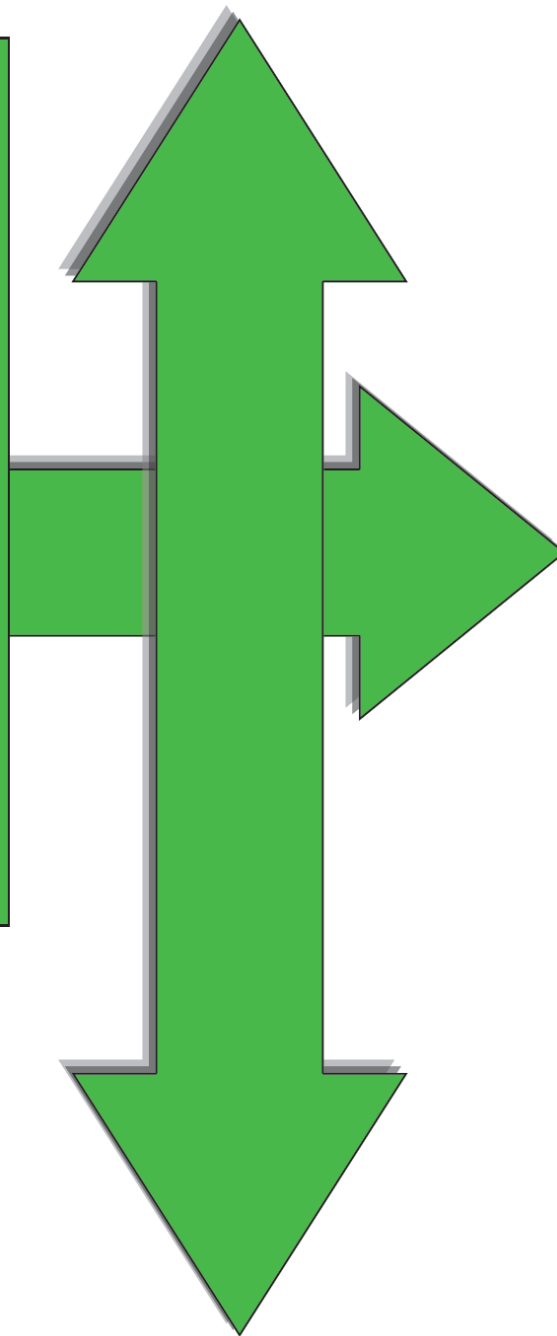


R.E.Po.T.
Rivista di
Economia e
Politica dei
Trasporti



Anno 2017, Numero 3

Rivista Scientifica della Società Italiana di
Economia dei Trasporti e della Logistica



ISSN 2282-6599



La strategicità della governance portuale: dalla frammentazione al nuovo assetto delle Autorità di Sistema Portuale. Criticità e prospettive alla luce della riforma

Sabrina Bigazzi¹

¹ Università di Pisa, Dipartimento di Scienze Politiche

Riassunto

Il lavoro si propone di indagare il possibile impatto che la recente riforma in tema di riordino delle Autorità Portuali (AP), oggi Autorità di Sistema Portuale (AdSP), può avere sul rilancio della competitività del sistema mare e segnatamente sulla realizzazione delle opere infrastrutturali. Il superamento della dimensione monoscalo, unitamente alla rivisitazione degli organi di governo delle *Port authority*, alla semplificazione amministrativa e ad un maggiore accentramento delle decisioni strategiche a livello centrale, parrebbe infatti condurre ad un'attività di programmazione delle opere pubbliche più sistemica ed orientata alle reali esigenze del territorio su cui insistono. Partendo dall'analisi dei fattori di contesto che hanno influenzato il processo riformatore e dal quadro europeo della portualità, lo studio tenta di tracciare gli aspetti di opportunità e di criticità che potranno emergere in sede di applicazione delle nuove disposizioni normative.

Parole chiave: Autorità di Sistema Portuale; governance portuale.

1. Introduzione

I porti rappresentano degli *asset* strategici per il recupero della competitività del Paese. Per valorizzare il loro potenziale è però necessaria una specifica programmazione e gestione che ne definisca la visione in un'ottica futura e la declini nella dimensione operativa. Per quanto riguarda l'Italia, il predetto assunto ha trovato ottemperanza (quantomeno formale) nell'adozione del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL) dal quale è derivata la rivisitazione della normativa attinente il sistema delle AP.

Scopo della ricerca è quello di fornire una riflessione sul recente intervento normativo, di cui al d.lgs 169/2016², recante il riordino del sistema delle AP. Il testo

¹ Autore a cui spedire la corrispondenza: Sabrina Bigazzi (sabrina.bigazzi@gmail.com).

riformato muove da una visione strategica del “sistema mare” e mira a contrastare l’eccessivo localismo, insito nella struttura dei *city port*, che nel corso del tempo ha promosso una controproducente competizione tra porti ed ha condotto alla realizzazione di opere infrastrutturali in modo inefficace. Una novella che interviene in un contesto complesso, caratterizzato da un lato, da una amministrazione (l’AP) connaturata al suo interno dall’intrinseca coesistenza di una doppia anima, quella pubblica e quella privata e, dall’altro, dalla presenza di una forte commistione tra i diversi livelli di governo, sia territoriali che centrali. Il decreto di riordino ha apportato delle notevoli modifiche alla legge n. 84/1994, c.d. Prima liberalizzazione dei porti, che a metà degli anni Novanta del secolo scorso aveva determinato e garantito un primo processo di liberalizzazione e di concorrenza nei porti, sancendo la separazione tra il ruolo di regolatore e quello di gestore svolto dalle AP, ovvero il passaggio dal modello della *Comprehensive Port Authority* alla *Landlord Port Authority*.

Lo stato dell’arte richiede di rafforzare il livello di competitività dei porti italiani, minacciati dalle migliori performance sia porti del Nord Europa che del Mediterraneo, ovvero l’esigenza di attrarre gli operatori privati che, oltre ad operare sono sempre più condotti anche ad investire nei sedimi portuali, posto che l’attuale congiuntura economica, caratterizzata da vincoli di bilancio sempre più stringenti e risorse sempre più scarse, ha dato luogo alla necessità di far ricorso a fonti di finanziamento esogene rispetto a quelle pubbliche (Ambrosetti, 2013). Affinché gli operatori privati possano operare ed investire efficacemente nel settore portuale è però fondamentale garantire un quadro normativo certo, in cui ruoli e responsabilità siano chiaramente delineati.

La novella del 2016 ha dunque cercato di migliorare il livello di concorrenzialità tra porti, in un’ottica, da un lato, di efficienza dell’intero sistema amministrativo nazionale e, dall’altro, di efficienza nella realizzazione delle opere infrastrutturali.

L’esigenza di una riforma è confermata, anche dagli esiti del *Global Competitiveness Index* pubblicati dal *World Economic Forum*³, l’Italia risulta al 49° posto nella classifica mondiale e al 26° per qualità ed efficienza delle infrastrutture, superata da tutti i Paesi UE dell’area Mediterranea (Francia all’8° posto, Spagna al 9°, Portogallo al 17°), ad eccezione della Grecia (36° posto). Più in generale, l’Italia sconta un ritardo diffuso su tutti i pilastri della competitività che generalmente sono presi in esame (*Institutions, Infrastructures, Macroeconomic Environment, Health and Primary Education*), ma ancora più allarmante è il dato di dettaglio relativo alla qualità dell’infrastruttura portuale, rispetto a cui l’Italia si posiziona al 55° posto, dopo, tra gli altri, a Spagna, Portogallo, Irlanda, Francia, Marocco, Grecia e Croazia (Mit, 2015).

Come avvenuto nel 1994, un importante impulso è pervenuto dall’ordinamento Europeo; infatti, il PSNPL è stato definito quale strumento di derivazione nazionale attraverso cui l’Italia contribuisce alla realizzazione dello spazio unico europeo dei trasporti. Plurime sono le fonti ispiratrici di tale modello: in primo luogo rileva il Libro Bianco dei Trasporti del 2001, a cui ha fatto seguito la sua revisione (2006), fino a giungere alla recente versione del Nuovo Libro Bianco (2011). In secondo luogo, un ulteriore importante tassello è stato inserito dalla politica europea delle Reti TEN-T

² Rubricato “Razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, adottato in attuazione dell’art. 8, comma 1 lettera f) della legge 7 agosto 2015, n. 124”, c.d. Legge Madia e recentemente emendato dal d. lgs. 232 del 13/12/2017 “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, concernente le Autorità portuali”, c.d. Correttivo porti.

³ Global Competitiveness Report 2014-2015, World Economic Forum, 2014.

consolidatasi con il Regolamento UE 1315/2013⁴, il quale, seppure indirettamente, ha incoraggiato l'istituzione di enti di gestione con competenze in più realtà portuali⁵. Infine, fa da cornice all'intero quadro la strategia Horizon 2020⁶ la quale, sottolineando la necessità di favorire la coesione di tutte le aree del Paese, evidenzia l'urgenza di coordinamento delle priorità di investimento, nonché l'esigenza di superare "l'individualismo portuale" razionalizzando la *governance* del sistema⁷.

2. I fattori di contesto che hanno influenzato il processo riformatore: la visione proposta dal PSNPL

Il cluster portuale è un settore strategico e di primaria importanza nel sistema internazionale dei trasporti: in Europa oltre il 75% della merce importata ed esportata da Paesi extra-UE ricorre al trasporto marittimo. I predetti traffici trovano concentrazione su specifiche rotte intercontinentali e prediligono alcuni Paesi, oltre che per posizione geografica e caratteristiche dei sedimi portuali, anche per qualità dei servizi offerti e dotazioni infrastrutturali a disposizione degli operatori economici. Il 75% dei traffici marittimi europei si concentra in soli 7 Stati, tra cui l'Italia che, con una percentuale di traffico del 13%, occupa il terzo posto dopo Olanda (15%) e Regno Unito (13,5%) ed è seguita da Spagna (11,7%), Germania (8,1%), Francia (7,9%) e Belgio (6,1%). La centralità dell'Italia nello scenario Europeo è altresì rinvenibile nei volumi che la interessano, più del 30% dei flussi che passano per il Mediterraneo attraversano il nostro Paese e nei dati che riguardano lo *Short Sea Shipping* che indicano la posizione predominante in ambito europeo (EU 27) con il 37,5% del totale del volume movimentato (SRM, 2013). Anche i dati relativi al traffico passeggeri, pur registrando un *trend* che da stabile è diventato negativo, risultano positivi, collocando la *market share* al secondo posto (con una quota di domanda pari circa al 20%) a seguito soltanto della Grecia. Il primato nel traffico passeggeri crocieristi è decisamente confermato (Mit, 2015).

Sebbene la dinamica dei flussi complessivi delle merci in transito nei porti italiani rispecchi un *trend* di lungo periodo tendenzialmente positivo, sussistono preoccupanti sintomi di debolezza che la lunga crisi di questi ultimi anni ha contribuito ad aggravare.

Un primo fattore di criticità è rinvenibile nella consistente perdita di competitività che ha interessato il segmento del *transshipment*: rispetto ad altri Paesi del Mediterraneo, come il Marocco, Malta ma anche la Grecia, si è manifestata una considerevole perdita di quote di mercato che ha interessato porti come Gioia Tauro e Taranto che negli anni precedenti alla crisi economico-finanziaria avevano toccato punte di traffico molto significative⁸. Parallelamente si è assistito ad un consistente incremento delle quote di mercato dei sistemi portuali del Nord Europa sui traffici tra Paesi Extra-EU ed Italia, a

⁴ Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11.12.2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE.

⁵ Non a caso tutti i porti sede di AdSP sono anche porti Core della rete TEN-T.

⁶ COM(2010) 2020, EUROPA 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

⁷ La creazione di sistemi portuali più ampi risponde altresì all'esigenza di una visione sistemica delle Aree Logistiche Integrate (ALI) che, come previsto nell'Accordo di Partenariato, per le regioni meno sviluppate costituiscono il modello attraverso cui operano i Programmi Operativi FESR 2014-2020 per la programmazione infrastrutturale (Decisione di esecuzione della Commissione del 29.10.2014).

⁸ Dopo un lungo periodo di crescita costante, tra il 2007 ed il 2014, Gioia Tauro ha registrato una fase altalenante con una perdita di traffico di oltre il 13%, mentre per Taranto si è assistito ad un autentico crollo di oltre l'80%. Unica performance positiva quella di Cagliari, ma ancora al di sotto dei livelli raggiunti nel 2009.

discapito dei porti italiani che avrebbero potuto essere utilizzati più convenientemente in termini di tempo e di costi⁹ (Mit, 2015).

A questi aspetti se ne sommano altri che interessano lo *shipping*: il primo riguarda il fenomeno del c.d. gigantismo navale che se da un lato garantisce delle forti economie di scala per gli operatori, dall'altro, pone importanti sfide alla capacità di accoglimento delle navi da parte dei singoli porti. Infatti, il fenomeno non sta riguardando soltanto i porti *gateway* e/o di *transshipment*, ma anche quelli regionali con traffico *feeder*, comportando un incremento delle quote di mercato dei sistemi portuali del Nord Europa a discapito dei traffici tra Paesi extra-UE ed Italia. Il secondo aspetto è rinvenibile nella forte tendenza accentratrice che sta interessando le principali compagnie di *shipping*, sia nel settore container che in quello Ro-Ro. La maggiore concentrazione permette ai c.d. *big player* di godere di condizioni di migliore efficienza (in termini di riempimento delle navi, ottimizzazione carichi e rotte), così come di avere un maggiore potere negoziale nei confronti dei porti in quanto in grado di influenzare i flussi delle merci: basti pensare che le prime dieci *shipping companies* coprono il 59% del mercato mondiale¹⁰ (Nottebon T., 2012).

A fattori più prettamente congiunturali o comunque definibili come esogeni, ce sono da aggiungere altri qualificabili come endogeni e che invece sono direttamente ascrivibili alle caratteristiche dell'assetto portuale italiano.

La carenza delle infrastrutture fisiche (arretrate rispetto agli standard europei) è stato il principale oggetto di discussione. In modo particolare, le più rilevanti critiche sono state sollevate nei confronti della programmazione di stampo locale che caratterizzava (quantomeno quella ante riforma del 2016) l'assetto portuale italiano. Infatti, la pianificazione portuale risultava priva di connessione con le reali esigenze del mercato e sostanzialmente deresponsabilizzata sul piano degli effettivi ritorni degli investimenti, colpevole di aver alimentato quel sistema di distribuzione delle risorse per investimenti "a pioggia", spesso citato come una delle cause principali della situazione di arretratezza del settore portuale. La situazione è stata altresì aggravata dall'assenza, a livello nazionale, di un pianificazione generale orientata a portare a termine in tempi e costi ragionevoli il potenziamento di un selezionato numero di sistemi portuali¹¹.

La problematica situazione delle infrastrutture portuali è stata presa in esame anche da due importanti iniziative di studio condotte dalla Corte dei Conti Europea. Un primo

⁹ Si tratta di libere scelte nell'organizzazione della catena del trasporto da parte di operatori logistici, spedizionieri e fornitori di servizi logistici dettate da logiche industriali che guardano soprattutto all'efficienza complessiva della catena del trasporto, all'affidabilità nei tempi di consegna e solo in ultima istanza ai costi ed alla distanza percorsa dalla merce. L'aspetto che rileva è che molti operatori sarebbero disponibili a ridisegnare l'organizzazione della propria filiera logistica, riposizionandosi sul sistema portuale italiano, a condizione che questo assicuri le stesse condizioni dei sistemi portuali del Nord Europa (Mit, 2015).

¹⁰ Per quanto riguarda il trasporto *container*, analogo comportamento si riflette anche nella concentrazione dei *terminal operator*, i primi dieci operatori coprono il 65% del mercato.

¹¹ Le linee generali della programmazione infrastrutturale portuale erano infatti individuate nel PGT, che rappresentava lo strumento cardine di declinazione degli orientamenti e delle scelte operate dalle istituzioni europee è qualificabile come lo strumento programmatico di base (soggetto a periodica attività di verifica e aggiornamento) contenente gli indirizzi destinati alla creazione di un assetto razionale delle aree portuali e al coordinamento tra sistema portuale e pianificazione territoriale, oltre che in tema di infrastrutture, in generale di politica europea dei trasporti. Il primo PGT è stato adottato con il d.p.c.m. 10 aprile 1986, aggiornato a seguito della l. 84/1994 e successivamente modificato con l'aggiornamento triennale del 1991. A seguire, con delibera del Consiglio dei Ministri il 2 marzo 2001 è stato approvato un nuovo PGT elaborato dal Ministero infrastrutture e trasporti di concerto con i Ministri dei lavori pubblici e dell'ambiente, approvato dal CIPE (il nuovo PGT è attualmente rappresentato dal PSNPL). Nonostante l'importanza assunta, soprattutto dal punto di vista formale, dalla predetta attività di indirizzo, la prodromica attività di programmazione, si realizza a livello di sedime portuale attraverso il Piano Operativo Triennale di cui all'art. 9, co. 3, lett. a), l. 84/94.

studio della Corte dei Conti Europea del 2012¹² ha rilevato problemi di pianificazione e di assegnazione dei finanziamenti UE e nazionali per le infrastrutture portuali finanziate dal FESR/FC. In particolare, nell'analisi è stato riscontrato che molti progetti non erano stati ultimati, alcune opere realizzate non venivano utilizzate e altre avevano bisogno di ingenti investimenti aggiuntivi prima di poter essere impiegate efficacemente¹³. La situazione risulta ancora più critica prendendo in esame la seconda relazione proposta dalla Corte dei Conti Europea nel 2016. Da quest'ultimo studio emerge la permanenza di un generale livello di inefficienza nella programmazione a lungo termine posta in essere dagli Stati membri e dalla Commissione dovuta alla mancanza di una pianificazione solida e coerente rispetto alle diverse necessità dei porti europei. La Corte ha altresì evidenziato come in porti limitrofi, il finanziamento di infrastrutture e sovrastrutture portuali simili abbia generato come conseguenza investimenti inefficaci e non sostenibili: sulla base di 30 dei 37 progetti esaminati e già completati tra il 2000 e il 2013, un euro su tre (corrispondente a 194 milioni di euro per 12 progetti) è stato speso senza efficacia. In aggiunta, circa la metà di questi finanziamenti (97 milioni di euro di finanziamenti UE per nove progetti) è stata investita in infrastrutture che non sono state utilizzate o sono state fortemente sottoutilizzate per oltre tre anni a partire dalla conclusione dei lavori¹⁴.

Un ulteriore fattore di ritardo che è stato sollevato riguarda il tempo utilizzato per le attività di sdoganamento, il *Logistic Performance Index* sottolinea come le lentezze e gli appesantimenti burocratici, con particolare riferimento al processo di sdoganamento della merce, rende meno attrattivo il nostro Paese rispetto ai principali Paesi europei (Beretta E. et al, 2009).

Infine, la lentezza nell'adozione delle decisioni strategiche da parte degli organismi decisionali dei porti e la contemporanea presenza all'interno degli stessi di soggetti pubblici e privati (portatori di interessi talvolta contrapposti) ha contribuito a rendere più difficile e meno trasparente la definizione di un disegno unico e strategico di respiro nazionale.

L'adozione del PSNPL prevista dall'art. 29 co. 1 della l. 164/2014, di conversione del d.l. 133/2014 "Sblocca Italia" è stato pensato quale strumento per rispondere alla perdurante richiesta di un intervento sistematico. Il PSNPL rappresenta così una presa d'atto della drastica situazione in cui riversa il sistema portuale e logistico, nel quale sono individuati obiettivi, strategie ed azioni specifiche tese a rinforzare la competitività del sistema portuale nazionale.

¹² Condotta nel 2010 su un campione di 27 progetti relativi ad opere portuali.

¹³ Nei 27 progetti esaminati, soltanto 11 sono "risultati efficaci nel sostenere gli obiettivi della politica in materia di trasporti, nessuna delle regioni controllate disponeva di un piano di sviluppo portuale a lungo termine, né era stata compiuta alcuna analisi dei bisogni. Inoltre, non vi erano abbastanza progetti ammissibili al finanziamento e per assorbire i fondi disponibili si faceva ricorso al finanziamento retroattivo, le procedure amministrative attuate per tali progetti negli Stati membri erano lente e farraginose; è stata prestata poca attenzione al monitoraggio e alla supervisione dei risultati dei progetti, essendosi i Comitati di sorveglianza e le Autorità di gestione concentrati sul tasso di spesa". In aggiunta, per quanto concerne l'Italia soltanto a Messina, una delle sei aree prese in esame, il progetto finanziato è risultato efficace. Ad esempio, nel porto di Augusta risultava realizzata un'opera sostanzialmente inutilizzata in ragione del fatto che non si era manifestato l'incremento di traffico previsto per la sua stessa realizzazione. In altre realtà, come in quelle di Brindisi e Bari, la mancanza del collegamento tra la rete ferroviaria e la nuova opera ne impediva l'utilizzo.

¹⁴ La carenza di risorse pubbliche, soprattutto a fronte della perdurante crisi economica finanziaria, imporrebbe un'attenta ponderazione degli investimenti prioritari al fine di una loro allocazione efficiente. E' stato stimato che gli interventi programmati dalle AP ammontino complessivamente a 9 miliardi di Euro, con un aumento di capacità stimata del sistema di circa 11 milioni di TEUs (Beretta E. et al., 2009).

3. Il quadro europeo della portualità: modelli diversi a confronto e tendenze evolutive

Il quadro europeo della portualità risulta particolarmente complesso ed articolato. Uno dei principali problemi su cui gli organismi europei si sono imbattuti nel delineare una politica portuale europea riguarda le molteplici differenze che i porti dei vari Stati membri presentano in ordine alla loro configurazione giuridico- istituzionale e alla loro impostazione gestionale.

In base al primo profilo, rilevano le diverse forme giuridiche degli organismi di gestione dei porti ed il loro rapporto istituzionale con i governi centrali e le comunità locali. Sotto il secondo punto di vista, emergono invece i profili riconducibili alle politiche seguite dai vari porti per dare concretezza alla loro c.d. doppia anima, ovvero l'intrinseca commistione tra pubblico e privato che caratterizza le AP e che, a sua volta, pone il problema dell'individuazione della demarcazione tra ciò che spetta al potere pubblico rispetto a quanto riservato alle forze private (Vezzoso G., 2015).

Gli studi condotti dalla *European Sea Ports Organisation*¹⁵ (ESPO) hanno individuato cinque principali regioni geografiche caratterizzate, quantomeno tendenzialmente, da modelli di governo omogenei: anseatica, neo-anseatica, anglosassone, latina e neo-latina (fig. 1).

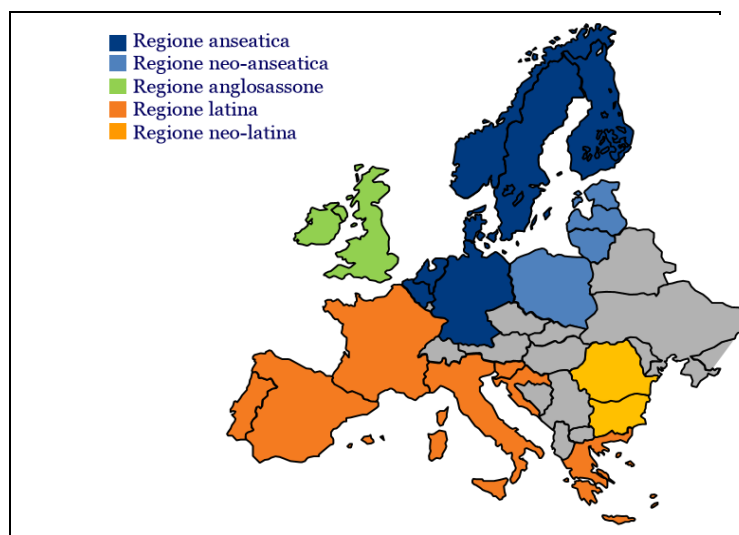


Figura 1 - Regioni europee con modelli di governo omogenei.

Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati ESPO, 2011.

I cinque modelli proposti e le loro relative sfumature sono influenzati da variabili che incidono profondamente sulla loro qualificazione.

In primo luogo, rileva il rapporto fra AP e i vari livelli di governo: nella sola zona anglosassone gli scali portuali sono stati interamente privatizzati, nelle altre aree prevale invece la natura pubblica dell'ente di gestione. A sua volta, il governo locale tende ad avere maggior peso nelle scelte delle AP nelle regioni anseatiche e neo-anseatiche, diversamente, nelle regioni latine e neolatine riveste un maggior peso il governo centrale.

¹⁵ EPSO, European Port Governance 2011.

In secondo luogo, un ulteriore aspetto profondamente indagato è riconducibile ai profili organizzativi che, a loro volta, conducono all'individuazione di quattro diversi assetti gestionali: il *Public service ports*, modello caratterizzato da una AP che gestisce interamente funzioni e attività del porto, senza alcun intervento da parte dei soggetti privati; il *Tool ports*, caratterizzato da una AP che possiede e sviluppa le infrastrutture portuali prestando alcuni servizi ai soggetti economici che operano in porto; il *Landlord ports*, il modello attualmente più diffuso e si caratterizza per la presenza di una AP che è responsabile degli aspetti di regolazione, nonché proprietaria dello spazio portuale e delle infrastrutture. Le imprese private sono concessionarie ed erogano gran parte dei servizi connessi. Infine, il *Fully privatised ports* è caratterizzato da spazi portuali interamente privatizzati e da AP che svolgono funzioni marginali.

Inoltre, anche gli obiettivi industriali differiscono in funzione della diversa personalità giuridica dell'AP: se il modello anglosassone è maggiormente orientato al perseguimento di obiettivi di redditività (in termini di profitto), nelle regioni neo-anseatica e neo-latina prevale l'obiettivo di massimizzazione dei volumi movimentati e, il raggiungimento di specifici *target* di redditività, è rimandato alla fase di consolidamento del mercato. Le regioni anseatiche e latine sono orientate alla massimizzazione del valore aggiunto delle attività portuali

Rappresenta altresì un'importante variabile, la disponibilità degli spazi portuali: l'indagine ESPO conferma che nelle regioni anseatica e anglosassone, le AP tendono ad avere piena proprietà delle aree e facoltà di cessione. Nell'area latina invece, le AP sono orientate ad avere una più limitata autonomia nella cessione dei beni portuali che, peraltro, appartengono al demanio marittimo. Anche la responsabilità degli investimenti riveste importanza: nella maggior parte dei casi, le AP hanno la responsabilità finanziaria relativa agli investimenti in conto capitale, all'amministrazione, alla gestione operativa e alla manutenzione. Il modello anglosassone si contraddistingue per una gestione privata e una più accentuata responsabilità finanziaria sul tema degli investimenti.

Infine, l'autonomia finanziaria è un ulteriore elemento cruciale che, in linea con quanto fin qui esposto, tende ad essersi affermata maggiormente nelle regioni anglosassoni, anseatiche e neo-anseatiche. Diversamente, risulta limitata nelle regioni latina e neo-latina (Ambrosetti, 2015). È proprio quest'ultimo tema ad essere uno dei nodi più importanti, quanto problematici, dei modelli latini e più specificatamente del sistema italiano. Se da un lato gran parte delle AP dispongono di piena responsabilità in ordine agli investimenti e di una formale autonomia finanziaria, dall'altro esse hanno scarse capacità di controllo sulle entrate che, a sua volta, ne limita l'autonomia finanziaria stessa.

Sebbene dalla tassonomia proposta emerga la forte eterogeneità che contraddistingue le diverse realtà portuali europee, le tendenze evolutive che si stanno affermando negli ultimi anni mostrano l'affermarsi di una generale innovazione organizzativa, frutto dell'esigenza del superamento di una visione burocratica dei porti a favore di una gestione improntata a criteri imprenditoriali, a modelli organizzativi capaci di assumere decisioni in modo rapido e dotati di un grado adeguato di autonomia gestionale e decisionale (Vezzoso G., 2015). Difatti, è stato evidenziato un forte interesse nei confronti del superamento del *Landlord port*, a favore di un modello che permetta all'AP di superare la posizione di debolezza negoziale nei confronti degli armatori e di raggiungere forme di fidelizzazione fondate su una maggiore capacità di contribuire all'efficienza complessiva della catena del trasporto.

E' doveroso ricordare che il processo evolutivo che ha interessato i porti è stato complesso ed ha visto la sua affermazione come *asset* strategico soltanto in anni relativamente recenti: il porto, nato come "emporio", ovvero come mero punto di arrivo e di sosta delle merci si è sviluppato in un contesto in cui il sistema trasporto era visto come costituito da tanti segmenti separati, con i quali il porto non necessitava di essere integrato, se ne giustificava così un'impostazione pubblicitaria concentrata sulla necessità di assicurare a tutti gli utenti l'accesso alle infrastrutture e la fruizione dei servizi di cui necessitavano. Soltanto in seguito, si è sviluppata la tendenza dei porti a specializzarsi e si è così assistito alla nascita di specifici *terminal*. Tale processo, in cui peraltro si sono create importanti fusioni fra operatori economici operanti nei diversi segmenti del ciclo logistico, ha comportato l'ampliamento dell'indotto portuale (inteso come incremento dei servizi offerti), che ha così iniziato a spaziare dalle tradizionali attività *port required* (servizi alle navi, servizi di trasporto da e verso l'entroterra) ed accessorie (manutenzioni) fino a giungere ad un complesso insieme di attività in grado di influenzare l'insediamento nel territorio di nuove imprese. In questa direzione, si è affermata la nozione di AP di "terza generazione", ossia, un luogo che non si limita ad essere adibito al mero passaggio delle merci, ma che si è evoluto fino ad essere diventato un luogo di convergenza di forze commerciali logistiche e industriali; in questo contesto, l'AP diventa un elemento di attrazione per lo svolgimento di attività economiche, anche non strettamente collegate alle operazioni portuali tradizionali e non più necessariamente ubicate all'interno del sedime portuale (Vezzoso G., 2015).

A tal proposito, l'analisi del processo di riforma che ha interessato il porto di Rotterdam, oggetto del *case study* del recente studio condotto da Verhoeven P. (2015), ha illustrato molto bene come il processo di corporativizzazione si sia rivelato come un modello organizzativo in grado di assicurare l'adozione di decisioni in tempi rapidi, di rispondere alle sollecitazioni del mercato e quindi di realizzare nuovi sviluppi dei traffici. Verhoeven sottolinea come il controllo comunale avrebbe condotto ad una configurazione sub-ottimale in grado di compromettere gravemente le prestazioni dell'AP. Anche se dalla predetta analisi non è stato possibile valutarne appieno l'impatto economico, la trasformazione dell'AP in un'azienda indipendente ha portato dei grandissimi vantaggi per il porto di Rotterdam.

In modo particolare, sempre dallo studio condotto da Verhoeven è stata riscontrata una apparente convergenza da parte delle AP di maggior dimensione a dar luogo ad una dinamica di maggiore indipendenza rispetto ai tradizionali assetti di governo consolidatosi nel corso del tempo: nel 2010 il 46% delle 66 AP che partecipavano all'indagine *ESPO Fact Finding* avevano quello che poteva essere considerato uno *status* indipendente. Dall'analisi delle riforme avvenute negli ultimi 5 anni, la quota è salita al 55% nel 2015. La gestione indipendente è anche vista come un fattore in grado di incrementare la capacità di investimento delle AP le quali, avendo maggiore autonomia rispetto alle proprie fonti di entrata, possono essere così in grado di attirare nuovi capitali ed avere un migliore accesso ai finanziamenti privati. La maggiore autonomia è in grado anche di influenzare la capacità dell'AP di impegnarsi più attivamente in partecipazioni ed estendere l'influenza nella catena logistica, anche attraverso il *clustering*. Purtuttavia, la mera indipendenza dell'ente di gestione non è sufficiente in quanto tale, affinché i vantaggi summenzionati si concretizzino è necessario che gli interventi normativi si incentrino sulla creazione di una governance di tipo aziendalistico e trasparente. Dallo studio condotto da Verhoeven sembrerebbe dunque sussistere una direzione comune per riformare la gestione dei porti in Europa, in

particolare per i porti *core* delle reti transeuropee di trasporto (TEN-T), che consisterebbe nel rendere indipendenti le AP attraverso la loro corporativizzazione o privatizzazione. Al termine della sua analisi Verhoeven sottolinea inoltre l'importanza che dovrebbe rivestire, ai fini di un condiviso processo di riforma, un approccio di tipo *bottom-up* basato su credenze condivise tra AP e Governi. In tale contesto l'Unione europea dovrebbe fornire sostegno chiarendo il quadro giuridico applicabile (Verhoeven P., 2015).

Infine, Verhoeven sottolinea anche come lo sviluppo dei porti che aderiscono alla tradizione latina è particolarmente ostacolato da una limitata autonomia funzionale e finanziaria della loro gestione. Infatti, per tali modelli spesso sussistono problemi relativi ad elevati livelli di conflittualità riguardanti i precari equilibri fra potere centrale e locale. Il caso italiano ne rappresenta sicuramente un esempio emblematico, basti pensare che ai sensi dell'art. 117 co. 3, Cost., la materia porti e grandi reti di trasporto e di comunicazione rientra tra le materie di potestà concorrente tra Stato e Regioni¹⁶. Non a caso, anche la recente (e bocciata) riforma Costituzionale (c.d. riforma Boschi) era particolarmente attesa per la ridefinizione del riparto di competenze tra i vari livelli di governo in materia portuale¹⁷.

3.1. La visione proposta dell'ordinamento giuridico europeo alla luce del regolamento UE n. 352/2017

Sulla base di quanto esposto nel paragrafo precedente, risulta ben chiaro come per lo stesso ordinamento europeo non sia del tutto agevole intervenire sulla materia portuale. Per la c.d. "prima liberalizzazione" dei porti (riforma del 1994) l'ingerenza di stampo comunitario è stata dirompente in quanto sono state poste in evidenza ragioni ascrivibili alla materia tutela della concorrenza e realizzazione del mercato unico (il riferimento è alla storica sentenza "Porto di Genova") che, in base all'art. 2 TFUE rientrano nella potestà esclusiva dell'Unione. La politica europea dei trasporti è invece ascrivibile tra le materie che sottostanno alla potestà concorrente (art. 4 TFUE) e che quindi, sono pur sempre oggetto di una politica comune, ma caratterizzata da un maggior margine di scelta in capo agli Stati Membri nel raggiungimento dell'obiettivo comune. Risulterebbe restrittivo circoscrivere la discussione alla mera disquisizione afferente il riparto di competenze tra l'ordinamento europeo e quelli nazionali. Infatti, la predetta distinzione non risulta essere limitativa di un incisivo intervento in materia da parte dell'Unione,

¹⁶ Fermandosi alla mera lettura dell'art. 117, allo Stato parrebbe così riconosciuta la sola enunciazione dei principi fondamentali non permanendo alcuna potestà legislativa né potere regolamentare. Purtroppo, data anche la particolarità, nonché la complessità della materia, pare impossibile privare lo Stato di potestà legislativa e regolamentare in un sistema che interessa tutto il territorio nazionale ed in cui alcuni porti, soprattutto quelli di dimensione maggiore (sia in termini di traffico che di infrastrutture) fanno parte, oltre che del sistema trasportistico nazionale, anche di quello europeo. Pur riconoscendo la legittimazione di intervento nella pianificazione portuale degli enti sub-statali, annoverare la materia grandi reti di trasporto tra quelle oggetto di legislazione concorrente rischierebbe di rendere oggetto di negoziazione fra Stato e Regioni la determinazione dell'assetto complessivo del porto. La problematica appena sollevata è in gran parte superabile facendo leva su un'importante disposizione, sempre contenuta nell'art. 117 Cost., ma al co. 1, secondo cui l'attività legislativa di Stato e Regioni è tenuta al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali. Alla luce di tale precetto spetterebbe al governo centrale la scelta degli investimenti infrastrutturali in ragione del vincolo legato allo sviluppo delle reti.

¹⁷ In base all'art. 31 (Modifica dell'articolo 117 della Costituzione) del testo del disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalla Camera dei Deputati il 12.04.2016 (bocciato dall'esito referendario del 4 dicembre 2016) "è trasferita allo Stato la potestà esclusiva in materia di infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale".

posto che, un'area di particolare interesse e che ha fortemente influenzato il processo di integrazione europea, quale la politica europea agricola, rientra nella potestà concorrente. Le ragioni del "limitato" potere di intervento dell'UE sui profili organizzativi attinenti la gestione portuale è piuttosto rinvenibile nell'enorme eterogeneità che contraddistingue l'assetto europeo della portualità.

Parimenti risulta assente, oggi come in passato, l'individuazione di uno schema di matrice europea che interessi il settore portuale e segnatamente il sistema delle AP. Infatti, se da un lato si è assistito al fallimentare tentativo di individuare un modello unitario di AP¹⁸, dall'altro la stessa nozione di AP elaborata a livello europeo, risulta non ben definita e, per taluni aspetti, non in linea con la stessa nozione italiana. Nell'ordinamento giuridico italiano, la nozione di AP è stata ricondotta a quella di amministrazione titolare di funzioni regolatorie, diversamente secondo la definizione di stampo europea le AP sarebbero più prettamente riconducibili all'idea di impresa. Quest'ultimo aspetto, in particolare, emerge dalla posizione assunta dalla Commissione europea nella Comunicazione su una politica europea dei porti del 2007¹⁹ dalla quale risulta che nella nozione di AP rientrano "imprese o entità pubbliche" che gestiscono i porti (ne resterebbero escluse soltanto quelle privatizzate) e sottolinea come il gestore di uno scalo marittimo sia considerato come un'impresa. Infatti, la predetta comunicazione fa riferimento all'assoggettabilità delle AP (indipendentemente dal loro schema organizzativo e dalla loro forma giuridica) alle normative in tema di trasparenza delle relazioni finanziarie di cui alla direttiva 2006/111/CE²⁰. Sulla base dei contenuti dell'art. 2 della predetta direttiva, infatti, emerge come la distinzione tra "poteri pubblici", ovvero "tutte le autorità pubbliche, compresi lo Stato, le amministrazioni regionali e locali e tutti gli altri enti territoriali" e "impresa pubblica" cui è scrivibile "ogni impresa nei confronti della quale i poteri pubblici possano esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante per ragioni di proprietà, di partecipazione finanziaria o della normativa che la disciplina" sia sintomatica dell'individuazione delle AP nel novero delle imprese pubbliche (Ragusa M., 2017). Similmente, anche in tema di concessioni portuali e più in generale per quanto concerne la gestione delle infrastrutture, l'indirizzo dell'Unione è di collegare le anzidette prerogative a quelle di tipo economico²¹ e quindi, di converso, anche alla sottoposizione di tali attività agli artt. 107 e 108 del TFUE in materia di aiuti di Stato²².

¹⁸ Il riferimento è al c.d. *Ports package* (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio – COM/2001/0035 – "Migliorare la qualità dei servizi nei porti marittimi, passaggio essenziale per il sistema dei trasporti in Europa") a cui ha poi fatto seguito una proposta di direttiva sull'accesso al mercato dei servizi portuali. La seconda proposta di direttiva sui servizi portuali (COM 2004/654), contenuta nel cd. *Ports package II*, è stata respinta dal Parlamento europeo nel 2002.

¹⁹ Comunicazione della Commissione europea del 18.10.2007, COM (2007) 616 def., "Comunicazione su una politica europea dei porti".

²⁰ "Trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese". Nella comunicazione è infatti sottolineata la necessità di estensione delle disposizioni sulla trasparenza finanziaria anche ai porti che fino ad allora ne erano esclusi (poiché registravano un fatturato annuo inferiore ai 40 milioni di euro), in quanto "Benché non si possa ritenere che esista concorrenza tra i porti in tutti i casi, la concorrenza tra alcuni di loro, e all'interno degli stessi, può essere considerevole e richiede l'esistenza di condizioni operative paritarie". Comunicazione della Commissione europea del 18 ottobre 2007, COM (2007) 616 def., "Comunicazione su una politica europea dei porti", par. 4.2.

²¹ Nonostante nell'asserimento delle concessioni viga l'obbligo per le AP di rispettare i principi di trasparenza e non discriminazione, questo non vieta di utilizzare criteri di selezione che rispecchiano la strategia commerciale e la politica di sviluppo di un determinato porto.

²² A tal proposito, anche dalla Comunicazione della Commissione europea del 19.07.2016 (2016/C262/01) sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 107 del TFUE, si evince la qualificazione della gestione infrastrutturale portuale come attività economica in quanto "il finanziamento pubblico di infrastrutture portuali favorisce un'attività

Allo stesso tempo anche la Corte di Giustizia dell'UE (CGUE) si è espressa favorevolmente²³ sulla qualificazione delle AP quali enti che esercitano attività dal carattere economico. In particolare, la Corte di Lussemburgo si è pronunciata su una questione pregiudiziale - sollevata dalla Corte di Cassazione che sosteneva come i canoni percepiti dalle AP costituivano introiti soggetti ad IVA²⁴ e per i quali il legislatore italiano era invece intervenuto sottraendo dall'imposta i predetti canoni, motivando tale enunciazione sulla natura non economica degli enti di gestione dei porti²⁵ - negando espressamente la riconducibilità delle amministrazioni portuali dal novero di quelle sottratte in via generale dall'applicazione dell'IVA dall'art. 4, co. 5 della Direttiva 77/388/CEE in materia di "armonizzazione delle legislazioni degli Stati Membri relative alle imposte sulla cifra di affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme"²⁶. In tale pronuncia la CGUE, pur concludendo per la non imponibilità delle somme percepite dagli enti di gestione a titolo di canoni concessori delle aree demaniali, ha basato la propria argomentazione sul regime eccezionale di esenzione di cui godono i predetti enti in ragione dell'art. 13, parte B, lett.b della Direttiva 77/388²⁷ e non sulla loro natura non economica.

A tal proposito, si ricorda che anche nella recente adozione del Regolamento EU n. 352/2017 del 15.02.2017, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti, il testo, approvato definitivamente dopo ben 15 anni di dibattiti, precisa, segnatamente nel Considerando 9, che "dovrebbe lasciare del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri applicabile ai porti marittimi e consentire strutture portuali diverse negli Stati membri". Il regolamento EU n. 352/2017 prosegue poi, nel Considerando 10, sottolineando come non sia imposto "un modello specifico di gestione dei porti marittimi e non incide (il regolamento) in alcun modo sulla competenza degli Stati membri a fornire, nel rispetto del diritto dell'Unione, servizi non economici di interesse generale. Sono possibili vari modelli di gestione dei porti, a condizione che il quadro normativo per la fornitura dei servizi portuali e le norme comuni in materia di trasparenza finanziaria di cui al presente regolamento siano rispettati".

Nonostante la posizione non nitida dei contenuti del predetto regolamento, anche in quest'ultimo intervento normativo è rinvenibile la costante disarmonia che contraddistingue i due ordinamenti in tema di qualificazione giuridica delle AP. In particolare, per quanto concerne l'ambito soggettivo di applicazione, il regolamento

economica ed è pertanto in linea di principio soggetto alle norme in materia di aiuti". In sostanza, la valutazione della Commissione trova ragione nell' idoneità dell'infrastruttura, che gode del finanziamento pubblico, di poter essere, anche solo potenzialmente, sfruttata commercialmente.

²³ CGUE sentenza 25 ottobre 2007, causa C.174/06.

²⁴ Cass. civ., sez. trib. Sentenza 25 luglio 2001.

²⁵ Il riferimento è alle disposizioni contenute nell'art. 1, co. 993 della Legge finanziaria per il 2007, secondo cui gli atti di concessione demaniale rilasciati dalle Autorità Portuali, in ragione della loro natura giuridica di enti pubblici non economici delle autorità medesime, sono assoggettati alla sola imposta proporzionale di registro ed i relativi canoni non costituiscono corrispettivi imponibili ai fini dell'IVA.

²⁶ CGUE sentenza 25 ottobre 2007, causa C.174/06.

²⁷ Trattasi di un regime che ha quale presupposto la qualificazione in termini di locazione di diritto comune della concessione demaniale e della qualità di ente pubblico economico del soggetto concedente. In realtà, un recente orientamento della Corte di cassazione sembra di nuovo ritornare sull'esclusione delle AP dal novero dei soggetti passivi in quanto le concessioni di cui all'art. 18 della l. 84/1994 sarebbero riconducibili all'alveo delle funzioni statali quindi, non ricomprese nell'ambito dall'attività di impresa, in quanto funzionali e correlate all'interesse statale (corretto funzionamento delle aree portuali), nonché concretandosi in poteri conferiti esclusivamente al fine del predetto interesse statale con una discrezionalità vincolata sottoposta a controlli da parte del Mit. Cass. civ., V sez. sentenza 29 maggio 2015, n. 11261.

propone una distinzione tra ente di gestione ed autorità competente: rientra nella prima categoria “qualsiasi soggetto pubblico o privato il cui obiettivo è, o al quale è conferito il potere, ai sensi del diritto nazionale o di strumenti nazionali, di provvedere a livello locale, anche insieme allo svolgimento di altre attività, all’amministrazione e alla gestione di infrastrutture portuali e di una o più delle seguenti mansioni in un dato porto, vale a dire il coordinamento del traffico portuale, la gestione del traffico portuale, il coordinamento delle attività degli operatori presenti nel porto in questione e il controllo delle attività degli operatori presenti nel porto”, nella seconda “qualsiasi soggetto pubblico o privato che, a livello locale, regionale o nazionale, è competente a svolgere, ai sensi di disposizioni legislative o amministrative nazionali, attività connesse all’organizzazione e amministrazione delle attività portuali, congiuntamente o alternativamente all’ente di gestione del porto”. Sulla base delle predetta definizione, posto che l’autorità competente non può assumersi la gestione dello scalo (gestione delle infrastrutture portuali), ma soltanto attività connesse alla gestione del porto, pare che l’AP possa essere più compiutamente ascritta alla figura dell’ente di gestione. Quest’ultimo a sua volta, in base al regolamento EU n. 352/2017, è assimilato alla nozione di impresa nella misura in cui, ai sensi del capo III, è disposto (al fine di impedire processi di concorrenza sleale tra i porti dell’Unione) che gli enti di gestione dei porti debbano evidenziare distintamente le assegnazioni di fondi pubblici operate dalle autorità pubbliche, sia direttamente che indirettamente a loro favore, ed il loro relativo utilizzo. Dalla predette disposizioni si desume quindi come, prescindendo dall’attività condotta dalle AP quale prestatore di servizi all’utenza o meno, la gestione di uno scalo marittimo sia stata assimilata ad attività dal carattere economico. In sostanza, consentire l’accesso delle imprese portuali allo scalo, ovvero la gestione dell’infrastruttura, mediante l’asserimento di concessioni ed autorizzazioni, sembrerebbe, essa stessa, attività dal carattere economico.

4. La creazione delle nuove Autorità di Sistema Portuale: il superamento della dimensione monoscalo

Dopo plurimi e fallimentari tentativi di riordino del sistema portuale, sulla base anche dalle risultanze della dettagliata analisi *Iniziativa di studio sulla portualità e la logistica* (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2014) dalla quale è emersa la strategicità del sistema portuale per la ripresa economica del Paese, il legislatore ha previsto, come già sottolineato, l’adozione del PSNPL dal quale è emersa, quale proposta di nuovo modello di *governance* portuale, quello l’AdSP. Nonostante l’importanza emersa per un organico intervento di riordino del sistema portuale (Ferrari C. *et al*, 2016), la sede in cui la spinta riformatrice ha trovato sbocco è stata la più ampia riforma della pubblica amministrazione, la c.d. Riforma Madia, la l. 124/2015 recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, che all’art. 8. co. 1, lett. a” ha disposto la delega a favore del Governo per l’adozione del decreto legislativo di riordino del sistema delle AP, d.lgs. 169/2016 “Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell’articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124”. Trattasi di un intervento i cui principali obiettivi sono stati sintetizzati nei concetti di unitarietà del sistema amministrativo e semplificazione

nell'organizzazione delle amministrazioni²⁸. Secondo la definizione proposta da Mattarella B. G. (2015) la “Madia” è una legge di manutenzione straordinaria, non introduce norme relative ad aspetti centrali dell'organizzazione e del funzionamento della PA, ma in massima parte interviene su discipline esistenti, spesso per alleggerirle e semplificarle o comunque per adeguarle ai tempi: “non rappresenta dunque un ulteriore pannello del mosaico, ma la revisione di alcune parti del disegno”.

Venendo agli aspetti innovativi, il primo che rileva è la volontà del legislatore di intervenire sulla dimensione “monoscalo” degli organi di governo dei porti, ovvero sul tipico modello del *city port* sviluppatosi negli anni Novanta del secolo scorso. Infatti, il predetto assetto, oltre ad aver favorito una inefficiente allocazione delle risorse, ha dato luogo ad una controproducente concorrenza tra porti limitrofi²⁹. Come sottolineato anche nell'autorevole parere reso dal Consiglio di Stato (2016) lo scopo della riforma - non prettamente giuridica, ma socio economica - è quello di fare del “sistema mare” il motore di un sviluppo economico volto a sfruttare pienamente le potenzialità della posizione geografica, centrale del Mediterraneo, di cui l'Italia deve godere.

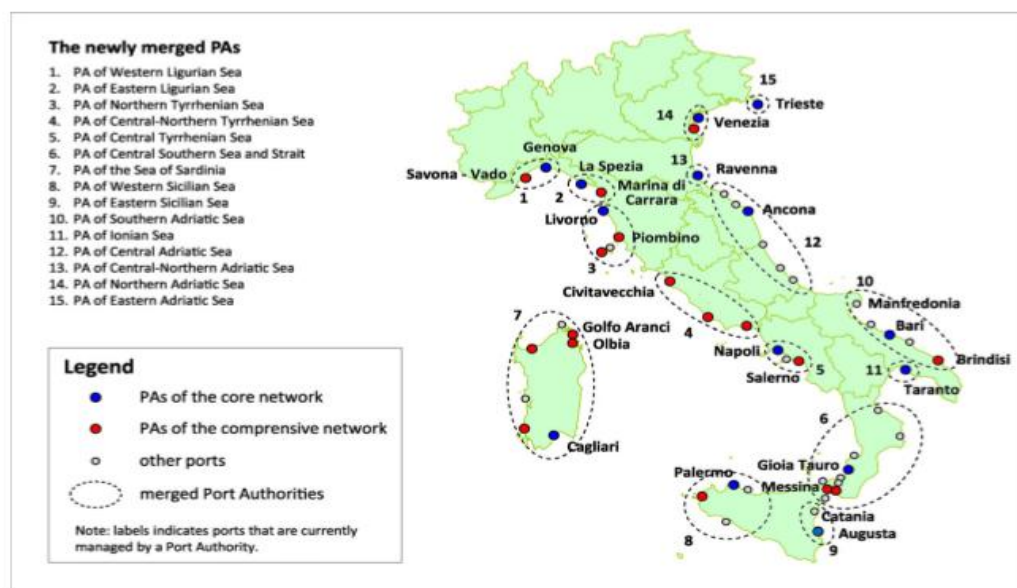


Figura 2 – Il processo di aggregazione delle AP e istituzione delle AdSP.
Fonte: Parola F. et al 2017.

Dalle 24 AP presenti sul territorio nazionale, mediante un processo di aggregazione, sono in corso di costituzione le 15 AdSP che andranno a governare ben 57 dei porti nazionali (fig. 2). La *ratio* seguita dal legislatore è stata quella, quantomeno tendenziale, di accorpare i porti definiti *core* dal regolamento europeo sulle reti Ten-T. Per quanto

²⁸ Ad esempio, al fine di agevolare le complesse procedure amministrative svoltesi in ambito portuale, il processo di riforma ha introdotto lo sportello amministrativo unico (SUA) che svolge funzioni di *front office* rispetto a tutte le categorie degli operatori portuali e a tutti i procedimenti amministrativi ed autorizzativi concernenti le attività economiche che si svolgono nei singoli scali, con sola esclusione di quelli già di competenza dello Sportello Unico doganale e dei controlli (istituiti dalla Finanziaria 2004 ed operanti all'interno dell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli) e di quelli che attengono alla sicurezza, spettanti invece alla capitaneria di porto.

²⁹ L'assetto creatosi nel corso degli anni è frutto anche della particolare conformazione geografica della penisola italiana: circa 8 km di costa, con in totale 76 porti (tra rilevanza internazionale, nazionale e locale), 24 AP che ne governavano soltanto 38, mentre l'altra metà era amministrata dalle Autorità marittime o dalle Regioni.

attiene alle funzioni attribuite alle AdSP, i neoistituiti enti risultano avere le stesse prerogative delle precedenti AP, ma hanno l'onere di svolgerle e coordinarle su più scali facenti parte dello stesso sistema.

Oltre all'istituzione delle AdSP, il d.lgs. 169/2016 prevede, a livello di singolo porto già sede di AP, l'individuazione di Uffici Territoriali diretti dal segretario generale (o da un suo delegato) con compiti istruttori ai fini dell'adozione delle deliberazioni di competenza dell'AdSP, di proposta con riferimento a materie di rilievo locale, ma in relazione alle quali la competenza permane in capo all'AdSP. Allo stesso tempo, è da sottolineare che permangono in capo ai predetti Uffici Territoriali soltanto compiti amministrativi propri e potere decisionale limitatamente alle materie di ordinaria amministrazione. Per quanto attiene la concreta ripartizione delle funzioni tra Uffici Territoriali e AdSP, la normativa di riordino non fornisce, allo stato attuale, alcuna altra indicazione. A tal proposito, Carlucci F. (2016) critica il modello proposto dalla riforma del 2016, sottolineando che l'individuazione di un sistema portuale e logistico dovrebbe essere fondato su basi scientifiche ed empiriche in grado di prendere in considerazione gli specifici mercati che caratterizzano le attività dei porti e non criteri prettamente geografici e/o amministrativo burocratici.

In prima battuta, un aspetto su cui porre l'attenzione riguarda la scelta adottata dal legislatore di non intervenire sulla natura delle AP, confermando così il modello della *Landlord Port Authority*. Infatti, le AdSP sono entità di natura pubblica, con competenze di tipo regolatorio e funzioni autoritative, ma che non hanno espressamente tra i loro obiettivi fini di stampo economico (Parola F. *et al.*, 2017). L'intervento riformatore del 2016 si può così definire come una riforma non in linea rispetto alle predette tendenze sviluppatasi a livello europeo che stanno invece vivendo un periodo caratterizzato dall'affermarsi di una forte spinta autonomistica delle AP, volta ad accentuarne il carattere imprenditoriale e non burocratico.

In realtà, cercando di comprendere le ragioni alla base della scelta del legislatore, il Consiglio di Stato nel parere reso nel 2016 ha sottolineato come, in linea con la legge di delega, la riforma muove invece da una rinnovata visione di PA, secondo cui lo Stato è chiamato non solo ad esercitare funzioni autoritative e gestionali, ma anche a promuovere crescita, sviluppo e competitività. Infatti, il supremo organo amministrativo si è altresì espresso palesemente in contrasto con la possibilità di ricorrere alla forma giuridica della società partecipata. In primo luogo il Consiglio di Stato dubita circa l'utilità di adottare la forma giuridica della società partecipata avuto riguardo degli interessi pubblici in gioco nel settore portuale e della generale considerazione che l'attività delle AP non è riconducibile all'ambito delle attività di impresa, dovendo necessariamente svolgersi nel rispetto degli obblighi di servizio e, pertanto, è essenziale il momento della regolazione pubblica e l'ineliminabile incidenza del socio pubblico nella *governance* societaria. In secondo luogo, il supremo consesso amministrativo ha inoltre sottolineato che, sulla base delle disastrose e pregresse esperienze delle partecipazioni pubbliche, sia invece obiettivo della riforma Madia ridurre il ricorso.

In aggiunta, nonostante la recente riforma sia stata in parte criticata in quanto non in linea rispetto alle tendenze sviluppatasi a livello europeo (che stanno invece vivendo un periodo caratterizzato dall'affermarsi di una forte spinta autonomistica delle AP), sussistono margini per poter sfruttare il processo di ristrutturazione degli enti portuali e introdurre, sebbene con progressività, strumenti e modalità organizzative di stampo privatistico all'interno degli enti portuali, pur mantenendone la natura giuridica di stampo pubblicistico, il riferimento è ai c.d. processi di managerializzazione (Parola F.,

2016). In primo luogo, sarebbe necessario fissare chiari obiettivi strategici e definire le relative modalità di raggiungimento (ad esempio, i PRdSP dovrebbero così diventare dei veri e propri strumenti strategici); in secondo luogo, sarebbe opportuno definire precise mansioni e responsabilità, riconfigurando i processi decisionali e gestionali all'interno dell'organizzazione, utilizzando i c.d. *Business Process Re-engineering* - BRP; in terzo luogo, sarebbe indispensabile monitorare e valutare i processi gestionali attraverso la definizione di *Key Performance Indicators* - KPI, responsabilizzando il *management* e garantendo trasparenza gestionale; in quarto luogo, sarebbe opportuno adottare un approccio orientato al *marketing* strategico considerando gli *users* portuali dei veri e propri clienti da servire; non di meno, sarebbe indispensabile responsabilizzare gli investimenti valutandone attentamente i ritorni in termini economico-finanziari mediante strumenti di *capital budgeting*³⁰(Parola F., 2016).

Sebbene i predetti obiettivi possano apparire irrealizzabili per le AP italiane, posto che generalmente siamo abituati a considerare questi enti come soggetti dotati prettamente di poteri autoritativi e regolatori e privi di una reale capacità di incidere sulla quantità degli operatori economici all'interno delle filiere marittimo-logistiche, le AP potrebbero riuscire a coniugare il perseguimento dell'interesse pubblico ricorrendo all'adozione di logiche imprenditoriali a supporto degli investimenti. Del resto, non pare una "missione impossibile" l'introduzione di principi manageriali all'interno delle nuove AdSP. Il fatto di appartenere alla PA e di essere state definite enti pubblici non economici, non preclude la ricerca di una maggiore efficienza gestionale. Probabilmente, allo stato dell'arte i tempi non sono ancora maturi per una forma giuridica assimilabile a quella delle società di capitali, ma l'occasione fornita dall'attuale riforma per ristrutturare gli enti portuali ben potrebbe condurre ad un cambiamento di mentalità nell'organizzazione e nella loro gestione³¹.

4.1 Il nuovo assetto di governance delle AdSP ed il ruolo strategico delle sedi concertative

Per quanto concerne i profili organizzativi l'intervento riformatore ha fortemente rivisitato la struttura delle AP, ora AdSP. Come già anticipato, trattasi di una riforma in gran parte discordante con il concetto di maggiore autonomia che si sta affermando nei principali porti europei. La riforma del 2016 ha palesemente rafforzato il ruolo del governo centrale, tanto da potersi definire come ispirata al principio della "ricentralizzazione" di funzioni e poteri decisionali (Carlucci F. *et al*, 2016).

In primo luogo, è stato rivisitato l'*iter* di nomina del Presidente delle AdSP. Difatti, nella prima fase che interessa la nomina del vertice amministrativo è stata prevista l'abolizione della partecipazione degli enti territoriali: sulla base della previgente normativa, spettava a Regioni, Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e Comuni fornire una terna di nominativi da presentare al Ministro, diversamente le nuove disposizioni hanno eliminato questa prima fase, che in realtà aveva dato luogo a non poche controversie, spostando la nomina a totale appannaggio del Governo centrale

³⁰ Le AP italiane sono probabilmente rimaste le uniche a livello europeo, unitamente a quelle francesi, ad utilizzare una contabilità pubblica di tipo finanziario, in luogo del bilancio privatistico che, con maggiore trasparenza, mostra quote di ammortamento, accantonamenti a fondi rischi e, soprattutto offre una chiara identificazione del risultato economico di competenza dell'esercizio.

³¹ La possibilità di addivenire ad AdSP con la forma giuridica della società per azioni, quale obiettivo di medio-lungo termine, potrebbe non essere accantonata per le AdSP maggiori, le quali hanno il difficile compito di confrontarsi con le grandi realtà portuali del nord Europa.

e segnatamente del Mit, che è tenuto così ad individuare la figura del Presidente solamente previa intesa con la Regione o le Regioni interessate. Inoltre, anche le funzioni del Presidente sono state oggetto di modifiche: sono state accentuate le attività dal carattere propulsivo e di coordinamento, con particolare riferimento alla promozione dei programmi di investimento infrastrutturale (Cocozza V., 2017).

In secondo luogo, è stato interessato dalla riforma l'organo di governo del porto: il Comitato portuale ha lasciato il posto al Comitato di gestione, un *board* la cui composizione è stata fortemente ridimensionata a favore degli enti locali. Infatti, per assicurarne la celerità nell'assunzione delle decisioni la scelta adottata dal legislatore è stata di limitarne la composizione ai rappresentanti delle sole PA strettamente coinvolte³². Parallelamente, gli interessi degli *stakeholders*, che non trovano più rispondenza nell'organo di gestione, sono stati canalizzati in un nuovo organo, l'Organismo di partenariato della risorsa mare³³ cui sono attribuite funzioni di confronto partenariale e consultive in senso ascendente e discendente nelle materie di competenza del Comitato di gestione. In modo particolare, è previsto il coinvolgimento l'Organismo di partenariato della risorsa mare per l'adozione del PRdSP e del POT, la determinazione dei livelli dei servizi resi nell'ambito del sistema portuale dalle AdSP suscettibili di incidere sulla complessiva funzionalità ed operatività del porto, il progetto di bilancio di previsione e consuntivo, la composizione degli accordi contrattuali relativi al personale dell'AdSP e degli strumenti di valutazione. Nonostante l'ampiezza delle materie per le quali il Comitato di gestione è tenuto ad interpellare l'Organismo di partenariato della risorsa mare, trattasi di una mera funzione consultiva i cui orientamenti possono essere facilmente superati dall'organo preposto all'adozione dell'atto finale mediante un'adeguata motivazione. In sostanza, se da un lato la riforma assicura una più celere adozione delle decisioni strategiche; dall'altro, si riscontra una carenza nel meccanismo di partecipazione e condivisione delle scelte rispetto al previgente assetto³⁴ (Rubechini P., 2017).

Oltre al predetto Organismo di partenariato della risorsa mare sono state previste altre due sedi di concertazione create per controbilanciare il forte snellimento operato con l'istituzione dei Comitati di gestione in luogo di quelli portuali. La prima, è l'Organismo del Cluster Marittimo, trattasi di una vera e propria sperimentazione, ai

³² Ai sensi dell'art. 9 della l. 84/1994 riformata, fanno parte del Comitato di Gestione: il Presidente dell'AdSP, che lo presiede e il cui voto prevale in caso di parità dei voti espressi; un componente designato dalla Regione o da ciascuna Regione il cui territorio è incluso, anche parzialmente, nel sistema portuale; un componente designato dal sindaco di ciascuna delle città metropolitane, ove presente, il cui territorio è incluso, anche parzialmente, nel sistema portuale; un componente designato dal sindaco di ciascuno dei comuni ex sede di AP inclusi nell'AdSP, esclusi i comuni capoluogo delle città metropolitane; un rappresentante dell'autorità marittima, designato dalle direzioni marittime competenti per territorio, con diritto di voto nelle materie di competenza, prevedendo la partecipazione di comandanti di porti diversi da quello sede dell'AdSP, nel caso in cui siano affrontate questioni relative a tali porti.

³³ Ai sensi dell'art. 11-bis della l. 84/1994 riformata, l'Organismo di partenariato della risorsa Mare è composto da: un rappresentante degli armatori; un rappresentante degli industriali; un rappresentante degli operatori di cui agli artt. 16 (soggetti autorizzati allo svolgimento delle operazioni portuali) e 18 (soggetti concessionari di aree e banchine) della stessa legge; un rappresentante degli spedizionieri; un rappresentante degli operatori logistici intermodali operanti in porto; un rappresentante degli operatori ferroviari operanti in porto; un rappresentante degli agenti e raccomandatori marittimi; un rappresentante degli autotrasportatori operanti nell'ambito logistico-portuale; tre rappresentanti dei lavoratori delle imprese che operano in porto; rappresentante degli operatori del turismo o del commercio operanti nel porto.

³⁴ Va segnalato che, ai sensi dell'art. 15 della l. 84/1994, sono rimaste immutate le funzioni consultive affidate alle Commissioni Consultive (istituite in ogni singolo porto) in ordine al rilascio, alla sospensione o alla revoca delle autorizzazioni di cui all'art. 17 della l. 84/1991 relative alla fornitura del lavoro portuale temporaneo, nonché in ordine all'organizzazione del lavoro in porto, agli organici delle imprese, all'avviamento della manodopera e alla formazione professionale dei lavoratori. Sono state invece eliminate le Commissioni consultive centrali che svolgevano sostanzialmente funzioni analoghe alle predette commissioni locali.

sensi dell'art. 6, co. 4 della l. 84/1994 riformata, è previsto che potrà insediarsi esclusivamente nel caso in cui in una singola AdSP siano confluiti porti già sedi AP e previa l'adozione di un proprio regolamento adottato di concerto con l'Organismo di partenariato della risorsa mare. La normativa, purtroppo, non fornisce nessun'altra indicazione utile ad una compiuta disamina (Rubechini P., 2017). La seconda, è la Conferenza Nazionale delle AdSP organo collegiale, presieduto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e composto dai Presidenti delle AdSP e da due rappresentanti della Conferenza Unificata³⁵. Le funzioni della Conferenza delle AdSP, sono state invece più dettagliatamente definite dal legislatore, infatti, risulta responsabile dell'armonizzazione, su scala nazionale, delle scelte strategiche relative ai grandi investimenti infrastrutturali portuali, alle scelte di pianificazione urbanistica (sempre portuali), alle strategie di attuazione delle politiche concessorie del demanio marittimo, nonché alle strategie di marketing e di promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale, provvedendo inoltre alla verifica dei piani di sviluppo portuale mediante specifiche relazioni predisposte dalle singole AdSP. Tra le principali attività cui è preposta la conferenza delle AdSP spicca il raggiungimento, in sede di conferenza Stato Regioni, di un Accordo quadro nazionale volto ad integrare l'esercizio delle rispettive competenze e sostenere attività di interesse comune in materia di sviluppo logistico di area vasta a supporto del sistema delle AdSP, in ambiti territoriali omogenei, anche interregionali, per il coordinamento delle politiche di sviluppo della portualità in connessione con le altre reti di trasporto su ferro, su gomma e aeree, anche ai fini delle loro integrazioni ai Corridoi europei e alle rotte del commercio internazionale. Per sottolineare l'importante ruolo strategico e di raccordo istituzionale svolto dal neoistituito organo è inoltre disposto che alle riunioni dello stesso partecipino i rappresentanti delle associazioni datoriali e sindacali delle categorie operanti nel settore marittimo comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ed individuate secondo la specifica competenza in ordine alle materie di volta in volta all'ordine del giorno.

Ciò che emerge da una prima e sommaria analisi delle disposizioni di riforma è la volontà di istituire un innovativo mezzo di raccordo istituzionale con lo scopo di ovviare alla carenza di collaborazione interportuale che caratterizzava la normativa portuale anteriforma.

4.1. Il nuovo strumento pianificatorio a disposizione delle AdSP: il Piano Regolatore di Sistema Portuale (PRdSP)

Per quanto attiene la realizzazione delle opere infrastrutturali, l'intervento riformatore ha introdotto alcune importanti novità. Ciononostante, se da un lato il legislatore ha apportato delle rilevanti modifiche all'attività di pianificazione portuale; dall'altro, ha lasciato immutato il quadro giuridico relativo al riparto di competenze tra i plurimi livelli di governo che intervengono nella realizzazione delle opere infrastrutturali e, soprattutto, i profili attinenti il loro finanziamento³⁶. In realtà, per quanto attiene

³⁵ Il Mit può altresì nominare un esperto, avente comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale, con funzioni di supporto all'organo.

³⁶ Nei porti di cui alla categoria II, classi I e II, ai sensi dell'art. 5, co. 8 della l. 84/94 spetta allo Stato l'onere per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione: il Mit approva le opere proposte da ciascun POT, preliminarmente inserite nel piano triennale previsto per la programmazione dei lavori pubblici, ai sensi dell'ex art. 128 del d.lgs. 163/2006 e successivamente individua annualmente quelle da realizzare. In capo alle Regioni (alle

quest'ultimo aspetto è doveroso segnalare che a partire dal DEF 2016 (Documento di Economia e Finanza) è stato inserito allo stesso un nuovo allegato denominato "Strategie per le infrastrutture di trasporto e di logistica", in cui sono definite le linee strategiche di indirizzo utili al fine dell'adozione del documento pluriennale di pianificazione (DPP) per il triennio 2017-2019, quest'ultimo previsto ai sensi del d.lgs. 50/2016. Le nuove linee strategiche prevedono tra l'altro l'obiettivo dell'integrazione modale e dell'intermodalità, attraverso l'accessibilità ai nodi e l'interconnessione alle reti, il riequilibrio della domanda verso mobilità sostenibili e la promozione dell'intermodalità³⁷.

Tornando alla spinosa questione della pianificazione portuale, il d.lgs. 169/2016 ha introdotto un nuovo strumento pianificatorio a disposizione delle AdSP: il Piano Regolatore di Sistema Portuale. Come ampiamente sottolineato nel PSNPL, il PRdSP non si estrinseca nella mera somma aritmetica dei contenuti delle pianificazioni dei singoli porti facenti parte del sistema, ma di uno strumento che si pone come obiettivo una pianificazione che individui strategie integrate di sviluppo infrastrutturale e che sia il frutto di una più ampia politica infrastrutturale pensata a livello nazionale³⁸.

Inoltre, il recentissimo Correttivo porti, il d.lgs. 232 del 13.12.2017, ha corredato il PRdSP di un nuovo strumento, il documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS), che le AdSP sono tenute ad adottare in coerenza con il PGTL, con gli orientamenti europei in materia di portualità, logistica e reti infrastrutturali, nonché con il PSNPL. Sulla base delle nuove disposizioni normative, il PRdSP si compone così, oltre che dei PRP di ciascun porto, anche di un DPSS. In modo particolare, la funzione del DPSS è di definire gli obiettivi di sviluppo e i contenuti sistemici di pianificazione delle AdSP e di individuare e perimetrare le aree destinate a funzioni strettamente portuali e retro-portuali, le aree di interazione porto-città e i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario con i singoli porti del sistema e gli attraversamenti del centro urbano. Inoltre, è altresì previsto che all'interno del DPSS sia inserita una relazione illustrativa che descriva gli obiettivi e le scelte operate e i criteri seguiti nella identificazione dei contenuti sistemici di pianificazione e rappresentazioni grafiche in numero e scala opportuni, al fine di descrivere l'assetto territoriale del sistema, nonché per assicurare una chiara e univoca identificazione degli indirizzi, delle norme e delle procedure per la redazione dei PRP. Per quanto attiene l'*iter* di approvazione, è previsto che il DPSS sia sottoposto al parere di ciascun comune territorialmente interessato che è tenuto ad esprimersi entro e non oltre quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto. In seguito, quest'ultimo è adottato dal Comitato di gestione e approvato nei successivi sessanta giorni dalla regione, previa intesa con il Mit³⁹. Un'ulteriore novità introdotta dal d.lgs. n. 232/2017 riguarda le modalità di

quali permangono comunque le relative funzioni amministrative), ai Comuni interessati e alle AP rimane soltanto la possibilità di un intervento finanziario di natura integrativa. Per quanto attiene i porti di cui alla categoria II, classi III (rilevanza regionale e interregionale), spetta invece alla Regioni provvedere alla realizzazione delle predette opere.

³⁷ Infatti, il d.lgs. 50/2016 prevede ben due strumenti di pianificazione e programmazione: il piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) che contiene le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci, nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese; il documento pluriennale di pianificazione (DPP) che contiene l'elenco degli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è stata valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il piano generale dei trasporti e della logistica.

³⁸ Come sottolineato dal PSNPL e dai plurimi atti di indirizzo derivanti dall'ordinamento europeo, gli ambiti di riferimento spesso travalicano i limiti amministrativi (siano essi regionali, provinciali o comunali o legati alle competenze delle AdSP) e coinvolgono territori di più Regioni.

³⁹ In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, quest'ultima è acquisita in sede di conferenza di servizi di cui alla legge n. 241/1990.

predisposizione dei piani regolatori portuali (PRG) i quali sono redatti in attuazione del PSNPL e del DPSS, nonché in conformità alle Linee guida emanate dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti⁴⁰. Infatti, i PRG declinano gli obiettivi, le previsioni, gli elementi, i contenuti e le strategie di ciascun scalo marittimo, delineando anche l'assetto complessivo delle opere di grande infrastrutturazione.

Venendo agli aspetti procedurali che interessano il PRdSP, oltre all'imponente elemento di novità introdotto dal d.lgs. 169/2016 e riconducibile alla maggiore attenzione nei confronti delle problematiche ambientali, un notevole snellimento all'*iter* di approvazione del PRdSP risulta apportato dal Correttivo porti⁴¹.

Per quanto concerne il primo aspetto, risulta di preliminare importanza l'istaurarsi del procedimento amministrativo a valenza ambientale. Infatti, è disposto che al momento dell'adozione da parte del Comitato di gestione, il PRdSP deve essere corredato dal rapporto ambientale, in quanto quest'ultimo costituisce parte integrante del piano medesimo. Ne deriva che la prima fase della procedura di VAS (fase di consultazione preliminare, sulla base del rapporto ambientale preliminare) deve essere stata già espletata prima della formale presentazione del PRdSP al Comitato di Gestione per l'approvazione. Tuttavia, il perfezionamento del procedimento di VAS è implicitamente successivo all'espressione del parere da parte del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici⁴².

Per quanto riguarda il secondo aspetto, il correttivo è intervenuto sul critico rapporto che intercorre tra AdSP e Comune. Infatti, ai fini dell'adozione del PRdSP è necessaria l'intesa che il Comitato di gestione deve necessariamente raggiungere con il comune (o

⁴⁰ In realtà, il MIT, nel marzo del 2017, ha provveduto ad adottare delle linee guida sulla redazione dei PRdSP che probabilmente, alla luce dell'entrata in vigore del Correttivo porti che ha modificato i contenuti dei PRdSP, introducendo un nuovo strumento di cui la pianificazione portuale si avvarrà (il DPSS), saranno oggetto di una compiuta rivisitazione. Sulla base di quanto contenuto nelle predette linee guida, l'istituzione della Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP risponde all'esigenza di individuare una fase necessariamente propedeutica alla pianificazione dei sistemi portuali che, attraverso il Documento di indirizzo della Pianificazione (DIP) possa convergere verso la definizione dell'assetto infrastrutturale e funzionale su scala nazionale. Dal punto di vista metodologico, le predette linee guida proporrebbero un processo condiviso tra gli attori partecipanti alla Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP teso a identificare, in modo concertativo, le vocazioni portuali per macro aree geografiche, definendo così anche gli elementi per lo sviluppo di una sorta di "piano regolatore della portualità nazionale". Tenuto conto di tale obiettivo, il processo dovrebbe avere avvio con la ricognizione dello stato di attuazione degli attuali PRP vigenti, anche attraverso l'analisi dell'offerta infrastrutturale attuale, dei livelli di servizio e di accessibilità offerto per ogni singolo porto. Inoltre, in sede di Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP ciascuna AdSP dovrebbe essere tenuta a presentare delle proposte volte alla ridefinizione dei contenuti di piano, tenendo conto della rispettiva domanda e offerta di infrastrutture portuali di ciascun ambito portuale in rapporto anche agli obiettivi strategici della politica nazionale ed europea. Una volta predisposto, il Documento di Indirizzo della Pianificazione dovrebbe essere sottoposto alla c.d. "analisi delle strategie", ovvero ad una valutazione ex-ante. L'introduzione di una fase di valutazione ex-ante è logicamente connessa alla successiva fase della valutazione ex-post volta invece al monitoraggio degli interventi. La strategia generale del sistema portuale e i singoli interventi nei porti dovrebbero in tal modo essere valutati ex-ante, in itinere ed ex-post così da permettere l'individuazione e la selezione delle priorità, coerentemente con quanto previsto dalle "Linee Guida per la valutazione degli investimenti pubblici", già previste dal d.lgs. 228/2011 (Mit, 2017).

⁴¹ In base al d.lgs. 232/2017 "Il PRdSP, corredato del rapporto ambientale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è adottato dal Comitato di gestione, previa intesa con i comuni territorialmente interessati con riferimento esclusivo alla pianificazione delle aree destinate a funzioni di interazione porto-città. I comuni si esprimono entro e non oltre quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto; b) inviato successivamente per il parere di competenza al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro novanta giorni dal ricevimento dell'atto; c) approvato, esaurita la procedura di cui al presente comma e quella di cui al comma 3-ter, dalla regione interessata entro quaranta giorni decorrenti dalla conclusione della procedura VAS".

⁴² Ciò in quanto la norma fissa un tempo limite di quaranta giorni per l'approvazione del PRdSP a decorrere dalla data di conclusione della procedura VAS, che assume pertanto la valenza di *dies a quo*, quale ultimo passaggio del procedimento prima del conclusivo provvedimento approvativo.

i comuni interessati), in quanto quest'ultimo è l'organo titolare delle prerogative di pianificazione sulla totalità del territorio comunale. La problematica è amplificata dal fatto che, sebbene il PRdSP è considerato, ai fini descrittivi, strumento dal carattere speciale rispetto alla pianificazione urbanistica, lo stesso non può sostenersi sul versante strettamente giuridico: il rapporto tra i due piani non è assicurato dalla sovraordinazione delle prescrizioni contenute nel piano speciale rispetto a quelle urbanistiche, tant'è che la l. 84/1994 dispone espressamente che le previsioni contenute nel PRdSP non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti, rimettendo così il raccordo tra i piani all'intesa tra i due enti⁴³. Nonostante il forte potere di cui i comuni hanno storicamente goduto in ambito di pianificazione portuale, il Correttivo porti si pone l'obiettivo di superare (quantomeno in parte) tale impasse statuendo che i comuni si esprimano in riferimento esclusivo alla pianificazione delle aree destinate a funzioni di interazione porto-città e non sull'intero piano. Inoltre, con l'introduzione del DPSS, il cui contenuto è rappresentato anche l'individuazione delle aree di interazione porto-città, il legislatore ha inteso anticipare il confronto con gli enti locali alla propedeutica fase di analisi delle strategie pensate per ogni sistema portuale.

Parallelamente alla nuova procedura di approvazione del PRdSP, in un'ottica di semplificazione, la pianificazione portuale è stata graduata su tre livelli, affiancando al PRdSP le varianti stralcio e gli adeguamenti tecnico funzionali. Si tratta di un'importante novella che consente l'utilizzo di *iter* procedurali più snelli: la variante stralcio⁴⁴, nei casi in cui le necessità di variazione dello strumento di pianificazione portuale attengano ad aspetti specificatamente relativi ad un singolo scalo marittimo; l'adeguamento tecnico funzionale⁴⁵, nei casi in cui sia necessario far ricorso a modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del PRdSP in termini di obiettivi, scelte strategiche e caratterizzazione funzionale delle aree portuali⁴⁶. Infine, con il Correttivo porti, sono state inserite le varianti localizzate che, fino all'approvazione dei PRdSP (purché la loro adozione da parte del Comitato di gestione avvenga entro il 31.12.2019 e con il medesimo procedimento previsto per l'approvazione delle varianti stralcio), hanno la funzione di assicurare la qualificazione funzionale del porto, prevedendo interventi di natura infrastrutturale improcrastinabili, il cui ritardo rappresenterebbe un ostacolo alla sicurezza e allo sviluppo del porto, ovvero influirebbe sul corretto utilizzo di fondi nazionali ed europei caratterizzati da scadenze di esecuzione e di spesa.

⁴³ Trattasi di un'intesa che è stata definita "forte", il cui raggiungimento è obbligatorio ai fini dell'adozione del PRdSP e non di una mera consultazione dell'ente locale dal carattere non vincolante.

⁴⁴ Le varianti stralcio sono sottoposte al procedimento previsto per l'approvazione del PRdSP stante che alla procedura di VAS è sostituita la verifica di assoggettabilità a VAS (soltanto in caso di esito positivo, la variante stralcio è soggetta a VAS).

⁴⁵ L'*iter* procedimentale per la sua approvazione risulta estremamente snello: sono assicurati i soli requisiti in termini di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti e di fattibilità tecnica e la non rilevanza ambientale (ai fini del procedimento di VIA) della proposta di adeguamento tecnico funzionale.

⁴⁶ In realtà, mentre la variante-stralcio rappresenta un istituto del tutto nuovo, l'adeguamento tecnico funzionale costituisce la "cristallizzazione" in norma di una prassi tecnico-amministrativa che ha trovato indirizzo procedimentale sin dal voto n. 44/1999 dell'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, per poi definitivamente consolidarsi con il voto n. 93/2009 della medesima Assemblea Generale del massimo organo tecnico consultivo dello Stato (MIT, 2017).

5. Considerazioni conclusive

Il d.lgs. 169/2016 ha apportato delle importanti modifiche alla legislazione in materia portuale (l. 84/1994). La principale innovazione proposta consiste nel superamento della dimensione monoscalo degli organi di governo dei porti, ovvero il superamento del *city port* in favore di uno schema che pone al centro dell'attenzione il sistema mare e che ha promosso l'istituzione delle AdSP.

Il modello delineato dal decreto di riordino del 2016 presenta, in prima lettura, talune criticità che possono essere riconducibili, oltre che alla paventabile duplicazione dei centri decisionali e all'incertezza circa il tipo di rapporto che intercorrerà tra gli Uffici Territoriali e le AdSP, all'opinabile identificazione delle AdSP quali *cluster* marittimi piuttosto che frutto di una suddivisione legata ad esigenze di tipo amministrativo.

Sotto il diverso aspetto della *governance*, il modello tracciato dalla riforma risulta fortemente innovato: da un lato, è molto più snello del previgente, basti pensare al passaggio dal Comitato portuale al Comitato di gestione; dall'altro, risulta caratterizzato da un maggior accentramento del potere a livello governativo garantito, oltre che dalla nuova procedura di nomina dei Presidenti delle AdSP, dal rinnovato *iter* riguardante le attività pianificatrici. Inoltre, parallelamente all'introduzione delle predette modifiche, la riforma confida pienamente nelle sedi concertative e si affida (forse eccessivamente) al principio di leale collaborazione tra PA, lasciando, in parte, a latere l'importante ruolo storicamente svolto dagli *stakeholders* nel governo portuale. Difatti, dall'esame delle disposizioni normative, non risultano ben chiari i ruoli che andranno a ricoprire l'Organismo di partenariato della risorsa mare, il Cluster Marittimo e la Conferenza nazionale delle AdSP. La novella in esame ha inoltre lasciato immutato il modello di *Landlord Port Authority*, l'autonomia finanziaria delle AP e l'organizzazione e la regolazione delle attività economiche svolte in porto. Alla luce della riforma, il sistema portuale italiano non pare in linea con i più recenti interventi normativi che stanno interessando le altre realtà europee basati, invece, sull'attribuzione alle AP (le c.d. Autorità Portuali di terza generazione) di un maggior grado di autonomia e caratterizzati da processi di corporativizzazione e di privatizzazione.

In realtà, la *ratio* seguita dalla riforma italiana è rinvenibile nel quadro giuridico entro cui è stata approvata, ovvero, la più ampia e generale riforma delle PA. Tale linea esegetica è puntualmente rinvenibile nell'importante passaggio sottolineato dal Consiglio di Stato nel parere reso nel 2016 in base al quale la riforma muove da una visione rinnovata di PA che è chiamata a promuovere, quale interesse pubblico, crescita, sviluppo e competitività. Inoltre, fa da cornice alla predetta argomentazione anche la storica concezione, tipica dell'ordinamento giuridico italiano, del porto quale bene pubblico ancorato alla sua demanialità e interessato alla cura dell'interesse pubblico. In linea con le riflessioni proposte appare dunque condivisibile l'impostazione che ritiene il porto quale bene dedito alla cura dell'interesse pubblico, ma è allo stesso tempo necessario, al fine di raggiungere lo scopo indicato, valorizzare quei processi di "managerializzazione" della PA di cui, originariamente, soprattutto la dottrina economica si è fatta portatrice.

Al contempo merita di essere evidenziato che, a seguito della bocciatura in sede referendaria del disegno di revisione costituzionale, la riforma rischia di essere stata (quantomeno in parte) privata della propria anima riformatrice. Infatti, al momento della sua adozione, il d.lgs. 169/2016 confidava nell'approvazione (in via definitiva) della riforma costituzionale, la quale rinveniva nell'accentramento delle funzioni uno dei presupposti per una maggiore efficienza del sistema. Difatti, non si escludono confronti

tra i diversi livelli di governo in materia portuale a fronte della permanenza dell'attribuzione delle materie "porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione" alla competenza concorrente tra Stato e Regioni.

Infine, sul piano attuativo stiamo vivendo uno stato embrionale ed ancora in divenire, posto che il legislatore ha recentemente approvato il Correttivo porti con il quale ha apportato consistenti modifiche al testo del d.lgs. 169/2016 nel tentativo di favorire la celere implementazione della riforma (ad esempio, introducendo semplificazioni in ordine alla composizione e al funzionamento del Comitato di gestione), ma anche rivisitando (seppur apparentemente semplificando) il complesso *iter* di pianificazione portuale, già pesantemente modificato ad opera del decreto di riordino e già oggetto di ampie incertezze ed ambiguità sul piano operativo.

Riferimenti bibliografici

- Beretta E., Dalle Vacche A., Migliardi A. (2009), Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Paper, Roma - Banca d'Italia.
- Carbone S. M., Munari F. (2006), La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno, Milano, Giuffrè Editore.
- Carlucci F., Siviero L., La governance dei sistemi infrastrutturali tra centralizzazione e decentramento: il caso della riforma portuale in Italia, in *Rivista di Economia e Politica dei trasporti*, n. 1.
- CE, COM(2001) 370, Bruxelles, 12 settembre 2001 - Libro Bianco - La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte.
- CE, COM(2011) 144 definitivo, Bruxelles, 28.3.2011 - Libro Bianco - Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile.
- Cocozza V. (2017), Disciplina dei porti e nuovi modelli di amministrazione pubblica per una dimensione europea, in *Diritto pubblico Europeo – Rassegna Online*, aprile 2017.
- COM (97) 678 definitivo del 10 dicembre 1997, Libro verde sui porti e sulle infrastrutture marittime.
- COM(2006) 314 definitivo, Mantenere l'Europa in movimento - una mobilità sostenibile per il nostro continente Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea.
- COM (2007) 616 definitivo del 18 ottobre 2007, Comunicazione su una politica europea dei porti.
- COM(2010) 2020, EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.
- COM (2013) 940 final del 7 gennaio 2014, Costruzione della rete centrale di trasporto: corridoi della rete centrale e meccanismo per collegare l'Europa.
- Consiglio di Stato (2016) Parere n. 1142 del 2016 reso dalla Commissione speciale sullo schema di d.lgs. Recante "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84".
- Corte dei Conti Europea (2012), Relazione speciale n. 4/2012, *L'uso dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione per cofinanziare infrastrutture di trasporto nei porti marittimi costituisce un investimento efficace?*

- Corte dei Conti Europea (2016), Relazione speciale n. 23/2016, *Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili*.
- Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (2014), *Iniziativa di Studio sulla portualità e la logistica*, Roma.
- Ferrari C., Tei A. (2016), La riforma dei porti italiani: innovazioni e questioni irrisolte, in *Rivista di Economia e Politica dei trasporti*, n. 1.
- Mattarella B. G. (2015), La riforma della pubblica amministrazione - il contesto e gli obiettivi della riforma, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5.
- MIT, Ministero infrastrutture e trasporti (2015), *Piano Nazionale della Portualità e della Logistica*,
- MIT, Ministero infrastrutture e trasporti (2017), *Linee Guida per la redazione dei Piani Regolatori di Sistema Portuale*.
- Notteboom T. (2012) Dynamics in port competition in Europe: implications for North Italian ports, Workshop "I porti del Nord", Milano 18.04.12.
- Parola F. (2016), *Autorità di sistema portuale, ora la sfida per la managerializzazione*, del 26.08.2016 in ww.themeditelegraph.com.
- Parola F., Ferrari C., Tei A., Satta G., Musso E. (2017), Dealing with multi- scalar embeddedness and institutional divergence: Evidence from the renovation of Italian port governance, in *Research in Transportation Business & Management*.
- Ragusa M. (2017), Una nuova fisionomia giuridica per i gestori dei porti italiani. O forse due? Sulla distanza di approccio tra il d.lgs. 169/2016 ed il regolamento (UE) n. 2017/352, in *Diritto societario*.
- Ragusa M. (2017), Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale, Napoli.
- Rubecchini P. (2017) Critica della ragion portuale: una prima analisi del D.Lgs. n. 169/2016, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1.
- Simeon D., Caroline Freund C, e Pham S. C., Trading on Time (2006), *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press.
- Spasiano M. (2013) *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- SRM, Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (2013) *Italian Maritime Transport: impact on the economic development Scenarios, sea traffic analysis and case studies*, Napoli, Giannini Editore.
- Verhoeven P. (2015), *Economic assessment of management reform in European seaports*, Antwerpen, 2015.
- The European House – Ambrosetti (2013), *Il rilancio della portualità e della logistica italiana come leva strategica per la crescita e la competitività del Paese – Documento di indirizzo strategico*.