativi di Navielba, così avrebbe dovuto chiamarsi l'istituenda compagnia, andavano definendosi ma l'Autorità Portuale, assicurata ai promotori la massima attenzione circa la loro iniziativa, obiettò che non avrebbe potuto essere attivata prima del 2004 quando i lavori per l'adeguamento funzionale del porto di Piombino avrebbero dovuto concludersi. Nel luglio del 2004 fu direttamente l'Associazione degli Albergatori a scendere in campo prefiggendosi di essere operativa già a partire dall'anno successivo con la "terza compagnia" per assicurare più corse, anche in orario notturno e abbassare i prezzi complessivi grazie alla concorrenza che avrebbe portato nel mercato. Tutte le categorie economico-sociali dell'Isola concordavano su questi obiettivi e sulla necessità di entrare direttamente nel mercato dei trasporti marittimi per raggiungerli. Tuttavia gli esiti passati sconsigliavano di presentare nuove domande al fine di ottenere slot, almeno fino a quando i lavori del porto di Piombino non fossero ultimati. Ciò non accadde nemmeno per il 2005 e a questo punto non sembrava più possibile indicare un termine sicuro per i lavori. Preso atto di tali impedimenti l'Associazione degli Albergatori abbandonò temporaneamente l'idea della "terza compagnia" e iniziò a rivolgersi a parlamentari e amministratori locali affinché gli enti locali acquistassero quote azionarie di Toremar, ancora controllata al 100% da Tirrenia. Così facendo sarebbe stato possibile spingerla ad esempio a programmare corse notturne, svestendola dei panni della presenza sicura ma sempre uguale a se stessa, disinteressata ad inseguire le opportunità offerte dal mercato, specie durante la stagione estiva. Fino ad allora questa mancanza di reattività, unita alla chiusura dell'Autorità Portuale verso i nuovi entranti, a volte francamente inspiegabile, aveva fatto sì che fosse solo Moby a rispondervi, ma alle proprie condizioni e ai propri prezzi. In secondo luogo gli albergatori insistevano che, nell'eventualità di una privatizzazione di Toremar (si ricorda che nel 2008 scadevano le convenzioni tra lo Stato e Tirrenia, termine ultimo concesso della UE per la

privatizzazione del gruppo), sarebbe stato fondamentale acquistare preventivamente quote della stessa per poter continuare ad avere voce in capitolo su corse, orari e tariffe.

Da segnalare infine l'apertura nel 2001 di un tavolo di concertazione da parte della Provincia e della Prefettura di Livorno con l'obiettivo di razionalizzare i servizi svolti da Toremar e Moby aumentando il numero delle corse e spostando quelle inutilmente ravvicinate. Questa iniziativa, che pure andava nella direzione della tutela degli interessi dell'utenza, si rivelò un ulteriore limite per i potenziali entranti di cui in effetti non si ebbe più notizia fino all'autunno del 2008.

Nel frattempo Toremar vide ridursi considerevolmente le proprie risorse in conseguenza dei tagli delle sovvenzioni statali a Tirrenia, pari al 50% nel 2005 e al 30% sulla quota residua nel 2006. Per questo motivo venne sacrificato il mezzo più oneroso della flotta, il traghetto veloce *Isola di Capraia*, ceduto a Siremar al termine della stagione estiva 2005 e rimpiazzato con il traghetto convenzionale *Giovanni Bellini*, gemello del *Planasia* in modo da ridurre i costi mantenendo pressoché inalterata la capacità di trasporto e destagionalizzando gli addetti che con il mezzo veloce lavoravano solo nei mesi estivi. L'interessamento degli enti locali riuscì ad evitare il taglio dell'aliscafo che garantiva collegamenti veloci per circa trecento lavoratori pendolari.

Toremar, seppur in un clima di crescente incertezza circa le sorti di Tirrenia e quindi anche proprie, mantenne anche per il 2006 e per il 2007 gli stessi orari degli anni precedenti, locando nei mesi invernali una unità ad una delle compagnie di navigazione consorelle meno soggetta alla stagionalità della domanda. I passeggeri transitati dal porto di Piombino, erano passati dai 3,2 milioni del 2000 ai 3.632.146 del 2007.



In primo piano i traghetti *Moby Love*, *Moby Baby* e *Moby Lally* nel porto di Portoferraio, aprile 2003.

### 3.2 Verso la privatizzazione.

Nel 2008 la privatizzazione sostanziale del gruppo Tirrenia subì un'accelerazione<sup>70</sup>. Con la legge 133/2008, per la prima volta si ipotizzava lo scorporo da Tirrenia delle controllate regionali e il loro affidamento alle Regioni affinché ne gestissero la privatizzazione in un clima di maggiore partecipazione e "vicinanza" ai territori direttamente coinvolti. L'ipotesi dello scorporo sembrò tramontare quando, sotto la pressione comunitaria, si pensava che Tirrenia avrebbe dovuto essere privatizzata in blocco da un momento all'altro ma la Commissione europea ai trasporti si accorse che ciò avrebbe costituito un ostacolo più che un incentivo e, nella primavera del 2009, autorizzò definitivamente a tenere gare separate. Contestualmente l'assessore ai trasporti della regione Toscana chiuse definitivamente la discussione con i sostenitori della creazione di una società pubblico-privata, tra cui la Provincia di Livorno, i comuni di Rio Elba e Rio Marina e l'Associazione degli Albergatori, ribadendo che la Regione non avrebbe mai assunto il ruolo di armatore.

Il decreto legge 25 settembre 2009 n. 135 noto come "decreto salva infrazioni" metteva le regioni davanti a una scelta, o accettavano le condizioni per lo scorporo oppure si sarebbe proceduto alla privatizzazione in blocco. Gli assessori ai trasporti delle regioni Campania, Lazio, Sardegna, Sicilia e Toscana furono convocati a Roma per sottoscrivere gli accordi di programma circa il trasferimento delle compagnie territoriali del gruppo Tirrenia alle Regioni di riferimento. Le condizioni stabilite erano che le società fossero trasferite con le passività e le attività connesse, che a partire dal 1 gennaio le funzioni e i compiti relativi ai collegamenti marittimi di servizio pubblico fossero eserciti dalle Regioni interessate le quali entro il 31 dicembre 2009 avrebbero dovuto pubblicare i bandi per la privatizzazione e le nuove convenzioni per la continuità territoriale con contratti della durata non superiore a 12 anni, infine, per favorire la privatizzazione erano prolungate fino al 30 settembre 2010 le convenzioni già in essere.

A Toremar, che continuava ad operare in virtù della proroga della convenzione scaduta il 31/12/2008, venivano tagliati 4 milioni di euro per le compensazioni di servizio e ne venivano assegnati 13 a decorrere dal 2010 per ciascuno degli anni di durata delle nuove convenzioni oltre a 9 milioni una tantum che la capogruppo Tirrenia doveva alla controllata toscana. Nonostante La Regione Toscana giudicasse particolarmente severe le condizioni, accettò per non venire meno agli impegni assunti con gli enti locali e, dal 25 novembre 2009 Toremar le venne trasferita a titolo gratuito.

---

<sup>70</sup> Per la privatizzazione del gruppo Tirrenia si veda cap. 2.5.3

Nel frattempo l'APPE aveva stabilito, con l'ordinanza 12 novembre 2008 n. 23, i criteri di accesso alle infrastrutture portuali, tra cui gli approdi (slot). L'Autorità stabilì di assegnare annualmente, con proprie deliberazioni, ben l'80% degli slot a Moby e Toremar, premiate quali "compagnie storiche", quelli rimanenti sarebbero stati assegnati nella misura del 10% a compagnie nuove entranti mentre per l'altro 10% potevano concorrere anche Moby e Toremar. La portata di questo atto sarà enorme per gli sviluppi successivi del mercato, soprattutto in relazione al fatto che Toremar era oggetto di un processo di privatizzazione e non si sapeva quale sarebbe stato il gruppo che l'avrebbe acquistata. Vale la pena ricordare che, fino alla riforma del 2016, facevano parte del comitato portuale<sup>71</sup> con diritto di voto anche i rappresentanti delle categorie economiche e tra questi quello degli armatori. Questi, plausibilmente, era riconducibile a Moby, unico armatore privato che all'epoca operava in quel mercato e in queste occasioni si è trovato a votare su ordinanze che riguardavano direttamente gli interessi della propria compagnia. Conflitti d'interesse a parte, si fatica a comprendere come l'Autorità portuale, tenendo conto della situazione d'incertezza, non abbia agito in maniera più prudente. Questa scelta sarà poi oggetto di un provvedimento correttivo da parte dell'AGCM.

Approssimandosi la privatizzazione di Toremar nuovi armatori tornarono nei collegamenti da e per l'Elba. Nell'autunno 2008 Archipelagus Lines - dietro la quale sembrava si muovesse l'Associazione degli albergatori, che, sfumata la possibilità di un ingresso degli enti locali nel capitale di Toremar era tornata a parlare di "terza compagnia" - aveva annunciato la rinascita della linea Livorno-Portoferraio, lo stesso aveva fatto dal settembre 2009 anche Buquebus, grande compagnia di navigazione uruguayana. Tuttavia in entrambi i casi le società erano più interessate alla gara per la privatizzazione di Toremar rispetto ai collegamenti veri e propri che, infatti, non ebbero mai inizio. Nell'ottobre 2009 Corsica Ferries dell'armatore corso Lota, che aveva già operato nel "canale" dal 1992 al 1998, avanzò una richiesta all'Autorità portuale per ottenere gli slot necessari a compiere con il marchio Elba Ferries la tratta Piombino-Portoferraio in mezz'ora grazie ai propri mezzi veloci tipo HSC Acquastrada.

Nel frattempo anche Moby, in vista dell'imminente privatizzazione mirava a rafforzare la propria posizione. Nel 2010, oltre a potenziare la tratta principale annunciando il mantenimento di 20 corse giornaliere in bassa stagione, espresse la volontà di attivarne cinque da e per Cavo (il cui nuovo

---

<sup>71</sup> Si ricorda che il comitato portuale era l'organo titolare del potere "legislativo" essendo chiamato a promulgare le ordinanze mediante il proprio voto sulle proposte del Presidente. (si veda par. 2.4.3)



pontile venne inaugurato il 17 luglio dello stesso anno) alle quali venne destinata nei primi anni la *Giraglia*. Questo servizio viene svolto ancora oggi utilizzando la *Moby Ale*.

L'apposita Commissione dell'APPE, riunitasi l'11 gennaio 2010 accolse la richiesta di Moby e, guarda caso, respinse quelle di Corsica Ferries e Blu Navy, che all'epoca era una piccola compagnia di navigazione grossetana.

Contro la decisione sugli slot si espressero Corsica Ferries, che fece ricorso al TAR e l'Associazione degli Albergatori che espresse forte contrarietà alla decisione dell'Autorità di assegnare slot per ulteriori collegamenti a Moby invece di favorire l'ingresso di una terza compagnia. La loro critica partiva da un dato di fatto: i collegamenti marittimi nell'arcipelago toscano erano da tempo i più cari d'Italia, con tariffe superiori del 30% rispetto alla media<sup>72</sup>, una situazione denunciata da tempo dagli albergatori e da altri rappresentanti dei comparti che vivono sul turismo e che, insieme, danno lavoro a più del 70% della popolazione elbana. Era evidente che Toremar non era stata in grado di garantire la concorrenza a Moby la quale aveva potuto stabilire prezzi, quantità e standard del servizio, forte della propria presenza sempre più ingombrante e di un'Autorità Portuale quantomeno eccessivamente conservativa nella gestione degli slot. Quest'ultima corresse parzialmente il proprio operato con l'Ordinanza n. 22/10 del 25 novembre 2010, con la quale, nel caso di un numero di nuovi slot da assegnare non superiore a 4, si escludevano dalla partecipazione alla prima gara per l'assegnazione gli operatori che possedessero già una dotazione pari almeno al 20% di quelli disponibili (Moby e Toremar), di fatto ampliando la riserva a favore dei nuovi entranti e permettendo la partecipazione alla gara solo agli operatori storici più piccoli<sup>73</sup>.

I tempi erano maturi per la nascita di quella "terza compagnia" sulla quale tanti riponevano le proprie speranze. Blu Navy, piccola compagnia che svolgeva le attività di tour operator e minicrociere con motonavi, riformulò la propria domanda all'Autorità portuale che il 22 marzo le assegnò gli slot. Intanto era stata costituita BN (Blu Navy) di Navigazione s.r.l, controllata da Finsea SpA di Genova, alla quale furono ceduti gli slot e che era intenzionata ad attivare le tre coppie di corse giornaliere per Portoferraio non appena fosse arrivata la nave acquistata per questa linea. L'enorme nave traghetto *Primrose* effettuò il 5 giugno 2010 la sua prima partenza da Piombino per Portoferraio. Ben presto Blu Navy, seppur registrando una buona accoglienza, si rese conto di aver bisogno di più corse perché il suo investimento sull'Elba fosse sostenibile e per poter noleggiare la

---

<sup>72</sup> In realtà ciò è vero fino all'estate del 2011 quando sulle rotte maggiori, specialmente quella per la Sardegna, furono registrati incredibili aumenti nell'ordine del 50% del prezzo del biglietto. In quell'occasione intervenne anche l'antitrust che sospettò l'esistenza di un cartello tra le varie compagnie di navigazione.

<sup>73</sup> Ordinanza n.22 del 25 novembre 2010

<http://www.ap.piombinoelba.it/sites/default/files/docs/Ordinanza%20022%202010.pdf>

seconda nave necessaria per effettuare quel collegamento con Cavo che le era stato assegnato dall'Autorità portuale (contro le 5 corse doppie e un ritorno assegnate a Moby). Per questo motivo, quando nel febbraio 2011 l'Autorità portuale mise in gara quattro slot, oltre Corsica Ferries concorse anche Blu Navy ottenendone uno. Corsica Ferries se ne aggiudicò tre ma non giudicò conveniente iniziare da subito ad operare e decise di attendere un nuovo bando per gli slot che si sarebbero dovuti liberare se Moby si fosse aggiudicata la gara per la privatizzazione di Toremar.



Il traghetto *Acciarello* della compagnia Blu Navy in navigazione verso Piombino, (2014).

### *3.3 La privatizzazione.*

Nel frattempo, a decorrere dal 1 gennaio 2010 le funzioni e i compiti di programmazione di Toremar erano divenuti di piena competenza della Regione Toscana, chiamata a svolgerli fino a quando la compagnia fosse stata ceduta ad un privato. Tutti i 179 dipendenti furono trasferiti alla Regione e il Comandante Angelo Roma, appena nominato amministratore unico, diede il via ad un veloce ma completo piano di manutenzione della flotta anche per rendere Toremar più appetibile di quanto già non fosse con le sue rotte in un mercato che nel 2009 aveva registrato 3.439.338 passeggeri trasportati e con l'ultimo bilancio chiuso in positivo e con le riserve legali al massimo consentito. Il 14 gennaio 2010 la Regione Toscana aveva pubblicato il bando di gara per la cessione del 100%

delle azioni di Toremar e l'affidamento per 12 anni del servizio di cabotaggio marittimo per garantire la continuità territoriale dell'Arcipelago Toscano. Nell'avviso venivano specificati i requisiti minimi per la partecipazione alla gara che comprendevano esperienza pluriennale nel settore del trasporto marittimo di passeggeri, dimensioni minime e stabilità dell'impresa.

Il 10 marzo 2010, alla scadenza del termine per la presentazione delle manifestazioni d'interesse, alla regione ne erano pervenute 11 da parte di altrettanti gruppi armatoriali, tra i quali Moby, la partenopea Medmar Navi, la messicana Buquebus, Corsica Ferries e Toscana di Navigazione, una società appositamente costituita da una cordata di aziende elbane e livornesi e dall'armatore napoletano Salvatore Lauro.

A questo punto si trattava di indire la gara vera e propria spedendo i criteri di valutazione a chi aveva manifestato interesse. Questi furono inviati solo il 17 gennaio 2011 a causa dei rallentamenti dovuti ai tentativi di recupero dei quasi dieci milioni di credito che Toremar aveva nei confronti di Tirrenia e che sarebbero stati fondamentali per il rinnovo della flotta. Le caratteristiche del bando erano le seguenti: l'aggiudicatario sarebbe entrato in possesso del 100% delle azioni di Toremar, azienda senza debiti e con un consistente numero di slot assegnati insieme alla priorità nell'assegnazione di nuovi; sarebbe divenuto titolare per i successivi 12 anni del contratto di servizio con la Regione per la garanzia dei servizi di continuità territoriale, ovvero l'obbligo di compiere una serie di corse in perdita durante la stagione invernale, di assicurare la continuità del servizio anche nei periodi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle navi, il trasporto degli effetti postali e quello urgente e gratuito dei malati con autoambulanza in cambio dei 13 milioni di euro annui del Governo e dei 14.550.400,83 euro garantiti dalla Regione per ognuno degli anni di durata del contratto.

La valutazione delle proposte avrebbe tenuto conto di due aspetti, l'offerta tecnica che valeva 80 punti e l'offerta economica che ne valeva 20<sup>74</sup>. La prima riguardava l'offerta commerciale: le navi utilizzate (70 punti) e le corse supplementari garantite (10 punti), la seconda, invece, consisteva nello sconto offerto rispetto ad un livello massimo di sussidio, pari a 14.550.400,83 euro l'anno legato all'effettuazione dei collegamenti anche se in perdita e alle agevolazioni tariffarie per i residenti (mentre si era promessa maggiore libertà per il resto delle tariffe di Toremar, fino ad allora stabilite dal CIPE).

Prima del termine per la presentazione delle offerte, fissato per il 21 marzo 2011, alcuni concorrenti si ritirarono giudicando eccessivi i vincoli posti dal bando. All'apertura delle buste le offerte ricevute

---

<sup>74</sup> Per maggiori informazioni circa i criteri di valutazione e la composizione delle commissioni chiamate a valutare si veda <http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/crt/interrogazioni/IO1306.pdf>

risultarono solo tre, Moby S.p.A, Toscana di Navigazione s.r.l e Pigreco s.r.l, che tuttavia abbandonò pochi giorni dopo. Dalle successive riunioni della commissione giudicante l'offerta economica di Navigazione Toscana venne ritenuta migliore ma furono riscontrate "difformità e indeterminanze" in quella tecnica, con particolare riferimento alle corse aggiuntive proposte per alcune linee, tra cui Piombino-Portoferraio e Porto Santo Stefano-Giannutri, che portarono alla sua esclusione. Il 5 maggio 2011 la commissione regionale comunicò l'assegnazione provvisoria di Toremar a Moby, che aveva offerto un ribasso dell'8% sul sussidio regionale e quanto all'offerta tecnica prevedeva l'istituzione di una nuova linea bisettimanale Porto Santo Stefano-Giannutri e il rinnovamento della flotta con la sostituzione di due mezzi.

Moby, si affrettò a rivolgersi all'AGCM evidenziando la propria posizione dominante sui trasporti da e per l'Elba (oltre il 96% sulla Piombino-Portoferraio) al fine di dissipare i numerosi dubbi e le perplessità che erano già sorti a riguardo e prevenendo iniziative analoghe che i concorrenti avrebbero certamente intrapreso. Infatti Corsica Ferries, Blu Navy, Toscana di Navigazione e l'Associazione degli albergatori chiesero e ottennero di partecipare al procedimento istruito dall'Autorità garante.

Intanto Navigazione Toscana (Toscana di Navigazione) fece immediatamente ricorso al TAR chiedendo l'annullamento del provvedimento del 5 maggio ritenendo di essere stata esclusa ingiustamente, Moby rispose depositando un ricorso accidentale contro NT. Il TAR respinse l'istanza di sospensiva con ordinanza n. 774 del 14 luglio 2011. Navigazione Toscana non si diede per vinta e ricorse al Consiglio di Stato, l'ultimo grado della Giustizia Amministrativa che il 3 agosto si pronunciò respingendo l'istanza di sospensione dell'atto impugnato. Nel frattempo, il 19 luglio si era pronunciata anche l'Antitrust con il provvedimento n.22622<sup>75</sup> che subordinò l'autorizzazione all'operazione al rilascio da parte di Moby di 6 slot nel 2011 e 14 nel 2012, vietandole contestualmente di partecipare alle gare di assegnazione di nuovi slot (se meno di 5) da parte dell'APPE.

A questo punto la Regione Toscana con decreto dirigenziale 4898 del 29 settembre 2011 poté procedere all'affidamento definitivo di Toremar e dei servizi di cabotaggio a Moby. Con la firma del

---

<sup>75</sup> Provvedimento n. 22622 dell'AGCM:

[https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwju1I6K9evQAhWGDxoKHfo0D5kQFggmMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.agcm.it%2Fconcorrenza%2Fconcentrazioni%2Fdownload%2F41256297003874BD%2F75EFA50F0FECB9A9C12578E700506138.html%3Fa%3Dp22622.pdf&usg=AFQjCNHptVpvXynxoC7cuXPwCjMNPJ\\_Bkw](https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwju1I6K9evQAhWGDxoKHfo0D5kQFggmMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.agcm.it%2Fconcorrenza%2Fconcentrazioni%2Fdownload%2F41256297003874BD%2F75EFA50F0FECB9A9C12578E700506138.html%3Fa%3Dp22622.pdf&usg=AFQjCNHptVpvXynxoC7cuXPwCjMNPJ_Bkw)

Si può anche fare riferimento al riassunto nel comunicato stampa dell'Agcm del 22 luglio 2011:

<http://www.agcm.it/stampa/news/5678-autorizzata-con-condizioni-lacquisizione-di-toremar-da-parte-di-moby.html>

contratto di servizio<sup>76</sup> il 2 gennaio 2012 Toremar, non più pubblica, rimase affidataria di un servizio di interesse pubblico di cui la Regione diveniva garante e finanziatore con 13.333.000 euro (ribasso dell'8% offerto da Moby sul massimo sussidio di 14.550.400,83 euro).



L'ammiraglia della flotta Toremar, *Aethalia*, in arrivo a Portoferraio, dopo i lavori di ristrutturazione ma prima del recente cambio di nome in *Stelio Montomoli*.

### 3.4 Il 2012 della nuova Toremar e il rinnovo della flotta.

Il primo atto della nuova Toremar fu la nomina, il 1° febbraio, del consiglio di amministrazione. Venne confermato alla presidenza il comandante Angelo Roma, considerato il fiduciario della Regione, Achille Onorato, figlio di Vincenzo, proprietario di Moby, divenne amministratore delegato e furono nominati membri Tullio Tabani, ex presidente dell'Autorità portuale di Piombino e dell'Elba; Stelio Montomoli, ex segretario generale della stessa autorità; Marcello Giardini, ex assessore alla portualità di Portoferraio e Libero Schiaffino in rappresentanza dell'Isola del Giglio. Il presidente Roma rassegnò le proprie irrevocabili dimissioni in aprile e il 9 maggio gli succedette Stelio Montomoli, recentemente deceduto, al quale è stata dedicata l'ammiraglia della flotta Toremar, non senza aspre polemiche tra Onorato e gli elbani alquanto affezionati al nome *Aethalia* con il quale convivevano dal 1956<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Contratto per l'affidamento dei "Servizi pubblici di cabotaggio marittimo di collegamento con le isole dell'Arcipelago Toscano" stipulato tra Regione Toscana e Toremar:

<http://www.provincia.livorno.it/fileadmin/Trasporti/Contratto di Servizio Regione Toscana - Toremar.pdf>

<sup>77</sup> Per un'idea più precisa delle polemiche che testimoniano il legame particolare degli isolani con le navi che li collegano al continente si veda: <http://www.tenews.it/giornale/2016/10/24/l-aethalia-ha-fatto-la-storia-del-canale-e-rappresenta-l-elba-67283/>

Il consiglio di amministrazione si trovò immediatamente a dover affrontare il piano di rinnovo della flotta che era stato uno dei punti qualificanti dell'offerta tecnica di Moby. All'inizio del 2012 la flotta Toremar era composta da sette navi traghetto e un aliscafo, la più anziana era l'*Aegilium* (1979) e la più recente l'*Aethalia* (1991). L'*Aegilium* venne posta in disarmo e sostituita dalla moderna *Giuseppe Rum*, di proprietà della Maregiglio, il *Planasia* venne ceduto a una compagnia spagnola e al suo posto venne acquistato un moderno traghetto che verrà nominato *Rio Marina Bella*. La sostituzione del *Planasia* fece scaturire diverse polemiche<sup>78</sup> specie a causa della scomodità della nuova nave provvista di un solo portellone di poppa che costringe alcuni mezzi pesanti a lente e pericolose manovre in retromarcia, inoltre la nave si rivelò poco agile ed estremamente sensibile al vento a causa delle alte murate. Prima dell'estate l'aliscafo *Fabricia* fu messo in disarmo e al suo posto entrarono in servizio moderni mezzi veloci provenienti dagli armatori napoletani Lauro, il catamarano *Maria Sole Lauro*, rivelatosi inadatto alla navigazione nel canale, quindi il monocarena *Agostino Lauro Jet*. A rotazione anche le altre navi vennero trasferite in cantiere per essere integralmente revisionate, dotate di controcarenare, riverniciate con il nuovo logo della Compagnia, anche i garage e gli interni furono oggetto di importanti interventi, volti ad aumentare la capacità dei primi e ad operare un radicale rinnovo dei secondi. Il 5 dicembre 2012 con la consegna dell'*Aethalia*, il processo di rinnovo della flotta Toremar poteva considerarsi concluso. Da segnalare poi la firma in marzo dell'accordo con i sindacati che portò alla definizione dell'organico di Toremar in 206 persone con contratto a tempo indeterminato. I risultati del primo anno da privatizzata furono alquanto positivi per Toremar con 170.000 passeggeri in più nonostante la crisi generale in atto.

### 3.5 La questione degli slot e la concorrenza dopo la privatizzazione, analisi di mercato.

Sulla base del provvedimento n. 22622 dell'AGCM, l'APPE approvò la programmazione oraria delle corse per il 2012 assegnando a Blu Navy, che nel frattempo si era dotata del moderno e più capiente *Acciarello*, 4 slot, quindi 4 coppie di corse, nel periodo invernale e 6 in quello estivo, altrettanti a Corsica Ferries che iniziò puntuale, il 14 giugno 2012, ad operare con il mezzo veloce HSC *Corsica Express Seconda*.

---

<sup>78</sup> Circa le proteste contro la sostituzione del Planasia:  
<http://iltirreno.gelocal.it/regione/toscana/2012/06/06/news/salviamo-il-planasia-rivolta-all-elba-contro-la-sostituzione-di-un-traghetto-1.5211096> e sull'inadeguatezza della *Rio Marina Bella* (ex *Lora d'Abundo*):  
<http://iltirreno.gelocal.it/piombino/cronaca/2012/06/09/news/elba-la-nave-discussa-fallisce-il-debutto-1.5223943>

La situazione sembrava normalizzarsi con 2 nuove compagnie che, seppur con un numero alquanto inferiore di slot, avrebbero fatto concorrenza al colosso Moby-Toremar. Ma alla fine della stagione estiva anche Blu Navy, oltre Corsica Ferries, annunciò che avrebbe abbandonato il canale per ritornarvi la primavera successiva. Gli slot assegnati durante i mesi estivi alle due compagnie non erano sufficienti a conseguire il ricavo minimo per sopportare le perdite della bassa stagione.

Tornò di estrema attualità il problema degli slot e della loro assegnazione. Al fine di sviluppare un minimo di concorrenza sarebbe stato necessario attuare senza indugi ciò che l'AGCM aveva prescritto in termini di assegnazione futura degli slot, in primis redistribuendo immediatamente quelli che Moby era stata obbligata a cedere. Era l'unica strada percorribile per mettere nelle condizioni Blu Navy, Corsica Ferries o eventuali nuovi entranti di proporre un'offerta commercialmente valida durante i mesi estivi che permettesse di avere risorse sufficienti per rimanere anche durante i mesi invernali.

Sembrava invece che l'Autorità Portuale in passato avesse agito in direzione opposta, cioè per proteggere le imprese già presenti. D'altra parte, il consiglio di amministrazione della nuova Toremar, composto per metà da ex membri dell'APPE, testimoniava la "stima" reciproca che doveva scorrere tra regolatore e il più grosso dei regolati. Tra le altre cose Onorato era ed è un dichiarato sostenitore del Partito Democratico e il neopresidente dell'Autorità, Guerrieri, era stato sindaco di Piombino per quel partito correndo, quando era già Presidente dell'APPE, alle "parlamentarie" del PD per la scelta degli esponenti da candidare alle elezioni politiche del 2013.

Dopo questa parentesi breve ma ben rappresentativa della sottigliezza del filo al quale è appesa l'indipendenza dell'Autorità, torniamo ad occuparci degli sviluppi sul mercato dopo ormai un anno trascorso dalla privatizzazione.

L'autorità non smise di essere criticata anche negli anni successivi, anzi, è forse il periodo dal 2011 a oggi quello che l'ha vista maggiormente al centro di polemiche.

Se per il 2013 Corsica Ferries e Blu Navy si erano accontentate di confermare gli slot a loro già assegnati, quest'ultima, nell'autunno del 2014 avanzò la richiesta di ottenere altri 4 slot durante il periodo estivo da sommare ai propri 5, in tal modo avrebbe operato con due navi garantendo la propria presenza anche nei mesi invernali con 3 coppie di corse giornaliere. A questa istanza l'APPE rispose con un preavviso di rigetto. A questo punto Blu Navy attese l'avviso da parte dell'Autorità con i nuovi slot disponibili per la stagione 2015, una volta pubblicato ne chiese l'assegnazione congiuntamente ad uno scambio di orario per due di questi con Moby. Al fine di permettere la formazione di un'offerta commercialmente valida per i concorrenti di Moby-Toremar, l'AGCM,

aveva previsto anche questa possibilità nel provvedimento n. 22622 con il quale autorizzava la privatizzazione di Moby subordinandola al rispetto di alcune disposizioni. Moby negò lo scambio di slot chiesto da Blu Navy. Quest'ultima con denuncia del 13 febbraio 2015 chiese l'intervento dell'AGCM<sup>79</sup> la quale, sentite le parti in causa, verificò che, diversamente da quanto sostenevano Moby e l'APPE, la disponibilità di partenze giornaliere per Moby-Toremar era pari a 33 slot, 7 per Forship (Corsica Ferries) e 5 per BN. L'AGCM concluse che il numero di *slot* disponibili era pari a 45, al quale aggiungere i 3 *slot* resi disponibili dall'APPE per il 2015 (per i quali aveva fatto domanda BN), per un totale complessivo di 48 *slot*. Pertanto, la quota di Moby-Toremar risultava pari al 69%, quindi ancora superiore ai due terzi del totale. Dunque continuava a sussistere per Moby un obbligo di rilascio di *slot* a favore dei concorrenti che ne avessero fatto richiesta. L'Antitrust concluse che Moby aveva immotivatamente rifiutato lo scambio di slot arrecando un grave danno alla concorrenza e avviò il procedimento volto alla irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria. Questo si concluse con il Provvedimento n. 25986 del 19 aprile 2016 con il quale l'AGCM, esercitando la propria funzione quasi giudiziale, condannò Moby al pagamento a una sanzione di 374.000 euro, pari all'1% del fatturato del 2014, quando avvenne il fatto.

La prima metà del 2015 fu teatro di un altro ricorso al TAR da parte di Blu Navy che si era vista rifiutare per l'ennesima volta le proprie richieste di ulteriori slot estivi necessari per operare tutto l'anno. Ma un'altra notizia importante giunse nei primi mesi del 2015, il Consiglio di Stato, che un primo momento aveva bloccato le sospensive chieste da Toscana di Navigazione contro la sua esclusione dalla gara per l'aggiudicazione di Toremar, ora si era pronunciato definitivamente condannando Regione Toscana e Moby *"a disporre l'aggiudicazione della gara a favore dell'appellante previo il necessario controllo dei requisiti soggettivi"*<sup>80</sup>. La sentenza poteva rivoluzionare i trasporti marittimi per l'Elba per come, bene o male, si erano evoluti negli ultimi 5 anni. Tuttavia la Regione con decreto del 30 marzo 2015 ribadì di non poter aggiudicare Toremar a Toscana di Navigazione, facendo ancora riferimento al mancato possesso dei requisiti richiesti dalla legge di gara. Contro questo reiterato rifiuto Toscana di Navigazione si è rivolta al TAR, il quale pare avere messo la parola fine alla vicenda con la sentenza depositata il 26 ottobre 2015 con la quale dà ragione alla Regione Toscana giudicando fondate le riserve espresse in relazione al possesso dei

---

<sup>79</sup> Provvedimento n. 25485 dell'AGCM:

[https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwixZOD8-zQAhVce1AKHVyuC6kQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.agcm.it%2Fconcorrenza--delibere%2Fconcorrenza-provvedimenti%2Fdownload%2F41256297003874BD%2F0DC63B7F94C4D3C2C1257FAF00371965.html%3Fa%3Dp25986.pdf&usg=AFQjCNEorlXkWcxRgBr8zGY4\\_lrvYVC8Gw](https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwixZOD8-zQAhVce1AKHVyuC6kQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.agcm.it%2Fconcorrenza--delibere%2Fconcorrenza-provvedimenti%2Fdownload%2F41256297003874BD%2F0DC63B7F94C4D3C2C1257FAF00371965.html%3Fa%3Dp25986.pdf&usg=AFQjCNEorlXkWcxRgBr8zGY4_lrvYVC8Gw)

<sup>80</sup> Dalla Sentenza del Consiglio di Stato depositata il 16 gennaio 2015.



requisiti minimi di capacità tecnica ed economica di Toscana di Navigazione: fatturato minimo registrato e miglia nautiche percorse. L'unica possibilità rimasta a TN è di ricorrere anche questa volta al Consiglio di Stato, per adesso Toremar è rimasta saldamente nelle mani di Moby.

Sul fronte slot e concorrenza, invece, il clima pare lungi dal rasserenarsi. In attesa di conoscere la pronuncia del TAR sul ricorso presentato nel febbraio 2015, Blu Navy ha acquistato nel corso dello stesso anno il traghetto *Aciarello* a testimoniare la volontà di consolidare la propria presenza sul canale. Tuttavia anche nel 2016 l'APPE non le ha concesso gli slot estivi supplementari che continua a chiedere per poter rimanere anche durante i mesi invernali e rompere il monopolio Moby-Toremar. Addirittura, ha scaturito grandi polemiche, ad oggi ancora in atto, l'ordinanza n. 13 del 2016 con la quale l'APPE, poco prima di essere sciolta per effetto della riforma delle Autorità di Sistema Portuale, ha assegnato gli slot alle compagnie per le prossime quattro stagioni.

Decisione, questa, discutibile tanto nel merito quanto nel metodo. Infatti, se da un lato rimane ancora invariato il numero complessivo di slot (44) e la loro distribuzione, impedendo per ben ulteriori quattro anni lo sviluppo di un'offerta commerciale estiva da parte di uno dei due competitor tale da consentirne la permanenza invernale, dall'altro è apparso quantomeno singolare che un'Autorità, in via di cessazione, non solo disponga l'assegnazione degli slot ma lo faccia per un arco temporale che mai aveva coperto, quattro anni. Disattendendo, peraltro, una circolare del Ministero dei Trasporti<sup>81</sup> che invitava le autorità portuali in via di cessazione a non prendere provvedimenti eccedenti l'ordinaria amministrazione o che potessero impegnare le scelte future delle costituende "Autorità di Sistema Portuale".

Tra gennaio e ottobre di quest'anno il mercato dei trasporti marittimi da e per l'Elba ha registrato 3.011.835 di passeggeri e 764.383 veicoli<sup>82</sup>. Sono cifre in controtendenza rispetto al rallentamento del turismo registrato a livello comunitario a causa della crisi e della paura di attentati acuitasi dalla tarda primavera di quest'anno. Dal lato dell'offerta, il fermento registrato nei primi quattro anni dopo la privatizzazione, dimostra la grande vitalità di un mercato che, grazie alla presenza di Toremar e Moby, ha mantenuto standard di servizio molto elevati e un gran numero di corse anche durante i mesi invernali, nonostante non manchino proteste anche in questo senso da parte di comitati e gruppi di cittadini. Quello che senz'altro manca è lo sviluppo di una dinamica concorrenziale maggiormente equilibrata in grado di intaccare le rendite monopolistiche dell'operatore dominante a favore dell'utenza e dei turisti, l'asset di maggior valore per l'isola.

---

<sup>81</sup> Circolare n° 117/2016 Confetra [http://www.confetra.it/it/primopiano/doc\\_html/Circolari%202016/circ117.htm](http://www.confetra.it/it/primopiano/doc_html/Circolari%202016/circ117.htm)

<sup>82</sup> Dati forniti dall'APPE: <http://www.ap.piombinoelba.it/it/statistiche/piombino>



Traghetto veloce HSC *Corsica Express Seconda* nella rada di Portoferraio, (2013).

## CONCLUSIONI

Scrivendo questa tesi ho capito ancora di più l'importanza di una corretta gestione del rapporto tra interessi pubblici e interessi privati, forse uno dei migliori banchi prova su cui testare lo sviluppo reale di una società. Il mercato è il luogo dove trova massima manifestazione il principio della libertà privata, tuttavia non essendo perfetto necessita di essere corretto e integrato dalla presenza pubblica a tutela di interessi ritenuti meritevoli di riceverla. La regolazione del mercato, attraverso la quale, oggi, si esplicita la presenza pubblica nell'economia, è estremamente difficile per una lunga serie di fattori.

L'analisi condotta sulla privatizzazione di Toremar, mi ha portato a riflettere su quanto in una società democratica e in quanto tale pluralista, gli interessi da tutelare all'interno del mercato sono molteplici e diversi, talvolta apparentemente in contrasto tra loro. In second'ordine l'indipendenza delle autorità chiamate a regolare, oltre a porre qualche problema di legittimazione (se il contratto di servizio con Toremar non lo soddisfa il cittadino può prendersela con la Regione, con chi se invece a causargli un danno sono i criteri di assegnazione degli slot?), non è un valore acquisito. Al contrario dipende da un punto di vista strutturale in maniera critica dalle leggi istitutive che ne stabiliscono struttura, criteri di nomina e funzionamento e da quello funzionale dall'effettiva indipendenza dei membri nel loro agire.

Se da un lato il grande potere attribuito alle autorità indipendenti, in questo caso AGCM e AdSP, può essere visto come la presenza concreta nel mercato, di soggetti pubblici incaricati della tutela e della promozione degli interessi che la collettività, attraverso le leggi e la Costituzione di cui si è dotata, ha reputato meritevoli di garanzia, dall'altro il buon funzionamento di questo circuito è appeso a un filo sottilissimo, in primis i criteri che stabiliscono chi sia e quali caratteristiche abbia il titolare del potere attribuito alle autorità.

Quanto alla pluralità di valori, nel caso specifico, quelli da garantire mediante la regolazione sono essenzialmente due: la continuità territoriale e la concorrenza nel mercato.

Per quanto concerne la prima si può dire che lo Stato prima e la Regione poi abbiano salvaguardato il diritto alla mobilità degli isolani mediante la stipulazione di buone convenzioni con Toremar. I punti critici riguardano invece senz'altro lo sviluppo di una dinamica concorrenziale sul mercato.

Le rotte dell'Arcipelago Toscano non presentano significative barriere all'entrata dal lato dell'offerta, come dimostra il susseguirsi di nuovi armatori sulla tratta. Tuttavia è fondamentale operare con un numero minimo di partenze per rendere l'entrata profittevole. La domanda di

trasporto verso l'isola d'Elba è strettamente legata ai flussi turistici, essendo l'isola una delle principali mete turistiche italiane. Essa presenta quindi un andamento fortemente stagionale, con oltre il 60% dei passeggeri e dei veicoli trasportati concentrati nel periodo giugno-settembre e più di un terzo nei soli luglio e agosto. Inoltre, la capacità di trasporto cruciale è la capacità di trasporto veicoli, necessari per poter raggiungere le diverse spiagge dell'isola. A fronte della significativa quota di domanda "spot" o non prevedibile (quasi il 50% della domanda complessiva), la disponibilità di una adeguata capacità di trasporto veicoli è essenziale per catturare una quota significativa di traffico. La scelta di dotarsi di una certa capacità in eccesso per far fronte a tali picchi, tuttavia, richiede che tale capacità abbia un certo livello medio minimo di utilizzazione, al fine di coprire almeno i costi di esercizio e gli ammortamenti. Per fare ciò è necessario poter effettuare un certo numero di partenze in fasce orarie ("slot") ad alta frequentazione.

Per la combinazione di queste caratteristiche, la disponibilità di un numero sufficiente di slot di buona qualità, collocati in orari ad elevata frequentazione e nei mesi estivi, appare una condizione imprescindibile per assicurare guadagni sufficienti a coprire le perdite realizzate nei mesi invernali permettendo alle compagnie di rimanere per tutto l'anno, condizione, questa, a sua volta fondamentale per l'affermazione della concorrenza.

L'Autorità Portuale di Piombino e dell'Elba, nella propria politica di attribuzione degli slot, pur ispirandosi a criteri di selezione "obiettivi e non discriminatori", ha tenuto anche conto "*delle past performances dei vettori i quali, negli anni, hanno garantito continuità dei traffici e di servizio da e per il porto di Piombino*" erigendo di fatto una significativa barriera all'entrata nel mercato dei servizi di trasporto da e per l'Elba e, in particolare, sulla Piombino – Portoferraio, come dimostrano le ripetute divergenze con l'AGCM.

Ciò non è cambiato dopo la privatizzazione, quando l'indice HHI<sup>83</sup> in valore durante i mesi estivi è passato da 4820,72 nel 2010, a 5138 nel 2015<sup>84</sup>, quindi a privatizzazione avvenuta e dopo l'ingresso di Corsica Ferries. Durante i mesi invernali l'indice HHI è invece addirittura passato a quota 10000 vigendo dal 2012, primo anno dopo la privatizzazione, un monopolio da parte di Moby-Toremar.

L'acquisizione di Toremar, inoltre, sembra poter accrescere la capacità di Moby di esercitare il proprio potere di mercato, anche grazie all'esistenza di barriere all'entrata che impediscono

---

<sup>83</sup> indice di concentrazione di Herfindahl-Hirschman, costruito con la sommatoria dei quadrati delle quote di mercato espresse in percentuale, va dal valore limite di 0 quando sul mercato operano infinite imprese a 10000 quando sul mercato ne opera una sola. Secondo l'Antitrust americana valori tra 1500 e 2500 rappresentano un mercato moderatamente concentrato e valori superiori a 2500 rappresentano un mercato fortemente concentrato.

<sup>84</sup> Elaborazione propria dell'indice su dati concentrazione dell'AGCM

un'entrata efficiente. Moby infatti ha acquisito il controllo non solo delle limitate scelte di *pricing* che la regolazione lascia a Toremar, ma soprattutto ha un controllo totale delle decisioni relative alla quantità di capacità da mettere a disposizione del mercato e una informazione completa dell'andamento del riempimento delle navi di Toremar. In ultimo la concentrazione permetterà a Moby e Toremar di realizzare sinergie sul piano dell'acquisto di input e servizi, Moby potrà anche razionalizzare le corse, in modo da sfruttare al meglio la capacità che Toremar è obbligata a mettere a disposizione per motivi di servizio pubblico nella stagione invernale e in quella intermedia – aumentando il tasso di occupazione delle navi di Toremar e risparmiando costi per le navi di Moby. Non vi è ragione, tuttavia, per ritenere che questi aumenti di efficienza, positivi per il mercato, si trasferiscano, almeno in parte ai consumatori, in quanto, in assenza di una significativa pressione concorrenziale, esse andranno solo a vantaggio dell'impresa.

A parziale giustificazione dell'Autorità, supponendo buona fede nel suo operato, mi rendo conto come sia difficile incidere sulla posizione delle due società (unite dopo la privatizzazione) che bene o male, da 40 anni, in estate come in inverno, collegano l'Elba al continente garantendo la concreta realizzazione della continuità territoriale. Ma data la situazione determinatasi su quel mercato, in particolare dopo la privatizzazione, non è più possibile continuare a negare un esiguo numero di slot aggiuntivi durante la stagione estiva impedendo a Blu Navy, Corsica Ferries o eventuali altri concorrenti di rimanere anche durante l'inverno. Nel tempo sono stati chiamati in causa i lavori di ampliamento del porto, inadempienze formali nella presentazione delle domande e fantomatici problemi di sicurezza che impedirebbero la concessione di nuovi slot eccedenti il numero dei 45 attualmente concessi, quando invece è evidente che, a prescindere dal numero totale degli slot disponibili (sul quale, comunque, Corsica Ferries ha nel tempo espresso forti dubbi circa le peculiari modalità della loro identificazione da parte dell'APPE), non si tratterebbe di ricavarne di nuovi ma di ridistribuire quelli già presenti togliendone 3 a Moby-Toremar, sempre sul filo del 66,66% del totale, limite massimo al quale, a suo tempo, l'AGCM aveva subordinato l'autorizzazione al passaggio a Moby di Toremar.

L'ultimo aspetto che mi ha fornito spunti di riflessione è stato accorgermi della forza esercitata da Moby anche sull'opinione pubblica. Quasi per caso, leggendo articoli sulla questione traghetti apparsi sulla stampa locale, mi sono imbattuto nel Corriere Elbano, storica testata che gode, in virtù dei fasti del passato di un certo credito sull'Isola. Recentemente è stata acquistata da Onorato che ne ha resuscitato il nome convertendola a megafono della Moby contro l'Associazione Albergatori e contro i concorrenti sul canale. Se persino in un mercato così piccolo si arriva allo sviluppo di

queste dinamiche, quali e quanti devono essere i tentativi di indirizzare la pubblica opinione da parte di forze economiche ben più potenti di Moby?

Alla luce di tutti questi aspetti, non me la sento comunque di formulare un giudizio netto e inappellabile sull'operato dell'Autorità Portuale. Viceversa posso dire che l'analisi del caso di studio mi ha fatto capire l'estrema complessità e la difficoltà della regolazione. Anche in un mercato relativamente piccolo si manifestano le criticità generali, tra problemi di legittimazione degli enti, di bilanciamento e conflitto tra diversi interessi, di autonomia decisionale del regolatore immerso in un contesto non facile di competizione tra diversi interessi privati.

Se da un lato quindi me ne ha chiarito l'estrema complessità e le criticità, dall'altro, al termine di questa tesi, sono ancora più convinto dell'importanza dell'intervento pubblico nei mercati e credo di avere le idee ancora più chiare circa le grandi sfide che lo attendono.

In primo luogo mi auspico che il mercato continui a svolgere la propria funzione allocativa, che sino ad oggi ha dimostrato di saper svolgere meglio degli altri sistemi sperimentati, ma all'interno di confini e di un quadro normativo (nell'accezione più ampia possibile del termine) chiaramente definiti dall'interesse generale. Evitando, cioè, che la globalizzazione segni la vittoria dell'interesse di pochi a discapito di quello di tutti. Questo inevitabilmente accadrà se, di fronte a mercati dai confini globali, la dimensione della regolazione pubblica rimarrà quella degli angusti confini degli Stati nazionali. Ma accadrà anche se alla globalizzazione dei mercati si risponderà con una "globalizzazione della regolazione" guidata da accordi di natura privatistica tra multinazionali e Stati (TTIP, CETA) con i quali, sull'altare dello sviluppo dei mercati e degli scambi, si sacrificino o si ritocchino al ribasso le normative frutto di faticose conquiste da parte dei cittadini. Nella costruzione della governance del futuro sarà dunque fondamentale che il processo di globalizzazione e l'economia in generale non sfuggano da enti e organismi in grado di regolarli secondo gli interessi collettivi dell'umanità oggi chiamata a misurarsi con problemi globali e interconnessi quali la crescente disuguaglianza, i cambiamenti climatici e i flussi migratori.

## **BIBLIOGRAFIA / SITOGRAFIA:**

### **-cartaceo (manualistica):**

F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, IX edizione, Dike Giuridica Editrice, 2016.

G. F. Ferrari, *Diritto Pubblico dell'economia*, II edizione, Egea, 2013.

E. Gaffeo, L. Mittone, R. Tamborini, *Introduzione all'economia*, I edizione, Zanichelli, 2011.

N. Bonini, C. Hadjichristidis, *Il sesto senso, emozione e razionalità nella decisione quotidiana*, Il sole 24 ore, 2009.

### **-cartaceo (saggistica):**

G. Scarcillo, *Privatizations in Europe*, Comparative law review, 2011.

G. Vitali, *La liberalizzazione dei mercati*, Ceris, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2010.

Servizio studi della Camera dei deputati, *Le privatizzazioni*, 2004.

A. Macchiati, *Breve storia delle privatizzazioni in Italia: 1992-1999. Ovvero: si poteva fare meglio?* In "Mercato, concorrenza, regole", Il Mulino (vol. 3/1999, dicembre).

S. Empoli, G. Massaro, S. Moccia, *Lo stato delle liberalizzazioni in Italia, Evoluzione nel tempo e confronto internazionale*, Icom (istituto per la competitività), 2015.

E. Caruso, *Stato dell'arte delle privatizzazioni in Italia*, anni 90, 2000.

M. Bombardelli, *Le autorità amministrative indipendenti*, Ius Publicum, Report annuale: Italia, 2013.

C. Rabiti Bedogni e P. Barucci, *20 anni di Antitrust, L'evoluzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, Tomo I, G. Giappichelli Editore- Torino, 2010.

D. Maresca, *La natura giuridica dell'autorità portuale alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali*, Il Diritto marittimo 116(1), 147-165, 2014.

G. Vezzoso, *Sulla qualificazione dei vertici delle autorità portuali*, Il Diritto marittimo, 117(1), 200-204.

S. Trento, *Il capitalismo italiano*, Il mulino, 2012

A. Betti Carboncini, *Arcipelago toscano, la Toremar, dalle origini alla privatizzazione*, La bancarella editrice, 2015.

### **-articoli/sitografia:**

Ex Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Libro bianco sulle*

*privatizzazioni*, 2001.

[http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/finanza\\_privatizzazioni/finanza\\_privatizzazioni/Libro\\_bianco\\_privatizzazioni\\_4603028-1-136.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/finanza_privatizzazioni/finanza_privatizzazioni/Libro_bianco_privatizzazioni_4603028-1-136.pdf)

Camera dei Deputati, *Scheda "poison pill"*.

[http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05\\_cap10\\_sch03.htm](http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap10_sch03.htm)

Ministero dell'economia e delle finanze, dipartimento del tesoro, *"golden share" e "golden powers"*

[http://www.dt.mef.gov.it/it/faq/faq\\_privatizzazioni.html#faq\\_0002.html](http://www.dt.mef.gov.it/it/faq/faq_privatizzazioni.html#faq_0002.html)

Camera dei deputati, *L'autorità nazionale anticorruzione*,

[http://www.camera.it/leg17/465?tema=l\\_autorit\\_nazionale\\_anticorruzione#m](http://www.camera.it/leg17/465?tema=l_autorit_nazionale_anticorruzione#m)

G. M. Boi, *L'Autorità marittima e l'Autorità portuale*. Rivista di diritto dell'economia dei trasporti e dell'ambiente, 7(), 2009.

<http://www.giureta.unipa.it>

LEGGE 10 ottobre 1990, n. 287

Norme per la tutela della concorrenza e del mercato.

Contessa C. (2015). Recentissime del Consiglio di Stato. Giurisprudenza italiana, (4), 782-786.

LEGGE 28 gennaio 1994, n. 84

Riordino della legislazione in materia portuale.

LEGGE 7 agosto 2015, n. 124

Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

DECRETO LEGISLATIVO 4 agosto 2016, n. 169

Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, presentazione e relazione di accompagnamento al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169

<http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/autorita-portuale/approvato-il-decreto-riorganizzazione-dei-porti>

Note sintetiche sull'unione europea, parlamento europeo 2016, trasporto marittimo: approccio strategico.

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuid=FTU\\_5.6.11.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.6.11.html)

Regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992

Il processo di privatizzazione di Tirrenia di navigazione s.p.a:

<http://www.fintecna.it/fintecna/doc/privatizzazioni.pdf>

Ordinanza n.22 del 25 novembre 2010 dell'APPE

<http://www.ap.piombinoelba.it/sites/default/files/docs/Ordinanza%20022%202010.pdf>



Provvedimento n.22622 dell'AGCM:

<https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwju1I6K9evQAhWGDxoKHfo0D5kQFggmMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.agcm.it%2Fconcorrenza%2Fconcentrazioni%2Fdownload%2F41256297003874BD%2F75EFA50F0FECB9A9C12578E700506138.html%3Fa%3Dp22622.pdf&usg=AFQjCNHptVpvXynxoC7cuXPwCjMNPJ Bkw>

Comunicato stampa dell'Agcm del 22 luglio 2011:

<http://www.agcm.it/stampa/news/5678-autorizzata-con-condizioni-lacquisizione-di-toremar-da-parte-di-moby.html>

Provvedimento n. 25485 dell'AGCM:

<https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwixZOD8-zQAhVce1AKHVyuC6kQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.agcm.it%2Fconcorrenza--delibere%2Fconcorrenza-provvedimenti%2Fdownload%2F41256297003874BD%2F0DC63B7F94C4D3C2C1257FAF00371965.html%3Fa%3Dp25986.pdf&usg=AFQjCNEorIXkWcxRgBr8zGY4 IrvYVC8Gw>

Provvedimento n.25485 dell'AGCM:

<https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0ahUKEwju1I6K9evQAhWGDxoKHfo0D5kQFggsMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.agcm.it%2Fconcorrenza%2Fconcorrenza-delibere%2Fdownload%2F41256297003874BD%2FE1CB7D73A4F5F282C1257E66003DB18B.html%3Fa%3Dp25485.pdf&usg=AFQjCNGgKb94oaTCYaKUp3Osrg6wF2Gezw>

Provvedimento n. 25986 dell'AGCM:

<https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjc8vuY8-zQAhVIOFAKHR0xBS4QFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.agcm.it%2Fconcorrenza--delibere%2Fconcorrenza-provvedimenti%2Fdownload%2F41256297003874BD%2F0DC63B7F94C4D3C2C1257FAF00371965.html%3Fa%3Dp25986.pdf&usg=AFQjCNEorIXkWcxRgBr8zGY4 IrvYVC8Gw&bvm=bv.141320020,d.ZWM>

Contratto per l'affidamento dei "Servizi pubblici di cabotaggio marittimo di collegamento con le isole dell'Arcipelago Toscano" stipulato tra Regione Toscana e Toremar:

<http://www.provincia.livorno.it/fileadmin/Trasporti/Contratto di Servizio Regione Toscana - Toremar.pdf>

Circolare n° 117/2016 Confetra:

[http://www.confetra.it/it/primopiano/doc\\_html/Circolari%202016/circ117.htm](http://www.confetra.it/it/primopiano/doc_html/Circolari%202016/circ117.htm)

Dati forniti dall'APPE: <http://www.ap.piombinoelba.it/it/statistiche/piombino>

Archivio completo dei regolamenti <http://www.ap.piombinoelba.it/it/documenti-regolamenti> e delle ordinanze <http://www.ap.piombinoelba.it/it/documenti-ordinanze> emanati dall'APPE (Autorità portuale Piombino Elba) e dei provvedimenti emanati in merito al mercato dei trasporti marittimi da e per l'Elba dall'AGCM