

LA STRATEGICITÀ DELLA GOVERNANCE PORTUALE: DALLA FRAMMENTAZIONE AL
NUOVO ASSETTO DELLE AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE. CRITICITÀ E
PROSPETTIVE ALLA LUCE DELLA RIFORMA

Sabrina Bigazzi¹

SOMMARIO

Il *paper* si propone di indagare sul 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.

¹ Università di Pisa, Dipartimento di Scienze Politiche, via Serafini n. 3, 56100, Pisa, e-mail: sabrina.bigazzi@gmail.com.

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 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 forte presenza di una commistione tra i diversi livelli di governo, sia territoriali che centrali. Il decreto di riordino è intervenuto sulla legge n. 84/1994, c.d. Prima liberalizzazione dei porti, che a metà degli anni Novanta 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 AP³, ovvero il passaggio dal modello della *Comprehensive port authority* alla *Landlord port authority*. Passati oltre 20 anni da questo primo intervento organico è stata rilevata l'esigenza di rivederne l'impianto normativo.

La necessità più rilevante allo stato odierno è in particolare quella di garantire il massimo livello di coordinamento dei soggetti gestori e, al tempo stesso, rafforzare quelle azioni economiche e regolamentari che possono sostenere l'apporto di capitale privato per la realizzazione delle opere. L'attuale congiuntura economica non lascia molte alternative: i vincoli di bilancio sempre più stringenti e le risorse sempre più scarse rendono necessario il coinvolgimento di operatori privati. Affinché quest'ultimi siano incentivati a investire nel settore è fondamentale garantire un quadro normativo certo, in cui ruoli e responsabilità siano chiaramente delineati (Ambrosetti, 2013). La novella del 2016 ha dunque cercato di mediare 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*⁴, 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). 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, Spagna, Portogallo, Irlanda, Francia, Marocco, Grecia, 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 consolidatasi con il Regolamento UE

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.

³ La riforma del 1994 è giunta dopo un periodo caratterizzato da un forte immobilismo legislativo che, nonostante gli impulsi provenienti dal diritto EU, da ciò che stava accadendo a livello nazionale (crisi del welfare e il fallimento dello Stato imprenditore), dalle segnalazioni AGCM del 1991 e del 1993, è stato superato soltanto con un'importantissima pronuncia della Corte di Giustizia, Sentenza 10.12.1991, n. C-179/90, *Siderurgica Gabrielli c. merci convenzionali Porto di Genova*.

⁴ Global Competitiveness Report 2014-2015, World Economic Forum, 2014.

1315/2013⁵, il quale, seppure indirettamente, incoraggia l'istituzione di enti di gestione con competenza in più realtà portuali⁶. Infine, fa da cornice all'intero quadro la strategia Horizon 2020⁷ la quale, sottolineando la necessità di favorire la coesione di tutte le aree del Paese, evidenzia l'urgenza di coordinamento e l'analisi rigorosa delle priorità di investimento, nonché l'esigenza di superare "l'individualismo portuale" razionalizzando la *governance* del sistema⁸.

Nonostante la forte influenza proveniente dall'ordinamento europeo, trattasi di un intervento di "stampo nazionale", incardinato nella più ampia riforma della pubblica amministrazione (c.d. legge Madia), la cui portata ne è stata fortemente influenzata.

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). Parallelamente, 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 a quello di altri Paesi del Mediterraneo, come il Marocco, Malta ma anche la Grecia, si è assistito ad 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 significative⁹. 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 discapito dei porti italiani che avrebbero potuto essere utilizzati più convenientemente in termini di tempo e di costo¹⁰ (Mit, 2015).

⁵ Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE.

⁶ Non a caso tutti i porti sede di AdSP sono anche porti Core della rete TEN-T.

⁷ COM(2010) 2020, EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

⁸ 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).

⁹ 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.

¹⁰ 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).

A questi primi aspetti ce ne sono da aggiungere altri due che stanno interessando il settore dello *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 sta ponendo delle 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) e, in quanto in grado di influenzare i flussi delle merci, di avere un maggiore potere negoziale. Le prime dieci *shipping companies* coprono il 59% del mercato mondiale¹¹ (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 fattore che è stato messo in 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 portuali.

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 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 impiegati 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 dalla mancanza di una pianificazione solida e coerente alle diverse necessità dei porti europei. La Corte ha altresì evidenziato che in porti limitrofi, il finanziamento di infrastrutture e sovrastrutture portuali simili ha avuto 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)

¹¹ 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.

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, provocando a volte ritardi e ulteriori spese; 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.

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.

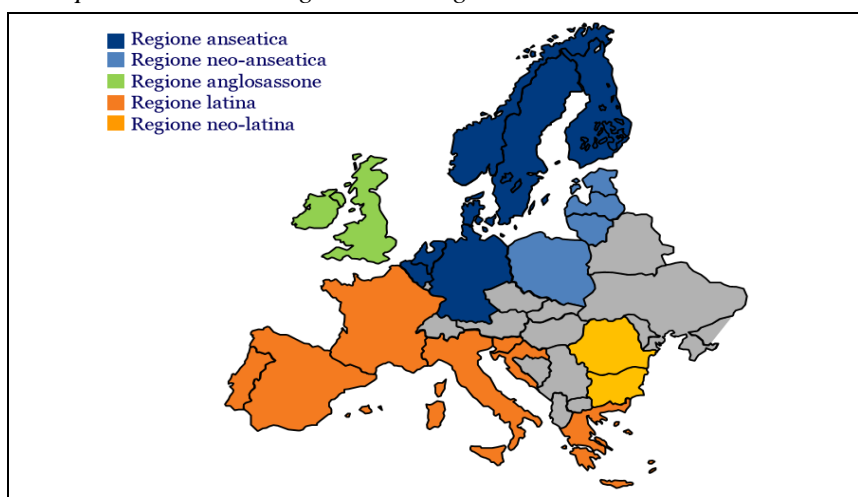
L'adozione del PSNPL prevista dall'art. 29 co. 1 della l. 164/2014, di conversione del d.l. 133/2014 "Sblocca Italia" è stato pensato quale strumento per rispondere alla perdurante richiesta di un intervento sistematico. Il PSNPL rappresenta così una presa d'atto della drastica situazione in cui riversa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

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

Il quadro europeo della portualità risulta particolarmente complesso: uno dei principali problemi su cui gli organismi europei si sono imbattuti 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 ed il loro rapporto con i governi centrali e le comunità locali. Sotto il secondo punto di vista, emergono invece 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 dall'European Sea Ports Organisation¹⁵ (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.

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).

¹⁵ EPSO, European Port Governance 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 dell'AP nelle regioni anseatica e neo-anseatica, diversamente, nelle regioni latine e neolatine riveste un maggior peso il governo centrale.

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* caratterizzato da spazi portuali interamente privatizzati e dove l'AP svolge 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 anseatica e latina sono fortemente 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 detengono 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 anglosassone, 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 pubblicistica 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*. Questo processo, in cui sono avvenute anche fusioni fra operatori economici che operano 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 ulteriori attività 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 così affermata la nozione di AP di terza generazione (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 è manifestato 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. Il predetto studio 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 stato rilevato che esiste una apparente convergenza da parte delle AP di maggior dimensione di 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 2015¹⁶. La gestione indipendente è anche vista come fattore in grado di incrementare la capacità di investimento delle AP le quali, avendo maggiore autonomia rispetto alle proprie fonti di entrate, 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'autorità portuale di impegnarsi più attivamente in partecipazioni ed estendere l'influenza nella catena logistica, anche attraverso il *clustering*. Purtroppo la mera indipendenza dell'ente di gestione non è sufficiente in quanto tale, affinché i vantaggi summenzionati si concretizzino è necessario che gli interventi riformatori 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).

In realtà, anche per lo stesso ordinamento europeo non risulta del tutto agevole intervenire sulla materia portuale. Per la c.d. prima liberalizzazione dei porti (riforma del 1994) l'intervento comunitario è stato dirompente in quanto sono stati posti in evidenza ragioni ascrivibili alla materia tutela della concorrenza e realizzazione un mercato unico (il riferimento è alla storica sentenza c.d. "porto di Genova") che, in base all'art. 2 TFUE rientrano nella potestà esclusiva dell'Unione. Diversamente, la politica europea dei trasporti è invece ascrivibile tra le materie che sottostanno alla potestà concorrente e che quindi, sono pur sempre oggetto di una politica comune, ma comunque accompagnata da un maggior margine di scelta per gli Stati Membri nel raggiungimento dell'obiettivo comune. Al di là della mera disquisizione giuridica afferente il

¹⁶ Il passaggio verso una gestione indipendente dei porti è in linea anche con quanto sostenuto dalle stesse AP. Nel manifesto pubblicato nel maggio 2012, i membri della Organizzazione marittimi europei di mare hanno espresso in termini inconfondibili il loro sostegno alle strutture di governo che consentono alle AP di svolgere le proprie funzioni in modo indipendente senza conflitto di interessi. Ciò richiederebbe alle AP di avere un'autonomia finanziaria e un controllo completo sulla qualità dei servizi prestati da terzi. Inoltre, è sottolineato che dovrebbe essere evitata la proliferazione di altre agenzie con competenze di *governance* legate al porto (ESPO 2012).

riparto di materie tra ordinamenti, il limitato potere di intervento dell'UE sui profili organizzative attinenti la gestione portuale è rinvenibile anche nella recente adozione del Regolamento EU n. 352/2017 del 15 febbraio 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”. Prosegue poi, nel *Considerando 10*, sottolineando che non è 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 di servizi portuali e le norme comuni in materia di trasparenza finanziaria di cui al presente regolamento siano rispettati”¹⁷.

Infine, sempre da quanto emerso dallo studio di Verhoeven (2015), 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 Regioni¹⁸. 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 portuale¹⁹.

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* (MIT, 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, lac.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

¹⁷ Il regolamento, applicabile ai porti marittimi della rete transeuropea di trasporto (TEN-T), è composto di due parti: la prima fornisce un quadro per la fornitura dei servizi portuali per i quali si limita a fissare solo poche regole generali in ordine al possesso dei requisiti minimi dei prestatori dei servizi portuali ed alla possibilità di limitarne il numero; la seconda contiene invece un insieme di regole per la trasparenza finanziaria dei porti volte a garantire l'efficiente utilizzo e rendicontazione dei fondi pubblici. Pur fissando l'obbligo in capo agli enti di gestione dei porti beneficiari di finanziamenti pubblici, che operano anche in qualità di prestatori di servizi, di mantenere una contabilità sperata relativa alle attività finanziate con fondi pubblici, il regolamento non ha introdotto regole definite in merito all'autonomia finanziaria e regolamentare delle AP, lasciando ai singoli Stati la possibilità di scegliere il grado di autonomia gestionale da lasciare ai porti

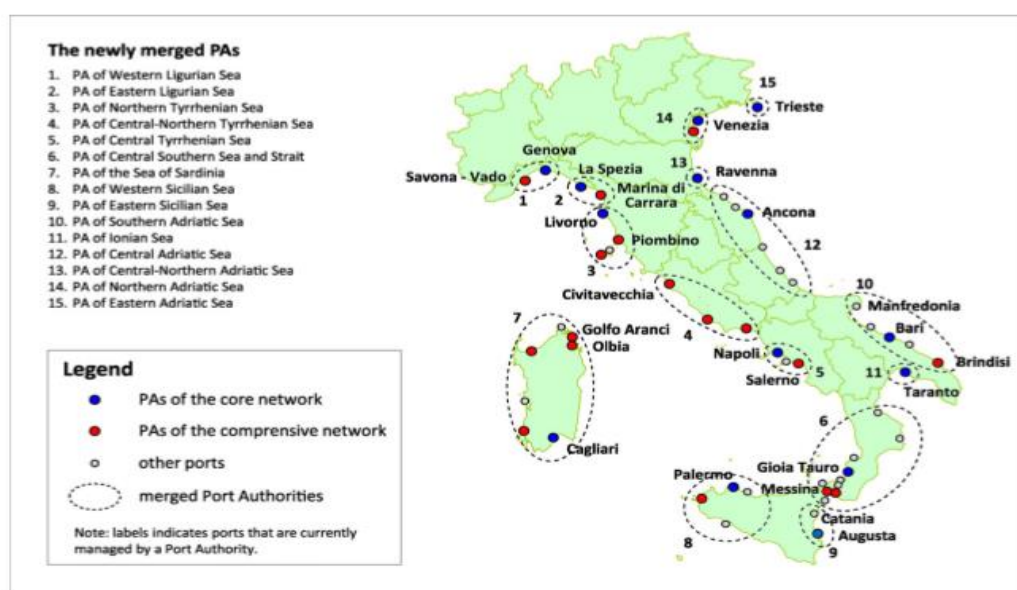
¹⁸ Fermandosi alla mera lettura dell'art. 117, allo Stato parrebbe così riconosciuta la sola enunciazione dei principi fondamentali non permanendo alcuna potestà legislativa né potere regolamentare. Purtroppo, data la particolarità, nonché la complessità della materia, pare impossibile privare lo Stato 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. Fortunatamente, l'amplesso è in gran parte superabile facendo leva su un'importante disposizione, sempre contenuta nell'art. 117 Cost., ovvero il co. 1, il quale lega l'attività legislativa di Stato e Regioni al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali. Il fondamento in base al quale spetta al governo centrale la scelta selettiva degli investimenti infrastrutturali trova legittimazione nei predetti limiti, tra cui, quello dello sviluppo delle reti transeuropee sembra calzare a pennello.

¹⁹ 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”.

del Governo per l'adozione del decreto legislativo di riordino del sistema delle autorità portuali, 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 amministrazioni²⁰. 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. Infatti, il predetto assetto, oltre ad aver favorito una inefficiente allocazione delle risorse, ha dato luogo ad una controproducente concorrenza tra porti limitrofi²¹. 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 accorpate i porti definiti *core* dal regolamento europeo sulle reti Ten-T. Per quanto attiene alle funzioni attribuite alle AdSP, i neoistituiti enti risultano avere le

²⁰ 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.

²¹ 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.

stesse prerogative delle precedenti AP, ma hanno l'onere di svolgerle e coordinarle su più scale 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.

In prima battuta, un aspetto su cui porre l'attenzione riguarda la scelta adottata dal legislatore di non intervenire sulla natura delle *port authority*, 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 sviluppatesi a livello europeo che stanno invece vivendo un periodo caratterizzato dall'affermarsi di una forte spinta autonomistica delle AP (in taluni casi mediante processi di corporativizzazione e, in altri, di privatizzazione), volta ad accentuarne il carattere imprenditoriale e non burocratico.

In realtà, cercando di comprendere le ragioni alla base della scelta del legislatore, nel predetto parere, il Consiglio di Stato ha sottolineato come, in linea con la legge di delega, la riforma muove invece da una rinnovata visione dell'amministrazione pubblica, 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 obbiettivo della riforma Madia ridurre il ricorso.

Infine, ulteriori critiche muovono anche nei confronti dell'individuazione dei 15 *cluster* marittimi, 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 burocratici²².

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 dell'AdSP. Difatti, nella prima fase che interessa la nomina del vertice amministrativo è stata prevista l'abolizione della partecipazione degli enti

²² I criteri per la definizione dei *cluster* marittimi dovrebbero basarsi su indici di specializzazione, di concentrazione, di competitività, di esportazione marittima, di qualità infrastrutturale, di market share, di connettività, di performance portuale, tra questi, evidenzia quelli proposti dalla World Bank 2007.

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 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 (Cocoza 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 pubbliche amministrazioni strettamente coinvolte²³. 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 mare²⁴ 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 dall'AdSP suscettibili di incidere sulla complessiva funzionalità ed operatività del porto, al 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'adequata 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 assetto²⁵ (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 e vera e propria sperimentazione, ai 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

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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 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.

infrastrutture e dei trasporti e composto dai Presidenti delle AdSP e da due rappresentanti della Conferenza Unificata²⁶. 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 neoistituto organo è inoltre disposto che alle riunioni dello stesso partecipino i rappresentanti delle associazioni datorili 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.

4.2. Il nuovo strumento pianificatorio a disposizione delle AdSP: il Piano Regolatore di Sistema Portuale

Per quanto attiene la realizzazione delle opere infrastrutturali, l'intervento riformatore ha introdotto alcune importanti novità. Ciononostante, se da un lato il legislatore è intervenuto profondamente sulla prodromica attività di pianificazione realizzata a livello 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 finanziamento²⁷.

Il d.lgs. 169/2016 introduce un nuovo strumento pianificatorio a disposizione delle AdSP: il Piano Regolatore di Sistema Portuale²⁸. 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 l'adeguamento tecnico funzionale. Si tratta di un'importante novella che consente l'utilizzo di *iter* procedurali più snelli: le varianti stralcio²⁹, nei casi in cui le necessità di variazione dello strumento di pianificazione portuale attengano ad aspetti specificatamente relativi ad un singolo scalo marittimo;

²⁶ 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.

²⁷ 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 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 Regione provvedere alla realizzazione delle predette opere.

²⁸ In linea con i più recenti interventi normativi, anche per il presente spetta al MIT (in questo caso su proposta del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici) predisporre, quale provvedimento attuativo del dettato normativo, apposite linee guida. Cfr. Mit, Linee Guida per la redazione dei Piani Regolatori di Sistema Portuale, febbraio 2017.

²⁹ Le potenziali semplificazioni della variante-stralcio rispetto al PRdSP, in termini di *iter* procedimentale, sono significative: è prevista l'acquisizione della dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti in luogo della previa intesa con il Comune o i Comuni interessati; fa seguito la procedura di verifica di assoggettabilità a VAS in luogo della procedura di VAS (soltanto in caso di esito positivo, la variante stralcio è soggetta a VAS).

l'adeguamento tecnico funzionale³⁰, 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 portuali³¹.

Per quanto attiene invece al PRdSP, quest'ultimo 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 nazionale³². Anche se la definizione di PRdSP, sotto un profilo squisitamente formale, è la stessa di prima, risulta completamente mutato l'oggetto della pianificazione e il contesto normativo nel quale esso è collocato. Difatti, la pianificazione portuale si avvia attraverso un *input* esogeno, vale a dire la definizione della macro vocazione del sistema portuale in coerenza con il disegno strategico nazionale concordato in seno alla Conferenza Nazionale di Coordinamento delle AdSP. Tuttavia, quest'ultima, non rappresenta l'unico condizionamento esterno al processo pianificatorio dell'AdSP. Infatti, insistono tutta una serie di indirizzi politici e normativi, di obiettivi, modelli e principi di *governance* derivanti dal livello europeo³³, nazionale³⁴ e locale³⁵ che, contemporaneamente, condizionano sempre più il processo pianificatorio stesso.

Per quanto riguarda il processo metodologico che conduce alla pianificazione portuale (fig. 3), l'istituzione della Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP ha inteso esplicitamente individuare una fase necessariamente propedeutica alla pianificazione dei sistemi portuali che, attraverso il Documento di indirizzo della Pianificazione (DIP) pervenga alla definizione dell'assetto infrastrutturale e funzionale su scala nazionale. Dal punto di vista metodologico, le linee guida adottate dal MIT propongono un processo condiviso tra gli attori partecipanti alla Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP teso a

³⁰ 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.

³¹ 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).

³² 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 Autorità di Sistema Portuale) e coinvolgono territori di più Regioni.

³³ In modo particolare, il Regolamento (UE) n. 1315/2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della Rete transeuropea dei trasporti, che abroga la decisione n. 661/2010/UE, disciplina lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti sulla base di una pianificazione a "doppio strato": una rete globale (*comprehensive*), da completare entro il 2050, ed una rete centrale (*core*), di maggior rilevanza strategica per il mercato interno UE da completare entro il 2030, strutturata con una pianificazione a corridoi che comprende infrastrutture lineari e puntuali. In termini di standard di performance dei porti "core" compresi nei corridoi della rete centrale, il Regolamento sopra citato nonché i Piani di Lavoro di Corridoio, statuiscono che tali nodi dovranno possedere efficienti connessioni stradali, ferroviarie e, ove possibile, collegamenti con le vie navigabili interne, infrastrutture per carburanti alternativi, facilities per la gestione dei rifiuti nonché sistemi VTMS, Safe Sea Net e servizi di e-Maritime entro il 2030 (MIT 2017).

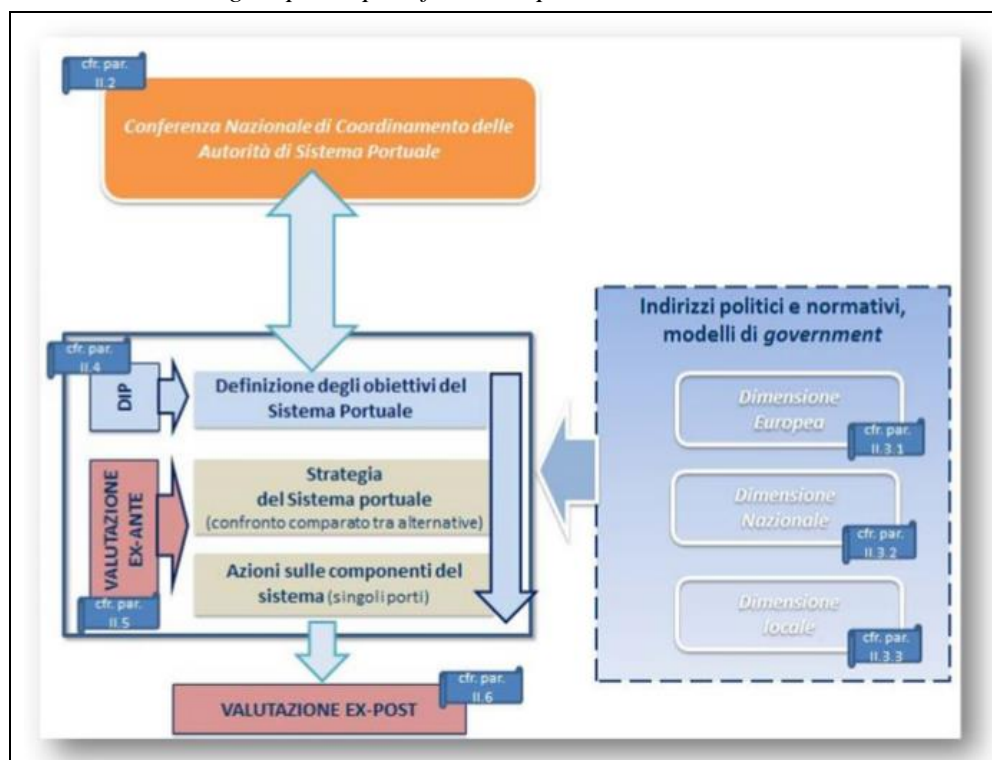
³⁴ Tra le principali disposizioni che vi impattano si ricordano: ai sensi del d.lgs 50/2016, il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL); il Documento pluriennale di pianificazione (DPP), di cui all'articolo 2, comma 1, del D.Lgs. 29 dicembre 2011, n. 228.; Il PSNPL del 2015 quale documento di piano settoriale che confluirà nel PGTL, che agli Obiettivi 3, 4, 5 e 7 con le rispettive Azioni, prevede linee di indirizzo attinenti la redazione dei nuovi Piani Regolatori di Sistema portuale; L'Allegato infrastrutture al Documento di Economia e Finanza (DEF) approvato ad Aprile 2016 ed il documento strategico "Connettere l'Italia – Strategie per le Infrastrutture di trasporto e logistica" sugli obiettivi e sulle strategie per le politiche infrastrutturali nazionali, che anticipa alcune premesse che saranno oggetto di approfondimento del nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL); L'Accordo di Partenariato 2014-2020 tra Italia e Commissione Europea per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei, adottato il 29 ottobre 2014 alla Commissione europea, ai sensi del Regolamento 1303/2013 relativamente all'Obiettivo Tematico 7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete, e del conseguente Programma Operativo Nazionale Infrastrutture e Reti 2014-2020 ed il Protocollo di intesa per l'attuazione delle iniziative strategiche del sistema logistico del nord ovest (MIT, 2017).

³⁵ I contesti locali (intesi come Sistema Locale Territoriale SLoT, ovvero l'insieme di elementi biotici ed abiotici interagenti e mossi da processi identitari dal punto di vista geografico, economico, sociale) sono identificabili per funzioni (ad es. portualità, turismo, agglomerazione produttiva), per scopi di piano o di programmazione (lavoro) o per tipologia (ad es. città, rurale) ed ispirano il piano portuale in termini di scelte di pianificazione territoriale (dimensione metropolitana o d'area vasta) e di piano urbano (città). L'invito, rivolto alle Regioni e ai Comuni, è dunque a superare gli attuali e spesso obsoleti confini amministrativi dei Comuni, degli enti intermedi e delle città metropolitane sviluppando una portualità di sistema anche in sede locale, che, pur tenendo conto della varietà e della fragilità dei contesti, delle loro tendenze territoriali, urbane, socio-economiche, si apra al superamento dei tradizionali confini amministrativi e di piano (MIT, 2017).

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 così 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 del livello di accessibilità offerto per ogni singolo porto. Dal confronto tra offerta e domanda in ciascun ambito portuale, da cui potrebbero emergere deficit di capacità rispetto alla domanda attuale o anche ambiti territoriali che presentano elementi di criticità rispetto agli obiettivi strategici della politica nazionale ed europea, ciascuna AdSP dovrebbe presentare, in sede di Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP, prime proposte di ridefinizione dei contenuti di piano, in un'unica visione strategica "allargata" ai porti del sistema.

La fase successiva alla predisposizione del Dip è quella della c.d. "analisi delle strategie", che concretamente si realizza attraverso la realizzazione della c.d. valutazione ex-ante. L'introduzione della valutazione ex-ante nella fase di confronto tra strategie di piano alternative è logicamente legata alla successiva fase della valutazione ex-post che riguarda il monitoraggio degli interventi. La strategia generale del Sistema Portuale e i singoli interventi nei porti saranno così valutati ex- ante, in itinere ed ex-post³⁶ ai fini della selezione e dell'individuazione delle priorità, con le modalità e i criteri concettualmente coerenti con le "Linee Guida per la valutazione degli investimenti pubblici", già previste dal d.lgs. 228/2011³⁷.

Figura 3 – Processo metodologico per la pianificazione portuale.



Fonte: MIT (2017) Linee Guida per la redazione dei Piani Regolatori di Sistema Portuale.

Il PRdSP può essere così assimilato ad un piano di tipo strutturale, strumento di pianificazione intrinsecamente flessibile, che ben si può adattare alla rapida evoluzione delle necessità infrastrutturali di un porto commerciale che spesso necessitano di continue modifiche, pur nell'ambito delle generali linee di sviluppo del porto medesimo. Il PRdSP, pertanto, delinea le scelte strategiche di assetto e di sviluppo complessivo spaziale e funzionale delle aree portuali, definendone l'ambito e individuandone le condizioni

³⁶ La valutazione ex-post è intesa come attività sistematica finalizzata a misurare l'efficienza della pianificazione effettuata, allo scopo di migliorare l'efficienza del processo stesso e quella degli investimenti pubblici sottesi dalla pianificazione medesima.

³⁷ Rubricato "Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche".

di sostenibilità ambientale. In modo particolare, il PRdSP precisa gli assetti delle opere marittime ed infrastrutturali, i regimi d'uso e di trasformabilità delle aree portuali, gli strumenti e le fasi attuative, in una visione organizzativa e funzionale unitaria, finalizzata all'efficiente svolgimento delle attività al fine di assicurare la competitività dei porti, la valorizzazione dei contesti urbani e ambientali, nonché l'integrazione con le reti di trasporto del territorio (Mit, 2017).

Per quanto attiene strettamente al procedimento amministrativo³⁸ (fig. 4), i principali elementi di novità introdotti dal d. lgs. 169/2016, sono ascrivibili: da un lato, alla maggiore attenzione nei confronti delle problematiche ambientali; dall'altro, ai rapporti tra l'AdSP e gli enti territoriali coinvolti nell'*iter* di approvazione del PRdSP.

Figura 4 – Procedimento amministrativo per l'adozione dei Piani Regolatori di Sistema Portuale.



Fonte: MIT (2017) Linee Guida per la redazione dei Piani Regolatori di Sistema Portuale.

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 Pubblici³⁹.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, il rapporto tra AdSP e Comune rappresenta indubbiamente uno dei punti più critici: ai fini dell'adozione del PRdSP è necessaria l'intesa che il Comitato di gestione deve necessariamente raggiungere con il Comune (o i comuni interessati), in quanto, quest'ultimo organo titolare

³⁸ Il PRdSP, corredato del rapporto ambientale di cui al d.lgs. 152/2006, è adottato dal Comitato di gestione, previa intesa con il Comune o i Comuni interessati. Tale piano è poi inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto. Decorso inutilmente tale termine, il parere si intende reso in senso favorevole. Il piano, esaurita la predetta procedura, è approvato dalla Regione interessata entro trenta giorni decorrenti dalla conclusione della procedura VAS, previa intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

³⁹ Ciò in quanto la norma fissa un tempo limite di trenta 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.

delle prerogative di pianificazione sulla totalità del territorio comunale⁴⁰. 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 enti⁴¹. Un aspetto innovativo emerge dall'analisi riguardante il processo metodologico, così come descritto nelle linee guida del Mit (2017), che conduce alla pianificazione portuale: posto che il nuovo assetto disegnato dal d.lgs. n. 169/2016 riesca a garantire una leale collaborazione interistituzionale, già dalla redazione del DIP (che dovrebbe fungere da raccordo fra la pianificazione urbanistica e quella portuale), il nuovo *iter* parrebbe in grado di far pervenire in modo quasi "naturale" ad un'intesa in via preventiva tra le amministrazioni coinvolte.

Il rinnovato processo pianificatorio risulta dunque in linea con una visione integrata dell'assetto locale con la dimensione nazionale, europea ed interinazione, allo stesso tempo, va però evidenziato come il baricentro delle decisioni si sia spostato a favore delle sedi centrali e risulti palesemente ridimensiona la partecipazione degli *stakeholders* ai quali è assicurato un ruolo marginale riconducibile ad una mera funzione di tipo consultivo.

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 tipico modello del *city port* in favore di un modello che pone al centro dell'attenzione il c.d sistema mare e che ha promosso l'istituzione delle AdSP.

Il modello delineato dal decreto di riordino presenta una prima criticità riconducibile alla paventabile duplicazione dei centri decisionali, al tipo di rapporto che intercorrerà tra gli UT e le AdSP e, soprattutto, all'opinabile identificazione delle AdSP quali concreti *cluster* marittimi piuttosto che frutto di una suddivisione di stampo burocratico.

Sotto il diverso aspetto della *governance*, il modello delineato dalla riforma risulta molto più snello del previgente, basti pensare al passaggio dal Comitato portuale al Comitato di gestione, ma anche molto più accentrato, basti pensare alla nuova procedura di nomina del Presidente dell'AdSP ed al rinnovato *iter* riguardante le attività pianificatorie. Parallelamente all'introduzione delle predette modifiche, la riforma confida pienamente nelle sedi concertative e si affida (forse eccessivamente) al principio di leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni, lasciando 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 di coordinamento delle AdSP. Il ruolo di quest'ultima, risulta in particolare strategico sia per quanto attiene la pianificazione in ambito portuale, per la quale è stato rivisitato l'intero *iter* procedimentale, sia per la realizzazione delle opere infrastrutturali, per le quali invece il legislatore non è intervenuto né in ordine al riparto di funzioni tra i vari livelli di governo, né per quanto riguarda i profili attinenti alle forme di finanziamento.

⁴⁰ Tale intesa è volta a garantire la conformità del PRdSP rispetto agli atti di pianificazione urbanistica comunale: sotto quest'ultimo profilo, assumono, pertanto, significativo rilievo gli atti di programmazione e pianificazione territoriale e locale, nonché i vincoli sovraordinati vigenti. La problematica è amplificata dal fatto che, sebbene il PRP 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 piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti e il raccordo è rimesso dall'intesa tra i due enti.

⁴¹ 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.

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. Sotto questi aspetti, la riforma si dimostra non in linea rispetto ai più recenti interventi normativi che hanno interessato le altre realtà europee, basati invece sull'attribuzione alle AP di un maggior grado di autonomia e caratterizzati da processi di corporativizzazione e di privatizzazione. In realtà, il ridotto, almeno in parte, contenuto dell'intervento riformatore trova ragione nel quadro giuridico entro cui la novella è stata approvata, la quale si inserisce nella più ampia e generale riforma delle PA, un intervento organico che ha cercato di rivisitare, in un'ottica di semplificazione, la riorganizzazione della complessa macchina amministrativa ma che, per sua natura, non è in grado di intervenire in modo particolare e specifico sulla dimensione portuale.

Infine, sotto il piano attuativo riversiamo in una stato embrionale ed in divenire: le AdSP sono ancora in fase di insediamento (per alcune, come Salerno e Savona, ne è stata richiesta la proroga) e la prima riunione della Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP si è tenuta soltanto lo scorso 20 luglio 2017 presso il MIT. Pertanto, sarà l'esperienza applicativa a far emergere le reali criticità del nuovo modello di *governance* portuale ed, eventualmente, a stimolare il legislatore nei confronti di un ulteriore intervento normativo.

6. Bibliografia

- 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.

- 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 (2014), Iniziativa di Studio sulla portualità e la logistica
- 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., 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*.
- Rubechini 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*.

ABSTRACT

For some years, the Italian model of port governance has been in need of an important review of the organizational structure. In fact, the so-called City port and the “monoscale” dimension of Port Authority (PA) has led to an inefficient degree of competition between ports and has had a negative impact on the realization of infrastructures. The paper investigates the impact of the recent port reform: the establishment of 15 Port System Authorities (PSAs), that has replaced the 24 PA, is considered the major port reform breakthrough. In addition, the legislation in question impacts on the level of internal organization of PSAs, on the decision-making mechanisms for port planning procedures and on the management of the external relationships with the Central Government. Despite the innovation proposed by the reform, the legislative decree nr. 169/2016 is not in line with the common direction of the current reforming port management in the rest of the European countries. Indeed, the overall direction consists in making port management independent through corporatisation or privatisation. Instead, the reform has left the model of landlord port authority and the financial autonomy of PA unchanged.