

DOTTORATO DI RICERCA

Diritto ed Economia

IL SISTEMA PORTUALE ITALIANO:

vincoli ed opportunità

LAURA LUNGI

Anno Accademico 2011

UNIVERSITA' LUISS GUIDO CARLI

Facoltà di Giurisprudenza

Dottorato di ricerca in Diritto ed Economia

XXIII ciclo

Coordinatore: Prof. Avv. Marcello Clarich

**IL SISTEMA PORTUALE ITALIANO:
vincoli ed opportunità**

Relatore: Chiar.mo Prof. Avv. Marcello Clarich

Dottoranda: Laura Lunghi

INDICE

PREMESSA

Capitolo I

LE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO ITALIANE: POLITICHE PUBBLICHE, REGIME NORMATIVO E MODALITA' DI FINANZIAMENTO

1. **Le politiche pubbliche italiane nel corso del XX secolo**.....pag. 19
2. **Il gap infrastrutturale italiano in relazione con i principali Partner europei:**
 - 2.1 *infrastrutture ferroviarie*.....pag. 22
 - 2.2 *infrastrutture autostradali*.....pag. 25
 - 2.3 *infrastrutture aeroportuali*.....pag. 28
 - 2.4 *infrastrutture portuali*.....pag. 31
3. **Il regime giuridico:**
 - 3.1 *Il diritto comunitario in tema di infrastrutture di trasporto: diritto primario e diritto secondario*.....pag. 33
 - 3.2 *Il Piano Generale dei Trasporti e la Legge Obiettivo del 2001*.....pag. 37
 - 3.3 *Dalle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE al Codice dei contratti pubblici: istituti e regole di selezione del concorrente*.....pag. 39
 - 3.4 *Osservazioni critiche sugli strumenti normativi*.....pag. 46
4. **Il partenariato pubblico privato e la realizzazione di infrastrutture di trasporto:**
 - 4.1 *Le tipologie di partenariato pubblico privato*.....pag. 56
 - 4.2 *Il coinvolgimento del privato nella realizzazione delle infrastrutture di trasporto: la disciplina del Codice dei contratti pubblici*.....pag. 70
5. **I vincoli finanziari ed il debito pubblico**.....pag. 74

Capitolo II

IL SISTEMA PORTUALE EUROPEO: REGIMI PROPRIETARI, ASSETTI GESTIONALI E MODALITA' DI FINANZIAMENTO

1. **Il regime giuridico comunitario dei porti dell'Unione Europea:**
 - 1.1 *Elaborazione di una direttiva comunitaria in materia di accesso ai servizi portuali europei*pag. 83

1.2	<i>La necessità di armonizzare le discipline nazionali sui sistemi portuali.....</i>	pag. 85
2.	La proprietà dei porti nazionali.....	pag. 85
3.	La gestione dei porti europei:	
3.1	<i>La separazione tra indirizzo e gestione e tra gestione ed intrapresa.....</i>	pag. 88
3.2	<i>Il modello europeo di “Port Authority”</i>	pag. 90
4.	Il finanziamento dei porti europei:	
4.1	Le risorse finanziarie dei porti europei:	
4.1.1	<i>La struttura delle entrate correnti.....</i>	pag. 91
4.1.2	<i>Entrate in conto capitale e risorse per investimenti.....</i>	pag. 92
4.2	Il finanziamento pubblico	pag. 94
4.3	Gli investimenti in infrastrutture portuali:	
4.3.1	<i>La natura degli investimenti.....</i>	pag. 94
4.3.2	<i>Le differenti tipologie di infrastrutture finanziabili.....</i>	pag. 96
4.3.3	<i>Il partenariato pubblico-privato negli investimenti portuali.....</i>	pag. 99

Capitolo III

L'ORDINAMENTO PORTUALE ITALIANO: REGIMI PROPRIETARI, ASSETTI GESTIONALI E MODALITA' DI FINANZIAMENTO

1.	Il modello di amministrazione del sistema portuale precedente la riforma..	pag.102
2.	L'introduzione di un nuovo modello di gestione dei porti italiani.....	pag. 107
3.	Le Autorità portuali: profili strutturali e funzionali:	
3.1	La struttura istituzionale:	
3.1.1	<i>Il Presidente dell'Autorità portuale: nomina e funzioni.....</i>	pag. 108
3.1.2	<i>Il Comitato Portuale.....</i>	pag. 115
3.1.3	<i>Gli altri organi dell'Autorità portuale: Segretariato Generale e Segreteria tecnico-operativa, Collegio dei Revisori dei Conti, Commissione Consultiva...</i>	pag. 116
3.2	Le funzioni dell'Autorità portuale:	
3.2.1.	Le attività strategiche delle Autorità portuali italiane:	
3.2.1.1	<i>Accordi tra Autorità portuali, società ferroviarie ed Enti locali Partecipazioni in società ferroviarie.</i>	pag. 127
3.2.1.2	<i>Costituzione o partecipazione in società dirette alla promozione dell'intermodalità e della logistica.....</i>	pag. 129

4.	La natura giuridica dell’Autorità portuale.....	pag. 131
5.	Le risorse finanziarie delle Autorità portuali:	
	5.1 Le entrate:	
	<i>5.1.1 I canoni di concessione e i proventi di autorizzazione.....</i>	<i>pag. 137</i>
	<i>5.1.2 Le tasse portuali sulle merci sbarcate e imbarcate.....</i>	<i>pag. 138</i>
	<i>5.1.3. Le altre entrate.....</i>	<i>pag. 140</i>
	5.2 Il gettito fiscale generato nei porti ma non di competenza delle Autorità Portuali:	
	<i>5.2.1. Le tasse di ancoraggio: tassa, sovrattassa e tassa supplementare.....</i>	<i>pag. 141</i>
	<i>5.2.2 La tassa erariale di sbarco e imbarco.....</i>	<i>pag. 141</i>
	<i>5.2.3 La tassa sui carri ferroviari e sugli automezzi.....</i>	<i>pag. 142</i>
	<i>5.2.4 La tassa di sbarco sulle merci provenienti dall’estero.....</i>	<i>pag. 142</i>
6.	L’autonomia finanziaria delle Autorità portuali italiane.....	pag. 143
	6.1 L’evoluzione più recente della normativa sull’autonomia finanziaria ...	pag. 145

Capitolo IV

IL SISTEMA PORTUALE ITALIANO E LE PROSPETTIVE DI RILANCIO

1.	Il ruolo strategico del Paese nel Mediterraneo.....	pag. 161
2.	Le performance del sistema portuale:	
	<i>2.1 competitività portuale nel sistema dei trasporti e della logistica.....</i>	<i>pag. 176</i>
	<i>2.2 innovazione e prospettive di sviluppo per il sistema portuale italiano ..</i>	<i>pag. 184</i>
3.	Le attuali prospettive di riforma dell’ordinamento portuale italiano:	
	<i>3.1 Osservazioni critiche sulle riforme del settore portuale italiano.....</i>	<i>pag. 190</i>
	<i>3.2 Osservazioni sulla riforma in corso.....</i>	<i>pag. 204</i>
4.	Le iniziative ambientali per il sistema portuale.....	pag. 236
5.	Le proposte per il rilancio del nostro sistema portuale.....	pag. 242
	CONCLUSIONI	pag.254
	BIBLIOGRAFIA	pag. 261

PREMESSA

Lo scenario europeo dell'ultimo decennio è caratterizzato da un allargamento dello spazio economico e da una crescita di competitività che richiede maggiore efficienza al sistema produttivo degli Stati membri e delle imprese che vi operano.

Le relazioni commerciali, politiche e sociali del sistema Europa seguono l'efficienza delle reti infrastrutturali¹ che le sostengono in forza del nesso di causalità tra dotazione infrastrutturale² di un Paese ed il suo sviluppo economico³.

¹“La nozione di infrastrutture si riferisce a risorse materiali ed immateriali strumentali agli obiettivi territoriali consistenti secondo l'Atlante statistico territoriale dell'Istat nelle reti e nei servizi di trasporto (stradale, marittimo, ferroviario, aeroportuale), di energia (energia elettrica, gas naturale), dell'ambiente (acqua, rifiuti, aria), nelle strutture sanitarie (ospedali e centri di assistenza socio-sanitaria), quelle universitarie (atenei e offerta didattica), nelle attività di innovazione, ricerca e sviluppo, le strutture del turismo, della cultura, del commercio e dell'intermediazione monetaria (servizi bancari e postali). La dottrina enuclea una nozione di opere pubbliche più dettagliata, ovvero salvo le infrastrutture relative alla difesa (demanio militare e servizi della difesa, dunque caserme e residenze militari, impianti sportivi e ricreativi militari, depositi militari, stabilimenti tecnici, ospedali militari, ecc.) comprende: a) opere stradali e infrastrutture dei trasporti (autostrade, strade, ferrovie, tranvie, filovie, ecc., aeroporti); b) opere marittime (porti, fari, semafori, opere di difesa delle coste, scavi di fondali marini, ecc.); c) opere idrauliche (argini ai fiumi, scolmatori, rettifica di corsi di fiumi e torrenti, drenaggio di corsi d'acqua, canali navigabili, porti fluviali, ecc.); d) opere igieniche (fognature, impianti di depurazione di acque, mercati pubblici, cimiteri, edilizia sanitaria e ospedaliera, risanamento di aggregati abitativi, ecc.); e) opere di urbanistica e di edilizia, attinenti all'esecuzione di piani urbanistici, alle abitazioni popolari e ai relativi servizi, alla ristrutturazione di centri storici, alla ricostituzione di ambienti paesaggistici, ai parchi, ai giardini urbani, ecc.; f) opere di edilizia pubblica (edifici per uffici, scuole e università, per musei, per biblioteche, per archivi, ecc.); g) opere di telecomunicazioni, impianti sportivi e ricreativi, ai parchi naturali, alle zone industriali, alla bonifica agraria, all'assetto idrogeologico e alla riforestazione, alla valorizzazione e alla protezione di beni culturali immobiliari (scavi archeologici, palazzi, chiese, castelli, ecc. dichiarati beni culturali), allo smaltimento di rifiuti. Vi sono poi opere che per l'appartenenza e la destinazione non sarebbero pubbliche, ma che la Legge qualifica tuttavia pubbliche quanto alla costruzione: così gli edifici per abitazione di cooperative edilizie, così – nel Mezzogiorno - le sedi per stabilimenti industriali” (...). Così GIANNINI M.S. *Le infrastrutture fisiche e telematiche per la città del XXI secolo*, Collana Studi Urbanistici, 1995.

Analizzando il tema “infrastrutture italiane di trasporto” nel suo complesso, il primo fenomeno rilevabile è senz’altro un sostanzioso ritardo, noto come “gap infrastrutturale” affrontato nel primo capitolo.

Nella serie di fattori negativi che contribuiscono a formare il gap, ruolo chiave è assunto dalla scarsa programmazione.

Nel corso degli ultimi quindici anni il legislatore italiano ha emanato numerosi grandi disegni programmatici: dal “Libro Bianco” del Governo Dini, al Piano dei Lavori pubblici del Ministro Costa, al Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (P.G.T.L.)⁴, alla Legge Obiettivo e Piano delle Infrastrutture Strategiche (P.I.S.)⁵ del Ministro Lunardi, al Piano per la Mobilità del Ministro Bianchi e di nuovo alla Legge Obiettivo.

Ma l’impatto dei disegni legislativi adottati dai Governi italiani sulla riduzione del gap è stato poco significativo nonostante, ad esempio, obiettivi significativi della legislazione (quali il rilancio del Mezzogiorno o il riequilibrio modale dalla gomma al ferro del P.G.T.L.)⁶.

In grandi linee ed a titolo di prima indicazione, è possibile elencare alcune delle ragioni di tale fallimento.

² Sul tema, v. BANCA D’ITALIA (2007), “*Un nuovo metodo per misurare la dotazione territoriale di infrastrutture di trasporto*” (a cura di MESSINA G.), in *Temi di discussione*, n. 624/Aprile 2007; idem, (2009), “*Il sistema portuale italiano: un’indagine sui fattori di competitività e di sviluppo*” in *Questioni di economia e finanza (Occasional papers)*, numero 39, Roma.

³ “*Le reti sono le arterie del grande mercato unico che risente di ogni strozzatura, di ogni anello mancante nelle infrastrutture e della mancanza di interoperabilità fra modi e sistemi diversi. Tali mancanze soffocano la competitività e impediscono di accedere a nuovi mercati, tenendo quindi i livelli di occupazione in Europa al di sotto del loro vero potenziale*”. (COMMISSIONE EUROPEA, *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, Bruxelles, 12 settembre 2001).

⁴ Il P.G.T. (Piano Generale dei Trasporti), realizzato con un Comitato interministeriale, integrato da cinque presidenti delle Regioni designati dalla conferenza permanente dei presidenti delle Regioni è stato approvato con D.P.C.M. del 10 aprile 1986, aggiornato con D.P.R. del 29 agosto 1991 ed attualmente vige il P.G.T. approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 marzo 2001 e adottato con D.P.R. 14 marzo 2001.

⁵ Legge 21 dicembre 2001, n. 443 recante “*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*” (Testo coordinato alla Legge 1 agosto 2002, n. 166 e alla Legge 31 ottobre 2003, n. 306) (Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2001, Suppl. Ordinario n. 279).

⁶ MINISTERO DELL’AMBIENTE E MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI (2000), *Piano generale dei trasporti e della logistica*, Roma.

La prima ragione è nella mancanza di rispetto dell'agenda, spesso per la necessità di rispondere ad esigenze contingenti con mutamento di strategie, continua revisione di prezzi e previsioni realizzative (ad esempio il trasferimento delle opere dal P.G.T.L. al P.I.S. che ha svuotato di senso la pianificazione).

Il costante cambio di strategia a fronte di emergenze ha comportato decisioni inefficaci, temporanee produttive di ulteriori esternalità negative (quali, ad esempio, l'aumento delle opere su gomma rispetto a quelle su ferro ed uno spostamento dei fondi destinati al sud a favore del nord), quando invece una buona programmazione a monte avrebbe guidato stabilmente e risolto anche quelle situazioni (improvvisate) qualificate come emergenze (un esempio efficace è dato dalla situazione emergenza traffico).

A parere di chi scrive, la politica di un Paese nel settore dei trasporti deve seguire la logica del minor numero di km percorsi con allocazione efficiente delle risorse per conseguire vantaggi concreti per la collettività. Questa logica del trasporto "per l'ambiente" e "per il territorio" ha già in sé stessa il consenso dei diversi livelli sociali, politici e amministrativi perché nasce con la condivisione dei valori collettivi che sono alla base di qualsiasi intervento pubblico.

Se questa logica fosse diffusa alla cittadinanza con un'informazione attenta, equilibrata e soprattutto obiettiva sulle scelte politiche adottate, sarebbero ininfluenti e residuali anche i fenomeni quali il noto "Nimby" (*not in my back yard*)⁷.

La seconda ragione è nell'assenza di un buon modello negoziale.

La generalità degli interessi pubblici e privati coinvolti nella realizzazione di infrastrutture necessitano di modelli negoziali certi e vincolanti che forniscano la totalità delle clausole di garanzia e che siano idonei ad accompagnare le operazioni di finanziamento e costruzione per l'intero arco di tempo stimato.

Per un efficace modello negoziale occorrono poche regole chiare e semplici che consentano al decisore pubblico programmatore di usufruire concretamente del *know – how* realizzativo del privato. In Italia, purtroppo, coesistono troppe regole complicate che generano conflitti, dubbi interpretativi, contenzioso a vari livelli che scoraggiano l'intrapresa privata.

La terza ragione è nell'assetto dei poteri decisori.

La riforma del Titolo V della Costituzione e l'attuale assetto dei poteri decentrato con il gioco delle competenze tra Stato centrale ed Enti territoriali importa la necessità assoluta di stabilire quale Ente di governo sia responsabile per le grandi opere. Nonostante il contributo interpretativo della Corte

⁷ LESBIREL H., *Nimby Politics in Japan*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

Costituzionale mirato a stimolare la cooperazione tra livelli di governo, in Italia permane il problema del nodo istituzionale rilevante per le infrastrutture di trasporto.

Ad avviso di chi scrive, pianificare il territorio nazionale in chiave infrastrutturale, significa anche rispetto della gerarchia degli interessi coinvolti, dunque comporta il posizionamento dell'interesse statale come perno dell'azione politica ed il coinvolgimento dei livelli regionali e locali di governo a seconda della localizzazione delle opere. Ciò comporta un ruolo di coordinamento efficace che porti a compimento un'opera secondo le finalità cui è preordinata senza cedere a pressioni territoriali che in una logica dell'opera costruita con l'unanimità dei consensi ne renderebbe troppo costosa la realizzazione.

La quarta ragione è nella scarsa progettualità.

Migliorare la programmazione significa migliorare la progettualità, che deve essere intesa come strumento di verifica tecnica, ambientale e socio-economica, oltre che come strumento di informazione e di confronto⁸.

La logica di una buona progettualità comporta procedure chiare e rigorose in tempi certi.

Una buona progettualità, valuta i costi sociali ed ambientali dell'infrastruttura in relazione ai benefici generati sulla collettività che partecipa alla quota di benefici in termini di *royalties* o di riduzioni fiscali. La buona progettualità è connessa alla logica comunitaria del *programme* and *project assesment* ovvero della cultura della valutazione. La valutazione deve entrare come logica operativa a di sistema, non come mero adempimento: si tratta di un percorso fondamentale sia per il passaggio immediatamente successivo (l'acquisizione del consenso), sia per la nuova programmazione per altre opere, costituendo un panel di aspetti positivi e negativi.

Solo sulla base di una buona progettazione e di una buona valutazione sarà possibile impostare procedure efficienti di acquisizione del consenso, basate non su procedure di consultazione da attivarsi dalle fasi preliminari della progettazione e secondo tempistiche stabilite mirate alla decisione.

La quinta ragione è nell'apparato amministrativo inefficiente.

Governare processi complessi e impegnativi come la programmazione e la realizzazione delle infrastrutture necessita di un buon apparato amministrativo: la Pubblica Amministrazione che segue gli snodi fondamentali del progetto deve poter ideare, elaborare, selezionare i partner controllandone l'operatività. In sostanza, è necessario riqualificare la domanda pubblica esigendo prestazioni qualitativamente elevate.

⁸ Come autorevolmente osservato, “la pianificazione [...] richiede sempre che si elabori un progetto, che lo si verifichi quanto alla realizzabilità, indi che si stabiliscano risorse, tempi, spazi, eventuali modi, per la realizzazione” GIANNINI, M.S. *Pianificazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè vol. XXXIII, 1983.

Le cinque ragioni indicate come cause del fallimento della programmazione italiana nel settore delle infrastrutture di trasporto appaiono fondamentalmente lo specchio di scelte politiche.

Accanto all'inefficiente programmazione vi è poi la questione del finanziamento.

Una politica efficiente di governo del territorio non può prescindere dal considerare lo stretto rapporto fra programmazione e finanziamento in quanto l'individuazione delle necessità infrastrutturali deve necessariamente comprendere anche l'identificazione delle risorse indispensabili alla realizzazione delle opere in una connessione tra mezzi ed obiettivi che è caratteristica delle attività protratte nel tempo⁹.

Le reti infrastrutturali di trasporto, infatti, si programmano dal lato del decisore politico pubblico e si realizzano anche con il binomio pubblico-privato¹⁰. Sulla necessaria correlazione fra programmazione e finanziamento la Corte dei Conti italiana, peraltro, ha rilevato che è possibile programmare un'opera pubblica soltanto avendo presente il suo costo e la compatibilità con il bilancio pubblico e che è censurabile la "programmazione rovesciata" per cui l'opera è decisa sulla base degli stanziamenti disponibili e degli stanziamenti "in bianco" poiché la programmazione ha il carattere della "irrinunciabilità"¹¹.

Ciò premesso, l'esperienza maturata ed il dato empirico evidenziano che per ottenere risultati le infrastrutture di trasporto non possono prescindere dal coinvolgimento del settore privato che nel PPP (Partenariato Pubblico – Privato)¹² realizza la "forma di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il

⁹ Sul tema, cfr. STICCHI DAMIANI E., *La programmazione dei lavori pubblici*, in *Trattato sui contratti pubblici*, diretto da SANDULLI M.A., DE NICTOLIS R., GAROFOLI R., Milano, Giuffrè, vol II, 2008.

¹⁰ In proposito, si leggano le riflessioni di ASCHAUER D.A., *Is Public Expenditure Productive?*, *Journal of Monetary Economics*, 23, 1989; MORRISON C. SCHWARTZ A., *Distinguishing External from Internal Scale Effects: The Case of Public Infrastructure*, *The Journal of Productivity Analysis*, Vol. 5, 1994; Id., *Public Infrastructure, Private Input Demand, and Economic Performance in New England Manufacturing*, *Journal of Business & Economic Statistics*, Vol. 14, No. 1, 1996, pp. 91 ss.; Id., *State Infrastructure and Productive Performance*, *The American Economic Review* Vol. 86, No. 5, 1996, pp.1095 ss.

¹¹ Cfr., tra le altre, Corte dei Conti, Sezione di controllo di legittimità sugli atti del Governo, delibera n. 38/2001/G.

¹² Lo schema elementare del partenariato in Europa risale al XIII secolo. Le prime operazioni di cofinanziamento pubblico-privato in Europa, che vengono fatte risalire addirittura al 1299, quando la Corona inglese negoziò una forma di prestito con i Frescobaldi per sviluppare una miniera d'argento nel Devon. Anche le spedizioni commerciali nel XVII e XVIII secolo furono finanziate sulla scorta di progetti: gli investitori fornivano i fondi alle Compagnie delle Indie Olandesi per le spedizioni che esse effettuavano in Asia ed in cambio veniva loro riconosciuta la liquidazione del carico delle merci in proporzione alla quota di partecipazione.

mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio"¹³.

Il PPP comprende la necessità di integrare o sostituire i tradizionali meccanismi a fronte della generalizzata contrazione degli investimenti pubblici (in parte dovuta alle esigenze di contenimento della spesa imposte in Europa dal Trattato di Maastricht del 1992) con la garanzia di qualità complessiva delle infrastrutture realizzate e dei servizi erogati per l'introduzione di meccanismi che stimolino l'effettiva concorrenza sui costi di realizzazione e di gestione.

Con riferimento alle azioni possibili sul reperimento di risorse private, il primo elemento che gli operatori del settore pongono in evidenza è la assoluta necessità di basi progettuali e finanziarie sicure, con condizioni di recupero dei capitali investiti certi ed a basso rischio. Programmare e gestire risorse con progetti e valutazioni tecnico-economiche e finanziarie attendibili, significa dare certezza realizzativa alle opere attraendo capitale privato.

Le decisioni di investimento devono seguire valutazioni tecniche ed economico-finanziarie oggettive e confrontabili, proprio per massimizzare l'impiego efficace delle risorse e definire la loro allocazione efficiente. L'analisi finanziaria dei progetti e la quantificazione delle varie opportunità di valorizzazione dei servizi generati dell'infrastruttura dovrebbero diventare elementi da inserire nel bilancio dell'opera. Il finanziamento pubblico, peraltro, dovrebbe essere complementare in funzione delle carenze di domanda (e di rientri da tariffe) e dell'efficacia dell'opera sul piano della sua valenza strategica. In conclusione sul punto, la certezza della pianificazione finanziaria dipende direttamente dall'attendibilità della progettazione tecnica e dei tempi di esecuzione, per questo bisogna investire di più sulla qualità progettuale.

Verso politiche di modernizzazione della progettazione del sistema di infrastrutture di trasporto e dei servizi si stanno peraltro muovendo tutti i principali sistemi economici.

L'America ha posto tra le priorità 2010 la ristrutturazione del sistema stradale e la realizzazione di linee ferroviarie ad Alta Velocità nell'ambito di un pacchetto di investimenti di circa 45 miliardi di dollari, che coinvolge inoltre anche le reti di trasporto ferroviario, metropolitano e tramviario in ambito urbano e il sistema dei servizi di trasporto pubblico locale¹⁴. In Francia sono incrementati di

¹³ Commissione Europea, Libro verde, 2004, 327 del 30 aprile 2004.

¹⁴ L'*American Recovery and Reinvestment Act of 2009* (ARRA) prevede con riferimento al settore dei trasporti prevede 27,5 miliardi di dollari per l'ammodernamento di autostrade e ponti; 8 miliardi per la realizzazione di reti ferroviarie di trasporto passeggeri con priorità per la rete ad AV; 6,9 miliardi per la fornitura di materiale per i progetti di trasporto pubblico; 1,3 miliardi a favore di *Amtrak*, gestore pubblico dei servizi di trasporto passeggeri ferroviario; 100 milioni di dollari per le agenzie di trasporto pubblico urbano; 750 milioni per la realizzazione di nuove reti ferroviarie, metropolitane o tramvie urbane; 750 milioni per la manutenzione della rete di trasporto esistente. Cfr. ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE

circa 4 miliardi di euro gli investimenti realizzati dalle grandi imprese di proprietà pubblica nella modernizzazione e nello sviluppo delle reti e dei servizi di trasporto ferroviario e autostradali¹⁵. La Germania ha stanziato circa 1 miliardo di euro per accelerare la realizzazione degli obiettivi nel settore ferroviario, autostradale, delle vie d'acqua interne e nella protezione ambientale miliardo di euro per ciascun obiettivo¹⁶ con la meta di investimenti annui nell'ordine di 11 miliardi di euro; la Spagna ha stanziato 8 miliardi di euro per infrastrutture medio piccole a vantaggio dei piccoli Comuni nel segno della sicurezza stradale e per la promozione di una mobilità urbana sostenibile¹⁷.

Occorre comunque rilevare che a fronte di un condiviso e proattivo approccio all'argomento "trasporti", gli Stati membri seguono logiche, tecniche, valutazioni differenziate tra loro che non agevolando la creazione di una vision europea sul punto.

L'analisi delle priorità, della localizzazione delle opere, la selezione dei modelli contrattuali rimane limitata a livello nazionale e manca di una proiezione uniforme almeno di lungo periodo verso la nascita di standard europei omogenei.

In Italia negli ultimi anni vanno comunque rilevati gli studi sulla migliore allocazione della spesa pubblica improduttiva, si pensi, ad esempio, alla riduzione della spesa corrente improduttiva ed la sua riallocazione in quella per opere pubbliche, o alla possibilità di riallocare la spesa con priorità agli investimenti immediatamente realizzabili, rispetto a quelli ancora lontani dalla cantierabilità. Ma per il futuro occorre dedicare un'attenzione quasi esclusiva al settore infrastrutturale nel suo complesso andando anche oltre le previsioni di spesa indicate dal Governo negli ultimi D.P.E.F (e nel 2010 nella D.F.P.) che puntano ad aumentare il flusso di risorse tra mezzo punto e un punto percentuale di PIL (una cifra tra 10 e 15 miliardi di euro in più l'anno, rispetto all'andamento medio degli ultimi anni, che è stato intorno ai 30 miliardi di euro).

Alla luce delle considerazioni sopra effettuate, stante il peso della qualità e dell'efficienza delle infrastrutture di trasporto in un Paese moderno, tale argomento ed ogni politica intorno al tema "trasporti" dovrebbe essere al centro della politica istituzionale dei Governi europei e del nostro Governo. L'argomento "infrastrutture di trasporto" dovrebbe essere sempre al centro del dibattito sulle

PACIFIC (2002), *Commercial Development of Regional Port as logistics Centres*, United Nation, New York; v. anche, ESPO, *Factual report on the European Port Sector, 2004-2005*.

¹⁵ Cfr. l'operatore ferroviario francese (S.N.C.F.) ha fissato investimenti in nuovo materiale ed ammodernamento della rete per circa 700 milioni di euro tra il 2009 ed il 2010 anche anticipando gli ordini.

¹⁶ Dal *Konjunktur Paket II*, emerge che gli investimenti saranno indirizzati a progetti di piccola dimensione, attivabili a livello di *Länder* e idonei a fornire immediato sostegno al settore dei trasporti e al sistema delle imprese.

¹⁷ INCALZA E., TRAMONTI I., *La mobilità - Una occasione per produrre ricchezza*, 2005, Marsilio Editori, Venezia.

prospettive di rilancio e di crescita della nostra economia perché le sue inefficienze frenano la competitività del tessuto produttivo¹⁸.

Nell'indagare le ragioni del ritardo italiano sull'argomento in analisi, chi scrive si è astratto dal contesto socio economico e culturale spostando il proprio osservatorio dal centro storico della capitale ad un ipotetico punto di osservazione aereo tale da consentire una visione fisica del nostro Paese. La geografia del nostro Paese, segnatamente, penisola europea consente una focalizzazione perfetta delle potenzialità e delle criticità in tema di trasporti.

La globalizzazione dei mercati ha creato la congestione della nostra offerta di trasporti soltanto nei principali nodi di traffico che risultano “strozzati” su loro stessi. Il primo effetto negativo è la penalizzazione del territorio limitrofo dovuta principalmente al fatto che l'Italia è carente di un sistema di imprese della logistica con ramificazione territoriale e dimensione idonea a fornire soluzioni integrate eco-compatibili. L'Italia, in sostanza, non ha sfruttato il potenziale di complementarità e di integrazione fra infrastrutture e nodi già esistenti¹⁹.

Le considerazioni sopra effettuate hanno un peso maggiore negli ultimi anni in cui, proprio la globalizzazione dei mercati ha comportato profondi cambiamenti nei sistemi economici degli Stati europei; per citare una catena di effetti, dall'internazionalizzazione delle imprese, alla recentissima grave crisi economica e finanziaria che sta interessando costantemente le realtà produttive modificando gli assetti del commercio mondiale.

Tali trasformazioni hanno influito significativamente sul ruolo del trasporto e della logistica ed è proprio in questo scenario che l'Italia deve affrontare nuove sfide commerciali e raggiungere livelli di competitività adeguati al contesto comunitario ed internazionale.

Data la forte premessa sul tema “trasporti”, la trattazione giunge al cuore dell'analisi.

L'osservazione fisica del nostro Paese a partire dalla geografia della penisola conduce chi scrive ad affermare che per realizzare una vera integrazione modale tra interporti efficienti, reti viarie e ferroviarie è necessario stabilire delle priorità. La politica deve fissare delle priorità che si sostiene debbano coincidere con la cura delle infrastrutture portuali.

¹⁸ Sul rapporto con il sistema infrastrutturale italiano, v. GERVASONI A. (a cura di) (2006), *Infrastrutture e competitività*, Egea, Milano.

¹⁹ “Il sistema di infrastrutture e i servizi che consente di attivare assicurano e favoriscono la funzionalità del suo tessuto produttivo e migliorano in generale la qualità della vita delle persone che ne fanno parte (...) Se dunque l'aspetto che rileva è la natura strumentale delle infrastrutture, qualsiasi politica infrastrutturale dovrebbe essere pensata e valutata per la sua capacità di legare insieme le diverse parti del sistema consentendo a quest'ultimo di conseguire i propri obiettivi di crescita e di benessere meglio di quanto avrebbe potuto fare altrimenti...” (POZZI C. (2008), *Metodi e obiettivi delle scelte infrastrutturali*, in *l'Industria*, n.s., a. XXIX).

La priorità innanzitutto politica attribuita alle infrastrutture portuali è maturata con una doppia riflessione che tiene conto, propriamente, del dato geografico e delle performance di settore.

A partire dal contesto geografico che affida all'Italia un ruolo strategico per lo sviluppo economico produttivo europeo è possibile rilevare alcune caratteristiche significative.

L'estensione costiera della penisola italiana e la collocazione geografica del nostro Paese nel bacino del Mediterraneo evidenziano chiaramente la strategicità economica dei porti nazionali posizionati lungo tre grandi direttrici di collegamento mondiale: due direttrici Est-Ovest, la prima che va dai Balcani e dall'Europa orientale verso l'Europa occidentale e la penisola iberica, la seconda che va dall'Estremo Oriente all'Europa occidentale attraverso il canale di Suez e il Mediterraneo e la direttrice Nord-Sud che va dal Nord Africa e dai paesi del vicino e medio Oriente verso l'Europa meridionale e centrale.

Spostandosi poi sulle performance di settore, i dati rilevati sono incoraggianti.

Studi evidenziano che nell'ultimo quinquennio, il contributo del sistema portuale italiano sul PIL nazionale è di 6,8 miliardi di euro, il traffico merci nei principali porti italiani è aumentato del 15,7% con un incremento dei container movimentati pari al 29%. Il nostro Paese con 268,2 milioni di tonnellate è al primo posto nell'interscambio europeo via mare con le altre grandi aree mondiali con un indotto occupazionale che raggiunge le 70.000 unità.

Se si considera che tra il 2002 ed il 2010 il sistema economico internazionale è stato colpito dalla crisi, si comprende quanto questo settore sia strategico non solo dal punto di vista della produttività nazionale, ma anche per l'occupazione in generale.

Date le ragioni della scelta delle infrastrutture di trasporto come priorità politica per i prossimi anni e focalizzata l'attenzione, in primis, sulle infrastrutture portuali, per i due ordini di ragioni sopra esposti ovvero, strategicità geografica e dati di performance, è necessario studiare l'oggetto "porti italiani" nel regime normativo, nella gestione e nel finanziamento. Il passo successivo e conclusivo, sarà leggere in combinato disposto sia i due ordini di ragioni sopra esposti, dunque, la posizione geografica favorevole, sia le performance, sia le risultanze dello studio, dunque, il regime normativo, la gestione e le tecniche di finanziamento, per offrire alcune indicazioni volte al miglioramento che tengono conto in parallelo delle soluzioni che il Legislatore italiano sta pensando e discutendo in Parlamento nella riforma del sistema portuale,

Esposta l'"impalcatura" della trattazione, nello specifico, l'analisi rileva problematiche di fondo per il settore portuale, già segnalate precedentemente e comuni anche alle altre infrastrutture di trasporto, dunque la necessità di riordino ed aggiornamento della normativa, la necessità di velocizzare le procedure di realizzazione di nuove opere e di consolidamento delle infrastrutture esistenti data anche la carenza di infrastrutture di collegamento: le reti viarie, ferroviarie, interportuali, aeree sono spesso

inadeguate a servire il porto e non sempre riescono a garantire rapidità di smistamento delle merci e dei mezzi.

Nella serie di fattori negativi che contribuiscono a formare il gap italiano anche in questo settore, ruolo chiave è assunto dalla scarsa programmazione e subito dopo dal finanziamento; è necessario il ritorno ad una programmazione efficiente accompagnata al supporto finanziario degli operatori privati che potrebbero aiutare a creare economie ed efficienze in un sistema ancora troppo ancorato al finanziamento pubblico.

Dunque, le proposte per migliorare il settore portuale italiano.

In primo luogo provvedere all'adeguamento del quadro normativo, dunque una più netta autonomia finanziaria delle Autorità portuali ed una definizione più codificata delle tariffe portuali con l'istituzione di un quadro organico delle tariffe applicate dalle Autorità portuali per i servizi offerti.

In secondo luogo, proseguire nelle politiche di sviluppo che favoriscano le relazioni internazionali e le sinergie tra porti nello sviluppo integrato delle strategie logistiche dei vari operatori, territori ed infrastrutture e creare un sistema di agevolazioni che favorisca l'integrazione logistica e la creazione di sistemi tra i porti europei.

In terzo luogo, e soprattutto, indirizzare gli investimenti verso il consolidamento delle infrastrutture già esistenti, programmando opere prioritarie da realizzare, anche complementari o di piccola dimensione rispetto a quelle esistenti, dunque con minore impatto economico, ma tali da consentire un miglioramento del traffico; contemporaneamente favorire il partenariato pubblico privato (PPP) valorizzando il rapporto con il sistema bancario.

**LE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO ITALIANE: POLITICHE PUBBLICHE, REGIME
NORMATIVO E MODALITA' DI FINANZIAMENTO**

- 1. Le politiche pubbliche italiane nel corso del XX secolo.**
- 2. Il gap infrastrutturale italiano in relazione con i principali Partner europei:**
 - 2.1 infrastrutture ferroviarie.*
 - 2.2 infrastrutture autostradali.*
 - 2.3 infrastrutture aeroportuali.*
 - 2.4 infrastrutture portuali.*
- 3. Il regime giuridico:**
 - 3.1. Il diritto comunitario in tema di infrastrutture di trasporto: diritto primario e diritto secondario.*
 - 3.2 Il Piano Generale dei Trasporti e la Legge Obiettivo del 2001.*
 - 3.3 Dalle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE al Codice dei contratti pubblici: istituti e regole di selezione del concorrente.*
 - 3.4 Osservazioni critiche sugli strumenti normativi.*
- 4. Il partenariato pubblico privato e la realizzazione di infrastrutture di trasporto:**
 - 4.1 Le tipologie di partenariato pubblico privato.*
 - 4.2 Il coinvolgimento del privato nella realizzazione delle infrastrutture di trasporto: la disciplina del Codice dei contratti pubblici.*
- 5. I vincoli finanziari ed il debito pubblico.**

1. Le politiche pubbliche italiane nel corso del XX secolo

L'Italia - rispetto ai principali Paesi europei - soffre un significativo ritardo infrastrutturale aumentato nell'ultimo decennio.

Il ritardo infrastrutturale rappresenta uno dei principali handicap competitivi del nostro Paese. Secondo la classifica del World Economic Forum, dell'8 settembre 2009²⁰ fra 131 ordinamenti l'Italia si colloca al 59° posto e con riguardo alla qualità delle infrastrutture si colloca al 73° posto²¹, distante da Germania che si colloca al terzo e Francia al quarto posto. Nelle classifiche del World Economic Forum, i Paesi europei nel paniere sono Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, confrontati sulle infrastrutture dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni (cosiddette infrastrutture economiche), del campo dell'istruzione (cd. infrastrutture sociali). Ponendo 100 l'indice medio di dotazione infrastrutturale dei cinque paesi, emerge che il livello di dotazione dell'Italia è inferiore alla media di cinque punti. La situazione di ritardo del nostro Paese emerge con maggior chiarezza nella disamina dei dati relativi alle singole tipologie di infrastrutture considerate, in quanto in ogni categoria l'Italia si colloca al di sotto della media europea dei cinque paesi considerati. medesime posizioni, o hanno subito limitate modificazioni (salvo l'Irlanda, che ha peggiorato la sua situazione di 8 posizioni), l'Italia peggiora la sua classifica di dieci posizioni (dalla quarantacinquesima al cinquantacinquesima). Il ritardo si percepisce scomponendo il dato sulle infrastrutture di trasporto

L'Italia da un lato sta soffrendo gli effetti di interventi inadeguati adottati in passato, dall'altro avendo attivato tardi una corretta politica di investimenti ne apprezzerà gli effetti a lungo termine proprio per

²⁰ Il World Economic Forum effettua uno studio basato su dati qualitativi (*Survey data*), su misure quantitative (*Hard data*) ed in rapporto alle stime WEF per il 2008 – 2009, 2007 – 2008, 2006 – 2007 ed il *rank* è riferito alla posizione del Paese in considerazione nell'ambito del campione di 131 paesi esaminati.

²¹ Considerando soltanto la componente costi, per le infrastrutture ferroviarie italiane l'alta velocità è costata in media 32 milioni di euro a chilometro, mentre l'AV francese 10 milioni e la spagnola 9 che in 48 mesi è in grado di realizzare linee metropolitane con 18 stazioni di cui 8 di interscambio. Per le infrastrutture autostradali l'Italia tra il 1990 ed il 2005 ha costruito soltanto 350 km di nuove autostrade, mentre la Francia 3.977 km, la Germania 1.509 e da ultimo la Spagna con 6.739 km. Si tratta di una situazione, tra l'altro, peggiorata nel tempo. In un'ottica comparata, il caso dell'Alta Velocità, ad esempio, risulta emblematico: da analisi Cresme risulta che nel 1990 l'Italia era al secondo posto in Europa con una rete di 224 km di rete, mentre la Francia possedeva una rete di 669 km; nel 2007 l'Italia è scesa al quarto posto con 580 km di rete a fronte dei 1.893 della Francia, dei 1.552 della Spagna e dei 1.300 della Germania. V., sul punto, CRESME (2008), *Il mercato delle opere pubbliche in Italia*, Roma.

la fisiologia della programmazione in questo settore che segue necessariamente logiche infragenerazionali²².

Nelle Considerazioni del Governatore della Banca d'Italia nell'Assemblea Ordinaria dei partecipanti del 29 maggio 2009, si sottolinea come “il divario tra la dotazione infrastrutturale dell'Italia e quella media degli altri principali Paesi dell'Unione europea è più che triplicato negli ultimi 20 anni” mentre alcuni Paesi virtuosi come la Spagna hanno saputo riformare i loro ordinamenti con misure in grado di accelerare le procedure di realizzazione delle opere²³.

L'inadeguatezza della nostra dotazione infrastrutturale incide negativamente sull'efficienza del sistema dei trasporti con effetti depressivi sull'intero sistema produttivo italiano²⁴, tuttavia si tratta di un'inadeguatezza non connessa all'assenza di risorse, ma alla modalità di spesa delle stesse. In proposito rileviamo infatti che dal 2005 al 2008 l'Italia ha speso in opere del genio civile circa 169 miliardi di euro, poco meno della Francia (circa 179), della Germania (circa 189), e soltanto la Spagna ha investito significativamente quote maggiori (circa 218 miliardi). Il nostro Paese investe una quota sostanziosa di risorse in interventi di manutenzione straordinaria, mentre all'estero per nuove infrastrutture - nel nostro Paese la spesa per nuove opere rappresenta il 46% del totale, in Spagna tale percentuale sale all'82%²⁵.

La realizzazione di un'infrastruttura è complementare alla valutazione delle politiche che insistono sul territorio di riferimento per cui occorrono complesse stime ed analisi costi benefici sui singoli progetti che spesso rivelano risultati discordanti.

L'approccio tradizionale basato sulla dotazione infrastrutturale conduce a programmare infrastrutture di trasporto dove insistono fenomeni di grande congestione rischiando di sottovalutare altre soluzioni altrettanto significative: il carattere prevalentemente emergenziale del “fare nuove infrastrutture”

²² “L'attività di realizzazione di un'infrastruttura, infatti, è attraversata - in aggiunta alle normative volte ad una razionale approntamento delle opere, scelta del contraente, aspetti esecutivi, ecc. - dalla disciplina pubblica del regime dei suoli, dalla disciplina dell'ambiente, dalla tutela del paesaggio, dalla gestione del vincolo idrogeologico, dalla gestione e dall'amministrazione dei beni culturali, dalla disciplina dell'utilizzo dei suoli di zone sismiche, dalla destinazione di taluni beni a scopi militari o ad altri scopi ritenuti preminenti (per esempio, in materia di trasporto di energia elettrica e di trasporto ferroviario)” Cassese S. *Gli ostacoli normativi alla realizzazione delle grandi opere pubbliche*” (1989).

²³ Con riguardo al ritardo infrastrutturale nel 2000 e alla posizione arretrata della Spagna rispetto al nostro Paese, si vedano gli studi del Cnel (2000 e 2002).

²⁴ Dal DPEF 2009 – 2013 rileviamo che la produzione industriale italiana nel 2007 è stata pari a 903,8 miliardi di euro e l'incidenza del trasporto sulla logistica su tale valore è del 21% ovvero di 186 miliardi di euro.

²⁵ Rapporto, Le politiche pubbliche per le infrastrutture di interesse nazionale, Fondazione Italia Decide, 2009.

sottovaluta l'opportunità di risolvere migliorando ed anche implementando l'esistente. Concepire le singole scelte di investimento in una visione coerente e di sistema, invece, significa non trascurare le altre opzioni di regolazione attivabili per orientare l'evoluzione del modello di produzione e di consumo nella direzione predeterminata come obiettivo. A titolo esemplificativo, i fenomeni di congestione non sono risolvibili solo "con nuove infrastrutture", ma sono sbloccabili anche ottimizzando la distribuzione delle attività economiche nel territorio.

Misurare l'efficienza del settore soltanto sull'incremento della dotazione infrastrutturale, tralascia la possibilità di ricorrere a infrastrutture diverse utilizzando la complementarità tra le medesime (ad esempio migliorando le connessioni Alta Velocità e trasporto aereo nella mobilità passeggeri).

E' chiaro che la presenza di infrastrutture e l'offerta di servizi adeguati ai fabbisogni del contesto di riferimento sono elemento essenziale per il funzionamento del sistema economico.

Ripercorrere l'evoluzione delle politiche nelle infrastrutture di trasporto appare fondamentale per valutare l'efficacia degli investimenti effettuati in relazione alla situazione di ritardo caratterizzante il nostro Paese.

L'analisi normativa rivela un quadro complesso, disorganico, prodotto dalla somma di interventi differenziati e temporalmente isolati l'uno dall'altro che riporta ad un "funzionigramma" estremamente variegato e distribuito tra diversi livelli di governo pubblico e privato, quest'ultimo attivato a vario titolo nel finanziamento, nella realizzazione e nella gestione delle infrastrutture.

2. Il gap infrastrutturale italiano in relazione con i principali Partner europei:

2.1 infrastrutture ferroviarie

In Italia la realizzazione dei primi tronchi ferroviari avvenne alla fine del XIX secolo per promuovere lo sviluppo economico delle periferie e del Mezzogiorno del Paese; infatti, alla metà del secolo soltanto il Nord e parte del Centro Italia risultano dotati di infrastrutture ferroviarie²⁶. Nel programma governativo le tratte internazionali e nazionali erano assegnate allo Stato cui i Comuni avrebbero contribuito per un quinto e le Province per un decimo, mentre le tratte locale erano assegnate a privati in regime di concessione. Nella logica di separazione tra proprietà e gestione, secondo una sorte di antenato del partenariato pubblico privato, lo Stato proprietario affidava a società concessionarie (con

²⁶ In dottrina, è rilevato che il Piemonte aveva 850 km di ferrovie, il Lombardo-Veneto circa 607 Km ed il Granducato in Toscana 323 km. In proposito, cfr. F. Paolini, *Un Paese a quattro ruote*, Marsilio, Venezia, 2005, pp.1 e ss.

obbligo di canone, poi tramutato in partecipazione al fatturato) la gestione dell'infrastruttura: dunque, la gestione era affidata alla Società per le strade ferrate del Mediterraneo ed alla Società italiana per le strade ferrate Meridionali per la rete ferroviaria adriatica. Le ragioni del fallimento sono riconducibili, da un lato alla scarsità dei ritorni economici dell'investimento dati dall'insufficienza dei livelli di traffico, dall'altro dalla possibilità delle concessionarie di approvvigionamento all'estero che marginalizzava le nostre industrie.

I primi decenni del XX secolo hanno tentato un rilancio della nostra economia anche a partire dalle infrastrutture ferroviarie. I mutamenti hanno riguardato la gestione (con la Legge n. 137 del 1905 è stata accentrata la gestione nella sola mano statale e concentrata nella sola concessionaria, Ferrovie dello Stato), l'ampliamento della rete (passata da 10.518 km a 16.362 km con l'annessione delle tratte dei territori delle Tre Venezie) ed il suo miglioramento (tra il 1920 ed il 1940 le prime linee a scorrimento veloce, le c.d. "direttissime"). La crisi del '29, il boom dell'automobile e la guerra mondiale che distrusse 7.000 Km di binari frenò il rilancio avviato e peggiorò la situazione: si pensi che dopo la guerra la rete ferroviaria risultava circa 22.000 Km ovvero più corta di prima ed i progetti di nuove opere procedevano a ritmi lentissimi. Nel 1981, l'azienda delle Ferrovie dello Stato fu autorizzata a realizzare un programma di interventi per potenziare ed ammodernare la rete con un investimento complessivo e comprensivo delle successive integrazioni di 34,7 miliardi, senza risultati significativi; nel 1985 l'azienda fu trasformata in Ente pubblico Ferrovie dello Stato con personalità giuridica ed autonomia patrimoniale, contabile e finanziaria²⁷.

In effetti appare condivisibile l'opinione per cui la crisi delle Ferrovie non può essere imputabile all'entità dei fondi, perché non furono inferiori a quelli erogati ad altre reti di trasporto, quanto alla modalità di impiego degli stessi. L'Alta Velocità²⁸ sulle direttrici Torino-Venezia e Milano-Napoli

²⁷ Legge 17 maggio 1985, n. 210 "Istituzione dell'Ente Ferrovie dello Stato".

²⁸ Con l'alta velocità si contraggono significativamente i tempi dedicati allo spostamento e migliorano gli standard qualitativi dei servizi offerti, in tal modo il treno si pone in concorrenza tanto con l'utilizzo del mezzo privato (per le distanze brevi) quanto con il trasporto aereo (per le medie-lunghe percorrenze). L'alta velocità rappresenta, fra l'altro, anche un importante elemento per l'attrattività turistica di un territorio. Gli studi sulle caratteristiche motivazionali degli utenti potenziali ed effettivi dell'AV evidenziano la rilevanza delle motivazioni legate al tempo libero (svago, turismo, shopping, visite amici/parenti) rispetto ai motivi di lavoro. Uno studio di Buck Consultant International del 2004, basato su indagini dirette relativamente alle linee veloci di collegamento fra Amsterdam-Francoforte, Bruxelles-Francoforte, Bruxelles-Londra segmenta la domanda in ragione del motivo alla base dello spostamento in quattro categorie: Business/affari: utenza che si sposta nell'ambito della propria attività lavorativa per occasioni appositamente organizzate (convegni, fiere, convention etc.); Lavoro: utenza che utilizza l'AV quotidianamente per? ragioni di lavoro (pendolari); Rapporti sociali: visite ad amici e parenti, shopping,? commissioni effettuate in modo saltuario; Svago: utenza di tipo turistico. L'indagine evidenzia una prevalenza degli spostamenti di tipo sociale e/o di svago soprattutto per le tratte internazionali, mentre gli spostamenti per lavoro e affari sono concentrate sulle tratte più brevi. Gli spostamenti

negli anni Novanta si accompagna alla nuova politica di privatizzazione sulle grandi imprese pubbliche: nel 1992 l'Ente Ferrovie è stato privatizzato e nel 1999 è stato diviso tra Rete Ferroviaria Italiana (RFI) per la rete e le stazioni e Trenitalia per i convogli²⁹.

Da rilevare, che nel periodo compreso tra il 1960 ed il 2010, la dotazione ferroviaria italiana è ancora scarsa, nonostante siano stati realizzati miglioramenti tecnologici (elettrificazione, doppi binari, controllo ed alta velocità)³⁰. Per il trasporto merci la ferrovia è utilizzata per l'11%, mentre in Germania per il 20% ed in Francia per il 16%. Per il trasporto passeggeri la ferrovia è utilizzata soltanto per il 5% (in Germania e Francia per l'8%) perché l'82% dei viaggiatori preferisce l'auto privata forse anche a causa della qualità scadente dei servizi che ha sensibilmente inciso sulla nostra capacità d'offerta: in particolare, quella dei servizi per i passeggeri resta mediamente insoddisfacente³¹.

per motivo di svago rappresentano il 78,6% degli spostamenti complessivi. E' significativo notare che gran parte delle categorie fa riferimento ad attività turistica a eccezione del pendolarismo. A prescindere dalla distanza percorsa, comunque, la motivazione turistica risulta prevalente rispetto alle altre tipologie di domanda. Appurata l'importanza della domanda "turistica" per l'AV, un secondo elemento che evidenzia la rilevanza della presenza delle linee ad AV si riferisce alla loro capacità di generare un incremento degli spostamenti e quindi un aumento dell'attrattività dei territori. L'AV non si pone solo in sostituzione di altri mezzi di trasporto (peraltro con effetti positivi sulla congestione), ma genera flussi aggiuntivi. L'incremento degli spostamenti turistici, dall'analisi delle tratte e ad AV attivate, risulta essere uno dei principali effetti generati dal miglioramento dell'accessibilità dovuto al collegamento AV. In generale all'accrescersi della distanza si intensificano gli spostamenti per motivo di svago, mentre sulle brevi distanze significativo è anche l'aumento degli spostamenti per motivi di lavoro (viaggi di 2/3 ore). Nel decennio successivo all'introduzione del collegamento? veloce tra Tokio e Osaka gli spostamenti per motivo di svago sono aumentati dal 15 al 25%. Il collegamento Parigi-Lione ha portato a un aumento dei? viaggi per motivo di turismo verso Lione, sebbene su questa linea siano tuttora prevalenti gli spostamenti di lavoro.

²⁹ Decreto Legge 11 luglio 1992 n.333, convertito nella Legge 8 agosto 1992 n. 359 recante "misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica".

³⁰ Agli inizi degli anni Ottanta, soltanto Italia e Francia potevano contare sulla nuova rete ad Alta Velocità (AV), ma il vantaggio rispetto agli altri partner europei si è fortemente ridotto: nel 2010 i Paesi dotati di reti AV sono anche Germania, Spagna, Belgio e Regno Unito e l'Italia è al fanalino di coda presentando una dotazione inferiore alla metà di quella di Francia (39,3%) e Spagna (46,7%) e a poco più della metà (57,2%) di quella della Germania.

La gran parte dei progetti italiani di rete AV dovrebbero concludersi nel 2010, ma i progetti previsti sono soprattutto nel Nord-Est, lasciando fuori una parte importante del Paese a forte vocazione turistica del territorio come il Meridione. Dati World Economic Forum per il 2010.

³¹ Da un'indagine Confindustria-APIECEI su dati ISTAT nel 2009, risulta che complessivamente la rete ferroviaria si è ridotta dell'1,2%, un po' più rilevante nel Mezzogiorno (-2,1%) e meno nel Centro-Nord (-0,8%). Su scala regionale solo Lombardia (2,2%), Veneto (4,2%), Liguria (1,7%), Toscana (4,1%), Abruzzo (1,3%) e

2.2 infrastrutture autostradali

Il legislatore italiano si occupa per la prima volta delle strade agli inizi del XX secolo, in particolare con il R.D. n. 2506 del 15 novembre 1923 suddividendole in cinque tipologie rispetto al collegamento gestito, ma l'assenza di un tessuto normativo omogeneo e l'entità del finanziamento impedirono interventi efficienti sul piano organizzativo.

Un primo passo verso la modernizzazione che riguardò la viabilità ordinaria, è stato fatto con la Legge n. 1094 del 17 maggio 1928 istitutiva dell'Azienda Autonoma delle Strade Statali (AASS), che assunse la gestione delle 137 arterie maggiori, "statali" di circa 20.622 km e nel Ventennio fascista si diffuse negli imprenditori legati al settore delle costruzioni e a quello automobilistico la convinzione che una mobilità migliore fosse connessa a nuovo business.

Deve rilevarsi che, le ragioni della nuova politica di sviluppo autostradale sono connesse a più aspetti. Il primo aspetto è la promozione dello sviluppo economico del nord-ovest con la necessità di sbloccare centri congestionati, il secondo aspetto è la necessità di stimolare i processi di sviluppo all'interno delle Regioni centro-meridionali, avvicinandoli alle Regioni del nord Italia. Per tale regione, i primi collegamenti autostradali furono dunque realizzati in senso longitudinale (Nord-Sud) nell'ottica di creare veri e propri "assi di sviluppo".

La tecnica contrattuale utilizzata per la costruzione delle autostrade è stata quella della concessione per cui il concessionario realizzava gli investimenti a fronte della possibilità di percepire gli introiti da pedaggio ed il ministero si occupava della vigilanza e della definizione delle tariffe. Da rilevare che il contributo statale erogato per la partecipazione pubblica agli utili copriva soltanto in parte il debito obbligazionario contratto per la realizzazione dell'infrastruttura, infine lo Stato manteneva il diritto di opzione all'acquisto della proprietà allo scadere della concessione. La tecnica fallì anche in questo settore, da un lato per la scarsità dei ritorni economici dell'investimento dati dall'insufficienza dei

Molise (+9,4%) registrano delle variazioni positive, mentre in tutte le altre si sono verificate riduzioni della rete, ma più rilevanti in Piemonte (-4,9%), Trentino-Alto Adige (-12,8%), Friuli-Venezia Giulia (- 5,2%), Umbria (- 5,3%), Sicilia (-5,8%) e Puglia (-4,1%). A livello di macro-area, si è verificata una sostanziale convergenza, con una dotazione complessiva del Mezzogiorno comunque rimasta sostanzialmente allineata alla media nazionale e a quella del Centro-Nord, passando da un indice di 98,9 nel 1991 a 99,8 nel 2004. In questo caso però, le distanze tra regioni meridionali più dotate e quelle meno dotate sono diventate più sensibili che in ambito autostradale. Cfr. FEDERTRASPORTO (2001), *I porti in rete: un'opportunità per la competitività del Mezzogiorno*, Roma; *idem, Indagine congiunturale sul settore dei trasporti*, n. 22.

livelli di traffico, dall'altro dalla possibilità delle concessionarie di approvvigionamento all'estero che marginalizzava le nostre industrie. Le concessionarie furono, così, prevalentemente riscattate anticipatamente dallo Stato e la gestione di circa 300 km di autostrade riscattate fu affidata all'AASS, che operò una riduzione di un terzo dei pedaggi.

La crisi del '29 e soprattutto la guerra mondiale distrusse gran parte delle nostre strade e soltanto negli anni Cinquanta furono realizzate nuove arterie per la modernizzazione del Paese. I lavori erano affidati mediante licitazione privata condotta da ANAS, in qualità di amministrazione aggiudicatrice³² e la realizzazione delle nuove infrastrutture (c.d. di "seconda generazione" circa 4.000 km la cui direttrice fondamentale era una longitudinale peninsulare Milano-Roma-Napoli di circa 750 Km, c.d. "Autostrada del Sole") per distinguerle da quelle realizzate nel ventennio fascista, fu avviata con la Legge 21 maggio 1955 n. 463 (c.d. Legge Romita) e con il Primo Piano Nazionale delle Autostrade. La tecnica utilizzata per la realizzazione degli interventi prevedeva il 60% del finanziamento a carico del concessionario, mentre il rimanente 40% a carico dello Stato con la durata massima della concessione in trenta anni dall'inizio dell'esercizio³³. Esaurite le risorse del c.d. "Piano Romita" con la Legge 24 giugno 1961 n. 729, il Parlamento varò il c.d. "Piano Zaccagnini" che prevedeva parte delle concessioni affidate ad una società per azioni controllata al 51% dall'IRI (che creò ad hoc la Società Autostrade) e le tratte ferroviarie minori affidate ad imprese minori. In sostanza, il c.d. "Piano Zaccagnini" prevedeva che per l'ottenimento della concessione gli enti dovevano presentare un piano finanziario e che poteva essere concesso allo Stato un contributo annuo per 30 anni non superiore al 4% del costo complessivo delle opere. Lo Stato prestava, poi, una garanzia sussidiaria sulle obbligazioni emesse dalla Società fino alla misura massima del 50% del costo complessivo delle opere e comunque concessa per i consorzi o società per azioni partecipate da Enti territoriali. Il c.d. "Piano Zaccagnini" è stato uno dei più validi progetti in tema di infrastrutture di trasporto, tanto che nel 1974 l'Italia aveva il doppio di autostrade rispetto a Francia e Gran Bretagna, ma esattamente un anno dopo, nel 1975 si ebbe una nuova crisi: le società concessionarie caddero in dissesto per l'eccessiva valutazione dei ritorni economici dei loro investimenti. Infatti, il contributo statale si era notevolmente ridotto e la politica autostradale perseguita si rivelò costosa ed improduttiva. A partire dagli anni

³² Da rilevare che AASS chiuse con la prima guerra mondiale ed il 27 giugno 1946 il Decreto legislativo Presidenziale n. 38 istituì l'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade statali (ANAS) sostitutiva della precedente azienda.

³³ In continuità con l'obiettivo del legislatore nella Legge citata, si vedano anche la Legge 19 novembre 1956 n.1328 che autorizzò l'Anas a contrarre mutui per 50.000.000.000 per il raddoppio delle autostrade Genova-Serravalle, Milano-Laghi, Bergamo-Brescia, Firenze-Mare; la Legge 21 marzo 1958 n.298 con un contributo statale di 6.000.000.000 per la costruzione dell'autostrada Venezia- Trieste; la Legge 13 agosto 1959 n.904 che stabilì un contributo di 40.000.000.000 per la costruzione delle autostrade Bologna-Rimini-Pescara, Messina-Catania, Catania-Palermo.

Ottanta, l'errore dei nostri Governi è stato proseguire in tale politica che trascurava la viabilità ordinaria e favoriva la grande viabilità e l'imposizione dell'IVA del 12% sui pedaggi, oltre che l'aumento del prezzo del greggio aumentò i costi di costruzione e di esercizio, aggravando la situazione di deficit delle concessionarie e portando il Paese al blocco della costruzione di nuove autostrade.

Una ripresa parziale è stata facilitata dalla Legge 12 agosto 1982 n. 531, "Piano decennale per la viabilità di grande comunicazione e misure di riassetto del settore autostradale" che programmò lavori di miglioramento della rete e costruzione di 558 km di nuove autostrade, ma ancora una volta, trascurando la piccola viabilità.

Come nel settore ferroviario, con la privatizzazione degli anni Novanta, l'ANAS fu trasformata in Ente pubblico economico e poi con il D.lgs. 8 luglio 2002 n. 138 in società per azioni concessionario e concedente; attualmente le società concessionarie gestiscono su concessione e sotto controllo dell'ANAS, tronchi autostradali, soggetti al pagamento di pedaggio da parte dell'utente e le tariffe sono un prezzo regolamentato dallo Stato, per garantire l'ammortamento dell'investimento iniziale e consentire al gestore il recupero dei costi di esercizio dell'infrastruttura.

Il primo dato significativo emerge dall'analisi del dato di offerta della dotazione infrastrutturale italiana in rapporto con alcuni tra i principali Paesi membri della Comunità europea nel periodo compreso tra il 1960 ad oggi. Dal lato dell'offerta, mentre l'Italia ha aumentato la propria dotazione infrastrutturale soltanto del 67,5%, la Spagna l'ha aumentata di 30 volte, la Francia di 6 volte, la Germania l'ha raddoppiata. La crescita media annua della rete autostradale è stata del 4,3% nell'Europa a 15 e del 2,6% nell'Europa a 27, mentre in Italia si è fermata all'1,7%. Molto meglio hanno fatto la Francia (+6,5%), la Spagna (+11,7%), ma anche la Germania (+2,4%) che, pur con ritmi più contenuti, ha mantenuto una dotazione superiore ai valori medi europei.

Infatti, l'Italia, all'inizio degli anni Settanta era *leader* in Europa, mentre ora la situazione si è completamente ribaltata, avendo accumulato la rete italiana un grave *gap* e risultando così negli ultimi posti della classifica dei paesi europei, che hanno continuato invece ad investire in questo tipo di infrastruttura.

Un altro dato sul quale occorre riflettere, riguarda il forte congestionamento della nostra rete autostradale, che originariamente non era stata progettata per sopportare l'attuale intensità di traffico; di qui le costanti interruzioni per lavori di manutenzione che provocano rallentamenti e, in qualche caso, prolungate paralisi dello scorrimento³⁴.

³⁴ L'infrastrutturazione autostradale a livello nazionale è cresciuta appena del 3,7% nel periodo 1991-2004, pur con una parziale attenzione al Mezzogiorno, che ha aumentato la propria dotazione del 4,5% rispetto al 3,3% del Centro-Nord. Da un'indagine condotta da Confindustria-APIECEI su dati ISTAT nel 2009, risulta che a livello regionale, a parte il caso della Valle d'Aosta (che ha raddoppiato la rete), emergono aumenti più significativi in

Complessivamente, sembrerebbe che la programmazione di infrastrutturazione di lungo periodo a sostegno della mobilità presenti delle variazioni parzialmente asimmetriche rispetto alla domanda, sia in senso positivo che negativo. In altri termini, laddove si rilevava già una situazione di relativa sovradotazione si sono avuti incrementi infrastrutturali (o decrementi minori, nel caso delle ferrovie), mentre in quelle sottodotate gli incrementi (e i decrementi) sono stati insufficienti (o più rilevanti) rispetto alle esigenze di riequilibrio della domanda³⁵.

2.3 infrastrutture aeroportuali

Il territorio italiano accolse i primi aeroporti soltanto durante le guerre mondiali, in quanto i primi collegamenti del XX secolo furono gli idrovolanti favoriti anche dall'assetto geografico ricco di fiumi navigabili. Negli anni Quaranta, l'incremento dei voli di linea per le colonie italiane impose la costruzione di scali aeroportuali di collegamento con l'Africa italiana e nel 1937 il trend di sviluppo che registrò la nostra aviazione civile condusse l'Italia al terzo posto al mondo per copertura del territorio e per traffico merci e passeggeri, con 28 aeroporti terrestri, la metà nel territorio italiano gran parti riconvertiti da militari a civili.

L'apertura degli scali militari al traffico aereo civile rappresentò un ostacolo per lo sviluppo delle attività civili che migliorarono le performance negli anni Sessanta e Settanta anche con la riduzione del costo dei biglietti e l'ingresso dei grandi hub solo civili, distanti dalle città, si pensi nel 1961 il primo hub Fiumicino, seguito da Genova, Venezia, Olbia, Lamezia Terme, Palermo).

Toscana (12,1%), Lombardia (11,4%), Veneto (9,5%), Abruzzo (10,4%) e Puglia (11,4%), meno in Friuli-Venezia Giulia (4,8%), Sicilia e Piemonte (entrambe +5,5%); nelle altre regioni gli incrementi sono stati quasi marginali (o si sono verificate delle riduzioni dovute a declassamenti). In termini di indici di dotazione rispetto alla popolazione (aumentata nel periodo considerato di appena l'1,1%), il Mezzogiorno nel suo insieme presenta variazioni minime, passando da 88,1 nel 1991 a 90,5 nel 2004 (con un più sensibile recupero concentrato nel periodo 2000-2004), mentre nel Centro-Nord la dotazione è calata da 106,7 a 105,2. A livello regionale, va però rilevata la notevole distanza dalla media nazionale delle regioni più popolate, come Lombardia (54,9), Lazio (79,8), Campania (68,3) e Puglia (68,8). Non va dimenticato che le grandi reti di comunicazione svolgono una funzione direttamente imputabile alla domanda locale, ma anche di transito. Cfr, CAMERA DI COMMERCIO ITALIA MONACO DI BAVIERA, CAMERA DI COMMERCIO ITALO- GERMANICA (2008), Atti del convegno *Forum intermodalità a nord e a sud delle Alpi*, Milano, 2 ottobre 2008.

³⁵ MATTEOLI A. (2008), Relazione tenuta al Convegno *Il PON Reti e Mobilità 2007- 2013 nel segno della continuità*, Napoli, 24 settembre 2008

Dal punto di vista organizzativo, la Direzione Generale dell'Aviazione Civile passò dal Ministero della Difesa-Aeronautica al Ministero dei Trasporti nel 1963 e nel 1979 l'assistenza al volo si separò dall'aviazione militare con la nascita dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale³⁶. Nel 1985 il territorio italiano poteva contare su circa 100 aeroscali di cui trenta per i traffici commerciali e la c.d. *deregulation* influenzò anche questo settore con i criteri dell'efficienza produttiva e allocativa del mercato da conciliare con i principi di libera circolazione e concorrenza comunitari³⁷: nel 1997 fù garantito a qualunque vettore della Comunità europeo di effettuare il cabotaggio, dunque collegare due centri all'interno del medesimo Stato, lanciando il ruolo delle c.d. compagnie "low cost".

Gli investimenti in nuove infrastrutture di trasporto in Europa si attestano intorno al 2%³⁸ del PIL, tuttavia non si rinvengono elementi per valutare le prospettive rispetto al sistema economico soprattutto perché i benefici legati ad investimenti in questo settore esprimono effetti a lungo termine; nonostante ciò, tuttavia, con l'esclusione di Olanda e Lussemburgo³⁹ già tra il 1985 ed il 2005 anche gli altri Paesi del paniere considerato (Belgio, Germania, Regno Unito, Francia, Danimarca, Spagna e Portogallo) hanno aumentato l'indice di dotazione infrastrutturale rispetto al nostro.

Le ragioni del nostro ritardo sono connesse anche al differente stock infrastrutturali dei principali Paesi europei ed alle diverse modalità di trasporto⁴⁰: il nostro c.d. "Access Index" calcolato considerando accesso fisico (grado di apertura al commercio internazionale, qualità e quantità di infrastrutture di trasporto); accesso all'informazione (sistema delle telecomunicazioni, disponibilità di mezzi e servizi di informazione).

Ora, a prescindere dal cambiamento delle reti di trasporto, in Italia è mancata una programmazione attenta alle esigenze del territorio ed il risultato è un sistema di infrastrutture fortemente disarticolato, dove ciascun settore segue logiche autonome, prevalentemente su dimensione locale come è

³⁶ Nel 1996, sulla scia del processo di privatizzazione l'azienda fu trasformata in Ente nazionale di assistenza al volo (Enav) e dal dicembre 2000 in società per azioni.

³⁷ Sulla concorrenza europea, in primis, TESAURO, G. *Testo letto dal Prof. Giuseppe Tesauero, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per la presentazione della Relazione annuale (20 maggio 1998)*. in *Rassegna parlamentare*, 1998.

³⁸ Fonte: elaborazione su dati OECD – *International Transport Forum*, ISTAT, Destatis, Ine, UK National Statistics, INSEE. Cfr., anche, OECD (2008), *Economic Outlook 84*; OECD, *Infrastructure to 2030: Mapping Policy for Electricity, Water and Transport*, 2007.

³⁹ Da rilevare che in tali Stati l'indice di dotazione infrastrutturale è di gran lunga superiore rispetto al nostro: da +141,76 e +135 nel 2005 (Fonte: elaborazione su dati OECD – *International Transport Forum*, ISTAT, Destatis, Ine, UK National Statistics, INSEE).

⁴⁰ Fonte: elaborazione su dati Allegato Infrastrutture al DPEF 2009-2013 - Piano Infrastrutture Strategiche (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 2008).

particolarmente evidente nel caso dei porti: seppure il nostro territorio è dotato di infrastrutture nessuna ha un ruolo strategico rispetto al Paese. La capacità di un sistema di infrastrutture di trasporto di fornire risposte adeguate al tessuto produttivo è data, come evidenziato, dal grado di efficienza della mobilità: in Italia il traffico merci è prevalentemente veicolato su gomma, il rapporto è del 90% rispetto al 10% su ferro e rispetto alla media UE a 27 Paesi (76,84% su gomma, 17,89% su ferro e 5,26% su acque interne) per cui sarebbe più utile trovare delle connessioni tra le infrastrutture esistenti per evitare non soltanto fenomeni di congestione, ma anche per velocizzare gli scambi. I costi del trasporto e della logistica incidono per oltre il 20% sul valore della produzione e per oltre l'11% sul PIL e che le carenze del sistema logistico comportano oneri di congestione complessivamente quantificabili nell'ordine di 7,5 miliardi di euro. Dalla lettura di tali percentuali si comprende come la riduzione dei costi logistici, ottenibile anche con l'adeguamento del sistema dei trasporti e dell'offerta dei servizi, garantirebbe favorisca la competitività per le industrie italiane⁴¹. Come più volte sostenuto da chi scrive, utilizzare efficacemente la rete esistente migliora già il futuro.

una conseguente riduzione dei costi della logistica, può essere ottenuta anche attraverso semplici interventi di natura regolamentare.

L'assenza di un piano di integrazione, peraltro, tra i diversi scali nazionali e la scarsità di politiche di sviluppo coordinate causano sia la mancanza di aeroporti di grandezza medio-piccola e collegamenti con i tessuti urbani fondamentali per il traffico passeggeri, sia un sottodimensionamento automatico del traffico merci. In generale, l'Italia presenta un numero di aeroporti di medio-grandi dimensioni in linea con i partner europei perché gli *hub* con un traffico passeggeri superiore a 5 milioni sono 8, sono 13 nel Regno Unito, 6 in Francia, 8 in Germania ed in Spagna; ma l'Italia ha un buon numero di aeroporti minori risultato di scelte infrastrutturali spesso ispirate da ragioni di carattere localistico⁴².

⁴¹ Fonte: CONFINDUSTRIA (2006), *Logistica per crescere* (proposte, analisi ed approfondimenti del progetto logistica di Confindustria e del suo sistema associativo), Roma 1° febbraio 2006; v., anche, GIORDANO R., *Politica ed economia dei trasporti e della logistica*, 2006, Giordano Editore, Napoli. Cfr., in dottrina, CABODI C., *Logistica e Territorio – I nodi logistici nelle trasformazioni territoriali e nello sviluppo locale dell'area padana*, 2001, Ires Piemonte, Torino.

⁴² Fonte: Eurostat e Commissione DG-Transport&Energy, *Statistical pocketbook*, 2007. Eurostat rileva che la maggior concentrazione di aeroporti minori in Europa si ha in Francia (aeroporti con meno di 500 mila passeggeri l'anno) che rappresentano il 62% del totale (38 aeroporti su 61), mentre in Germania, dove il numero di aeroporti totale è inferiore rispetto agli altri paesi, si ha il maggior numero di grandi hub: 6 su 29. L'Italia in questo senso si colloca in una posizione intermedia rispetto agli altri paesi considerati: la prevalenza dei nostri aeroporti (il 71 per cento, 22 su 31) ha una dimensione intermedia, con un numero di passeggeri compreso tra i 500 mila e i 10 milioni. I due grandi aeroporti, con un traffico di passeggeri superiore ai 10 milioni l'anno, Malpensa e Fiumicino, con Linate che sfiora i 10 milioni, mentre da Ciampino passavano nel 2008 circa 5 milioni di passeggeri l'anno. Nessun aeroporto italiano compare nella classifica dei 30 aeroporti più importanti al mondo stilata da Airports Council International, Londra ha ben 2 aeroporti nella classifica, Parigi si posiziona al

2.4 infrastrutture portuali

Anche per il settore portuale, la fine del XIX secolo ha costituito il punto di partenza: la prima Legge organica, infatti, è il regio Decreto del 2 aprile del 1885 n. 3095 che ha suddiviso i porti italiani in due categorie: porti a garanzia della sicurezza della navigazione generale, mantenuti soprattutto per difendere lo Stato e porti commerciali cui partecipavano anche i Comuni per la realizzazione di opere⁴³. La rivoluzione industriale dei primi decenni del XX secolo favorì gli investimenti soprattutto nei principali porti commerciali, Genova, Venezia, Napoli, Savona e Livorno che incrementarono notevolmente il traffico merci da rilevare tra i 20 porti più importanti del mondo⁴⁴.

Come per altri settori, anche il settore portuale subì la crisi del 1929, ma non frenò la tendenza ad una “specializzazione” dei porti italiani che condusse, ad esempio, gli scali adriatici a caratterizzarsi per l’ingresso degli idrocarburi; dopo la seconda guerra mondiale l’introduzione dei primi container favorì ancor più tale caratterizzazione che riguardò la tipologia e la qualità della merce. Durante il ventennio fascista le maggiori società navali di linea si ridussero drasticamente riorganizzandosi in nuove

6° posto, Madrid al 10° posto. La conformazione aeroportuale nazionale non è quindi diversa da quella dei principali paesi europei: l’importanza degli aeroporti “regionali” è elevata e tale articolazione ha certamente favorito l’ingresso nel mercato dei nuovi operatori low-cost e stimolato la concorrenza tra i diversi scali. Tra il 2000 e il 2008 il tasso annuale di crescita del mercato italiano è stato pari al 5,6%, la dinamica della domanda è risultata particolarmente accentuata in alcuni scali minori che hanno “accolto” la nuova offerta degli operatori che via via si sono affacciati sul mercato (Forlì, Cuneo, Trapani, Treviso, Ciampino e Bergamo). Da ciò è seguita una riduzione della concentrazione del traffico passeggeri e una ricomposizione dei volumi di traffico a favore di alcuni aeroporti minori (Malpensa e Fiumicino assorbivano il 50% dei passeggeri nel 2000, servono il 40% dei passeggeri nel 2008).

Sulla funzionalità degli aeroporti, Eurostat fornisce un indicatore sul numero dei posti auto nei parcheggi per aeroporto. Il grafico considera i maggiori aeroporti d’Europa per trasporto passeggeri (e per i quali sono disponibili i dati in questione), oltre agli altri aeroporti italiani che forniscono questa informazione. Per quanto l’immagine sia parziale (non sono presenti dati per esempio sull’aeroporto di Ciampino), si osserva come Fiumicino e soprattutto Malpensa siano meno dotati in questo senso di grandi aeroporti come Heathrow, Francoforte o Parigi Orly.

In generale gli aeroporti italiani sembrano soffrire di una bassa qualità delle connessioni intermodali, i collegamenti tra aeroporto e centro città risultano essere nel nostro Paese più costosi e più difficoltosi (Fondazione Rosselli, 2009). Il costo del biglietto della metropolitana che dall’aeroporto di Madrid porta in centro è pari a 2 euro, da Fiumicino raggiungere il centro di Roma costa ben 9,5 euro.

⁴³ La Legge del 14 luglio 1889 n. 6280 ha stanziato 64,4 milioni di Lire per l’esecuzione delle nuove opere marittime e lacuali.

⁴⁴ Diffusamente, BANCO DI NAPOLI (Anni vari), *Rassegna Economica*, Napoli.

compagnie: si pensi che dalle 19 del 1926 si passò alle 4 nel 1936, a titolo indicativo, l'Italia, il Lloyd triestino, la Tirrenia e l'Adriatica, riorganizzate nella Finmare⁴⁵.

I porti commerciali subirono favorevolmente l'arrivo delle prime imbarcazioni da diporto negli anni Sessanta e la navigazione turistica spinse ad infrastrutturare il porto: molti scali furono riqualificati, molti ampliati, ma la programmazione sottovalutò la necessità di proseguire nella specializzazione distribuendo erroneamente i cospicui investimenti governativi senza considerare la necessità di coordinamento tra le opere realizzate. Il progressivo depauperamento ed impoverimento del settore portuale italiano proseguì negli anni Ottanta e seppure tentativi di miglioramento furono esperiti non furono sufficienti a colmare il ritardo che nel tempo il nostro Paese andava maturando: un sistema portuale inadeguato ad accogliere navi di grandi dimensioni (da 30.000 tonnellate in su), spazi portuali ridotti ed inadeguati per movimentare i carichi. L'istituzione delle Autorità portuali con la nota Legge n. 84 del 1994⁴⁶ denota una volontà del legislatore a rilanciare il settore soprattutto per il ruolo strategico che il nostro Paese può e deve ricoprire nel Mediterraneo.

Ora, l'esposizione delle politiche condotte dai Governi italiani in relazione alle quattro tipologie di infrastrutture di trasporto, segnatamente, ferroviarie, autostradali, aeroportuali, portuali, rivela che la costruzione di infrastrutture e, inizialmente delle ferrovie in Italia ha corrisposto ad un'esigenza ancora una volta politica, di unificare il Paese. L'idea di patria dopo l'Unità e l'integrazione Nord-Sud furono il motore del movimento c.d. di nation building tipico degli inizi del XX secolo italiano. Il nostro Ripercorrendo i decenni fino alla metà del secolo scorso, il nostro Paese conseguì un primato in Europa in termini di infrastrutture stradali, precedendo l'avvio del processo di motorizzazione di massa. Sia agli inizi del XX secolo che a metà del XX secolo, furono scelte politiche a muovere profondi cambiamenti, scelte che privilegiarono, in entrambi i casi, un sistema di trasporto nuovo, rispetto a quelli già esistenti, un chiaro segno di modernizzazione. L'ascesa italiana si frenò a ridosso degli anni Ottanta, trasformandosi nell'arco di un trentennio in un ritardo sconcertante. Le ragioni sono nel progressivo aumento del decentramento istituzionale scisso da un parallelo processo di decentramento funzionale delle competenze e nella riduzione drastica di finanziamenti pubblici non integrati da un quadro attraente per investimenti privati complementari. Il vecchio modello di governare l'economia dei trasporti non è stato sostituito da un nuovo modello in grado di fronteggiare

⁴⁵ Da rilevare che il primo Codice del settore portuale è stato promulgato nel medesimo periodo con regio Decreto n. 327 del 30 marzo 1942 c.d. "Codice della navigazione" relativo alla navigazione nelle sue diverse tipologie, dunque, marittima, interna e aerea.

⁴⁶ Legge 28 gennaio 1994, n. 84, successivamente modificata ed integrata dalla Legge 23 dicembre 1996, n. 247 (conversione il Legge, con modificazioni, del Decreto - Legge 21 ottobre 1996) e dalla Legge 27 febbraio 1998, n. 30 (conversione il Legge, con modificazioni, del Decreto - Legge 30 dicembre 1997).

le sfide della modernità: dunque, decentramento e sussidiarietà da un lato e complementarietà con il privato per il finanziamento delle opere.

Nell'analisi che segue si studia il dato normativo, l'assetto gestionale ed il metodo di finanziamento anche in partnership con il privato con il tentativo di fornire un quadro sintetico e completo del tema in trattazione.

3. Il regime giuridico

3.1 Il diritto comunitario in tema di infrastrutture di trasporto: diritto primario e diritto secondario

L'esposizione sull'influenza del diritto comunitario sul tema della realizzazione delle infrastrutture di trasporto si svolge a partire dalla riforma dei Trattati operata con le politiche comunitarie di sviluppo delle reti transeuropee⁴⁷.

Dall'Atto Unico Europeo del 1986, la Comunità ha costantemente sottolineato il legame tra buon funzionamento del mercato unico e l'obiettivo di coesione economica, sociale e territoriale da raggiungersi anche per mezzo dell'interconnessione delle reti nazionali infrastrutturali⁴⁸.

A tal fine, nel 1992, il Trattato di Maastricht ha incluso fra le politiche comunitarie quella volta alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture di trasporto, telecomunicazioni ed energia. Nel testo vigente del Trattato CE⁴⁹ si prevede che, per concorrere alla costituzione ed allo sviluppo delle reti, la Comunità stabilisce gli orientamenti che includano obiettivi

⁴⁷ MARI A., *Le infrastrutture*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, Tomo II*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 1861 e ss..

⁴⁸ ANITA (2008), *Prospettive dell'autotrasporto e della logistica in Italia e in Europa. Indagine previsionale 2008-2010*, Roma

⁴⁹ Da rilevare che il Trattato di Lisbona (noto anche come Trattato di riforma), firmato il 13 dicembre 2007 ha modificato sia il Trattato sull'Unione europea, sia il Trattato CE, trasformandolo in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue). Rispetto al precedente Trattato, quello di Amsterdam, esso abolisce i "pilastri", provvede al riparto di competenze tra Unione e Stati membri, e rafforza il principio democratico e la tutela dei diritti fondamentali, anche attraverso l'attribuzione alla Carta di Nizza del medesimo valore giuridico dei trattati. È entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009.

e priorità di azioni sostenute anche dal fondo di coesione, finanziando progetti specifici negli Stati membri nel settore delle infrastrutture di trasporto.

A tal proposito, già nel dicembre 1994 il Consiglio europeo di Essen aveva preannunciato la creazione presso la Banca europea per gli investimenti (B.E.I.) di uno speciale sportello per finanziare infrastrutture di interesse comunitario ed individuato quattordici progetti prioritari, inseriti poi nel 1996 nella prima decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (Rte – T, Ten-T nell’acronimo inglese)⁵⁰. Si tratta di una decisione comunitaria che formula in primis le priorità, poi gli obiettivi, poi i progetti prioritari di interesse comune che dal 2004 sono stati aumentati fino al numero di trenta dato il progressivo ingresso degli Stati membri. Qualificare un progetto come prioritario a livello comunitario produce effetti anche sulla fase di programmazione nazionale e da un verso, gli Stati membri quando è presentato il quadro del fondo di coesione e del bilancio riservato alle reti transeuropee devono attribuire priorità ai progetti dichiarati di interesse europeo, dall’altro, la medesima Commissione europea stimola gli Stati membri a valutare tali progetti quando si programma per i fondi strutturali. Nel momento in cui la Commissione formula le previsioni delle proprie uscite deve valutare dove convogliarle, deve stabilire delle priorità.

Riguardo alla tipologia di infrastrutture, le decisioni assunte a Bruxelles influenzano decisamente le nostre decisioni quando dipendono da finanziamenti comunitari. La preferenza accordata da Bruxelles va proprio alle infrastrutture di trasporto “eco-compatibili” e, segnatamente, alle infrastrutture di trasporto, tanto che ben 18 progetti nei trenta elencati sono di navigazione interna e marittima⁵¹.

Con riguardo alle fonti di finanziamento, per le reti Rte-T l’Unione europea utilizza tre strumenti finanziari: una dotazione di bilancio ad hoc, il fondo di coesione, il fondo europeo di sviluppo regionale oltre ai finanziamenti della B.E.I.⁵² La presenza di vari canali di finanziamento ha posto problemi di coordinamento fra le diverse fonti per evitare la concentrazione o cumulo di aiuti premendo per una responsabilizzazione degli Stati membri a selezionare lo strumento migliore⁵³.

La modifica dei Trattati operata, da ultimo, con Lisbona, offre occasione per rilevare come nel tempo la distribuzione delle funzioni tra Stati membri ed Unione europea sia sempre più nel segno di una

⁵⁰ Decisione 1692/96/CE, GUCE 228 del 9 settembre 1996.

⁵¹ Cfr., Comunicazione della Commissione COM (2007) 135.

⁵² Si veda in proposito, l’accordo di cooperazione siglato in data 11 gennaio 2008 tra Commissione europea e della B.E.I. che istituisce lo strumento di garanzia dei prestiti per i progetti della Rte-T (*Loan Guarantee Instrument for trans-European transport network project – LGTT*) che prevede 1 miliardi di euro a carico delle due Istituzioni per sostenere investimenti privati per oltre 20 miliardi di euro.

⁵³ COMMISSIONE EUROPEA (2009), TEN-T: a policy review-towards a better integrated trans-European transport network at the service of the common transport policy, 4 febbraio 2009; COMMISSIONE EUROPEA (2003) DG TREN, Energy e Transport in figures, Bruxelles.

attribuzione di competenze. Si pensi all'art. 3 (ex art. 2) del TUE nella versione consolidata⁵⁴ che annovera tra gli obiettivi dell'Unione quello della coesione non soltanto economica e sociale, ma territoriale; rilevante anche il titolo I che ribadisce in relazione alle competenze rispettivamente attribuite all'Unione ed agli Stati membri, il principio di prevalenza dell'Unione valido anche per le infrastrutture di trasporto. La distribuzione delle competenze tra Unione e Stati membri è garantito dai principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità (art. 5 TUE, ex art. TCE) che nella riformulazione anche di Lisbona evidenziano l'assetto multilivello dell'Unione.

Spostando l'attenzione dal piano della distribuzione della competenze tra Unione europea e Stati membri, al piano della disciplina vigente nel settore dell'attività amministrativa relativa alle infrastrutture di trasporto, e più esattamente al mercato degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, possono svolgersi ulteriori considerazioni.

Accanto al Piano Generale dei Trasporti del 2001 ed alla Legge Obiettivo (di cui si dirà in seguito) che dettano l'agenda delle priorità politiche del nostro Paese sulle infrastrutture di trasporto vige il sistema normativo sugli appalti pubblici imperniato sui principi comunitari ed in particolare sul principio di libertà di circolazione, mutuo riconoscimento e concorrenza comunitari.

Obiettivo del legislatore comunitario, infatti, è sempre stato garantire una *real competition* tra le imprese nella logica della reciprocità per il miglior servizio alla cittadinanza.

Nonostante gli sforzi compiuti dal diritto comunitario, ad un anno dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹, il mercato degli appalti pubblici in Europa non risulta ancora sufficientemente aperto e competitivo.

Da un lato, infatti, persiste l'incapacità a recepire completamente e integralmente le indicazioni a favore della concorrenza tra imprese, dall'altro, l'impatto economico di un mercato interno ancora troppo debole¹.

La Comunità europea, consapevole della necessità di predisporre le condizioni di concorrenza necessarie per aggiudicazioni senza discriminazioni, in un mercato accessibile, con partner europei competitivi, ha orientato in tal senso sia la normativa di diritto primario, dunque i suoi Trattati, sia la normativa di diritto secondario, dunque gli atti adottati ai sensi dell'art. 249 TCE (art. 288 TFUE).

Sul tema del rapporto tra diritto comunitario ed appalti pubblici, è doverosa una premessa.

La materia dei contratti pubblici è naturalmente intrecciata con materie attinenti alla crescita economica, al progresso sociale, al rispetto dell'ambiente, materie che nel nostro ordinamento sono componenti di un modello di sviluppo costante e sostenibile⁵⁵.

⁵⁴ La versione consolidata del Trattato è stata pubblicata sulla GUCE del 9 maggio 2008 C-115/1 ed è disponibile sul sito <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/index-htm>.

⁵⁵ V. LUNGI L., *I contratti pubblici ed il diritto comunitario*, in Riv. Amministrazione e Contabilità, n. 3-4 2006

Come l'assetto complessivo dell'ordinamento giuridico italiano, anche la normativa pubblicistica sui contratti, in quanto attività amministrativa, è attraversata dai principi e dalle norme comunitarie. La Corte di Giustizia ha più volte affermato nel corso della giurisprudenza comunitaria che i principi dell'ordinamento comunitario determinano le modalità di esercizio dell'attività amministrativa ed incidono sull'attività amministrativa degli organi ed uffici dell'Unione europea, oltre che nazionali, quando agiscono in applicazione di normative comunitarie. D'altra parte, proprio il "diritto ad una buona amministrazione" sancito dalla Carta dei diritti dell'Unione Europea all'art. 41, attiene l'attività delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. Ne consegue che, ad oggi, la vicenda dei contratti delle amministrazioni pubbliche costituisce uno dei più interessanti corpi normativi di diritto comunitario.

Nel settore del diritto primario, un primo riferimento si trova già a partire dalla prima versione del Trattato CE; nell'intenzione del legislatore costituente era la costruzione di una Comunità dotata di un tessuto giuridico europeo autonomo da quello dei singoli Stati membri possibile soltanto attraverso l'instaurazione di un regime di libertà⁵⁶. Il regime di libertà – espresso dai diritti/divieti fondamentali dello stabilimento (art. 43 TCE ss.), delle restrizioni alle importazioni e misure ad effetto equivalente (art. 28 TCE ss.), e delle misure restrittive della concorrenza (art. 86 TCE ss.) – ha condizionato profondamente le prime scelte legislative comunitarie ed ha guidato il passaggio dall'integrazione "negativa" – per diritti/divieti – all'integrazione "positiva" – per soli diritti. Un secondo riferimento è nell'art. 163 TCE in particolare il rafforzamento delle basi scientifiche e tecnologiche dell'industria della Comunità, lo sviluppo della sua competitività internazionale tramite, anche, "l'apertura degli appalti pubblici nazionali, la definizione di norme comuni e l'eliminazione degli ostacoli giuridici e fiscali a detta cooperazione".

Nel settore del diritto secondario (o "derivato"), un primo riferimento è alle direttive degli anni Settanta e 80 sugli appalti di lavori n. 93/37/CE, di forniture n. 93/36/CE e di servizi n. 92/50/CE. Un secondo riferimento sono le direttive sugli appalti pubblici del 30 aprile 2004 composto dalla dir. n. 18/2004/CE che unifica la disciplina degli appalti e concessioni di lavori, servizi, forniture nei "settori ordinari" e dalla dir. n. 17/2004/CE che disciplina gli appalti e concessioni di lavori, servizi, forniture nei settori c.d. "esclusi" e che si possono definire "settori speciali" (gas, energia termica, elettricità, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica).

Tali direttive, costituiscono il c.d. "pacchetto legislativo" relativo agli appalti pubblici creato per unificare, razionalizzare, semplificare le procedure introducendo nuovi istituti di derivazione

⁵⁶ Confermano tale impostazione i principi ispiratori del Trattato di Roma, in particolare l'introduzione con Maastricht del mercato interno definito come "*uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali*" (art. 2 TCE).

comunitaria¹ e recepito in Italia con il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture approvato con il Decreto Legislativo 12 aprile 2006 n. 163⁵⁷.

Il settore del *public procurement* si conferma essere un'ottima palestra per testare l'ingresso del diritto comunitario nel mondo del diritto amministrativo italiano ed il Codice dei contratti pubblici è proprio lo strumento con cui l'Italia ha recepito i principi comunitari a governo del settore per cui "L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture (...) deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità (...)"⁵⁸ e parità di trattamento che "imponesse di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo la differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata (...)"⁵⁹.

La necessità di recepire le direttive facenti parte il pacchetto legislativo sugli appalti pubblici ha rappresentato proprio l'espedito per partire nella riforma nel segno di un ulteriore superamento del limite insito nell'integrazione giuridica "negativa" avviata con i divieti degli anni Ottanta.

3.2 Il Piano Generale dei Trasporti e la Legge Obiettivo del 2001

Nella Premessa si è avuto modo di osservare che uno degli elementi caratterizzanti del settore delle opere pubbliche italiano è l'assenza di programmazione.

Tale constatazione pesa molto di più nel settore delle infrastrutture in cui gli effetti di una scelta, di una realizzazione, sono rilevabili soltanto a lungo termine. La necessità di pensare a lungo termine rende chiara la rilevanza di adottare scelte ponderate anche per non vincolare lo Stato troppo a lungo.

Deve osservarsi come la consapevolezza di programmare attentamente era presente anche nei governi degli anni Ottanta; coerentemente, la Legge n. 245 del 15 giugno 1984 affidava al Governo il compito di redigere un piano generale attraverso il quale approvare le opere inerenti i trasporti "al fine di assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti nonché di coordinare ed armonizzare l'esercizio delle competenze e l'attuazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano".

Dopo la Legge del 1984, la prima programmazione di settore è contenuta nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica del 2001 che ha definito le Linee guida per la redazione, la gestione ed il

⁵⁷ Per un'analisi completa v. CLARICH. M., *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2010.

⁵⁸ In particolare art. 2, comma 1 del Codice dei contratti pubblici che recepisce gli artt. 2 direttiva 2004/18/CE e 10 direttiva 2004/17/CE, nonché le pronunce della Corte di giustizia, 7 dicembre 2000, C - 324/1998 e 3 dicembre 2001, C. 59/2000.

⁵⁹ C. Giust., 8 ottobre 1980, causa 810/79 - Uberschar.

coordinamento dei piani regionali dei trasporti. Nel 2001, tuttavia, è stata anche varata la riforma del Titolo V della Costituzione e nello stesso anno è stata adottata la c.d. “Legge Obiettivo” che nasce proprio con la presa d’atto del fallimento della programmazione di opere pubbliche in generale, sconfessando, in altri termini proprio l’operato del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica a vantaggio di una tesi per la selezione a monte di un gruppo di opere determinate come strategiche⁶⁰.

Tra il Piano e la Legge Obiettivo è creato, tuttavia, un contatto, un elemento che collega ed aggiorna il primo tramite la seconda: l’inclusione di una determinata opera nel programma delle infrastrutture strategiche, ad opera del Comitato interministeriale per la Programmazione economica⁶¹ (CIPE) con la delibera n. 121/01 (per la prima applicazione) e del Governo con il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, comporta, infatti, l’automatica integrazione del Piano Generale dei Trasporti (art. 1 comma 1 Legge Obiettivo).

Come rilevato, uno dei principi della Legge Obiettivo è la sinergia tra Istituzioni tutte coinvolte nel procedimento amministrativo, ovvero dal punto di vista soggettivo, la programmazione è prevista con il concorso di soggetti giuridici differenti che, anche quando sono posti allo stesso livello di governo, sono comunque distinti per natura. Rilevano il Ministero dell’Economia e delle Finanze che opera attraverso l’ UVAL (Unità di valutazione), l’UVER (Unità di verifica) e l’UFP (Unità tecnica di finanza di progetto) ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che opera invece prevalentemente attraverso la “Struttura tecnica di missione”¹. Rileva il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ed un organo di raccordo, la Conferenza Unificata, oltre che Regioni, Province autonome interessate, Commissioni parlamentari; rilevano, infine, i soggetti coinvolti che operano in varie fasi di concertazione e nella definizione dei documenti programmatori.

La sinergia ed il coinvolgimento nel segno della responsabilizzazione dei livelli di Governo coinvolto, hanno costituito valide determinanti anche per la contemporanea di allora riforma del Titolo V della Costituzione che ha inserito anche porti, aeroporti e grandi reti di trasporto nelle materie di legislazione concorrente Stato- Regioni con la riserva dei principi alla legislazione esclusiva dello Stato centrale.

⁶⁰ MELE. G., VIRNO C., *Il finanziamento del programma nazionale di grandi infrastrutture della legge obiettivo*, 2003, Working Paper.

⁶¹ Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) è l’organo del Governo che si occupa di stabilire le linee generali di politica economico-finanziaria, elaborare indirizzi di politiche settoriali (assicurandone il coordinamento con gli obiettivi di sviluppo e la coerenza con le politiche comunitarie), approvare piani e programmi di investimento ed assegnare i relativi finanziamenti ai soggetti responsabili dell’attuazione.

L'articolo 1 della Legge Obiettivo stabilisce che il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, individui le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. Precisa in seguito che a tali opere è conferita priorità assoluta e che per le stesse sono stabiliti tempi e costi certi. Dall'impianto della Legge Obiettivo, tuttavia, il riferimento al carattere prioritario delle opere è soltanto ricavabile indirettamente dal testo che prevede "preminente interesse nazionale" e soltanto da un successivo intervento legislativo è indicato chiaramente l'obbligo di individuare le risorse necessarie alla realizzazione delle opere, segnatamente dall'art. 1, comma 1-bis).

Il Governo può individuare l'opera liberamente, ma deve concertare con le Regioni interessate la destinazione all'interno del gruppo delle infrastrutture strategiche. Anticipando qualche riflessione, potremmo dire che proprio la preventiva intesa sulla localizzazione dell'opera tra Stato e Regione, unitamente all'assenza a livello costituzionale di una chiara clausola di supremazia a favore dello Stato, ad aver contribuito all'incompiuta assunzioni delle decisioni pubbliche.

La Legge Obiettivo, tra l'altro, modifica anche la presentazione dell'offerta, affidando un ruolo predominante alle grandi imprese di costruzione con l'affidamento della realizzazione delle opere strategiche ad un *general contractor* (contraente generale) e favorendo l'accesso soprattutto ai finanziatori privati (promotori) che diventano un indicatore per la scelta in merito alle opere da realizzare (art. 161, comma 1 – bis e 1 – ter del Codice dei contratti pubblici).

3.3 Dalle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE al Codice dei contratti pubblici: istituti e regole di selezione del concorrente

Fino al Codice dei contratti, nel nostro ordinamento il punto di partenza in materia di appalti pubblici di lavori era la Legge quadro n. 109 del 1994 (c.d. Legge Merloni)⁶² - che, all'art. 1, qualifica espressamente le proprie disposizioni come "norme fondamentali di riforma economico – sociale e principi della legislazione dello Stato" e che disciplina gli appalti di lavori sia sopra che sotto soglia comunitaria⁶³ - . La Legge del 1994 è stata negli anni più volte rivista, anche in considerazioni delle novità istituzionali e legislative degli anni Novanta e dagli interventi in campo economico legati all'introduzione della Moneta Unica⁶⁴.

⁶² In proposito, v. le riflessioni di CLARICH M., *La legge Merloni Quater tra instabilità e flessibilità*, in *Il Corriere Giuridico*, 2002, n. 11, pag. 1401 e ss.

⁶³ Da rilevare che nel nostro ordinamento, per gli appalti sopra soglia comunitaria si avevano tre distinti decreti legislativi regolanti gli appalti sopra soglia comunitaria di forniture (Decreto Legislativo n. 358 del 1992), di servizi (Decreto Legislativo n. 157 del 1995) nonché di lavori, servizi e forniture nei settori speciali (Decreto Legislativo n. 158 del 1995). Per gli appalti sotto soglia comunitaria si avevano regole di natura differenziata: gli

Il Codice dei contratti ha riordinato la disciplina vigente tentando di eliminare le distorsioni più evidenti del settore: si pensi, in generale, ad esempio, alla necessità di avere un progetto chiaro, definito nei flussi di cassa, in grado di essere stimabile nei costi e nei tempi da un investitore privato; si pensi alla necessità di una programmazione adeguata ed alla responsabilizzazione dei poteri coinvolti nella realizzazione delle opere; si pensi, non da ultimo, alla limitazione della discrezionalità delle stazioni appaltanti con il necessario posizionamento di criteri di selezione della migliore offerta in gara.

Nel Codice dei contratti, poi, rientrano a pieno titolo principi di derivazione comunitaria, quali la proporzionalità (adottare provvedimenti adeguati all'obiettivo da raggiungere), concorrenza (consentire la più ampia partecipazione alla gara evitando requisiti professionali o finanziari sproporzionati con l'oggetto della competizione), parità di trattamento e buona amministrazione (selezionare l'offerta economicamente più vantaggiosa), il mutuo riconoscimento e la reciprocità (accogliere anche offerte di imprese estere, comunitarie e pretendere che nello Stato di provenienza avvenga parimenti per le imprese italiane).

Tra le novità più rilevanti contenute nel Codice dei contratti rispetto al "pacchetto" Merloni e limitatamente all'analisi richiesta in questa sede, vi è, in primo luogo, il progressivo abbassamento della soglia di applicazione del diritto comunitario in applicazione del principio di concorrenza che ispira l'azione comunitaria nell'intero settore degli appalti⁶⁵. Ai fini che qui interessano, il Codice innova anche perché limita (finalmente) lo smodato utilizzo delle varianti in corso d'opera presentabili solo previa consultazione del progettista e del direttore dei lavori, ed esclusivamente qualora ricorressero motivi specifici fra cui esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari, cause imprevedute e imprevedibili o anche per l'avvenuta impossibilità di utilizzare

appalti di forniture disciplinati con un regolamento (d.p.r. n. 573 de 1994), per i servizi si applicava la legislazione di contabilità di Stato del 1923; servizi e forniture in economia risultavano disciplinati da D.P.R. n. 384 del 2001, mentre i lavori in economia da d.p.r. n. 554 del 1999.

⁶⁴ LUNGI L., *Il Codice dei contratti pubblici: Guida alle novità introdotte dai tre provvedimenti correttivi – Opere Pubbliche e Partenariato Pubblico Privato – Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto – Il diritto comunitario come propulsore di concentrazione ed efficacia della tutela giurisdizionale: l'occasione della Direttiva 2007/66/CE* in Riv. Amministrazione e Contabilità, n. 5-6, 2008.

⁶⁵ In proposito, è stato rilevato che tra le domande poste dalla Commissione Europea agli Stati membri in una procedura di consultazione aperta il 27 gennaio 2010 riguardante la modifica in corso delle direttive in tema di appalti pubblici del 2004, la Commissione ha inserito anche la possibilità di alzare le soglie contribuendo a garantire maggiore discrezionalità alle Stazioni appaltanti degli Stati membri sulla selezione dei concorrenti, con il rischio, tuttavia, di stimolare comportamenti poco rispettosi della concorrenza. La notazione è di PIGA G. Intervento a *Convegno Assonime – Luiss Guido Carli*, 8 febbraio 2011.

materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera etc...

Nuova è l'introduzione nel nostro ordinamento, di istituti di derivazione comunitaria, quali l'avvalimento - ovvero la possibilità offerta ad un dato operatore economico di fare affidamento, per una data gara, sulle capacità di altri soggetti, a prescindere dal rapporto intercorrente tra di loro – ed il dialogo competitivo - ovvero l'opportunità di collaborare con i concorrenti già prima della selezione, oppure la responsabilizzazione della stazione appaltante sul criterio utilizzato per la selezione del miglior offerente (prezzo più basso o offerta economicamente più vantaggiosa) non più predeterminato dalla Legge⁶⁶ - .

Il Codice dei contratti pubblici ha, peraltro, delineato meglio alcune figure giuridiche soggettive poco chiare per l'interprete.

Si pensi alla figura del "soggetto giuridico cui si applicano le regole del Codice dei contratti pubblici", dunque, alla figura definita dall'art. 1 della dir. 2004/18 che descrive l'operatore economico come l'imprenditore, il fornitore e il prestatore di servizi che offre sul mercato la realizzazione di lavori e/o opere, prodotti o servizi. Si pensi alla figura di amministrazione aggiudicatrice, che comprende lo Stato, gli Enti pubblici territoriali, le associazioni costituite da uno o più di tali Enti pubblici territoriali e dagli organismi di diritto pubblico⁶⁷. Questi ultimi sono quei soggetti che, pur formalmente privati, sono sostanzialmente sottoposti ad un controllo pubblicistico e perseguono un interesse pubblico.

⁶⁶ CLARICH M., *Il Dialogo competitivo come forma di collaborazione tra pubblico e privato*, in Atti del convegno organizzato dalla Unioncamere – Camere di commercio d'Italia su "Il Dialogo competitivo e i possibili riflessi sul Partenariato Pubblico-Privato", Roma, 27 settembre 2005 (coautore E. CAMILLI).

⁶⁷ Per la definizione di organismo di diritto pubblico, quale soggetto giuridico collettivo, non necessariamente appartenente al settore pubblico, individuato per la prima volta dalla Direttiva n.92/50 come "qualsiasi organismo istituito per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale" cfr anche art. 3, comma 26 del Codice dei contratti pubblici che lo definisce soggetto giuridico istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; dotato di personalità giuridica, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico". Ed ancora, "i requisiti di personalita' giuridica, istituiti per soddisfare specifiche finalità d'interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, la cui attività e' finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dalle Regioni, dagli enti locali, da altri enti pubblici o organismi di diritto pubblico, o la cui gestione e' sottoposta al controllo o i cui organi d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sono costituiti, almeno per la metà, da componenti designati dai medesimi soggetti pubblici (...)" (Corte di Cassazione, S.U. sentenza n. 8225 del 7 aprile 2010).

Per quanto riguarda la delimitazione oggettiva della materia, l'art. 53 del Codice ha stabilito che i lavori pubblici possono essere realizzati esclusivamente mediante contratti di appalto o di concessione e la determinazione a contrarre stabilisce se il contratto ha ad oggetto: la sola esecuzione; la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice o, previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori sulla base del progetto preliminare dell'amministrazione aggiudicatrice.

La fase della scelta del contraente può seguire la procedura aperta (corrispondente alla vecchia fattispecie dell'asta pubblica), ristretta (ex licitazione privata) e negoziata (ex trattativa privata).

La procedura aperta si svolge secondo un procedimento amministrativo con cui la stazione appaltante indice una gara tra i concorrenti tramite avvisi che illustrano oggetto e condizioni del contratto e requisiti richiesti per eseguirlo, mentre la procedura ristretta è aperta soltanto a concorrenti che hanno richiesto di partecipare e vengono invitati dall'amministrazione.

Anche nella Legge Obiettivo il sistema ordinario di selezione delle offerte resta la gara pubblica relegando la procedura negoziata ad ipotesi tipizzate e tassative contemplate agli artt. 56 e 57 del Codice dei contratti pubblici in pieno recepimento dell'art. 30 e 31 della direttiva n. 18/2004 CE.

Come sopra rilevato, alla gara pubblica sono affiancati anche altri istituti di diretta emanazione comunitaria, tra i quali il dialogo competitivo previsto dall'art. 29 della direttiva n. 18/2004 CE ed articolato su due fasi indipendenti l'una dall'altra.

La prima ha inizio con la pubblicazione di un bando con cui il soggetto pubblico (organismo aggiudicatore) evidenzia le ragioni di interesse pubblico sottese alla selezione e rende note le necessità nell'oggetto del contratto; segue la seconda, in cui le parti instaurano "il dialogo" incentrato sullo sviluppo di soluzioni atte a rispondere a queste necessità⁶⁸. Al termine di questo dialogo i candidati saranno invitati a consegnare la loro offerta finale sulla base delle soluzioni individuate nel corso del dialogo. Tali offerte devono comprendere tutti gli elementi richiesti e necessari per la realizzazione del progetto e sono valutate in funzione di criteri d'attribuzione prestabiliti e resi pubblici in sede di apertura della procedura (necessità oggetto del contratto)⁶⁹. Esaurita la fase dialettica, la fase

⁶⁸ Al fine di incentivare la partecipazione del maggior numero di soggetti a tale fase, le direttive prevedono che le amministrazioni possano rimborsare le spese sostenute dai partecipanti al dialogo, così da non favorire le imprese dotate di mezzi maggiori ed in grado di sostenere il rischio di investire ingenti risorse nella fase progettuale, dialettica, preliminare (art. 29, comma 9 direttiva citata).

⁶⁹ Circa l'identità ed il numero dei soggetti candidati invitati a partecipare alla fase di aggiudicazione, la direttiva specifica all'art. 29, comma 6, cpv 1° che "Dopo aver dichiarato concluso il dialogo e averne informato i partecipanti, le amministrazioni aggiudicatrici li invitano a presentare le loro offerte finali in base alla o alle soluzioni presentate e specificate nella fase del dialogo", facendo intendere, dunque, che solo i candidati che hanno partecipato alla prima fase siano abilitati a partecipare alla seconda fase. Con riguardo alla modifica delle

successiva, ovvero l'aggiudicazione è caratterizzata da una minore discrezionalità e libertà di azione del soggetto aggiudicatore che è tenuto a valutare le offerte conformi al capitolato d'onori in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa⁷⁰.

Il nuovo procedimento del dialogo competitivo potrebbe giovare molto alla Pubblica Amministrazione consentendole di utilizzare, sotto il profilo finanziario, tecnico e organizzativo, il potenziale innovativo del contraente privato, supplendo alle carenze evidenziate nei settori di mercato ad alta potenzialità innovativa. Una migliore qualità dei progetti potrà in tal modo discendere dal confronto tra operatori economici ed enti aggiudicatrici, consentendo all'amministrazione l'adozione delle soluzioni ottimali per poter raggiungere gli obiettivi in relazione soprattutto ad appalti particolarmente complessi.

La nozione di appalto particolarmente complesso va costruita con riferimento a quei casi in cui l'amministrazione aggiudicatrice non è "oggettivamente" in condizione di definire autonomamente i mezzi tecnici necessari per la realizzazione dell'opera (le specifiche tecniche di cui all'art. 23 paragrafo 3 lett. b), c) e d), oppure non è in grado di valutare autonomamente le soluzioni tecniche, giuridiche o finanziarie reperibili sul mercato.

I presupposti per ricorrere al dialogo competitivo sono costituiti quindi, oltre che dalla complessità dell'appalto, anche dalla carenza di conoscenze tecniche della stazione appaltante. Il considerando n. 31 della direttiva precisa che potranno essere oggetto di dialogo competitivo i progetti di infrastruttura di trasporti integrati, di grandi reti informatiche, di progetti che comportano un finanziamento complesso e strutturato. D'altra parte le infrastrutture strategiche proprio per il ruolo chiave nel sistema economico del Paese e per la complessità insita nei progetti utilizzano il canale "speciale", differentemente da tutte le altre opere vincolate ai tempi ed ai procedimenti della legislazione ordinaria del Codice dei contratti pubblici.

Dal quadro istituzionale e normativo si evince come nel settore delle infrastrutture di trasporto la programmazione ed il finanziamento in Italia siano definite, ancora oggi, dunque, a più livelli di governo e da diverse Leggi.

Per le opere ordinarie di importo superiore a 100.000 euro, sono vigenti l'art. 128 del Codice dei contratti, il Regolamento dal Codice dei contratti pubblici e, per le opere appartenenti alle opere

offerte, l'art. 29, comma 6, cpv 2° precisa che "su richiesta dell'amministrazione tali offerte possono essere chiarite [...] precisazioni, modificazioni non possono avere l'effetto di modificare gli elementi fondamentali dell'offerta o dell'appalto [...]".

⁷⁰ Art. 53 direttiva citata.

strategiche, l'art. 1 della Legge Obiettivo ed in parte gli articoli 161, 162 e 163 del capo IV del Codice dei contratti⁷¹.

Per la programmazione delle opere ordinarie sopra ai 100.000 euro, l'art. 128 del Codice degli appalti riproduce l'art. 14 della Legge Merloni prevedendo che le amministrazioni aggiudicatrici della gara predispongano tanti documenti di gara quanti sono i livelli di programmazione. Il primo livello di programmazione prevede come documento di gara, gli studi di fattibilità e la documentazione sulla quantificazione delle necessità e deve essere riferita ad opere che siano finanziabili prevalentemente con capitali privati, dunque suscettibili di offrire un ritorno economico nella loro gestione (in sintesi, opere c.d. calde). Il secondo livello di programmazione è costituito dal programma triennale il momento attuativo degli studi di fattibilità che individua tra le priorità i lavori di manutenzione, ripristino, conclusione di lavori già iniziati e non conclusi, oltre ai progetti per i quali ricorra la possibilità di attingere ai privati. Il programma triennale indica i risultati attesi, le problematiche di ordine ambientale, urbanistico-territoriale, le relazioni con piani di assetto del territorio, le risorse disponibili, il livello di domanda, etc..

Il terzo documento programmatico è un elenco annuale che indica i lavori del programma triennale da realizzare in ciascuno dei tre anni ed è predisposto congiuntamente a quest'ultimo. Il programma triennale segue gli schemi ministeriali di programmazione⁷² trasmessi al CIPE entro trenta giorni dall'approvazione per la verifica e la compatibilità con i documenti programmatici.

Per le opere strategiche, invece, la programmazione si avvia con l'allegato infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica⁷³, allegato contenente gli stanziamenti relativi alle opere strategiche e predisposto dal Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni autonome interessate dalle opere contenute, previo parere del CIPE ed intesa con la Conferenza unificata. Le opere strategiche sono tali, oltre che per decisione politica, anche perché hanno portata e valenza generale per il Paese: hanno l'obiettivo di contribuire al riequilibrio sociale ed economico tra Regioni, di garantire una sicurezza strategica, adeguare la politica nazionale in materia ambientale a quella di Bruxelles. E' recente, poi, la modifica dell'art. 161 del Codice dei contratti pubblici con la previsione di individuare nell'ambito delle opere strategiche, quelle c.d. prioritarie per il Paese, cui sostanzialmente, dare precedenza; sono definite "priorità delle priorità" le opere con i progetti già approvati, gli interventi per i quali è necessaria soltanto la parte di finanziamento privato, sia di

⁷¹ Il Codice dei contratti pubblici prevede un capo specifico per le opere strategiche, segnatamente, il capo IV (artt. 161 – 194) mutuando la disciplina delle opere speciali contenuta nel Decreto Legislativo n. 190 del 20 agosto 2002 che attuava la Legge Obiettivo e che è stato successivamente modificato.

⁷² Si fa riferimento perché esaminato il Decreto ministeriale 9 giugno 2005 n. 102/IV recante *Modalità e schemi tipo per la redazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dall'elenco annuale dei lavori*.

⁷³ La Decisione di Finanza Pubblica (DFP) ha sostituito il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) per effetto della riforma di contabilità pubblica operata con la Legge n. 196 del 2009.

apporto di capitale di rischio che di debito. L'allegato infrastrutture deve, come rilevato, tener conto degli altri strumenti di programmazione, quali il Piano Generale dei Trasporti, per cui l'inserimento nel programma di infrastrutture strategiche (segnatamente, l'allegato infrastrutture) non comprese nel Piano Generale dei Trasporti rappresenta automatica integrazione dello stesso.

Riguardo ai soggetti pubblici che intervengono nella programmazione, il Codice dei contratti pubblici divide le opere strategiche in due grandi gruppi: le opere a carattere regionale e le opere a carattere internazionale prevedendo per le prime, l'utilizzo di intese quadro contenitore degli interessi e delle modalità di partecipazione alla decisione sull'opera, delle Regioni interessate, prevedendo come capofila sempre il Ministero delle Infrastrutture e trasporti.

Con riguardo alle risorse per le opere ordinarie superiori a 100.000 euro deve ricercarsi sia nel programma triennale, sia nell'elenco annuale.

L'elenco annuale è approvato insieme al bilancio preventivo e contiene l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul bilancio di amministrazione aggiudicatrice con l'avvertenza che un lavoro non inserito nell'elenco annuale può essere redatto solo sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento della formazione del suddetto elenco.

Per le opere strategiche, l'art. 1, comma 1 bis della Legge Obiettivo specifica che il programma debba indicare *“l'elenco delle infrastrutture e degli insediamenti strategici da realizzare; i costi stimati per ciascuno degli interventi; le risorse disponibili e le relative fonti di finanziamento; lo stato dei realizzazioni degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati e il quadro delle risorse finanziarie già destinate e dei finanziamenti necessari per il completamento degli interventi”*.

Il Governo è l'istituzione delegata ad indicare nel disegno di Legge finanziaria le risorse necessarie per la realizzazione del programma che si aggiungono ai finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili, senza diminuzione delle risorse già destinate ad opere concordate con le Regioni e le Province autonome e non ricomprese nel programma.

Ora, anche tale disciplina del finanziamento delle opere strategiche ha visto negli anni vari interventi normativi specifici che hanno reso difficile la determinazione dell'ammontare di risorse disponibili per le opere. Si sono susseguite varie disposizioni che in alcuni casi hanno assegnato risorse o ridotto limiti di impegno per finanziare le opere o anche individuato economie di bilancio; in altre ipotesi hanno anche fissato dei finanziamenti ad hoc per alcune opere anche non inserite nel programma⁷⁴.

Concludendo, potremmo dire che sussistono due fasi di normazione: una fase a carattere generale ed una fase a carattere speciale.

⁷⁴ Cfr. delibere ricognitive del CIPE tra le quali la delibera 29 marzo 2006, n. 75 come pure la delibera 6 marzo 2009, n. 10.

La fase di normazione a carattere generale è contenuta nella Legge 1 agosto 2002, n. 166 che all'art. 13 ha autorizzato limiti di impegno quindicennali per la progettazione e la realizzazione degli interventi inclusi nel programma.

La fase di normazione a carattere speciale che è attuata di volta in volta nel tempo con il rifinanziamento o la riduzione degli stanziamenti tramite le Legge finanziarie annuali; un esempio è rappresentabile dalla Legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge finanziaria 2004) che indica ulteriori limiti di impegno nel biennio 2005 – 2006 per realizzare opere strategiche (in tabella 1) e le autorizzazione di spesa e gli stanziamenti confluiti nel fondo per gli investimenti dello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti per le medesime finalità (allegato 2)⁷⁵. Infatti, oltre alla Legge finanziaria a modificare l'entità dei fondi (come previsto dalla Legge Obiettivo), esistono anche altre Legge che pure hanno lo stesso compito: le Leggi che prevedono limiti di impegno esterni dalla sessione di bilancio, semplici disposizioni inserite nelle Leggi finanziarie che, si è detto, ampliano l'elenco di opere, Leggi che finanziano e rifinanziano l'assegnato a conferma del fallimento del programma della Legge Obiettivo.

3.4 Osservazioni critiche sugli strumenti normativi

Decorso un decennio dalla Legge Obiettivo ed un quinquennio dalla stesura del Codice dei contratti pubblici, il sistema evidenzia molte criticità che sembrerebbero funzionali o fisiologiche al settore delle infrastrutture italiane.

Le criticità delle normative previgenti costituiscono, tuttavia, un buon parametro di riferimento per valutare le normative più recenti e per interrogarsi, più in generale, sulla capacità dei pubblici poteri ad investire rotta nell'approntamento infrastrutturale.

⁷⁵ Con riguardo ai limiti di impegno iscritti in bilancio dello Stato per specifiche disposizioni di Legge cfr art. 4, commi 177, 177-bis della Legge n. 350 del 2003 che ha riformato tale indicazione mutando da limiti di impegno a contributi pluriennali con effetti differenti sia sul piano delle opere finanziabili (si tratta di un mero contributo che lo Stato impegna, non più uno stanziamento in bilancio, contributo che, in presenza di gravi esigenze finanziarie - crisi del sistema Paese, indebitamento eccessivo - può anche ridurre), sia sul piano del business sottostante per i privati finanziatori che non possono più contare su una piena garanzia statale che consente al privato di connotare un'operazione come "richio Stato", dunque rischio minimo. Esempi di riduzione di ex limiti di impegno, oggi contributi pluriennali, sono nella Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge finanziaria 2005) che riduce a 490 milioni di euro i pagamenti in favore dei soggetti beneficiari nel settore e riduce l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 13 della Legge n. 166 del 2002 di 3 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2005 – 2007 (art. 1, comma 459).

Sono individuabili, infatti, molteplici fattori di rallentamento: la confusione normativa, la mancanza di una normativa specifica per le grandi opere pubbliche, le numerose procedure amministrative, la molteplicità di amministrazioni competenti e l'assenza di uffici *ad hoc*, con strutture idonee a gestire la politica dei grandi lavori pubblici, la fonte disomogenea dei finanziamenti, la presenza di controllori inefficaci, l'assenza di tempi di conclusione delle procedure, o il mancato rispetto di essi.

Dalla Legge fondamentale sui lavori pubblici (l. 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F), sino alla fine degli anni 80 del secolo scorso, la disciplina normativa concernente l'approntamento di infrastrutture è stata caratterizzata dal disordine legislativo poiché ciascuna opera pubblica era regolata da più norme a livelli differenziati di fonti normative (statale, regionale, regolamentare); rispetto a tale fattore di rallentamento, sia la Legge Obiettivo nel 2001 che il Codice dei Contratti pubblici hanno senz'altro compiuto un passo avanti, ma non sufficiente per annullare il gap del nostro Paese rispetto all'Europa ed al mondo.

Sullo strumento di programmazione, deve rilevarsi, infatti che se prima del 2001 mancava una definizione giuridica di "grande opera pubblica" per cui i Governi consideravano piccole e grandi opere pubbliche come volte alla realizzazione degli stessi interessi pubblici e ragione della disciplina uniforme della contabilità generale dello Stato, con la Legge Obiettivo non la situazione non ha avuto una svolta reale. Infatti, l'ampiezza del programma delle infrastrutture strategiche, sin dal primo elenco approvato con la Legge n. 121 del 2001, ha sostanzialmente spento il carattere programmatico mentre l'art. 1 della Legge citata si riferiva a poche importantissime opere⁷⁶.

Vige, infatti, un certo disordine procedurale: sono state inserite *ope legis* alcune opere nel Programma, senza rispettare il procedimento previsto nella Legge Obiettivo⁷⁷, come pure per la realizzazione di alcune opere non presenti nel programma poi, è stata, espressamente prevista la procedura accelerata individuata dal Codice degli appalti soltanto per l'approvazione⁷⁸, poi sono previste ulteriori procedure

⁷⁶ Si pensi che sono state inserite nell'elenco anche opere relative alla manutenzione ordinaria di edifici istituzionali che non hanno alcun carattere di strategicità per il nostro Paese (cfr. Legge finanziaria 2004, art. 4 comma 151 citata che modifica l'art. 1 comma 1 della Legge n. 443 del 2001).

⁷⁷ Ad esempio, con l'art. 60 comma 5 della Legge 27 dicembre 2002, n. 282 (Legge finanziaria 2003) o anche l'art. 80 della medesima Legge che al comma 21, demandava al Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca, la stesura del piano straordinario poi sottoposto al CIPE ed alla Conferenza unificata

⁷⁸ Ad esempio, l'art. 1, comma 2, della Legge 2 luglio 2004, n. 164 che ha convertito in Legge il Decreto – Legge 3 maggio 2004, n. 113.

per realizzare gli interventi prioritari⁷⁹ che destano perplessità sulla compatibilità con la disciplina della Legge Obiettivo⁸⁰.

L'unico vantaggio che si ravvisa nel contrasto evidente tra obiettivo della Legge e suo effettivo essere per cui sono considerate strategiche un nutrito elenco di opere potrebbe essere intercettare finanziamenti comunitari che, come rilevato, premiano infrastrutture rispettose dell'ambiente. Ma non è il nostro caso perché l'incidenza di infrastrutture autostradali è importante.

L'inserimento di un'opera nell'elenco, poi, non offre la certezza della sua realizzazione, per cui l'aspettativa ingenerata nelle comunità locali è costantemente disattesa. Tale fenomeno è aggravato dal carattere sostanzialmente disomogeneo dei finanziamenti cui occorrono fondi statali, fondi comunitari e risorse private. Rispetto all'art. 13 della Legge n. 166 del 2002 che prevede stanziamenti ad hoc per le opere strategiche, o l'utilizzo del fondo F.A.S.⁸¹, i finanziamenti comunitari, ad esempio, non sono liquidi ed esigibili nell'immediato, come occorrerebbe per le infrastrutture strategiche, ma lo diventano a conclusione di un procedimento di assegnazione spesso ritardato dalla nota lentezza italiana nell'assicurarsi risorse provenienti dai fondi strutturali. Il carattere disomogeneo dei finanziamenti è sintomo di poca chiarezza ed affidabilità per il soggetto privato che fatica a costruire il quadro informativo sulla disponibilità finanziaria attribuibile ad ogni opera⁸².

⁷⁹ A titolo esemplificativo, cfr. art. 2, comma 257 della Legge 24 dicembre 2007 n. 244 (Legge finanziaria 2008).

⁸⁰ Si tratta della Legge 28 gennaio 2009, n. 2 che ha convertito in Legge il Decreto – Legge 29 novembre 2008, n. 185.

⁸¹ Il fondo F.A.S. dovrebbe essere destinato a finanziare per l'85% opere strategiche collocate nel Sud e per il restante 15% nel Centro – Nord mentre, ad esempio, nel 2009 con le disposizioni relative agli interventi urgenti in favore delle Regioni colpite dal sisma, tra cui l'Abruzzo ha subito una distorsione importante (cfr art. 18 del Decreto Legge n. 185 del 2008, art. 39 del Decreto Legge n. 39 del 2009, Legge 24 giugno 2009, n. 77 e delibera CIPE 6 marzo 2009, n. 4 che hanno di fatto inserito una deroga al vincolo di destinazione sopra ricordato).

⁸² Sul punto, v. Camera dei Deputati – Servizio Studi, *L'attuazione della "Legge Obiettivo", 3° rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici*, luglio 2007. Sulla necessità di colmare la lacuna informativa, la Corte dei Conti nel 2006 con la citata delibera del 29 settembre ha istituito un tavolo con il compito di monitorare proprio gli impegni assunti dal CIPE rispetto al primo elenco di opere; dal monitoraggio è emerso che il costo complessivo al 24 ottobre 2006 era di 90 miliardi di euro, le risorse finanziate ammontavano a 36,6 miliardi di euro (esattamente il 40% del costo) suddivisi in risorse pubbliche per il 25,9 miliardi di euro e private parti a 10,7 miliardi di euro, per cui soltanto l'1,2% del totale risultava completato, mentre il 16,8% del totale erano opere cantierate, il 20,6% quelle affidate ed il 61,1% in progettazione. Nel 2007, il Senato della Repubblica ha effettuato una seconda ricognizione che stimava a luglio 2007, in 243 il numero di opere incluse nel programma infrastrutture strategiche per un costo di 305 miliardi di euro, per cui restringendo l'analisi alle sole opere per le quali dopo l'inserimento nel programma vi era stata una successiva deliberazione del CIPE,

Ciò che emerge dal confronto tra dati disponibili è una confusione significativa dei dati a disposizione probabilmente risolvibile inserendo nella normativa l'obbligo di verificare l'effettiva portata strategiche dell'opera prima di essere automaticamente inserita nell'elenco: il controllo affidato al Parlamento prima che l'opera riceva l'approvazione, consentirebbe una ponderazione a monte seguita dal controllo della Corte dei Conti a valle con la registrazione delle delibere CIPE.

Il coordinamento dei soggetti istituzionalmente competenti nel settore delle opere pubbliche e delle grandi infrastrutture, sia a livello di Amministrazione centrale dello Stato, sia a livello territoriale (Regioni ed Enti Locali) è lo snodo essenziale per il buon esito di qualsiasi programma di infrastrutturazione. Come rilevato, infatti, nel processo decisionale intervengono il Ministero delle infrastrutture e trasporti, il Ministero dell'economia e delle finanze, il CIPE, la molteplicità di soggetti settorialmente competenti (ANAS, Ferrovie dello Stato, Società Autostrade), il Ministero dell'ambiente e per alcuni aspetti l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici. Il problema principale, dunque, attiene ai modelli operativi di raccordo tra le amministrazioni competenti e tra queste e il Ministero dell'economia e delle finanze ed il CIPE ed il metodo procedurale che coinvolge ciascuno per le proprie competenze ha sostanzialmente fallito⁸³.

La governance del settore, dunque, permane un fattore di rallentamento aggravato dall'assenza di una vera e propria "cabina di regia", un "luogo" dove la molteplicità dei problemi possa essere verificata e trovare risposte tecniche adeguate.

Del resto la stessa Legge Obiettivo (nonostante sia nata proprio con finalità di semplificazione) ha mancato uno dei principali obiettivi: la riduzione dei tempi procedurali necessari per avviarne operativamente la realizzazione. La durata media del tempo necessario con le procedure ordinarie (cioè precedenti la Legge Obiettivo) era di 347 giorni per giungere al progetto preliminare, ora

circa 139, il costo era di 89,7 miliardi di euro. A luglio 2007 erano stati attivati 200 finanziamento riferiti a 116 opere per la copertura del 38,6% del costo delle opere, per cui, il fabbisogno residuo era di 55,1 miliardi di euro, pari a circa il 61% del totale. Con la delibera del 6 marzo 2009 il CIPE ha confermato che il costo totale delle opere inserite nel programma è di 116, 8 miliardi di euro con un aumento del 28% rispetto al dato del 2006. E' migliorata la copertura finanziaria, nel senso che risulta parti a 66,9 miliardi di euro (57% del costo) di cui 41 miliardi di euro di risorse pubbliche 25 miliardi di euro private con un fabbisogno finanziario finale di 49 miliardi di euro (circa il 43% del costo).

Sul ruolo della Corte dei conti nell'analisi della logistica, v. CORTE DEI CONTI (2003), *Interventi per il Trasporto Intermodale*, Roma; *idem*, (2004), *Le opere di grande infrastrutturazione nei porti e le Autostrade del Mare* (Legge 20 novembre 1998 n. 413), Roma; *idem*, (2005), *Realizzazione e manutenzione di porti e strutture tecniche*, Roma.

⁸³ Cfr. ANCE, *Rapporto sulle infrastrutture in Italia*, Roma, 2005 e sulla governance MARI A., *Le infrastrutture*, in CASSESE S. (a cura di), "Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, Tomo II", Milano, Giuffrè, 2003, pp. 1861 e ss..

occorrono 671 giorni; così come per il progetto definitivo in precedenza necessitavano 642 giorni, oggi ce ne vogliono 1071. La stessa individuazione del CIPE quale soggetto competente ad approvare il programma delle opere strategiche non ha prodotto i risultati sperati: a fronte dei 180 giorni previsti dalla legge, quelli effettivamente occorrenti sono stati 721, quindi un tempo maggiore rispetto a quello necessario per i progetti che utilizzano le procedure ordinarie. Il raffronto tra le opere ordinarie e le opere previste dalla Legge Obiettivo circa la durata media delle fasi procedurali rivela dati allarmanti: la Legge Obiettivo richiede mediamente 957 giorni in più rispetto a quelli necessari seguendo le procedure ordinarie (2.859 a fronte di 1.902)⁸⁴. Il ritardo procedurale non è quindi indifferente⁸⁵.

Sempre con riguardo alla governance, per la mancanza di una espressa clausola di supremazia operante a favore dello Stato, va rilevata una certa complessità nell'allocare la competenza in materia di infrastrutture tra Stato ed Enti territoriali ed il combinato disposto delle norme contenute nella Legge Obiettivo e del Titolo V della Costituzione ne sono una cogente constatazione: a ridosso della riforma del 2001 ed ancora sino ad ora, la Corte Costituzionale si è trovata spesso a risolvere casi di conflitto di poteri⁸⁶.

Come rilevato in precedenza, il nostro sistema di regolazione del settore resta estremamente rigido rispetto agli ordinamenti degli altri Paesi europei che hanno introdotto sistemi di aggiudicazioni trasparenti, ispirati all'evidenza pubblica per concorrere al livello internazionale.

La storica normativa italiana sugli appalti, oggi Codice degli Appalti pubblici, è burocratizzata proprio per la necessità di controllare il mercato.

Tale evidenza di sfiducia nelle nostre amministrazioni è la ratio dell'art. 58 del Codice degli appalti che espressamente esclude l'applicabilità del dialogo competitivo per tutte le opere previste dal PIS.

⁸⁴ Cfr. ANCE, *Rapporto sulle infrastrutture in Italia*, Roma, 2009.

⁸⁵ La stessa Corte dei Conti, nella Relazione n. 8/2005 concernente "Lo stato di attuazione della Legge obiettivo" già evidenziava che la nomina dei commissari straordinari per le grandi opere, o lo stesso collegamento tra la segreteria tecnica di missione istituita nell'ambito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le altre amministrazioni, in particolare il Ministero dell'economia e delle finanze, risentono dell'assenza di procedure consolidate di raccordo, di un sistema informativo unitario che consenta una interconnessione in tempo reale per l'integrazione tra i vari momenti della procedura. La Corte segnalava che tali strumenti "*non sono idonei a rappresentare scenari globali di dialogo ed integrazione con altri sistemi [...]. Ciò provoca moltiplicazione dei costi di raccolta del dato [...]*". Nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, i vari soggetti coinvolti procedono senza alcuna regia finalistica, contrastando con la Ragioneria generale dello Stato e quest'ultima con il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione in merito a profili di natura finanziaria. I meccanismi di funzionamento del CIPE non hanno subito sostanziali modifiche, non sono stati adeguati ai nuovi compiti e agli obiettivi politici enunciati in più sedi dal Governo, provocando quello che è stato definito "l'effetto imbuto".

⁸⁶ In proposito, cfr il ricorso presentato dalle Regioni Marche, Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, e della Provincia autonoma di Trento contro il Governo e concluso con sentenza n. 303 del 2003.

Il dialogo competitivo nasce proprio per dare strumenti di selezione delle opere di maggiore complessità ove è opportuno valutare le differenti proposte nate per soddisfare necessità complesse. L'esclusione di cui all'art. 58 del Codice deriva probabilmente dalla centralità che assume la progettazione preliminare per la valutazione politica, amministrativa e finanziaria dell'opera da parte del CIPE. Infatti, il dialogo competitivo coinvolge gli operatori soltanto sulla fase iniziale della progettazione preliminare per offrire possibili soluzioni e varie progettazioni, ma non li porta a descrivere il dettaglio. Sarà, dunque, la stazione appaltante a valutare, una volta concluso il dialogo, tutte le soluzioni affidando direttamente il lavoro. Dunque, l'intervento del CIPE (e del MIT in fase istruttoria) introduce un elemento di rigidità e centralizzazione decisionale che sembrerebbe contrastare con la struttura del dialogo competitivo.

Assume grande rilevanza, nella prospettiva del paragrafo, anche la complessità nella gestione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici. E se è corretto affermare che molte regole sono di derivazione comunitaria per cui il nostro Legislatore non ha potere di intervento, deve rilevarsi che ove avrebbe avuto margine di intervento per procedere ad una semplificazione, non l'ha effettuato; inoltre, ancora con riguardo al dialogo competitivo, ove il diritto comunitario ha offerto strumenti di semplificazione, l'Italia non ne ha facilitato l'utilizzo.

La regolamentazione pervasiva delle procedure genera costi di transazione elevatissimi anche successivi all'aggiudicazione offrendo terreno fertile per le imprese concorrenti non aggiudicatrici che intendono presentare un ricorso giurisdizionale: maggiori i vincoli di selezione, maggiori i vizi eccipienti dal ricorrente. Le soluzioni individuate dalla disciplina che limitano la tipologia degli strumenti di tutela attivabili, per cui il giudice può disporre soltanto il risarcimento del danno salvando il contratto stipulato e dunque l'esecuzione dei lavori, genera a sua volta delle criticità, segnatamente, sul piano sociale. Le criticità attengono la difficoltà a quantificare il danno che non è soltanto dell'impresa ricorrente, ma anche della collettività che deve subire l'aggiudicazione del contratto ad un'impresa che non è il miglior offerente; ulteriori criticità sorgono in relazione all'effetto psicologico sulle imprese che, consapevoli di non poter ottenere la reintegrazione in forma specifica, ma soltanto il risarcimento del danno sofferto, porrebbero in essere comportamenti anche al limite della legalità pur di essere nominate aggiudicatrici⁸⁷.

Un'ulteriore criticità attiene ai meccanismi contenuti nel Codice dei contratti pubblici per accedere a risorse private.

Gran parte delle opere dell'elenco della Legge Obiettivo, infatti, appartengono ad una categoria di opere non adatte alla tecnica di *Project Financing* poiché sono opere con tempi lunghi di

⁸⁷ Si veda, ultimamente, l'art. 20, comma 8 del Decreto Legge 29 novembre 2008, n. 185 convertito in Legge 28 gennaio 2009, n. 2.

realizzazione; coesiste, poi, il rischio “regolatorio” ovvero che la legislazione cambi durante la vigenza del contratto con aumenti importanti del costo del capitale immesso dal privato⁸⁸.

Oltre al problema del rapporto con gli Enti territoriali sopra evidenziato, emerge il problema dei c.d. “controllori”.

Nella Legge Obiettivo, infatti, l’aspetto dei controlli e del monitoraggio dei lavori appare trascurato⁸⁹. La Legge Obiettivo si sofferma a regolare aspetti connaturati alla realizzazione di un’opera, ma trascura di regolamentare quelli relativi al controllo ed al monitoraggio dei lavori creando una carenza e disomogeneità dei dati. La criticità è nel coordinamento dei vari soggetti deputati al controllo ed a monitorare l’esecuzione dell’opera raccogliendo dati, illustrandoli al CIPE, all’UFT di cui sopra si è detto, alla Struttura tecnica di missione (organo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), al Comitato di coordinamento per l’alta sorveglianza delle grandi opere (organo istituito con Decreto del Ministero dell’Interno, di concerto con il Ministero della Giustizia e con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per il monitoraggio della attività imprenditoriale legata alla realizzazione di un’opera pubblica da eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa), all’Osservatorio dei lavori pubblici sotto la vigilanza dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Vi sono poi gli organi di consulenza, pensiamo ad ISTAT (Istituto nazionale di Statistica), INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale), INAIL (Istituto Nazionale per l’Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro), UPI (Unione Province d’Italia), ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani).

Da sottolineare poi, che poteri di controllo distribuiti in maniera non coordinata tra veri soggetti pubblici sviluppano costi di transazione elevati generando quelli che in analisi economica del diritto sono definiti una “tragedia degli anticomuni”; la moltiplicazione dei poteri di interferenza sul bene genera un costo sociale enorme che, nelle infrastrutture di trasporto, equivale al risultato della pluralità di poteri autorizzati a bloccare la realizzazione dell’opera⁹⁰.

Per evitare il continuo riprodursi di tali criticità, tali “tragedie”, sarebbe auspicabile un intervento sul piano istituzionale, già tentato con la nomina dei commissari straordinari delegati, soggetti dotati di un

⁸⁸ Interessante il dato estratto da Mediocredito per cui soltanto 4 gare sul 900 affidate sarebbero realizzate in Project (cfr MEDIOCREREDITO CENTRALE, *Rome wasn’t built in a day. Il Mercato delle costruzioni: focus sulle opere pubbliche*, 2005). V., per spunti economici, TREASURY HM, *Strengthening long-term partnership*, London, TREASURY HM, 2006.

⁸⁹ Tale aspetto è stato in parte recuperato con l’adozione del successivo Decreto Legislativo attuativo del 20 agosto 2002, n. 190.

⁹⁰ Sul tema, HELLER, M.A., *The tragedy of the Anticommons: Property in the transition from Marx to Markets*, in “*Harvard Law Review*”, 1998.

particolare status giuridico che consente loro di mediare tra le varie esigenze rappresentate e raggiungere rapidamente la decisione; ma gli effetti non sembrano al momento confortanti.

Ancora, per il coordinamento fra le diverse strutture, sono state elaborate procedure anche telematiche e modelli per la conservazione e studio delle informazioni.

Tra i modelli rileviamo il SIOPE (Sistema informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici) per il monitoraggio telematico delle informazioni relative ai pagamenti effettuati dalle amministrazioni pubbliche, il CUP (Codice unico di progetto), in base all'articolo 11 della Legge 16 gennaio 2003 n. 3, ogni nuovo progetto deve essere contraddistinto da un codice che garantisce un più attento monitoraggio nell'esecuzione dell'opera e il MIP (Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici), sistema finalizzato al reperimento rapido di informazioni sulle politiche di sviluppo nel settore infrastrutturale. In risposta alla carenza di informazioni, il CIPE, nella seduta del 29 settembre 2006, a cinque anni dall'istituzione delle legge, ha deliberato l'instaurazione di un tavolo tecnico incaricato di sistematizzare i dati delle rilevazioni effettuate dal Ministero delle Infrastrutture e dal CIPE e dalle diverse amministrazioni competenti. La presenza di un tavolo tecnico non appare sufficiente a ridurre le criticità: spesso la Corte dei Conti evidenzia che quando ci si riferisce ad opere "finanziate" in realtà si è di fronte a mere previsioni di finanziamenti che difficilmente saranno liquidati.

In proposito, evidenziamo che sul piano dei finanziamenti la strategia del CIPE in sede di approvazione contrasta con l'attitudine più restrittiva della Corte dei Conti in sede di controllo contabile.

Il CIPE, infatti, ha spesso approvato opere per le quali la progettazione preliminare non era idonea ad individuare le fonti di finanziamento per fabbisogni residui rilevanti. La modalità operativa del CIPE, che assegna le risorse per completare la progettazione definitiva e rinvia la verifica sull'effettiva copertura finanziaria per la costruzione è giustificabile perché con l'approvazione del preliminare e lo stanziamento del finanziamento per il progetto definitivo non si impegna la spesa relativa alla successiva realizzazione. Tale impegno contabile sorge con l'approvazione del progetto definitivo⁹¹. L'accelerazione della fase progettuale non impegnando la spesa per il futuro è una tecnica di

⁹¹ Interessante notare che nella Relazione sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche del 2009 il CIPE auspica la presenza di un sistema di individuazione delle risorse che permetta di posticipare la fase di definizione addirittura al momento dei singoli "tiraggi di cassa" delle singole opere. Andrebbero tuttavia distinte due diverse ipotesi. Nel caso dell'affidamento mediante concessione di costruzione e gestione, l'affidamento avviene sulla base del progetto preliminare (art. 177 comma 2 Codice), e l'eventuale successiva approvazione del progetto definitivo ad opera del CIPE deve valutare l'adeguatezza dell'opera rispetto a tutte le prescrizioni delle amministrazioni coinvolte. Rispetto ad un progetto redatto a regola d'arte, l'amministrazione non potrebbe rifiutare l'approvazione sulla base dell'assenza di finanziamenti per la costruzione, senza incorrere in responsabilità contrattuale nei confronti del concessionario che ha redatto il progetto definitivo.

programmazione spesso funzionale a dirottare le risorse verso altre priorità del momento. Una maggiore flessibilità si sconta, tuttavia, con l'assenza di garanzie che supportino il forte impegno finanziario connesso alla realizzazione delle infrastrutture.

Sulla modalità operativa del CIPE, la Corte dei conti ha un atteggiamento restrittivo ed ha spesso rifiutato il visto di legittimità in relazione a delibere CIPE che assegnavano comunque un contributo a valere sulla Legge Obiettivo per completare la progettazione definitiva e contestualmente approvavano il progetto preliminare in assenza di chiare fonti di finanziamento⁹².

L'orientamento della Corte dei Conti si basa su una visione potremmo dire più ampia del prudente utilizzo delle risorse pubbliche. La Corte afferma che la predisposizione di progettazioni definitive, private di un'adeguata valutazione sulla realizzazione effettiva dell'opera (stante l'assenza di adeguate garanzie per il finanziamento), danneggia l'erario. La Corte evidenzia in parte anche le ragioni di tale modalità operativa non propriamente efficiente del CIPE, nella struttura del CIPE medesimo, organo tecnico a composizione politica, che deve allocare risorse scarse fra molteplici obiettivi e contemporaneamente decidere sulla base di elementi tecnici, quali l'individuazione di una copertura finanziaria.

Per completezza occorre segnalare che nel corso del 2010 il Governo ha rinforzato il settore dei controlli adottando il Piano Nazionale anti corruzione con l'obiettivo di contrastare la corruzione l'illegalità nel settore pubblico tramite la prevenzione generale, controlli mirati e sanzioni. La prevenzione del fenomeno corruzione è frutto di un cambiamento culturale, prima ancora che giuridico, riflette un approccio multidisciplinare, nel quale i tradizionali strumenti sanzionatori rappresentano solamente alcuni dei diversi fattori per la lotta alla corruzione e all'illegalità nell'azione amministrativa.

Del resto, la corruzione, nella sua misura effettiva e in quella percepita da imprese e cittadini, è un enorme danno alla credibilità del Paese, perché disincentiva gli investimenti, anche stranieri, frenando, di conseguenza lo sviluppo economico.

Nel corso del 2010, il Governo italiano ha previsto sia un "Piano nazionale anticorruzione" sia iniziative a favore della trasparenza amministrativa.

Il "Piano nazionale anticorruzione" è uno strumento che attua le politiche e le buone pratiche di prevenzione della corruzione specificatamente previste nel capo II della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con Legge 3 agosto 2009, n. 11693.

⁹² Tra le altre, cfr. Corte dei conti, Sez. contr., deliberazione n. 3/2008/P e n. 18/2008/P.

⁹³ L'adozione del "Piano nazionale anticorruzione" è stata necessaria anche a seguito della valutazione effettuata tra l'ottobre 2008 ed il giugno 2009, dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO),

Da rilevare che la maggior parte dei Paesi europei, come la Germania, Paesi Bassi, Francia, Spagna, Irlanda e Polonia, hanno già implementato piani o strategie anticorruzione, sulla base della Convenzione ONU in materia e tutto il contesto internazionale spinge perché sia adottata anche dall'Italia questa importante misura per la prevenzione ed il contrasto della corruzione.

Il Piano nazionale anticorruzione è predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a partire dai singoli Piani di azione; sempre presso il Dipartimento è costituito l'Osservatorio sulla corruzione e gli altri illeciti nella pubblica amministrazione, con compiti di analisi e informazione. Sempre con l'obiettivo di monitorare il settore degli appalti pubblici di lavori servizi e forniture, è stata introdotta la c.d. tracciabilità dei pagamenti che coinvolge la totalità degli operatori interessati e che consente alla Pubblica Amministrazione di seguire l'appalto dal bando all'esecuzione⁹⁴.

La trasparenza dell'attività amministrativa, l'accesso e la conoscenza dei procedimenti da parte dei cittadini rappresentano fattori determinanti per favorire il controllo e la legalità dell'azione amministrativa in osservanza dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, previsti dall'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione. In tale ottica, il Governo prevede l'obbligo di pubblicazione, sui siti istituzionali delle amministrazioni: delle informazioni relative a procedimenti amministrativi "sensibili", quali quelli che hanno ad oggetto autorizzazioni, concessioni, appalti pubblici, erogazioni di benefici economici a persone o enti pubblici o privati, concorsi e progressioni di carriera; dell'indirizzo di posta elettronica certificata che il cittadino può utilizzare per trasmettere istanze ai sensi dell'articolo 38 del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre, n. 445, e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi che lo riguardano; le procedure di affidamento dei contratti pubblici rimangono applicabili le disposizioni già previste dal Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Sempre con l'obiettivo di favorire la trasparenza nell'ambito dei contratti pubblici, è stata prevista l'istituzione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici il cui funzionamento è contenuto nel regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici⁹⁵.

organismo istituito nell'ambito del Consiglio d'Europa, di cui l'Italia fa parte dal 2007. Tra le altre raccomandazioni formulate, il GRECO ha invitato il nostro Paese ad adottare un Piano nazionale per la prevenzione e il contrasto alla corruzione e a riferirne dinanzi al Consiglio d'Europa il 31 gennaio 2011.

⁹⁴ In particolare, trattasi della Legge n. 136 del 2010, succ. mod. dal Decreto – Legge n. 187 convertito in Legge n. 217 del 18 dicembre 2010.

⁹⁵ La Banca dati nazionale dei contratti pubblici è stata istituita con Decreto Legislativo 30 dicembre 2010, n. 235. Della Banca dati nazionale dei contratti pubblici fanno parte i dati previsti dal comma 4, lettere a) e d), e dal comma 8, lettere a) e b), dell'articolo 7 del Codice dei contratti pubblici, riguardanti i bandi e avvisi di gara, le

4. Il partenariato pubblico privato e la realizzazione di infrastrutture di trasporto

4.1 Le tipologie di partenariato pubblico privato

Negli ultimi anni, a livello mondiale, il ricorso a strumenti di partenariato pubblico-privato⁹⁶ ha avuto un notevole sviluppo.

L'esigenza di realizzare le infrastrutture necessarie a favorire la crescita delle economie dei vari Paesi ha investito a cascata a partire dal 1990, sia pure in misura molto diversa, intere aree del globo, dal Regno Unito al resto di Europa, dall'Australia al Sudafrica e dal 2002 i Paesi Latino – Americani⁹⁷.

aggiudicazioni e affidamenti, le imprese partecipanti, l'impiego della mano d'opera e le relative norme di sicurezza, i costi e gli scostamenti rispetto a quelli preventivati, i tempi di esecuzione e le modalità di attuazione degli interventi, i ritardi e le disfunzioni, i programmi triennali dei lavori pubblici, l'elenco dei contratti pubblici affidati, l'inizio, gli stati di avanzamento e l'ultimazione dei lavori, servizi, forniture, l'effettuazione del collaudo, l'importo finale.

⁹⁶ Il termine “partenariato pubblico-privato” (PPP) si riferisce in generale a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio. Si veda, tra le fonti ufficiali della Commissione Europea il *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed agli appalti pubblici e delle concessioni* del 2004 e prima la comunicazione interpretativa sulle *Concessioni nel diritto comunitario del 2000*, il *Libro Bianco. La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte* del 2001, il documento *Guidelines for successful public private partnerships* del 2003 elaborato dalla Commissione UE - DG Regio, la *Comunicazione della commissione un'iniziativa europea per la crescita investire nelle reti e nella conoscenza per la crescita e l'occupazione relazione finale al consiglio europeo (Quick start list)* del 2003, la decisione Eurostat sul trattamento contabile delle operazioni in partenariato pubblico-privato (febbraio 2004), il *Libro bianco sui servizi di interesse generale* (maggio 2004), il *Resource book of PPP Case Studies* predisposto anche questo dalla DG Regio (giugno 2004) ed il nuovo quadro normativo di riferimento per l'aggiudicazione di appalti e concessioni di cui alle direttive del Consiglio UE 2004/17 e 18 (marzo 2004). Ed ancora, la *Comunicazione al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni* del 2005 e la *Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)* del 2008.

⁹⁷ Cfr. CABALLERO A., *Sistemas herramientas disponibles para financiamiento de infraestructura*, CFI – ASAE, Buenos Aires, Novembre de 2004, nell'individuare le “condiciones básicas para tener éxito en PPP – PPF”, enfatizza particolarmente la “fortaleza institucional”. L'autrice pone l'Argentina come pioniera dello

I conseguenti processi di industrializzazione, con la correlata necessità di destinare rilevanti risorse, spesso solo in minima parte disponibili, per investimenti ad alta complessità tecnologica ed a costi elevati, hanno spinto i governi ad aprire in misura sempre maggiore verso la collaborazione con i privati. Non va sottovalutata poi la possibilità di legare l'interesse privato ad una rapida realizzazione delle opere ed all'ottenimento di minori costi di gestione seppure risulta complesso quantificare il valore totale dei contratti stipulati nel mondo con modelli di partenariato pubblico privato⁹⁸.

E' noto come i modelli di partenariato pubblico - privato che si osservano nel contesto europeo siano alquanto differenziati. Vi sono divergenze tecnico-gestionali e spesso si riscontrano differenze nei sistemi di assegnazione degli appalti e nella disciplina societaria che regola la creazione delle *joint venture*. Ogni aggregazione che può tentarsi può contenere quindi delle astrazioni. Le prassi universalmente seguite dagli Stati membri dell'Unione europea nell'ambito di operazioni di partenariato, conducono in ogni modo a due macro-tipologie: il PPP contrattuale ed il PPP istituzionale. In sintesi, prima di dettagliare le tipologie di PPP, potremmo dire che da punto di vista del finanziamento, l'autorità pubblica ha a disposizione sostanzialmente due possibili alternative: o delega a privati le fasi della progettazione – gestione assumendosi nella totalità l'onere del finanziamento dell'opera, normalmente realizzato per la maggior parte con emissione di debito pubblico (titoli di stato); oppure finanzia per la parte maggioritaria con debito bancario, integrabile da capitali della società di progetto e talvolta anche da titoli obbligazionari subordinati. Il pagamento assume, evidentemente, due aspetti differenti in quanto in un caso i capitali necessari al finanziamento dell'opera sono costituiti per la gran parte dal debito bancario, per la parte residuale da capitale proprio degli sponsor/azionisti, il costruttore è pagato al compimento dell'opera ed il gestore è pagato per l'intera durata della fornitura del servizio; nell'altro caso è esattamente il contrario, nel senso che

sviluppo del partenariato nell'ambito dei Paesi Latino – Americani, senza dimenticare il Messico, che ha posto a gara progetti per un milione di dollari per la realizzazione dell'autostrada Queretaro – La Piedad, dell'Università San Luis Potosi e dell'ospedale Leon Guanajuato, il Perù che ha lanciato il primo progetto di partenariato per aeroporti, Cile, Brasile e Colombia che hanno iniziato a disegnare sistemi di PPP ed, infine, il Centro America, che ha avviato progetti per i settori dell'energia e della salute.

⁹⁸ Una significativa ricostruzione e connessa analisi è presente nel rapporto *Roland Berger Strategy Consultants*, su incarico della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'ambito del progetto "*Modelli innovativi di finanziamento delle infrastrutture*"; fondata nel 1967, *Roland Berger Strategy Consultants* è divenuta una delle principali società di consulenza strategica del mondo. Il rapporto segnala un incremento del valore dei contratti stipulati con modelli di PPP a livello mondiale da 15,8 miliardi di dollari nel 2000 a 40,8 miliardi di dollari nel 2003 ed ipotizzando un trend prudenziale sostanzialmente analogo, una proiezione di tali stime potrebbe portare ad un valore nel 2006 non inferiore a 80 - 100 miliardi di dollari. Da segnalare che nel 2000, dei 15,8 miliardi di dollari, 9,2 miliardi di dollari erano stati conclusi nel Regno Unito (58,3%) ed il resto d'Europa contribuiva per 4,3 miliardi di dollari (27,2%), portando così la quota totale dell'Europa all'85,5%.

l'amministrazione si fa carico, per l'intera durata del contratto, del pagamento di un canone annuale per la copertura delle spese di gestione e manutenzione, degli oneri finanziari ed inoltre di tutte le spese legali ed ogni costo di transazione perché è proprio l'amministrazione che finanzia l'opera, pagata a completamento e retribuisce il gestore con un pagamento annuo come dal contratto sottoscritto. E' evidente che la prima forma è più snella e sviluppa costi di transazione notevolmente più ridotti rispetto a contratti di Project financing.

Ciò premesso, una disamina comparata permette di aggregare nell'ambito della prima tipologia (PPP contrattuale) cinque insiemi⁹⁹.

Il primo insieme è il Project financing, come forma di concessione di costruzione e gestione; rappresenta il modello più utilizzato e consiste essenzialmente, nella sua veste più elementare, in un contratto in base al quale il privato realizza l'opera pubblica, ottiene una remunerazione attraverso le tariffe corrisposte dall'utenza e, al termine della concessione, restituisce l'infrastruttura alla pubblica amministrazione; il nostro Paese è stato tra i primi ad adottare la forma di concessione di costruzione e gestione, che nella sostanza è il moderno *project financing*; una disciplina specifica è stata introdotta nel sistema italiano dalla Legge 415 del 1998, che ha aggiunto dopo l'art. 37 della Legge n. 109 del 1994 gli articoli da 37 *bis* a 37 *nonies* ed ulteriormente recepita nel Codice dei contratti pubblici¹⁰⁰ agli artt. 153 e ss. Essa ha lo scopo di favorire il ricorso alla particolare forma di realizzazione di lavori pubblici denominata Concessione di costruzione e gestione, quale strumento attraverso cui convogliare capitali privati nella realizzazione di infrastrutture. Il *project financing*, quindi, può essere identificato come una *species* della Concessione di costruzione e gestione; la differenza di fondo tra i due modelli si concretizza, oltre che nel diverso procedimento di individuazione del concessionario, soprattutto nell'iniziativa dell'intervento infrastrutturale, che in questo caso è delegata agli operatori privati. Sono, infatti, questi ultimi coloro che presentano le proprie proposte relative alla realizzazione di infrastrutture inserite nella programmazione triennale o negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione concedente sulla base della normativa vigente;

Il secondo insieme è il Project Financing nella forma del DBFO¹⁰¹; la progettazione (*design*), la costruzione (*build*), il reperimento dei finanziamenti (*finance*) e la gestione (*operate*) dell'infrastruttura

⁹⁹ Per un'ampia panoramica, RAGANELLI B., *Public-Private Partnership: quadro giuridico e giurisprudenza comunitaria*, ICOM, 2010; cfr., tra gli altri, ROBINSON P., *The Private Finance Initiative: Saviour, Villain or Irrelevance? Institute of Public Policy Research, working paper*, 2000.

¹⁰⁰ In particolare, il terzo Decreto correttivo, Decreto Legislativo n. 152 del 2008, ha introdotto all'art. 3 comma 15-ter del Codice dei contratti pubblici la definizione di "contratti di partenariato pubblico privato". Tale previsione recepisce una condizione del parere reso dall'VIII Commissione Senato il 29 luglio 2008.

¹⁰¹ Nella prassi internazionale si sono diffuse varie strutture di PPP, per lo più legate alla tecnica finanziaria del project finance, che possono essere classificate in base al rapporto che si instaura tra soggetto pubblico e soggetto privato. Tra le più comuni la Build Own Operate and Transfer (B.O.O.T) in cui la società veicolo riceve

sono a carico del privato a fronte della corresponsione di un canone da parte della PA, alla quale viene restituita l'infrastruttura al termine del contratto.

Un terzo insieme è rappresentato da altre concessioni di gestione, che sono relative all'erogazione di servizi pubblici mediante utilizzazione di infrastrutture già esistenti (ad esempio, reti e impianti idrici, gas, etc.); in tali casi la componente relativa all'infrastruttura è limitata alla manutenzione e all'ammodernamento di opere esistenti; i ritorni sono dati dalla riscossione delle tariffe corrisposte dagli utenti; i problemi, in estrema sintesi, riguardano: a) il grado di liberalizzazione; b) l'efficienza dei servizi; c) la giusta remunerazione proveniente dalle tariffe in presenza di esigenze sociali da tutelare; tra i settori di prevalente applicazione si ricordano quelli delle *utilities* e della sanità.

Il quarto insieme è il General contractor, che costituisce una tipologia contrattuale che è una via di mezzo tra la concessione di costruzione e gestione e l'appalto. L'istituto trova un precedente specifico nel procedimento per la realizzazione in Italia delle linee ferroviarie ad alta velocità; rispetto alla concessione di committenza, in cui il concessionario assume un'obbligazione di mezzi, il contraente generale assume un'obbligazione di risultato; il contratto ha ad oggetto la realizzazione dell'opera con qualsiasi mezzo, sulla base di un progetto preliminare o definitivo, redatto dalla pubblica amministrazione. Le attività richieste al *general contractor* riguardano: lo sviluppo del progetto e l'acquisizione di autorizzazioni, permessi, ecc.; l'acquisizione delle aree; la selezione degli esecutori dei lavori e dei gestori; la selezione degli esecutori dei lavori e dei gestori; il prefinanziamento dell'opera.

una concessione dalla Pubblica Amministrazione, costruisce una nuova infrastruttura, ne detiene la proprietà sfruttandola economicamente per un numero determinato di anni e quindi, al termine della durata prestabilita, la restituisce alla Pubblica Amministrazione. Un project finance B.O.O.T. usualmente ha una durata limitata nel tempo entro la quale sponsors e finanziatori ottengono un ritorno adeguato dal loro investimento. Tale schema è assimilabile alla nostra concessione di costruzione e gestione. Nel caso in cui risulti inopportuna la proprietà privata dell'infrastruttura, lo schema utilizzato è quello del D.B.F.O. (Design Build Finance and Operate); in tale schema la società di progetto non è proprietaria dell'opera ma ha la possibilità di gestirla, dopo averla realizzata e finanziata, per un numero limitato di anni. Tale schema contrattuale, utilizzato in passato per il finanziamento delle autostrade inglesi, si adatta a progetti a lunghissimo termine (30 anni) con elevata complessità gestionale ed operativa. Una ulteriore struttura è la B.O.O. (Build Operate and Own), in cui la società veicolo, tipicamente una società mista il cui capitale è a maggioranza pubblico, rimane proprietaria dell'opera anche dopo la scadenza della concessione. Infine vale la pena sapere che esistono anche altri schemi utilizzati nella prassi internazionale, quali il B.T.O. (Build Transfer and Operate), diffuso soprattutto in alcuni Paesi asiatici, in cui la società veicolo dopo aver costruito l'opera procede subito a trasferirla alla Pubblica Amministrazione, mantenendo comunque il diritto ai proventi di gestione per un determinato periodo. Sul tema, cfr. FONDAZIONE FILIPPO CARACCILO, *Rilancio delle infrastrutture di trasporto: rischi ed opportunità*, 2009.

Il quinto insieme è il leasing immobiliare, che è per alcuni Paesi, come il nostro, un contratto atipico i cui elementi essenziali del modello di funzionamento si possono così riassumere: definizione del progetto da parte dell'amministrazione pubblica; individuazione dell'operatore privato attraverso una gara ad evidenza pubblica; stipula del contratto di *leasing* che regola i rapporti tra ente pubblico e *partner* privato; realizzazione dell'infrastruttura da parte del *partner* privato.

Nelle seconda macro-tipologia (PPP istituzionale) rientrano le *joint venture* (Società miste pubblico privato).

I settori di prevalente applicazione riguardano quelli delle *utilities*, dei porti, dell'ambiente e rifiuti; i passaggi principali di tale modello di partenariato riguardano la definizione del progetto da parte dell'ente pubblico promotore; l'individuazione del socio privato attraverso una gara ad evidenza pubblica; la costituzione di una società a capitale misto pubblico-privato; la regolamentazione dei rapporti tra attori pubblici e privati nello Statuto sociale.

Prendendo in esame le infrastrutture di trasporto, i modelli di partenariato pubblico-privato più adatti variano a seconda della tipologia di opera da realizzare¹⁰².

Così, ad esempio, le infrastrutture ferroviarie richiedono investimenti ingenti, si pensi al Piano di Priorità degli Investimenti di RFI (la società italiana che gestisce le reti ferroviarie) con investimenti per il decennio 2003-2013 per oltre 180 miliardi di Euro. Il relativo finanziamento necessita dell'intervento dello Stato, che dovrebbe sostenere i piani di investimento previsti in infrastrutture ferroviarie, in un'ottica di riequilibrio delle modalità di trasporto privato e commerciale ed in un quadro di contemperamento tra i benefici economici conseguenti all'efficientamento del sistema dei trasporti e quelli ambientali legati alla riduzione dell'inquinamento atmosferico ed acustico.

Per alcune tratte ferroviarie particolarmente appetibili agli operatori privati per l'esistenza di forti prospettive di sviluppo di determinate aree, sono anche configurabili forme di *Project Financing* più complesse con una pluralità di attori, tra cui gli enti pubblici coinvolti ed una Società di progetto, che raccolga finanziamenti sul mercato, esegua i lavori relativi alla realizzazione delle infrastrutture ferroviarie e mantenga la gestione dell'infrastruttura contro il pagamento di un canone di disponibilità da parte del gestore, che si accollerebbe così i rischi di costruzione e di mercato.

Sempre a titolo esemplificativo, osserviamo che le infrastrutture autostradali sembrerebbe preferibile il *project finance*, come sottospecie della Concessione di costruzione e gestione e la società mista per la maggior concorrenza assicurata al settore. Nel caso in cui i proventi attesi dall'applicazione delle tariffe non fossero sufficienti ad assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione, è talvolta riconosciuto al concessionario un contributo pubblico, definito in sede di aggiudicazione e correlato

¹⁰² Per una disamina sulla situazione delle infrastrutture di trasporto italiane, cfr. FONDAZIONE FILIPPO CARACCILO, *Rilancio delle infrastrutture di trasporto: rischi ed opportunità*, 2009.

all'effettivo volume di traffico sull'autostrada, stabilendo in tal modo una compartecipazione ai rischi tra i soggetti partecipanti all'operazione. L'ampia gamma di formule che di volta in volta, sulla base di fattori differenti, le committenze scelgono essere il sistema migliore per giungere alla realizzazione di un determinato intervento semplifica decisamente la realizzazione dell'opera¹⁰³.

¹⁰³ Ad esempio, per il settore delle risorse idriche, i modelli prevalenti di partenariato sono costituiti dalla Società mista e dal *design, build, finance and operate* (DBFO). Tra le condizioni per attrarre gli operatori privati nel settore idrico e quindi garantire il successo delle operazioni programmate sembra importante l'adozione di alcune misure, anche a livello normativo, tese a favorire la maggiore concentrazione possibile per aree territoriali del settore ed a stabilire tariffe che possano contemperare le esigenze sociali dell'utenza con un adeguato tasso di remunerazione dei capitali investiti. Anche in tale settore, per stimolare un consistente apporto privato, appare indispensabile, nell'attuale momento economico, in cui la maggior parte degli investitori tende a premiare i risultati di breve termine, effettuare previamente investimenti pubblici per il potenziamento delle reti che altrimenti le aziende private non avrebbero la possibilità e la volontà di svolgere.

Per la sanità, come per le carceri, risultano applicati con successo alcuni modelli ad alto potenziale di sviluppo, quali quelli del *project finance*, con varianti studiate per le opere cosiddette tiepide o fredde di cui si dirà appresso, e del *leasing* immobiliare. Nella strutturazione del *project finance* per la sanità, la remunerazione degli interventi infrastrutturali è ottenuta attraverso una cessione al gestore privato di quote sempre maggiori dei servizi non sanitari (attività *non core* per le ASL e le Aziende Ospedaliere) e la progettazione di strutture ospedaliere con ampi spazi da destinare ad attività commerciali. Anche qui, una diffusione di tali modelli a livello regionale, attraverso schemi standard di strutturazione finanziaria e legale dei progetti, potrebbe accelerare la conclusione delle operazioni e favorire le scelte ottimali. In particolare, occorrerebbe diffondere, come del resto sarebbe auspicabile per tutti i settori, le tecniche di *public sector comparator*, basate su una verifica dei costi sia di una eventuale realizzazione diretta del progetto da parte dell'ente pubblico, sia delle differenti scelte comportanti il coinvolgimento degli operatori privati. Per la sanità, poi, appare indispensabile che le Aziende Ospedaliere adottino le metodologie gestionali utili per la verifica del rispetto, da parte degli operatori privati, dei livelli di servizio previsti nelle concessioni. La progressiva esternalizzazione di servizi non medicali ai privati può costituire, infatti, una criticità per il partenariato nella sanità, dovendo essere controllata con continuo monitoraggio da parte degli enti pubblici interessati.

Infine, quanto ai modelli impiegabili nel settore dell'ambiente e dei rifiuti, ove la principale infrastruttura di riferimento è rappresentata dai termovalorizzatori, risultano applicati con successo sia il *project financing*, sia la Società mista.

L'implementazione degli interventi è anche legata agli accordi tra gli enti territoriali per la realizzazione degli impianti e, per evitare il noto effetto per cui nessuno vuole gli impianti nel proprio giardino, al sostegno della diffusione degli impianti di termovalorizzazione attraverso campagne di comunicazione e promozione. In espansione sono anche gli interventi complessi di riqualificazione urbana (dai piani di recupero alle Stu, ai contratti di quartiere) che crescono dell'80% nel 2005, ma si tratta di operazioni in grado di avere molto spesso un effetto volano, ovvero di essere moltiplicatori di ulteriori risorse.

La scelta del sistema migliore è effettuata sulla base dell'intrinseca capacità del progetto di generare reddito attraverso ricavi da utenza: si tratta di opere (c.d. opere calde) in cui i ricavi consentono agli sponsor un integrale recupero dei costi di investimento.

In particolare, i ricavi commerciali prospettici di tali progetti consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco della vita della concessione. In tale tipologia di progetti, il coinvolgimento del settore pubblico si limita ad identificare le condizioni necessarie per consentire la realizzazione del progetto, facendosi carico delle fasi iniziali di pianificazione, autorizzazione, indizione dei bandi di gara per l'assegnazione delle concessioni e fornendo la relativa assistenza per le procedure autorizzative¹⁰⁴. L'esempio classico può essere quello di una tratta autostradale, il cui pedaggio garantisca al concessionario di rientrare dalle spese sostenute per la sua costruzione e per la sua gestione e di raggiungere un utile adeguato a remunerare l'investimento. Vi sono poi progetti in cui il concessionario privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione. Essi riguardano carceri, ospedali e scuole. Il soggetto privato che le realizza e gestisce trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione su base commerciale (c.d. opere tiepide). Altri progetti richiedono, infine, una componente di contribuzione pubblica: si tratta di iniziative i cui ricavi commerciali da utenza sono di per sé insufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la cui realizzazione genera rilevanti esternalità positive in termini di benefici sociali indotti dalla infrastruttura. Tali esternalità giustificano l'assegnazione di una contribuzione pubblica (c.d. opere fredde).

In sintesi, a seconda del grado di coinvolgimento e del contributo richiesto alla Pubblica Amministrazione per poter realizzare l'opera, si usa quindi distinguere tra opere calde, tiepide o fredde. Le prime sono quelle opere in cui i ricavi da utenza sono tali da generare flussi di cassa in grado di ripagare il debito ed assicurare un adeguato ritorno sul capitale in cui il livello del coinvolgimento del soggetto pubblico è limitato alla pianificazione, regolazione e controllo; nelle tiepide e fredde, il privato è fondamentale e l'operazione può essere collocata al di fuori del bilancio pubblico, purché in capo al gestore permanga il rischio di domanda o di disponibilità⁶⁸.

L'aggiudicazione della concessione attraverso gare dovrà garantire l'ottimizzazione dei costi per l'Amministrazione, nel rispetto dei requisiti quantitativi/qualitativi richiesti per la costruzione e la gestione dell'opera. Il canone annuo sarà imputabile nelle sue componenti, alle varie prestazioni cui dovrà adempiere il concessionario e generalmente includerà degli elementi di incentivazione/penalizzazione in funzione dell'effettivo raggiungimento degli *standard* prestazionali

¹⁰⁴ CAIANIELLO V. *Pianificazione dei porti e pianificazione urbanistica: strumenti giuridici di coordinamento*, in *Foro Amm.*, 1986, II, p. 1572 ss..

concordati. Abitualmente nel caso di opere di natura pubblica/sociale (scuole, istituti previdenziali, uffici giudiziari, ecc.) il pagamento del canone sarà condizionato all'effettiva disponibilità dell'opera, ovvero, in molti casi, anche al suo grado di utilizzo. La giustificazione più ricorrente dell'intervento pubblico, in tali progetti, si fonda sui benefici economici e sociali legati all'effettiva attuazione dell'opera. Si pensi, a titolo di esempio, alle esternalità positive in termini di riqualificazione di aree urbane legate ad interventi di edilizia abitativa, ovvero alla riduzione della congestione del traffico legata alla realizzazione di tramvie o metropolitane. L'intervento privato trova invece una giustificazione nei recuperi di efficienza indotti da una gestione privata e nella possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice, di ridurre e distribuire gli impegni finanziari nel tempo, permettendo quindi l'avvio di un maggior numero di opere. È evidente che, in tali casi, le ragioni primarie che possono indurre l'Amministrazione Pubblica a fare ricorso a formule di partenariato pubblico – privato non sono solo di tipo finanziario, ma di tipo operativo, ovvero la possibilità di pagare su base prestazionale, e di beneficiare della efficienza apportata da una gestione di tipo privato.

Come rilevato, un'operazione di Project Finance è un'operazione in cui il finanziamento è concesso valutando prevalentemente la capacità del progetto di ripagare il debito con i flussi finanziari generati dal progetto stesso ed il beneficiario del finanziamento è una società veicolo, ossia una società neo-costituita dagli sponsors del progetto, finalizzata esclusivamente alla gestione del progetto e di tutti i suoi aspetti contrattuali. La società veicolo è legalmente distinta dai suoi azionisti, che sono responsabili limitatamente alle quote di capitale in essa conferite. Gli istituti di credito finanziano la società veicolo che incorpora il progetto, senza rivalsa o con una limitata rivalsa nei confronti degli sponsor, per cui è fondamentale l'analisi dei flussi di cassa prodotti dal progetto. I flussi di cassa sono la prima e permanente garanzia per gli investitori. Anche le garanzie reali sono limitate in questa tipologia di operazioni e riguardano sempre la società veicolo e non il patrimonio degli sponsors perché le garanzie servono per consentire ai creditori il subentro nella gestione del progetto ove sorgano difficoltà. In tale aspetto risiede una delle differenze principali tra le tecniche di project e le altre tecniche di finanziamento: mentre nelle classiche operazioni di finanziamento tradizionali si valuta la redditività e la solidità patrimoniale e finanziaria dell'impresa affidata, nel Project Finance si pondera principalmente la capacità del singolo progetto di generare profitti. In generale, uno dei principali vantaggi della finanza di progetto, utilizzando un trattamento contabile fuori bilancio, è accrescere il numero dei progetti realizzabili dagli sponsors, che restano solidi nel loro patrimonio per effetto della segregazione contabile ovvero separazione tra patrimonio della società e patrimonio degli sponsors. E' chiaro che l'immobilizzazione di capitali nelle società veicolo e le garanzie fidejussorie richieste agli sponsors tendono comunque ad impattare sull'elasticità finanziaria degli stessi e l'equilibrio dei rischi in gioco è garantito con la stipula di una serie di contratti.

Tali contratti sono stipulati tra i diversi attori in gioco, uniti per realizzare l'obiettivo dell'attuazione del progetto, ma tendenti ciascuno a massimizzare il proprio guadagno.

Nel sistema tradizionale delle opere pubbliche i costruttori assumevano solo il rischio imprenditoriale legato alla costruzione dell'opera, e lo Stato quello di mercato e finanziario, mentre nelle operazioni di project financing, essendo tali rischi presenti contemporaneamente, occorre un più stretto collegamento tra le funzioni di realizzazione, gestione e finanziamento: i c.d. *project sponsors*, quindi, insieme costituiscono e controllano la società veicolo (cd. Special Purpose Vehicle, S.P.V.)¹⁰⁵ che incorpora il progetto. L'operazione può prevedere anche sponsor finanziari, quali i fondi di investimento specializzati, che apportano capitale di rischio nella società veicolo per massimizzarne il rendimento¹⁰⁶.

Generalmente, non è la società veicolo il centro della governance del progetto: costruttore e gestore, infatti, non massimizzano la propria funzione di utilità tramite la partecipazione alla società di progetto, ma con i contratti sottoscritti con la medesima società. Il costruttore, in sostanza, massimizza il guadagno tramite il *turnkey contract*, il contratto stipulato alla fine della costruzione con l'obiettivo di smobilizzare l'investimento effettuato nella società veicolo; la società di gestione tende a massimizzare il proprio profitto tramite i contratti di manutenzione e gestione operativa sottoscritti con la società di progetto. La mancata previsione di distribuzione di dividendi agli azionisti nell'arco di durata del progetto è motivata dal fatto che la società veicolo è soltanto uno strumento le cui controparti sono fornitori ed acquirenti.

La Pubblica Amministrazione riveste ruolo di regolatore e di rappresentante della collettività a cui l'output del progetto è destinato, riveste il ruolo di concedente e, in alcuni casi, beneficiaria diretta del servizio, come avviene in ospedali e carceri. Con la concessione cioè la convenzione stipulata con la società veicolo, la Pubblica Amministrazione stabilisce: i criteri di determinazione delle tariffe del servizio generato dall'opera, i tempi di realizzazione e la durata dello sfruttamento economico dell'opera da parte della società veicolo, le penalità a carico delle parti in caso di interruzione prima del termine, le eventuali *royalties* che il concessionario dovrà pagare alla Pubblica Amministrazione nel caso in cui i suoi profitti superino un certo limite. La convenzione sintetizza e raggruppa verso l'obiettivo comune la totalità degli interessi in gioco.

¹⁰⁵ Come noto, i bandi di gara prevedono che ove non sia obbligatorio sia possibile costituire la società di progetto in forma di società per azioni o a responsabilità limitata (art. 156, comma 1 del Codice dei contratti), indicando anche il capitale minimo necessario. La S.P.V. costituita subentra all'aggiudicatario diventando la concessionaria a titolo originario e sostituisce l'aggiudicatario in tutti i rapporti con l'Amministrazione concedente (art. 156, comma 3 del Codice dei contratti).

¹⁰⁶ LEGROS P., *Public – Private partnerships: contract design and risk transfer, in European Investment bank papers, vol. 10, n. 1, 2005.*

La presenza di vari attori è motivata dalla necessità di allocare efficientemente i rischi presenti nel project per stabilizzare i flussi di cassa; il collaudo dell'infrastruttura rivela la gran parte dei rischi in parte "gestionali" connessi alla progettazione o pianificazione errata (dunque precedente il completamento) quali l'aumento dei costi di costruzione (coperti dal costruttore con *i turnkey contracts* assistiti da garanzie bancarie quali performance bond), in parte "amministrativi" indipendenti dall'opera, quali le lungaggini burocratiche ed il rischio contenziosi¹⁰⁷. Dopo il collaudo dell'opera sono individuabili: innanzitutto i rischi connessi alla scarsità di domanda con la flessione dei ricavi del progetto, poi il rischio che l'approvvigionamento dell'impianto (si pensi ad esempio ad un termovalorizzatore) non avvenga nelle modalità previste. Il rischio di domanda è allocato sull'acquirente, che tramite contratti *take or pay* può essere obbligato a comprare dalla società veicolo il servizio offerto; ma il rischio di domanda è allocabile anche sul fornitore che, tramite contratti *put or pay*, può ripagare la società veicolo della mancata fornitura.

Le operazioni di Project Finance prevedono, inoltre, dei rischi permanenti quali il rischio di inflazione, o il rischio di variazioni del tasso di interesse o, nel caso di progetti esteri, del tasso di cambio. Il rischio inflazionistico consiste nell'impossibilità di trasferire in un aumento del prezzo di vendita o nella tariffa l'aumento dei costi operativi causato dall'inflazione ed è coperto spesso con meccanismi di indicizzazione all'inflazione dei costi di approvvigionamento e dei prezzi (o tariffe) di vendita. Il rischio di oscillazioni del tasso di cambio nei progetti esteri è coperto, per quanto possibile, dal *matching* tra valuta di denominazione dei ricavi e valuta di denominazione dei costi. Le oscillazioni del tasso d'interesse e le oscillazioni del tasso di cambio possono poi essere coperte tramite strumenti derivati stipulati con gli istituti di credito che esercitano un ruolo chiave nella generalità delle operazioni di Project Finance fornendo in alcuni casi il 90% degli investimenti richiesti.

Quando la banca interviene come consulente opera con gli *sponsors* per identificare ed allocare efficientemente i rischi ed assiste *sponsors* e società veicolo nella prima negoziazione dei contratti commerciali con acquirenti e fornitori. Sempre nella veste di consulente la banca predispone una struttura finanziaria equilibrata in termini di garanzie richieste agli *sponsors* e coerente con i flussi di cassa previsti della società di progetto, tale cioè da consentire a quest'ultima di onorare i propri impegni contrattuali e rimborsare il debito contratto.

La banca, l'*Advisor*, predispone un piano economico-finanziario ed un *term sheet* preliminare. Il primo è un foglio elettronico che, incorporati i rischi associati al progetto e le modalità di mitigazione degli stessi, la dinamica reddituale, patrimoniale e finanziaria prevista della società di progetto, proietta i flussi di cassa generati dal progetto nell'arco della sua durata. Il *term sheet* è un riepilogo delle

¹⁰⁷ GARRI F., *Project Financing e Performance Bond*, in *Appalti, urbanistica, edilizia*, 1999, n. 5.

condizioni del finanziamento ritenuto dall'*advisor* proponibile alla comunità finanziaria. Le nostre banche richiedono di asseverare il piano ed è un'attività collocabile nell'ambito dei servizi di *advisory* mirata a certificare la coerenza del modello economico finanziario utilizzato.

Nel ruolo di finanziatori, le banche intervengono nelle operazioni di Project Finance come organizzatori del finanziamento o semplicemente come sottoscrittori dello stesso.

Sulla base del piano economico finanziario sviluppato dall'*Advisor*, la banca *Mandated Lead Arranger* (cioè l'istituzione finanziaria organizzatrice) si attiva per organizzare il finanziamento e sindacarlo sul mercato dei capitali ove il piano sarà ulteriormente rivisitato per sollecitare le banche interessate a partecipare all'operazione di finanziamento (cf. *Underwriters*). D'altra parte, vi sono opere che richiedono ingenti risorse disponibili soltanto con il coinvolgimento di un pool di banche d'accordo nel condividere il rischio di credito dell'operazione.

In genere, le banche finanziatrici concedono alla società veicolo tre tipologie di finanziamento complementari: il finanziamento-ponte a breve termine (*bridge financing*), erogato nelle more della finalizzazione di tutti i contratti di progetto e garantito dagli sponsor, che consente alla società di progetto di avviare immediatamente i lavori. Dopo l'allocazione dei rischi secondo lo schema previsto, è quindi erogato il vero e proprio finanziamento di progetto (cd. *senior debt* o debito privilegiato), senza rivalsa o con una limitata rivalsa nei confronti degli *sponsors* (tipicamente rinegoziabile una volta terminata la costruzione dell'opera). Possono essere concesse anche linee di credito dedicate al finanziamento dell'imposta sul valore aggiunto sui lavori e strumenti di copertura dei rischi di interesse e di cambio.

Si è detto che gli sponsor, in quanto azionisti della società di progetto, sono interessati a massimizzare il loro ritorno economico e questo può contrastare con gli interessi dei finanziatori; gli sponsor (tipicamente costruttore e gestore), in quanto azionisti, sono interessati a massimizzare il Tasso Interno di Rendimento ed il Valore Attuale Netto del proprio investimento, in termini di capitale di rischio conferito alla società di progetto. Come rilevato, tuttavia, in qualità di controparti commerciali della società veicolo, potrebbero essere indotti a massimizzare il "proprio" ritorno proprio tramite i contratti con essa sottoscritti, che peraltro hanno durata inferiore a quella del progetto nel complesso.

Si è detto che le banche verificano la redditività dei flussi di cassa e la coerenza con il profilo di servizio del debito, a garanzia del rimborso periodico di interessi e capitale; inoltre con l'attribuzione del rating al progetto è valutato anche il rendimento del rischio¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Per misurare la sostenibilità finanziaria sono utilizzati gli indici di copertura *Debt Service Cover Ratio* (rapporto tra il flusso di cassa operativo periodico al netto di imposte e la quota periodica di servizio del debito), *Loan Life Cover Ratio* (pari al rapporto tra il valore attualizzato dei futuri flussi di cassa operativi del progetto lungo l'arco di durata del finanziamento ed il debito residuo al momento dell'attualizzazione) e *Project Life Cover Ratio* (pari al rapporto tra il valore attualizzato dei futuri flussi di cassa operativi del progetto lungo l'arco

Ciò rilevato, quali sono i presupposti per definire un progetto “bancabile”?

Senz’altro, non essendo prevista una rivalsa nei confronti degli *sponsors*, le banche richiedono tipicamente che i finanziamenti di progetto siano assistiti da un cd. *security package* finalizzato ad evitare comportamenti poco virtuosi della società veicolo ed a facilitare il subentro dei finanziatori nella gestione della stessa in caso di mancato rimborso del debito. Tra gli strumenti più utilizzati nel *security package* segnalò la costituzione di una riserva a copertura di alcune rate del debito, le restrizioni alle attività della società veicolo (cd. *covenants*¹⁰⁹), il pegno sui conti della società veicolo, la canalizzazione dei flussi di cassa, l’obbligo per gli azionisti a mantenere la propria quota di investimento nella società veicolo per tutta la durata del progetto o ad apportare ulteriori mezzi freschi al verificarsi di alcuni eventi.

La copertura degli investimenti richiesti dal progetto tramite emissioni obbligazionarie da parte della società di progetto è prevista all’art. 157 del Codice dei contratti pubblici che la consente anche oltre il limite, previsto nel codice civile, del capitale versato ed esistente come da ultimo bilancio approvato. Si tratta del sistema di copertura degli investimenti noto come “*project bonds*” che consente di mobilitare risorse finanziarie addizionali per la realizzazione di un progetto, ad un prezzo inferiore rispetto al prezzo richiesto dalle altre banche. Tale soluzione non è molto gradita nel nostro Paese che perché la collocazione delle obbligazioni nel pubblico è facilitata dal loro rating elevato che difficilmente può attribuirsi ad una società neo costituita (o meglio *ad hoc* costituita) quale la società veicolo emittente. Le obbligazioni potrebbero essere utilizzate come strumento di rifinanziamento a valle del completamento dell’infrastruttura, cioè in fase operativa in cui i *Project Bonds* potrebbero essere più utilmente collocati.

In sostanza, il Fondo (o i fondi) equity non esauriscono il quadro degli strumenti per il finanziamento delle infrastrutture europee. Pur con i limiti sopra segnalati nella attuale congiuntura, si può naturalmente far ricorso alle forme tradizionali di finanziamento tramite debito.

I *Project Bond* allora potrebbero rappresentare un’interessante opportunità di investimento di lungo periodo per fondi pensione, compagnie di assicurazione, fondi sovrani e per il risparmio delle famiglie. Peraltro, i c.d *Single Project Bonds* possono assumere notevole importanza, in particolare, in

di durata del progetto ed il debito residuo al momento dell’attualizzazione). Secondo gli accordi di Basilea II, l’accantonamento a riserva che la banca deve effettuare è commisurato al rating del progetto finanziato e le banche possono calcolare il rating basandosi su modelli interni, validati dalla Banca d’Italia, oppure basarsi sui rating esterni attribuiti dalle agenzie.

¹⁰⁹ Tra i negative *covenants* si citano le limitazioni ai disinvestimenti, i limiti alla distribuzione di dividendi, il divieto di concedere pegno o ipoteca a terzi; tra i positive *covenants* l’obbligo a fornire la documentazione societaria, destinare le entrate al pagamento dei costi secondo determinati ordini di priorità, permettere controlli ed ispezioni; tra i *financial covenants* le limitazioni all’ulteriore indebitamento, l’obbligo a mantenere determinati indici reddituali o finanziari.

tempi in cui sia il debito che il capitale di rischio (e la leva) sono fortemente ridotti, soprattutto dopo il collasso delle assicuratori di garanzie *monoline* e la successiva chiusura del mercato di tali titoli intorno alla fine del 2007¹¹⁰.

La valenza sistemica di un uno strumento che finanzia “dal basso”, ma con un ruolo diretto della UE è notevole perché può costituire una “nuova forme istituzionale europea di iniziative pubbliche - private”, operante con strumenti “di mercato”, con “logo” UE, capace di attirare risparmio privato europeo e capitali anche pubblici extra-europei e di coinvolgere grandi imprese private nel finanziamento e nella realizzazione di fondamentali progetti pubblici di interesse strategico.

Sostanzialmente, per il Parlamento europeo (e per la Commissione), emettere titoli europei e promuovere Fondi di investimento europei può essere, nei prossimi anni, l’unica strada per sostenere la crescita attraverso il finanziamento dei grandi progetti infrastrutturali europei e per fare in modo che l’Europa dia il suo contributo a quella crescita globale, forte, sostenibile ed equilibrata che il G20 di Pittsburgh ha progettato.

Ciò considerato più in generale sugli strumenti di finanziamento, vi è poi, un fattore non secondario da considerare per la “bancabilità” del progetto.

La logica del profitto che governa le imprese private (le banche) garantisce che abbiano forti incentivi alla riduzione dei costi di produzione in quanto ogni euro, potremmo dire, risparmiato equivale ad un aumento del profitto. In taluni, casi, tuttavia, gli incentivi a ridurre i costi sono eccessivi poiché inducono a tralasciare la cura di aspetti che non producono un utile immediato. Una delle caratteristiche del *Project Financing* è la possibilità di accorpare tutte le fasi del progetto (dunque, progettazione, costruzione, gestione, manutenzione e finanziamento) in un unico contratto, con un solo centro di responsabilità. La tecnica è definita *bundling* e consente di realizzare una corrispondenza tra pagamento e performance del contraente privato oltre ad una migliore allocazione del rischio, offrendo, dunque, al contraente privato gli incentivi richiesti dal contraente pubblico. La scelta di affidare le varie fasi di un progetto ad un unico contraente può essere desiderabile dal punto di vista

¹¹⁰ Da rilevare che i *Single Project Bond* europei, emessi direttamente dai promotori dei progetti, sono invece strumenti di debito immediatamente utilizzabili, ma al momento non esistono sul mercato date le difficoltà recenti degli assicuratori di garanzie *monoline*. Una quota significativa del mercato dei *project bonds*, prima della crisi, veniva “impacchettata”, cioè dotata di una garanzia *monoline* Tripla-AAA sul debito, che gli permetteva di innalzare il suo rating. Tali strutture rendevano i pacchetti di titoli attraenti per gli investitori istituzionali alla ricerca di attivi con rating AA/AAA, in grado cioè di combinare le proprie passività (di lungo periodo, a reddito fisso). V. le considerazioni di MORO D., *L’impresa comune (ex art. 171, Trattato CE) come strumento di una politica europea di investimento nelle reti trans europee*, in *L’Europa dei progetti – Imprese, innovazione, sviluppo*, 2007, www.astrid.eu.

dell'efficienza economica in tutti quei casi in cui la qualità dell'infrastruttura consente di ridurre i costi di gestione e manutenzione (ovvero è presente un'esternalità positiva tra la fase di costruzione e quella di gestione/manutenzione). In tal caso, l'accorpamento delle varie fasi consente di controllare sia il progetto che la qualità dell'opera sostanzialmente per tutta la durata del contratto; il bundling consente, dunque, l'internalizzazione di un'esternalità positiva perché è la medesima impresa a dover coprire i costi di gestione e manutenzione. Applicando i benefici del bundling al *Project Financing* si osserva che la costituzione della S.P.V. , tipicamente il consorzio di imprese che sottoscrive la serie di contratti con l'Amministrazione, con le banche, con le imprese costruttori, dovrà garantire con il proprio patrimonio e con i flussi di cassa generati dal progetto tutti i debiti che contrae: la domanda è, quindi, se la creazione di una S.P.V. è sufficiente a garantire che i benefici del bundling siano verificati con il coordinamento di tutte le parti contrattuali. Si pensi, ad esempio, alla previsione ex ante di obblighi di copertura in caso di aumento di costi di costruzione, gestione o manutenzione oppure alla partecipazione nella S.P.V. di costruttori o fornitori come parte del corrispettivo a loro dovuto. In date circostanze, la partecipazione delle controparti contrattuali al capitale della S.P.V. realizza la convergenza di interessi rispetto al salvataggio del progetto; la mancanza della copertura finanziaria dei costi imprevisti da parte degli altri azionisti della S.P.V. fa infatti scattare il diritto di subentro dei finanziatori, la sostituzione o liquidazione della S.P.V. e la perdita del capitale di rischio apportato dai soci. In ogni caso, il finanziamento della S.P.V. è soltanto costituito per il 10% da capitale proprio, poiché il restante 90% è debito contratto con banche e raramente queste ultime entrano nel capitale sociale della S.P.V. ; proprio lo scarso coinvolgimento finanziario dei soci nella S.P.V. rende, quindi, strategiche le scelte operative di corporate finance, e dunque, di corporate governance della S.P.V. , proprio per garantire ai creditori un ruolo di controllo che consenta di sorvegliare sulla corretta esecuzione del progetto.

Concludendo, evidentemente il beneficio della tecnica di bundling è maggiore ove la qualità dell'opera è particolarmente importante ed incide in modo significativo sui costi di gestione e costruzione; peraltro, la ragione dell'utilizzo del bundling è proprio nell'internalizzazione delle esternalità che possono anche non essere presenti; ad esempio, i servizi non essenziali ed a basso contenuto di capitale (i c.d. soft service) come i servizi di pulizia e vigilanza possono essere affidati in gestione separatamente e con frequenza contrattuale maggior per beneficiare della pressione competitiva. La Gran Bretagna, evidenzia proprio di escludere tali servizi non essenziali dai contratti di PPP¹¹¹.

¹¹¹ Cfr. TREASURY HM, *Strengthening long-term partnership*, London, 2006.

4.2 Il coinvolgimento del privato nella realizzazione delle infrastrutture: la disciplina del Codice dei contratti pubblici

Come rilevato, il nostro sistema giuridico accoglie la tecnica finanziaria del Project Finance nel Codice dei contratti pubblici ed in particolare nell'ambito della fattispecie giuridica della concessione di costruzione e gestione¹¹².

Il Codice dei contratti pubblici prevede due forme di coinvolgimento del privato nella realizzazione delle infrastrutture: una prima forma in cui il privato è selezionato con procedura ad iniziativa pubblica ed una procedura ad iniziativa privata. Nella forma ad iniziativa pubblica, il privato è coinvolto nel completamento del progetto predisposto dalla Pubblica Amministrazione, mentre nella seconda il privato è coinvolto come vero promotore dell'opera.

In particolare l'art. 153 del Codice dei Contratti Pubblici, che disciplina il project financing, distingue tre casi¹¹³: opere programmate dalla Pubblica Amministrazione per le quali sia stata bandita una gara, opere programmate per le quali non sia stata data pubblicità, opere non programmate.

Ove sia stata bandita la gara unica per l'aggiudicazione a base di gara è posto lo studio di fattibilità e se l'offerta migliore (progetto preliminare, bozza di convenzione, piano economico finanziario e specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione) è approvata senza modifiche dall'Amministrazione, questa ha l'obbligo di stipulare il contratto di concessione col promotore; ove sia approvata, ma con la necessità di modifiche sarà onere del promotore effettuarle e conserverà il diritto di stipulare il contratto.

Qualora le modifiche non siano accettate la Pubblica Amministrazione scorre la graduatoria e offre lo stesso progetto ai partecipanti in gara. La Pubblica Amministrazione può anche suddividere la gara in due tempi: in un primo tempo pone a base di gara lo studio di fattibilità per selezionare il "promotore preferito" (cd preferred bidder) e poi pone a base di gara il progetto preliminare e le condizioni che il preferred bidder ha presentato e la Pubblica Amministrazione ha approvato per selezionare l'aggiudicatario. Al preferred bidder è attribuito il diritto ad essere preferito al migliore offerente nella successiva procedura di gara, qualora adegui la propria offerta a quella ritenuta più vantaggiosa.

Ove si tratti di opere per le quali non sia prevista la pubblicità, l'impresa in gara può presentare un'offerta contenente progetto preliminare, piano economico finanziario e bozza di convenzione con le specifiche del servizio e della gestione e la Pubblica Amministrazione, selezionata l'offerta

¹¹² Art. 143 e seguenti. In particolare la concessione di costruzione e gestione è definita dall'art.143 del Codice come quel contratto concluso in forma scritta fra un imprenditore e un'Amministrazione aggiudicatrice avente di regola ad oggetto la progettazione esecutiva, l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la gestione funzionale ed economica dell'opera.

¹¹³ Decreto Legislativo n. 163 del 2006 (cd. Codice dei Contratti Pubblici) così come modificato dal Decreto Legislativo n. 152 del 2008 (cd. Terzo Correttivo).

migliore, può in alternativa indire un dialogo competitivo, bandire una concessione ex art. 143 del Codice oppure una gara ex art 153 del Codice dei Contratti Pubblici.

Ove, infine, si tratti di opere non previste nel programma, il promotore può presentare lo studio di fattibilità su proposte relative alla realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità; l'Amministrazione entro sei mesi dal ricevimento della proposta deve stabilire se inserirla nella propria programmazione.

Oltre alle forme di project finance, vi sono poi, altre forme di partenariato che rappresentano una quota marginale del mercato italiano del PPP, tra le quali un ruolo significativo è ricoperto dal leasing contratto atipico in cui la società di leasing acquista il bene dal venditore per concederlo in godimento all'utilizzatore dietro il pagamento di un canone periodico prestabilito e scaduto il contratto di leasing, l'utilizzatore può riscattare il bene ed acquisirne la proprietà, previa la corresponsione di un prezzo. Ai sensi dell'art. 160 del Codice dei contratti pubblici, nel leasing immobiliare Pubblico l'utilizzatore è la Pubblica Amministrazione e l'oggetto è un bene strumentale all'interesse pubblico.

Il leasing si distingue dal project in primo luogo perché consente la realizzazione di opere pubbliche la cui gestione resta in capo alla Pubblica Amministrazione che ha l'opportunità di ammortizzare il costo nel corso del tempo. Un ulteriore aspetto positivo del leasing è la possibilità di rispettare i vincoli di bilancio e la neutralità rispetto al limite posto agli Enti Locali per le spese per interessi iscrivibili in bilancio¹¹⁴.

Concludendo sul partenariato per le infrastrutture, possono indicarsi alcuni presupposti e delle condizioni minime per il suo funzionamento.

Tra i profili esogeni, si è visto che un primo presupposto essenziale per il successo di operazioni di cofinanziamento pubblico-privato è dato da un ambiente istituzionale, politico ed economico relativamente stabilizzato che dia agli operatori un minimo di certezze. Un secondo presupposto, legato al primo, è rappresentato da un contesto normativo sufficientemente chiaro ed un terzo è costituito da una amministrazione efficiente che non ostacoli o rallenti gli interventi, ma al contrario sappia offrire agli operatori servizi ben organizzati.

Si tratta di presupposti, che possono apparire ovvii, ma che costituiscono l'architrave di qualsiasi costruzione di partenariato.

I soggetti che investono devono poter contare sulla forza contrattuale delle clausole sottoscritte, su presupposti giuridici in grado di evitare il contenzioso e risolvere rapidamente le problematiche tra le parti; devono poter operare in un contesto legale e fiscale trasparente, ispirato ai principi della concorrenza effettiva e potenziale sul mercato, e tale da consentire valutazioni sulla fattibilità

¹¹⁴ Con riferimento al rispetto del patto di stabilità interno da parte degli Enti Locali gli investimenti realizzati col leasing figurano nel bilancio preventivo solo per l'ammontare del canone annuale. In proposito, tuttavia, occorre rilevare che la Corte dei conti ha maturato una serie di perplessità in ordine alla neutralità del contratto atipico del leasing rispetto alle finanze pubbliche.

economica e sui rischi dei progetti finanziati. E infatti, tra le cause che impediscono un corretto avvio del partenariato o che comunque ritardano il suo sviluppo, gli operatori spesso lamentano l'impatto di una disorganica proliferazione normativa, o anche di vistose lacune, la lungaggine e la complicatezza delle procedure, nonché l'insufficienza degli incentivi pubblici, anche fiscali. Vi sono poi condizioni specifiche che dipendono dai singoli mercati e dallo sviluppo della normativa dedicata al partenariato. Tra i maggiori punti di criticità in Italia, vi è, ad esempio, un aspetto di fondamentale rilevanza che è collegato alle *garanzie* che le imprese incaricate della realizzazione di lavori pubblici sono tenute a fornire al committente.

Non sono poche le difficoltà registrate dagli operatori al riguardo, riconducibili essenzialmente al significativo indebitamento delle imprese incaricate della realizzazione di opere, all'entità finanziaria delle operazioni ed al conseguente rapido saturarsi delle linee di credito concedibili a dette imprese. Vi è stata, nel nostro Paese, una lunga riflessione sull'opportunità di costituire un organismo ad hoc per il rilascio delle garanzie connesse alla realizzazione delle opere pubbliche a mezzo di uno specifico intervento a livello legislativo, che non ha ancora prodotto risultati apprezzabili. L'esperienza italiana può essere dunque utile, in positivo, per segnalare l'importanza di un quadro adeguato di garanzie¹¹⁵.

Altre condizioni sono connesse poi al modo di atteggiarsi del rapporto giuridico/finanziario che lega il decisore dell'iniziativa (in genere soggetto di diritto pubblico) al partner nell'operazione di cofinanziamento (soggetto di diritto privato).

Sul tema delle possibili configurazioni di tale rapporto e, in particolare, se possa considerarsi espressivo di posizioni "paritarie", la dottrina internazionale ha elaborato alcune ipotesi che potrebbero considerarsi valide sia nei Paesi che strutturano il rapporto a seconda delle dinamiche politico-economiche del momento, a prescindere da forme contrattuali prestabilite (generalmente Paesi di *common law*), sia nei Paesi in cui la cooperazione pubblico-privato segue modelli giuridici definiti dalle posizioni garantite (generalmente Paesi di *civil law*). In generale, la costituzione di un "rapporto paritario" tra pubblico-privato può recare insieme opportunità e rischi. Per il *partner* pubblico appare evidente come a fronte di un alleggerimento di compiti gestionali, corrisponda il rischio di asimmetrie informative della Pubblica Amministrazione rispetto ai meccanismi di mercato.

Per il privato, a seguire la teoria della *regulatory capture*, in un rapporto "paritario" il privato "cattura" il pubblico in alcune prerogative, appropriandosi di potestà tipiche del pubblico. Un esempio può essere rappresentato nell'attrarre a sé alcuni privilegi riservati a soggetti pubblici come le

¹¹⁵ Cfr. CABALLERO A., opera citata, che pone tra le condizioni per il successo del partenariato "*l'estructuraciòn y mantenimiento de garantias sólidas*".

partecipazioni nelle società miste per i servizi pubblici locali. In ogni modo, in una corretta strutturazione del rapporto, l'Amministrazione pubblica deve fare in modo che il privato agisca in un *repeated game*, collaborando anche al fine pubblico¹¹⁶.

Tale rapporto, in definitiva può considerarsi sempre fisiologicamente problematico. In proposito Adamo Smith ricordava che l'imprenditore capitalista quando si avvicina e collabora con il soggetto pubblico, lo fa comunque in vista del proprio interesse privato, non nell'interesse della collettività. Proprio sulla base di questo principio si può spiegare l'ambiguità intrinseca del rapporto collaborativo fra pubblico e privato, ambiguità di cui l'amministrazione deve essere consapevole.

Il percorso decisionale dell'amministrazione dev'essere allora improntato alla prova, caso per caso, della convenienza del ricorso al partenariato.

Alle considerazioni preliminari di natura tecnica ed economica, occorre, quindi, aggiungere delle considerazioni di opportunità, ovvero – una volta accertato l'interesse pubblico nei confronti di un'opera – un'analisi delle alternative di finanziamento effettivamente disponibili per la Pubblica Amministrazione, incluse quelle tradizionali.

Lo scopo ultimo del partenariato deve essere allora quello di assicurare che le risorse pubbliche siano allocate in modo ottimale e nello stesso tempo nel rispetto della normativa interna e degli obblighi internazionali assunti da Paese di riferimento. Ciò per evitare che i provvedimenti assunti non siano successivamente attaccati e travolti con danni finanziari e per l'economia a volte irreparabili. Tutto questo impone che le concessioni siano aggiudicate con procedure aperte alla concorrenza, che i rischi relativi alla costruzione e gestione dell'opera siano chiaramente identificati, valutati e soprattutto riferiti con precisione a soggetti responsabilizzati contrattualmente.

Nel confronto tra varie alternative di realizzazione e gestione di un'infrastruttura occorre valutare in particolare alcuni probabili rischi, quali eventi non controllabili dalle parti tali da comportare aumenti dei costi o, peggio, l'impossibilità di realizzare l'opera; il mancato reperimento delle risorse finanziarie secondo le modalità concordate per la realizzazione e gestione dell'iniziativa; costi operativi del progetto superiori a quelli previsti nel *budget*; slittamenti dei tempi stabiliti la

¹¹⁶ Cfr., O. Williamson, *Transaction – Cost Economics: The governance of contractual relationships*, in *Journal of Law and Economics*, 1979; ma anche, per il regime proprietario in ordine al superamento delle incompletezze contrattuali, O. Hart – J. Moore, *The foundation of incomplete contracts*, in *Review of Economic Studies*, 1999. Per il concetto di asimmetria informativa nel soggetto pubblico v. A. Bentz – P. Grout – M. Halonen, *Public-Private Partnership: what should the State buy?*, *Leuvenhulme Centre for Market and Public Organization Working Paper*, n. 01/40, 2002; cfr, sulla distribuzione della gestione nella cooperazione pubblico-privato, v. anche I. R. Macneil, *Relation contract: what we do and not know*, in *Wisconsin Law Review*, 1985. Infine, con riguardo alla cessione del potere contrattuale al privato e dei rischi - espressi dagli autori in termini di *moral hazard* - conseguenti per il pubblico, titolare delle funzioni, v. J. De Bettignes – T.W. Ross, *The Economics of Public Partnerships*, in *Canadian Public Policy*, 2004.

realizzazione dell'opera. L'esigenza di raffronti approfonditi assume poi maggiore rilevanza per quei progetti la cui esecuzione e gestione richiede contributi pubblici, rispetto a quei progetti che possono considerarsi finanziariamente autonomi. Dovrà in particolare massimizzarsi la previsione di un ritorno economico del denaro pubblico e, in mancanza, un adeguato ritorno in termini di soddisfazione dei pubblici interessi che giustificano l'adozione del modello prescelto. Nelle ipotesi in cui sia opportuno e conveniente costituire apposite società veicolo, la partecipazione di più soggetti deve garantire un'allocatione dei rischi del progetto attuata attraverso una puntuale procedura di contrattualizzazione degli impegni, delle responsabilità e delle garanzie.

Deve, tuttavia, rilevarsi, che le soluzioni normative individuate dal nostro Legislatore non hanno promosso la finanza privata nel settore delle infrastrutture per cui nel confronto concorrenziale, l'apporto della finanza privata in Italia non supera il 20%¹¹⁷. Non è ancora sufficientemente chiaro, forse, che vi è necessità di ripartire il rischio tra pubblico e privato per attrarre l'interesse privato nella realizzazione di infrastrutture; inoltre, il complessivo costo del partenariato pubblico – privato, compresi i costi di transazione, appare nelle nazioni più esperte in ambito di Project Financing, quali la Gran Bretagna, molto più elevato rispetto ai potenziali benefici derivanti dall'opera.

5. Vincoli finanziari e debito pubblico.

Interi aree del globo vengono investite da nuovi processi di industrializzazione, con la conseguente necessità di destinare rilevanti risorse per sostenere lo sviluppo economico nazionale che la globalizzazione richiede¹¹⁸. Tra le esigenze che quest'ultima comporta vi è poi quella di provvedere ad una diversa localizzazione delle produzioni e ad una nuova strategia per la commercializzazione dei prodotti e dei servizi. Gli interventi di tipo infrastrutturale assumono così un peso determinante sulla finanza pubblica anche delle economie più forti, mentre appaiono sempre meno praticabili inasprimenti della pressione fiscale, già ai limiti massimi di tollerabilità per alcuni Paesi, come l'Italia, con il rischio di neutralizzare per altro verso l'auspicato processo di sviluppo economico.

¹¹⁷ INTESA SAN PAOLO, *Reti infrastrutturali e territorio: stato dell'arte e strumenti attivabili*, ottobre 2008.

¹¹⁸ Si segnala THE GLOBE, *Countries are so deep in debt, they risk drowning in red ink*, 2009. Spunti interessanti sono rilevabili in TAVASSZY L.A., RUIJGROK C.J., THISSEN M.J.P.M. (2003), *Emerging Global Logistics Networks: Implications for Transport System and Policies*, Growth and Change, v.34; THE WORLD BANK (2008), *Prospect for the global economy*, www.worldbank.org.

Un recente studio dell'OCSE conferma la tendenza ad un progressivo contenimento delle risorse pubbliche per investimenti rispetto al dato complessivo per la spesa pubblica¹¹⁹; nei Paesi dell'area OCSE, ad esempio, la spesa per formazione di capitale fisso è passata dal 9,5% del 1990 all'8% della metà degli anni Novanta fino ad arrivare al 7% circa nel 2005. Il coinvolgimento di realtà private a fianco di istituzioni pubbliche per finanziare le infrastrutture diviene, così, un presupposto fondamentale per una programmazione coerente¹²⁰.

Verso tale direzione spinge anche un insieme di fattori che hanno caratterizzato in questi ultimi anni sia le economie forti, sia quelle in via di sviluppo.

Tra i fattori che hanno determinato una crescita del ricorso all'indebitamento pubblico con l'instaurazione di rapporti sempre meno virtuosi tra debito pubblico e prodotto interno lordo rilevano principalmente l'eccessiva rigidità dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, l'aumento della domanda di servizi e di razionalizzazione delle relative attività di produzione-erogazione, la riduzione, per i Paesi membri dell'Unione europea, delle quote di risorse finanziarie provenienti dalla Comunità.

Le economie nazionali, dunque, sono state costrette a riconsiderare drasticamente le proprie politiche di investimento con piani di rientro del debito pubblico, tali da indurre ad una rinuncia al supporto diretto di progetti infrastrutturali e da far considerare l'attivazione delle risorse private con operazioni di cofinanziamento come l'unica soluzione possibile.

La realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità mediante finanza di progetto o altre forme diverse di partenariato richiede spesso l'impiego di notevoli risorse finanziarie ed esige una attenta valutazione da parte dell'amministrazione, in relazione ai bisogni da soddisfare con il progetto, alle alternative progettuali possibili, ai costi da sostenere, alle forme di partenariato, all'individuazione delle risorse, all'impatto sul debito pubblico secondo il manuale SEC 95.

In questa sede, merita un cenno la *decisione di Eurostat* del 11 febbraio 2004, relativa al trattamento contabile nei conti nazionali dei contratti sottoscritti dalla Pubblica Amministrazione nel quadro di partenariati con imprese private, che abbiano come oggetto la realizzazione di specifiche infrastrutture (*assets*) destinate all'uso pubblico e la successiva fornitura di servizi, generati dall'utilizzo delle stesse¹²¹.

¹¹⁹ OECD, *Infrastructure to 2030: Mapping Policy for Electricity, Water and Transport*, 2007.

¹²⁰ Deve rilevarsi che il Legislatore italiano ha incentivato l'utilizzo di forme alternative al finanziamento pubblico, ad esempio già nel DPEF per gli anni 1999 – 2001 segnalava che “*Un programma di interventi di tale entità non può essere finanziato integralmente a carico dello Stato. Appare, dunque, necessario ricorrere a forme di realizzazione che sfruttino le risorse pubbliche disponibili, il cofinanziamento europeo, il ricorso alla finanza di progetto in modo integrato con i privati (...)*”. Ed ancora più fortemente, nel DPEF 2001 – 2003 si affermava che le nuove procedure “*di Project Financing (...) saranno definite nel Disegno di Legge finanziaria*”.

¹²¹ L'applicabilità delle decisioni EUROSTAT ai PPP comporta, comunque, che la Pubblica Amministrazione ed il privato potranno godere di un certo margine di autonomia nel predisporre gli strumenti giuridici-economici

La decisione si applica solo nei casi in cui lo Stato sia il principale acquirente dei beni e servizi forniti dall'infrastruttura, sia che la domanda provenga dalla stessa parte pubblica sia che provenga da parti terze¹²². Ai fini della contabilizzazione *off-balance* dei PPP e, quindi, della sua classificazione come investimento *privato*, il trasferimento dei rischi costituisce l'elemento cardine. La decisione, in proposito, stabilisce che gli *assets* legati a tali forme di PPP non debbano essere classificati come attivo patrimoniale pubblico qualora vengano rispettate due condizioni: *i*) il partner privato si assume il rischio di costruzione; *ii*) il partner privato si assuma almeno uno tra i due rischi di disponibilità e di domanda.

Questa classificazione ha importanti conseguenze sul deficit e sul debito pubblico.

necessari alla realizzazione del progetto di investimento. Si spiega così, l'assenza di qualsiasi tentativo di tipizzazione, da parte del legislatore, di tali profili; atteggiamento questo decisamente nuovo per il nostro ordinamento. Ciò comporta una maggiore autonomia negoziale ed una maggiore discrezionalità strategica in capo all'amministrazione; in definitiva in un maggior peso specifico del contratto stesso e del suo contenuto. Il richiamo stesso ai contenuti della decisione Eurostat deve leggersi come una sorta di responsabilizzazione delle amministrazioni nell'esercizio di uno strumento così strutturato. Cfr Commissione Europea, Comunicazione al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sui partenariati pubblico privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni, COM(2005) e RAGANELLI B., *Public-Private Partnership: quadro giuridico e giurisprudenza comunitaria*, ICOM, 2010. Sul tema del PPP v. anche COMMISSIONE EUROPEA (1997), *Libro verde sui porti e sulle infrastrutture marittime*, Bruxelles; *idem*, (2001), *Libro Bianco. La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, Bruxelles; (2003), *Comunicazione della commissione un'iniziativa europea per la crescita investire nelle reti e nella conoscenza per la crescita e l'occupazione relazione finale al consiglio europeo (Quick start list)*, Bruxelles; *idem*, (2003), *Programma per la promozione del trasporto marittimo a corto raggio*, Bruxelles; *idem*, (2004), *Orientamenti comunitari in materia di aiuti di stato ai trasporti marittimi*, Bruxelles; *Guidelines for successful Public-Private Partnership*, marzo 2003, il *Resource Book of PPP Case Studies*, 2004; *idem*, *Green Paper on PPP's and Community Law on Public Contracts and Concession*, 2004; *idem*, *Comunicazione al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni*, COM(2005); *idem*, (2006), *Libro Verde - Verso la futura politica marittima dell'Unione: oceani e mari nella visione europea*, Bruxelles; *idem*, *Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI) 2008*. Con riguardo all'esame di programmi specifici, v. COMMISSIONE EUROPEA DG TREN, *Il programma Marco Polo 2003-2010*, Bruxelles; *idem*, *Il programma PACT 1997-2001* Bruxelles.

¹²² Il Decreto Legislativo. n. 152 del 2008, ha introdotto all'art. 3 comma 15-ter del Codice dei contratti pubblici che prevede che "...Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, alle operazioni di partenariato pubblico privato si applicano le decisioni Eurostat" con tale precisazione introdotta dal comma 1-bis del Decreto Legge 31 dicembre 2007, n. 248, aggiunto dalla Legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31.

Infatti, in termini generali, se l'*asset* è classificato nel bilancio dello Stato (*on balance*), la spesa iniziale in conto capitale per la realizzazione dell'*asset* stesso dovrà essere registrata come formazione di capitale fisso, con impatto negativo sul *deficit/surplus* statale. In corrispondenza di questa spesa, il debito statale aumenterà, con effetti negativi sul debito pubblico. Nel caso in cui, viceversa, l'*asset* venga considerato fuori bilancio dello Stato, le relative spese in conto capitale, sostenute dal partner privato, non incidono né sul disavanzo né sul debito pubblico. In altre parole la definizione Eurostat è, ovviamente, rilevante sul piano della classificazione statistica e della contabilità pubblica per distinguere le opere che costituiscono PPP da quelle che, pur assumendo una forma giuridicamente simile, sono classificate come investimenti pubblici.

Al fine di prevenire eventuali comportamenti devianti, il Fondo monetario internazionale ha chiarito che questa definizione può comportare alcune distorsioni nell'uso dei PPP, nel senso che la struttura pubblica-privata dell'investimento potrebbe essere scelta, non sulla base dell'effettiva convenienza sociale, quanto, piuttosto, in relazione ad esigenze di contabilizzazione delle opere. Un possibile effetto è rappresentato dall'aggravio di costi per la collettività e, a livello sistemico, dal rischio di un indebitamento occulto¹²³.

Sempre con l'obiettivo di prevenire distorsioni nella lettura della decisione Eurostat, studi hanno rilevato che, analizzando, ad esempio, le operazioni inglesi impiegano comunque risorse pubbliche, seppure sviluppano profili di cassa differenti rispetto ad operazioni di procurement tradizionali che tuttavia, non devono illudere sulla possibilità di contabilizzarle fuori bilancio¹²⁴.

In conclusione, come ulteriormente precisato dalla Commissione Europea, il PPP prevede una collaborazione di lunga durata tra pubblico e privato, in cui il finanziamento, la realizzazione e la gestione del progetto sono affidati al soggetto privato mentre il controllo e la verifica della rispondenza del servizio erogato ai bisogni collettivi è assegnata al soggetto pubblico, con una condivisione dei rischi complessivi del progetto oltre che dell'allocazione efficiente dei rischi sugli stessi tra i due settori. Il partenariato è uno strumento innovativo, che supera il classico appalto pubblico conciliando le infrastrutture con il debito pubblico e coinvolgendo i privati non solo nella realizzazione ma anche nella gestione e nel finanziamento dell'opera.

Le imprese private sono disposte a rinunciare al pagamento di un corrispettivo immediato da parte della Pubblica Amministrazione a fronte della possibilità di utilizzare economicamente per un periodo abbastanza lungo l'infrastruttura realizzata.

¹²³ Sul tema vedi UTFP, *Partenariato Pubblico – Privato per la realizzazione di opere pubbliche: impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico*” Decisione EUROSTAT 11 Febbraio 2004 “*Treatment of public-private partnerships*”. Cfr. V., sul tema, UNIONCAMERE (2003), *La presenza del sistema nelle opere infrastrutturali locali e nelle grandi reti*, I focus di Unioncamere, Roma.

¹²⁴ Cfr ROBINSON P., *The Private Finance Initiative: Saviour, Villain or Irrelevance? Institute of Public Policy Research, working paper*, 2000.

Il vantaggio più rilevante per la Pubblica Amministrazione è nell’allocazione di alcuni rischi sul privato e nella distribuzione dei costi dell’opera diluita nel tempo a beneficio dei conti pubblici, un obiettivo attualmente in primo piano nelle agende politiche non soltanto dei Paesi europei, ma dell’intero pianeta.

Per quel che concerne in particolare il nostro Paese, va posta in primo luogo la drastica e progressiva riduzione delle disponibilità di risorse nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, sia a livello di governo centrale, sia soprattutto con riferimento alle autonomie (enti locali, università, etc.).

Le misure di contenimento della spesa pubblica ed il progressivo incremento dei tagli, a fronte del *trend* di crescita della spesa per il personale, hanno quasi azzerato, per molte amministrazioni pubbliche operanti sul territorio, il margine per nuovi investimenti. Tale situazione, oltre al ricorso, anche anomalo (ad esempio, per la spesa corrente) all’indebitamento presso gli istituti di credito e la creazione di una moltitudine di società partecipate per eludere il divieto di indebitamento imposto dal patto di stabilità con l’Unione Europea per la spesa corrente, ha comportato in poco tempo, come conseguenza diretta, scelte da parte delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, di quelle locali, che per la realizzazione dei loro investimenti hanno privilegiato un ampio coinvolgimento di risorse totalmente o parzialmente private.

Nel corso dell’ultimo quinquennio, il Governo ha più volte constatato il nostro gap strutturale nelle grandi infrastrutture e tentato strategie di rientro dell’indebitamento pubblico anche in correlazione. Ad esempio, nell’attuazione della riforma federalista ha continuato a collegare le operazioni di dismissione di beni pubblici con il finanziamento del debito pubblico¹²⁵: con il Decreto Legislativo n. 85 del 2010 il Governo ha destinato i proventi derivanti dalla vendita degli immobili del patrimonio trasferito agli Enti territoriali per il 75% alla riduzione del debito locale e per il restante 25 % al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato. Ed in forza del trasferimento a titolo “gratuito” il Ministero dell’Economia e delle Finanze ridurrà parallelamente le risorse finanziarie (canoni da concessione, da locazione, etc..) mancanti per l’assenza degli introiti dei beni che lo Stato ha trasferito. Si tratta di interventi importanti che si collocano nella serie di provvedimenti adottati per il contenimento del debito pubblico in costante crescita, primo vero fattore di rallentamento del processo di infrastrutturazione italiano.

Le prospettive per il prossimo decennio sembrano ancora incerte, anche se è evidente che la crisi economico-finanziaria del 2008-2009 modificherà radicalmente i termini della questione delle risorse e del bilancio dell’Unione europea, anche se in modi e in forme ancora non chiaramente immaginabili. Sulla (o sulle) *exit strategy* da adottare per uscire dalla crisi, il dibattito è ancora in corso anche se qualunque *exit strategy adottata dovrà necessariamente avere carattere permanente* perché la

¹²⁵ Cfr. art. 119 della Costituzione, Legge n. 42 del 5 maggio 2009 e Decreto Legislativo n. 85 del 28 maggio 2010 che ha inaugurato il c.d. “federalismo demaniale”.

medesima strategia è fatta di interventi di salvataggio e stimolo delle economie e dei sistemi finanziari europei che accrescono ancora più il debito pubblico. L'accresciuto indebitamento renderà difficile aumentare l'ammontare delle attuali risorse proprie dell'Unione europea, improponibile imporre maggiori trasferimenti dai bilanci nazionali al bilancio dell'Unione, ed ancor più prevedere l'istituzione di nuove risorse proprie¹²⁶.

In positivo, la crisi, ha l'effetto di spingere i Paesi emergenti con forti surplus monetari e finanziari a porsi il problema della diversificazione delle loro riserve e dei loro investimenti, valutando l'opportunità di destinarne una quota più rilevante all'area europea e contemporaneamente consolida la nostra area come una terra unita ed affidabile, grazie anche alla rigorosa politica antinflazionistica della Banca centrale europea¹²⁷.

Così, sembrerebbe che l'Europa possa aumentare il suo grado di leva per attirare capitali dai mercati globali e per finanziare così, in particolare, quelle politiche europee che implicano investimenti di lungo termine in infrastrutture "calde" (trasporti, energia, TLC) suscettibili di produrre ritorni certi ancorché differiti nel tempo¹²⁸.

Nei prossimi decenni, dunque, potremo attendere profondi mutamenti nei flussi di risparmio e di merci nell'ambito della mondializzazione dei mercati, ma anche una revisione della teoria e della pratica dell'economia monetaria mondiale esattamente come avvenne dalla Bretton Woods. Il Fondo Monetario Internazionale spinge perché siano assicurati gli stimoli fiscali, non si ritorni a politiche

¹²⁶ INTERNATIONAL MONETARY FUND, *The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis*, March 6, 2009; INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis, Staff Position Note*, 2009.

¹²⁷ La crisi finanziaria avrà importanti conseguenze sulla finanza pubblica della maggior parte dei paesi del mondo. Lo sostiene il Fondo Monetario Internazionale in un recente Rapporto. Il rapporto debito/PIL dei paesi del G-20 a "economia avanzata" ha raggiunto nel 2009 il 101,8% del PIL e potrebbe raggiungere nel 2014 il 121,7. A crescere oltremodo saranno soprattutto i debiti pubblici dei paesi industrializzati, mentre quelli dei Paesi emergenti tenderanno a rimanere più o meno stabili intorno al 30% del Pil. Tra i primi: il Giappone (che passa dal 218% del 2009 al 245% del 2014), l'Italia (dal 115,3% al 128,5%), gli USA (dal 84,8% al 108), la Germania (dal 78,7% al 89,3%), la Francia (dal 78% al 96,3%) ed il Regno Unito (dal 68,7% al 98,3%). Tra i secondi: la Cina (dal 20,2% al 20%), il Brasile (dal 68,5% al 58,8%), l'India (dal 84,7% al 78,6%), il Messico (dal 47,8% al 44,3%) e la Russia (dal 7,2% al 7,2%). Nello scenario di lungo periodo, nel 2050 il rapporto debito pubblico/PIL dei Paesi ad economia matura potrebbe addirittura, a "bocce ferme", superare il 250%. (cfr. IMF, *The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis*, March 6, 2009, pp. 22-26; e IMF, *Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis*, Staff Position Note, 2009).

¹²⁸ Sulla rilevanza del P.P.P. interessanti le considerazioni di SALVEMINI RISTUCCIA M. T. (2006), *Il finanziamento delle infrastrutture: il partenariato pubblico privato (PPP)*, Mensile dell'Associazione Bancaria Italiana, a. 62, n.12.

protezionistiche, si punti al rientro dei deficit dopo la crisi pensando alle riforme strutturali per rafforzare la crescita, si riaffermi la necessità di mantenere invariata la stabilità dei prezzi assicurando che le banche centrali la favoriscano.

La teoria della riduzione del debito pubblico con la creazione di avanzo primario creato con operazioni di finanza straordinari, come privatizzazioni, condoni e operazioni di carattere contabile costituisce una valida alternativa alle indicazioni del Fondo, ma punta più alla stabilizzazione del debito che alla sua riduzione. Si pensi che l'aggiustamento necessario medio sui bilanci pubblici delle economie avanzate del G-20 (nel periodo 2011-2020) per riportare i debiti ai livelli pre-crisi, è stimato dal Fondo monetario internazionale, in circa 8 punti di Pil, di cui 1,5 di minori costi per le misure di stimolo all'economia, 3,5 di tagli di spesa primaria (escluse sanità e pensioni), 3 di misure sul fronte delle entrate fiscali, attraverso riforme di razionalizzazione dei tributi, lotta all'evasione fiscale e eventuale aumento delle tasse. A questi interventi vanno aggiunti ulteriori 3-4 punti di PIL di aggiustamenti necessari sul fronte sanitario e pensionistico in seguito agli effetti della curva demografica¹²⁹.

L'aumento del PIL è forse la strategia più auspicabile, ma non semplice perché proprio i Paesi ad economia matura crescono poco (negli ultimi quindici anni la crescita si è fermata al 2%) anche per il peso del debito: si consideri che con un debito al 100% del Pil, un aumento della crescita di 1% all'anno (ipotizzando di mantenere la spesa pubblica costante e la pressione fiscale al 40%) potrebbe ridurre in 10 anni il rapporto debito pubblico/PIL di ben 28 punti percentuali.

In stretta relazione con l'aumento del PIL nazionale ed europeo si pone il rapporto della nostra moneta con il dollaro.

L'Unione europea ha un PIL che supera quello degli USA, l'Europa è dotata di una politica di controllo dell'inflazione molto severa ed efficace, il Patto di stabilità e di crescita ha contribuito ad una forte stabilità dei conti pubblici e l'importanza dell'euro come valuta di riserva è crescente¹³⁰. La

¹²⁹ Si tratta di dieci anni di tagli o aumenti di imposte pari a circa 1-1,5 punti di PIL all'anno ed in Europa consistono in circa 200 miliardi di euro di minori spese (o maggiori entrate) all'anno per i prossimi 10 anni. La stima è di Ken Rogoff, docente di Public Policy ad Harvard e ex Capo economista del FMI, in vari recenti interventi. Per tutti, *Countries are so deep in debt, they risk drowning in red ink*, The Globe, 10 November 2009

¹³⁰ Si pensi ai paesi dell'Area del Mediterraneo (UME) o alla stessa Russia. Allorché gli scambi commerciali si infittiscono e la valuta di scambio è l'euro, è anche probabile che crescano le riserve delle banche centrali dei paesi più vicini denominate in euro. Tra il 2008 ed il 2009 le riserve della banca centrale russa in euro sono passate infatti dal 42 al 47%, mentre quelle in dollari sono scese dal 47 al 41%. Una diversificazione delle riserve cinesi sarebbe ovviamente un fatto di rilevanza assai superiore. Si stima che ad oggi circa il 60% delle riserve ufficiali della banca centrale cinese siano denominate in dollari. I cinesi incominciano a preoccuparsi del fatto di essere così fortemente sbilanciati sul dollaro. Tuttavia, un cambiamento repentino potrebbe fare crollare il prezzo dei titoli americani, con effetti negativi sia per la Cina che vedrebbe le proprie riserve svalutate, sia per gli USA che sarebbero costrette a rivalutarle. E' probabile dunque che la Cina adotti una strategia graduale di diversificazione che richiederà, molto probabilmente, alcuni decenni. Anche se graduale, date le dimensioni in

nascita di un mercato unico di titoli sovrani europei potrebbe creare un serio antagonista al mercato americano e prenderà corpo l'idea del debito europeo per finanziare le infrastrutture e lo sviluppo dell'Europa¹³¹.

gioco, si tratterà comunque di un grande cambiamento che produrrà effetti, parziali ma pur sempre significativi, anche nel breve-medio termine. Cfr. *Countries are...*, op. cit. Sul tema, v. DE MARTINO M., MORBILLO A., *Multimodal chains and transport interoperability between Maghreb and Western Countries: the results of the DESTIN Project*, 2004, Cnr – Irat, Quaderni/32.

¹³¹ Il mercato federale dei titoli di Stato americano è pari a circa 2,500 miliardi di dollari ed un equivalente debito sovrano europeo varrebbe circa il 13,5% del PIL dell'Unione. Una quota relativamente modesta rispetto al totale dei debiti pubblici nazionali UE-27, che è stato pari al 61,5% del PIL dell'UE nel 2008, ed è stimato dalla Commissione europea ascendere al 72% nel 2009 ed al 79,4% per il 2010¹⁹: ma una quota sufficiente, tuttavia, per fare investimenti strategici davvero molto significativi. Cfr *Countries are...* op cit.

Capitolo II

IL SISTEMA PORTUALE EUROPEO: REGIMI PROPRIETARI, ASSETTI GESTIONALI E MODALITA' DI FINANZIAMENTO

- 1. Il regime giuridico comunitario dei porti dell'Unione Europea:**
 - 1.1 Elaborazione di una direttiva comunitaria in materia di accesso ai servizi portuali europei.*
 - 1.2 La necessità di armonizzare le discipline nazionali sui sistemi portuali.*
- 2. La proprietà dei porti nazionali.**
- 3. La gestione dei porti europei:**
 - 3.1 La separazione tra indirizzo e gestione e tra gestione ed intrapresa.*
 - 3.2 Il modello europeo di "Port Authority".*
- 4. Il finanziamento dei porti europei:**
 - 4.1 Le risorse finanziarie dei porti europei:**
 - 4.1.1 La struttura delle entrate correnti.*
 - 4.1.2 Entrate in conto capitale e risorse per investimenti.*
 - 4.2 Il finanziamento pubblico.**
 - 4.3 Gli investimenti in infrastrutture portuali:**
 - 4.3.1 La natura degli investimenti*
 - 4.3.2 Le differenti tipologie di infrastrutture finanziabili*
 - 4.3.3 Il partenariato pubblico-privato negli investimenti portuali*

1. Il regime giuridico comunitario dei porti dell'Unione Europea.

Il diritto comunitario non offre elementi di particolare rilevanza riguardo alla materia limitandosi a confermare le regole di concorrenza e la diretta applicabilità a tutti i porti dell'Unione Europea di una sorta di *acquis comunitario* costituito dal diritto primario ovvero alcune delle norme del Trattato istitutivo dotate di efficacia diretta. Le disposizioni del Trattato CE rilevanti in tema di portualità sono principalmente l'art. 49 che regola la libertà di prestazione dei servizi, gli artt. 81, 82 in materia di concorrenza e l'art. 86 relativo alla disciplina giuridica delle imprese pubbliche o titolari di diritti esclusivi o speciali. Con riguardo al diritto secondario ovvero agli atti legislativi europei¹³² ed alla consistente giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia non sembra rilevabile la presenza di una disciplina generale ed astratta o quantomeno armonizzante.

La prima formalizzazione della necessità di armonizzare le discipline nazionali è presente nel Libro Verde sui porti europei del 1997, documento contenente i principali orientamenti di politica comunitaria del settore; la discontinuità e diversità delle singole normative nazionali comportava, infatti, differenti modelli di gestione dei porti dell'Unione Europea risultato delle diverse politiche pubbliche adottate dai Paesi membri.

1.1 Elaborazione di una direttiva comunitaria in materia di accesso ai servizi portuali europei

L'elaborazione prodotta nel Libro Verde sui porti europei nel 1997 ha maturato un primo progetto di direttiva respinta dal Parlamento Europeo in seconda lettura, con analoga vicenda per la seconda proposta presentata dalla Commissione nel settembre 2004 e bocciata dal Parlamento Europeo nel 2006. La Commissione, a fronte del doppio fallimento, decise che in materia si sarebbe privilegiato l'utilizzo di strumenti c.d. di *soft law*, dunque attraverso l'emanazione di raccomandazioni, risoluzioni o semplici comunicazioni¹³³.

¹³² Art. 288 TFUE ex art. 249 TCE Trattato di Roma cit. come modificato dal Trattato di Lisbona GUCE C/83 del 30 marzo 2010.

¹³³ La proposizione da parte della Commissione europea del primo progetto di direttiva del Parlamento e del Consiglio datava, infatti, 13 febbraio 2001. In proposito, tra i molti, CARBONE S.M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, Giuffrè Editore.

Nelle iniziative della Commissione vi erano, tuttavia, delle criticità: innanzitutto, la parificazione tra i vari servizi svolti in ambito portuale, considerando gli stessi attività commerciali *tout court*, poi il riconoscimento del diritto di accesso al mercato dei servizi portuali a favore di tutti gli operatori potenzialmente interessati agli stessi, nell'errore di mantenere una governance dirigista sul settore, tra l'altro in contrasto con l'applicazione del principio di sussidiarietà ex art. 5 TCE. Altra criticità è nell'aver mutuato il settore aeroportuale, in cui, invece, resistono mercati nazionali governati dalle compagnie di bandiera, che precludevano ai vettori esteri sia l'accesso agli aeroporti statali – in ragione del sovrabbondante numero di slot detenuto e non sempre pienamente esercitato – sia quello ai servizi di assistenza a terra su tali scali – in forza dei rapporti preferenziali instaurati con gli *handlers*.

La Commissione non valutò che nel settore portuale, i monopoli eventualmente sussistenti su ciascun porto non hanno la forza di costituire barriere all'infrastruttura perché le compagnie marittime hanno un'ampia scelta sugli scali da prediligere rispetto alle proprie attività ed alla propria linea. Conseguentemente, impostare tra gli obiettivi delle proposte di direttiva la libertà di accesso sarebbe stato un errore perché le necessità del settore portuale non erano nella mancanza di libera circolazione o nell'impedimento alla libera concorrenza¹³⁴. La Commissione, tra l'altro, non considerò che porre come obiettivo della direttiva la libertà di accesso, avrebbe comportato l'esistenza di un unico modello organizzativo implicante nei porti europei una pluralità di imprese, concorrenti tra loro in relazione a qualsiasi tipologia di servizio¹³⁵.

In relazione a tali criticità, la questione dell'effettiva necessità di una normativa comunitaria in materia di accesso ai servizi portuali risulta ancora oggi *de jure condendo*, mentre è fortemente auspicabile un'armonizzazione delle discipline giuridiche nazionali concernenti altri aspetti della portualità.

¹³⁴ Ove, infatti, coincidevano il soggetto proprietario e/o gestore dell'infrastruttura ed il vettore marittimo, spesso concorrente della compagnia di navigazione a cui l'accesso veniva negato, dall'altra, la distorsione concorrenziale veniva, efficacemente ed in tempi brevi, fatta cessare dalla diretta applicazione delle norme antitrust comunitarie.

¹³⁵ Tale considerazione è stata chiaramente smentita dal fallimento del libero mercato rispetto all'erogazione di determinati servizi portuali, segnatamente quelli di interesse economico generale che continuano ad essere gestiti dagli Stati membri ai sensi dell'art. 86 TCE. In proposito, cfr. MUSSO E., *La regolazione del settore portuale*, in AA.VV., *La portualità del 2000*, Taranto, 2003, Fondazione Ammiraglio Michelagnoli. In particolare, l'Autore sostiene l'opportunità dell'intervento, attraverso il finanziamento ed il controllo o la gestione diretta, del soggetto pubblico – dati i *market failures* registratisi – nella amministrazione dei servizi portuali caratterizzati dall'esigenza dell'accessibilità da parte della collettività dell'utenza e della continuità nell'erogazione, segnatamente si tratta dei servizi c.d. di interesse generale e dei servizi tecnico-nautici.

1.2 La necessità di armonizzare le discipline nazionali sui sistemi portuali

Riguardo alla necessità di armonizzare le varie discipline nazionali sui sistemi portuali, deve essere osservato che non tutti gli scali marittimi europei separano amministrazione del porto e concreto svolgimento delle attività economiche determinando, in effetti, una notevole distorsione nell'accesso alle infrastrutture portuali da parte delle imprese interessate.

La questione della opacità dei rapporti esistenti da un lato, tra Stati, Autorità portuali e/o municipalità e, dall'altro, tra concessionari delle infrastrutture portuali e/o terminalisti, è stata sollevata proprio nella prima proposta di direttiva che segnalava nella scarsa chiarezza dei rapporti il rischio di erogazione di illeciti aiuti di Stato nelle singole realtà portuali europee. Anche nella consapevolezza di tale rischio, la Commissione ha impostato tra gli obiettivi delle proposte di direttiva la libertà di accesso e dunque la concorrenza attivata da subito con l'obbligatorietà dell'utilizzo di procedure concorsuali ad evidenza pubblica per l'assegnazione in esclusiva di infrastrutture portuali ed alla imposizione di termini ragionevoli di durata delle relative concessioni.

2. La proprietà dei porti nazionali

Con riguardo al regime giuridico relativo alla proprietà delle infrastrutture portuali, a norma di quanto previsto dall'art. 295 (TCE), il Trattato istitutivo "*lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri*" (c.d. principio di neutralità).

Si tratta, in effetti, di un'impostazione classica del diritto comunitario che si replica ogni qualvolta il legislatore europeo predilige occuparsi del "fine" dell'"obiettivo" lasciando agli ordinamenti degli Stati la scelta sul "mezzo" e dunque sul anche regime di proprietà. Il diritto comunitario, quindi, sembrerebbe indifferente al regime giuridico ammettendo sia porti pubblici, appartenenti allo Stato (parte del demanio marittimo nella maggior parte dei Paesi latini) od agli Enti locali, oppure porti di proprietà di soggetti privati (segnatamente porti inglesi)¹³⁶.

Nei Paesi dell'Unione Europea in cui i porti sono "pubblici", ovvero è lo Stato o l'Ente locale il proprietario delle infrastrutture che si occupa anche delle attività commerciali, dunque dei servizi

¹³⁶ Sul regime giuridico dei porti, v. anche SIRIANNI G., *I porti marittimi*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di CASSESE S. Milano, 2000; cfr., PERCU G., voce *Porto (navigazione marittima)*, in *Enc. del diritto*; cfr. D'ANIELLO G., *Voce Porti* in *Enc. Giur. Treccani*.

portuali, coesistono tuttavia soggetti imprenditoriali distinti, con forma giuridica privatistica ed autonoma contabilità¹³⁷. Una tale situazione si riscontra, ad esempio, nel sistema portuale francese.

Nei Paesi dell'Unione Europea in cui i porti sono "privati", ovvero la proprietà degli *assets* e la produzione dei servizi risulta essere in capo a soggetti privati, avviene che il terminalista acquista l'area portuale su cui intende impiantare la propria attività direttamente dal proprietario privato e che tale soggetto privato si occuperà anche della pianificazione economica e territoriale dell'area. I controlli, in tale caso, si limiteranno al rispetto della pianificazione territoriale generale ed al controllo sull'attività portuale tipica del contesto industriale, ovvero al controllo sull'andamento dei titoli di borsa e sulla verifica dei risultati economici da parte di azionisti o soci, ecc. Ed è la situazione tipica dei porti inglesi.

Nei Paesi dell'Unione Europea in cui esistono porti "pubblico – privati" c.d. *Landlord Ports*, si realizza un fenomeno intermedio in cui la proprietà dell'area e delle infrastrutture portuali è pubblica, mentre la produzione dei servizi portuali è gestita da imprese private.

3. La gestione dei porti europei.

All'indifferenza dell'Unione Europea rispetto al regime proprietario dei porti corrisponde l'analisi della prassi che spinge l'interprete a rivedere alcune opinioni sulla gestione pubblica spesso valutata negativamente a priori. L'efficienza di un porto, infatti, non deve connettersi alla proprietà pubblica o privata, ma deve calibrarsi sulla gestione dell'infrastruttura portuale. Potremmo dire, che le imprese portuali pubbliche improntate alla *corporatisation* e *commercialisation* devono prediligere un'attività orientata al mercato, caratterizzata da obiettivi economici chiari ed elevate capacità manageriali dei propri vertici con la massima trasparenza delle procedure contabili. La gestione basata su un approccio politico imperniata su criteri di equa distribuzione dei costi e dei benefici e fondata su obiettivi politici condivisi, è, tuttavia, carente di una capacità decisionale incisiva circa l'allocazione delle risorse e

¹³⁷ Il fenomeno sopra descritto viene comunemente denominato con termine inglese "*corporatisation*" e si contrappone a quello della c.d. "*commercialisation*". Quest'ultima fattispecie si verifica quando il soggetto pubblico, proprietario e gestore dell'infrastruttura portuale, al fine di orientarsi in maniera più efficiente al mercato, procede ad una riforma dei processi decisionali, dei meccanismi di selezione e formazione del *management*, ristruttura ed ottimizza i propri obiettivi economici ed il proprio sistema di controlli, senza, tuttavia, costituire una società di capitali *ad hoc*. Cfr. NOTTEBOOM T., *The Interdependence Between Liner Shipping Networks and Intermodal Networks, Proceedings of the IAME 2002 Conference, International Association of Maritime economists*, 2002, Panama City; NOTTEBOOM T., *Container Shipping and Ports: an Overview, Review of network Economics*, 2004.

produce risultati non controllabili. La gestione fondata sul modello tecnocratico e focalizzata sull'efficienza della produzione del servizio ha, viceversa, il vantaggio di possedere obiettivi chiari e facilmente valutabili in termini di redditività e sviluppo.

Tradizionalmente, i porti gestiti dal pubblico sono orientati a forme di gestione politica, mentre quelli gestiti da privati prediligono la gestione tecnocratica; per tale motivazioni, i porti pubblici europei hanno, nella maggior parte dei casi, mancato di raggiungere i livelli di produttività ed innovazione richiesti dai mutamenti strutturali dell'economia marittima.

E' fondamentale, dunque, incidere più sull'assetto gestionale che sul regime proprietario di un porto. *Corporatisation* e *Commercialisation* potrebbero, dunque, essere valide alternative alla privatizzazione nell'ottica di imporre un modello gestionale tecnocratico piuttosto che politico. In proposito, sembrerebbe utile evidenziare anche in tale ambito la differenza tra privatizzazione formale e privatizzazione sostanziale; la privatizzazione formale di una gestione si concretizza soltanto con il mero trasferimento di quote societarie o di pacchetti azionari¹³⁸, mentre la privatizzazione sostanziale comporta il trasferimento al gestore portuale privato dell'effettivo potere decisionale.

In una prospettiva di futura regolamentazione uniforme a livello comunitario e nella consapevolezza che i porti rivestono un ruolo significativo anche nella funzione di governo del territorio (dunque sui beni pubblici tra i quali, segnatamente, le coste e l'ambiente) sembrerebbe opportuno distinguere gli obiettivi di politica territoriale ed economica da quelli di efficienza operativa.

A livello europeo, dunque, sarebbe auspicabile la presenza di Autorità portuali, rappresentanti della collettività nazionale e locale – indifferentemente dal regime proprietario – responsabili della pianificazione territoriale, di regolamentazione e controllo dell'uso delle aree e delle attività svolte all'interno dello scalo e di promozione dello sviluppo economico. Agli operatori privati, poi, dovrebbe essere imposta l'efficienza aziendale ed il massimo profitto nell'espletamento dei servizi commerciali nel vincolo del rispetto degli orientamenti dettati dalle Autorità portuali.

3.1 La separazione tra indirizzo e gestione e tra gestione ed intrapresa.

La coesistenza modelli di gestione dei porti in cui l'influenza e/o la presenza dei poteri pubblici è significativa e modelli in cui sovrintendono i privati è influenzata in Europa dal grado di

¹³⁸ In sintesi, se una società pubblica sia stata quotata in borsa, oppure quote della stessa siano state cedute a soggetti privati, resta comunque controllata dai soci pubblici, i quali detengono più del 50% del capitale oppure effettivo potere di controllo.

concorrenza¹³⁹. Come per le altre infrastrutture di trasporto, anche per i porti, l'elemento concorrenza ha rappresentato il parametro per la valutazione dell'efficienza raggiunta. Si è avuto modo di osservare in precedenza come nel XIX secolo i grandi assi ferroviari furono realizzati prevalentemente grazie all'impulso ed al finanziamento privato per poi venire solo successivamente, all'inizio del XX secolo, nazionalizzati. Anche i porti, si è osservato, sono stati ricondotti al pubblico nel XX secolo, ma a differenza delle infrastrutture ferroviarie la competitività del settore portuale è cresciuta in maniera significativa nel 1900, soprattutto per alcune tipologie di traffico che hanno beneficiato in particolar modo della standardizzazione dei sistemi di trasporto intermodale e di movimentazione delle merci.

L'importante innovazione tecnologica del XX secolo ha ridotto i costi connessi alle rotture di carico nei traffici marittimi ed a differenza del settore ferroviario, nel tempo scarsamente redditizio anche perché costantemente supportato dal finanziamento pubblico, i porti venivano investiti da spinte concorrenziali di carattere regionale (c.d. *yardstick competition*). I porti hanno acquisito nel tempo significative capacità di *networking* orizzontale e verticale, ovvero di coordinamento con gli attori chiave della realtà portuale e di collegamento con il retroporto e le altre modalità di trasporto. Nel traffico *container* i nostri porti del Tirreno sono in diretta concorrenza con i porti del c.d. *Northern Range* (Rotterdam, Amburgo, Anversa, Le Havre, ecc.) per servire i mercati dell'Europa centrale¹⁴⁰.

Ora, data le funzioni strettamente pubblicistiche dei porti, inerenti la sicurezza dell'approdo, l'ampliamento e la manutenzione delle infrastrutture, la concessione di aree demaniali e quelle di carattere più prettamente privatistico, le Autorità portuali Europee presentano di norma una natura sostanzialmente "mista", la quale è caratterizzata da elementi propri sia dell'ente pubblico che dell'impresa¹⁴¹. I modelli di "Ente Portuale" che si distinguono in relazione a quelle presenti nei singoli Stati Membri sono:

- a) *Landlord Port* ovvero l'Ente di gestione è responsabile della valorizzazione del territorio e provvede, pertanto, alla realizzazione delle infrastrutture (banchine, zone di parcheggio, di carico e di scarico delle merci), affidando ai privati l'esclusiva gestione dei traffici e dei servizi portuali accessori agli stessi;
- b) *Tool Port* ovvero l'Ente di gestione si occupa, oltre che della creazione, anche dell'utilizzo delle infrastrutture, erogando servizi accessori;
- c) *Operative o Service Port* ovvero il porto resta completamente in mano pubblica e l'Ente di gestione provvede, altresì, a gestire e svolgere le operazioni portuali.
- d) *Company Port* in cui il porto è interamente privatizzato (modello inglese).

¹³⁹ XERRI SALAMONE A., *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998.

¹⁴⁰ Si cfr. CARBONE S.M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, Giuffrè Editore.

¹⁴¹ MUSSO E., BACCI E., BENACCHIO M., FERRARI C., *Porti, il lavoro, l'economia: le regioni portuali di fronte alla rivoluzione logistica*, 2003, CEDAM, Padova.

Tradizionalmente, gli Enti di gestione dei porti dell'Europa settentrionale sono autonomi dal governo centrale ed organizzati per soddisfare esigenze commerciali¹⁴².

Le Autorità portuali dell'area mediterranea, viceversa, svolgono sia funzioni pubblicistiche che privatistiche quali, ad esempio: la programmazione territoriale, la promozione commerciale, la politica sociale. Tali Enti risultano, inoltre, essere strettamente legati allo Stato, in considerazione della natura demaniale degli scali.

Il modello gestionale introdotto dalla Legge di riforma dell'ordinamento portuale italiano (Legge 28 gennaio 1994, n. 84) è quello del *Landlord Port* per cui le Autorità portuali gestiscono l'infrastruttura portuale che fa parte del demanio marittimo statale, affidando la gestione delle operazioni e dei servizi portuali a soggetti privati mediante il rilascio di concessioni (agli operatori terminalisti e per quanto attiene i c.d. servizi di interesse generale) o di autorizzazioni.

Tale modello, oltre a quello del *Company Port*, che è stato adottato soltanto dal Regno Unito, sembrerebbe in grado di conciliare sia le funzioni più tipicamente pubblicistiche dell'infrastruttura, sia le esigenze derivanti dal business, fermo restando che al "bene" porto è costantemente affiancata natura pubblicistica¹⁴³.

Per incentivare il sistema portuale, tuttavia, partendo dall'assunto delle caratteristiche intrinseche del "fare impresa" in ambito pubblico, rispetto a quelle del "fare impresa" in ambito privato è necessario riflettere sulle conseguenze di tale natura. Studi evidenziano, in proposito, come negli Stati europei in cui l'amministrazione pubblica è più efficiente l'assunzione di un modello gestionale per i porti spiccatamente pubblico tenderebbe a contribuire alla perdita di quote di mercato. L'Europa, peraltro, i porti più efficienti in termini di sfruttamento dell'infrastruttura risultano essere proprio quelli inglesi.

Nel limitare la constatazione al dato empirico, senza conclusioni affrettate, è condivisibile l'opinione per cui l'innovazione, la flessibilità e la capacità di reagire in tempi rapidi alle mutate condizioni di mercato tipiche del settore privato sono caratteristiche ineludibili nella prospettiva di assicurare adeguata competitività ai porti europei. Sono obiettivi che possono coesistere con gli interessi pubblici, che inevitabilmente sono legati agli scali marittimi, interessi che potranno continuare ad essere tutelati dagli Stati membri in un quadro di un'auspicabile sempre più forte autonomia strutturale e finanziaria degli Enti di gestione portuale.

¹⁴² V. TACCOGNA, G. Organizzazione amministrativa e concorrenza nelle operazioni portuali, (Nota a TAR LI 31 marzo 2000) in *Il Diritto marittimo*, 2000.

¹⁴³ NOTTEBOOM T., *The relationship between seaport and intermodal hinterland in light of global supply chains*, OECD Discussion Paper N. 2008/10; NOTTEBOOM T., RODRIGUE J.P., "Port regionalization: towards a new phase in port development", *Maritime Policy & Management*, 2005, vol. 32 n. 3.

Riguardo alla gestione, deve rilevarsi che l'“Ente Portuale”, in quanto preposto alla gestione di un'infrastruttura essenziale – mediante la quale vengono svolte attività di rilevanza pubblicistica ed erogati servizi di interesse generale – non eroga direttamente servizi commerciali, dovendo limitarsi alla gestione, sviluppo manutenzione dell'infrastruttura, garantendo un equo accesso alla stessa.

Tale principio comunitario ha già trovato diretta attuazione nel settore portuale, comportando il riassetto della struttura organizzativa di quegli Enti che, oltre alle funzioni amministrative relative all'infrastruttura portuale, esercitavano anche attività imprenditoriali in regime di monopolio o di esclusiva, spesso con risultati inefficienti e praticando condotte anticoncorrenziali.

Il diritto comunitario viceversa, prevede che l'Autorità portuale vietata di erogare operazioni portuali, servizi accessori alle stesse e/o attività commerciali possa esercitare servizi di interesse generale, in deroga al più volte richiamato principio di separazione¹⁴⁴.

3.2 Il modello europeo di “Port Authority”.

Deve essere osservato che nelle ipotesi di direttiva comunitaria proposta dalla Commissione europea per l'armonizzazione delle discipline nazionali

nel 2004, l'Autorità portuale è definita come *“l'organismo al quale la normativa nazionale affida, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e gestire infrastrutture portuali e coordinare e controllare le attività degli operatori presenti nel porto o nel sistema portuale considerato”*¹⁴⁵.

L'Autorità portuale, dunque, è definita quale un Ente istituzionale preposto alla gestione del porto e connotato da carattere di neutralità che gestisce le infrastrutture portuali, rilascia concessioni ed autorizzazioni, tramite procedure ad evidenza pubblica e può anche fornire servizi portuali. Da tale definizione emerge l'impostazione che la Commissione europea predilige tra i modelli di Ente

¹⁴⁴ A titolo indicativo, nel caso *Holyhead* la Commissione aveva ravvisato una violazione del suddetto principio di separazione causa della condotta del gestore del porto inglese che, amministrando l'infrastruttura portuale, favoriva – rispetto ai relativi concorrenti – l'accesso al porto di una propria controllata che effettuava servizi traghetto per passeggeri ed auto su una rotta da e per l'Irlanda.

¹⁴⁵ Cfr. Corte di Giustizia, 17 luglio 1997, causa C 242/95, *GT Link A/S c. De Danese Statbaner (DSB)*, in *Raccolta*, 1997, p. I-4449 ss.). Sulla natura giuridica delle Autorità portuali, v. CITRIGNO A.M., *Autorità portuale, profili organizzativi e gestionali*, Milano 2003; CITRIGNO A. M., *Autorità portuale: Authority o ente pubblico economico? Nota a Cass. Sez. un. Civ. 28 ottobre 1998, n. 10729*, in *Nuove Autonomie*, 2000, fasc. 1.

portuale che si avvicina molto al *Land Port Authority*, ovvero un organismo competente per quanto attiene alla valorizzazione del territorio e

delle infrastrutture, che affida ai soggetti privati l'attività di gestione delle operazioni e dei servizi portuali, salvo trattenere per sé l'erogazione diretta di "servizi economici di interesse generale". A titolo esemplificativo può indicarsi il noto caso del porto *Rødby*¹⁴⁶ in cui la Commissione aveva precisato che il diritto contrasta l'esercizio dei servizi ferroviari in ambito portuale da parte dell'Ente di gestione, perché tali servizi hanno una natura di attività economica di interesse generale.

Qualora, poi, l'Autorità portuale sia ammessa ad erogare direttamente servizi portuali, le proposte di direttiva sopra citate prevedevano l'istituzione di un organismo nazionale indipendente il quale sovrintendesse alle procedure di gara per l'affidamento del servizio.

L'Autorità portuale italiana, come verrà approfondito, fa proprio il modello europeo del *Land Port Authority*.

4.1 Le risorse finanziarie dei porti europei.

Le risorse finanziarie dei porti europei si compongono, in generale, di entrate correnti e di finanziamenti pubblici, ovvero entrate in conto capitale.

4.1.1 La struttura delle entrate correnti.

Le prime costituite da: tasse, diritti marittimi, canoni demaniali e proventi derivanti dal rilascio di concessioni ed autorizzazioni finalizzate all'espletamento di operazioni e servizi portuali, nonché da introiti di varia natura (corrispettivi della cessione a titolo oneroso di beni, entrate prodotte dallo svolgimento di attività di promozione e marketing o di altri servizi remunerativi, attività logistiche, contributi pubblici in conto gestione, ecc.).

Gran parte del reddito corrente a livello comunitario è composto dalla riscossione di tasse e diritti marittimi.

I porti spagnoli, segnatamente Barcellona e Valencia hanno gli introiti derivanti dai diritti portuali che rappresentano il 36-37% delle entrate correnti; nel porto francese di Marsiglia la percentuale è aumentata ed a Rotterdam è pari a circa il 51%. I porti italiani invece godono di un'autonomia finanziaria ridotta rispetto a quella della maggior parte delle altre realtà portuali europee. Si tratta di una minor autonomia che riguarda il gettito fiscale in cui sono applicate, principalmente, tre tipologie

¹⁴⁶ Trattasi della decisione n. 94/119/CE della Commissione europea *Sea Containers/Stena Sealink* sul "Porto di *Rødby*".

di tasse: la tassa di ancoraggio, la tassa erariale e la tassa di imbarco e sbarco. Tali entrate sono sempre state di competenza del bilancio statale e fino al 2055 soltanto il 50% del gettito derivante dalla riscossione della tassa di imbarco e sbarco sia stato devoluto alle Autorità portuali italiane.

La medesima constatazione può svolgersi con riguardo alla percentuale di incidenza dei diritti portuali, che – con specifico riferimento al caso dei porti liguri¹⁴⁷ – sono il 25% delle entrate correnti totali, contro il dato medio europeo che si assesta sul 44%. Una delle cause di tale percentuale minima è derivante dalla sproporzione tra canoni demaniali della struttura delle entrate correnti rispetto al gettito fiscale derivante dalla riscossione di tasse e diritti marittimi sul traffico portuale; un'altra ragione probabilmente è il ridotto ammontare di tasse e diritti marittimi rispetto alle tasse e diritti applicati negli altri porti europei che, viceversa, sembrano coerenti con il mercato di riferimento.

Con riguardo ai proventi derivanti da canoni demaniali registriamo una netta superiorità di questa voce di entrata nei bilanci delle Autorità portuali italiane, rispetto agli altri porti europei; si tratta di un'incidenza del 51% sulle entrate correnti dei porti liguri, contro il 29% dei principali porti europei comprovando il notevole svantaggio competitivo dei nostri porti. Negli altri porti europei si registra un rapporto di diretta proporzionalità tra volumi di merci movimentate ed i ricavi derivanti dalla riscossione di tasse e diritti portuali e gli Enti di gestione introitano direttamente quel gettito.

In conclusione, potremmo affermare che nei porti europei c'è una maggiore disponibilità di risorse finanziarie correnti rispetto a quelli italiani¹⁴⁸.

4.1.2 Entrate in conto capitale e risorse destinate ad investimenti.

Per proseguire nell'analisi, appare congruo valutare anche le risorse disponibili annualmente per vari Enti di gestione portuale europea, confrontandone la composizione con l'impiego delle stesse per la realizzazione di investimenti infrastrutturali e/o di potenziamento dello scalo marittimo.

Circoscrivendo l'analisi ai porti di Barcellona, Marsiglia e Valencia ed ai porti liguri di Genova, Savona e la Spezia, la prima osservazione riguarda la capacità di autofinanziarsi dell'Ente di gestione confrontando il differente peso che nell'ammontare complessivo delle risorse disponibili di ciascuna realtà portuale assumono i ricavi della gestione operativa, i finanziamenti pubblici e le entrate

¹⁴⁷ Nei porti di Savona e La Spezia la percentuale delle entrate correnti rappresentata dai diritti portuali era pari, nel 2005, al 23%. Parzialmente differente la situazione del Porto di Genova dove, in applicazione dell'art. 5 della Legge n. 84 del 1994, a partire dal 2003 è stata introdotta una sovratassa sulle merci imbarcate e sbarcate in ragione dei costi sostenuti dall'Autorità portuale per le opere di grande infrastrutturazione. Nel 2004, a Genova si sono, dunque, incassati diritti portuali per una percentuale pari al 31% delle entrate correnti totali.

¹⁴⁸ L'analisi è di BACCELLI O., RAVASIO M., SPARACINO G., *Porti Italiani. Strategie per l'autonomia finanziaria e l'intermodalità. Il caso dei porti liguri.*, Milano, 2007, Egea.

derivanti da contratti di mutuo ed altri debiti finanziari. Da rilevare in premessa che nei porti europei le risorse finanziarie annue di cui dispongono gli Enti di gestione sono maggiori delle risorse utilizzabili dalle Autorità portuali italiane proprio perché dotate di minore autonomia finanziaria.

Se si pensa che Genova disponeva nel biennio 2003 – 2004 soltanto di 1,98 euro per tonnellata di merce da destinare a investimenti, mentre altri porti, si pensi ancora ai porti spagnoli potevano contare su oltre 4 euro per tonnellata¹⁴⁹.

Dalla composizione delle risorse annue disponibili emergono ulteriori considerazioni.

In primo luogo, nei porti spagnoli e francesi la disponibilità di risorse da destinare ad investimenti appare molto più stabile su base annua di quanto avvenga nei porti italiani perché, ad esempio, nel porto di Genova le risorse per investimenti salgono da circa 204,5 milioni di euro nel 2003, a circa 12 milioni nel 2004; nel porto di La Spezia da circa 12 a circa 69 milioni tra 2004 e 2005. Lievemente più stabile, invece, la situazione nel porto di Savona dove, tra 2004 e 2005, le risorse sono variate da circa 35,5 milioni a circa 20 milioni.

Tale fenomeno è fondamentalmente dovuto al fatto che nelle realtà portuali italiane, contrariamente a quello che avviene nelle realtà spagnole o francesi, le risorse per investimenti si esauriscono essenzialmente nei contributi pubblici in conto capitale, ossia in una fonte fortemente slegata dalla gestione del porto e dipendente dalle scelte politiche del Paese.

In secondo luogo, l'andamento delle risorse dei porti italiani è indipendente da quello dei traffici, diminuendo le possibilità di autofinanziamento con riflessi negativi sulla programmazione; nei porti spagnoli e francesi, ad esempio, gli investimenti infrastrutturali sono realizzabili grazie all'elevata marginalità della gestione corrente. I flussi di cassa dei porti europei in analisi sono circa la metà delle risorse, mentre nei porti liguri le risorse derivanti dalla gestione operativa, potremmo dire, non superano l'8%. La reale possibilità da parte dell'Autorità portuale di disporre autonomamente di risorse, indipendentemente dal finanziamento pubblico, è fondamentale per valutare la propensione al rischio della medesima come pure la possibilità di andare sul mercato per aumentare lo stock di finanziamento da investire. Nei porti spagnoli e francesi, infatti, le somme ottenute mediante contratti di mutuo ed altri debiti finanziari rappresentano circa il 23% delle risorse annuali, mentre nei porti italiani non superano lo 0,02%.

Tra le considerazioni di sintesi sul punto, vale evidenziare che una gestione corrente e remunerativa ad opera degli Enti di gestione portuale garantisce risorse dirette – in quanto svincolate dalla discrezionalità degli finanziamenti pubblici – utilizzabili per gli investimenti e, pertanto, un ruolo attivo delle Autorità portuali europee nello sviluppo dei propri scali.

¹⁴⁹ L'Autorità portuale di Barcellona disponeva annualmente di 5,1 euro per tonnellata, Valencia, nel biennio 2004-2005, disponeva di 3,09 euro per tonnellata di merce movimentata

4.2 Finanziamento pubblico.

Anche nel settore portuale il criterio utilizzato dalla Commissione europea è quello della selettività di cui all'art. 87, comma 1 TCE per cui è dichiarato incompatibile con il diritto comunitario il finanziamento posto a vantaggio di una singola o di un numero limitato di imprese.

Con specifico riferimento ai porti, la Commissione europea distingue:

- *public (general) infrastructures* dunque infrastrutture accessibili da parte della generalità dell'utenza, quali, ad esempio: banchine, canali, costruzioni e strutture funzionali all'inserimento del porto all'interno di una rete transeuropea), che sono ritenute finanziabili con risorse pubbliche;
- *user specific infrastructures*, viceversa dirette a specifici operatori, in linea di principio non finanziabili con risorse pubbliche perché in quanto il sussidio rappresenterebbe illegittimo aiuto di stato¹⁵⁰.

4.3 Forme e modalità di investimento in ambito portuale.

4.3.1 La natura degli investimenti in infrastrutture portuali.

Gli investimenti in infrastrutture portuali sono catalogabili come monopoli naturali caratterizzati da rendimenti di scala crescenti in cui l'intervento pubblico è prevalente poiché frena l'ingresso del privato nel monopolio a discapito della collettività.

Sul maggior coinvolgimento dei privati, attraverso, da un lato, la partecipazione di tali soggetti nella fase di costruzione delle infrastrutture, con finanziamento parziale o totale dei relativi costi, e, dall'altro, nella fase di gestione, predisponendo apposite forme di regolazione del prezzo dei servizi, si dibatte costantemente, fermo restando che si tratta di infrastrutture che, in ragione delle loro caratteristiche intrinseche, risultano difficilmente finanziabili senza l'intervento della mano pubblica.

Infatti, le infrastrutture di trasporto in genere sono connotate da una vita economica particolarmente lunga, che nel settore portuale può coprire dai 20 ai 100 anni in media, richiedendo, pertanto, lunghi periodi di sfruttamento per rendere remunerativo l'investimento. I finanziamenti necessari alla realizzazione di queste opere, prevedono, tra l'altro, lunghi tempi di rientro corrispondenti a non meno

¹⁵⁰ INTERNATIONAL MONETARY FUND, "Public-private partnerships", Fiscal Department Affairs, 2004, pp. 22; idem, "Public investment and fiskal policy", Fiscal Department Affairs, 2004; idem, "IMF Country report n. 06/59- Italy: selected issues", Fiscal Department Affairs, 2006.

di 15/30 anni a seconda dei casi e la fase di progettazione e di approvazione dell'infrastruttura allontana nel tempo l'avvio della costruzione, rispetto a quanto originariamente pianificato¹⁵¹.

La fase di costruzione è, peraltro, altrettanto lunga e comporta ritardo nell'inizio della gestione operativa, ritardo che causa difficoltà nel rapido rientro del capitale investito, pur non evitando il sorgere di costi di gestione corrente (ad esempio, per quanto concerne il pagamento degli interessi passivi generati dall'accensione di un mutuo per il finanziamento dell'opera).

Gli investimenti in infrastrutture portuali sono di natura irreversibile e, dunque, presentano costi figurativi aggiuntivi, i c.d. *sunk cost*, che in concreto hanno l'effetto di barriere all'uscita¹⁵².

Tale fenomeno è giustificato dal fatto che sono previsti studi di fattibilità dettagliati già in partenza per cui i costi fissi hanno un'incidenza effettivamente molto elevata sui costi complessivi di gestione dell'infrastruttura.

Il panorama descritto non sembrerebbe ideale per favorire investimenti privati dato che i profitti si realizzano in tempi lunghi, è complesso reperire attraverso un canale bancario le somme necessarie e comunque il rischio è protratto nel tempo. Il panorama descritto, invece, sembrerebbe favorire il ricorso a modelli di partenariato pubblico-privato per la realizzazione di infrastrutture portuali ed in proposito possono essere individuati rischi legati alla realizzazione ed alla gestione di un'infrastruttura portuale, segnatamente¹⁵³:

- a) politico, ovvero corrispondente ai rischi connessi al contesto politico nazionale/locale nel quale l'opera viene realizzata, i quali sono suscettibili di bloccare progetti già avviati, ritardare l'esecuzione di progetti in atto. Tale rischio è generalmente assunto dal soggetto pubblico;
- b) finanziario, legati alla fluttuazione dei tassi di interesse, di cambio all'inflazione;
- c) di costruzione, ritardi o complicazioni nella fase di cantiere, tali da determinare sottostime dei costi di investimento rispetto a quelli previsti nello studio di fattibilità;
- d) operativo, ovvero connesso allo svolgimento delle operazioni portuali ed all'espletamento delle attività caratteristiche, una volta realizzata l'infrastruttura. Tale rischio è assunto generalmente dal soggetto privato;

¹⁵¹ GRIGOLI M., Pubblico e privato nella nuova realtà portuale, in *Dir. Mar.*, 1998.

¹⁵² Taluna dottrina ha peraltro evidenziato che l'infrastruttura portuale produce forme di redditività indiretta, mediante il ciclo fiscale ed i c.d. *spillover* regionali, ma che, al contempo, genera esternalità negative di tipo ambientale. Questi sono elementi aggiuntivi di cui l'investitore dovrà certamente tenere conto. Si cfr. in argomento MUSSO E., FERRARI C., BERNACCHIO M., *Port Investment: Profitability*.

¹⁵³ MEDIOCREDITO CENTRALE, *Rome wasn't built in a day. Il Mercato delle costruzioni: focus sulle opere pubbliche*, 2005. V., in dottrina, MARESCA, M. *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2001, Giappichelli Editore.

e) commerciale e/o industriale, legato alla sottostima dei costi operativi oppure alla sovrastima dei ricavi tariffari. Tale rischio è generalmente assunto dal soggetto privato.

4.3.2 Le differenti tipologie di infrastrutture portuali finanziabili.

Gli investimenti nel settore delle infrastrutture portuali comunemente si dividono in:

- investimenti aventi ad oggetto infrastrutture generiche, che permettono l'ingresso al porto dal lato terra (connessioni stradali, ferroviarie) e dal lato mare (bacini, canali, chiuse, dighe, frangiflutti, fari). Tali investimenti sono operati dal pubblico;
- investimenti relativi ad un determinato *terminal* e concernenti banchine, fondali, connessioni stradali e ferroviarie dedicate, illuminazione, pavimentazione. Tali investimenti non riguardano le infrastrutture come bene pubblico, dunque possono essere operati dal privato;
- investimenti in sovrastrutture relative ad uno specifico terminal (depositi, immobili, gru, installazioni per la movimentazione delle merci). Anche tali investimenti sono operabili dal privato che si assume il rischio operativo¹⁵⁴.

Tale tripartizione non deve considerarsi bloccante la riflessione poiché vi sono realtà portuali in cui non si è ancora definito il passaggio dal modello di gestione improntato al c.d. "Service o Comprehensive Port" ad un modello di "Landlord Port" per cui le sovrastrutture sono ancora di proprietà pubblica e vengano concesse in utilizzo agli operatori terminalisti secondo schemi contrattuali differenti.

E' chiaro, tuttavia, che fermo restando la ripartizione di ruoli tra pubblico e privato per quanto concerne le infrastrutture generiche e le sovrastrutture, il ruolo del privato è sempre più importante ed è incrementata dal costante sviluppo dei traffici marittimi e nella concentrazione realizzatisi tra compagnie marittime al fine di sfruttare gli effetti benefici dell'economia di scala.

L'aumento delle economie di scala è direttamente proporzionale alla necessità di sostenere i rischi legati all'investimento in infrastrutture; in tale direzione, si è verificata la crescita dimensionale delle

¹⁵⁴ Cfr., in particolare, PEPE F., *Relazione tenuta al convegno Lo sviluppo del sistema portuale meridionale nel contesto internazionale*, 2005 Roma e NERLI F., *La concorrenza nel settore portuale*, in *Diritto Marittimo*, 2001, n. 1; v., anche, NOMISMA (2006), *Atti del convegno Logistica, istituzioni, imprese*, Roma. Si segnalano anche di NOMISMA (Anni vari), *Quaderni per l'economia*.

navi e la specializzazione dei *terminal* portuali, che spesso sono dedicati ad un solo cliente che potrebbe anche divenire proprietario.

Con riferimento al gruppo di porti analizzati, a partire dalla Francia, un esempio è il progetto presentato nel porto di Marsiglia denominato “Terminal FOS 2XL”, diretto alla realizzazione di un nuovo *terminal container* ed all’espansione di uno esistente, il Fos Graveleau, per un’estensione totale di 90 ettari ed un aumento globale della capacità di movimentazione di 800.000 TEU/anno.

L’investimento raggiunge i 365 milioni di euro, suddivisi tra pubblico e privato, rispettivamente, nella percentuale del 48% e del 52%: in particolare, 175 milioni di euro sono rappresentati da finanziamenti pubblici, mentre 190 milioni di euro corrispondono all’investimento sostenuto dalle compagnie marittime che concessionarie della gestione dei 2 *terminal*.

Si tratta, segnatamente, della cordata denominata “Port Sinergie Group”, composta da CMA-CGM (terza compagnia nel *ranking* mondiale per capacità della flotta *container*, con una quota di mercato pari al 5%) e P&O Ports, e della MSC (Mediterranean Shipping Company). La cordata citata è stata selezionata dall’Autorità portuale di Marsiglia che ha affidato in concessione il Terminal A a “Port Sinergie Group” ed il Terminal B a MSC sostituendo l’attuale modello di gestione diretta dell’Autorità portuale di Marsiglia del Terminal Fos Graveleau¹⁵⁵.

Sempre in Francia, un altro esempio è il progetto “Terminal Container Port 2000” nel porto di Le Havre con l’obiettivo iniziale di triplicare, tra il 2005 ed il 2009, la capacità di movimentazione dei *container* nel porto di Le Havre, passando da 2 a 6 milioni di TEU all’anno.

L’investimento aveva ad oggetto la realizzazione di 6 nuove banchine per una spesa complessiva di 1,1 miliardi di euro; il finanziamento pubblico del progetto è stato pari a 825 milioni di euro (75% del totale), utilizzati per la costruzione dei moli, per i raccordi terrestri e per le misure ambientali. L’investimento dei privati, invece, di 275 milioni di euro (25% del totale) i quali, in questo caso, sono stati impiegati specificamente per lo sviluppo e l’implementazione delle sovrastrutture del *terminal*.

A latere dalle esperienze sopra rappresentate, può rilevarsi che l’espansione del settore privato nell’economia portuale e, principalmente nel settore dei *terminal container*, è direttamente proporzionale alle possibilità di una chiara e corretta ripartizione dei rischi con il partner pubblico che comunque guadagna dall’operazione. Tra l’altro il partner pubblico o l’Ente di gestione ricopre

¹⁵⁵ MUTTI M., *Evoluzione dei servizi di trasporto marittimo containerizzato: il caso del mediterraneo*, Studi di settore, 2002, IntesaBci.

funzioni insostituibili in termini di promozione e sviluppo della partnership pubblico-privato e di controllo dei soggetti privati che svolgono le proprie attività in ambito portuale.

Nei Paesi Bassi, segnaliamo il progetto relativo all'area Maasvlakte del porto di Rotterdam nell'ambito della quale è stato realizzato l'“Euromax Terminal”.

L'investimento complessivo per il nuovo *terminal* da 1,7 milioni di TEU/anno, operativo dalla fine del 2007, è stato di 525 milioni di euro, di cui 300 milioni (57% del totale) investiti dall'Autorità portuale di Rotterdam, che nel 2004 ha ottenuto a tale scopo un finanziamento dalla BEI di 200 milioni, e 225 milioni investiti dalla *joint venture* costituita da European Container Terminal e Nedlloyd B.V.. L'investimento pubblico ha finanziato l'infrastruttura e le opere di dragaggio, mentre l'investimento privato ha finanziato lo sviluppo del nuovi *terminal*, comprese le sovrastrutture e le attrezzature.

Ora, le compagnie marittime *leader* del mercato mondiale potrebbero investire per procurarsi capacità infrastrutturali superiori alle loro effettive necessità per mantenere, invero, la loro quota di mercato; infatti, maggiore è la disponibilità immediata di ormeggi in uno scalo, minori sono i tempi di sosta per la movimentazione delle merci. La conseguenza sarebbe indurre i grandi *player* internazionali a sfruttare le risorse finanziarie pubbliche per costruire infrastrutture che avrebbero interesse diretto a realizzare direttamente in via autonoma.

Il rischio più immediato potrebbe essere quello di minare la concorrenza perché indurrebbe i concorrenti a credere che il soggetto incrementi rapidamente la propria produzione in un determinato scalo – opinione rafforzata dalle caratteristiche di irreversibilità dell'investimento effettuato – e dunque, dovessero decidere di abbandonare ogni azione di concorrenza diretta, in quanto ormai non più realizzabile, adeguando la loro condotta a quella dell'impresa dominante.

E' chiaro che nel settore portuale, come per le altre infrastrutture di trasporto, sussistono interessi pubblici al coinvolgimento di capitali privati e, parimenti, interessi privati al coinvolgimento di capitali pubblici; è chiaro che gli investimenti privati dovranno essere sottoposti ad un'efficace regolamentazione pubblica perché conservino gli interessi collettivi sottesi alla realizzazione di infrastrutture portuali¹⁵⁶.

¹⁵⁶ MUSSO E., BENACCHIO M., FERRARI C., *The Economic Impact of Ports on Local Economies*, Working Paper, 1999, Università degli Studi di Genova. V. POLIDORO G., MUSSO E., MARCUCCI E., *I trasporti e l'Europa. Politiche, infrastrutture, concorrenza*, vol. I e II, 2006, FrancoAngeli, Milano.

4.3.3 Le forme contrattuali del partenariato pubblico - privato negli investimenti portuali.

La promozione degli investimenti in ambito portuale attraverso le *partnership* pubblico privato si caratterizza anche per il ricorso a ricorrenti tipologie contrattuali, che si distribuiscono uniformemente in Europa.

Nell'ambito di tali tipologie devono essere ricordate¹⁵⁷:

- la vendita di una parte o della totalità del porto al settore privato, una forma poco utilizzata dai Partner dell'Unione Europea;
- le concessioni di lungo termine con cui gli operatori terminalisti ottengono il diritto di utilizzo in esclusiva di una parte delle infrastrutture dello scalo, ed altresì la possibilità di rinnovo, a fronte di specifici impegni ad investire in nuove infrastrutture o sovrastrutture portuali;
- i contratti di *leasing* operativo ed intesa operativa costruito secondo uno schema simile a quello concessorio in cui al terminalista non sono imposti specifici impegni in termini di investimento;
- i contratti di *management* mediante i quali si trasferisce in capo all'operatore la responsabilità di gestire, coniugando efficientemente capitale e lavoro, l'infrastruttura assegnata, erogando servizi in nome e per conto dell'ente portuale;
- i contratti di servizio per cui il settore privato ha il compito di fornire differenti tipologie di servizio in *outsourcing*;
- i contratti di *leasing* che prevedono la fornitura delle sovrastrutture e degli equipaggiamenti di banchina.

Tra le tipologie contrattuali più diffuse nei porti europei, riscontriamo il *leasing* operativo e le concessioni c.d. di sfruttamento, che implicano anche l'esplicito impegno del concessionario ad effettuare investimenti infrastrutturali¹⁵⁸.

¹⁵⁷ COMMISSIONE EUROPEA (2006), Comunicazione 336 “*La logistica delle merci in Europa – La chiave per una mobilità sostenibile*”, Bruxelles.

¹⁵⁸ Cfr. le modifiche apportate al testo della Legge Merloni di cui si è parlato in precedenza che hanno introdotto la possibilità per un imprenditore privato, ma altresì pubblico come avvenuto nel porto di Savona, di realizzare opere pubbliche secondo schemi di *project financing*, mediante forme contrattuali del tipo *Build Operate and Transfer* (BOT) e *Build Own Operate and Transfer* (BOOT).

Capitolo III

L'ORDINAMENTO PORTUALE ITALIANO: REGIMI PROPRIETARI, ASSETTI GESTIONALI E MODALITA' DI FINANZIAMENTO

- 1. Il modello di amministrazione del sistema portuale precedente la riforma.**
- 2. L'introduzione di un nuovo modello di gestione dei porti italiani.**
- 3. Le Autorità portuali: profili strutturali e funzionali:**
 - 3.1 La struttura istituzionale:**
 - 3.1.1 Il Presidente dell'Autorità portuale: nomina e funzioni.*
 - 3.1.3 Il Comitato Portuale.*
 - 3.1.4 Gli altri organi dell'Autorità portuale: Segretariato Generale e Segreteria tecnico-operativa, Collegio dei Revisori dei Conti, Commissione Consultiva.*
 - 3.2 Le funzioni dell'Autorità portuale:**
 - 3.2.1. Le attività strategiche delle Autorità portuali italiane:*
 - 3.2.1.1 Accordi tra Autorità portuali, società ferroviarie ed Enti locali.*

Partecipazioni in società ferroviarie.
 - 3.2.1.2 Costituzione o partecipazione in società dirette alla promozione dell'intermodalità e della logistica.*
 - 3.2.1.3 Investimenti in aree dedicate alla logistica.*
- 4. La natura giuridica dell'Autorità portuale.**
- 5. Le risorse finanziarie delle Autorità portuali:**
 - 5.1 Le entrate:**
 - 5.1.1 I canoni di concessione e i proventi di autorizzazione.*
 - 5.1.2 Le tasse portuali sulle merci sbarcate e imbarcate.*
 - 5.1.3. Le altre entrate.*
 - 5.2 Il gettito fiscale generato nei porti ma non di competenza delle Autorità Portuali:**
 - 5.2.1. Le tasse di ancoraggio: tassa, sovrattassa e tassa supplementare.*
 - 5.2.2 La tassa erariale di sbarco e imbarco.*
 - 5.2.3 La tassa sui carri ferroviari e sugli automezzi.*
 - 5.2.4 La tassa di sbarco sulle merci provenienti dall'estero.*
- 6. L'autonomia finanziaria delle Autorità portuali italiane.**

1. Il modello di amministrazione del sistema portuale precedente la riforma.

La disciplina dell'ordinamento portuale e delle attività portuali è articolata poiché espressione di esigenze contrapposte di accentramento e di decentramento.

La pluralità e la poliedricità degli interessi pubblici coinvolti che emergono in rapporto a molteplici profili, dalla difesa nazionale alla sicurezza della navigazione, dalla tutela del mercato ai settori delle dogane, dell'industria, della pesca, del trasporto dei passeggeri, del turismo, rendono il panorama di riferimento tra i più complessi.

Il Legislatore italiano ha approcciato alla materia portuale sotto il profilo della regolazione dei beni pubblici, delle forme giuridiche, delle figure soggettive, del mercato, affidando alla competenza statale sia le funzioni di polizia che di realizzazione di opere portuali.

L'impostazione che attira allo Stato centrale la competenza in materia portuale è figlia dell'Ottocento, segnatamente, dal R.D. n. 3095/1885 e la riconduzione dei porti nell'ambito del demanio necessario di appartenenza esclusiva dello Stato è segnata dal nostro codice civile del 1948; un accentramento che impedisce agli Enti territoriali una collaborazione efficace cui vengono riconosciuti solo alcuni poteri, peraltro limitati, in tema di finanziamento e di realizzazione delle opere nei porti minori. Si tratta, peraltro, di un assetto che non viene modificato dai decreti delegati del 1972 e del 1977 che hanno meramente trasferito alle Regioni la competenza in materia di opere relative ai porti minori ai sensi dell'art. 59 del Decreto Legislativo n. 616/1977¹⁵⁹.

Da rilevare, in proposito, che la successiva approvazione del Decreto -Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133 sul conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali attuando la Legge n. 59 del 1997 ha confermato che il riparto delle funzioni in materia di porti tra Stato, Regioni e Enti locali viene definito in modo espresso nei confronti dello Stato e in via residuale nei confronti delle seconde e dei terzi, mentre sono mantenute allo Stato gran parte delle funzioni. Spettando, dunque, allo Stato, le funzioni concernenti la classificazione dei porti e la pianificazione, la programmazione e la progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle relative opere edilizie nei porti di rilievo nazionale e internazionale; la disciplina e la sicurezza della navigazione marittima; la pianificazione degli interventi per sostenere la trasformazione delle compagnie portuali; nonché quelle attribuite alle Autorità portuali dalla Legge del 1994 di cui si dirà; le funzioni concernenti il rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo nell'ambito dei porti.

¹⁵⁹ Sul tema, v. RACCOGNA G., *Il nuovo equilibrio tra Stato e Regione con riguardo alle attività ed ai servizi svolti nei porti destinati ai traffici marittimi internazionali*, in *Dir. Mar.*, 2005, I, p. 110 ss..

Sono, viceversa, di competenza delle Regioni tutte le altre funzioni, non individuate in modo esplicito, salvo le funzioni di pianificazione, programmazione, progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle relative opere edilizie nei porti di rilievo regionale e interregionale.

In tale quadro, da aggiungere che la disciplina considera i nostri porti in relazione alle problematiche proprie della disciplina dei beni e della tutela del lavoro, mentre una minima rilevanza è attribuita alle attività economiche connesse ed al contesto territoriale di riferimento.

Ora, tradizionalmente, il modello di amministrazione del sistema portuale era costruito sulla figura dell'Ente pubblico economico dedicato alla gestione ed all'attività di intrapresa nei porti.

Fino alla riforma vigente, nota come Legge n. 84 del 1994 o Legge di riforma del sistema portuale, la disciplina italiana del sistema portuale era contenuta nelle disposizioni del Codice delle Navigazione e del Regolamento per la navigazione marittima, ma soprattutto da leggi speciali, che disciplinavano gli Enti preposti alla gestione dei principali porti¹⁶⁰.

Con riguardo all'organizzazione, gli Enti portuali prevedevano un Presidente, il quale era a capo del Consiglio di Amministrazione, rappresentante degli interessi centrali e locali, e da un Comitato Direttivo, che esercitava funzioni deliberative, in via esclusiva o congiuntamente al Consiglio di Amministrazione. Ogni Ente portuale prevedeva, inoltre, la presenza di Revisori dei conti, che esercitavano funzioni di controllo ed in alcuni scali esistevano, invece, le c.d. Aziende dei Mezzi¹⁶¹ Meccanici e dei Magazzini generali a cui erano affidate la gestione e la manutenzione dei mezzi meccanici di carico e scarico delle merci, l'espletamento dei relativi servizi, nonché la gestione dei beni immobili e delle pertinenze di proprietà dello Stato, funzionalmente destinati al servizio dei traffici marittimi.

A partire dagli anni Ottanta il sistema di gestione così delineato ha iniziato a manifestare le proprie criticità.

La profonda evoluzione del trasporto marittimo e la frammentarietà della disciplina con la commistione di poteri regolamentari e imprenditoriali in capo ai suddetti enti, rendevano i nostri porti scarsamente competitivi. L'avvento poi, delle navi ro-ro e di navi porta-*container*, hanno costituito la spinta per un adeguamento della disciplina portuale alle mutate esigenze di mercato e per il riconoscimento di maggiori spazi di azione agli operatori privati, con conseguente rilancio degli scali italiani attraverso una più efficiente gestione delle strutture e degli impianti portuali.

¹⁶⁰ LEFEBVRE D'OVIDIO, PESCATORE G., TULLIO L. *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2000.

¹⁶¹ Istituite con Legge 9 ottobre 1967, n. 961, di "Istituzione delle Aziende dei Mezzi Meccanici e dei Magazzini generali nei porti di Ancona, Cagliari, Livorno, La Spezia, Messina, Savona" in G.U., 30 ottobre 1967, n. 272.

Sul piano regolamentare si è avvertita contestualmente l'esigenza di modificare l'impostazione adottata dal Legislatore del Codice della Navigazione e nelle leggi istitutive degli Enti portuali e già nelle more della adozione della Legge di riforma portuale, in occasione del Piano Generale dei Trasporti del 1986, era stato individuato nella separazione tra il momento di amministrazione del porto e quello operativo di esercizio delle attività produttive lo strumento necessario per garantire maggiore efficienza ai porti italiani¹⁶².

La Legge di riforma del sistema portuale o Legge n. 84 del 1994, costituisce l'intervento normativo di maggior rilievo degli ultimi decenni¹⁶³.

La novità di maggior rilievo introdotta con la Legge di riforma, come già accennato, è la definitiva affermazione nel settore portuale del principio di origine comunitaria che prevede la separazione tra i compiti di amministrazione del porto, che vengono affidati in via esclusiva alle Autorità portuali ed i compiti di erogazione dei servizi e delle operazioni portuali, riservati a soggetti privati ed al gioco del libero mercato¹⁶⁴.

L'obiettivo della riforma consiste nel coordinare l'attività portuale con quanto previsto nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, al fine di considerare tutte le modalità di trasporto ed i relativi nodi logistici come un sistema integrato ed il metodo utilizzato è la regolazione completa delle attività, dunque sia l'indirizzo che la gestione delle aree portuali, sia il momento "imprenditoriale" della produzione dei servizi, sia la "pianificazione territoriale".

In sintesi, infatti, la Legge n. 84 del 1994 si propone di disciplinare in una logica di sistema rispetto alle altre modalità di trasporto – attraverso gli strumenti in essa previsti (in particolare il Piano Regolatore Portuale ed il Piano Operativo Triennale) – sia l'attività di amministrazione dei porti che quella di gestione delle attività portuali.

Nel merito, la Legge n. 84 del 1994 ha soppresso i vecchi organismi portuali (ConSORZI, Provveditorati e Aziende dei Mezzi Meccanici e Magazzini) ed ha introdotto il modello denominato "*landlord port authority*", caratterizzato dalla separazione tra le funzioni di programmazione e controllo del territorio e delle infrastrutture portuali - che sono affidate al soggetto pubblico, in particolare alle Autorità

¹⁶² V., per aspetti simili, TRANQUILLI REALI T., *Il piano generale di difesa del mare e delle coste*, in "Diritto dei trasporti", n. 2, 1991.

¹⁶³ BERLINGIERI F. *Note sulla legge 28 gennaio 1994, n. 84, sul riordino della legislazione in materia portuale*, in *Il diritto marittimo*, 1994.

¹⁶⁴ La Legge n. 84 del 1994 istituì le Autorità portuali nei più importanti scali italiani, affidando ad esse il compito di promuovere lo sviluppo delle attività economiche dei porti e disciplinarne il corretto svolgimento nel rispetto delle regole di concorrenza discendenti dal Trattato di Roma (Trattato che istituisce la Comunità europea firmato a Roma il 25 marzo 1957 e ratificato dall'Italia con Legge 14 ottobre 1957, n. 1203).

portuali¹⁶⁵ - e le funzioni di gestione del traffico e dei terminali, che sono affidate a privati, fermo restando la proprietà pubblica dei suoli e delle infrastrutture.

In tale direzione, la missione delle Autorità portuali preclude tassativamente il diretto coinvolgimento nelle operazioni e nei servizi che si svolgono sulle banchine, nonché la partecipazione azionaria a società che operino in detto campo, salvo rare eccezioni, relative, peraltro, alla temporanea partecipazione – in misura minoritaria – a società aventi ad oggetto l'erogazione di servizi di interesse generale.¹⁶⁶

La riforma operata dalla Legge n. n. 84 del 1994 ha avuto, tra l'altro, l'effetto di ridimensionare drasticamente il ruolo sino ad allora svolto dalle Compagnie dei lavoratori portuali, delineando all'interno del porto tre tipologie di mercato che devono restare rigorosamente distinte:

- il mercato delle operazioni portuali, ossia del carico, scarico, trasbordo deposito e movimentazione in genere delle merci in ambito portuale;
- il mercato dei servizi portuali, cioè delle prestazioni specialistiche, complementari ed accessorie al ciclo produttivo delle operazioni portuali;
- il mercato della fornitura di manodopera portuale temporanea per lo svolgimento delle operazioni e dei servizi.

Operazioni e servizi nei porti sono di pertinenza di apposite imprese portuali, soggette ad autorizzazione da rilasciarsi previo esperimento di una gara ad evidenza pubblica, così come va autorizzata, sempre previa selezione mediante pubbliche procedure, l'impresa chiamata a fornire mere prestazioni di manodopera alle anzidette imprese¹⁶⁷.

¹⁶⁵ In particolare, secondo quanto previsto dall'art. 6 della Legge n. 84 del 1994, l'Autorità portuale esercita tre diverse tipologie di competenze: *a)* compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle attività economiche che si svolgono in ambito portuale (operazioni portuali, attività commerciali ed industriali); *b)* *compiti di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni del porto*; *c)* affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura dei c.d. servizi di interesse generale (illuminazione, pulizia, raccolta rifiuti, servizio idrico, manutenzione e riparazioni) i quali sono elencati in due decreti del 1994 e 1996.

¹⁶⁶ Cfr. in argomento ROMAGNOLI A., *Il piano regolatore portuale*, in *Diritto Marittimo*, 2003 ed, in generale, sul tema dell'istituzione delle Autorità portuali, ROMAGNOLI A., *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna, 2003, Libreria Bonomo Editore.

¹⁶⁷ Da rilevare che, in attuazione delle indicazioni fornite dalla Corte di Giustizia della Comunità Europea in materia di libera circolazione dei lavoratori in occasione della nota causa "*Siderurgica Gabrielli*" (Corte di Giustizia CE 10 dicembre 1991, causa C- 179/90, *Siderurgica Gabrielli c. Merci Convenzionali Porto di Genova*), la Legge di riforma prevede la soppressione della riserva di lavoro portuale e la possibilità di trasformazione delle compagnie dei lavoratori portuali in società di diritto privato, abilitate all'esercizio delle operazioni portuali. In tale ambito, le Autorità portuali dovranno operare secondo gli stessi criteri ed in regime di concorrenza con le altre imprese autorizzate allo svolgimento delle operazioni portuali, ai sensi degli articoli 16 e 18 della Legge n. 84 del 1994.

Alle Autorità portuali originariamente previste nella Legge di riforma ne sono state aggiunte altre nei porti caratterizzati da un significativo volume di traffici; attualmente le Autorità portuali italiane risultano essere 25, segnatamente nei porti italiani in cui si registrava un livello di traffico superiore a 3 milioni di tonnellate annue al netto delle rinfuse liquide oppure la movimentazione di almeno 200.000 TEU. Attualmente risultano istituite le seguenti Autorità portuali: in Liguria, Genova, Savona e La Spezia; in Toscana, Marina di Carrara, Livorno e Piombino; in Lazio, Civitavecchia; in Campania, Napoli e Salerno; in Calabria, Gioia Tauro; in Sicilia, Palermo, Messina, Catania, Augusta e Trapani; in Sardegna, Cagliari e Olbia; in Puglia, Taranto, Brindisi, Manfredonia e Bari; nelle Marche, Ancona; in Emilia-Romagna, Ravenna; in Veneto, Venezia, in Friuli Venezia Giulia, Trieste. Negli altri porti, invece, le funzioni che la Legge n. 84 del 1994 attribuisce alle Autorità portuali restano affidate, come, in passato, alle Autorità marittime, organi periferici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti¹⁶⁸.

Le Autorità portuali sono quindi enti aventi personalità giuridica, che, secondo l'impianto della Legge suddetta, conservano unicamente poteri di programmazione, indirizzo e controllo.

Deve, tuttavia, rilevarsi, che l'esercizio di attività ulteriori rispetto a quelle di pianificazione e programmazione non è precluso, fermo restando che è vietato alle Autorità svolgere direttamente, o per il tramite di partecipazioni azionarie, attività dirette all'erogazione di operazioni e servizi portuali oppure attività strettamente connesse alle prime, l'art. 6.6 della Legge n. 84/94, perdendo, invece, la possibilità di partecipare direttamente o indirettamente alla gestione delle operazioni portuali o di altre attività ad esse connesse.

Queste ultime attività, infatti, possono essere svolte soltanto da imprese private, in virtù di apposite autorizzazioni rilasciate dall'Autorità portuale (ex art. 16)¹⁶⁹, sulla base di valutazioni relative ai loro requisiti organizzativi e tecnici, alla loro capacità finanziaria ed alla loro professionalità.

Come precisato, l'apertura concorrenziale realizzata non ha coinvolto alcuni servizi, tra i quali, ad esempio, i c.d. servizi tecnico-nautici, ossia i servizi ancillari alla navigazione, resi nell'interesse delle navi in occasione del loro arrivo nel porto o della loro partenza, in quanto finalizzati al conseguimento di interessi pubblici ed in particolare al mantenimento della sicurezza negli spazi marittimi portuali.

In tale direzione la Legge di riforma ha codificato la giurisprudenza italiana e comunitaria, che espressamente definisce i servizi tecnico-nautici in virtù dell'accennato specifico ruolo loro assegnato nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale, quali servizi di interesse generale ed ammette che siano erogati secondo un modello organizzativo tale da escluderli da un regime concorrenziale.

¹⁶⁸ ACEN-ANCE (2004), *Infrastrutture di trasporto: un programma di sviluppo per la Campania*, Electa.

¹⁶⁹ Ai sensi dell'art. 16 della Legge n. n. 84 del 1994 dispone, infatti, che l'esercizio delle operazioni portuali sia subordinato ad autorizzazione. Ai fini del rilascio di suddetta autorizzazione, l'Autorità portuale determina: a) i requisiti che gli operatori devono possedere; b) i criteri, le modalità e i termini del rilascio; c) i parametri per determinare il *quantum* della cauzione richiesta all'operatore per il concreto avvio dell'attività autorizzata; d) i criteri per il rilascio di eventuali autorizzazioni speciali

Deve essere osservato, in proposito, che spesso l'autorizzazione alle operazioni portuali è unita al diritto di disporre di aree e banchine situate nell'area portuale, per lo svolgimento delle operazioni portuali e di quelle ad esse accessorie (ex art. 18).

Conseguentemente, le imprese autorizzate o quelle che sono titolari di una concessione svolgono in via esclusiva le attività di carico, scarico, trasbordo, deposito, movimentazione delle merci, oppure parte delle medesime e sono legittimate a stabilire anche le tariffe portuali, fatto salvo dall'art. 8 *bis* del D.L. n. 457 del 1997, prevede che: "...le Autorità portuali possono costituire ovvero partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati alle (...) medesime, anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche".

L'impresa autorizzata all'esercizio di attività di carico, scarico etc..è chiaramente nominata concessionaria demaniale, per mezzo di un provvedimento che le conferisce il diritto di utilizzo esclusivo di una determinata banchina od area del porto per l'espletamento delle operazioni portuali, ed assume le vesti dell'operatore terminalista, o più comunemente, *terminal operator*.

2. L'introduzione di un nuovo modello di gestione dei porti italiani.

Come in parte rilevato, il Legislatore italiano della riforma sembra, in tal senso, aver adottato la scelta di mutuare il più volte citato modello del *Landlord Port Authority*, abbandonando quello del *Comprehensive Port Authority*: ad un ente di gestione caratterizzato dalla contestuale attribuzione di poteri regolamentari ed imprenditoriale si sostituisce un nuovo organismo, cui sono demandati i compiti di generale amministrazione del porto, mentre l'erogazione dei servizi portuali è, come già detto, di competenza del settore privato¹⁷⁰.

Se prima, dunque, della riforma dell'ordinamento portuale italiano la Pubblica Amministrazione, mediante gli Enti portuali, era la sola titolare della gestione del porto – sia nella sua dimensione "statica" di bene demaniale, che in quella "dinamica", quale centro di attività imprenditoriali – oggi l'Autorità portuale sovrintende esclusivamente all'esercizio delle funzioni di pianificazione dello spazio portuale, di programmazione delle attività da svolgere in tale ambito, di regolazione dei relativi

¹⁷⁰ Sulla portualità italiana ed il modello delle Autorità portuali, v., BOLOGNA S., *Porti e Interporti: Esperienze di Collaborazione*, Paper presentato al Padova City Logistics Expo il 28/11/2008. V., anche il medesimo autore, BOLOGNA S., D'AGOSTINO Z., *Rapporto sulla portualità*, marzo 2007; BOLOGNA S., D'AGOSTINO Z., *La Missione della Portualità Italiana dalla Crisi alla Ripresa del 2006*, Paper presentato al congresso Assoporti, 2007, Roma.

servizi, nonché di vigilanza e controllo sugli stessi, occupandosi direttamente della prima delle suddette dimensioni e solo indirettamente della seconda competenza degli operatori portuali.

Le soluzioni della Legge di riforma risultano coerenti con le indicazioni comunitarie. Infatti, il nuovo impianto normativo pare idoneo a valorizzare le capacità degli imprenditori portuali, nè stimola l'efficienza in un mercato effettivamente concorrenziale in una regolazione e controllo svolta dalle Autorità portuali.

Talune perplessità sull'organizzazione della riforma sono comunque da subito rilevabili. In primis, il mancato coordinamento delle disposizioni della Legge n. 84 del 1994 con le norme del Codice della Navigazione; in proposito, ad esempio, la Legge di riforma si limita a prevedere che l'attività di gestione del porto, svolta dalle Autorità portuali, debba coordinarsi con quella dell'Autorità marittima, alla quale spettano essenzialmente compiti di sicurezza e polizia.

Infine, un profilo innovativo introdotto dalla Legge n. 84 del 1994, non richiamato in precedenza, consiste nella classificazione dei porti, per cui tutti i porti, esclusi quelli destinati a fini militari o di sicurezza, risultano valorizzati soprattutto nella loro dimensione dinamica, quali centri di attività economiche e commerciali e luogo di transito delle merci, in coerenza con le esigenze di mercato.

In sintesi, appare ragionevole evidenziare che la riforma conferma ancora sullo Stato, i compiti fondamentali in relazione allo sviluppo ed alla promozione degli scali marittimi. Gli oneri relativi alla realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione (costruzione di canali marittimi, dighe di difesa, darsene, bacini, banchine attrezzate, escavazione e approfondimento dei fondali), previsti dagli strumenti di pianificazione sono di competenza della Pubblica Amministrazione sia centrale che locale.

3. Le Autorità portuali: profili strutturali e funzionali.

3.1 La struttura istituzionale.

3.1.1 Il Presidente dell'Autorità portuale: procedura di nomina.

L'art. 7 della Legge n. 84 del 1994 prevede tra gli organi dell'Autorità portuale: il Presidente, il Comitato Portuale, il Segretario Generale ed il Collegio dei Revisori dei Conti.

Il Presidente dell'Autorità portuale è un organo essenzialmente tecnico.

L'art. 8 della Legge n. 84 del 1994, infatti, prevede che la nomina del Presidente debba necessariamente avvenire tra “*esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuali*” e prevede che Comune, Provincia e Camera di

Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura individuino ciascuno un candidato, formando così una terna da sottoporre al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Nell'ambito della terna indicata, il Ministero, previa intesa con la Regione interessata, provvede con Decreto alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale.

La sussistenza dei requisiti tecnici e di professionalità sulla persona del Presidente ed al contempo della condivisione dei poteri locali, della Regione e dello Stato sono in ogni caso un presupposto fondamentale per la nomina a Presidente dell'Autorità portuale.

La verifica circa tali requisiti avviene in due momenti successivi: in primo luogo, nel momento di individuazione dei candidati ad opera dei poteri locali (Comune, Provincia e C.C.I.A.A.) ed, in secondo luogo, nel momento dell'investitura, ad opera del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dalla Regione interessata.

La circostanza che Ministro e Regione dispongano di un autonomo e ulteriore potere di controllo circa la sussistenza dei requisiti in capo al candidato alla presidenza trova conferma nella norma di cui all'ultima parte dell'art. 8, comma 1, della Legge n. 84 del 1994, secondo cui, nel caso in cui i poteri locali non indichino i nomi dei possibili candidati nei termini previsti, il Ministro, d'intesa con la Regione, provvede alla nomina del Presidente *“comunque tra personalità che risultano esperte e di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale”*.

Individuati in positivo i requisiti di professionalità e di esperienza che il Presidente dell'Autorità portuale deve possedere, la Legge n. 84 del 1994 omette invece di indicare specifiche ipotesi di incompatibilità per l'incarico di Presidente¹⁷¹.

Deve osservarsi che la procedura di nomina ha determinato problemi di coordinamento tra i diversi poteri coinvolti in quanto gli organi locali non sottoponendo al Ministro e al Presidente della Giunta regionale una terna di nominativi, si limitavano ad indicare un solo unico nominativo; tale prassi è

¹⁷¹ In proposito, il Consiglio di Stato – chiamato a pronunciarsi in via consultiva sulla nomina a Presidente dell'Autorità portuale di un armatore che rivestiva la carica di presidente della Confederazione italiana armatori (Confitarma) – ha precisato che, in ossequio ai principi di imparzialità e di indipendenza cui deve informarsi l'attività della Pubblica Amministrazione, così come previsto dall'art. 97 Cost., sussiste una situazione di incompatibilità quando, sulla base di un accertamento della situazione di fatto, sia ravvisabile un conflitto di interessi, che, da un lato deve riguardare un contrasto tra la posizione del singolo in quanto preposto o investito e la funzione specifica che gli viene commessa e, dall'altro, non deve essere necessariamente in contrasto. Cfr., CONFITARMA, EUROPEAN COMMUNITY SHIPOWNERS ASSOCIATIONS (1999), *I benefici ambientali e sociali del trasporto di merci per mare*, Roma. V., anche, CONFINDUSTRIA (2001), *Comitato Centrale per il Mezzogiorno*, I porti in rete: un'opportunità per la competitività del Mezzogiorno, a cura di Federtrasporto; *idem*, (2006), *Logistica per crescere*, Roma.

stata, evidentemente, più volte censurata dalla giurisprudenza amministrativa, che ha escluso il potere degli Enti locali di vincolare il Presidente della Giunta regionale e il Ministro rispetto ad un unico candidato¹⁷². Sul tema, il Consiglio di Stato ha indicato che *“nominando un armatore (ma considerazioni analoghe possono svolgersi per gli appartenenti alle diverse categorie chiamate a comporre (...) il comitato portuale) si verrebbe ad una sovrapposizione degli interessi di una categoria imprenditoriale sulle altre e si finirebbe per alterare il delicato equilibrio raggiunto in sede normativa per consentire la coerenza delle scelte del comitato portuale alle istanze di tutela e di equo contemperamento degli interessi coinvolti”*¹⁷³.

Anche la Corte Costituzionale, a seguito della riforma della seconda parte del Titolo V della Costituzione che ha inserito anche il principio di “leale collaborazione” tra Istituzioni ha deciso sul ricorso per conflitto di attribuzione della Regione che a mandato presidenziale scaduto e se non è stata effettuata la designazione della terna, deve ritenersi legittima la nomina, da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di un Commissario proprio *“onde assicurare il soddisfacimento delle esigenze di continuità dell’azione amministrativa ed impedire stasi connesse alla decadenza degli organi ordinari”*¹⁷⁴.

Emerge, dunque, che l’annullamento del provvedimento unilaterale del Ministro e, dunque, della nomina in esso contenuta, non discende dall’illegittimità in sé della designazione del commissario *ad temporem*, quanto dal mancato avvio, in precedenza ed a posteriori rispetto al Decreto , di effettive trattative con la Regione al fine del raggiungimento della necessaria intesa.

¹⁷² Anche il TAR Puglia – Sez. di Lecce in ordinanza, peraltro, non pubblicata del 22 giugno 2005 in causa *Gennarini c. Comune di Taranto* ha sospeso il Decreto di nomina del Presidente dell’Autorità portuale di Taranto sulla base dell’assunto che un unico candidato, espresso da Comune, Provincia e C.C.I.A.A. locali, non fosse idoneo a rappresentare la terna prescritta dall’art. 8 della Legge n. 84/94, essendo la pluralità di nominativi requisito indispensabile al fine di consentire il legittimo potere di scelta del Ministro e del Presidente della Giunta competenti alla nomina. Sulla illegittimità del medesimo Decreto di nomina il Consiglio di Stato, confermando la pronuncia del TAR Puglia, ha avuto occasione di precisare che *“la preventiva convergenza degli enti locali su di un unico nominativo si risolve in un’espropriazione del potere decisionale del Ministero e della Regione, in guisa da sovvertire lo spettro delle competenze ed il connesso iter procedurale fissati dalla legge”*.

¹⁷³ Consiglio di Stato, parere del 18 febbraio 2004, in *Foro.It.*, 2004.

¹⁷⁴ Cfr. anche sul tema della leale collaborazione Corte Cost. 27 luglio 2005, n. 339 per cui *“L’intesa (diviene) dunque procedimento intermedio e strumentale all’adozione dell’atto deliberativo, il quale (omissis) rappresenta il frutto di una necessaria compartecipazione fra gli enti ed organi tra i quali l’intesa stessa deve svilupparsi, anche – ove occorra – attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo”*. Sempre sull’intesa, cfr. sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 25 settembre - 1 ottobre 2003, n. 303 di cui si dirà in seguito.

Nell'articolata motivazione della citata pronuncia viene, in merito, puntualizzato, come sopra richiamato, che l'atto di commissariamento – il quale deriva dall'esercizio dei poteri conferiti al Ministro competente per assicurare la continuità dell'azione amministrativa – “...presuppone l'avvio e lo sviluppo – in termini di leale cooperazione – di reiterate trattative volte a raggiungere l'intesa...” nonché la loro prosecuzione anche dopo il commissariamento medesimo.

Sempre sull'intesa, importanti indicazioni si possono ricavare anche dalla precedente sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 2003, paradigmatica pronuncia sulla c.d. “Legge Obiettivo” ed in particolare sulla potestà normativa statale in materia di trasporti.

A seguito dell'inserimento – operato, come noto, dalla Legge costituzionale n. 3 del 2001 – della materia dei porti tra quelle a legislazione concorrente ex art. 117 Cost., III comma, è stato più volte dibattuto dal Legislatore e dall'interprete sulla necessità di un esercizio unitario della funzione legislativa in un settore di importanza strategica nazionale come quello portuale. Riguardo alle funzioni riconducibili allo Stato, la Corte costituzionale ha evidenziato che così come le funzioni amministrative – generalmente affidate ai Comuni – ai sensi dell' art. 118 Cost., possono essere allocate ad un livello di governo differente, ove sia necessario a garantire un esercizio unitario, così può avvenire, a parere della Corte, per quanto concerne la funzione legislativa; l'esercizio unitario, dunque, si motiva nel concetto di interesse nazionale ed all'esito di un'apposita valutazione dalla quale emerga l'esigenza di sussidiarietà.

L'esercizio unitario è legittimo, inoltre, se vi è leale collaborazione tra soggetto pubblico competente e soggetto che, in concreto, esercita la funzione. Segnatamente, deve risultare: a) che l'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata; b) che non sia irragionevole; c) che sia garantita l'intesa con la Regione interessata.

Sulla scorta delle considerazioni della Corte, il Consiglio di Stato, nel parere n. 5014 del 15 dicembre 2003 relativo allo schema di DPR recante “Regolamento di organizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti”, ha ritenuto coerente un'organizzazione del Ministero che ne enfatizzi il ruolo, a livello nazionale, di coordinamento e propulsione dell'intermodalità dei trasporti, anche con riferimento alle grandi reti infrastrutturali.

Il giudice di legittimità ha rilevato che i nostri porti sono interessati da una dimensione internazionale dei traffici marittimi e l'inadeguatezza del corrispondere la competenza a livello regionale è data proprio dalla dimensione transfrontaliera degli scambi e l'inserimento nelle reti europee di trasporto. La riconduzione della competenza a livello unitario prevede comunque un forte coinvolgimento delle Regioni tramite l'intesa¹⁷⁵. Nell'occasione il giudice di legittimità ha affrontato anche il problema del rapporto tra Stato e Regioni nell'esercizio di competenze concorrenti ribadendo che lo strumento

¹⁷⁵ Cfr. oltre alla citata sentenza n. 303/2003 Corte Cost. 24 giugno 2005 n. 242, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2005.

dell'intesa prefigura il soddisfacimento dell'esigenza di esercizio unitario di competenze concorrenti, nel rispetto del principio di leale collaborazione, oltretutto del principio di sussidiarietà. Parimenti ha evidenziato che *“rispondono al principio di sussidiarietà e alla istanza unitaria che lo sorregge e sono informate al principio di leale collaborazione”* le eventuali procedure di superamento del dissenso che sono attivate soltanto se i soggetti pubblici coinvolti abbiano avuto la possibilità di rappresentare il proprio punto di vista e di motivare la loro posizione. Le Regioni, nell'opinione della Corte, devono essere coinvolte in senso sostanziale ed abbiano espresso la propria posizione tramite la concertazione in base al principio di lealtà.

In conclusione sul punto, può essere sostenuto che l'intesa tra Ministero e Regione per la nomina del Presidente dell'Autorità portuale deve essere l'obiettivo del procedimento amministrativo, deve essere l'esito di un procedimento concertato secondo il principio di leale collaborazione, che consenta ad entrambe le parti coinvolte di motivare le posizioni.

Il principio di leale collaborazione sotteso allo strumento amministrativo dell'intesa muove anche l'integrazione della Legge riforma dell'ordinamento portuale ad opera della Legge 27 luglio 2004, n. 186¹⁷⁶ che sulla nomina del Presidente introduce una procedura di concertazione tenendo conto, in particolare, delle novità in materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni alla luce dell'intervenuta modifica dell'art. 117 della Costituzione, nell'ambito della complessiva riforma della seconda parte del Titolo V.

La Legge di riforma intervenne sull'art. 8, comma 1-bis della Legge n. 84 del 1994 che prevedeva che *“esperite le procedure di cui al comma 1, qualora entro trenta giorni non si [raggiungesse] l'intesa con la Regione*

interessata, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti indica[ss]e il prescelto nell'ambito di una terna formulata a tale fine dal Presidente della Giunta regionale, tenendo conto anche delle indicazioni degli Enti locali e delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura interessati. Ove il Presidente della Giunta regionale non [avesse provveduto] alla indicazione della terna entro trenta giorni dalla richiesta allo scopo indirizzatagli dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, questi [era legittimato] a chiede[re] al Presidente del Consiglio dei Ministri di sottoporre la questione al Consiglio dei Ministri, che provvede[va] con deliberazione motivata”.

Tale impostazione, tuttavia, ha spinto il Consiglio di Stato a fornire chiarimenti in ordine alla funzione del Ministro, sottolineando che aveva un potere autonomo di designazione e di nomina solo in funzione sostitutiva, e non anche alternativa, rispetto alla designazione effettuata dagli Enti locali e quando gli Enti locali procedevano alla designazione della terna di candidati, il Ministro era

¹⁷⁶ Legge di conversione del c.d. “Decreto omnibus” (Decreto - Legge 28 maggio 2004, 204, n. 136 recante disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della Pubblica Amministrazione) in Suppl. Ord. n. 131 alla G.U., 28 luglio 2004, n. 175.

legittimato a formulare una seconda richiesta soltanto qualora nutrisse qualche dubbio circa la positività dei nominativi indicati. Ove, peraltro, fosse indicata una seconda terna da parte degli Enti locali coinvolti, il Ministro sarebbe stato di fatto obbligato a nominare uno dei tre; in mancanza della seconda terna il Ministro, previa intesa con la Regione, poteva scegliere e nominare direttamente il Presidente. In mancanza di un accordo né sulla designazione unilaterale effettuata dal Ministro, né relativamente alla designazione ministeriale nell'ambito della terna, indicata dagli enti locali il Presidente della giunta regionale aveva la potestà di formulare una terna di candidati nei trenta giorni successivi alla richiesta di designazione formulata dal Ministero. Scaduti i trenta giorni, il Ministro poteva sottoporre "la questione" al Consiglio dei Ministri, ma non ovviare al contrasto tra Ministro e Regione; infatti, sulla terna presentata dal Presidente della Giunta regionale, il Ministro non avrebbe potuto opporre obiezioni.

Tale interpretazione è del Consiglio di Stato che giustifica nell'impianto della riforma la ragione della rilevanza della Regione nel processo decisionale rispetto a quanto previsto in precedenza¹⁷⁷. Il Consiglio di Stato precisava che il coinvolgimento del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 8, comma 1- *bis*, poteva avvenire solo per mancato esercizio del potere di designazione regionale, il Consiglio di Stato e per il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, paragrafo, 2 della Costituzione, il Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto comunicare nel breve termine le proprie osservazioni consentendo alla Regione una replica in termini ragionevoli.

L'impostazione del Consiglio di Stato è stata in parte condivisa anche dalla Corte Costituzionale che nella pronuncia sulla legittimità del procedimento di nomina del Presidente dell'Autorità portuale così come riformato dal nuovo art. 8, comma 1-*bis* della Legge n. 84 del 1994 ha dichiarato incostituzionale l'art. 6, comma 1, del D.L. 28 maggio 2004, n. 136 (il quale aveva inserito nell'art. 8 Legge n. 84 del 1994, il comma 1-*bis*) ed, altresì, l'art. 1, comma 2, della relativa Legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186, che faceva salvi gli effetti degli atti compiuti nella vigenza del c.d. Decreto *omnibus*¹⁷⁸.

In particolare, la Corte costituzionale accolse l'istanza formulata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e dichiarò l'incostituzionalità della Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2004, che attribuiva sostanzialmente al Presidente della Regione i poteri che l'art. 8, comma 1 della Legge n. 84 del 1994 conferisce invece al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Consiglio di Stato, parere 2005, n. 89.

¹⁷⁸ Corte costituzionale, sentenza 7 ottobre 2005, n. 378, che ha riunito i giudizi di legittimità, rispettivamente, promossi dallo Stato e dalla Regione Friuli- Venezia Giulia.

¹⁷⁹ L'art. 1, comma 2, della Legge 27 luglio 2004, n. 186 prevedeva, infatti, che fossero "fatti salvi gli effetti degli atti compiuti ai sensi dell'art. 8, comma 1-*bis*, della L. n. 84/94, introdotto dall'art. 6 del D.L. 28 maggio 2004, n. 136, fino alla data di entrata in vigore" della stessa. La Corte Costituzionale nella sentenza del 2005, aveva precisato che l'art. 6 del c.d. Decreto *omnibus* minava l'apporto della Regione nel procedimento di

Con la sentenza citata, la Corte ha ritenuto illegittime sia la Legge statale che la regionale per violazione dei principi di codeterminazione e di leale cooperazione tra Stato e Regione, riscrivendo l'art. 8, comma 1 della Legge n. n. 84 del 1994 nella forma: *“Il Presidente è nominato, previa intesa con la Regione interessata, con Decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione, nell’ambito di una terna di esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell’economia dei trasporti e portuale designati rispettivamente dalla Provincia, dai Comuni e dalle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, la cui competenza territoriale coincide, in tutto o in parte, con la circoscrizione di cui all’art. 6, comma 7. La terna è comunicata al Ministro (...) tre mesi prima della scadenza del mandato. Il Ministro, con atto motivato, può chiedere di comunicare entro trenta giorni dalla richiesta una seconda terna di candidati nell’ambito della quale effettuare la nomina. Qualora non pervenga nei termini alcuna designazione, il Ministro nomina il Presidente, previa intesa con la Regione interessata, comunque tra personalità che risultano esperte e di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell’economia dei trasporti e portuale”*.

L’attuale disposto dell’art. 8 comma 1, dunque, non prevede più l’ipotesi che in prima battuta Ministro e Regione non raggiungano un’intesa e laddove, nei termini prescritti, gli Enti formulino una nuova terna come pure nell’ipotesi in cui non la formulino, il Ministro sarà obbligato a nominare il Presidente d’intesa con la Regione.

L’attuale formulazione dell’art. 8, comma 1 non prevede, poi, neppure la possibilità di consultare il Consiglio dei Ministri.

Premesse le questioni in ordine al procedimento di nomina, è opportuno, altresì segnalare che il Presidente dell’Autorità portuale dura in carica quattro anni con possibilità di essere rinnovato per un solo mandato; secondo l’art. 7, comma 3 della Legge n. 84 del 1994, il Presidente è revocabile perché non elabora ed approva il Piano Operativo Triennale (art. 7, comma 3, lett. a)) ed in caso di disavanzo del conto consuntivo (art. 7, comma 3 lett. c). In caso di revoca per disavanzo del conto consuntivo, il Decreto ministeriale con il quale viene nominato il Commissario deve prevedere altresì che quest’ultimo adotti entro sessanta giorni un piano di risanamento contenente anche oneri aggiuntivi a carico delle merci sbarcate o imbarcate nel porto.

nomina del Presidente dell’Autorità portuale e riconduceva l’intesa ad un *“mero parere non vincolante”*, attribuendo al Ministero, decorsi i trenta giorni ed anche a prescindere dal raggiungimento dell’intesa, il potere di richiedere l’intervento del Consiglio dei Ministri per perfezionare la nomina.

3.1.2 Il Presidente dell'Autorità portuale: principali funzioni

Le funzioni attribuite al Presidente dell'Autorità portuale sono riconducibili alle macro funzioni contenute dall'art. 6 della Legge n. 84 del 1994 che attribuisce all' Autorità Portuale: *a)* l'indirizzo, la programmazione, il coordinamento, la promozione ed il controllo delle operazioni portuali; *b)* la manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni del porto; *c)* l'affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali.

Le funzioni del Presidente dell'Autorità portuale sono contenute nell'art. 8 della Legge n. 84 del 1994, in particolare, il Presidente, esercita autonomamente i poteri: *a)* relativi alla presidenza del Comitato Portuale ed alla convocazione del medesimo, (art. 8, comma 3 lett.*a*); *b)* relativi al coordinamento delle attività svolte nel porto dalle Pubbliche Amministrazioni, nonché il coordinamento ed al controllo delle attività soggette ad autorizzazione o relative a concessione, oltretutto ai servizi portuali (art. 8, comma 3 lett. *f*), avvalendosi delle strutture dell'Autorità portuale ed assegnando al riguardo le conseguenti responsabilità; *c)* di promozione dell'istituzione dell'associazione del lavoro portuale di cui all'art. 17 (art. 8, comma 3 lett.*l*); di controllo sulle condizioni minime per la navigabilità del porto, in cui rientrano anche l'adeguatezza dei fondali (art. 8, comma 3 lett. *m*); *e)* relativi alla nomina, entro trenta giorni dall'inizio del mandato, rispettivamente di sei rappresentanti delle categorie di operatori portuali più rilevanti, di sei rappresentanti dei lavoratori e di un rappresentante delle imprese ferroviarie operanti nel porto, i quali compongono il Comitato Portuale (art. 9 lett. *i, l, l-bis*) ed, infine *f)* di presidenza della commissione consultiva (art. 15).

Il Presidente dell'Autorità Portuale esercita, altresì, poteri non autonomamente, ovvero in collaborazione con il Comitato portuale.

Nell'ambito di tali poteri la Legge di riforma distingue, da una parte, le ipotesi in cui il Presidente deve necessariamente ottenere l'approvazione del Comitato e, dall'altra, quando il Presidente può limitarsi ad ottenere il parere del Comitato, segnatamente, il Presidente deve ottenere il parere favorevole del Comitato Portuale per: *a)* l'approvazione del Piano Operativo Triennale (art. 8, comma 3 lett. *b*); *b)* l'approvazione del Piano Regolatore Portuale (art. 8, comma 8 lett. *c*); *c)* le delibere riguardanti il bilancio preventivo e le relative variazioni, il conto consuntivo e il trattamento del Segretario Generale, nonché il recepimento degli accordi contrattuali relativi al personale della segreteria tecnico operativa (art. 8, comma 3 lett. *d*); *d)* le delibere riguardanti le concessioni di cui all'art. 6, comma 5 relative ai servizi di interesse economico generale ed alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni (art. 8, comma 3 lett. *e*).

Vi sono, peraltro, atti per i quali il Presidente deve ottenere l'approvazione del Comitato Portuale, ed in particolare, per: *e)* il regolamento di contabilità ed il Comitato è chiamato per le determinazioni al Ministero delle Infrastrutture dei Trasporti; *f)* l'eventuale costituzione o partecipazione in società che

esercitano attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati alle Autorità portuali, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 6 (art. 9, comma 3 lett. *n-ter*).

E' invece sufficiente che il Comitato Portuale sia semplicemente “*sentito*” dal Presidente per: *a*) l'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo (art. 8, comma 3 lett. *h*); *b*) il rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio delle operazioni portuali (art. 16); *c*) l'assentimento di concessioni di aree demaniali (art. 18) che abbiano durata non superiore a quattro anni (art. 8, comma 3 lett. *i*).

Il Presidente dell'Autorità portuale svolge, inoltre, ulteriori funzioni, che emergono da un'analisi complessiva della normativa.

In particolare, ai sensi dell'art. 18, comma 4, per le iniziative di maggior rilevanza, il Presidente dell'Autorità portuale può concludere, su deliberazione del Comitato Portuale, accordi sostitutivi delle concessioni demaniali ai sensi dell'art. 11 della Legge n. 241 del 1990, tali accordi, così come le concessioni, possono comprendere anche la realizzazione di opere infrastrutturali.

La Legge 27 febbraio 1998, n. 30 ha, infine, ulteriormente rafforzato il ruolo del Presidente dell'Autorità portuale, attribuendogli, in via residuale, tutte le competenze non espressamente attribuite ad altri organi (art. 8, comma 3 lett. *n-bis*); la Legge del 1998 prevede che nelle ipotesi in cui la Legge n. 84 del 1994 indica l'esercizio di una attività da parte dell'Autorità portuale, non precisando la competenza, tale attività è comunque del Presidente; si pensi, ad esempio, all'art. 18, comma 8 che nel prevedere il potere dell'Autorità portuale di effettuare accertamenti con cadenza annuale per verificare il permanere di requisiti in possesso al momento del rilascio della concessione e l'attuazione degli investimenti, tacendo sulla proprietà delle competenze, automaticamente le attribuisce al Presidente.

La Legge n. 84 del 1994 riserva, poi, l'esercizio di molti dei c.d. “atti a rilevanza esterna” al Presidente, in particolare la formulazione di pareri e proposte al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in ordine a provvedimenti: di classificazione dei porti (art. 4, comma 4); di revisione delle caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti (art. 4, comma 6); di individuazione annuale delle opere di grande infrastrutturazione da realizzare nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale (art. 5, comma 10).

3.1.3 Il Comitato Portuale

Il Comitato Portuale è l'organo collegiale che rappresenta i soggetti interessati alla portualità locale (Enti locali, istituzioni, organizzazioni sindacali e imprenditoriali).

Il Comitato Portuale esercita con il Presidente dell'Autorità Portuale, funzioni di mediazione degli interessi coinvolti, mentre fanno parte del Comitato Portuale anche altre "autorità" pubbliche quali: il Comandante del porto, che è anche vicepresidente del Comitato; il dirigente dei servizi doganali in rappresentanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze; il dirigente del competente ufficio del genio civile in rappresentanza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; il Presidente della Giunta regionale o un suo delegato; il Presidente della Provincia ed il Sindaco del Comune in cui è ubicato il porto ovvero, nel caso in cui la circoscrizione territoriale dell'Autorità portuale comprenda più porti, i Sindaci dei Comuni ricompresi nella circoscrizione stessa.

Siedono nel Comitato in rappresentanza della dimensione mercantile del porto che il Presidente della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, sei rappresentanti delle categorie principali che operano nel porto (segnatamente, armatori, industriali, imprenditori titolari di autorizzazioni *ex art. 16* e concessioni demaniali *ex art. 18*, spedizionieri, agenti e raccomandatari marittimi, autotrasportatori operanti nell'ambito portuale), sei rappresentanti dei lavoratori ed un rappresentante delle imprese ferroviarie operanti nel porto, i quali, come sopra indicato, sono nominati direttamente dal Presidente dell'Autorità portuale.

Un prima criticità intuibile dalla composizione del Comitato è nell'amplia rappresentazione degli interessi coinvolti che frena, comprensibilmente, anche l'assunzione di decisioni collegiali¹⁸⁰; l'esercizio delle funzioni in autonomia e la libertà dal mandato imperativo sono senz'altro le condizioni per l'esercizio corretto della posizione di membri del Comitato che in presenza di una situazione e/o di una delibera rispetto alla quale possano trovarsi in conflitto di interesse, si astengano dalla relativa discussione e votazione. La presenza di consultazioni preventive tra i membri riguardo la posizione da assumere in corso di votazione è ammessa nella misura in cui non leda l'autonomia richiesta ai membri medesimi del Comitato.

Con riguardo al funzionamento, la Legge del 1994 prevede che esso debba riunirsi almeno una volta al mese, previa convocazione del Presidente, oppure ogni volta che ne faccia espressa richiesta un terzo dei componenti; le singole sedute sono valide se è presente la metà più uno dei componenti in prima convocazione ed un terzo dei componenti in seconda convocazione, mentre le deliberazioni sono validamente assunte con il voto favorevole della metà più uno dei presenti (art. 9, comma 4). Per una disciplina più dettagliata sullo svolgimento delle attività, è prevista l'adozione da parte del Comitato medesimo di un regolamento interno (art. 9, comma 4, ultima parte).

Con riguardo alle funzioni, la Legge n. 84 del 1994 possono essere distinte in funzioni "programmatorie" da un lato e "tecnico-gestionali" dall'altro.

¹⁸⁰ La Legge n. 647/96 ha aumentato il numero dei rappresentanti della componente imprenditoriale e lavorativa, al fine di consentire una maggiore rappresentatività degli interessi privati, ma ha contribuito a diminuire la dose di efficienza dell'organo.

Nella categoria dei compiti di programmazione rientrano: l'approvazione del Piano Operativo Triennale relativo alle strategie di sviluppo delle attività portuali, l'approvazione che deve avvenire entro 90 giorni dall'insediamento; l'adozione del Piano Regolatore Portuale, ossia l'atto che definisce ambito ed assetto complessivo del porto (ivi comprese aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie) e l'individuazione delle caratteristiche e della destinazione funzionale delle aree interessate (art. 5, comma 3); l'approvazione della relazione annuale sull'attività promozionale, organizzativa ed operativa dello scalo oltreché sull'amministrazione dei beni di demanio marittimo compresi nella circoscrizione territoriale dell'Autorità portuale, l'approvazione del bilancio preventivo, che deve essere obbligatoriamente in pareggio o in avanzo, le note di variazione ed il conto consuntivo.

Con riguardo, poi, alle funzioni tecnico-gestionali, il Comitato Portuale delibera su proposta del Presidente sulle concessioni di servizi di interesse generale; esprime un parere sull'amministrazione delle aree demaniali; delibera su proposta del Presidente sulle autorizzazioni all'esercizio delle operazioni portuali da parte delle imprese che ne fanno richiesta, operando al riguardo la relativa selezione sulla scorta delle esigenze del traffico e dello spazio disponibile, ed, altresì, sulle concessioni di aree e banchine della durata superiore a quattro anni, determinando l'ammontare dei relativi canoni; nomina, su proposta del Presidente dell'Autorità portuale, il Segretario Generale, che può tuttavia rimuovere sempre su proposta del Presidente.

In linea generale, la Legge n. 84 del 1994 attribuisce al Comitato Portuale competenze di carattere essenzialmente deliberativo e/o consultivo.

Con riguardo alle modalità di esercizio del potere deliberativo del Comitato Portuale, l'art. 9, comma 5 prevede che le delibere adottate con parere favorevole delle Amministrazioni Pubbliche debbano tener conto di intese, concerti e pareri che queste ultime sono competenti ad adottare in base alle leggi vigenti.

3.1.4 Gli altri organi dell'Autorità portuale: Segretariato Generale e Segreteria tecnico-operativa, Collegio dei Revisori dei Conti, Commissione Consultiva.

Si è già evidenziato come il funzionamento dell'Autorità dipende sostanzialmente dalla presenza del suo Presidente e del Comitato Portuale.

Tuttavia, la Legge n. 84 del 1994 prevede tra gli organi dell'Autorità portuale anche il Segretario Generale, che svolge funzioni di carattere amministrativo, tra le quali la cura dei rapporti con le altre Amministrazioni statali, regionali e gli enti locali (art. 10 lett. d). Il Segretario Generale, inoltre, ha il

compito di tenere i registri contenenti i nominativi dei lavoratori portuali ai sensi dell'art. 24, comma 2 della medesima legge.

Con riguardo alla nomina, il Segretario Generale è designato dal Comitato Portuale, su proposta del Presidente, e selezionato *“tra esperti di comprovata qualificazione professionale nel settore disciplinato dalla presente legge”* è legato all'Autorità da un contratto di diritto privato, che ha durata quadriennale e può essere rinnovato per una sola volta (art. 10).

Il ruolo del Segretario Generale è legato alla fiducia che nella sua funzione e persona ripongono sia il Presidente che il Comitato Portuale, per cui venuta meno tale fiducia, può essere rimosso; talune questioni relative alla prosecuzione dell'attività del Segretario Generale in caso di scadenza del Presidente sono connesse a quando la scadenza del Presidente non coincide con quella del Segretario. coincidente con quella del primo. La giurisprudenza ha anche precisato che il Segretario Generale svolge un incarico *“dirigenziale di tipo essenzialmente fiduciario”* e conseguentemente egli è revocabile anche senza la necessità di specifiche contestazioni di addebiti ed anche in presenza di buoni risultati gestionali, a causa della cessazione, per qualsiasi ragione, della fiducia sulla sua persona, con l'unica garanzia che la revoca su proposta del Presidente deve essere deliberata dal Comitato Portuale. La Legge del 1994 non consente, tuttavia, di ritenere che le due cariche debbano essere congruenti e simultanee, né che le sorti del rapporto organico tra Presidente e Autorità portuale debbano provocare conseguenze su quello relativo al Segretario Generale. Per il rapporto fiduciario, tuttavia, un Presidente neoeletto possa, comunque, chiedere la rimozione dall'incarico del Segretario Generale anche in anticipo rispetto alla naturale scadenza, onde esercitare la possibilità di nominare un nuovo Segretario.

Il Segretario Generale per assolvere le sue funzioni di avvale della Segreteria tecnico-operativa composta con personale già delle precedenti organizzazioni portuali i cui requisiti sono determinati diversamente a seconda del tipo di scalo e la cui designazione è controllata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed è esecutiva se il Ministero non interviene nel termine di 45 giorni dal suo ricevimento.

Il personale della Segreteria tecnica e del Segretario Generale sono disciplinati da contratti di diritto privato, regolati dal codice civile e dai contratti collettivi nazionali di lavoro (art. 10, comma 6).

La qualificazione del rapporto di lavoro del Segretario in termini di rapporto di diritto privato ha contribuito ad alimentare il dibattito circa la possibilità di qualificare in termini di ente pubblico economico l'Autorità portuale, sottoponendola in tal modo al regime tributario previsto per le imprese. Accanto a Presidente, Comitato Portuale e Segretario Generale, la Legge n. 84 del 1994 individua quale ulteriore organo dell'Autorità portuale il Collegio dei Revisori dei Conti, un organo composto da

tre membri effettivi e tre supplenti, che sono nominati con Decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione nell'ambito degli iscritti all'albo dei revisori ufficiali dei conti¹⁸¹.

I compiti del Collegio dei Revisori dei Conti, esercita una generica attività di controllo di legittimità sugli atti dell'Autorità portuale e sulla gestione, in particolare l'accertamento della regolare tenuta dei libri contabili e la verifica trimestrale della cassa. Per svolgere tali compiti, almeno uno dei membri del Collegio assiste alle riunioni del Comitato portuale e redige una relazione sul conto consuntivo, riferendo periodicamente al Ministero circa lo stato della situazione economica dell'Autorità portuale.

Il quadro istituzionale è completato dalle Commissioni Consultive istituite in ogni singolo porto e dalla Commissione Consultiva Centrale.

In effetti, le Commissioni non rientrano nell'elenco degli organi dell'Autorità portuale contemplati dall'art. 7 della Legge n. 84 del 1994 nonostante svolgano le funzioni tipiche di organismi portuali; in particolare, le Commissioni Consultive, sono presiedute dal Presidente dell'Autorità portuale e si compongono sia di membri rappresentanti il mondo dei lavoratori del porto, sia le Istituzioni, sia gli imprenditori. Le Commissioni Consultive sono composte, infatti, da cinque rappresentanti dei lavoratori delle imprese portuali, da sei rappresentanti delle categorie imprenditoriali e da un rappresentante dei dipendenti dell'Autorità portuale e dell'organizzazione portuale. Con riguardo alle funzioni, le Commissioni rilasciano pareri (non vincolanti) su questioni attinenti le autorizzazioni e le concessioni, l'organizzazione del lavoro in porto, gli organici delle imprese, l'avviamento della manodopera e la formazione professionale dei lavoratori.

La Commissione Centrale, invece, rilascia pareri alle Autorità portuali, alle Autorità marittime, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed alle Commissioni Consultive presenti all'interno di ciascun porto, su date materie cioè riguardanti l'organizzazione portuale, la sicurezza e l'igiene del lavoro. La Commissione Consultiva Centrale è composta da: il Direttore Generale del lavoro marittimo e portuale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in qualità di Presidente, tre rappresentanti delle Regioni marittime designati dalla Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome, sei rappresentanti delle categorie imprenditoriali e sei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale, unitamente ad un dirigente

¹⁸¹ V., tra gli altri, MINALE COSTA E., *Il diritto del lavoro nei porti. Il lavoro portuale tra regolamentazione legale e contrattuale*, Torino, 2000; MUNARI, F. *Appalto di lavoro e servizi portuali ad alto contenuto di manodopera. Problemi e prospettive di modifica della l. n. 84/94. (Relazione al convegno organizzato dalla sezione ligure del Centro nazionale studi diritto del lavoro "Domenico Napoletano" sul tema: "Appalto di lavoro e servizi portuali", Genova, 10 luglio 1998)*, in *Il diritto marittimo*, 1998.

del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, un ufficiale superiore del Comando generale delle Capitanerie di porto, un dirigente del Ministero del Lavoro, un dirigente del Ministero della Sanità ed, infine, il Presidente dell'Associazione Porti Italiani.

3.2 Le funzioni dell'Autorità portuale

La vera novità introdotta dalla Legge n. 84 del 1994 nel sistema portuale riguarda proprio le funzioni delle Autorità portuale.

Il Legislatore del 1994 ha concentrato nella figura giuridica dell'Autorità portuale il controllo e l'esercizio delle attività economiche finalizzate alla produzione dei servizi portuali, per incrementare l'utilizzazione delle strutture portuali italiane.

Come in precedenza rilevato, è preclusa alle Autorità portuale l'attività inerente i servizi portuali nel presupposto della separazione di indirizzo e controllo da gestione, da interesse pubblico a interesse imprenditoriale.

L'art. 6.1 della Legge n. n. 84 del 1994 affida alle Autorità portuali tre diverse categorie di funzioni: *a)* indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto al rischio di incidenti connessi a tali attività ed alle condizioni di igiene sui luoghi di lavoro; *b)* manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella di mantenimento dei fondali, previa convenzione con il Ministero dei Lavori Pubblici che preveda l'utilizzazione dei fondi all'uopo disponibili sullo stato di previsione della medesima amministrazione; *c)* attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di alcuni servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali, da individuarsi con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

In esecuzione delle funzioni di cui alla lettera *a)* e per aumentare i traffici, l'Autorità portuale ha il potere di assegnare le autorizzazioni necessarie per l'esercizio delle operazioni portuali, secondo quanto disposto dall'art. 16 della Legge n. 84 del 1994, nonché, ai sensi dell'art. 18 della medesima legge, di affidare mediante concessione le aree demaniali e le banchine site all'interno dello scalo¹⁸².

Per incrementare i traffici, l'Autorità portuale opera anche come "agenzia di promozione e di sviluppo" del porto, predisponendo opuscoli e materiale informativo sui trasporti e la logistica.

¹⁸² Ai sensi dell'art 5.2 del D.M. n. 585/1995, adottato in attuazione delle disposizioni in esame, si prevede, inoltre, che nel rilasciare le autorizzazioni all'esercizio di operazioni portuali l'Autorità portuale debba attribuire priorità a quelle imprese che possono assicurare un incremento ed una qualificazione dei traffici, nonché, a parità di servizi offerti, condizioni di prezzo più convenienti per gli utenti dei servizi.

Nell'esercizio della potestà di programmazione, l'Autorità portuale risulta, inoltre, essere dotata dello specifico potere di adottare regolamenti ed ordinanze; l'Autorità può emanare atti non tipizzati, destinati a spiegare efficacia esclusivamente all'interno dell'ambito portuale.

Nell'esercizio della funzione di indirizzo, l'Autorità portuale dovrà, in particolare, adottare il c.d. Piano Operativo Triennale, che ha ad oggetto le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati.

Il Piano Operativo Triennale è uno strumento di pianificazione economica, contenente le linee strategiche seguite dall'Autorità e le forme di finanziamento da acquisire per consentirne la realizzazione.

Il Piano Operativo Triennale individua le infrastrutture da realizzare, stabilisce la loro collocazione sul territorio, determinando, peraltro, le funzioni che le singole aree ed infrastrutture portuali sono destinate ad assolvere.

L'art. 5 della Legge n. 84 del 1994 prevede, infatti, che il Piano Regolatore Portuale delimiti l'ambito e l'assetto complessivo del porto individuando le aree destinate alla produzione industriale, oltre che all'attività cantieristica ed alle infrastrutture stradali e ferroviarie anche le caratteristiche e la destinazione funzionale di tali aree. Con riguardo al piano regolatore portuale è previsto nei porti di cui alla categoria II, classi I, II e III¹⁸³, con esclusione di quelli aventi le funzioni di cui all'articolo 4, comma 3, lettera e) (porti con funzione turistica e da diporto).

Nei porti sopra indicati nei quali è istituita l'Autorità portuale, il piano regolatore è adottato dal Comitato portuale, previa intesa con il Comune o i Comuni interessati. Nei porti sopra indicati nei quali non è istituita l'Autorità portuale, il Piano regolatore è adottato dall'Autorità marittima, previa intesa con il Comune o i Comuni interessati. Il Piano è quindi 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 regolatore relativo a porti di cui alla categoria II, classi I, II e III, esaurita la procedura sopra descritta, è sottoposto, ai sensi della normativa vigente in materia, alla procedura per la valutazione dell'impatto ambientale ed è quindi approvato dalla Regione.

¹⁸³ Ai sensi dell'articolo 4 della Legge n. 84 del 1994, i porti marittimi nazionali sono ripartiti nelle seguenti categorie e classi:

- a) categoria I: porti, o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato;
- b) categoria II, classe I: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica internazionale;
- c) categoria II, classe II: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica nazionale;
- d) categoria II, classe III: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica regionale e interregionale.

I porti sede di autorità portuale appartengono comunque ad una delle prime due classi della categoria II.

Al Piano regolatore portuale dei porti aventi le funzioni di cui all'articolo 4, comma 3, lettera b), e alle relative varianti, è allegato un rapporto sulla sicurezza dell'ambito portuale ai fini degli adempimenti previsti dal Decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali e dal Decreto del Ministro dell'ambiente 20 maggio 1991, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 126 del 31 maggio 1991.

Ciò indicato, la Legge n. 84 del 1994 affida allo Stato l'attività di realizzazione delle opere infrastrutturali suddette dispensando le Autorità portuali dal provvedervi in maniera diretta.

Si tratta di un'impostazione che provoca effetti diretti sul bilancio delle Autorità nel senso che ne influenza la struttura delle entrate e delle risorse di cui può disporre l'Autorità portuale.

E' sostanzialmente lo Stato, infatti, che incassa direttamente la quasi totalità delle tasse e dei diritti marittimi, devolvendo alle Autorità portuali italiane una quota degli stessi (fino alle recenti modifiche, di cui si dirà diffusamente nei paragrafi seguenti, fondamentalmente il 50% del gettito derivante dalle tasse portuali di imbarco e sbarco).

Ai sensi dell'art. 13 della Legge n. 84 del 94, dunque, l'Autorità portuale incassa direttamente soltanto i proventi derivanti dal rilascio di autorizzazioni, concessioni demaniali, e quelli generati da eventuali cessioni di beni od attività commerciali residuali; lo Stato, poi, finanzia l'Autorità per la realizzazione delle opere infrastrutturali pianificate, mediante l'erogazione di contributi a fondo perduto di entità e periodicità.

Tra le funzioni dell'Autorità portuale, rilevante interesse ricoprono le attività di controllo e di vigilanza sulle operazioni economiche del porto.

L'esercizio di tali funzioni si concretizza in primis con l'autorizzazione ad una determinata impresa a svolgere le operazioni portuali e prosegue con la verifica della capacità ed idoneità a garantire una determinata efficienza operativa, oltre al controllo sulla permanenza, contestualmente alla verifica del raggiungimento degli obiettivi fissati nel programma operativo che le imprese autorizzate si sono obbligate a realizzare.

Potremmo dire che l'esercizio del potere di vigilanza sulle *performance* svolte dalle imprese autorizzate rappresenta, un momento fondamentale per garantire che le imprese operino costantemente secondo criteri di efficienza e produttività. Il medesimo potere è esercitato nei confronti degli operatori terminalisti ai sensi dell'art. 18, comma 8 della Legge n. 84 del 1994 che vincola l'Autorità a determinati controlli sui requisiti posseduti al momento del rilascio della concessione, oltre che del perseguimento da parte loro quanto meno degli obiettivi minimi posti, in termini di traffico e di occupazione, dal piano di impresa sulla base del quale è stata assegnata la concessione.

L'Autorità portuale, inoltre, esprime pareri sulla destinazione e vocazione del porto; in particolare, ai sensi della Legge n. 84 del 1994, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti deve interpellare le Autorità portuali (e, ove non costituite, le Autorità marittime) per la definizione delle caratteristiche

dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti, per la determinazione di appartenenza di ogni scalo alle varie classi e per l'eventuale revisione della precedente classificazione.

L'Autorità portuale, poi, esercita compiti in materia di sicurezza rispetto ai rischi connessi alle operazioni portuali ed alle altre attività portuali, nonché rispetto alle condizioni di igiene sui luoghi di lavoro (poteri in materia di polizia e di sicurezza).

Deve essere osservato che la generica formulazione dell'art. 6, comma 1, lett. a), rivela problemi di coordinamento con le competenze dell'Autorità marittima.

In particolare, gli articoli 68 e 81 cod. nav. prevedono, infatti, anche in capo al Comandante del porto poteri di vigilanza sull'esercizio delle attività svolte in ambito portuale, oltre ad un generale potere di provvedere per tutto quanto concerne la sicurezza e la polizia del porto.

Parimenti, l'art. 3 della Legge n. 84 del 1994 (come modificato dalla Legge n. 647 del 1996) conferisce all'Autorità marittima (segnatamente, all'Ispettorato Generale delle Capitanerie di Porto) l'esercizio di competenze in materia di sicurezza della navigazione, mentre l'art. 14 attribuisce all'Autorità marittima competenze dirette in relazione alla sicurezza della navigazione nel porto e nelle acque territoriali.

In linea di massima, rispetto al quadro della competenze, tutte le attività svolte nella parte "terrestre" del porto, dovrebbero essere di competenza esclusiva dell'Autorità portuale, mentre l'Autorità marittima dovrebbe esercitare le funzioni di sicurezza per quanto attiene le acque interne e la navigazione.

Le problematiche connesse alla ripartizione di competenze relative alle c.d. "zone grigie", ossia rispetto alle questioni di dubbia riconduzione ad una o all'altra Autorità sono oggetto di recenti interventi legislativi di cui si dirà, ma sino al 2009 – 2010 erano affidate alle soluzioni rinvenute di volta in volta nella prassi con l'intesa.

Rientra, poi, nelle funzioni dell'Autorità portuale, la manutenzione delle parti comuni del porto, ovvero delle aree portuali e degli specchi d'acqua che sono suscettibili di essere utilizzati dalle varie categorie di soggetti imprenditoriali che vi operano.

Rientrano specificatamente nel novero delle attività di manutenzione quelle finalizzate al mantenimento dei fondali del porto alla profondità normalmente stabilita, oppure all'incremento di quest'ultima in determinate zone, al fine di sviluppare la potenziale utilizzazione commerciale delle stesse.

Come rappresentato, l'Autorità è impedita dall'esercizio della gestione delle operazioni portuali (art. 6 comma 6 e 16 comma 1), un divieto che rappresenta l'attuazione del principio comunitario di separazione tra gestione delle infrastrutture ed erogazione dei servizi.

In considerazione di tale principio, il nostro Legislatore ha riconosciuto all'Autorità portuale il potere di determinare il numero massimo di imprese autorizzate ad esercitare operazioni portuali sulla scorta

delle esigenze di funzionalità del porto e del traffico, nel rispetto della massima concorrenza possibile nel settore (art. 16, comma 7)¹⁸⁴.

Tuttavia, ad un esame più attento della Legge n. 84 del 1994 è possibile rilevare non tanto la presenza di un divieto all'esercizio della gestione delle operazioni portuali, quanto una limitazione sulla loro quantità: ai sensi dell'art. 6, comma 1 lett. b) e c) ad esempio, sono esercitabili alcune attività economiche, tra le quali il D.L. 535 del 1996 contempla l'esercizio di alcuni dei c.d. "servizi di interesse generale" individuati nei D.M. 14 novembre 1994 e 4 aprile 1996¹⁸⁵.

Rileviamo, in proposito, poi che l'art. 23, comma 5 della Legge n. 84 del 1994, prevede che l'Autorità portuale possa esercitare direttamente – e quindi in deroga al normale regime di concessione attraverso gara pubblica – servizi di interesse generale. In particolare, l'art. 23 comma 5 prevede che: *“Le Autorità portuali istituite nei porti in cui le organizzazioni portuali svolgevano i servizi di interesse generale di cui all'art. 6, comma 1, lettera c), possono continuare a svolgere in tutto o in parte tali servizi, escluse le operazioni portuali, utilizzando fino ad esaurimento degli esuberi il personale di cui al comma 2 del presente articolo, promuovendo anche la costituzione di una o più società tra le imprese operanti nel porto, riservandosi una partecipazione comunque non maggioritaria”*.

L'art. 6.6 permette, poi, che le Autorità portuali possano costituire o acquisire partecipazioni in società che esercitano attività accessorie o strumentali rispetto ai propri compiti istituzionali e quindi in settori collegati alla promozione e sviluppo dell'attività portuale, quali ad esempio società di gestione degli interporti.

3.2.1. Le attività strategiche delle Autorità portuali italiane

Nel primo capitolo della presente analisi, si è rilevato il tema del c.d. gap infrastrutturale italiano e delle cause che lo alimentano.

Tra le principali cause del ritardo, senza dubbio il problema del finanziamento e della scarsità di risorse pubbliche da dedicare alla realizzazione di infrastrutture rileva tra le più significative. In tale logica, possono essere lette le attività strategiche delle Autorità portuali italiane, attività che

¹⁸⁴ Sulla portata del divieto, cfr. Cons. di Stato, sentenza 1 settembre 2000, n. 4656, in *Urbanistica e appalti*, 2001 in cui si sostiene che la portata del suddetto divieto è assoluta e che, in conseguenza, le Autorità portuali possono *“essere affidatarie dei soli compiti neutrali di regolazione”*. Pertanto, *“la gestione delle attività portuali non può essere legittimamente affidata ad una società indirettamente partecipata, indipendentemente dal possesso delle Autorità portuali di una quota di maggioranza o di controllo della società mista”*.

¹⁸⁵ D.M. 14 novembre 1994, pubblicato in G.U. 24 novembre 1994, n. 275 e D.M. 4 aprile 1996, pubblicato in G.U. 22 aprile 1996, n. 94.

fuoriescono dal novero delle funzioni tipiche attribuite loro dalla legislazione, ma che rappresentano una fonte ulteriore di finanziamento.

Il nostro Paese, infatti, risulta caratterizzato dalla fisiologica carenza di risorse finanziarie statali da un'eccessiva complessità del procedimento di approvazione e realizzazione di infrastrutture portuali. Conseguentemente, la ricerca di alternative alla realizzazione di opere portuali secondo l'*iter* procedurale classico – finanziamenti statali a fondo perduto la cui entità e sistematicità sono alquanto variabili, come pure l'erogazione non certa – assume una funzione fondamentale nelle more di una riforma che renda effettiva l'autonomia finanziaria delle Autorità portuali, dotandole di poteri di decisione concreti e poteri di attuazione circa lo sviluppo infrastrutturale dello scalo.

Quando si parla di partecipazione in società esercenti attività accessorie e strumentali rispetto al ruolo delle Autorità portuali si fa riferimento all'art. 6, comma 6 Legge n. 84 del 1994¹⁸⁶ e si indicano le iniziative promosse dalle Autorità portuali italiane, per cercare di fluidificare i flussi delle materie prime da e per i porti e per tentare di ridurre i costi del trasporto, che potremmo suddividere in tal modo: a) protocolli d'intesa stipulati con Trenitalia, RFI, Enti locali, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, società private di gestione di servizi ferroviari o di centri logistici; b) partecipazione in società ferroviarie; c) acquisto di mezzi di manovra o di trazione ferroviaria; d) costituzione o partecipazione in società di promozione dell'intermodalità e della logistica; e) acquisizione di aree specificamente dedicate ad attività logistiche.

Peraltro, deve essere segnalato che a norma dell'art. 10, comma 5 della Legge n. 84 del 1994 il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sulla base delle proposte contenute nei Piani Operativi triennali predisposti dalle Autorità portuali, individua annualmente nei porti di rilievo economico internazionale e nazionale le opere di grande infrastrutturazione da realizzare.

Nella tipologia di opere rientrano: i canali marittimi, le dighe foranee di difesa, le darsene, i bacini, l'escavazione e l'approfondimento dei fondali, ma anche le banchine attrezzate (art. 5, comma 9).

Ora, nei porti di rilevanza economica regionale ed interregionale le medesime funzioni spettano alle Regioni, le quali devono seguire le indicazioni contenute nelle direttive di orientamento ministeriali (combinato disposto dell'art. 5, comma 7 e 5, comma 11). E', inoltre, di competenza in primo luogo dello Stato l'onere finanziario per la realizzazione delle predette opere di grande infrastrutturazione nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale.

Le Regioni, il Comune (od i Comuni) interessati, nonché l'Autorità portuale hanno facoltà di intervenire con proprie risorse, in concorso od in sostituzione dello Stato; egualmente spetta alla

¹⁸⁶ L'attuale comma sesto dell'art. 6, L. n. n. 84 del 1994 è stato, infatti, introdotto dall'art. 8- bis del Decreto - Legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito in Legge mediante la Legge 27 febbraio 1998, n. 30.

Regione od alle Regioni interessate l'onere finanziario relativo alla realizzazione delle opere nei porti di rilevanza economica regionale ed interregionale (art. 5 comma 8).

Appare, dunque, evidente come il potere di decisione circa le opere portuali (con l'inclusione anche dei *terminal container* e delle banchine attrezzate) da realizzare sia esercitato sempre a livello unitario e comunque dallo Stato e si tratta di un elemento che valutato con il rischio sulla presenza di un adeguato volume di finanziamenti sminuisce i nostri porti minati nella competitività rispetto ad altri scali.

E' chiaro, comunque, che la crescita di un porto moderno è strettamente connessa ad un'adeguata rete di collegamenti ferroviari che permettano di scambiare merci con le piattaforme logistiche retroportuali e con il proprio territorio di riferimento. Le ipotesi di realizzazione di nuove grandi infrastrutture che permettano di collegare in maniera adeguata i nostri porti nell'ambito della dimensione internazionale dei traffici (ad esempio: Terzo Valico, Pontremolese, Corridoio Adriatico) non sono realizzabili in tempi rapidi e si è stimato che le stesse, anche una volta ultimate, sarebbero in grado di produrre effetti di potenziamento dei flussi di trasporto solo nel lungo periodo.

3.2.1.1 Accordi tra Autorità portuali, società ferroviarie ed Enti locali. Partecipazioni in società ferroviarie

Il servizio ferroviario in ambito portuale è ricompreso nel novero di quei servizi di interesse generale che le Autorità portuali possono erogare a titolo oneroso all'utenza ai sensi del combinato disposto dell'art. 6, comma 1 *lett. c)* e D.M. 4 aprile 1996 di cui si è detto.

Nel 2005 l'Autorità portuale di Genova, ad esempio, ha sottoscritto con il Gruppo FS un protocollo d'intesa che con l'obiettivo di potenziare in tre anni i traffici ferroviari da e per il porto raggiungendo la quota di 50 treni giornalieri.

RFI, parte dell'accordo, si è assunta l'impegno di snellire e velocizzare i collegamenti tra Taranto e Venezia hanno stipulato un protocollo d'intesa con il Gruppo Ferrovie dello Stato avente ad oggetto la connessione della rete ferroviaria portuale con quella nazionale, con lo scopo di sviluppare i servizi ferroviari con origine o destinazione il porto.

Nel 2005, nel porto di Genova per la durata di un triennio, il servizio di manovra ferroviaria è stato affidato in concessione all'A.T.I. Serfer-Servizi Ferroviari S.r.l. Inoltre, l'Autorità portuale di Genova ha realizzato le opere infrastrutturali necessarie per una migliore connessione del bacino portuale di Sanpierdarena con la stazione ferroviaria interna del Campiasso.

Si è descritto un esempio di protocollo d'intesa per segnalare una modalità ideale di operare in ambito portuale, modalità, che il nostro legislatore ha mutuato dall'esperienza dei porti del c.d. *Northern*

Range, porti che, storicamente, hanno fondato il loro successo sulla forte integrazione tra trasporto marittimo, ferroviario e spesso anche fluviale, sinergia resa possibile dall'efficienza dei collegamenti tra le differenti reti in ambito portuale.

Come a Genova, anche altre Autorità portuali sfruttano le tecniche di integrazione modale per efficientare il sistema.

Ad esempio, l'Autorità portuale di Savona, con Trenitalia Cargo ed altri operatori ferroviari, ha sviluppato un progetto per gestire autonomamente, tramite un certificatore (la società Serfer, cui quale sono stati dati in dotazione locomotori e macchine da manovra, acquistati con fondi propri dell'Autorità portuale) sia i convogli che la trazione sulle linee rete portuale e rete ferroviaria nazionale, costruendo 15 binari centralizzati e un deposito locomotive.

Nel *terminal* di Voltri, sono stati costruiti 2 binari aggiuntivi, rispetto ai 4 pre-esistenti, per tentare di rendere possibile la doppia circolazione parallela sulle linee dei Giovi nell'obiettivo di potenziare il parco ferroviario c.d. "fuori mura" ed a sviluppare quello di Voltri, fino alla dimensione di 1200 metri di binari.

Infine, Trenitalia, infine, ha sottoscritto l'impegno a sviluppare la capacità dei treni cargo diretti in Lombardia, Emilia e Veneto, aumentando la potenza di trazione delle locomotive su queste tratte, al fine di raggiungere un incremento del volume di movimentazione dei *container* dagli attuali 40-44 TEU a 50 TEU per treno. Trenitalia, inoltre, si è resa disponibile a concordare con la società incaricata le modalità operative migliori per introdurre nuovi modelli di gestione del carico delle merci a bordo dei vagoni; in particolare, con l'introduzione di un sistema di navette cadenzate che permettano di far affluire ad orari predeterminati la quantità di *container* previste e programmando mensilmente un numero di convogli in arrivo o partenza dal porto.

L'Autorità portuale di Savona partecipa, dall'inizio del 2006, alla Società Funiviaria Alto Tirreno, società, partecipata anche da due gruppi privati (Barone e Campostano, entrambi detentori di una quota pari al 47%), che si occupa della movimentazione e del trasporto a mezzo funivia – dal porto di Savona-Vado al deposito di San Giuseppe di Cairo – di carbone¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Il Piano Operativo Triennale (2006-2008 e 2008 - 2010) dell'Autorità portuale di Savona mira a sviluppare il servizio ferroviario tra il porto e l'*hinterland*, tramite il trasferimento su ferro – rispetto all'attuale che è la gomma – un volume complessivo di 2 milioni di tonnellate di merci all'anno (pari ad un incremento del 15% delle merci che attualmente vengono trasportate su rotaia), con una media di 36 treni a settimana. Questo nuovo sistema ferroviario dovrà, inoltre, costituire la spina dorsale del "Sistema Logistico Integrato del Savonese e Val Bormida", progetto promosso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Autorità portuale ed operatori privati, nella prospettiva di integrare il porto di Savona Vado e le aree industriali dismesse situate tra Liguria e Piemonte e di reperire aree utilizzabili per lo svolgimento di attività logistiche.

Anche l'Autorità portuale di Trieste ha costituito, al 50% con FS, una società denominata Adriafer S.r.l. a cui è stata affidata la gestione dei servizi ferroviari portuali. Nel 2004, in seguito ad una ricapitalizzazione, Adriafer è divenuta concessionaria, per la durata di 15 anni, anche del servizio di interesse generale "di manovra ferroviaria portuale".

Deve, comunque, essere evidenziato che l'Autorità portuale di Trieste gestisce il piazzale di smistamento ferroviario, importante struttura di raccordo tra i *terminal*, i magazzini ed il traffico terrestre ed eroga i servizi tramite personale dell'Autorità. Sempre tramite una convenzione tra FS/Trenitalia Cargo e l'Autorità, FS rende disponibile del materiale rotabile e delle locomotrici necessarie allo svolgimento delle attività di carico/scarico e trasporto delle merci.

L'Autorità portuale di La Spezia ha, invece formato una *joint venture* con la società Serfer per realizzare nuovi collegamenti con l' *inland terminal* collocato nel retro-porto di S. Stefano Magra, area che progressivamente si sta sempre più integrando logisticamente con il porto. L'Autorità in parola è, inoltre, impegnata nello sviluppo della rete ferroviaria portuale e di quella di raccordo con il pontremolese.

L'Autorità portuale di Venezia ha costituito nel 1999 la società "Servizi Ferroviari e Logistici" S.r.l., di cui detiene il 53,20% del capitale; questa società gestisce in regime di concessione le aree del parco Venezia- Scalo Marghera e vi gestisce i servizi di collegamento ferroviario.

Successivamente è stata, inoltre, costituita la "Società Esercizio Raccordi Ferroviari Porto di Marghera" S.r.l., la quale esegue servizi ferroviari per conto dei propri soci e degli operatori che svolgono attività industriali e commerciali a Marghera.

Da ultimo, l'Autorità portuale di Napoli possiede il 40% della società di movimentazione ferroviaria Ferport Napoli, con Serfer, che è la titolare del restante 60%. La società Ferport opera in regime di autorizzazione amministrativa, mediante stipula di apposite convenzioni di programma con Enti locali o soggetti privati.

3.2.1.2 Costituzione o partecipazione in società dirette alla promozione dell'intermodalità e della logistica

L'Autorità portuale di Taranto con il Comune di Taranto e la Provincia è socia della "Distripark Taranto" costituita per la realizzazione di un'opera infrastrutturale; il consorzio è inserito dal 2005 nell' European Intermodal Association (EIA), associazione internazionale indipendente costituita allo scopo di promuovere un'intermodalità sostenibile in Europa¹⁸⁸.

¹⁸⁸ INTESA SAN PAOLO, Reti infrastrutturali e territorio: stato dell'arte e strumenti attivabili, ottobre 2008; cfr., anche, IANNONE F., *Economia della logistica e dello spazio-territorio: innovazioni organizzative ed*

Le Autorità portuali di Napoli e di Salerno partecipano con la Regione Campania, Gesac (società di gestione aeroportuale dell'Aeroporto di Capo di Chino), Interporti di Nola e Battipaglia, Confindustria ed Unioncamere in LOGICA, un'Agenzia regionale istituita per la promozione della logistica e del trasporto merci, per creare un sistema integrato tra i nodi del trasporto (porti, aeroporti, interporti, strade e ferrovie) campano al fine di incrementarne lo sviluppo e l'efficienza¹⁸⁹.

L'Autorità portuale di Venezia è socia del Consorzio "Portualità Intermodalità e Logistica di Venezia e Treviso" che promuove lo sviluppo, il coordinamento e lo studio delle differenti modalità di trasporto, movimentazione merci, oltre al deposito ed allo stoccaggio per la realtà commerciale che insiste nella regione del Veneto Nord orientale (Province di Venezia, Treviso, Rovigo e Belluno).

L'Autorità portuale di Trieste ha, invece, costituito la società Alpe Adria S.p.A. a cui partecipano, in maniera paritetica, anche il Gruppo FS/FS Cargo e la Regione Friuli-Venezia Giulia attraverso la sua finanziaria, Friulia S.p.A.; Alpe Adria si occupa di traffici intermodali per scali marittimi regionali.

L'Autorità portuale di Bari è socia della Bari Porto Mediterraneo S.r.l., società di servizi che si occupa anche di logistica.

Le Autorità portuali liguri, infine, fanno parte di SLALA "Società Logistica dell'Arco Ligure e Alessandrino", la società per efficientare la programmazione ed ottimizzazione degli investimenti infrastrutturali, esclusa la gestione.

Tra i progetti infrastrutturali presentati dall'Autorità portuale di Genova, un particolare significato sia per l'ubicazione dell'opera che per le potenziali ricadute sul territorio circostante, rileva il progetto del "Retroporto di Castellazzo Bormida" per il quale si prevede anche lo sviluppo di un servizio di navette per il trasporto dei *container* dai terminal portuali alla piattaforma logistica di Castellazzo di Bormida.

L'area circostante è di circa 1.116.000 metri quadrati, ubicata in provincia di Alessandria, finalizzata ad attività logistiche funzionali al traffico *container* generato dal porto di Genova e dai porti liguri. Tale retroporto è un'infrastruttura localizzata nella zona già percorsa dalla ferrovia Genova-Alessandria e nelle prossimità dell'autostrada A26 Voltri Gravellona Toci, il cui costo complessivo ammonta a 110 milioni di euro, di cui 96 milioni per l'acquisto dei terreni e l'infrastrutturazione e 14 milioni di euro per i mezzi di movimentazione.

La realizzazione del progetto è stata affidata alla società "Logistic Terminal Europa" (LTE) partecipata dall'Autorità portuale di Genova, Legacoop Liguria ed Abaco (il consorzio che gestisce il

approcci modellistica in G. BORRUSO G., POLIDORI G., *Riequilibrio e integrazione modale nel trasporto delle merci*, 2005, FrancoAngeli, Milano.

¹⁸⁹ DE SIMONE S., DI VAIO A., MORBILLO, *Il ruolo dell'interporto di Nola nella rete logistica del Mezzogiorno*, Rassegna Economica, 2003, n. 1. In proposito, v. UNIONCAMERE (2003), *La presenza del sistema nelle opere infrastrutturali locali e nelle grandi reti*, I focus di Unioncamere, Roma.

distripark di Genova – Voltri), i costi di realizzazione iniziali saranno, tuttavia, interamente sostenuti da quest'ultimo consorzio con risorse proprie.

Come Genova, anche altre Autorità portuali hanno sviluppato Piani Operativi interessanti mirati all'acquisizione di aree dedicate ad attività logistiche sempre portuali con l'obiettivo duplice di recuperare zone industriali dei retroporti.

Si pensi, ad esempio, all'Autorità portuale di La Spezia che possiede un retroporto in località S. Stefano Magra, gestito dalla società Spedia S.p.A. e nella quale l'Autorità di La Spezia detiene una quota pari al 6, 62%.

Inoltre, condivide a Piombino con il Comune di La Spezia un progetto per acquisire l'area localizzata tra la stazione ferroviaria di Piombino-Fiorentina, ove realizzare un *distripark* (si tratta di circa 150.000 mila metri quadrati) in cui collocare magazzini, piazzali ed attrezzature per la movimentazione e lo stoccaggio merci.

Si pensi, ancora ad esempio, al retroporto di Vado Ligure e della Val Bormida nel Piano Operativo Triennale (2006-2008) dell'Autorità portuale di Savona, il cui costo complessivo stimato inizialmente era di 1 milione di euro ed al quale, l'Autorità portuale ha provveduto con risorse proprie, essendo un investimento avente ad oggetto aree e mezzi, mentre ha stabilito di attivare il finanziamento bancario per gli stanziamenti 2007 e 2008.

4. La natura giuridica dell'Autorità portuale

La natura giuridica delle Autorità portuali¹⁹⁰ è già parzialmente chiarita dall'art. 6, comma 2 della Legge n. 84 del 1994 che definisce le Autorità portuali in termini di enti pubblici dotati di autonomia di bilancio e finanziaria e, proprio in quanto enti pubblici, soggetti alla vigilanza del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti ed controllo di legittimità della Corte dei Conti¹⁹¹.

La natura giuridica di ente pubblico delle Autorità portuali italiane è confermata dalla prevalente dottrina e giurisprudenza estratta, dunque, da una serie di caratteristiche quali il sistema di istituzione disciplinato dall'art. 6 comma 1 della Legge del 1994, dall'attribuzione alle Autorità di compiti

¹⁹⁰ Per un inquadramento, v. ROMAGNOLI A., *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna, 2003. Più in dettaglio, v. VERMIGLIO G., *Voce Autorità portuale*, in Enc. dir., VI aggiornamento, Milano, 2002.

¹⁹¹ L'orientamento giurisprudenziale prevalente considera, invero, ente pubblico economico, l'organismo che persegue finalità di lucro e di economicità proprie di un'attività imprenditoriale; affermando che "*l'indagine rivolta ad affermare se un ente pubblico sia o meno economico deve essere compiuta tenendo presente la disciplina legale e statutaria che ne regola l'attività con riferimento agli scopi dell'ente medesimo*". Si cfr. Cass. 17 dicembre 2002, n. 18015; Cass. 9 agosto 2001, n. 10968; Cass., Sez. Un., 2 marzo 2001, n. 75).

prettamente istituzionali, decisamente, di cura concreta dell'interesse pubblico (dallo sviluppo dei traffici ed il controllo del corretto e sicuro svolgimento delle attività in ambito portuale), infine, il controllo del Ministero.

Più incerta, invece, la qualificazione di enti pubblici "economici".

Il timore di qualificare le Autorità portuali come enti pubblici economici è strettamente connesso con il ventaglio di attività che la Legge del 1994 delega alle suddette Autorità, che, parrebbero enti pubblici molto più economici che pubblici.

In proposito, la tesi tradizionale del giudice delle leggi qualifica le Autorità portuali come enti pubblici economici, sia per le attività economiche ad esse assegnate, sia perché si sostituiscono alle precedenti organizzazioni portuali, assoggettate alla disciplina degli enti pubblici economici ed assumono il personale con contratto di diritto privato¹⁹². Di orientamento opposto alla Corte di cassazione è il giudice amministrativo di ultima istanza che, viceversa, esclude che esse possano ritenersi enti pubblici economici¹⁹³. Il Consiglio di Stato sposa la tesi sostenuta dalla Corte dei Conti¹⁹⁴ che la qualificazione di ente di diritto pubblico alle Autorità portuali si evince chiaramente dal dato normativo, segnatamente, dall'art. 6 della Legge n. 84 del 1994, che, dopo aver individuato le funzioni – di interesse generale – assegnate alle Autorità portuali, ribadisce che hanno personalità di diritto pubblico in quanto "enti pubblici di rilievo nazionale".

Sempre in proposito, il Consiglio di Stato ha evidenziato che "...le Autorità portuali, sia per la configurazione formale ad esse attribuita dalla legge, sia per l'attività svolta sia, ancora per le modalità di finanziamento, svolgono funzioni che [risultano] nel complesso, preordinate al conseguimento di specifiche finalità di pubblico interesse, secondo quanto espressamente stabilito dalle surrichiamate disposizioni di legge"¹⁹⁵. Ulteriormente, sempre il Consiglio di Stato ribadisce che non si tratta di una vera e propria deroga al principio di separazione tra gestione delle infrastrutture ed erogazione dei servizi, ma le attività di natura economica riservate dalla Legge del 1994 alle Autorità

¹⁹² La qualificazione delle Autorità portuali italiane quali enti pubblici economici è stata negata dalla Corte di cassazione perchè si tratta di organismi preordinati al perseguimento di finalità di pubblico interesse, le cui attività possono essere ricondotte solo in minima parte alla prestazione di servizi a favore di terzi, dietro pagamento di un vero e proprio corrispettivo. Cfr. in argomento, Cass. SU 20 ottobre 1998, n. 10729, in *Mass. Giur. It.*, 1998; Cass. 14 ottobre 2000, n. 13729, in *Mass. Giur. It.*, 2000; Cass. 3 luglio 2004, n. 12232 in *Dir. Trasp.*, 2005.

¹⁹³ Consiglio di Stato, sentenza 9 luglio 2002, n. 1641, in *Foro Amm. CDS*, 2002.

¹⁹⁴ Corte dei conti, Sez. contr. Enti, 12 aprile 1994, n. 15; 19 luglio 1996, n. 38.

¹⁹⁵ In senso conforme, TAR Friuli-Venezia Giulia, sentenza 26 febbraio 1999, n. 146, in cui si afferma che: "è indubbio che l'Autorità portuale sia una Pubblica Amministrazione e non un ente pubblico economico, dal momento che l'art. 6 e 2 della Legge 28 gennaio 1994, n. 84 esplicitamente le riconosce personalità giuridica di diritto pubblico".

portuali debbano considerarsi come meramente funzionali al perseguimento delle finalità di interesse pubblico relative alla promozione ed allo sviluppo dell'infrastruttura portuale, tenendo presente la salvaguardia dell'obiettivo principale della riforma dell'ordinamento dei porti italiani, cioè evitare le pericolose commistioni di ruoli che hanno caratterizzato il modello degli enti portuali previgenti.

Taluna dottrina, rileva che il rapporto privatistico cui è assoggettato il personale dipendente sia privo di effetti riguardo la qualificazione giuridica dell'Autorità portuale, perché di per sé tale caratteristica non è tale da far assumere la qualifica di ente pubblico economico alle Autorità portuali, perché la disciplina di diritto privato del rapporto di impiego, soprattutto dagli anni Novanta in poi, è finalizzata al riassorbimento del personale in servizio secondo tale regime presso i precedenti Enti Portuali e, dall'altro, è coerente con una tendenza sempre più adottata anche per i dipendenti di enti pubblici non economici¹⁹⁶.

Tali considerazioni, relative alla natura di ente pubblico non economico delle Autorità portuali, sono state confermate anche dalla giurisprudenza tributaria¹⁹⁷ che non assoggetta le Autorità portuali all'art. 8 TUIR (Testo Unico delle Imposte dirette, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917), norma applicabile ad enti che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività economiche e commerciali, svolte per il perseguimento degli scopi indicati da disposizioni di legge, dal loro atto costitutivo o dal loro statuto, oppure tali in concreto.

La giurisprudenza tributaria, in particolare, giunge alla conclusione sopra esposta oltre che sulla scorta della considerazione – condivisa da giurisprudenza amministrativa e contabile – che la Legge individua espressamente le limitate, e non prevalenti, attività economiche di interesse generale attribuite alle Autorità portuali rispetto alle primarie funzioni pubblicistiche, anche sulla base della constatazione delle forme di finanziamento di cui usufruiscono tali enti, le quali sono ritenute corrispondere a canoni pubblicistici.

¹⁹⁶ CARBONE E MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè, 2006.

¹⁹⁷ Si richiama, in particolare, Commissione Tributaria provinciale di La Spezia, sentenza 16 dicembre 2004, n. 108, nella quale si afferma che: *“dalla lettura dell’art. 6 [L. n. 84/94] la legislazione precedente risulta superata anche per quanto riguarda i meccanismi di finanziamento dei nuovi Enti che, nella nuova formulazione, obbediscono a canoni prettamente pubblicistici (...)*. Di opinione opposta, la recente Commissione Tributaria provinciale di Ravenna, 12 luglio 2006, n. 69. La Commissione Tributaria ha, difatti, ritenuto che la percezione dei canoni di concessione demaniale da parte dell'Autorità portuale di Ravenna rappresentasse esercizio di attività avente natura commerciale e, come tale, fosse assoggettabile ad imposte dirette ed IVA. A parere della Commissione Tributaria, l'Autorità portuale, pur essendo ente di natura non economica, nell'esercizio dell'attività di riscossione dei canoni demaniali avrebbe esorbitato i limiti dell'esercizio di funzioni statali e, pertanto, non sarebbe stata esentata dall'applicazione del TUIR.

Ora, fermo restando la giurisprudenza non uniforme sul punto, deve ritenersi che la natura giuridica delle Autorità portuali quali enti pubblici non economico è oggi condivisa dalla pressoché totalità della dottrina marittimistica; non si hanno perplessità sull'attribuire¹⁹⁸.

Nessun dubbio, quindi, per la dottrina dominante nell'attribuire alle Autorità portuali, la qualifica di ente pubblico non economico, istituito per soddisfare bisogni di interesse generale, dotato di personalità giuridica e sottoposto alla vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

Tra l'altro, la decisione sulla natura giuridica dell'Autorità portuale, seppure atteggiata ad oggetto di puro confronto giuridico, in verità, nasconde risvolti che, ad un'analisi puramente di esegesi sembrerebbero intellettualmente poco appetibili perchè immediata applicazione delle regole alla prassi, ma che in realtà sono lati di un prisma di rilevanza globale.

Con tale constatazione chi scrive intende sottolineare che spesso - non soltanto per l'oggetto di cui si tenta di offrire un panorama quantomeno sufficientemente chiaro per muoversi nel sistema economico produttivo portuale - dottrina e giurisprudenza non migliorano il quadro giuridico perché invece di fornire un'interpretazione della norma, finiscono per complicarne la lettura e duplicarne le criticità.

Nel caso delle Autorità portuali, infatti, non definirne la natura giuridica ha effetti devastanti sugli investitori e sull'interno sistema economico - produttivo di riferimento.

Nelle pagine precedenti, si è tentato di esemplificare un buon numero di attività, di natura sicuramente economica, che le Autorità portuali italiane hanno di recente intrapreso nel settore della logistica e della intermodalità, costituendo all'uopo apposite società con Enti locali ed, altresì, imprese private.

Ai sensi dell'art. 6 comma 6 della Legge del 1994, costituire tali società è previsto ed ammesso poiché si tratta di attività accessorie e strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati. Tali iniziative, potremmo dire, sembrerebbero necessarie dall'esigenza di trovare soluzioni logistiche innovative e promuovere l'intermodalità nell'ottica dello sviluppo di porti in cui i finanziamenti pubblici per la realizzazione delle opere infrastrutturali tardano a concretizzarsi. Ma non parimenti sembrerebbe ammissibile completamente la partecipazione diretta delle Autorità portuali nella compagine sociale di tali società proprio per il rischio di commistioni con alcuni operatori navali a non anche con altri con il rischio indiretto di ledere la concorrenza nel settore.

Si tratta di un rischio ancora più forte in attività quali la fornitura di servizi logistici, progettazione e gestione di immobili anche al di fuori dell'ambito portuale, erogazione di servizi di trasporto, *in primis*, ferroviari (i quali, tra l'altro, se esercitati in ambito portuale rientrano nei servizi di interesse generale che l'Autorità portuale può esercitare direttamente sulla base del combinato disposto degli artt. 6. 1 *lett. c*) e 23.5, Legge n. 84/94).

¹⁹⁸ Cfr LEFEBVRE D'OVIDIO A. - PESCATORE G. - TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2004, Giuffrè Editore.

Alla luce di tali considerazioni, è fortemente auspicabile l'inserimento nella legislazione del settore di garanzie che blindino il sistema e consentano all'Autorità portuale senz'altro l'esercizio di attività d'impresa accessorie e strumentali ai fini istituzionali, ma sempre nell'ambito di quelli che sono i limiti fissati dalla legge.

La commistione di funzioni di natura amministrativa con funzioni di natura gestionale rischierebbero forse anche di minare il ruolo di imparzialità delle Autorità portuali.

Svolgendo ancora qualche riflessione sulla natura giuridica, i poteri di vigilanza ed altri poteri che il Ministero delle Infrastrutture esercita sull'Autorità portuale, le modalità con cui si svolgono sia la procedura di nomina e di revoca del Presidente che quella di scioglimento del Comitato Portuale tendono ad escludere che tali enti possano essere assimilati alle Autorità amministrative indipendenti. Da questo punto di vista, potremmo sostenere la qualificazione fornita dalla dottrina per cui le Autorità portuali sono enti pubblici non economici ad ordinamento speciale cui spetta un ruolo di "amministrazione attiva tradizionale" e di esercizio delle funzioni di regolamentazione e controllo delle attività economiche nel mercato portuale. Segue che le c.d. Autorità indipendenti sono un modello ben diverso dalle nostre Autorità portuali, proprio perché le prime sono denominate "indipendenti" e le seconde non lo sono. Il controllo dello Stato tramite il Ministero è svolto tramite il potere di vigilanza e tramite funzioni di direttiva e di regolamento; ai sensi dell'art. 2 della Legge del 1994, il Ministero delle Infrastrutture esercita un'attività di indirizzo e di controllo di legalità relativo allo svolgimento delle sue attività istituzionali.

Il controllo dello Stato sulle Autorità è pregnante ed è incisivo perché riguarda l'approvazione dei documenti contabili (bilancio di previsione, di eventuali variazioni e del conto consuntivo) oltre ad estendersi sulla determinazione dell'organico della segreteria operativa.

La Legge del 1994 affida al Ministero molteplici funzioni che riguardano sia l'apparato istituzionale dell'Autorità portuale, tra cui ricordiamo la nomina del Presidente, come rilevato, d'intesa con la Regione competente per territorio, la revoca del Presidente, nelle ipotesi rarissime di cui all'art. 7, comma 2 della predetta Legge del 1994, o anche e lo scioglimento del Comitato Portuale con contestuale nomina di un commissario provvisorio. Ancora, il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti fissa i limiti massimi dei compensi del Presidente dell'Autorità portuale, dei componenti del Comitato Portuale e del Collegio dei Revisori, approva il regolamento di contabilità dell'Autorità stessa e ne fissa i confini, potremmo dire, ovvero la delimitazione della circoscrizione territoriale.

Il Ministero citato, inoltre, individua anno per anno le opere di grande infrastrutturazione da effettuare nei porti della seconda categoria, prima e seconda classe e soprattutto, decide quali servizi di interesse generale diversi, e non connessi con le operazioni portuali, siano offerti a titolo oneroso agli utenti portuali mediante affidamento e controllo da parte dell'Autorità portuale.

Rientrano tra le funzioni di indirizzo ministeriale sulle Autorità portuali anche la regolamentazione a 360° della procedura da seguire (soggetti interessati, ambito, importi economici) per il rilascio delle

autorizzazioni relative all'esercizio delle operazioni portuali, come pure la determinazione dei criteri generali della disciplina del rapporto di lavoro del personale dell'Autorità portuale in funzione dei quali dovranno essere uniformati i contratti collettivi nazionali di lavoro.

Da ultimo, relevantissima, la competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti a determinare l'imposizione contributiva – annualmente rideterminabile – a carico degli speditori, ricevitori ed imprese autorizzate all'esercizio delle operazioni portuali.

Data l'ampiezza dei poteri ministeriali ai sensi e per effetti della Legge del 1994, il Ministero è in grado di svolgere anche un grado di coordinamento ed armonizzazione del funzionamento delle Autorità portuali preposte ai diversi scali. In relazione a tale coordinamento, per effetto del Piano Generale dei Trasporti, ciascun scalo deve presentare al Ministero delle relazioni periodiche sul funzionamento e, segnatamente, sull'attività l'attività di disciplina e controllo dell'esercizio dei servizi e delle operazioni portuali.

Oltre al controllo del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, l'Autorità portuale è sorvegliata anche dalla Corte dei conti, nello specifico, per la sola legittimità delle decisioni assunte; sono escluse dal controllo della Corte dei conti anche le attività che non derivano dalle organizzazioni portuali ed in particolare le società nelle quali l'Autorità detiene una partecipazione con quote non maggioritarie.

5. Le risorse finanziarie delle Autorità Portuali

Ai sensi dell'art. 6, comma 2 della Legge del 1994, le Autorità portuali godono di una autonomia di bilancio e finanziaria, nel rispetto dell'obbligo, di cui all'art. 9, comma 3, della medesima legge, di pareggio del bilancio.

L'articolo 28 della citata Legge di riforma del settore portuale ha stabilito che il gettito della tassa erariale di imbarco e sbarco e della tassa di ancoraggio fosse interamente acquisito al bilancio dello Stato. La Legge ha esteso, a partire dal 1° gennaio 1994, a tutti i porti la tassa portuale sulle merci di cui al richiamato capo III del titolo II della Legge n. 82/1963 e all'articolo 1 della Legge n. 355/1976¹⁹⁹. Per i porti ove non è istituita l'autorità portuale il gettito di tale tassa affluisce al bilancio dello Stato; nei porti ove sono istituite le autorità portuali, quest'ultime ricevono solo il 50% del gettito, conflueno il restante 50 % nel bilancio dello Stato per consentire allo stesso di assorbire la mole delle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle preesistenti organizzazioni portuali, poste a carico dello Stato dalla medesima Legge n. 84 del 1994.

¹⁹⁹ Inizialmente, la Legge n. 82 del 1963 aveva previsto la tassa sulle merci sbarcate, imbarcate e in transito, nei porti di Genova, Venezia, Napoli, Livorno, Civitavecchia, Trieste, Savona e Brindisi.

Di seguito si delineano le caratteristiche essenziali delle entrate di un'Autorità portuale.

5.1 Le singole voci di entrata.

5.1.1 I canoni di concessione e i proventi di autorizzazione

Le operazioni portuali sono esercitate da soggetti privati previa autorizzazione da parte delle Autorità portuali. Spesso l'attività svolta necessita impianti e macchinari specialistici che sono poi collocati nelle varie aree limitrofe e nelle banchine, per cui i soggetti privati autorizzati possono inoltrare all'Autorità portuale una richiesta per l'ottenimento delle aree (demaniali) in regime di concessione.

L'Autorità portuale rilascerà l'autorizzazione in presenza di dati presupposti elencati all'art. 6, comma 1, del Decreto 31 marzo 1995, n. 585. In particolare, il privato dovrà indicare quali tariffe applicherà per ciascuna tipologie di merce discacciata all'interno dell'area e che tipo di servizi offrirà ed a quale costo per la collettività; inoltre il privato dovrà versare il canone annuo ed una cauzione proporzionale al fatturato, ai programmi operativi presentati, ed anche allo spazio in uso per l'espletamento delle operazioni.

Vi possono essere dei casi nei quali non è agevole determinare il fatturato derivante da possibili operazioni portuali ed il canone è calcolato sulla base del quantitativo di merci movimentate. Se nel programma operativo siano previsti, a carico degli operatori, investimenti da effettuare in relazione ad aree demaniali, l'ammontare del canone annuale deve essere proporzionalmente ridotto.

La determinazione del canone rimessa all'Autorità portuale, in parte, è influenzata dalla verifica sempre condotta dall'Autorità portuale, rispetto alla presenza di indicatori che potremmo definire più "tipici" del settore di riferimento, sia da parametri che definiremo "standard" per le concessioni.

Con riguardo ai parametri "tipici", essi variano rispetto all'attività esercitata dal privato.

Ad esempio, per la concessione di aree e banchine, ai sensi dell'art. 18 della Legge del 1994, è previsto che sia emanato da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze, un Decreto che stabilisca il limite minimo dell'importo di tale canone; per le finalità turistico ricreative, ai sensi dell'art. 3 della Legge 4 dicembre 1993, n. 494, tale canone indica anche le caratteristiche e la destinazione delle aree.

I parametri "standard", invece, sono tali anche in altre ipotesi di concessione e che troviamo anche in altri ambiti della legislazione in tema di rilascio di concessioni; si pensi all'indicatore della durata della concessione, del valore di mercato delle aree e degli impianti utilizzati, del volume dei traffici svolti, nonché degli investimenti previsti e dal loro potenziale contributo allo sviluppo del porto.

Con riguardo al regime di tassazione dei proventi derivanti dalla concessione, deve essere rilevato che, in linea generale, non sono soggetti all'imposta sui redditi delle società (IRES) né all'imposta sul

valore aggiunto (IVA) gli enti pubblici che esercitano esclusivamente "funzioni statali" poiché difettano in capo agli stessi, per espressa previsione normativa, la soggettività passiva ai fini dei predetti tributi, fatta salva l'ipotesi dello svolgimento di determinate attività, considerate comunque "commerciali" ai fini IVA e, come, tali, assoggettate alla sola imposta sul valore aggiunto.

L'amministrazione finanziaria, nella risoluzione n. 40/E del 16 marzo 2004, si è occupata del trattamento tributario dei canoni derivanti da concessioni demaniali ai fini dell'IRPEG (ora IRES) e dell'IVA. In tale risoluzione l'Amministrazione, pur riconoscendo, in conformità al parere reso in proposito dal Consiglio di Stato²⁰⁰, che le Autorità portuali sono classificabili tra gli enti non commerciali in quanto enti pubblici preposti al prevalente esercizio di funzioni statali, ha tuttavia concluso che l'attività per la quale l'ente portuale ritrae i canoni di concessione demaniale, da identificarsi nella "gestione di beni demaniali", concretizzerebbe lo svolgimento di un'attività commerciale che farebbe assumere all'Autorità portuale la soggettività passiva ai fini IRPEG (ora IRES) e IVA, con la connessa rilevanza dei canoni e, quindi, la loro soggezione, sia ai fini dell'imposizione sul reddito che dell'imposta sul valore aggiunto.

Per quanto attiene in particolare al regime IVA dei canoni di concessione, la risoluzione - sulla scorta della legislazione italiana e comunitaria e della giurisprudenza della CE secondo le quali possono considerarsi svolte in qualità di pubblica autorità solo le attività degli enti pubblici che costituiscono cura di interessi pubblici, poste in essere nell'ambito e nell'esercizio del diritto pubblico - ha ritenuto che l'attività attraverso cui le Autorità portuali amministrano il demanio marittimo non viene esercitata in veste di pubblica autorità, né implica l'uso di poteri amministrativi. In conclusione, pertanto, a giudizio dell'amministrazione finanziaria, l'attività di concessione di aree demaniali, di banchine e di opere in ambito portuale, per le quali l'ente percepisce un canone di concessione, concretizzerebbe lo svolgimento di un'attività commerciale che farebbe assumere all'ente non commerciale la soggettività passiva ai fini dell'IVA²⁰¹.

5.1.2 Le tasse portuali sulle merci sbarcate e imbarcate

La tassa erariale di imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea e marittima è stata istituita con D.L. 47 del 1974²⁰² come tassa da applicarsi sul carico-scarico delle merci ovunque effettuato (quindi sia nei porti che nelle rade o nelle spiagge). La misura della tassa erariale è stata aumentata del

²⁰⁰ Parere del 9 luglio 2002, n. 1641/02.

²⁰¹ Sul tema tornerà anche il Legislatore nel 2007, in particolare nella Legge finanziaria 2007 di cui si dirà in seguito.

²⁰² Decreto - Legge 28 febbraio 1974, n. 47, recante *Istituzione di una tassa di sbarco e imbarco sulle merci trasportate per via aerea e per via marittima*, convertito in legge, con modificazioni con L. 16 aprile 1974, n.

50 % rispetto alla misura già modificata dall'articolo 6 della Legge 1° dicembre 1981, n. 692, di conversione, con modificazioni, del Decreto - Legge 2 ottobre 1981, n. 546: l'aumento non è stato disposto per i servizi di cabotaggio.

La tassa portuale di imbarco e sbarco è imposta sulla tonnellata metrica di merce movimentata, ed è stabilita in maniera parzialmente variabile in ciascun porto, sulla base della tipologia delle merci e del costo medio di gestione dei servizi.

Ora, prima della Legge del 1994, la tassa portuale di imbarco e sbarco era applicata soltanto dai porti Venezia, Genova, Napoli, Livorno, Civitavecchia, Trieste, Savona e Brindisi, essendo devoluta per due terzi agli Enti indicati dalla Legge 9 ottobre 1967, n. 961 e per un terzo allo Stato.

Dopo il 1994 è stata applicata in tutti i porti, come compensazione delle rate dei contratti di mutuo posti a carico dello Stato per il ripiano dei debiti e dei disavanzi delle disciolte organizzazioni portuali. In particolare, l'articolo 28 della citata Legge di riforma del settore portuale ha stabilito che il gettito della tassa erariale di imbarco e sbarco e della tassa di ancoraggio fosse interamente acquisito al bilancio dello Stato. La Legge ha esteso, a partire dal 1° gennaio 1994, a tutti i porti la tassa portuale sulle merci di cui al richiamato capo III del titolo II della Legge n. 82/1963 e all'articolo 1 della Legge n. 355/1976 ²⁰³. Per i porti ove non è istituita l'autorità portuale il gettito di tale tassa affluisce al bilancio dello Stato; nei porti ove sono istituite le autorità portuali, quest'ultime, ricevono solo il 50% del gettito, conflueno il restante 50 % nel bilancio dello Stato per consentire allo stesso di assorbire la mole delle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle preesistenti organizzazioni portuali, poste a carico dello Stato dalla medesima Legge n. 84 del 1994.

Dopo il 2006, le tasse portuali di tale tipologie sono state integralmente devolute alle Autorità portuali di competenza.

Dal punto di vista della merceologia ovvero dell'oggetto di applicazione della tassa, ai sensi dell'art. 3 del Decreto - Legge 13 marzo 1988, n. 69, sono considerate "esentasse", le merci caricate sui carri ferroviari e sui veicoli che accedono alle navi traghetto adibite ai collegamenti marittimi tra i porti nazionali, nonché le merci nei contenitori caricati su navi apposite sempre adibite ai collegamenti marittimi tra porti nazionali.

Per effetto dell'art. 5, comma 8 della Legge del 1994, è stata concessa la facoltà alle Autorità portuali di applicare delle sovrattasse per le merci sbarcate e imbarcate, ovvero degli aumenti relativi all'importo dei canoni di concessione, misure che sono chiaramente motivate dai costi elevatissimi sostenuti dalle stesse per le opere di grande infrastrutturazione.

²⁰³ Inizialmente, la Legge n. 82 del 1963 aveva previsto la tassa sulle merci sbarcate, imbarcate e in transito, nei porti di Genova, Venezia, Napoli, Livorno, Civitavecchia, Trieste, Savona e Brindisi.

In maniera esemplificativa si riporta il caso del porto di Genova, nell'ambito del quale, il 5 novembre 2003, il Comitato Portuale ha deliberato l'istituzione di una sovrattassa sulle merci sbarcate e imbarcate finalizzata al finanziamento di opere di interesse comune; durante l'esercizio finanziario 2004, il gettito di tale sovrattassa è stato destinato, al netto di una percentuale del 3 % in favore dell'Agenzie delle Dogane per il servizio svolto, nella misura dell'80 % al sostegno degli interventi riguardanti le infrastrutture civili e marittime del porto e nella misura del 20 % al sostegno degli interventi di infrastrutturazione informatica del porto e dei varchi portuali.

5.1.3. Le entrate diverse

Nella tipologia delle "entrate diverse" rientrano tutto i proventi di varia natura tra cui: eventuali utili delle società di promozione dell'intermodalità, della logistica o di esercizio dei servizi di interesse comune, anche da parte delle Autorità portuali se consentito dalla legge; eventuali canoni accessori per l'affidamento di servizi di interesse generale a soggetti terzi, pari, prevalentemente, a una percentuale del fatturato annuo delle imprese concessionarie.

Vi sono, infine, altre entrate che potenzialmente potrebbe produrre la cessione di spazi pubblicitari o derivare da eventuali donazioni o lasciti.

5.2 Il gettito fiscale generato nei porti ma non di competenza delle Autorità Portuali.

Per effetto dell'indirizzo e come sopra rilevato, anche ruolo di coordinamento, fino ad una pregnante ingerenza del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti sulle nostre Autorità portuali, il gettito fiscale totale generato nei porti italiani non è soltanto derivante dalle entrate descritte perché un volume interessante è inglobata dallo Stato.

In primo luogo bisogna considerare che nei porti ad elevata valenza commerciale come i liguri, si provvede alla riscossione di una molteplicità di diritti doganali che, pur rappresentando una voce di entrata rilevante per il bilancio dello Stato, esulano completamente dalle competenze delle Autorità Portuali.

Il cuore della discussione soprattutto della discussione tra partner nel finanziamento e nella realizzazione di infrastrutture portuali in Italia è spesso incentrata proprio sulla possibilità di attingere a tali incassi almeno in quota percentuale per evitare di pesare sul bilancio dello Stato.

Di quali tasse si tratta?

Parliamo dell'IVA, degli altri dazi di varia natura, quindi dell'accise, o di altre imposte e sovrimposte di consumo a favore dello Stato.

Si tratta di volumi di risorse importanti che, ad esempio, nel 2005 a fronte di circa 2,15 miliardi di euro di diritti doganali riscossi nel porto di Genova, il gettito dell'IVA ammontava a 1,77 miliardi di euro mentre il gettito della tassa portuale di sbarco e imbarco di competenza dell'Autorità portuale non superava i 5,7 milioni di euro.

La normativa in vigore prevede alcune ulteriori tasse marittime che, benché generate nei porti, non sono di competenza delle Autorità portuali; ma ne discuteremo in seguito.

5.2.1. La tassa di ancoraggio

La tassa di ancoraggio è stata istituita dall'articolo 2 della Legge n. 82/63²⁰⁴: il presupposto impositivo della tassa è stato individuato nel compimento di operazioni di commercio da parte di navi nazionali ed estere nei porti, nelle rade e nelle spiagge dello Stato.

La tassa di ancoraggio è calcolata sulla base della stazza netta delle navi (tonnellaggio netto indicato nel registro di immatricolazione); si applica alle navi nazionali ed estere che si ancorano in una spiaggia, rada o porto nazionale per operazioni commerciali.

La tassa di ancoraggio è periodica, cioè, è pagata su base annuale, salva la possibilità di doverla corrispondere per un periodo minimo di trenta giorni, indipendentemente dall'attività che la nave svolge o dall'entità del carico.

Sull'applicazione della tassa di ancoraggio sono previste delle esenzioni e delle riduzioni (rispetto alla quantità di merce sbarcata o imbarcata), nonché trattamenti differenziati per tipologia di nave (navi da crociera o rimorchiatori).

La nave deve versare la tassa di ancoraggio nel primo porto di approdo. Ma a decorrere dal 1994 l'importo derivante affluisce al bilancio dello Stato e non più al porto.

5.2.2 La sovrattassa di ancoraggio

La sovrattassa di ancoraggio è applicata alle navi di stazza netta superiore alle 350 tonnellate provenienti o dirette all'estero, aventi merci in coperta ovvero nelle sovrastrutture.

Come per la precedente tassa, anche per la sovrattassa di ancoraggio sono previste esenzioni e riguardano il caso di navi che hanno spazi vuoti sotto coperta corrispondenti allo spazio occupato in coperta.

²⁰⁴ Legge 9 febbraio 1963, n. 82 recante *Revisione delle tasse e dei diritti marittimi*

5.2.3 La tassa supplementare di ancoraggio

La tassa supplementare di ancoraggio è un'addizionale che si versa soltanto nei porti di Genova, Venezia e Napoli ed è applicata alle navi commerciali ed alle navi da crociera (per le quali è previsto un trattamento differenziato); per le navi minori (ovvero navi che hanno meno di 100 tonnellate di stazza) ed, i rimorchiatori la tassa è ridotta e pagata una sola volta unitamente alla tassa di ancoraggio. La tassa supplementare di ancoraggio è corrisposta ad ogni approdo ed il relativo provento è devoluto alle rispettive Autorità Portuali.

5.2.4 La tassa erariale di sbarco e imbarco

La tassa erariale di sbarco ed imbarco grava sulla tonnellata metrica di merce imbarcata o sbarcata nelle spiagge, rade o nei porti dello Stato.

Prima del 1994 era determinata con un Decreto ministeriale per ciascun porto tenuto conto della natura delle merci e del costo medio di gestione dei servizi ed era applicata in un numero ristretto di porti; attualmente è applicabile alla totalità dei porti.

Anche per la tassa di sbarco e imbarco esistono delle esenzioni. Ai sensi dell'art. 3 del Decreto - Legge 13 marzo 1988, n. 69 in particolare, sono esenti, le merci caricate sui carri ferroviari e sui veicoli che accedono alle navi traghetto adibite ai collegamenti marittimi tra i porti nazionali, nonché le merci nei contenitori sulle navi portacontenitori ugualmente adibite ai collegamenti marittimi tra i porti nazionali.

5.2.4.1 La tassa sui carri ferroviari e sugli automezzi.

La tassa sui carri ferroviari si versa nel porto di Napoli, e tassa analoga si versava nel porto di Genova per gli automezzi e i rimorchi che entrano od escono dal porto, carichi di merci o materiali oggetto di operazioni di imbarco/sbarco. Il relativo provento è devoluto alle rispettive Autorità Portuali.

5.2.4.2 La tassa di sbarco sulle merci provenienti dall'estero

La tassa di sbarco sulle merci esterne dipende (è proporzionale) dalla categoria merceologica di appartenenza, fatta salva l'esenzione per determinate categorie. Il relativo provento è devoluto allo Stato.

6. L'autonomia finanziaria delle Autorità portuali italiane

Il primo concetto che possiamo rilevare sull'autonomia finanziaria delle Autorità portuali italiane, è senza dubbio, un evidente sproporzione nel sistema di finanziamento²⁰⁵. Una sproporzione rispetto al sistema utilizzato negli altri Paesi membri europei per finanziare le infrastrutture portuali e non solo. L'Europa, gli altri Partner europei, dotano gli enti di gestione del sistema portuale di una importante autonomia, attribuendo loro risorse ingenti e direttamente correlate al volume di traffico che interessa lo scalo di riferimento.

In Italia, viceversa, è lo Stato centrale a beneficiare del gettito fiscale (prodotto dall'imposizione di IVA, tributi ed accise nei porti) e ad incassare direttamente tasse e diritti marittimi, devolvendo alle Autorità portuali, una fetta minima che ragguagliamo intorno al 50% degli introiti relativi all'imposizione della tassa di imbarco e sbarco sulle merci movimentate, risorse quest'ultime, tra l'altro destinate precipuamente alle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni del porto. Non certamente, al finanziamento delle importantissime opere di grande infrastrutturazione portuale, invece, alle opere di grande infrastrutturazione.

Per comprendere la forza di tale affermazione, appare utile confrontarci con dati empirici.

Studi rilevano che, ad esempio, il gettito fiscale annuo dei porti liguri raggiunge un ammontare complessivo pari a quasi 4 miliardi di euro (precisamente 3 miliardi e 954 milioni) ed è dato in costante aumento di circa il 30% da esercizio ad esercizio finanziario. Di tale gettito fiscale, soltanto lo 0,39%, pari a 15,4 milioni annui, rappresenta la quota di spettanza per le Autorità, ovvero la quota che lo Stato annualmente trasferisce alle Autorità portuali di Genova, La Spezia e Savona.

Peraltro, anche la quota dei contributi statali in conto capitale ed in conto gestione è minima, circa il 2,7 %, del gettito complessivo, pari ad un importo totale di 107 milioni di euro²⁰⁶.

Dalla lettura di tali dati, sembrerebbe che le Autorità portuali abbiano difficoltà nel garantirsi la proprio meritata, potremmo dire, fetta di autonomia, che rischia di divenire un mero proclama legislativo e non concretizzarsi nella prassi.

²⁰⁵ Sull'autonomia finanziaria delle Autorità portuali, cfr. BACCELLI O., RAVASIO M., SARACINO G. (2007), *Porti italiani. Strategie per l'autonomia finanziaria e l'intermodalità*, Egea, Milano e cfr. CNEL (2009), *Atti del convegno Il sistema portuale italiano tra esigenza di riforma e difficoltà congiunturali*, Roma, 3 febbraio 2009.

²⁰⁶ Per la verifica dei dati rinvenuti in uno studio incaricato dall'Università BOCCONI di Milano si sono confrontate le risultanze riassunte anche nel volume di BACCELLI O., RAVASIO M., SPARACINO G., *Porti Italiani. Strategie per l'autonomia finanziaria e l'intermodalità. Il caso dei porti liguri.*, Milano, 2007, Egea.

Ora, le risorse principali di cui hanno disposto le Autorità portuali nel corso della loro esistenza sono state i canoni di concessione demaniale. Peraltro, deve indicarsi una certa inconsistenza dell'apporto costituito dal gettito prodotto dalle tasse di diretta competenza (autonomamente introducibili come, ad esempio, la sovratassa di imbarco e sbarco che ai sensi dell'art. 5, comma 8 della Legge del 1994 le Autorità portuale possono imporre, se hanno sopportato ingenti costi per realizzare una grande infrastruttura) e che, peraltro, non vi sono significativi apporti in conto gestione e gli altri contributi pubblici ex art. 13 *lett. d)* Legge del 1994.

Con riguardo, poi, ai finanziamenti statali in conto capitale che dovrebbero proprio essere diretti a sostenere i costi delle opere di grande infrastrutturazione, la situazione italiana non migliora, in primo luogo, per l'incertezza sulla concreta erogazione da parte dello Stato, in secondo luogo perché se sono erogati, sono ridotti proporzionalmente rispetto al previsto ed al programmato.

Il primo forte disincentivo di un'incertezza sulla fonte alternativa pubblica di finanziamento di un'opera si scarica tutto sulla possibilità che il soggetto privato intervenga in un PPP.

Infine, proprio l'ammontare minimo delle entrate correnti delle Autorità, non consentono alle stesse di accedere al capitale di credito per potenziare le proprie risorse, soprattutto, di svolgere efficacemente la pianificazione e la gestione che, paradossalmente, la Legge del 1994 attribuisce alle Autorità.

Circa il tema della revisione del sistema dei diritti e delle tasse portuali, si ricorda che l'articolo 100 della Legge n. 342 del 2000 aveva recato una delega al Governo per emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un regolamento volto a riformare il sistema delle tasse e dei diritti marittimi secondo i seguenti criteri: semplificazione del sistema di tassazione e delle procedure di riscossione; definizione della quota da attribuire al bilancio delle Autorità portuali anche al fine di fare fronte ai compiti di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali; individuazione di un sistema di autonomia finanziaria delle autorità portuali, fermi restando i controlli contabili e amministrativi previsti dall'ordinamento vigente per il finanziamento delle opere infrastrutturali contenute nei piani regolatori e nei piani operativi triennali approvati dai Ministri vigilanti.

Il termine di emanazione del regolamento è stato poi prorogato al 30 giugno 2002 dall'art. 36, comma 1, del "collegato infrastrutture" (Legge n. 166 del 2002 citata). Allo stato, il regolamento non risulta emanato.

Ulteriori segni di una volontà del Legislatore di riformare un sistema di finanziamento decisamente non in linea con le necessità delle nostre Autorità portuali, si rinviene in un'indagine conoscitiva della Commissione Trasporti della Camera dei Deputati che nel 2005 rilevava che una maggiore autonomia finanziaria delle Autorità portuali italiane è possibile. *"...purché questa risulti bilanciata da un'adeguata perequazione tra porti più e meno ricchi, nonché dal porre in capo allo Stato un potere*

di verifica della coerenza degli strumenti strategici delle Autorità portuali (omissis) con le linee generali di sviluppo dei trasporti e delle infrastrutture di livello nazionale”²⁰⁷.

6.1 L’evoluzione più recente della normativa sull’autonomia finanziaria.

Più recentemente, la Legge Finanziaria 2007²⁰⁸ attribuisce alle Autorità portuali italiane nuove prerogative tese a riconoscerne l’autonomia gestionale e finanziaria.

Innanzitutto, il comma 982 dell’art. 1, dispone, che: *“Per assicurare l’autonomia finanziaria alle Autorità portuali navali e promuovere l’autofinanziamento delle attività e la razionalizzazione della spesa (...) sono attribuiti a ciascuna Autorità portuale, a decorrere dall’anno 2007 (...) a) il gettito della tassa erariale (...) b) il gettito della tassa di ancoraggio.”.*

Consentendo alle Autorità portuali di disporre interamente dei gettiti derivanti dalle suddette tasse erariali, dalla tassa di ancoraggio e da altre tipologie, eventualmente applicate nei singoli porti si fondano i presupposti, per tali enti, di un’effettiva possibilità di autofinanziare la gestione ordinaria e gli interventi di manutenzione delle parti comuni in ambito portuale.

Appare chiaro alla luce delle norme sopra richiamate che, tale possibilità dipende dall’utilizzo degli introiti ricavati dall’applicazione di tasse e diritti marittimi, risorse proporzionali ai volumi di traffico prodotti nello scalo.

Oltre che a fini di promozione dell’autofinanziamento delle attività e di razionalizzazione della spesa, la misura è volta anche a finanziare gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell’ambito portuale, con priorità per quelli previsti nei piani triennali già approvati, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali.

Sempre l’art. 1 al comma 983 della Legge finanziaria 2007 istituisce, poi, presso il Ministero dei trasporti a decorrere dal 2007 un fondo perequativo di ammontare pari a 50 milioni di euro, da ripartirsi annualmente tra le Autorità portuali in base a criteri definiti con Decreto del Ministro dei trasporti; conseguentemente vengono soppressi, con la medesima decorrenza, gli stanziamenti destinati alle Autorità portuali per costruzione e manutenzione dei porti. Viene, poi, riconosciuto al Ministro dei trasporti il potere di indirizzo e di verifica dell’attività programmatica delle Autorità portuali.

Inoltre, sempre l’art. 1 al comma 984 della Legge finanziaria 2007 riconosce alle Autorità portuali l’autorizzazione all’applicazione di un’addizionale su tasse, canoni e diritti per l’espletamento dei

²⁰⁷ Commissione IX Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei Deputati, *Indagine conoscitiva sull’assetto del settore portuale*, seduta di martedì 20 dicembre 2005.

²⁰⁸ Legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, pubblicata in G.U. n. 299 del 27 dicembre 2006 – Suppl. Ord. n. 244.

compiti di vigilanza e per la fornitura di servizi di sicurezza previsti nei piani di sicurezza portuali. Il comma 985 conferma l'attribuzione a ciascuna Autorità portuale del gettito della tassa sulle merci sbarcate e imbarcate. Il comma 986 reca una norma di interpretazione autentica delle disposizioni di cui ai commi 982 e 985 del testo in esame, che prevedono l'attribuzione alle Autorità portuali del gettito della tassa erariale e della tassa di ancoraggio e la conferma dell'attribuzione alle medesime Autorità portuali del gettito della tassa sulle merci sbarcate e imbarcate.

Il comma 986 dell'art. 1 della Legge finanziaria citata precisa che sono soggette alla tassa di ancoraggio e alle tasse sulle merci, le navi che compiono operazioni commerciali e le merci imbarcate e sbarcate nell'ambito di porti, rade o spiagge dello Stato, in zone o presso strutture di ormeggio, quali banchine, moli, pontili, piattaforme, boe, torri e punti di attracco, in qualsiasi modo realizzati.

Il comma 988, poi, esclude le Autorità portuali dall'applicazione dei limiti di spesa per gli Enti pubblici non territoriali di cui all'articolo 1, comma 57, della Legge n. 311 del 2004, che ha introdotto specifici limiti di spesa per tutti gli enti pubblici non territoriali, ivi incluse le Autorità portuali, e precisa che alle Autorità portuali si applica il sistema di tesoreria mista, di cui all'articolo 7 del Decreto Legislativo 7 agosto 1997, n. 279, e che le somme giacenti al 31 dicembre 2006 nei sottoconti fruttiferi possono essere prelevate in due annualità nel mese di giugno negli anni 2007 e 2008.

La citata norma, articolo 1, comma 57, della Legge n. 311 del 2004, ha stabilito un limite all'incremento della spesa degli enti pubblici non territoriali rientranti nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche - tra i quali figurano le Autorità portuali - del 4,5% per il 2005 rispetto all'ammontare delle spese effettuate nell'anno 2003, al netto delle spese di personale. Per gli anni 2006 e 2007 è stata prevista la percentuale di incremento del 2 % rispetto alle corrispondenti spese determinate per l'anno precedente.

A parziale revisione della disposizione introdotta dalla Legge finanziaria per il 2005, sono intervenute due ulteriori disposizioni: l'articolo 14-*ter* del D.L. 115/2005²⁰⁹ ha disposto l'esclusione per il 2005 dalla citata limitazione dell'incremento di spesa, delle spese di investimento effettuate dalle Autorità portuali istituite a decorrere dall'anno 2001 e i cui organi rappresentativi siano stati nominati a decorrere dall'anno 2003; l'articolo 34-*septies* del D.L. 4/2006²¹⁰ ha esteso agli anni 2006 e 2007 - nei limiti di 30 milioni di euro per ciascun anno - la deroga alla limitazione dell'incremento di spesa per le Autorità portuali istituite ai sensi della Legge n. 84/94.

Per completezza, si ricorda che l'articolo 1, comma 78, della Legge n. 266/2005 (Legge finanziaria per il 2006) ha previsto uno stanziamento di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2006-

²⁰⁹ Decreto - Legge 30 giugno 2005, n. 115 recante *Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione*

²¹⁰ Decreto - Legge 10 gennaio 2006, n. 4 recante *Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione*, convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 9 marzo 2006, n. 80.

2008 destinato a finanziare il consolidamento, la manutenzione straordinaria e il potenziamento delle opere di competenza delle Autorità portuali di recente istituzione (e, comunque, successiva al 30 giugno 2003).

Con il D.Lgs. 7 agosto 1997, n. 279 (articoli 7-9), il sistema di tesoreria unica, istituito dalla Legge n. 720/1984, è stato oggetto di rilevanti modifiche, e se ne è previsto il graduale superamento in relazione al progressivo conferimento agli enti di funzioni ed entrate proprie²¹¹.

Il comma 989 prevede un regolamento, ai fini della definizione e del completamento del sistema di autonomia finanziaria - da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della Legge n. 400 del 1988²¹²

²¹¹ In sostanza, il sistema della tesoreria unica prevede che gli enti indicati nella Tabella A, in cui rientrano le Autorità portuali, siano obbligati a depositare tutte le loro disponibilità liquide in due apposite contabilità speciali, aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, una fruttifera di interessi a favore dell'ente stesso ed una infruttifera. Nelle contabilità speciali "fruttifere" vengono versati gli incassi derivanti dalle entrate proprie degli enti (costituite da introiti tributari ed extratributari, vendita di beni e servizi, canoni, sovracanon, indennizzi, e da altri introiti provenienti dal settore privato). Le altre entrate (le assegnazioni, i contributi e i trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato e dagli altri enti del settore pubblico allargato, comprese quelle provenienti da mutui) affluiscono a contabilità speciali "infruttifere", nelle quali sono versate direttamente, vale a dire mediante operazioni di giroconto che di fatto non transitano dalla tesoreria dell'Ente.

Il tasso di interesse per le contabilità speciali fruttifere è fissato con decreti del Ministro dell'economia; con il Decreto sono definiti i criteri e le modalità per l'effettuazione delle operazioni e per il regolamento dei rapporti debitori e creditori, in modo da garantire agli enti interessati la piena ed immediata disponibilità delle somme di loro spettanza giacenti in tesoreria, sia nelle contabilità fruttifere che in quelle infruttifere.

Il tesoriere incassa direttamente tutte le entrate proprie dell'ente, provenienti dal settore privato o da enti che non rientrano fra quelli del settore pubblico allargato, e provvede a versarle nella tesoreria provinciale. Le entrate provenienti da enti ed organismi del settore pubblico pervengono direttamente alla contabilità speciale infruttifera. I tesoriere eseguono i pagamenti disposti dagli enti utilizzando prioritariamente le entrate proprie degli enti stessi direttamente riscosse e, successivamente, impegnando le somme giacenti nelle contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale, utilizzando prima le disponibilità delle contabilità fruttifere.

Il sistema di tesoreria mista, introdotto con riferimento agli enti territoriali, distingue il regime applicabile alle diverse entrate degli enti, prevedendo che soltanto i fondi provenienti dal bilancio dello Stato (comprese le entrate provenienti da indebitamento assistito dallo Stato) debbano affluire nei conti di tesoreria, mentre le entrate proprie sono escluse dal versamento in tesoreria, per essere depositate direttamente presso il sistema bancario; tali disponibilità saranno tuttavia utilizzate prioritariamente per i pagamenti di tali enti.

²¹² Legge 23 agosto 1988, n. 400 "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri."

entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della Legge – recante la revisione della disciplina delle tasse e dei diritti marittimi (previsti dai seguenti atti normativi: L. n. 82 del 1963; D.L. n. 74 del 1974; L. n. 355/1976), nonché i criteri per l’istituzione delle Autorità portuali e la verifica del possesso dei requisiti necessari per la conferma o l’eventuale soppressione delle stesse. Ai fini di tale conferma o soppressione, si prevedeva che si dovesse tener conto della rilevanza nazionale ed internazionale dei porti, del collegamento con le reti strategiche nazionali ed internazionali, del volume dei traffici e della capacità di autofinanziamento.

Al riguardo si fa presente che il comma demanda la revisione della disciplina sulle tasse e i diritti marittimi ad un regolamento ai sensi dell’articolo 17 comma 3, della Legge n. 400 del 1988, che disciplina i regolamenti ministeriali. Il disposto del comma 989 sembrerebbe rafforzare quanto detto da ultimo, infatti, cioè ritenere che nelle intenzioni del Legislatore della Legge Finanziaria: le Autorità portuali che non sono in grado di riscuotere tasse sufficienti a coprire i costi di gestione operativa e le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria possono essere soppresse, valorizzando quindi la capacità di autofinanziamento quale criterio di conferma del ruolo di Autorità portuale.

Appare, inoltre, importante il riferimento alla possibilità di rivedere – mediante apposito regolamento governativo – la disciplina normativa relativa a tasse e diritti marittimi attualmente percepiti. Sono, difatti, note le lamentele sollevate da più parti, circa l’attuale inadeguatezza dei relativi importi unitari. Il testo del comma 989 è stato novellato, poi, successivamente, dall’articolo 16 del Decreto - Legge n. 81 del 2007, che inserisce come criteri guida per il regolamento citato, la semplificazione (prevedendo, quindi, l’accorpamento delle tasse e delle procedure di riscossione e della tassa e della sovrattassa di ancoraggio, con attribuzione della tassa risultante dall’accorpamento alle Autorità portuali). A tale proposito, si segnala che nella relazione tecnica è evidenziato che il gettito della sovrattassa d’ancoraggio, attualmente introitata dall’erario e che verrebbe invece devoluta alle Autorità portuali, è di circa un milione di euro annui. Si prevede, inoltre, l’adeguamento graduale dell’ammontare delle tasse e dei diritti sulla base del tasso d’inflazione a decorrere dalla data della loro ultima determinazione, da attuarsi con Decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze; l’abrogazione espressa delle norme ritenute incompatibili; l’emanazione ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della Legge n. 400 del 1988, che disciplina i regolamenti governativi di delegificazione del regolamento che sarà il D.P.R. 107 del 2009 di cui si dirà in seguito²¹³.

²¹³ Da rilevare che il Decreto – Legge n. 81 del 2007 ha introdotto anche il comma 989-*bis* nella Legge finanziaria 2007, che ribadisce quanto previsto dalla seconda parte del previgente comma 989, ossia che con regolamento del Ministro dei trasporti da adottare entro il 30 ottobre 2007 (il testo previgente prevedeva che fosse emanato entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge) ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della Legge 400 del 1988, vengano rivisti i criteri per l’istituzione delle Autorità portuali e per la verifica del possesso

A distanza di tre anni dalla Legge del 2007, il Parlamento si è occupato ancora del tema connesso all'autonomia finanziaria delle Autorità portuali, nella presa di coscienza che si tratta di argomento ancora non esaurito ed ancora all'attenzione degli operatori del settore. L'interessamento del Governo che ha proposto i Disegni di Legge di riforma del sistema portuale italiano è attualmente confluito nel Testo Unificato di cui in seguito saranno trattate le singole disposizioni; fermo restando, come si rileverà, che tutto il testo di Legge sembra auspicare ed incentivare forme di autonomia per le Autorità portuali italiane, sono contenute apposite disposizioni sull'argomento, in particolare è inserito un nuovo articolo 18-*bis*, nella Legge del 1994 in ordine al finanziamento di opere nei porti²¹⁴.

In particolare, si prevede l'opzione legislativa sull'istituzione di un Fondo a decorrere dal 2012 e nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dedicato o meglio finalizzato: o al finanziamento degli interventi di adeguamento dei porti alimentato su base annua ed in misura pari al 3 % da sottrarsi all'indotto derivante dalle riscossioni dell'imposta sul valore aggiunto e delle accise relative alle operazioni nei porti e negli interporti rientranti nelle circoscrizioni territoriali delle autorità portuali; oppure, finalizzato ad agevolare la realizzazione delle opere previste nei rispettivi piani regolatori portuali e nei piani operativi triennali e per il potenziamento della rete infrastrutturale e dei servizi nei porti e nei collegamenti stradali e ferroviari nei porti.

La riforma demanda, poi, al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 aprile di ciascun esercizio finanziario, di quantificare l'ammontare delle riscossioni dell'imposta sul valore aggiunto e delle accise nei porti rientranti nelle circoscrizioni territoriali delle Autorità portuali e la quota da iscrivere nel fondo.

Le Autorità portuali sono, conseguentemente, obbligate a trasmettere al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la documentazione relativa alla realizzazione delle infrastrutture portuali.

La ripartizione del fondo è operata con Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nelle seguenti modalità: in primo luogo, attribuendo a ciascun porto circa l'80% della quota delle riscossioni dell'imposta sul valore aggiunto e delle accise ad esso relative, in secondo luogo ripartendo il restante venti % tra i porti, con finalità perequative; in terzo luogo, tenendo altresì conto delle previsioni dei rispettivi piani operativi triennali e piani regolatori portuali.

Ciò premesso, la disciplina all'esame delle Camere parlamentari contiene anche un'importantissima apertura al settore imprenditoriale privato; ad opinione di chi scrive, come in parte evidenziato e come si dirà in seguito, anche il Legislatore italiano ha dovuto superare un volume di resistenze nella

dei requisiti previsti per la conferma o la loro eventuale soppressione, tenendo conto della rilevanza dei porti, del collegamento con le reti strategiche, del volume dei traffici e della capacità di autofinanziamento.

²¹⁴ Art. 17 del Testo Unificato di riforma che inserisce l'articolo 18-bis nella Legge n. 84 cit.

dialettica istituzionale del settore e con fatica è giunto a recepire le necessità di ciascuno riportandole nella riforma.

In sostanza, le resistenze al riconoscimento di una reale autonomia delle Autorità portuali tale da consentire anche la “chiamata” in soccorso all’operatore privato (spesso l’operatore navale in pool con banche specializzate nel finanziamento di opere portuali) - provenute in parte dai Ministeri la cui competenza insiste sul settore, dalla governance politica interessata dall’indotto significativo sul bilancio pubblico – sembrerebbero, alla luce dell’apertura al settore imprenditoriale privato, in via di superamento.

Le Autorità portuali sono autorizzate proprio per realizzare opere infrastrutturali a fare ricorso a forme di compartecipazione del capitale privato secondo la disciplina della tecnica di finanza di progetto di cui all'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici ed alla stipula di contratti di finanziamento a medio e lungo termine con istituti di credito nazionali ed internazionali abilitati, inclusa la Cassa depositi e prestiti S.p.A.

Ora, il meccanismo di finanziamento descritto abroga la vigente disciplina in materia, contenuta nei commi da 247 a 250, dell'articolo 1, della Legge finanziaria 2008²¹⁵.

La Legge finanziaria 2008, infatti prevedeva un aumento delle risorse a disposizione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano per il finanziamento di investimenti finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale e dei servizi nei porti e nei collegamenti stradali e ferroviari nei porti, con priorità per i collegamenti tra i porti e la viabilità stradale e ferroviaria .

Solo a tali soggetti veniva, infatti, attribuito l’incremento delle riscossioni dell’IVA e delle accise nei porti e interporti di ciascuna regione, rispetto al consuntivo dell’anno precedente; sarebbe prevista, tra l’altro, la costituzione di un Fondo specifico dove confluiscono gli aumenti e che viene ripartito con Decreto ministeriale, sentita la Conferenza Stato - Regioni.

L’80 % dell’incremento spetta comunque alla regione. E le regioni, in relazione ai porti ed alle infrastrutture portuali, ai sensi dell’articolo 105 del D.Lgs. n. 112 del 1998 – recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della Legge n. 59 del 1997 - sono titolari delle funzioni di *“programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale e interregionale delle opere edilizie a servizio dell’attività portuale”*.

Il comma 248 della Legge finanziaria 2008, dispone che la quota spettante, ai sensi del comma 247, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, venga computata, a decorrere dall’anno 2008, a condizione che il gettito complessivo derivante dall’IVA e dalle accise sia stato almeno pari a quanto previsto nella Relazione previsionale e programmatica, con riferimento all’incremento delle

²¹⁵ Legge 24 dicembre 2007 n. 244 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2008)."

riscossioni nei porti e negli interporti a livello nazionale, anziché, come originariamente previsto, a livello regionale, rispetto all'ammontare dei medesimi tributi risultante dal consuntivo dell'anno precedente.

Il comma 249, della medesima Legge finanziaria 2008, istituisce, nello stato di previsione del Ministero dei trasporti, un fondo per il finanziamento di interventi e di servizi nei porti e nei collegamenti stradali e ferroviari per i porti. Tale fondo è alimentato dalle somme determinate ai sensi del comma 247, al netto di quanto attribuito allo specifico fondo dal Decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e con il Ministro dell'economia e delle finanze, di attuazione dell'articolo 1, comma 990, della Legge finanziaria 2007. Tale Decreto determinava per i porti rientranti nelle circoscrizioni territoriali delle autorità portuali, la quota dei tributi diversi dalle tasse e diritti portuali da devolvere a ciascuna autorità portuale, al fine della realizzazione di opere e servizi previsti nei rispettivi piani regolatori portuali e piani operativi triennali con contestuale soppressione dei trasferimenti dello Stato a tal fine. Tale fondo è ripartito con Decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Dalla quota destinata alla ripartizione, si deve scomputare la quota di gettito eventualmente già spettante alla regione o alla provincia autonoma a norma dei rispettivi statuti.

Ed a ciascuna regione spetta, comunque, l'80 % dell'incremento delle riscossioni nei porti situati nel territorio regionale.

Il comma 250, della Legge finanziaria 2008 rimette ad un Decreto del Ministro dei trasporti, la definizione delle modalità attuative della partecipazione alle riscossioni dei tributi erariali e del trasferimento del fondo, nonché i criteri per la destinazione delle risorse e per il monitoraggio degli interventi. Il Decreto dovrà essere adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro delle infrastrutture, e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e sentita l'Associazione dei porti italiani.

Finalmente, poi, il Legislatore si è occupato anche di grandi infrastrutture portuali e le norme di nostro riferimento sono il comma 990 ed il comma 991 della Legge finanziaria 2007.

Segnatamente, il comma 990 prevede l'adozione di un Decreto, di concerto tra il Ministro dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro delle infrastrutture, per la determinazione, per i porti rientranti nelle circoscrizioni territoriali delle Autorità portuali, della quota di tributi diversi dalle tasse e diritti portuali, da devolvere a ciascuna autorità portuale, al fine della realizzazione di opere e servizi previsti nei rispettivi piani regolatori portuali e piani operativi triennali, con contestuale soppressione dei trasferimenti dello Stato.

Il comma 991, poi, autorizza un contributo di 10 milioni di euro per quindici anni a decorrere dall'anno 2007, a valere sulle risorse per la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale (di cui alla L n. 443/2001) per la realizzazione di grandi infrastrutture portuali che risultino immediatamente cantierabili. Le modalità di attribuzione del contributo sono stabilite - previa acquisizione dei corrispondenti piani finanziari presentati dalle competenti Autorità portuali e garantiti con idonee forme fideiussorie dai soggetti gestori che si impegnano altresì a farsi carico di una congrua parte dell'investimento - con il Decreto di cui al comma 990. Il comma 991 è poi completato dal comma 994 che autorizza un contributo di 15 milioni di euro annui per quindici anni a decorrere dall'anno 2007, a valere sulle risorse per la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale, (di cui alla Legge n. 443 del 2001), quale contributo per i mutui contratti nell'anno 2007 per la realizzazione di grandi infrastrutture portuali che risultino immediatamente cantierabili.

Come in precedenza approfondito, il quadro normativo delineato dalla Legge 21 dicembre 2001, n. 443 e dal relativo provvedimento di attuazione costituito dal Decreto legislativo 1° agosto 2002, n. 190 (come successivamente integrato e modificato dai decreti legislativi n. 9/2005 e n. 189/2005) si propone di definire una disciplina speciale per la programmazione, il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale. Il regime normativo introdotto poggia su una programmazione annuale, affidata al Governo (ma, comunque, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni) delle cd. infrastrutture strategiche da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese²¹⁶.

Nel comma 990, Il Legislatore ha voluto, in tal maniera, introdurre un aspetto particolarmente innovativo per quanto attiene il settore portuale italiano, ovvero il rafforzamento di un ruolo concreto delle Autorità portuali nelle attività di pianificazione e programmazione di opere infrastrutturali.

La possibilità di devolvere parte della imposte che attualmente sono prerogativa del sistema fiscale generale (Iva alle importazioni e dazi, in particolare) a vantaggio delle Autorità portuali, è espressione di una logica preordinata a stringere maggiormente la relazione fra entrate fiscali specifiche e obiettivi politici correlati, con particolare riferimento alle opere di infrastrutturazione

Sembrerebbe, tuttavia, necessario ancora il trascorrere di ulteriore tempo prima che le Autorità portuali italiane possano beneficiare concretamente, in termini di effettiva disponibilità di maggiori risorse finanziarie, degli effetti positivi dei meccanismi introdotti dai commi sopra citati della Finanziaria 2007. Una ragione è connessa proprio al fatto, aberrante, sconcertante, che, dal 2007, il Decreto interministeriale di cui sopra, ancora non è stato emanato, nonostante fosse indicato in finanziaria addirittura il termine di marzo 2007.

²¹⁶ MARESCA, M. *La governance dei sistemi portuali. Linee di una riforma di dimensione europea*, Bologna, 2006, il Mulino.

E' proprio questo il provvedimento atteso che determinerà la quota diversa dalle tasse e dai diritti portuali (IVA e dazi fondamentalmente) da devolvere a ciascuna Autorità portuale, affinché la stessa possa utilizzare direttamente tali risorse, in alternativa ai finanziamenti statali in conto capitale, per la realizzazione delle opere infrastrutturali.

A fronte del volume di gettito fiscale che si riscuote nei porti italiani (circa 4 miliardi di euro annui nell'insieme dei porti liguri), sarebbe sufficiente una minima somma devoluta alle Autorità perché potrebbe subito attivare un'importante leva finanziaria.

Deve, comunque, positivamente, rivelarsi che dall'esame degli emendamenti al Disegno di Legge di conversione del Decreto - Legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante "*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*" c.d. "milleproroghe", è previsto il primo tassello atteso dagli operatori del settore, che rappresenta il presupposto all'emanazione del suddetto Decreto interministeriale; infatti, da una primissima lettura del testo, sembrerebbero cadute le tradizionali resistenze del Tesoro a concedere l'autonomia finanziaria alle Autorità portuali.

In sintesi la norma prevede *che i fondi statali trasferiti o assegnati alle Autorità portuali per la realizzazione di opere infrastrutturali a fronte dei quali non sia stato pubblicato il bando di gara per l'assegnazione dei lavori entra il quinto anno dal trasferimento o assegnazione, sono revocati. Prevede, inoltre, che con Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze da adottarsi entro 60 giorni dalla Legge di conversione del Decreto - Legge, si provvede alla ricognizione dei finanziamenti revocati e all'individuazione della quota, per l'anno 2011, nel limite di 250 milioni di euro, che deve essere destinata alle seguenti finalità: a) nel limite di 150 milioni di euro alle Autorità portuali che hanno attivato investimenti con contratti già sottoscritti o con bandi di gara pubblicati alla data del 30 settembre 2010 in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 991 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296; b) nel limite di 20 milioni di euro alle Autorità i cui porti sono interessati da prevalente attività di transhipment al fine di garantire l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 5, comma 7-duodecime, del Decreto - Legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla Legge 26 febbraio 2010, n. 25; c) per le disponibilità residuali alle Autorità portuali che presentano progetti cantierabili.*

Sempre con lo stesso Decreto si dovrebbe provvedere all'individuazione delle somme che devono essere versate ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, nell'anno 2011, dalle Autorità portuali interessate dalla revoca dei finanziamenti per essere riassegnate ai pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e trasporti". La disposizione prevede, inoltre, che "*Con successivi decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per gli anni 2012 e 2013 si provvede ad individuare le quote dei finanziamenti revocati ai sensi del comma 8-bis e ad assegnarle alle Autorità portuali, secondo criteri di priorità-individuati nei medesimi decreti, per*

progetti cantierabili, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica. In caso di mancato avvio dell'opera, decorsi 180 giorni dall'aggiudicazione definitiva del bando di gara, il finanziamento si intende revocato ed è riassegnato ad altri interventi con le medesime modalità dei finanziamenti revocati (...). Si prevede, poi che “Nel caso in cui la revoca riguardi finanziamenti realizzati mediante operazioni finanziarie di mutuo con oneri di ammortamento a carico dello Stato, con i decreti di cui al comma 8-ter è disposta la cessione della parte di finanziamento ancora disponibile presso il soggetto finanziatore ad altra Autorità portuale, fermo restando che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti continua a corrispondere alla banca mutuante, fino alla scadenza quindicennale, la quota del contributo dovuta in relazione all'ammontare del finanziamento erogato. L'eventuale risoluzione dei contratti di mutuo non deve comportare oneri per la finanza pubblica”²¹⁷.

Proseguendo nell'analisi dei commi della Legge finanziaria 2007 che riguardano il settore portuale, rileviamo interventi tesi anche a meglio specificare ambiti e terminologie.

Infatti, il comma 992 precisa che la realizzazione di opere previste nel piano regolatore portuale e nelle relative varianti - ovvero le opere qualificate come adeguamenti tecnico-funzionali - sono da intendersi quali attività di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti già esistenti, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3, comma 13, del Decreto – Legge n. 90 del 1990²¹⁸, che ha chiarito quali servizi si intendono compresi tra i servizi internazionali o connessi agli scambi internazionali.

L'articolo 3, comma 13, del Decreto – Legge citato ha chiarito che tra i servizi internazionali o connessi agli scambi internazionali previsti all'articolo 9, n. 6), del D.P.R. n. 633/1972²¹⁹, si intendono compresi anche: quelli di rifacimento, completamento, ampliamento, ammodernamento, ristrutturazione e riqualificazione degli impianti già esistenti, pur se tali opere vengono dislocate, all'interno dei porti, degli aeroporti, degli autoporti e degli scali ferroviari di confine, in sede diversa dalla precedente; i servizi relativi al movimento di persone e di assistenza ai mezzi di trasporto e quelli relativi ai servizi di carico, scarico, trasbordo, manutenzione, stivaggio, disstivaggio, pesatura, misurazione, controllo, refrigerazione, magazzinaggio, deposito, custodia e simili, relativi ai beni in esportazione, in transito o in importazione temporanea ovvero relativi a beni in importazione, purché tali servizi siano resi nell'ambito dei luoghi sopra indicati.

²¹⁷ La norma modifica l'articolo 4 del Decreto -Legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla Legge 22 maggio 2010, n. 73, segnatamente i commi 8-bis, 8-ter e 8-quater.

²¹⁸ Decreto -Legge 27 aprile 1990, n. 90 recante *Disposizioni in materia di determinazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi, di rimborsi dell'imposta sul valore aggiunto e di contenzioso tributario, nonché altre disposizioni urgenti*, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 26 giugno 1990, n. 165.

²¹⁹ D.P.R. 26-10-1972 n. 633 recante *Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto*

L'articolo 9, punto 6) del D.P.R. 633 del 1972 ha classificato come servizi internazionali o connessi agli scambi internazionali i servizi prestati nei porti, negli autoporti, negli aeroporti e negli scali ferroviari di confine che riflettono direttamente il funzionamento e la manutenzione degli impianti ovvero il movimento di beni o mezzi di trasporto, nonché quelli resi dagli agenti marittimi raccomandatari.

Ai sensi dell'articolo 7, ultimo comma, del D.P.R. n. 633/1972, i servizi internazionali o connessi agli scambi internazionali di cui all'articolo 9 dello stesso D.P.R. non si considerano effettuati nel territorio dello Stato e sono, pertanto, sottratti alla sfera di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto²²⁰.

Il comma 993 prevede, poi, che gli atti di concessione demaniale rilasciati dalle autorità portuali, in ragione della loro natura giuridica di enti pubblici non economici, siano assoggettati alla sola imposta proporzionale di registro e che i relativi canoni non costituiscano corrispettivi imponibili ai fini dell'IVA.

Di conseguenza la norma stabilisce che gli atti impositivi o sanzionatori fondati sull'applicazione dell'IVA ai canoni demaniali marittimi introitati dalle Autorità portuali perdono efficacia e i relativi procedimenti tributari si estinguono.

La disposizione in esame intende pertanto chiudere il contenzioso esistente in materia²²¹, collegato ad un'interpretazione dell'Amministrazione finanziaria che considerava imponibili gli atti di concessione demaniale.

Proseguendo nell'analisi delle disposizioni in materia portuale contenute nella Legge finanziaria 2007, rilevano i commi 998, 999 e 1000 dell'art. 1, che prevedono la stipula di nuove convenzioni con alcune società marittime.

In particolare il comma 998 autorizza la spesa di 50 milioni di euro a decorrere dal 2009 per la stipula di nuove convenzioni con le società marittime esercenti:

- i servizi di collegamento con le isole maggiori e minori nonché eventuali prolungamenti tecnicamente ed economicamente necessari ritenuti essenziali ad assicurare il soddisfacimento delle esigenze connesse con lo sviluppo economico e sociale delle aree interessate, ed in particolare del Mezzogiorno;
- i servizi postali e commerciali con le isole dell'Arcipelago toscano, Partenopee, Pontine, Eolie, Egadi, Pelagie, di Ustica e di Pantelleria;

²²⁰ Ai sensi dell'articolo 1 del D.P.R. n. 633 del 1972, l'imposta sul valore aggiunto si applica sulle cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nel territorio dello Stato nell'esercizio di imprese o nell'esercizio di arti e professioni e sulle importazioni da chiunque effettuate.

²²¹ In proposito si ricorda anche che con ordinanza n. 7291 del 13 gennaio 2006 della Corte Cassazione., Sez. tributaria, è stata sottoposta alla Corte di Giustizia delle Comunità europee, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, una questione pregiudiziale concernente, tra l'altro, l'eventuale assimilabilità della concessione di beni demaniali alla locazione di beni immobili esente da IVA.

- servizi marittimi sovvenzionati di carattere locale nella costa orientale dell'Adriatico.

Le convenzioni devono essere stipulate nei limiti degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, entro il 30 giugno 2007 e avere scadenza in data non anteriore al 31 dicembre 2012.

La disposizione è volta a completare il processo di liberalizzazione del settore dei cabotaggio marittimo e a privatizzare le società esercenti i predetti servizi.

Ai sensi del comma 999, le convenzioni devono essere stipulate dal Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di criteri stabiliti dal CIPE e devono contenere l'indicazione delle linee da servire, delle procedure e dei tempi di liquidazione del rimborso degli oneri di servizio pubblico; nelle convenzioni devono inoltre essere introdotti meccanismi di efficientamento volti a ridurre i costi del servizio per l'utenza, e forme di flessibilità tariffaria non distorsive della concorrenza. Le convenzioni devono essere notificate alla Commissione Europea per la verifica della loro compatibilità con il regime comunitario. Nelle more degli adempimenti comunitari si applicano le convenzioni attualmente in vigore²²².

La Legge finanziaria 2007, prevede, poi, disposizioni ad hoc per il porto di Taranto.

In particolare, il comma 1002 prevede che il Ministro delle infrastrutture procede ai sensi dell'articolo 163 del Codice dei contratti pubblici per l'ampliamento del porto di Taranto, al fine di garantire gli interventi infrastrutturali volti ad assicurare il necessario adeguamento strutturale. L'ampliamento del

²²² Il comma 1000 reca l'abrogazione delle seguenti disposizioni: articoli 11 e 12 della Legge 5 dicembre 1986, n. 856 recanti la disciplina relativa alle convenzioni e alle tariffe da praticare nei servizi marittimi sovvenzionati di collegamento con le isole maggiori e minori; commi 1, 2 e 3 dell'articolo 9 del Decreto -Legge 4 marzo 1989, n. 77, convertito dalla Legge 5 maggio 1989, n. 160 che stabiliscono la disciplina delle sovvenzioni di equilibrio da corrispondere per le linee, e le relative frequenze, ritenute essenziali per assicurare i collegamenti necessari a svolgere il trasporto marittimo, tra cui i servizi marittimi sovvenzionati di collegamento con le isole; comma 2 dell'articolo 8 e articolo 9 della Legge 20 dicembre 1974, n. 684, concernenti rispettivamente l'autorizzazione al Ministro dei trasporti a concedere sovvenzioni per l'esercizio dei servizi di collegamento con le isole maggiori e minori, mediante apposita convenzione di durata ventennale, e l'oggetto della convenzione; l'articolo 1 della Legge 20 dicembre 1974, n. 684 ai sensi del quale le società di navigazione a partecipazione statale del gruppo FINMARE concorrono a realizzare una nuova politica marittima per conseguire, con l'ulteriore sviluppo dei traffici, il potenziamento della flotta nazionale, esercitando: il trasporto di merci di massa, secche e liquide, in particolare per il rifornimento delle industrie di base; il trasporto di merci di linea; i servizi di collegamento con le isole maggiori e minori; i servizi passeggeri di prevalente interesse turistico; la gestione stralcio dei servizi internazionali passeggeri. L'articolo prevede che le attività sopra indicate siano svolte in regime di libera attività imprenditoriale, avendo presenti le esigenze della massima efficienza ed economicità, secondo criteri di funzionalità e di specializzazione.

Porto di Taranto rientra, dunque, tra le opere del cd. Programma infrastrutture strategiche di cui alla Legge obiettivo e, come tale, è sottoposto alla speciale disciplina ora trasfusa nel citato Capo IV²²³.

Si segnala, poi, il comma 5 che prevede che *“al fine di agevolare, sin dall'inizio della fase istruttoria, la realizzazione di infrastrutture e insediamenti produttivi, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti i Ministri competenti, nonché i Presidenti delle Regioni o Province autonome interessate, propone al Presidente del Consiglio dei Ministri la nomina di commissari straordinari, i quali seguono l'andamento delle opere e provvedono alle opportune azioni di indirizzo e supporto promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati”*.

Il comma 1003 prevede un'autorizzazione di una spesa di 100 milioni di euro per l'anno 2008 – da iscrivere nello stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti – per le seguenti finalità: sviluppo delle filiere logistiche ed interventi nei porti con connotazioni di *hub* portuali di interesse nazionale. E', altresì, demandata ad un Decreto del Ministro dei trasporti, da adottare sentita la Conferenza stato-regioni, la determinazione dei criteri e delle caratteristiche necessari per la

²²³ Secondo quanto riportato in un documento del Ministero delle infrastrutture, “il progetto si colloca nel contesto di una nuova strategia di sviluppo dei porti nazionali. In tal ottica è inquadrabile nel disegno più generale di trasformare il porto di Taranto in un hub portuale di primaria importanza. Gli interventi riguardano la realizzazione di una prima parte delle opere previste per il suddetto hub portuale ed in particolare:

- 1) la piattaforma logistica;
- 2) la strada dei moli con relativa illuminazione ed impianti;
- 3) l'ampliamento del quarto sporgente;
- 4) la realizzazione della darsena ad ovest del quarto sporgente.

Il soggetto attuatore è l'Autorità portuale di Taranto. Il valore complessivo degli interventi previsti ammonta a 156,149 milioni di euro, così ripartiti:

- 1) piattaforma logistica: 27,574 milioni di euro;
- 2) strada dei moli con relativa illuminazione ed impianti: 26,146 milioni di euro;
- 3) ampliamento del quarto sporgente: 74,686 milioni di euro;
- 4) realizzazione della darsena ad ovest del quarto sporgente: 27,743 milioni di euro;

Il quadro dei finanziamenti disponibili risulta essere il seguente: 37,544 milioni di euro sono finanziati dal concessionario; 21,523 milioni di euro con la Legge Obiettivo, 92,590 milioni di euro con i finanziamenti della Legge 413 del 1998 e 4,492 milioni di euro con i fondi propri dell'Ente”.

Per quanto riguarda le previsioni dell'art. 163 relativamente alle attività del Ministro delle infrastrutture, si ricorda che viene previsto, tra l'altro, che il Ministro delle infrastrutture promuove e propone intese quadro tra Governo e singole regioni, al fine del congiunto coordinamento e realizzazione delle infrastrutture, nonché la redazione dei progetti delle infrastrutture da parte dei soggetti aggiudicatori, anche attraverso eventuali opportune intese o accordi procedurali tra i soggetti comunque interessati.

individuazione degli suddetti *hub*. Spettano, ancora, al Ministero gli interventi finalizzati allo sviluppo delle attività di *transshipment*²²⁴ e dell'intermodalità²²⁵.

Ai sensi del comma 1004 della Legge finanziaria 2007, la metà delle risorse stanziata dal comma 1003, dunque, 100 milioni di euro per il 2008, è finalizzata allo sviluppo del porto di Gioia Tauro in quanto piattaforma logistica del Mediterraneo in aggiunta ai porti già individuati, tra i quali quello di Augusta e il porto canale di Cagliari, poiché l'obiettivo del Governo è incentivare la localizzazione di attività produttive nella area portuale di Gioia Tauro, anche in regime di zona franca in conformità con la legislazione comunitaria vigente in materia.

Sempre riguardo la destinazione della somma di cui al comma 1003, il comma 1006 prevede che se non utilizzate sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ad apposito capitolo da istituire nello stato di previsione del Ministero dei trasporti ai fini degli interventi previsti dai commi 1003, 1004 e 1005.

Appare significativo ricordare che il diritto doganale individua nell'espressione "zona franca" un ambito territoriale determinato in cui si applica un regime particolare di esenzione doganale, generalmente configurato come finzione giuridica di estraneità della porzione territoriale costituita in zona franca rispetto al territorio doganale dello Stato.

La finzione di extraterritorialità non comporta l'esclusione del territorio franco dall'ordinamento doganale dello Stato, ma considera tale ambito fuori dalla linea doganale e sottratto al regime doganale ordinario, per essere assoggettato a un regime speciale, il quale sostanzialmente consente di introdurre, depositare e, a volte, di manipolare, trasformare e consumare le merci estere nella zona franca in esenzione da tributi e formalità doganali. Il confine della zona franca dovendosi inoltre considerare corrispondente alla linea doganale, le merci nazionali o nazionalizzate introdotte nella zona franca devono ritenersi esportate; viceversa, le merci estratte dalla zona franca e destinate al consumo nel territorio doganale devono considerarsi, agli effetti doganali, merci di provenienza estera.

²²⁴ Il *transshipment* è una schema di trasporto che consiste in un complesso di procedure relative al trasferimento (sbarco/reimbarco) di contenitori dalle grandi navi *portacontainer* (o navi madri) su battelli di dimensioni minori definiti navi *feeder*. Con questi sistemi, dai grandi porti è possibile trasferire le merci o sui treni, mediante i percorsi dei *landbridge*, o sulle reti di navi *feeder* verso porti che servono retroterra o hinterland regionali. V. sull'utilizzo di tecniche innovative, DEMKES R., TAVASSZY L. A. (2000), *Benchmarking Infrastructure and Logistic Services across Europe, Asia-Pacific and North America*, Third International Meeting for Research in Logistics.

²²⁵ In attuazione di tale disposizione è intervenuto il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il D.M. 20 novembre 2008, n. 202 "Regolamento recante i criteri e le caratteristiche per l'individuazione degli hub portuali di interesse nazionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 1003, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007)."

Ora, nonostante, ciascuna zona franca è comunque sottoponibile ad un dato regime, si distinguono vari regimi: il regime di zona franca "integrale", che consente l'introduzione, il deposito, la manipolazione delle merci nel territorio franco, ma anche il consumo e l'utilizzazione delle stesse da parte dei residenti, in esenzione doganale; il regime ordinario dei porti franchi, delle zone portuali franche (o punti franchi) e dei depositi franchi, in cui l'esenzione dal tributo e dalle formalità doganali è limitata all'introduzione delle merci in zona franca, alle operazioni relative al loro carico, scarico, trasbordo o comunque inerenti al traffico commerciale, al loro deposito, negoziazione e riesportazione, allo scopo di agevolare il traffico mercantile internazionale, il commercio di riesportazione e il deposito all'interno di tali zone e, per conseguenza, di incoraggiare l'utilizzazione di determinate attrezzature da parte degli operatori commerciali. Ove sia permessa anche la trasformazione industriale delle merci introdotte, l'istituto assume anche un'ulteriore finalità di incentivazione industriale, consentendo agli stabilimenti insediati nella zona franca di utilizzare le materie prime e le merci necessarie al processo produttivo, nonché di riesportare i prodotti finiti, in esenzione dai dazi doganali.

Il comma 1005 prevede l'istituzione di un Comitato per l'adozione del piano di sviluppo e di potenziamento dei sistemi portuali di interesse nazionale e per la determinazione dell'importo di spesa destinato a ciascuno di tali sistemi. Il Comitato - presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal Ministro dei trasporti - è composto dai Ministri dei trasporti, dell'interno, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle infrastrutture, dell'ambiente e tutela del territorio e del mare, dell'università e della ricerca, nonché dai Presidenti delle Regioni interessate.

Il comma 1007, infine, stabilisce l'applicazione agli interventi per lo sviluppo dei sistemi portuali di rilevanza nazionale, di cui ai commi 1003, 1004 e 1005, delle norme dettate dal Codice dei contratti pubblici per i contratti pubblici di rilevanza comunitaria nei settori ordinari, concernenti il procedimento di approvazione dei progetti e gli effetti ai fini urbanistici ed espropriativi. Tali disposizioni sono contenute nella parte II, titolo I, capo IV, sezione II, del Codice (articoli 97 e 98).

IL SISTEMA PORTUALE ITALIANO E LE PROSPETTIVE DI RILANCIO

- 1. Il ruolo strategico del Paese nel Mediterraneo.**
- 2. Le *performance* del sistema portuale:**
 - 2.1 competitività portuale nel sistema dei trasporti e della logistica.*
 - 2.2 innovazione e prospettive di sviluppo per il sistema portuale italiano.*
- 3. Le attuali prospettive di riforma dell'ordinamento portuale italiano:**
 - 3.1 Osservazioni critiche sulle riforme del settore portuale italiano.*
 - 3.2 Osservazioni sulla riforma in corso.*
- 4. Le iniziative ambientali per il sistema portuale.**
- 5. Le proposte per il rilancio del nostro sistema portuale.**

1. Il ruolo strategico del Paese nel Mediterraneo.

La liberalizzazione dei mercati e l'internazionalizzazione delle imprese attribuiscono a logistica e trasporti valori sempre più crescenti²²⁶.

L'espansione dei mercati sviluppa i rapporti economici tra Paesi e sposta le rotte marittime dei vettori internazionali che spingono verso una distribuzione su scala internazionale di beni e prodotti finiti tramite il trasporto containerizzato²²⁷. Il trasporto marittimo è in espansione e registra un volume in aumento del 5,5% su scala mondiale e merci trasportate per circa 8 milioni di tonnellate; l'aumento dal lato della domanda è connesso alla crescita generalizzata dei livelli e di consumo, mentre dal lato dell'offerta è influenzato dall'innovazione tecnologica che spinge verso la messa in esercizio di navi più grandi e dalla ricerca dell'efficienza nell'integrazione modale tra il trasporto marittimo e il trasporto terrestre (intermodalità terra-mare)²²⁸.

Un primo fenomeno di evoluzione del mercato in grado di avere effetti rilevanti sul sistema portuale è il c.d. gigantismo navale. L'avvento delle megacontainer ship obbliga i porti a dotarsi di fondali e

²²⁶ In dottrina, cfr. PEPE F., Relazione tenuta al convegno *Lo sviluppo del sistema portuale meridionale nel contesto internazionale*, 2005, Roma; PEPE F., Relazione tenuta al convegno *Logistica e competitività. Infrastrutture e sviluppo del territorio: il Mezzogiorno nel contesto nazionale, europeo e del Mediterraneo*, 2007, Roma. V. anche PERCU G., voce *Porto (navigazione marittima)*, in *Enc. del diritto*, p. 424 ss..e PIERANTOZZI G., *I profili giuridici e normativi del federalismo portuale*, in *Diritto Marittimo*, 2004. Tra gli altri, cfr. SAMMARRA M., *La Logistica Portuale, Letteratura Scientifica sulla Gestione Operativa*, 2008, Università della Calabria - Dipartimento di elettronica, informatica e sistemistica, Laboratorio di logistica. V. SIRIANNI G., *I porti marittimi*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di CASSESE S. Milano, 2000 cit.

²²⁷ Gli studi principali sul settore rilevano che la forte crescita del commercio internazionale e dei sistemi logistici produttivi e distributivi globali è stata favorita dall'introduzione del container; dal periodo di iniziale sviluppo della containerizzazione su tratte intercontinentali ad oggi si è registrato un notevole incremento della movimentazione portuale e dei traffici marittimi di contenitori a livello mondiale. Si pensi che nel 2006 i carichi containerizzati rappresentano il 13% di tutto il traffico marittimo. Sul punto CONFITARMA su dati FMI, WTO e Fearnleys, 2008.

²²⁸ In tale ambito, devono, tuttavia, distinguersi i porti che operano nel mercato del trasporto tra *porti regionali i cui* volumi di traffico sono direttamente proporzionali alla domanda di servizi di trasporto generata dal suo hinterland ed i porti di *transhipment* che rappresentano il punto in cui le navi oceaniche (*mother*) trasferiscono i contenitori sulle *feeder* per servire un numero più elevato di porti, anche verso aree geografiche in cui il volume di traffico non giustificerebbe lo scalo diretto delle navi madri. Da rilevare, inoltre, che la crescita delle navi (navi con capacità superiore a 7.500 TEU) non comporta, evidentemente, la riduzione del costo unitario di trasporto a causa dell'incremento dei consumi di carburante.

banchine adeguate, assicurando soste brevi per le operazioni di scarico e ricarica nave (aumento delle dimensioni e del numero di gru di banchina e riduzione dei tempi di ciclo in banchina) collegandosi con le tratte ferroviarie²²⁹.

Un altro fenomeno che influenza il mercato è la concentrazione dei traffici. Le integrazioni tra le principali compagnie²³⁰ e tra gli operatori terminalisti, con gli investimenti in terminal container, sono richieste dall'aumento dei costi del naviglio e delle nuove attrezzature che necessitano hub logistici attrezzati con un uso intensivo degli spazi.

Sia il gigantismo navale, che la concentrazione dei traffici influenza gli scambi europei che registrano un fatturato che supera i 1000 miliardi di euro, pari ad oltre il 10% del reddito europeo, occupando oltre 10 milioni di persone con circa il 40% degli scambi effettuati via mare.

Nel sistema europeo, la crescita maggiore riguarda i porti situati nel Northern Range e il porto di Rotterdam, il principale in Europa movimentando oltre 15 milioni di TEU con un incremento dell'11,5% rispetto all'anno precedente; ponendo a confronto Northern Range e Southern Range, le aree di riferimento per i traffici da e per l'Europa continentale, rileviamo che i porti posizionati lungo l'asse tra Le Havre e Amburgo hanno ancora un ruolo di primo piano: 43,6 milioni di TEU²³¹ nel 2007 contro i 21,7 movimentati nei porti del Southern Range²³². In proposito, nonostante i tassi di crescita dell'economia tedesca siano oscillanti tra 1,3 e 1,5% l'anno, i suoi porti segnano, in particolare nel segmento del traffico containerizzato, incrementi notevoli comprovando che il litorale tedesco lungo il Mare del Nord svolga un ruolo di piattaforma logistica per l'area del Baltico, della Scandinavia e della Russia occidentale, come risulta dal forte incremento delle attività di *transshipment* ad Amburgo e

²²⁹ L'aumento delle navi super post *panamax* modificherà anche la flotta delle navi *feeder*, dominata finora da mezzi con capacità non superiore ai 2.000 TEU e le navi utilizzate per il *transshipment* saranno riutilizzate nei collegamenti a corto raggio. Segue che la concorrenza tra porti regionali si baserà perciò sulla capacità di accogliere navi *post-panamax*.

²³⁰ Le principali compagnie sono: la Maersk Line, Gruppo armatoriale danese, primo carrier a livello globale – Managing Director Norman Todd Pigeon; la Gallozzi Group, Gruppo campano di logistica integrata operante a livello globale - Managing Director, Frans Jol; la Grimaldi, Gruppo armatoriale campano, tra i leader globali delle Autostrade del Mare e del trasporto contenitori – Research and External Relations Dept. Manager Paul Kyprianou e il *Port Cost Control Manager*; Gianpaolo Polichetti; la Mediterranean Shipping Company (MSC): Gruppo armatoriale elvetico, secondo carrier a livello globale – Managing Director Franco Zuccarino; la Taranto Container Terminal (TCT), Terminal container partecipato al 50% da Hutchison Port Holdings (Hph), principale terminalista mondiale, e da Evergreen group, quarto operatore al mondo del settore container – Executive Vice President, Giancarlo Russo. Cfr., SVILUPPO ITALIA (2000), *Le Autostrade del Mare: Principi ed indirizzi progettuali di riferimento*.

²³¹ *Twenty Feet Equivalent Unit* (TEU).

²³² Dato CONFITARMA, cit.

Brema, dall'incremento dei servizi ferroviari da quei porti verso destinazioni dell'Europa nordorientale e dagli incrementi di servizi Ro Ro sui porti di Rostock e Lubeca.

Attualmente, è comunque rilevabile che la crescita delle economie asiatiche ed il flusso degli scambi commerciali che da sud e da est si muovono verso il continente europeo, pur frenati dalla crisi economica e finanziaria, hanno riportato strutturalmente il Southern Range e dunque, anche i porti italiani al centro di flussi di traffico merci e passeggeri tra i più importanti del mondo²³³. E' opportuno osservare che l'aumento di efficienza dei porti del Southern Range è direttamente proporzionale ad una maggiore integrazione tra interporti, reti ferroviarie, reti autostradali; si tratta della vera opportunità di sviluppo cui anche il nostro Paese potrebbe guardare con realistica previsione di successo in quanto geograficamente, di fatto, già piattaforma logistica di lancio di connessione tra Europa, Mediterraneo e resto del mondo²³⁴.

A tale aumento di centralità economica si contrappone un progressivo indebolimento dell'opzione mediterranea in termini politici da parte della Comunità Europea; dopo la Dichiarazione di Barcellona del 1995 che sanciva l'obiettivo di creare per il 2010 la Zona Euromediterranea di Libero Scambio, l'attenzione si è ridotta per lasciare spazio all'allargamento dell'Unione ad Est. Ciononostante, i mutamenti economico-sociali, ma anche geografici degli ultimi tre lustri confermano una nuova centralità del Mediterraneo non soltanto come "terminale" dei flussi di import ed export tra l'Europa ed il resto del mondo, ma anche come area di scambio autonoma²³⁵.

In tale contesto, i porti italiani hanno acquisito una centralità che non sembrerebbe intaccata da talune stime che profilano una minore incidenza della direttrice di traffico Far East-Occidente per l'aumento

²³³ UNCTAD, *Review of maritime transport 2008*, 2008 e CONFITARMA, EUROPEAN COMMUNITY SHIPOWNERS ASSOCIATIONS (1999), *I benefici cit.*

²³⁴ L'area asiatica movimentata attualmente i maggiori volumi e l'area euro-mediterranea acquisisce una nuova centralità nei traffici mondiali caratterizzandosi sempre più per l'elevato dinamismo e le significative prospettive di crescita futura. Infatti, i flussi di merce anche in futuro saranno sempre meno atlantici e sempre più asiatici attraverso Suez ed in crescita anche le movimentazioni nell'Europa dell'Est – Sud Est e nel Nord Africa che renderanno il transit-time degli scali mediterranei ulteriormente vantaggioso rispetto ai porti del Northern Range (area che va dal porto di Le Havre (Francia) a quello di Amburgo (Germania)). In proposito, le rotte marittime per il trasporto di contenitori sono suddivise in tre gruppi: Rotte est-ovest, che girano attorno al mondo nell'Emisfero settentrionale, collegando i maggiori centri industriali del Nord America, dell'Europa occidentale e dell'Asia; Rotte nord-sud, che si sviluppano da/verso i maggiori centri di produzione e consumo dell'Europa, dell'Asia e del Nord America, al fine di collegare questi ultimi ai Paesi in via di sviluppo dell'Emisfero meridionale; Rotte infra-regionali, che riguardano collegamenti a breve raggio effettuati con navi di dimensioni più ridotte rispetto a quelle utilizzate nei due precedenti gruppi di rotte.

²³⁵ FORTE E., SIVIERO L. (2005), *Atti del convegno Napoli e il Mediterraneo – La città dei flussi. Competizione regionale ed apertura dei mercati mondiali*, Napoli.

degli episodi di pirateria nella regione del Corno d’Africa, per l’accresciuto onere per tasse correlato all’utilizzo del Canale di Suez, per la possibile apertura di nuove rotte a nord ovest a seguito dei cambiamenti climatici e della scelta di alcuni operatori dello *shipping* di riprendere il percorso della circumnavigazione dell’Africa per raggiungere la Cina dal nord Europa.

La portualità italiana, infatti, si trova al crocevia di tre grandi direttrici di collegamento mondiale:

- a) la direttrice transoceanica est/ovest (che continuerà con ogni probabilità ad essere la più significativa in termini di volumi di merci scambiate), che, attraverso il Canale di Suez ed il Mediterraneo, mette in collegamento i Paesi dell’Estremo Oriente con l’Europa occidentale;
- b) la direttrice mediterranea est/ovest, che, in senso inverso, dai Balcani e dall’Europa orientale va verso l’Europa occidentale e la penisola iberica;
- c) la direttrice mediterranea nord/sud, certamente in espansione nello scenario post-crisi, che unisce e collega l’Europa centro-meridionale con i Paesi del nord Africa e del vicino e Medio Oriente.

Nelle tre direttrici, ruolo chiave è assunto dal sistema portuale italiano sito nel Mezzogiorno del Paese²³⁶.

Infatti, i traffici lungo le rotte marittime che dal canale di Suez raggiungono il continente europeo per trasferire le merci verso i principali mercati dell’Europa centro-settentrionale passano proprio per i nostri porti del Sud Italia, c.d. la “porta del Sud Europa”. Si tratta di un ruolo particolarmente rilevante, ma che rischia di essere svuotato per i ritardi rispetto alle altre aree del Paese in termini di raccordi ferroviari e servizi di logistica nelle aree retroportuali e dalla presenza di una sistema costituito da porti diffusi e di piccola dimensione inadeguati alla missione sopra delineata.

I grandi porti del Mezzogiorno italiano sono vocati al *transshipment*, cioè alla movimentazione di merci e container da trasbordare su navi per il cabotaggio sia interno che mediterraneo. Da rilevare, che potrebbero anche non essere considerati soltanto come area di transito nell’ambito delle direttrici che attraversano il globo in senso orizzontale perché dai porti del Mediterraneo sono raggiungibili la gran parte delle aree del globo e ne sono una prova gli investimenti dei più importanti Global Operator. In proposito, sembra opportuno rilevare che il contributo di ciascun porto al movimento dei container e non solo è legato potremmo dire alla sua vocazione, o meglio, all’essere dedicato o meno ad un dato traffico²³⁷.

²³⁶ SVIMEZ (Anni vari), *Rapporto sull’economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

²³⁷ HESSE M., RODRIGUE J.P., *The transport geography of logistics and freight distribution*, Journal of Transport Geography, 2004, 12.

In tale direzione, è possibile distinguere e suddividere i porti italiani in gruppi: *porti con prevalente attività di transhipment* (almeno l'80% delle movimentazioni sono per attività di *transhipment*) quali Gioia Tauro, Taranto, Cagliari, collocati nel versante tirrenico/ionico del Mezzogiorno; *porti di grande rilevanza nazionale/internazionale* con un elevato volume di contenitori movimentati da/per il territorio nazionale (oltre 400.000 TEU, escluso il *transhipment*) e/o con un ampio hinterland di origine/destinazione delle merci, sia terrestre (raggio superiore ai 400-500 Km), sia marittimo (elevato numero di collegamenti diretti intercontinentali) ad esempio Genova, La Spezia e Livorno nell'alto Tirreno; Gioia Tauro, Napoli e Taranto nel versante tirrenico e ionico del Mezzogiorno; *porti di rilevanza nazionale/internazionale* con un volume di contenitori movimentati prevalentemente da/per il territorio nazionale compreso tra i 200.000 e i 400.000 TEU, con un ampio hinterland terrestre (entro un raggio 300-400 Km) e presenza di connessioni marittime internazionali, ma con un numero limitato di servizi diretti intercontinentali, quali Savona nell'alto Tirreno; Venezia e Trieste nell'alto Adriatico; Salerno e Cagliari nel versante tirrenico; *porti di rilevanza locale/interregionale* con un hinterland di origine/destinazione dei contenitori soprattutto a carattere regionale, in cui sono assenti servizi diretti intercontinentali e con movimentazioni inferiori ai 200.000 TEU, ad esempio Ravenna ed Ancona nel medio alto Adriatico, Civitavecchia nel Tirreno, Palermo, Catania, Trapani, Brindisi nel Mezzogiorno.

Raccogliere i porti in gruppi ne definisce il ruolo, dunque l'influenza sull'economia nazionale. La distinzione rispetto alla collocazione geografica, rivela che gran parte dei traffici in contenitori (escluso il *transhipment*) si svolge nei porti del Centro Nord (circa il 70%) perché la concentrazione della domanda, considerando che il 90% dei traffici è nell'alto Tirreno, proprio per il vantaggio della posizione del Mediterraneo Occidentale, rispetto al versante adriatico, come vedremo favorito anche dalle rotte intercontinentali. I porti del Nord Adriatico inoltre, salvo Trieste, sono inadeguati in termini di banchine, fondali per ospitare le grandi navi container, fermo restando che svolgono un'importante funzione per i traffici intra-Mediterranei con origine o destinazione il Medio Oriente, l'Egitto e la Turchia. In sostanza, il traffico rilevante riguarda i porti del Mezzogiorno, particolarmente il versante tirrenico (dunque Napoli, Salerno e Gioia Tauro) e tale constatazione evidenzia ancor più l'urgenza di accelerare sotto il profilo delle infrastrutture e dell'intermodalità, in un Sud il cui patrimonio infrastrutturale è focalizzato più al locale e meno alla manipolazione "a valore" delle merci²³⁸.

In tale quadro, oltre agli adeguamenti infrastrutturali connessi alla capacità di servizio, emerge anche una criticità legata all'efficienza, che può risultare determinante nelle scelte dei porti da parte dei *player* marittimi internazionali e ciò coinvolge non solo la necessità di una pianificazione

²³⁸ V., anche per i richiami al porto di Gioia Tauro precedenti, COSTA A., DALLARI F. (2008), *Una chiave di lettura innovativa del ruolo dei porti: il caso di Gioia Tauro*, LIUC Papers n. 213.

maggiormente coerente degli investimenti e delle necessarie risorse, ma soprattutto di un funzionamento dei mercati dei servizi portuali maggiormente basato sulla competitività.

Ai porti del Mezzogiorno, infatti, fanno capo oltre alle reti marittime del traffico container intercontinentale anche le reti delle Autostrade del Mare²³⁹ che proprio negli scali del Sud Italia hanno l'area di maggiore attività: tra Sicilia, Campania e Puglia è concentrato oltre il 75% delle linee marittime delle Autostrade del Mare e la Sardegna è il punto di riferimento nel Mediterraneo per il cabotaggio obbligato²⁴⁰.

Le autostrade del mare sono considerate come la possibile soluzione alle carenze e alle strozzature della rete trans-europea, aggravate dalle barriere naturali delle Alpi perché con il passaggio da un sistema di "traghettamento" su navi miste passeggeri e merci ad uno di servizi dedicati alle merci su navi Ro-Ro o multipurpose con terminal attrezzati e localizzati in modo da limitare l'impatto del traffico di rotabili²⁴¹.

La rete delle autostrade del mare collega il Sud Italia al centro, al nord, ultimamente anche proseguendo verso l'Europa continentale cui si uniscono le rotte internazionali in particolare verso i Balcani e verso la sponda Nord dell'Africa.

La rete dei servizi di linea container internazionali includente i transiti per il Mediterraneo di carrier globali ed anche servizi *feeder* ed inframediterranei, costituisce ad oggi un network estremamente articolato e capillare. Potremmo dire che nella gran parte dei porti che operano nel settore container sono presenti terminal multiciente che favoriscono la presenza degli operatori a beneficio della concorrenza. E' chiaro che il vantaggio totale della somma delle due reti per l'utente in termini di collegamenti disponibili, accessibilità al mercato, europeo e mondiale è notevole e può generare ulteriori positività.

Una prima positività è la crescita dell'"industria logistica" nel Mezzogiorno che non dipende dall'uno o dall'altro di questi flussi di trasporto, ma dall'insieme dei due. Il sistema portuale nel suo insieme,

²³⁹ Le Autostrade del Mare rappresentano una soluzione alternativa e spesso complementare al trasporto stradale e sono finalizzate a far viaggiare camion, container e automezzi sulle navi, valorizzando il trasporto marittimo, particolarmente rilevante in Italia per la sua conformazione geografica. In tal modo si può limitare la congestione delle strade e ottenere benefici effettivi sulle esternalità prodotte dal traffico, tra cui la prevenzione dell'incidentalità e la riduzione dell'inquinamento ambientale. Rete Autostrade Mediterranee, *Dal mare lo sviluppo del Sud: il contributo delle Autostrade del Mare al rilancio del Mezzogiorno*, 2006. Sul tema, SVILUPPO ITALIA (2000), *Le Autostrade del Mare: Principi ed indirizzi progettuali di riferimento*.

²⁴⁰ ACEN-ANCE (2004), *Infrastrutture di trasporto: un programma di sviluppo per la Campania*, Electa.

²⁴¹ Il trasporto merci nazionale via mare ha tre componenti rilevanti in rinfuse solide (siderurgia e minerali) liquide (petrolio, GNL e GPL) e mediante traffico unitizzato Lo-Lo (Lift On – Lift Off) e Ro-Ro (Roll On – Roll Off).

quindi, per la sua capacità di realizzare collegamenti sia nazionali, sia internazionali, rappresenta un supporto allo sviluppo di queste attività²⁴².

Una seconda è l'esigenza di migliorare l'accessibilità dei porti sia sotto il profilo delle infrastrutture adeguate alle necessità delle compagnie, sia delle infrastrutture lato terra con particolare riferimento alle vie di comunicazione stradali e ferroviarie.

Una terza è l'esigenza di incrementare il numero e le dotazioni dei centri logistici intermodali in concorrenza con gli altri principali scali del Mediterraneo. E' necessario potenziare le sinergie logistiche del sistema dei trasporti, operando sull'ammodernamento, il potenziamento delle attrezzature portuali e sulla rete di nodi e infrastrutture lineari per implementare l'intermodalità ottimizzando tempi di movimentazione delle merci e costi.

Il Sud Italia, stretto tra opportunità connesse alla concentrazione nell'area della maggior parte del traffico e ritardi correlati alla difficoltà di movimentazione e stoccaggio della merce nei porti del Sud Italia per il deficit delle infrastrutture destinate all'integrazione logistica e intermodale delle merci, deve confrontarsi con lo sviluppo dei principali porti spagnoli, turchi, egiziani e con la crescita straordinaria di quelli del Mar Nero.

E' chiaro che i porti del Nord Europa cercheranno di accentuare il servizio delle aziende e dei consumi del Nord Italia ed i porti di *transshipment* una realtà diffusa da Suez a Gibilterra continueranno la loro forte competizione con Gioia Tauro, Taranto e Cagliari puntando sulla concorrenza ad un costo minore; tuttavia i porti del Sud Italia dovranno insistere nella competizione.

Tra le positività, l'elemento logistica ritorna come una costante ed è evidente che il nodo centrale del futuro della portualità italiana sarà comunque connesso allo sviluppo ed al decollo della logistica.

La posizione geografica dell'Italia, si è detto, è favorevole perché consente al nostro Paese di essere piattaforma logistica per l'Europa centro meridionale; tuttavia, nonostante passare per i nostri porti consente un abbattimento temporale di 6 giorni, il 47% delle merci in arrivo in Italia fa scalo in porti stranieri.

La marginalizzazione dei principali flussi di traffico potrebbe compromettere le occasioni di sviluppo economico per l'Italia, minando la nostra competitività nel settore.

La concorrenza agguerrita di porti europei come Barcellona, Valencia e Algeciras e dei porti situati al sud del Mediterraneo quali Port Said e Damietta in Egitto e Tangeri in Marocco (che, peraltro, hanno beneficiato di ingenti investimenti, anche italiani, per la realizzazione di nuove infrastrutture portuali

²⁴² AMBROSETTI (2004), *Il ruolo delle infrastrutture nel Mezzogiorno d'Italia*; CONFINDUSTRIA (2001), *Comitato Centrale per il Mezzogiorno, I porti in rete: un'opportunità per la competitività del Mezzogiorno, a cura di Federtrasporto*. V., peraltro, ANCIP (2009), *Atti del convegno Aspettando la riforma. Quali prospettive per la portualità italiana*, Roma, 26 gennaio 2009.

e di aree logistiche con bassi costi di manodopera) comporta anche dinamiche di sviluppo ben più significative di quelle, già rilevanti, dei Paesi del Sud Europa. In Italia, invece, le risorse per investimenti trasferite dallo Stato alle Autorità portuali hanno registrato, come vedremo in seguito più approfonditamente, troppe oscillazioni ed una sostanziale diminuzione.

Da rilevare, in proposito, che dall'esame dei Programmi Operativi Regionali per la programmazione 2000-2006, le Regioni del Sud Italia hanno considerato il sistema portuale, una componente fondamentale e strategica per l'economia del territorio. Parametri di tale attenzione al sistema portuale sono l'impegno per la costruzione di un Sistema Logistico Integrato, l'impegno ad effettuare una programmazione strategica in materia portuale, le risorse POR destinate all'Asse comprendente il settore trasporti ed assegnate alla voce di spesa "porti"²⁴³.

Confrontando le Regioni del Mezzogiorno con le Regioni del Nord Italia, rileva che Calabria, Campania, Puglia e Sicilia stanziavano le maggiori risorse pro-capite per il settore trasporti e registrano i maggiori valori pro-capite a favore della portualità, pur scontando l'assenza di programmazione, Campania, Liguria, Marche, Sicilia e Toscana registrano un forte impegno per la realizzazione di un Sistema Logistico Integrato (SLI) e forte interesse per il comparto portuale, pur se con un diverso impegno di risorse pro-capite. Per la Liguria e la Toscana non è prevista nel relativo POR la voce di spesa "porti", mentre Friuli e Veneto - il cui impegno di risorse POR è pari a 2 euro per abitante - dimostrano una minore attenzione per la costruzione di un SLI.

Un contesto geografico favorevole, tuttavia, non sempre ha stimolato iniziative di sviluppo, ammodernamento e riqualificazione delle dotazioni infrastrutturali, peraltro deficitarie rispetto alle esigenze degli attuali traffici marittimi, né ha spinto all'integrazione delle varie realtà portuali nella gestione integrata delle coste che si delinea a livello comunitario²⁴⁴.

Il nostro Paese vanta un'importante tradizione portuale con i suoi 263 scali commerciali di cui 23 Autorità portuali e si tratta del 90% della potenzialità ricettiva dell'interno Stato.

I traffici marittimi italiani registrano una fase di crescita sostenuta tanto che con 268,2 milioni di tonnellate il nostro Paese è al primo posto nell'interscambio europeo via mare e se consideriamo il fattore occupazionale che raggiunge le 71.000 unità ed il contributo al PIL per circa 7 miliardi di euro, la performance del settore appare soddisfacente. I possibili cambiamenti degli assetti dello

²⁴³ Per un'analisi della portualità v. CONFETRA (2007), Relazione del Presidente Pietro Vavassori alla 60ª Assemblea Annuale, Roma, 24 gennaio 2007; *idem*, (2008), *Analisi strutturale delle imprese nel settore dei servizi logistici - 2005*, Quaderno 1/2008; *idem*, (2008), *La fattura Italia dei servizi logistici e del trasporto merci*, Quaderno 2/2008; *idem*, (2008), Atti del convegno *La giusta rotta per una nuova politica portuale*, Livorno, 1 dicembre 2008.

²⁴⁴ FEDERTRASPORTO (2001), *I porti in rete: un'opportunità per la competitività del Mezzogiorno*, Roma; FEDERTRASPORTO (2006), *Indagine congiunturale sul settore dei trasporti*, n. 22, Roma

shipping non prevedibili porteranno il settore ad essere un fattore di sviluppo e modernizzazione dell'intera economia nazionale, come dimostrato dagli studi del CENSIS²⁴⁵.

La rilevanza strategica dei nostri porti consiste nel ruolo assunto nella filiera logistica perchè circa il 62% delle merci importate e il 45,2% di quelle esportate dall'Italia viaggia via mare e tale fattore è significativo soprattutto per il sistema Italia che si approvvigiona su mercati internazionali per materie prime e prodotti energetici indispensabili alle attività di trasformazione delle imprese manifatturiere.

A partire dalla fine degli anni Novanta, si conferma un trend decisamente crescente per i nostri traffici marittimi: il volume complessivo delle transazioni internazionali relative al trasporto marittimo di merci e passeggeri è il 40% del totale interscambio di servizi di trasporto e raggiunge circa 14 milioni di euro che rappresentano, in proporzione, una buona percentuale degli altri sistemi di trasporto che è circa 20 milioni di euro.

Come noto, i trasporti interni si concentrano su gomma, dunque l'incremento del trasporto marittimo favorirebbe una riduzione del traffico, incidenti, inquinamento e decisamente un risparmio energetico al sistema complessivo.

Un sistema dei trasporti moderno ed efficiente, infatti, si fonda proprio su una equilibrata ripartizione di risorse tra le varie modalità di trasporto.

Un Paese moderno, infatti, è dotato di un territorio ricco ed accessibile collegato al resto del pianeta da relazioni commerciali facilitate dalla presenza di un utilizzo intelligente dei sistemi di trasporto che non possono renderle più complesse, ma semplificarle. La risposta più immediata è creare interconnessioni tra i vari sistemi di trasporto utilizzando per questo anche le cospicue risorse di cui il porto può disporre, ovvero il gettito fiscale dei traffici marittimi che si attestano nei porti italiani, punti di frontiera doganale: si pensi che nel 2010 gli importi di pertinenza delle Autorità portuali raggiungono circa i 90 milioni di euro di cui 150 milioni affluiscono nelle casse dello Stato, al netto di IVA, accise, dazi, altre imposte e sovrime di consumo a favore dello Stato.

Il legame tra un nodo logistico e il territorio è più articolato di quello che intercorre tra la infrastruttura portuale ed il territorio perchè il nodo logistico attiva in misura maggiore lo sviluppo competitivo del territorio, di attività secondarie nonché di terziario rispetto all'infrastruttura. In sostanza, il fatturato che si produce dalla sola movimentazione di un container e quello prodotto qualora il container venga sdoganato e stoccato in una rete adeguata è superiore rispetto al semplice *transshipment* e purtroppo, ben 4,5 milioni di TEUs che transitano con i container nei porti italiani non escono dalla cinta doganale e non sono sdoganati e stoccati a causa della limitatezza di banchine e piattaforme adatte alla movimentazione dei container e la carenza di spazi operativi.

²⁴⁵ *La portualità come fattore di sviluppo e modernizzazione. Analisi dell'impatto economico e occupazionale dei porti commerciali italiani*, CENSIS, 2008; ma, già prima, la materia aveva formato oggetto dei vari rapporti commissionati al Censis dalla Federazione del Mare, di cui l'ultimo è il *III Rapporto sull'economia del mare. Crescita economica, capitale umano e tutela dell'ambiente nel cluster marittimo italiano*, Franco Angeli, 2006

La scarsità di interconnessioni tra sistema marittimo e le altre infrastrutture di trasporto è la prima criticità rilevabile ad una disamina conclusiva del settore portuale. Accanto alla scarsità delle interconnessioni, vi sono poi ulteriori criticità.

Una prima criticità rilevabile è la ridotta capacità intermodale dei grandi nodi di scambio infrastrutturali (porti, aeroporti e interporti) che ha indotto le Autorità portuali italiane a cercare soluzioni idonee a consentire la fluidificazione dei flussi e la conseguente riduzione dei costi. Tali iniziative potrebbero unirsi a decisioni politiche relative all'integrazione tra porti vicini, si tratta di iniziative che potrebbero accompagnarsi a decisioni politiche strategiche di lungo periodo attraverso le quali rispondere in modo efficiente alla domanda di mercato.

L'integrazione tra porti vicini, infatti, evita la dispersione delle risorse, la duplicazione delle iniziative ed ottimizza l'utilizzo dell'esistente sul territorio di riferimento. In proposito, le Regioni del Sud Italia hanno avviato iniziative tese al potenziamento dei trasporti quali la costituzione dell'Autorità Portuale del Levante, in grado di integrare i porti di Bari, Manfredonia e Monopoli, per l'integrazione anche merceologica che in alcune tipologie di merci ha un aspetto rilevante. Sempre a titolo indicativo anche la Regione Campania utilizza un sistema portuale, costituito da Napoli e Salerno che con l'azione di Logistica, unica agenzia regionale per la promozione della logistica, imposta la strategia per lo sviluppo dei traffici containerizzati e Ro Ro; anche la Regione Sicilia sta avviando l'integrazione tra Catania, Ragusa e Siracusa con l'intento di offrire una rete basata sull'offerta dei principali segmenti dell'attività marittima, dunque, non soltanto il classico commercio, ma anche turistico derivante dal passaggio delle crociere, o dal solo traffico containers, o anche dal cabotaggio e dal diporto.

Una seconda criticità rilevabile, è strutturale ed è ancora più importante in relazione al costante aumento della domanda di traffico container previsto nei prossimi anni.

In Italia, infatti, lo spazio portuale incontra vincoli come la conformazione geografica di molte baie portuali che non consente espansione di superfici, la pressione che in molte città si presenta nei confronti delle aree portuali che sono location ottimale per lo sviluppo insediativo urbanistico: vi contribuisce innanzitutto la scarsa profondità dei fondali presso molti dei terminal nazionali, che impedisce di accogliere le maggiori navi portacontainer, la scarsità di banchine, la scarsità di zone dove occuparsi dello stoccaggio delle merci.

L'inadeguatezza delle infrastrutture di trasporto terrestri che poi induce problematiche di smistamento delle merci condiziona lo sviluppo dei traffici e la realizzazione ed il completamento delle principali linee ferroviarie inserite negli Assi prioritari di trasporto UE è considerata una condizione necessaria per l'accesso ai mercati centroeuropei anche dai principali operatori navali²⁴⁶.

²⁴⁶ Cfr intervista al global carrier Maersk Line (primo *carrier* al mondo nel trasporto containerizzato), relativa ai criteri di scelta di un porto da parte di una compagnia di navigazione: *Selection criteria for reference ports. Infrastructural and bureaucratic critical points. When ports represent a limit and when they represent an opportunity?* The most important factors for our organisation when evaluating ports are: - cost structure - berth

Una terza criticità che rileva riguarda la normativa, nell'esigenza di fondo di aggiornare la Legge n. 84 del 1994 e nell'urgenza di norme per la disciplina dei dragaggi fondamentali per l'efficienza degli scali che la normativa italiana continua ad assimilare ai rifiuti.

Sul tema dei dragaggi il nostro Legislatore è intervenuto nel 2007.

Segnatamente, al comma 996 dell'art. 1 della Legge finanziaria 2007 ha novellato l'articolo 5 della Legge del 1994 aggiungendo cinque commi dopo l'articolo 11 sulla disciplina delle operazioni di dragaggio nei siti oggetto di interventi di bonifica di interesse nazionale ai sensi dell'art. 252 del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cd. codice ambientale), il cui perimetro comprende in tutto o in parte la circoscrizione dell'Autorità portuale²⁴⁷.

La disposizione prevede in particolare che le operazioni di dragaggio possano essere svolte anche contestualmente alla predisposizione del progetto relativo alle attività di bonifica ed il progetto deve essere basato su tecniche idonee ad evitare la dispersione del materiale; presentato dall'Autorità Portuale, o laddove non istituita dall'ente competente, al Ministero delle Infrastrutture, che lo approva entro trenta giorni sotto il profilo tecnico economico e lo trasmette al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'approvazione definitiva (che deve avvenire entro 30 giorni dalla trasmissione)²⁴⁸.

La norma specifica inoltre che il Decreto di autorizzazione produce gli effetti di cui al comma 6 dell'art. 252 del Decreto legislativo 152 del 2006 e, limitatamente alle attività di dragaggio inerenti il progetto, di cui al comma 7 del medesimo articolo cioè è sostitutiva di tutti i permessi e licenze necessarie per Legge²⁴⁹.

availability – productivity – draft - catch area - rail/feeder connections – investments. L'intervista è estratta da ASSOCIAZIONE SRM (2006), "Lo sviluppo del sistema portuale meridionale: scenario di un fenomeno complesso", in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 1- 2/2006, SVIMEZ.

²⁴⁷ GARZIA G., *Il regime giuridico delle attività e dei materiali di dragaggio dei fondali in aree portuali*, in "Rivista giuridica dell'ambiente", 2004, pp. 849-858.

²⁴⁸ Ricordiamo che l'articolo 13 del Decreto -Legge demandava l'approvazione del progetto al Ministero delle infrastrutture, previa acquisizione del parere favorevole dei Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dei trasporti, dello sviluppo economico e della salute, della regione territorialmente competente, sentite l'A.N.P.A., l'A.R.P.A. della Regione interessata, l'Istituto superiore di sanità e l'ICRAM.

A tal proposito si prevedeva la convocazione da parte del Ministro delle infrastrutture di apposita conferenza dei servizi, da concludersi nel termine di 60 giorni.

²⁴⁹ L'articolo 252, comma 6, dispone che "l'autorizzazione sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente, ivi compresi, tra l'altro, quelli relativi alla realizzazione e all'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie

Sempre riguardo alle operazioni di dragaggio nel nuovo comma 11-ter si prevede che i materiali siano immessi o refluiti in mare ovvero impiegati per formare terreni costieri, qualora presentino caratteristiche chimiche, fisiche e microbiologiche, analoghe al fondo naturale con riferimento al sito di prelievo e idonee con riferimento al sito di destinazione, nonché non esibiscano positività a test ecotossicologici. In tal caso, fatte salve le competenze regionali, si prevede la necessità di autorizzazione da parte del Ministero dell'ambiente. Inoltre, i materiali di dragaggio aventi le caratteristiche indicate siano utilizzati anche per il ripascimento degli arenili. In tal caso la norma richiede l'autorizzazione della Regione territorialmente competente.

Al comma 11-*quater* la norma prevede che i materiali derivanti dalle attività di dragaggio e di bonifica, purché non pericolosi possano essere refluiti, su autorizzazione della Regione territorialmente competente, all'interno di: casse di colmata; vasche di raccolta; strutture di contenimento poste in ambito costiero.

Viene altresì previsto che il progetto di tali strutture deve essere approvato dal Ministero delle infrastrutture, d'intesa con quello dell'ambiente.

Lo stesso comma provvede a specificare le condizioni per poter procedere al citato refluitamento, dunque, che la non pericolosità deve sussistere all'origine o a seguito di trattamenti finalizzati esclusivamente alla rimozione degli inquinanti, ad esclusione quindi dei processi finalizzati all'immobilizzazione degli inquinanti stessi, come quelli di solidificazione/stabilizzazione.

E' previsto anche un particolare sistema di impermeabilizzazione di cui vengono fissati i requisiti di permeabilità.

Viene poi prevista l'attivazione della procedura di bonifica dell'area derivante dall'attività di colmata, in relazione alla destinazione d'uso, qualora al termine delle attività di refluitamento, per i materiali di cui sopra si abbia il superamento dei livelli di inquinamento limite fissati dalla tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V della Parte quarta del Decreto legislativo n. 152 del 2006.²⁵⁰

alla loro attuazione" e che essa "costituisce, altresì, variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori".

Il comma 7 prevede che, nel caso in cui il progetto prevede la realizzazione di opere sottoposte a procedura di valutazione di impatto ambientale, l'approvazione del progetto di bonifica comprende anche tale valutazione.

²⁵⁰ Si ricorda che la tabella 1 dell'Allegato 5 al Titolo V della Parte quarta del Decreto Legislativo n. 152 del 2006 (*Concentrazione soglia di contaminazione nel suolo e nel sottosuolo riferiti alla specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare*) si compone di due colonne A e B; nella colonna A vengono indicate le concentrazioni limite per i siti ad uso di verde pubblico, privato e residenziale, mentre nella colonna B i limiti per i siti ad uso commerciale e industriale.

Gli ultimi due commi, il comma 11-*quinquies* e *sexies* riguardano l'iter procedimentale di regolazione e l'applicazione della normativa ambientale.

In particolare, il comma 11 – *quinquies* demanda ad un successivo Decreto del Ministero dell'ambiente, da adottarsi entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, la fissazione delle metodologie e dei criteri da seguire nell'analisi - da effettuarsi nel sito prima del dragaggio - volta a verificare l'idoneità del materiale dragato ad essere gestito secondo quanto previsto ai commi 11-*ter* e 11-*quater*.

Ove si realizzano, poi, strutture per depositare temporaneamente i materiali derivanti dal dragaggio nonché dalle operazioni di bonifica, prima della loro messa a dimora definitiva, viene stabilito un termine massimo di deposito di 30 mesi senza limitazione di quantitativi, purché sia assicurato il non trasferimento degli inquinanti agli ambienti circostanti.

Il comma fa salve le disposizioni adottate per la salvaguardia della Laguna di Venezia.

Il comma 11-*sexies* dispone, infine, che nell'eventualità di una diversa destinazione e gestione a terra dei materiali derivanti dall'attività di dragaggio, si applicano le previsioni della vigente normativa ambientale.

Il comma 997, di contenuto analogo al comma 1, lettera *b*), del già citato articolo 13, interviene sull'articolo 8 della Legge 84 del 1994 relativo alle competenze del Presidente dell'Autorità portuale, e in particolare, sulla competenza - di cui al comma 3, lett. *m*) - in ordine al mantenimento ed approfondimento dei fondali nei porti.

A seguito della modifica, al Presidente è affidato il compito di assicurare la navigabilità nell'ambito portuale e provvedere al mantenimento ed approfondimento dei fondali, fermo restando quanto disposto dall'articolo 5, commi 8 e 9, della stessa Legge 84 del 1994 in ordine alle competenze per la realizzazione di opere infrastrutturali nei porti.

La disposizione in questione, automaticamente ha l'effetto di sopprimere la vecchia previsione secondo cui il mantenimento e l'approfondimento dei fondali avviene con l'intervento del servizio escavazione porti di cui all'articolo 26, e, in via subordinata, con le modalità della gara pubblica prevista all'articolo 6, comma 5, della stessa Legge n. 84 del 1994 e sulla base di progetti sottoposti al visto del competente ufficio speciale del genio civile per le opere marittime, nel rispetto della normativa sulla tutela ambientale²⁵¹.

²⁵¹ L'articolo 26 della Legge del 1994 ha trasferito al Ministero dei trasporti - a partire dal 1° gennaio 1995 - il servizio per l'escavazione dei porti marittimi nazionali, prima in capo al Ministero dei lavori pubblici; al

È stata soppressa anche la disposizione che prevedeva che nei casi di interventi urgenti e straordinari di escavazione il Presidente potesse provvedere anche ricorrendo a modalità diverse dalla gara pubblica di cui al citato articolo 6, comma 5²⁵².

Tali disposizioni in tema di dragaggi si sono rese indispensabili. Se, infatti, consideriamo che le navi di capacità superiore ai 7.500 TEU con un pescaggio di 14,5 metri, aumenteranno esponenzialmente, comprendiamo perché i canali di accesso e le banchine dei porti devono avere fondali di circa un metro e mezzo in più cioè fino a circa 16 metri ed in Italia possono arrivare a queste misure solo pochi porti.

Connessa a tale criticità vi è senz'altro, ancora la non completa autonomia finanziaria delle Autorità portuali che implica la necessità di favorire la partecipazione di risorse private congiuntamente ai finanziamenti pubblici per la realizzazione delle opere e quindi per favorire la crescita del Paese. A questo riguardo la consistenza degli investimenti con risorse pubbliche negli scali italiani, rispetto ai Paesi europei concorrenti ma anche ai Paesi del Mar Nero e della Sponda Sud del Mediterraneo, costituiscono un limite alla crescita e alla competitività del sistema portuale nazionale e del sistema logistico in Generale.

Una quarta criticità è probabilmente rilevabile nell'inefficienza complessiva del sistema che richiederebbe lo sviluppo di servizi logistici internazionali in grado di sostenere le esigenze delle imprese utenti: ad esempio, alle navi di grande portata occorrerebbe garantire prezzi certi per l'attracco e la movimentazione nei vari porti previste dalle rotte a lungo raggio.

Per equilibrare la presenza delle criticità cui si è accennato, deve essere evidenziato che la definizione di sistema portuale non può prescindere dalla rete logistica del Paese in cui ciascuno scalo dovrebbe ricavarci un ruolo funzionale.

Ministero è altresì affidato il compito di approvare il piano quinquennale di escavazione dei porti e del rinnovo dei mezzi e delle attrezzature.

L'articolo 6, comma 5, ha previsto che l'esercizio delle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali e di affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale fosse affidato in concessione dall'autorità portuale mediante gara pubblica.

²⁵² A seguito della modifica è stato inoltre aggiunto un periodo ai sensi del quale restano fermi - in quanto compatibili - le disposizioni dell'articolo 5, commi 11-*bis* e seguenti introdotti dall'articolo 1, comma 996 del provvedimento in esame, sul quale vedi *supra*.

Con riferimento alla già prevista conferenza di servizi con le amministrazioni interessate indetta dal Presidente dell'Autorità portuale, assumendone la presidenza, per gli interventi di escavazione e manutenzione dei fondali, viene introdotto il termine finale di sessanta giorni.

La complessità di definire la rete logistica è legata alla sua variabilità nell'epoca, appunto, della *new economy*. Le industrie italiane come le altre del mondo spostano e delocalizzano tanto rapidamente i propri insediamenti logistici da comportare una continua ridefinizione delle gerarchie territoriali. Nel corso degli anni Novanta l'Italia ha avuto un aumento dei traffici marittimi, ma proprio l'eccessiva frammentazione degli scali pur rappresentando in astratto un'offerta ampliata ne sconta i limiti in termini di stabilità. Il buon numero di scali marittimi italiani consente di ottenere sensibili economie di scala nella gestione del sistema di logistica, ma la loro limitatezza, unita alla rapida delocalizzazione, ne riduce l'efficacia rispetto ai porti del Nord Europa.

2. Le performance del sistema portuale:

2.1 competitività portuale nel sistema dei trasporti e della logistica.

La competitività di un sistema portuale equivale alla capacità del terminal di supportare i clienti- utenti nel sostenere efficacemente la concorrenza all'interno dei rispettivi mercati.

La competitività di un porto si sostanzia nella capacità dell'insieme dei soggetti (pubblici e privati) che in esso operano di proporre un'offerta qualitativamente elevata di infrastrutture e servizi, che siano effettivamente in grado di rispondere alle esigenze di mercato, sostenendo efficacemente la concorrenza di altri porti presenti nei differenti contesti territoriali, e che possano costituire, anche in assenza di porti-concorrenti, un fattore fondamentale di sviluppo economico locale e nazionale.

E' importante studiare strategie di sviluppo che favoriscano l'attuazione di politiche trasversali di crescita economica, promuovendo il raccordo tra pubblico e privati a livello locale, nazionale e internazionale.

Analizzando il contesto competitivo e concentrando l'attenzione sui principali porti del Sud Italia e del Mediterraneo rileviamo due porti c.d. *direct call*, Napoli e Salerno e tre porti di *transshipment* di rilevanza internazionale, Taranto, Gioia Tauro e Cagliari; l'analisi di competitività si avvale di previsioni di traffico, in sostanza di quello su container che si rivelano necessarie all'elaborazione delle politiche di sviluppo strategico dei sistemi portuali.

La containerizzazione obbliga ad efficientare il sistema di movimentazione delle merci, riducendo costi e tempi della catena logistica, con positivi effetti in termini di prezzi/costi, flussi commerciali ed occupazione²⁵³.

Interessante notare che il rapporto tra la percentuale di traffico *transshipment* nei porti meridionali, circa l'85 % del traffico totale, è in stretta relazione con altre variabili quali il PIL regionale, le importazioni per modo di trasporto marittimo o le esportazioni, fattori che influenzano la domanda di TEU e che confermano come la ricchezza del sistema portuale sia una garanzia per lo sviluppo del territorio di riferimento²⁵⁴. In parallelo con le variabili significative coesistono le capacità finanziarie che permettono la competitività nel mercato di riferimento, ma soprattutto la penetrazione di altri e nuovi mercati. Coesistono le capacità del sistema infrastrutturale portuale di supportare i propri utenti nel sostenere efficacemente la concorrenza all'interno dei rispettivi mercati, quali il mantenimento e lo sviluppo delle infrastrutture, la garanzia della qualità dei servizi pubblici in un sistema giuridico più trasparente possibile. Per la competitività, il porto deve centrarsi come attuatore delle politiche trasversali di crescita economica promuovendo il coordinamento sia per quel che riguarda le infrastrutture stradali e ferroviarie, sia per il coordinamento più generale con la politica dei trasporti.

I porti, dunque, come *gateway* di sistemi territoriali, i porti come nodi di un sistema di trasporto intermodale ed incentivo per nuove realtà, in termini di occupazione, diretta e indiretta, di fatturato prodotto e valore aggiunto; i porti come nodi intermodali di un *network* di trasporto di ambienti produttivi e di consumo complessi che utilizzano anche nuove capacità di trattamento delle informazioni e *marketing territoriale*.

Nell'analisi di competitività riveste un ruolo particolare anche il fattore containerizzazione che ha spinto all'incremento di efficienza delle operazioni di movimentazione delle merci, riducendo i costi e i tempi della catena logistica.

Al riguardo studi della società *Drewry Shipping Consultants*²⁵⁵ formulano previsioni riguardanti il *throughput* portuale containerizzato delle diverse macro-aree geografiche mondiali al 2011 rapportando aumento del PIL ed aumento di container marittimi: il risultato conferma che al 2011 la movimentazione portuale mondiale di contenitori dovrebbe essere pari a circa 681 milioni di TEU (incluso i vuoti e il *transshipment*), con una variazione del 54% rispetto al 2006 e del 40% rispetto al

²⁵³ CENSIS, ASSOPORTI (2008), *La portualità come fattore di sviluppo e modernizzazione. Analisi dell'impatto economico e occupazionale dei porti commerciali italiani*.

²⁵⁴ In tale quadro, è fondamentale come sottolineato nelle Linee Guida del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica del 2001, in cui si legge: "il valore di una infrastruttura è funzione del servizio che la stessa è in grado di erogare e del servizio che i suoi utenti si attendono venga erogato".

²⁵⁵ V. DREWRY SHIPPING CONSULTANTS LTD (2008), *The Drewry Annual Container Market Review and Forecast 2008/09*; v. DYNAMAR B.V. (2007), *Transshipment & Feeder Trades, Operators, Ships*.

2007²⁵⁶. L'analisi evidenzia una crescita particolarmente sostenuta del traffico containerizzato nel Mediterraneo, con un incremento del *transshipment* e particolarmente dei porti di capacità medio-grandi e localizzati in posizione baricentrica. L'aumento del *transshipment* risulta particolarmente elevato nell'Europa Atlantica, nella quale si registrano percentuali pari al 231%-326%, e nel Mediterraneo Orientale, per il quale si prevede un incremento del 115-214%. Nella macro-area Sud Europa/Mediterraneo il traffico portuale containerizzato di importazione ed esportazione dovrebbe aumentare, tra il 2005 ed il 2015, dell'86- 114%, raggiungendo un totale di 45,0-51,8 milioni di TEU. Il traffico di *transshipment* dovrebbe invece crescere del 128-174%. Conseguentemente, per il Sud Europa/Mediterraneo è prevista una crescita complessiva del traffico containerizzato in *import, export* e nel periodo 2005-2015.

Con riguardo all'Italia il traffico portuale containerizzato di *import-export* è dato in aumento del 45-72%, mentre la percentuale di incremento del *transshipment* risulterebbe pari al 98-135%. L'area più attiva del Mediterraneo è la occidentale che supera i 30 milioni di TEU, tuttavia anche nel Mediterraneo orientale/Mar Nero, si registrano tassi di crescita del traffico più elevati; in Italia la crescita di capacità dovrebbe attestarsi sotto il 100% ed il livello previsto di utilizzo della capacità portuale nel Sud Europa/Mediterraneo dovrebbe essere maggiore di quello previsto per il Nord Europa²⁵⁷.

Spostando l'attenzione dal Mediterraneo al Nord Europa, nel periodo 2005-2015 il traffico portuale containerizzato di *import-export* nei porti del Nord Europa dovrebbe aumentare del 66% (*low*) - 88% (*base*), per un totale di 56,9 (*low*) - 64,7 (*base*), milioni di TEU. Il traffico portuale nordeuropeo di *transshipment* avrebbe invece un incremento dell'87(*low*) -119%(*base*), e dunque il traffico containerizzato di importazione, esportazione e *transshipment* dovrebbe complessivamente crescere del 70% (*low*) - 95% (*base*), raggiungendo un totale di 76,2-87,2 milioni di TEU nel periodo 2005-2015.

²⁵⁶ In particolare, gli studi della società evidenziano che la crescita del traffico container è scomponibile in quattro tipologie: *crescita organica o strutturale*, generata dalla crescita dei livelli di reddito, produzione, consumo e dai processi di globalizzazione della produzione e di liberalizzazione degli scambi; *crescita sostitutiva*, generata da un incremento del tasso di containerizzazione dei carichi; *crescita indotta*, relativa a precise strategie organizzative dei vettori, quali l'adozione del *transshipment* in luogo dei servizi diretti per servire determinati porti e *range* portuali; *crescita accidentale*, connessa alla variabilità dei tassi di cambio che inducono variazioni nei livelli di *import-export* su una determinata relazione di traffico. Le quattro tipologie sono paragonate alla serie storica dei dati relativi a vari indicatori e prospetta un dato di base ("*Base case*") ed un'ipotesi di crescita prudenzialmente meno sostenuta ("*Low case*"), fondando lo scenario *Base* su potenzialità di crescita economica positive e più probabili, mentre lo scenario *Low* esamina condizioni più prudenziali.

²⁵⁷ Cfr analoghe previsioni di Ocean Shipping Consultants che per il 2010 ed il 2015 registrano tassi di crescita più elevati per i porti del Sud Europa, rispetto a quelli del cosiddetto "Northern Range".

Tornando al sistema portuale del Mediterraneo Centrale, lo sviluppo del traffico marittimo ha fatto registrare una distribuzione geografica tra le principali rotte intercontinentali: Europa – Nord America (costa orientale): rotta transatlantica, Asia – Europa: rotta transindiana – Mar Rosso – Mediterraneo – Mar del Nord ed Asia – Nord America (costa occidentale): rotta transpacificca su cui viaggia il volume maggiore dei traffici, circa il 40%.

Da rilevare che nel corso dell'ultimo decennio, è in atto un trasferimento del fulcro dell'economia internazionale e delle principali fonti di traffico marittimo verso l'area dell'Estremo Oriente, come è dimostrato anche dal fatto che la metà dei venti maggiori gruppi armatoriali del mondo nel trasporto di container e circa la metà dei primi venti porti del mondo nel movimento di container appartengono a tale area.

Infatti, le rotte atlantiche che uniscono l'Europa settentrionale e l'America del Nord, hanno subito una lieve flessione dei traffici, mentre il ruolo del Mediterraneo si è progressivamente rafforzato, soprattutto per la posizione centrale garantita dai passaggi del canale di Suez, rispetto alla rotta Asia-Europa-America, ma anche per la presenza di Paesi come Cina ed India che hanno collaborato ad accrescere il flusso di scambi commerciali. I porti situati lungo la rotta est-ovest (Algeiras, Gioia Tauro, Malta e più recentemente Cagliari e Taranto) hanno reso possibile la creazione di una rete di servizi *feeder* che consentono l'accesso all'Europa del Nord. Nel Mediterraneo c'è una buona presenza di grandi operatori marittimi e gestori di terminal container, di nazionalità asiatica, Nord Europea o Americana ed i porti di *transhipment* e di *direct call*, distribuiti sulle sponde Nord e Sud del Mediterraneo seguono la logica "*hub & spoke*", mutuata dal trasporto aereo. E' chiaro che fenomeni di gigantismo navale hanno modificato le rotte dei traffici e la vocazione dei principali porti della regione mediterranea, definendo nuove gerarchie fra gli scali esistenti e favorendo l'ingresso di nuove entità: attualmente sono presenti nell'area 7 porti di *transhipment* ed almeno 24 porti *direct call* di rilievo internazionale.

In Italia i principali porti di *direct call* classificabili per dimensione dei flussi trattati e secondo criteri di carattere geografico da Nord-Ovest a Nord-Est possono essere classificati per dimensione dei flussi trattati, secondo criteri di carattere geografico, da Nord-Ovest a Nord-Est. Il flusso di contenitori movimentati dall'insieme dei porti del Tirreno Settentrionale ammonta al 98% del totale nazionale ed il restante 2% si attesta su 5 scali a dimensione regionale, di cui il più importante è Ancona, seguita da Civitavecchia, Palermo, Massa Carrara e Brindisi, che registrano un flusso totale di contenitori pari a 190 mila TEU.

Da rilevare che nel Tirreno Settentrionale i due scali principali sono Genova e La Spezia, con circa 2.8 milioni di TEU, Savona, che movimentata 231 mila TEU e si proietta a ricoprire un ruolo fondamentale con il terminale di Vado Ligure, subito dopo Livorno (658 mila TEU), Napoli e Salerno (808 mila TEU) e, nell'Adriatico Orientale, Ravenna, Venezia e Trieste, con 685 mila TEU.

L'Italia ha, peraltro, i tre porti di *transshipment* di rilevanza internazionale: Taranto, Gioia Tauro e Cagliari, che movimentano annualmente circa mil. di TEU, registrando un numero eccessivo di perdite di contenitori perché basano la propria capacità competitiva sulla qualità dei servizi offerti dal sistema portuale "lato mare", ma lasciano i servizi *direct call* in balia della qualità dei servizi terrestri comunque inefficienti.

Le considerazioni sopra effettuate muovono chi scrive a riflettere sulle ragioni del successo del porto di *transshipment* nel bacino del Mediterraneo.

Una prima potrebbe essere l'adeguatezza dei fondali (14/16 metri di profondità), una seconda ancora la qualità delle infrastrutture, una terza l'efficienza del carico/scarico tra le navi, indispensabili per realizzare grandi volumi (dunque economie di scala) in tempi contingentati (in modo che le navi si debbano fermare il meno possibile). L'economia del porto di *transshipment* è, infatti, sostanzialmente rivolta verso il mare e le movimentazioni di *transshipment* non rappresentano "traffico", ma potremmo dire che sono la medesima tecnica con cui sono organizzate le linee di navigazione.

La competitività di un porto di *transshipment* è dipendente dalla capacità di offrire alle Compagnie di navigazione che operano con navi di grandi dimensioni (che sono quelle che esistono, commerciano, soltanto con e per il *transshipment* una buona qualità delle infrastrutture in quel contesto geografico tanto favorevole: dunque, fondali, ma anche *layout* di banchine, piazze per utilizzare quanto più il mare per spostare le merci privilegiando le operazioni maremare rispetto a quelle mare-terra.

Nell'indagare le opportunità dei nostri porti di *transshipment* nel Mezzogiorno, uno dei principali obiettivi della pianificazione trasportistica nazionale dovrebbe essere arrivare a considerare il Mezzogiorno, un "territorio ponte" (o di "cerniera") tra Mediterraneo ed Europa sfruttando proprio la posizione geografica. Nell'esigenza di collocare utilmente il Mezzogiorno, efficientando le aree privilegiate per risorse ed opportunità ed assecondando le migliori tendenze naturali ed economiche della macroarea in questione, sarebbe opportuno potenziare collegamenti materiali ed immateriali di nodi e terminali a livello locale con le reti nazionali ed internazionali proprio per agevolare i flussi di merci, informazioni, risorse finanziarie e capitale umano da e verso il Mezzogiorno. Nel primo capitolo si è trattato ampiamente del c.d. gap infrastrutturale e della situazione di grave ritardo delle infrastrutture italiane di trasporto; il ritardo evidentemente caratterizza anche il sistema portuale e nell'indagare le ragioni che frenano la competitività dei nostri porti del Mezzogiorno sono presenti nel loro complesso. L'Italia non utilizza la propria posizione geografica per alcuna infrastruttura di trasporto: la rete autostradale fornisce servizi scadenti creando una fortissima congestione nei centri urbani; la rete ferroviaria, benché estesa, presenta saturazione (ad esempio l'area di Milano), "colli di bottiglia" (ad esempio i varchi alpini e le linee tra i grandi porti e l'*hinterland* o anche per il traffico merci è subordinato a quello passeggeri). La rete di nodi di scambio modale, interporti e centri intermodali insufficiente cioè disposta casualmente e non legata ad esigenze effettive del mercato del trasporto marittimo impedisce anche ai nostri porti di essere caselli delle "Autostrade del mare",

mentre realtà portuali come Napoli, Salerno, Taranto, Gioia Tauro, potrebbero davvero costituire uno snodo significativo dei traffici intermodali: ad esempio, si potranno le merci provenienti dal Medio Oriente, dalla Turchia e dal Nord Africa possano godere di condizioni analoghe di spostamento e commercio a quelle delle merci scambiate in altre aree in piena crescita, come quelle nel Pacifico, tra India e Cina²⁵⁸.

Studi sulle potenzialità di sviluppo del bacino del Mediterraneo evidenziano che nel 2010 accoglierà circa 56 milioni di contenitori, occasione di business soprattutto per il Mezzogiorno. Possono utilizzarsi modelli di sviluppo socio-economico e territoriale-produttivo che vedono proprio nella funzione logistica e trasportistica l'area d'affari su cui puntare, anche per la tradizionale vocazione mercantile e la disponibilità di risorse umane e territoriali del Mezzogiorno ed attivare virtuosismi che daranno significativi risultati in termini di valore aggiunto, occupazione, cultura d'impresa, innovazione e nuove tecnologie²⁵⁹. La risultante positiva immediata sarebbe il collegamento tra Mezzogiorno e performance dei porti del Nord Europa. Iniziative in questa direzione sono state intraprese.

Nel porto di Taranto la spesa relativa alle opere di grande infrastrutturazione riguarda principalmente l'avanzamento dei lavori di "*Realizzazione del varco d'ingresso al terminal container del Porto di Taranto*", mentre altri interventi programmati nel corso dell'ultimo quinquennio sono: i lavori di realizzazione del varco di accesso al terminal container presso il molo polisettoriale con la costruzione di edifici nei quali saranno ubicati gli uffici per il controllo dei mezzi in entrata ed in uscita dal terminal container e di un sistema di caselli per la gestione degli ingressi; il contratto di concessione, di progettazione, costruzione e gestione della Piattaforma Logistica. Nel porto di Taranto è presente un unico operatore, la taiwanese Evergreen e le società ad essa collegate, che rappresenta comunque un'ulteriore opzione di servizi che arricchisce l'offerta di trasporto nel Mezzogiorno

Nel porto di Gioia Tauro, sempre nel corso dell'ultimo quinquennio, sono stati programmati vari interventi quali l'ampliamento del canale portuale e nella realizzazione delle Opere strategiche di cui alla delibera CIPE 89/03 e sono in corso gli interventi della delibera n. 121/2001 del 21 dicembre 2001 del CIPE con la quale è stato approvato, ai sensi dell' art 1 della Legge 443/2001, il programma delle

²⁵⁸ OCEAN SHIPPING CONSULTANTS (2006), *The European & Mediterranean Containerport Markets to 2015*; OCEAN SHIPPING CONSULTANTS (2007), *Container Port Strategy Emerging Issues*.

²⁵⁹ Per gli studi citati v. CONFETRA (2008), *Analisi strutturale delle imprese nel settore dei servizi logistici – 2005*, Quaderno 1/2008; CONFETRA (2008), *La fattura Italia dei servizi logistici e del trasporto merci*, Quaderno 2/2008. Sul tema v. POLIDORO G., MUSSO E., MARCUCCI E., *I trasporti e l'Europa. Politiche, infrastrutture, concorrenza*, 2006, vol. I e II, FrancoAngeli, Milano e ANITA (2008), *Prospettive dell'autotrasporto e della logistica in Italia e in Europa. Indagine previsionale 2008-2010*, Roma.

opere strategiche di preminente interesse nazionale, includendovi, “l’*hub interportuale* di Gioia Tauro” con il completamento allacci plurimodali. Sempre nel corso degli ultimi cinque anni sono stati previsti lavori per la costruzione di un ulteriore tratto di banchina di riva (*Nuova banchina nord*), per l’ampliamento del fronte accosto di m. 443 e l’approfondimento dei fondali fino a -17 m. Sono stati previsti anche interventi di ammodernamento infrastrutturale, tra i quali di grande importanza i *dragaggi ed adeguamento strutturale delle banchine di levante* comprendente anche l’approfondimento dei fondali operativi del porto ad una quota di – 16 m; altro intervento rilevante è l’*acquisizione di aree per ampliamento bacino di evoluzione ed implementazione operatività*. Dall’analisi di tali caratteristiche emerge la rilevanza internazionale del porto di Gioia Tauro determinata non soltanto dal numero di TEU movimentati ma piuttosto dalla diversità dei servizi forniti dagli altri due scali dovuta alla diversità dei ruoli ricoperti derivanti, nel caso di Taranto dall’essere un porto dedicato, nel caso di Cagliari dalla posizione decentrata nel Mediterraneo Occidentale.

La rilevanza di Gioia Tauro emerge anche dalla sua presenza nella rete degli itinerari delle grandi compagnie di navigazione. Un esempio significativo è dato dal fatto che su 22 itinerari di navi madre che scalano Gioia Tauro, per 9 di essi il Mediterraneo rappresenta un’area di transito (le aree di O/D si trovano fuori dagli Stretti di Suez e Gibilterra), mentre per 14 di essi il Mediterraneo è un’area di inizio/fine itinerario. Tra questi itinerari ve ne sono 2 nei quali Gioia Tauro e Malta risultano gli unici scali nel Mediterraneo. Ciò significa che nelle strategie delle grandi compagnie di navigazione gli scali nei porti di *transhipment* assumono pari importanza e dignità rispetto agli scali diretti nei grandi porti di import-export, in quanto consentono alle compagnie medesime di poter ampliare il proprio raggio di azione anche sui porti più decentrati, in particolare su quelli con volumi di traffico che non giustificerebbero scali diretti²⁶⁰.

E’ opportuno evidenziare inoltre, come tale circostanza, al di là del significato che riveste sotto il profilo dell’impatto sulla struttura della rete dei trasporti marittimi nel Mediterraneo, rappresenti un significativo supporto alle economie delle aree ancora in ritardo di sviluppo.

Il porto di Napoli ha avviato nel 2005 i lavori di “Potenziamento e razionalizzazione delle infrastrutture intermodali e terminalistiche dell’area commerciale che risultano, allo stato, in corso di ultimazione, mentre tra gli interventi infrastrutturali finanziati, compresi nei programmi di sviluppo 2004-2005 e nel programma triennale 2007/2009, rientra l’adeguamento della Nuova Darsena a terminal contenitori, mediante colmata, ed i conseguenti collegamenti.

Un primo confronto tra Napoli e Gioia Tauro può essere fatto analizzando le compagnie di navigazione che operano nei due porti, in particolare sulle direttrici con il Far East, con il Medio

²⁶⁰ FREIGHT LEADERS CLUB (2004), *Un nuovo approccio metodologico per una efficace pianificazione del sistema portuale italiano nel rispetto dell’attuale quadro istituzionale e normativo*.

Oriente e con la costa atlantica degli Stati Uniti, da cui emerge che: alcune operano esclusivamente in uno dei due porti, ad esempio Cosco e Yang Ming presenti a Napoli, mentre Maersk OOCL e NYK soltanto a Gioia Tauro; altre come MSC, Hanjin/Senator, Hapag Lloyd e K line sono presenti in entrambi gli scali.

L'elevato numero di operatori presenti nei due scali testimonia come non vi siano direttrici di appannaggio di un numero limitato di soggetti e che questi, operando in n nicchie specializzate di mercato, hanno la possibilità di offrire servizi specializzati non alternativi tra loro.

Nel porto di Salerno a completamento dei lavori di approfondimento dei fondali del canale d'ingresso e del bacino d'evoluzione del porto commerciale sono stati eseguiti alcuni interventi nelle darsene per migliorare la funzionalità degli ormeggi. Il porto di Salerno conferma la sua vocazione di porta verso il Nord Europa per le esportazioni dei prodotti tipici dell'area quali le conserve di pomodoro e la pasta mentre le altre aree geografiche, verso le quali i servizi diretti sono limitati, vengono raggiunte avvalendosi dei porti di Napoli e di Gioia Tauro.

Potremmo dire che gli aumenti nell'evoluzione del traffico marittimo *importexport* possono essere agevolmente correlati allo sviluppo del sistema portuale delle singole Regioni del Mezzogiorno ed ai fenomeni di globalizzazione e internazionalizzazione dei mercati nell'area mediterranea. La ragione è ancora una volta la centralità del Mediterraneo che consente di servire in modo efficiente sia l'area orientale sia quella occidentale. Ad esempio, il porto di Gioia Tauro ha prevalso su Malta (pur competitiva perché dotata di un sistema tariffario conveniente operando come porto franco) perché essendo sul Continente è in grado di intercettare i traffici ferroviari come opzione alternativa ai *feeder* ed anche rapportato agli altri porti mediterranei, la posizione più decentrata di questi verso oriente (Damietta e Port Said) o verso occidente (Algeciras) comporta che non siano in competizione diretta con Gioia Tauro, ma trovino la loro validità nell'offerta alle società di navigazione di opportunità alternative nell'utilizzo del *transshipment* per l'organizzazione dei rispettivi itinerari. Dall'analisi di tali caratteristiche emerge la rilevanza internazionale del porto di Gioia Tauro determinata anche dal numero di TEU movimentati, ma soprattutto dalla diversità

dei servizi forniti rispetto, ad esempio, al porto di Taranto che resta un porto dedicato o al porto di Cagliari che mantiene una posizione decentrata nel Mediterraneo Occidentale. In proposito, il volume di *container* movimentato nel porto di Cagliari è collegato alla momentanea saturazione di Gioia Tauro, gestito dal medesimo gruppo terminalistico Contship Italia-Eurokai che gestisce il terminal di Cagliari il cui principale competitor il porto di Valencia collegato con l'area mediterranea occidentale senza deviazioni significative dalla rotta base ed in grado di offrire un *hinterland* che è naturalmente un bacino di traffico.

Un primo limite alla competitività sono le diverse scale della pianificazione che riguardano ambiti di differente tipologia: a livello nazionale la governance e la politica del settore hanno generato incoerenze di fondo nell'approccio alla pianificazione logistica con effetti negativi a livello regionale.

Una produzione eccessiva di provvedimenti ed interventi non omogenei ha coinvolto un numero eccessivo di operatori sul mercato con i risultati di disorientare l'intero sistema.

Un secondo limite alla competitività è nell'assenza di una visione strategica. L'analisi dei principali strumenti programmatici rivela un'eccessiva attenzione alle singole grandi opere ed il risultato è il proliferare di strutture spesso non rispondenti né ad esigenze né di mercato né strategiche e comunque finanziate con fondi pubblici. Esempio dell'assenza di una visione strategica sono gli strumenti di programmazione adottati, sia a livello nazionale, che regionale, che europeo. Il vecchio *Programma Infrastrutture Strategiche* allegato al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (*Dpef*) concepito come strumento programmatico con l'obiettivo di dare un forte input alla realizzazione delle infrastrutture, finanziando le opere indicate come prioritarie per il Paese e per il Sud, non ha di fatto conseguito i risultati promessi: per le infrastrutture portuali ed interportuali, sono 21 le opere comprese in tale scenario, delle quali 7 per le Regioni del Mezzogiorno, alle quali sono destinate risorse pari al 22,5% di quelle complessivamente stanziare.

Anche gli strumenti regionali di programmazione dei trasporti non sembrano consentire alle Regioni il pieno sviluppo del pacchetto di competenze affidato dalla legislazione. Gli *Accordi di Programma Quadro* (APQ) evidenziano che gli interventi in ambito portuale ricompresi in APQ tarati sulle infrastrutture di trasporto e viabilità non conseguono i risultati attesi perché sono l'elenco di progetti che evidenziano stati di avanzamento impercettibili.

Riguardo alle politiche dell'Unione Europea, l'attenzione verso il trasporto intermodale viene confermata dall'approvazione del programma *Marco Polo II*, in grado di offrire un input alle relazioni commerciali, iniziativa che, tuttavia, non incide in modo significativo sullo sviluppo del settore.

2.2 innovazione e prospettive di sviluppo per il sistema portuale italiano.

Il concetto di innovazione nel sistema portuale italiano comprende le attività per sviluppare e introdurre prodotti, servizi o processi produttivi tecnologicamente nuovi.

Le innovazioni tecnologiche comprendono tutti i prodotti, servizi o processi introdotti dall'impresa che possono essere considerati nuovi o significativamente migliorati, rispetto a quelli precedentemente disponibili, in termini di caratteristiche tecniche e funzionali, prestazioni, facilità d'uso, ecc.

Le innovazioni nel settore portuale possono riguardare i processi di produzione, i sistemi di logistica ed i metodi di distribuzione o di fornitura all'esterno di prodotti o servizi, altri processi concernenti la gestione degli acquisti, le attività di manutenzione e supporto, la gestione dei sistemi amministrativi e informatici, le attività contabili.

L'analisi per macrosettore portuale conferma, ad esempio, nel caso dell'industria, la relazione diretta tra la spesa per addetto e la dimensione aziendale; è rilevabile, infatti, che le imprese più grandi

investono nell'innovazione complessivamente 9.000 euro per addetto contro i 5.000 delle imprese di dimensione media e i 2.400 investiti dalle più piccole. La dimensione aziendale non sembra influire in maniera significativa sull'intensità innovativa con riguardo ai servizi: in particolare, nel settore dei trasporti marittimi, il totale della spesa per l'innovazione ammonta a circa 44 milioni di euro e le imprese innovatrici investono mediamente 3.800 euro per addetto. Nell'ultimo quinquennio, le imprese italiane hanno investito in media annualmente circa 30 milioni di euro in attività innovative e la spesa per innovazione è fortemente concentrata nelle grandi imprese, che mostrano anche i livelli più elevati di spesa per addetto (5.100 euro con riferimento al totale delle imprese e 7.700 euro con riferimento a quelle con attività innovative).

Tale premessa introduce il concetto di innovazione applicato al sistema portuale.

Il porto deve essere considerato come parte di un processo innovativo, in cui la logistica e gli operatori del trasporto trasferiscono servizi al consumatore ed il valore è reso quando l'operatore portuale fornisce un pacchetto di servizi logistici differenziato in funzione delle esigenze del cliente.

La capacità del porto di rispondere alla domanda dipende da vari fattori, tra i quali la disponibilità di efficienti infrastrutture e collegamenti di trasporto interno, come parte di un sistema integrato o anche la capacità degli operatori della logistica e dei trasporti nel contribuire alla creazione del valore rispondendo alle esigenze connesse alla domanda, dunque puntualità ed affidabilità del servizio, disponibilità e sicurezza delle informazioni.

La generalità dei rapporti e delle relazioni intercorrenti tra i vari soggetti all'interno della catena è definito *Supply Chain Management (SCM)* un sistema che riconosce carattere strategico ed innovativo alla necessità di stabilire un coordinamento stabile e biunivoco tra i differenti partner commerciali²⁶¹. Le parti coinvolte così integrate sono efficienti se sfruttano tecnologie in grado di aumentare il flusso di informazioni pertinenti fra i partecipanti al processo.

Nel settore portuale la SCM è il sistema di interrelazioni tra il sistema di movimentazione delle merci, sistema di trasporto e logistica dei sistemi, che ha l'obiettivo di misurare anche il livello di valore all'interno della catena di approvvigionamento. In tale logica, il porto deve essere considerato come parte integrante di un gruppo di organizzazioni, in cui diversi attori della logistica e gli operatori del trasporto sono coinvolti nel creare valore al consumatore finale. Il grado di integrazione di un terminal portuale all'interno delle catene di approvvigionamento globali è dato da alcuni parametri: uso della

²⁶¹CARBONE V., MARTINO M., *The changing role of ports in supply-chain management: an empirical analysis* in *Maritime Policy & Management*, 2003, vol. 30 (4); cfr. anche CAZZANIGA FRANCESETTI D., ROSA-CLOT M., *Italian ports offer in italian chinese trade*, Paper presentato al Comitato Governativo Italia-Cina, 2005, Ministero degli Affari Esteri, Roma.

tecnologia per la condivisione di dati, rapporti con le linee di navigazione, servizi a valore aggiunto, integrazione modale, relazioni con i fornitori di trasporto terrestre, integrazione delle attività e delle prestazioni.

Con riguardo all'uso *della tecnologia per la condivisione di dati*, rileviamo che l'integrazione del porto permette di trasmettere e ricevere ordini, fatture e notifiche di spedizione in tempi brevi, contribuendo così ad accelerare l'intero ciclo di trasporto marittimo; con riguardo ai *rapporti con le linee di trasporto* marittimo, l'innovazione sincronizza le varie operatività nella certezza che l'intensità della comunicazione tra porti è condizione essenziale per la competitività del sistema complessivo. Con riguardo al parametro dei *servizi a valore aggiunto* che sono l'assemblaggio, la gestione degli ordini ed al parametro dell' *integrazione modale* rileviamo che essendo i porti sistemi logistici bi-direzionali tramite i quali le merci imbarcate e sbarcate vengono successivamente smistate, richiedono un livello di coordinamento e di interconnettività della rete dei trasporti. I flussi di merci saranno convogliati su rotte a basso costo ed i porti, garantendo un efficiente grado di accessibilità al retroterra creano valore per le compagnie di navigazione, gli operatori del trasporto terrestre e i destinatari nella catena di approvvigionamento. Con riguardo al parametro, *relazioni con i fornitori di trasporto terrestre*, rileviamo che la gestione della catena di approvvigionamento comporta rapporti con i clienti e relazioni con i fornitori che, se efficientati, potrebbero ampliarsi a coinvolgere anche gli altri partner, dunque, Autorità Portuali, Compagnie marittime, società di autotrasporto e con i gestori della rete ferroviaria; in sostanza, il coordinamento e la gestione delle differenti attività insistendo con l'integrazione del terminal all'interno della catena di approvvigionamento migliorerebbe la distribuzione interna e capillare delle merci. Sull'integrazione delle attività e delle prestazioni, ogni porto deve organizzare attività, controlli specifici, oltre i confini fisici, per consentire la valutazione delle prestazioni rese; rispetto a tale parametro, l'integrazione del terminal portuale garantisce maggiore competitività, perché punta sul monitoraggio costante dei vari processi in corso al proprio interno.

È così agevole comprendere la connessione tra i vari parametri tenendo presenti le variabili tipiche della valutazione sull'efficienza economica dei sistemi di trasporto innovativi in un'ottica di integrazione e di processo che sono il costo, la personalizzazione, l'affidabilità, la qualità, la reattività, il tempo. Identificare tali variabili permette di pensare in senso strategico a come conseguire un vantaggio competitivo. Il rendimento, così, è misurabile anche tramite un'analisi comparativa delle suddette variabili e guida gli operatori a determinare il grado di l'integrazione necessario ad implementare l'efficienza della catena di approvvigionamento ed a definire le strategie per migliorare le proprie prestazioni. Le compagnie di navigazione non possono prescindere dall'integrazione delle catene di approvvigionamento perché questa determina una riduzione in termini di costi e tempi ed una maggiore soddisfazione della clientela: si consideri che i costi intermodali rappresentano infatti una parte crescente, che va dal 40 all'80% del costo totale.

Fino ad ora si è illustrato il concetto di porto come componente del sistema dei trasporti.

Il porto, tuttavia, non è soltanto uno dei principali sub-sistemi del più ampio sistema logistico territoriale, perchè consente lo scambio di trasporto multimodale operando come centro logistico per i flussi di merci, infatti, è una delle poche aree delle reti fisiche e tra imprese nelle quali possono confluire molteplici operatori della *supply chain*.

In tal senso, tra le tipologie di flussi l'interazione può riguardare flussi fisici di merci, flussi finanziari, flussi di informazioni e la gestione integrata significa gestione globale della cosiddetta "comunità portuale" che conduce a recuperare efficienza in termini di prezzo/costo, tempo, affidabilità, innovazione e "personalizzazione" nei servizi di terminalizzazione. Per l'intensità e congestione del traffico marittimo è stato necessario separare nell'ambito dei terminali le aree di stoccaggio da quelle di transito. E' chiaro che ogni modalità dovrebbe avere una specifica area del terminal a sua disposizione, così da consentire una fluidificazione dell'operatività di navi, trailer e mezzi di trasporto terrestri²⁶².

Per la creazione di un sistema indiretto di *transshipment*, dove ogni modo di trasporto segue una propria gestione, la zona di impilamento del terminale deve operare come deposito di scambio temporaneo tra le operazioni lato-mare e le operazioni di inoltro terrestre per cui lo spazio necessario ai terminal container è sempre più grande. Per agevolare il sistema, anche supportati dalle tecniche di logistica, tali spazi adibiti a deposito temporaneo (*buffer*) presso i terminal, sono stati utilizzati dagli operatori anche come luoghi di magazzinaggio a costo ridotto.

Ecco che i porti, dunque, hanno acquisito nel corso degli ultimi anni sempre più il luogo per il magazzinaggio delle merci. Per tale nuova funzione, i porti dovrebbero porre in prima linea lo sviluppo dei servizi a valore aggiunto per le merci (dunque, operazioni di magazzinaggio, organizzazione di ordini e controlli di qualità, assemblaggi finali) in grado di avere riflessi occupazionali importanti; un esempio concreto sono gli ingenti investimenti in Spagna e nei Paesi Bassi, dove le aree retrostanti i porti sono state destinate a Zone di Attività Logistiche (ZAL) o Distripark.

I flussi di merci containerizzati raggiungono il *gateway* portuale sia tramite il fornitore o per mezzo di un intermediario all'esportazione; in Asia Orientale, ad esempio, i centri di esportazione sono spesso utilizzati come punti di consolidamento per i carichi non containerizzati, ma pretendono anche qui, infrastrutture efficienti. Assemblato il carico, infatti, l'obiettivo è quello di assicurare che i container siano inviati al segmento marittimo dedicato alla gestione della filiera logistica ed una catena di

²⁶² Sul trasporto via mare, FEDERAZIONE DEL MARE – UPI (2007), *Mutamenti strutturali e nuove esigenze formative nel cluster marittimo*. V., inoltre, FEDERAZIONE DEL MARE – Censis (2006), III Rapporto sull'economia del mare 2006 – *Crescita economica, capitale umano e tutela dell'ambiente nel cluster marittimo italiano*, FrancoAngeli, Milano; v., anche, FOSCHI A.D. , *Il trasporto di merci per mare*, L'industria, 2004, n. 4.

distribuzione è efficiente se il terminale movimentata efficientemente le merci: il terminal deve sapere reagire ai cambiamenti nella gestione della catena di approvvigionamento imponendo restrizioni in termini di tempi e di condizioni di accesso al terminale. L'aumento di flessibilità richiesta al terminal ha favorito la nascita di terminali *inland* che consentono la “regionalizzazione” delle scelte localizzative della catena di approvvigionamento e distribuzione a maggior costo chiaramente.

La tendenza nei *terminal container*, potremmo dire, anche sotto la spinta di una domanda in costante aumento, è di innalzare la capacità produttiva e ricettiva degli impianti intervenendo sull'ampliamento degli spazi operativi e sull'innovazione tecnologica.

La condizione dei porti italiani è comunque critica dal punto di vista localizzativi perché situati a ridosso delle città con la conseguenza di impedire l'ampliamento degli spazi operativi che incontrano limiti nella loro espansione quali la conformazione geografica di molte baie portuali che non consente espansione di superficie, o la pressione che in molte città portuali sussiste rispetto ad aree portuali particolarmente ambite per lo sviluppo insediativo-urbanistico o per la loro particolare sensibilità allo svolgimento di altre funzioni urbane. Per sopperire alla mancanza di spazi, i porti hanno sfruttato innovazioni tecnologiche ed organizzative nelle attività di movimentazione sulle banchine e nelle aree di stoccaggio incluso lo spazio per le gru e per la circolazione retrostante, nell'area di deposito per container pieni, vuoti e speciali (refrigerati, *tank*, ecc.), nell'area per parcheggio mezzi, nelle strade interne, nell'area manutenzione dei mezzi area per la riparazione ed il lavaggio dei container.

Tali considerazioni muovono a confermare che la capacità di un terminal è proprio la sintesi delle singole capacità di più sub-aree di attività la cui produttività può essere espressa da specifiche misure, quali l'indice di capacità delle banchine: TEU per metro lineare di banchina, l'indice di capacità delle superfici di movimentazione: TEU per metro quadrato di piazzale operativo e l'indice di capacità degli scaricatori di banchina *portainer*: TEU per numero di gru di banchina. Tali indici sono correlati e dipendono dall'espansione delle infrastrutture, necessitano di ingenti investimenti, oppure dipendono dalla dotazione di attrezzature innovative. Inoltre, un terminal portuale è composto dalle seguenti tecnologie avanzate: dal Gate e dalla Banchina (*Quayside*), interfaccia tra il porto ed i traffici esterni; dal Piazzale (*Yard*), che è utilizzato per stoccare i container poi veicolati su tratte autostradali o ferroviarie; dal *Cargo Handling System (Landside)*, che unisce il piazzale ed è composto da una rete di mezzi per spostare i container nel terminal.

L'opportunità, la convenienza, di investire in dotazioni strutturali e tecnologiche da parte dell'operatore terminalista, per aumentare la produttività generale, si può rappresentare prevedendo che l'investimento in espansione delle superfici sia realizzabile fino a quando le medesime siano realmente disponibili e con margini di sostenibilità finanziaria, economica ed ambientale. L'innovazione e la tecnologia possono superare il vincolo infrastrutturale se i costi sono contenuti e si prospettano profitti: infatti, quando si raggiunge il punto critico di “vincolo infrastrutturale”, i costi salgono e l'innovazione tecnologica permette incrementi di produttività a parità di dotazione

strutturale disponibile a costi minori, pertanto, l'operatore tenderà ad investire in questi termini per ottenere ulteriori incrementi di produttività²⁶³.

Il livello di sfruttabilità di uno spazio e conseguentemente l'opportunità o meno di investire in tecnologia ed innovazione per ridurre i costi ed ampliarlo compreso il costo per unità di carico di marce lavorata rispetto allo spazio medesimo, è dato dalla capacità di movimentazione in rapporto alla superficie (TEU/mq) ed al tempo (TEU/anno).

Spesso nei siti storici, la disponibilità di suoli è ridotta ed onerosa per cui necessitano molti interventi innovativi ed in tecnologia per incrementare le capacità produttive a costi marginali inferiori. In contesti differenti possono verificarsi situazioni in cui il costo dello spazio è meno costoso ed è realmente conveniente operare per aumentare la capacità produttiva. In diversi contesti territoriali potrebbero verificarsi situazioni in cui il costo dello spazio è meno oneroso ed è più vantaggioso operare in tal senso per incrementare la capacità produttiva.

E' evidente, tuttavia, che l'andamento economico del settore nel Mezzogiorno è in stretta correlazione con la ricchezza nel territorio prodotta dalle attività integrate di "logistica portuale". L'interesse di chi scrive è indagare sul grado di correlazione tra la domanda di TEU movimentati e le seguenti variabili, in parte già individuate, quali il PIL regionale, le importazioni ed esportazioni tramite trasporto marittimo ed infine, il valore aggiunto settoriale per addetto. Studi evidenziano attraverso un modello di regressione multipla (OLS) che nel *cluster* dei porti del Mezzogiorno, vi è una correlazione tra le variabili ed il traffico containerizzato²⁶⁴.

L'obiettivo degli studi è rilevare discontinuità in termini di localizzazione ed integrazione modale del sistema portuale del Mezzogiorno rispetto alle reti TEN –T ed ai corridoi europei plurimodali. Da tali studi è emerso che il successo commerciale di un porto è connesso al vantaggio che produce nel carico e movimentazione di merci rispetto ad altre infrastrutture di trasporto e tale vantaggio è dato dallo sfruttamento efficace delle economie di scala e di scopo, dunque anche dei maggiori benefici che il porto crea come valore aggiunto. Non è sufficiente, allora, il mero vantaggio competitivo nei servizi di *cargo-handling*, ma per il successo commerciale occorre anche offrire una gamma completa i servizi a valore aggiunto. Dalla correlazione tra variabili quali, la condivisione di dati, i servizi a valore

²⁶³ V., CNEL (2004), *La competitività della portualità italiana*, Roma; L'AVVISATORE MARITTIMO (Anni vari), numeri vari; sul tema, v. anche, BOSCACCI F., *L'innovazione logistica. Un'industria in formazione tra territorio, ambiente e sistema economico*, Atti del Seminario "I fondamenti concettuali della Logistica Economica", 2003, Politecnico di Milano.

²⁶⁴ BOLOGNA S., D'AGOSTINO Z. (2007), *La Missione della Portualità Italiana dalla Crisi alla Ripresa del 2006*, Paper presentato al congresso Assoport, Roma e CENSIS, ASSOPORTI (2008), *La portualità come fattore di sviluppo e modernizzazione. Analisi dell'impatto economico e occupazionale dei porti commerciali italiani*.

aggiunto, l'integrazione modale, il rapporto tra costo e prezzo applicato oltre alla puntualità e garanzia del servizio reso si è dimostrato in precedenza che l'introduzione di innovazioni tecnologiche ed organizzative nelle attività di movimentazione sulle banchine e nelle aree di stoccaggio é in grado di superare il vincolo infrastrutturale. Ne sono testimonianza i porti del *Northern- Range* che hanno realizzato grandi terminal ferroviari portuali (Amburgo, Rotterdam) aumentando così la loro competitività e capacità di inserimento all'interno delle catene di fornitura delle principali imprese industriali e commerciali mondiali.

3. Le attuali prospettive di riforma dell'ordinamento portuale italiano:

3.1 Osservazioni critiche sulle riforme del settore portuale italiano

L'assetto disegnato dalla Legge del 1994 è senz'altro valido perché rispondente alle esigenze generali di funzionalità dei porti e conforme ai dettami dell'ordinamento comunitario, tuttavia ha evidenti criticità svelate dalla prassi applicativa²⁶⁵.

Tra le criticità che effettivamente impediscono al sistema portuale del nostro Paese di esprimere appieno le proprie capacità competitive, va segnalata l'incapacità di "fare sistema", nel senso di "mettersi in rete" in modo da favorire le sinergie e creare massa critica per affrontare la competizione internazionale.

Tale considerazione nasce dall'esperienza operativa dell'ultimo decennio, che ha dimostrato come la maggior parte dei porti italiani si sia essenzialmente concentrata sull'obiettivo di valorizzare un po' tutte le proprie vocazioni, sviluppando, quindi, una non sempre sufficiente propensione alla specializzazione e ciò con l'intento, in parte comprensibile, di non perdere alcuna occasione "di mercato" e di mantenere la flessibilità necessaria ad adattarsi ai rapidi mutamenti dello *shipping*. E' tuttavia agevole osservare che tale concezione dell'autonomia dell'autorità portuale, di per sé coerente con il dato normativo (ma non del tutto, come si vedrà fra poco), moltiplica iniziative di infrastrutturazione nelle varie realtà portuali che si sviluppano al di fuori di una strategia globale dei

²⁶⁵ Cfr., gli spunti interessanti di ZUNARELLI, S. (a cura di), *La riforma dell'ordinamento portuale italiano. Atti del Convegno: "L'ordinamento portuale italiano a dieci anni dalla riforma: risultati e prospettive"*, Ravenna 27-28 febbraio 2004, in *Collana dei Seminari del Master in Diritto ed Economia dei Trasporti e della Logistica e del Dottorato di Ricerca in Diritto dei Trasporti Europeo*, Vol. XIII, Bologna, 2006, Libreria Bonomo Editrice.

trasporti e della portualità. Tali iniziative, peraltro, creano, laddove non vi siano presupposti certi di mercato che giustifichino una pluralità di interventi dello stesso tipo, forme improprie ed inopportune di concorrenza tra gli stessi porti italiani, determinando una situazione agli antipodi di una politica sinergica che consenta ai porti nazionali di porsi in competizione con quelli di altri Paesi.

Il fenomeno è stato spesso stigmatizzato anche dall'amministrazione di settore, che, pur riconoscendo le prerogative di autonomia degli enti in esame, ha frequentemente incoraggiato le Autorità portuali a cercare soluzioni idonee a far sì che i porti sede di autorità facessero "sistema" almeno con i porti minori più vicini, in modo da valorizzare la funzione (e gli ulteriori spazi) di questi ultimi e creare le condizioni per accrescere la massa critica dei nostri scali marittimi; le iniziative di sistema che in alcuni casi sono state proposte hanno sempre visto il consenso e l'apprezzamento del ministero, che ha infatti provveduto ad emanare i relativi provvedimenti di estensione della circoscrizione territoriale delle autorità portuali: ciò è avvenuto, ad esempio, nel caso-pilota di Civitavecchia, che ha "aggregato" i porti di Fiumicino e Gaeta, poi hanno fatto seguito le situazioni analoghe di Gioia Tauro con Crotona e Corigliano, Olbia-Golfo Aranci con Porto Torres, Palermo con Termini Imerese, Messina con Milazzo e Tremestieri, Bari con Monopoli e Barletta, Napoli con Castellammare di Stabia²⁶⁶.

Naturalmente, l'estensione ai porti rientranti in uno stesso *cluster* è solo un primo passo verso un assetto sistematico della portualità italiana e non rappresenta una soluzione al problema sopra identificato, che riguarda i porti-capofila e, più in generale, tutti gli scali nei quali, ai sensi della Legge n. 84/94, è stata istituita un'autorità portuale. In sostanza, l'evidenziata concorrenza tra porti italiani concerne proprio e prevalentemente i rapporti tra i maggiori scali nazionali.

Un passo in avanti nella direzione auspicabile del superamento della frammentazione del c.d. sistema portuale italiano, che peraltro non ha poi avuto seguito, è stato rappresentato dal comma 989-*bis* dell'articolo 1 della Legge n. 296/2006, come riformulato dall'articolo 16 del Decreto - Legge 2 luglio 2007, n. 81, convertito dalla Legge 3 agosto 2007, n. 127, che ha previsto l'adozione di un regolamento volto a rivedere i criteri per l'istituzione delle Autorità portuali e la verifica del possesso dei requisiti per la conferma o la loro eventuale soppressione: tale strumento si riproponeva, nella sostanza, di razionalizzare gli enti in questione, in un'ottica di riduzione del loro numero complessivo, anche attraverso la loro fusione o soppressione.

In una logica ancora più puntuale, quantunque riferita a tutti gli enti pubblici non economici, avrebbe dovuto operare l'articolo 26 del Decreto - Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha disposto la soppressione di tali enti (e tra questi non potrebbero non rientrare le autorità portuali) per i quali non siano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi

²⁶⁶ Al riguardo, ZUNARELLI S., *I servizi portuali di interesse generale nella disciplina della legge 28 gennaio 1994, n. 84* in Dir. Trasp. 1995.

dell'articolo 2, comma 634, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244: la disposizione, concepita genericamente con riferimento ad enti aventi ciascuno un proprio specifico statuto (o Legge istitutiva) avrebbe potuto essere applicata alle Autorità portuali solo attraverso un riordino complessivo ed una razionalizzazione dell'insieme delle Autorità portuali (e, quindi, mediante fusioni o soppressioni), dato che la Legge n. n. 84 del 1994 ha dettato per esse una disciplina uniforme e di portata speciale, con la previsione di delicatissimi equilibri tra gli organi dell'ente ed all'interno del comitato portuale, tale insomma da escludere un riordino differenziato per ciascuna di esse. Questa indicazione normativa non ha trovato seguito nei termini che sembravano ad essa più congeniali e che si sarebbero rivelati coerenti con l'obiettivo di configurare un sistema più snello ed efficace e meno frammentato.

Il carattere asistemico della portualità nazionale, almeno per quanto attiene alla programmazione e realizzazione delle opere infrastrutturali, è un indice significativo dello scostamento che si è venuto a determinare tra la realtà operativa dei nuovi enti preposti alla regolazione dei porti e la finalità della Legge n. 84/94, la quale dichiaratamente all'articolo 1 fa riferimento al riordino dell'ordinamento portuale per adeguarlo *“agli obiettivi del piano generale dei trasporti”*, chiamando altresì in causa i principi attinenti i relativi strumenti di attuazione ed i piani regionali dei trasporti.

Se, da un lato, questo fenomeno di non perfetto allineamento delle scelte delle Autorità portuali alle dichiarate finalità della Legge si ricollega, in una certa misura, alla carenza o, quanto meno, non univocità ed esaustività della pianificazione strategica nazionale, di cui si dirà in seguito, è, dall'altro, certo che le scelte in questione sono quasi sempre la conseguenza di un rapporto con il territorio in cui ciascuna realtà portuale è collocata, che tende a produrre iniziative non coordinate con la pianificazione nazionale perché motivate dalla tendenza di ciascun ambito territoriale locale di essere esso solo il protagonista di progetti di sviluppo destinati ad avere un impatto sul territorio di riferimento (e su questo aspetto possono innestarsi complesse problematiche e conflitti di competenza correlati all'attuale assetto costituzionale, che sancisce, in materia di porti, la regola della competenza concorrente dello Stato e delle Regioni). In base alle sollecitazioni del territorio in cui il porto è situato sono prevalentemente definite, di fatto, le strategie che vanno a confluire nei piani operativi triennali delle Autorità portuali previsti dalla legge, ai quali tuttavia non viene ricollegata dalla Legge alcuna funzione di valutazione e controllo da parte dell'amministrazione, che sarebbe invece opportuna per assicurare l'allineamento delle scelte di sviluppo infrastrutturale di ciascuna autorità rispetto agli obiettivi del piano dei trasporti e di quello della logistica.

Occorre, al riguardo, tener conto che il confronto con la portualità, pur efficiente, di altri Paesi europei, non può tuttavia essere invocato per far propendere l'ago della bilancia verso ipotesi di riforma che pretendano di *“mutuare”* esperienze estreme, come, ad esempio, quella municipalista del

porto di Amburgo, per la semplice ed evidente ragione che i porti italiani non sono i porti tedeschi, né hanno affinità alcuna con tutti gli altri porti del nord Europa né sotto il profilo fisico-morfologico, né sotto il profilo istituzionale, né, ancor meno, in termini di peso e significato all'interno della realtà economica nazionale (i Paesi nordeuropei hanno uno o due porti, a differenza dell'Italia, solo per citare uno degli elementi rilevanti del quadro di riferimento).

Per tali motivi rimane fondamentale, ma va opportunamente rivista per produrre appieno ed in maniera effettiva i suoi risultati, la centralità della pianificazione strategica nazionale come parametro di riferimento per tutti gli interventi da adottarsi nei singoli porti. Tale è stata, per esempio, la soluzione adottata dalla Spagna, Paese più affine al nostro per quanto riguarda la portualità, che ha enfatizzato l'autonomia delle proprie autorità portuali, ma ha nel contempo istituito un'entità statale (Puertos del Estado), sostanzialmente emanazione del ministero di riferimento, che ha il compito di coordinare gli investimenti, garantendo la loro coerenza strategica con le linee e gli indirizzi della pianificazione nazionale.

Vi è poi un'altra criticità del sistema portuale nazionale che si intreccia con i profili che sono stati poco prima esaminati, in quanto attiene alla carenza di una specifica, completa ed esaustiva pianificazione nazionale di settore.

La Legge n. 84/94, come si è evidenziato, è finalizzata ad assicurare il coordinamento della legislazione in materia di porti con il piano nazionale dei trasporti. In che cosa si sia concretamente sostanziato questo adeguamento è alquanto difficile dirlo, tenuto conto che, nei fatti, non è stato dato un particolare seguito alla enunciazione di principio contenuta nell'articolo 1 delle legge, perché ancora oggi, a distanza di sedici anni dalla sua entrata in vigore, non si è stabilito alcun nesso significativo fra le indicazioni strategiche del piano generale dei trasporti e della logistica e l'adozione dei piani operativi triennali delle autorità portuali.

E la questione si pone sia nelle relazioni dall'alto verso il basso, ossia nella capacità degli indirizzi strategici nazionali di permeare in termini determinanti le scelte programmatiche formulate dalle autorità portuali, sia talvolta nella direzione opposta, ossia dal basso verso l'alto, come capacità del sistema di favorire la collocazione delle opportunità offerte dalle specifiche realtà portuali nell'ambito della formulazione e della definizione dei necessari aggiornamenti della pianificazione nazionale.

D'altro canto, se esaminiamo il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, che risale ormai al gennaio 2001 ed il successivo Piano Generale della logistica del 2006, ci si può rendere agevolmente conto che tali strumenti, estremamente validi per guidare i processi complessivi di sviluppo del sistema trasportistico nazionale nelle sue varie componenti, non sono dettagliati fino al punto di fornire una compiuta definizione degli specifici indirizzi cui devono ispirarsi la pianificazione, prima, e la programmazione, dopo, degli interventi (e delle aree di intervento) da privilegiare nel comparto portuale al fine di dare la necessaria priorità alle iniziative dotate di più elevata valenza strategica.

Il piano del 2001 si distingue per il fatto di avere incluso i porti nel contesto di quello che viene definito come sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT), ma, nel merito, dopo essersi brevemente soffermato a delineare alcune delle principali caratteristiche del settore portuale, individua poi comunque un numero significativo di porti (21) quale insieme “minimo” del sistema e, sul piano più squisitamente progettuale, si limita a segnalare poche, scarse, indicazioni con riferimento ai porti *hub* di Gioia Tauro e di Taranto .

Non molto più significativo è il contributo offerto, nello specifico campo, dal piano generale della logistica, che, dopo aver anch'esso evidenziato alcune delle criticità che condizionano, dal lato dell'offerta, lo sviluppo della portualità nazionale ed aver analizzato sinteticamente struttura e composizione dei traffici marittimi e su strada, non entra nel merito di un articolato approccio strategico, capace di identificare interventi idonei a migliorare, qualificare e razionalizzare la componente portuale della rete di trasporto del Paese.

La sostanziale carenza o, quanto meno, la genericità degli indirizzi scaturenti dagli atti di pianificazione citati ha contribuito, da un lato, a far sì che ogni autorità portuale sviluppasse una propria isolata strategia programmatica, avulsa dal contesto e rispondente per lo più alle già evidenziate spinte localistiche e, dall'altro, non ha consentito all'amministrazione di avvalersi di indicazioni sufficienti per imporre una logica di priorità (e di sistema) nella formulazione dei programmi d'investimento finanziati con risorse pubbliche, di talché la programmazione nazionale delle opere di ammodernamento, riqualificazione e sviluppo delle infrastrutture portuali è stata prevalentemente impostata assecondando le richieste provenienti dal territorio piuttosto che valutando l'effettiva idoneità dei singoli progetti a rispondere agli indirizzi strategici della pianificazione nazionale: il fenomeno ha riguardato l'insieme dei programmi messi a punto negli ultimi anni sia sotto forma di programmazione ordinaria delle opere marittime sia a titolo di interventi di natura straordinaria, come quelli previsti dalla Legge n. 413/1998 e successivi rifinanziamenti e dalla Legge n. 166/2002.

Più di recente (2007-2008) si è tornati a metter mano ad un nuovo Piano Generale della mobilità, che, nelle intenzioni, avrebbe dovuto riformulare in termini nuovi e più aggiornati gli strumenti di pianificazione nazionale dei trasporti; tuttavia, nonostante nel Piano Generale della Mobilità (P.G.M.), *i servizi di trasporto e di logistica e le infrastrutture su cui questi servizi operano assumono un ruolo* fondamentale, il tentativo non è però andato oltre la formulazione delle linee-guida del piano, nelle quali non è dato rinvenire alcun riferimento specifico ai porti.

Le circostanze sin qui descritte depongono tutte in favore di un approccio più incisivo al problema, che dovrebbe consistere nell'adozione di un piano di settore per la portualità, diretto a disegnare, in un'ottica flessibile ma comunque improntata a scelte strategiche ben definite e selettive, un organico progetto di sviluppo dei porti italiani, tenendo debitamente conto delle loro potenzialità, ma anche del loro posizionamento rispetto alle grandi reti di trasporto transeuropee.

In tal senso la Legge n. 296/2006, al comma 1005 dell'articolo 1, ha previsto la messa a punto, da parte di un apposito comitato interministeriale integrato dai presidenti delle Regioni, di un piano di sviluppo e di potenziamento dei sistemi portuali di interesse nazionale, finalizzato, appunto, a definire una strategia organica di riassetto del comparto mediante l'assegnazione mirata delle risorse pubbliche da destinare a ciascun *cluster* portuale, prefigurando, quindi, una razionalizzazione ed una messa in rete dei principali porti, se del caso, attraverso fusioni ed integrazioni tra porti, con l'obiettivo di superare l'attuale frammentarietà del "sistema".

Alla previsione normativa non è stato, peraltro, dato seguito, anche in ragione dell'entrata in vigore delle disposizioni della stessa Legge che, nell'avviare l'autonomia finanziaria delle autorità portuali, hanno determinato l'azzeramento degli stanziamenti del programma ordinario delle opere marittime.

Si tratta di una importante occasione perduta, in quanto l'adozione di un piano di settore come quello ivi previsto, insieme con l'applicazione del comma 989-*bis* prima menzionato, avrebbe permesso di ottenere una "messa a sistema" della portualità nazionale, dando vita ad un processo virtuoso di non trascurabile valenza: a monte, l'amministrazione centrale nelle sue più qualificate componenti ed i rappresentanti delle Regioni avrebbero definito una più puntuale pianificazione settoriale degli interventi; le autorità portuali, opportunamente riconfigurate nel loro numero complessivo, avrebbero formulato i loro piani operativi triennali autonomamente, ma rispettando le scelte di fondo del piano di settore ed al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sarebbe spettata la verifica della coerenza strategica degli investimenti programmati dalle autorità, in termini analoghi a quanto avviene nell'esperienza spagnola.

Nell'ambito delle iniziative di revisione della Legge n. 84/94, un modello di questo genere sarebbe, probabilmente, il più idoneo a porre rimedio alla lamentata frammentazione del settore ed alla dispersione delle risorse.

Se con occhio critico ci spostiamo dalla legislazione del 1994 alla più recente riforma del 2007 di cui si è parlato, residuano ancora perplessità circa l'autonomia finanziaria delle Autorità portuali che nei fatti ancora non è riconosciuta.

Come sottolineato, si tratta di una problematica che assume una notevole rilevanza ai fini della funzionalità dei porti italiani in quanto connessa, come si è avuto modo di osservare, alla capacità degli stessi di riacquistare competitività mediante il potenziamento e l'ammodernamento delle proprie dotazioni infrastrutturali.

Di autonomia finanziaria delle Autorità portuali si parla da tempo, fino ad arrivare all'entrata in vigore della Legge n. 296/2006, che, nell'ambito di un pacchetto di disposizioni finalizzate alla valorizzazione della portualità nazionale, ha previsto due specifiche norme, una diretta ad avviare il processo di riconoscimento dell'autonomia giuridica delle Autorità portuali, poi dell'autonomia

finanziaria così da renderle autosufficienti in termini di funzionamento ed in grado di dar corso autonomamente alla realizzazione delle necessarie opere di infrastrutturazione.

In primo luogo, dunque, è stata riconosciuta la natura giuridica delle autorità portuali, che, dopo lunghe e complesse vicende ed alterne pronunce giurisdizionali, sono state qualificate come enti pubblici non economici dall'espressa previsione normativa dell'articolo 1, comma 993, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Sia il comma 982 che il comma 990 dell'art. 1 della Legge finanziaria 2007, puntano ad assicurare l'autosufficienza finanziaria delle Autorità portuali in materia di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni in ambito portuale.

Tuttavia – seppure con alcune residue perplessità – mentre il comma 982 è in vigore dal 1° gennaio 2007 unitamente alla ripartizione annuale dell'apposito fondo perequativo istituito dal comma 983 della Legge in esame (il cui scopo è quello di ridurre il divario talora marcato che si può verificare (e si è verificato) tra le entrate delle tasse devolute alle varie autorità), il comma 990 ha avuto un'applicazione, mediata dal previsto (e mai emanato come detto) Decreto interministeriale, che sostanzialmente ha disatteso il contenuto della norma, creando un meccanismo complesso e articolato, concretamente rimasto privo di effetti, basato non sulla devoluzione alle Autorità portuali di quote effettive del gettito dell'IVA e delle accise, ma sull'utilizzo di un eventuale gettito incrementale dei due tributi (c.d. extragettilo) generato dalle opere da realizzare nei porti, rilevabile e reso disponibile solo a condizione che il complessivo gettito nazionale dei due tributi in questione abbia fatto registrare un aumento rispetto alle previsioni della relazione previsionale e programmatica del Governo. Incredibile. Conseguenza, l'indisponibilità delle autorità finanziarie (segnatamente, potremmo osare credere anche ragionevolmente, del Ministero dell'Economia e delle finanze) a creare un precedente nella destinazione del gettito IVA, che avrebbe potuto dare adito a numerose altre richieste settoriali dello stesso genere.

Contemporaneamente, peraltro, nell'assunto che l'autonomia finanziaria dovesse ormai considerarsi cosa fatta, sono stati azzerati dalla stessa Legge tutti i finanziamenti del programma ordinario delle opere marittime.

Con la Legge finanziaria dell'anno successivo il meccanismo prima delineato, posto in essere con provvedimento interministeriale, ha trovato una più precisa e generalizzata formulazione, relativa questa volta al gettito dell'IVA e delle accise determinato dalle operazioni e servizi portuali e collocata più correttamente nella normativa di rango primario, ma i risultati sono stati parimenti nulli, in quanto il necessario Decreto applicativo, come già detto, non ha ancora visto la luce per la mancata controfirma del Ministro dell'Economia e delle finanze.

Il settore interessato, dal canto suo, ha ripetutamente evidenziato la difficile praticabilità di un meccanismo di tal genere, tanto nel caso in cui esso sia riferito alle opere, poiché esse andrebbero a produrre gettito solo dopo la loro realizzazione ed entrata in funzione.

Peraltro, le Autorità portuali dovrebbero sostenere l'onere di mutui costosissimi, in un contesto, oltretutto, di marcata incertezza, quanto nell'ipotesi che esso possa essere riferito alle operazioni commerciali dei porti, perché comunque la pregiudiziale di base per l'attivazione delle risorse resta legata all'effettivo avverarsi della condizione c.d. "macroeconomica" di un incremento del gettito nazionale ed il procedimento previsto resta in ogni caso macchinoso e dai risvolti incerti.

L'unica soluzione efficace in materia, pertanto, sarebbe quella prefigurata dall'inizio, cioè nel comma 990 dell'articolo 1 della Legge n. 296/2006, che prevede, ripetiamo, la devoluzione, diretta o indiretta, alle Autorità portuali di una quota determinata dei tributi in questione, con la quale far fronte alle esigenze di sviluppo infrastrutturale dei porti da esse gestiti, in analogia con quanto già fatto per la tassa erariale e la tassa d'ancoraggio mediante il menzionato comma 982 dell'articolo 1 della Legge n. 296/2006.

Se, infatti, si optasse per una devoluzione diretta, con esclusione dell'allocazione delle relative risorse su di un apposito fondo ministeriale da ripartire in base ad una programmazione centralizzata delle singole opere, occorrerebbe ovviamente attribuire al ministero la funzione di approvazione dei piani operativi triennali delle autorità portuali, al fine di garantire la coerenza strategica dei loro investimenti rispetto ad una pianificazione che, come già auspicato, dovrebbe necessariamente essere di settore. Una opzione di tale tipo si ritiene possa rispondere all'esigenza di coniugare correttamente ed efficacemente l'autonomia finanziaria delle Autorità portuali con la necessità di un ottimale e selettivo utilizzo delle risorse, riproducendo in tal modo un modello analogo a quello attualmente vigente in Spagna.

Uno degli aspetti di criticità che non può essere sottaciuto in una disamina a tutto campo della portualità che voglia essere obiettiva e scevra da impostazioni di parte è la rilevata scarsa capacità di spesa delle Autorità portuali in materia di realizzazione di opere infrastrutturali, a fronte, invece, di una spesa corrente che in molti casi cresce in misura consistente.

In altri termini, anche scontando i non pochi elementi ostativi che hanno frenato, per così dire, "dall'esterno" un'azione incisiva per dar corso alle gare finalizzate all'affidamento dei lavori di ammodernamento e sviluppo dei porti, di cui faremo in seguito cenno, non è contestabile che, nel corso degli anni, gli interventi infrastrutturali concretamente passati alla fase realizzativa e conclusi con successo siano meno numerosi di quanto l'entità delle risorse destinate al settore lasci immaginare.

Nonostante l'insistenza con la quale ci si sofferma, in questa sede, sul tema dell'esecuzione delle opere, c'è anche da far rilevare, preliminarmente, come i compiti relativi all'affidamento della realizzazione di opere portuali, diversamente da quelli più propri della loro programmazione, non siano elementi essenziali della missione delle Autorità portuali come definita dalla Legge n. 84/94. La Legge in discorso, infatti, dà rilievo in maniera espressa ed inequivocabile alle più puntuali e specifiche funzioni di programmazione e regolazione delle autorità e si limita, in ordine alle opere, a

precisare che sono di spettanza dello Stato quelle da realizzare nei porti nazionali (quali sono indiscutibilmente e pacificamente i porti amministrati dalle autorità portuali) e che Regioni, Comuni e la stessa autorità portuale possano “*intervenire con proprie risorse*”, anche in sostituzione dello Stato, per la sola realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione ivi definite. In sostanza, non si rinviene nella Legge alcuna espressa norma attributiva alle Autorità portuali del ruolo di stazione appaltante ed è anzi da presumere che, nelle intenzioni del legislatore del 1994, attento a configurare un ordinamento dei porti in linea con il Trattato di Roma, nemmeno vi fosse una precisa consapevolezza circa l’opportunità o meno di attribuire ad esse un tale ruolo. Questa considerazione non implica valutazioni positive o negative, ma rappresenta una constatazione della divaricazione tra il dettato normativo e l’attività concretamente svolta dalle autorità portuali, sempre più basata sull’affidamento delle opere oltre che su quello di programmazione delle stesse e di regolazione e di garanzia del corretto funzionamento dei tre mercati che caratterizzano la vita di un porto.

Segue un’ulteriore considerazione concernente l’incoerenza tra la scelta, volontaria ancorché quasi necessitata, delle Autorità portuali di diventare gli artefici diretti dello sviluppo infrastrutturale del porto, organizzando in maniera consequenziale anche l’articolazione funzionale dei propri organici, ed i risultati conseguiti in termini di dimensioni, entità ed importanza delle opere effettivamente portate a compimento. Naturalmente, come si è accennato, non necessariamente e non sempre l’assenza o la limitatezza dei risultati può essere imputata a carenze di natura manageriale, essendo indubitabile che numerosi ostacoli si sono frapposti alla reale cantierabilità ed alla successiva realizzazione dei progetti infrastrutturali indispensabili alla crescita ed alla riqualificazione dell’offerta portuale: hanno contribuito a fare da freno la farraginosità, complessità ed eccessiva durata delle procedure attinenti l’approvazione dei piani regolatori portuali e delle loro varianti, i contenziosi originati dalle gare d’appalto delle opere, l’applicazione di procedimenti di valutazione ambientale dei lavori non sempre lineari e spediti in un contesto di incertezza circa le regole in materia e in qualche caso addirittura l’arbitrarietà di talune prescrizioni sul piano amministrativo, l’imposizione di disposizioni di blocco della spesa e, più in generale, il susseguirsi di norme che hanno prescritto severi vincoli di finanza pubblica non del tutto coerenti con la missione istituzionale delle Autorità portuali (nel senso ampio prima delineato), le complessità progettuali e la carenza e difficoltà di reperimento di spazi operativi.

Resta, tuttavia, il fatto incontrovertibile, stigmatizzato oltretutto a più riprese dalla Corte dei Conti, che ingenti risorse accordate alle Autorità portuali da avvedute leggi, anche di carattere straordinario, a favore del settore sono risultate per lungo tempo inutilizzate, pur a fronte della loro assegnazione mediante la contrazione di mutui pubblici, i cui oneri in molti casi gravano, con i relativi interessi, sul bilancio pubblico o, comunque, mantengono vincolati fondi cui potrebbe essere data altra

destinazione²⁶⁷. Tale circostanza ha messo in luce in più occasioni l'opportunità di un completo ed articolato sistema di monitoraggio degli interventi, cui far seguire, a fronte di gravi, reiterate e prolungate inadempienze, gli appropriati meccanismi di revoca dei finanziamenti statali, con contestuale recupero e riprogrammazione delle risorse per nuove, ulteriori iniziative nei porti.

Sul piano delle spese correnti di funzionamento, per altro verso, si registra, nel corso degli ultimi anni, un miglioramento degli indici di efficienza delle Autorità portuali e del settore portuale nazionale nel suo complesso: detti indici sono ottenuti rapportando le entrate correnti proprie delle autorità con le spese di parte corrente da esse sostenute.

Una attenta disamina di tali dati mostra che, in detto ambito, le Autorità portuali hanno conseguito i loro obiettivi di utilizzo delle risorse, con un incremento progressivo della loro capacità di spesa, sia pure con differenze talora non irrilevanti tra una realtà portuale e l'altra: significativo è il fatto che alcune autorità portuali, nel periodo di osservazione 2004-2008, hanno mantenuto un valore non elevato, ma costante, dell'indice di efficienza, registrando, nell'ultimo anno, un incremento notevole della capacità di spesa, altre hanno visto crescere la propria efficienza di spesa in termini progressivi nel quinquennio con valori più consistenti, facendo rilevare anch'esse un balzo in avanti dell'indice nel 2008, qualcuna ha mantenuto valori relativamente bassi nell'arco dell'intero quinquennio.

Nel novero delle criticità vere del sistema portuale italiano si possono poi citare una serie di altri elementi sui quali non si ritiene utile soffermarsi, ma che costituiscono anch'essi punti di rilievo, come le problematiche doganali, connesse alla mancata corrispondenza tra la tempistica del ciclo produttivo portuale e delle relative funzioni pubbliche, la regolamentazione carente o disomogenea in ordine alle attività del porto e, quindi, l'assenza, ad esempio, della predeterminazione di criteri in materia di concessioni e disciplina delle operazioni e servizi portuali.

Con riguardo, alle operazioni portuali deve essere effettuata qualche considerazione sull'importanza crescente specializzazione delle attività portuali anche in relazione alla costante che si estrinsecano nel carico, scarico, trasbordo, deposito e movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale.

I servizi portuali, dunque scarico, deposito, trasbordo, sono complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali e sono stanno, per contro, assumendo un'importanza via via crescente. In particolare, la categoria dei servizi comprende sia prestazioni fornite a determinati soggetti e, quindi, dirette al mero soddisfacimento dell'utilità specifica degli utenti portuali che si avvalgono di tali prestazioni, sia servizi che si connotano per la loro idoneità a promuovere e tutelare interessi più generali e di contenuto non strettamente economico, quali la sicurezza del porto e delle acque portuali e, talora, la tutela dell'ambiente.

²⁶⁷ V. Legge 3 novembre 1998, n. 413; Legge 23 dicembre 1999, n. 488; Legge 23 dicembre 2000, n. 388; Legge 1° agosto 2002, n. 166.

Per quanto attiene ai servizi portuali da rendere a specifici operatori, è da evidenziare che, poiché le operazioni portuali sono svolte da imprese terminaliste che operano in aree portuali ad esse concesse in via esclusiva ai sensi dell'art. 18 della Legge e che, nella maggioranza dei porti, la quasi totalità delle aree è assentita ad imprese terminaliste (ciò determina, tra l'altro, un effetto di "saturazione" che di per sé è un ostacolo all'innovazione ed alla concorrenza), il mercato di tali servizi ha finito per connotarsi attraverso tipi di prestazioni che, quantunque correlate o almeno correlabili al ciclo delle operazioni portuali, possono più in generale essere espletate senza l'ausilio di attrezzature fisse di banchina: in tal senso le imprese erogatrici di detti servizi si sono specializzate nella fornitura di attività concernenti specifici segmenti del ciclo, prestate nell'insieme dell'ambito del porto a favore di più soggetti²⁶⁸.

I servizi sono individuati dalle Autorità portuali o marittime in base a specifica regolamentazione locale, ma in conformità di criteri vincolanti a suo tempo fissati con il Decreto del ministero dei trasporti e della navigazione del 6 febbraio 2001, n. 132.

Le imprese autorizzate per operazioni e servizi portuali sono iscritte in appositi registri e soggette, ai sensi dell'art. 16, comma 3, della legge, al pagamento di un canone annuo ed alla prestazione di apposita cauzione.

Prima dell'espressa previsione normativa della categoria peculiare dei servizi (Legge 30 giugno 2000, n. 186), con Decreto ministeriale n. 585 del 31 marzo 1995, erano stati determinati, in ottemperanza di quanto previsto al comma 4 dello stesso articolo, i requisiti soggettivi e tecnico-professionali dei soggetti da autorizzare allo svolgimento delle operazioni portuali, i criteri, le modalità ed i termini per il rilascio e la revoca delle autorizzazioni, i criteri per il rilascio di specifiche autorizzazioni riguardanti operazioni da effettuarsi all'arrivo e alla partenza di navi dotate di propri mezzi meccanici e proprio personale a ciò specializzato, nonché i "*parametri per definire i limiti minimi e massimi dei canoni annui e della cauzione in relazione alla durata ed alla specificità dell'autorizzazione, tenuti presenti il volume degli investimenti e le attività da espletare*".

Il numero massimo delle imprese da autorizzare è determinato dall'autorità portuale o marittima in base alle esigenze di funzionalità del porto e del traffico, assicurando, comunque, il massimo della concorrenza nel settore.

Le imprese erogatrici dei "servizi portuali" sono soggette alle prescrizioni del citato d.m. n. 132 del 6 febbraio 2001, che enfatizza, tra l'altro, la particolare competenza tecnica del fornitore, rappresentata anche dalla disponibilità di attrezzature e/o macchinari: trattasi di attività distinte da quelle facenti parte del ciclo delle operazioni portuali, ma comunque funzionali al suo proficuo svolgimento ed idonee a migliorare la sua qualità e celerità: più che "esterne" al ciclo produttivo, tali prestazioni si

²⁶⁸ V. S.M. CARBONE, F. MUNARI, *op. cit.*, p. 220.

connotano per il fatto di essere autonome e ben identificate ed i relativi soggetti vengono ad essere identificati quali responsabili delle attività svolte²⁶⁹.

Anche per questa categoria di prestazioni, come per quella delle operazioni portuali, è prevista la corresponsione di un canone annuale e di una cauzione.

La disciplina del canone ai sensi dei decreti ministeriali n. 585 del 1995 e n. 132 del 2001 prevede che il canone (così come la cauzione) sia commisurato al fatturato dell'impresa richiedente.

Per le operazioni portuali, il Decreto n. 585 del 1995 precisa altresì che la determinazione del canone va rapportata, oltretutto al fatturato, anche ai programmi operativi presentati, nonché all'eventuale spazio in uso per l'espletamento delle operazioni ed al grado di pericolosità delle merci trattate, mentre, per i servizi portuali, il d.m. n. 132/2001 mette in rilievo la circostanza che canone e cauzione vanno determinati dall'autorità competente “*secondo modalità preventivamente individuate*”.

Le indicazioni fornite dalla vigente normativa in materia di canoni per operazioni e servizi portuali sono, perciò, alquanto scarse e lasciano un margine piuttosto ampio di discrezionalità all'autorità decidente.

A tale riguardo è stato osservato che appare scarsamente utile per una ricostruzione sul piano normativo delle modalità di determinazione del canone, ed in parte superato, il disposto dell'art. 60 del regolamento di esecuzione al codice della navigazione, che, intanto si riferisce ai soli “*servizi portuali che richiedono impiego di navi e galleggianti*”, stabilendo poi il solo principio dell'affidamento mediante lo strumento concessorio e richiamando a tal fine l'applicazione degli articoli da 5 a 39 del regolamento stesso, ossia le norme sul rilascio delle concessioni di beni del demanio marittimo. I servizi in esame hanno, invece, connotazioni tali da non poter essere disciplinati – proprio per diversità dell'oggetto – da tale *corpus normativo*²⁷⁰.

Nella prassi si ritrova, pertanto, una varietà di soluzioni piuttosto diversificate, che, tuttavia, si riconducono essenzialmente, nella loro versione più corretta, alla determinazione del canone sotto forma di una percentuale del fatturato.

Nel caso in cui l'attività (soprattutto per lo svolgimento di operazioni portuali) debba essere svolta tramite l'utilizzo di uno spazio in area portuale, il canone (*rectius*, corrispettivo del servizio) sarà necessariamente la risultante di due componenti: l'una, fissa, relativa alle aree demaniali affidate in concessione e calcolata secondo le ordinarie modalità proprie della concessione di beni demaniali marittimi; l'altra, variabile, espressa in una convenuta percentuale del fatturato.

Di grande rilievo, anche per le sue implicazioni sul piano comunitario, è inoltre la categoria dei servizi di interesse generale prestati nei porti, che rispondono, come si è detto, a finalità più ampie che si

²⁶⁹ V. in proposito le considerazioni svolte da S.M. CARBONE, F. MUNARI, *op. cit.*, p. 230, sull'esatta configurazione dei servizi portuali nell'attuale realtà dei porti italiani.

²⁷⁰ V., più in generale, le argomentazioni sul punto sviluppate da S.M. CARBONE, F. MUNARI, *op. cit.*, p. 215 ss..

ricollegano a rilevanti interessi pubblici e che, come *genus* più ampio, trovano giustificazione ed espresso riconoscimento nell'articolo 86, secondo comma, del Trattato dell'Unione europea.

I servizi di interesse generale dei porti sono disciplinati nelle loro linee essenziali dalla Legge n. 84/94, con riferimento ai profili regolatori che qui di seguito andremo sinteticamente ad esaminare.

Sotto un primo profilo, l'art. 6, comma 1, lett. c), nel dettare l'elencazione dei compiti istituzionali delle autorità portuali, si premura di collocare tra questi anche *“l'affidamento ed il controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali ... individuati con Decreto del ministro...”*.

L'espresso inserimento di tale funzione tra quelle proprie delle autorità portuali, comprensivo di una puntualizzazione testuale della definizione dei suddetti servizi, si pone in perfetta coerenza con la *ratio* liberalizzatrice della Legge e con la missione da essa assegnata alle autorità portuali, che deve essere limitata, come si è ripetutamente rimarcato, a funzioni di regolazione, controllo ed indirizzo delle attività esercitate nei porti; va poi sottolineato come il comma 6 dello stesso articolo vieti espressamente l'esercizio, anche indiretto, di operazioni e servizi portuali da parte dell'ente.

L'affidamento dei servizi di interesse generale deve avvenire in esito all'esperimento di gara pubblica, così come prescritto dall'articolo 1, comma 5, della legge; tale disposizione è diretta ad allineare la normativa nazionale in materia ai principi ed alle norme dell'ordinamento comunitario, ma, soprattutto, su di un piano sostanziale, si ripropone di garantire appieno il principio di trasparenza e, quindi, di assicurare, come esigenza primaria ed essenziale, che lo svolgimento dei servizi stessi avvenga, anche nel mercato della fornitura di servizi pubblici all'interno del porto, in conformità con le regole della libera concorrenza poste dal Trattato.

Nel contesto dei medesimi principi, allo scopo di evitare la possibile costituzione di situazioni di monopolio, è corretto ed usuale ritenere, anche se non espressamente prescritto dalle disposizioni dell'articolo 16 della legge, che lo stesso servizio possa essere fornito agli utenti da più soggetti erogatori, il cui numero massimo sia appunto predeterminato dall'autorità portuale in base alla tipologia del servizio, alle dimensioni del porto, all'entità dei traffici ed alle esigenze di funzionalità, in analogia con quanto previsto per il rilascio di autorizzazioni allo svolgimento di operazioni portuali e di quanto avviene in altri settori che rispondono alle connotazioni proprie del servizio pubblico, nei quali la concorrenza tra diversi gestori ha prodotto un miglioramento delle prestazioni e una riduzione dei costi.

Quanto alla concreta individuazione dei servizi in parola, la Legge n. n. 84 del 1994 ha rimesso all'amministrazione i relativi adempimenti: l'allora Ministero dei trasporti e della navigazione ha così emanato il Decreto ministeriale 14 novembre 1994 che ne ha indicato 7: a) servizi di illuminazione; b) servizi di pulizia e raccolta rifiuti; c) servizio idrico; d) servizi di manutenzione e riparazione; e)

stazioni marittime passeggeri; f) servizi informatici e telematici; g) servizi comuni al settore industriale e al settore commerciale del porto.

A questi servizi di interesse generale il successivo d.m. 4 aprile 1996 ne ha aggiunto un ottavo: il servizio ferroviario svolto nell'ambito dei porti. L'elenco è ritenuto tassativo e sicuramente a tutti questi servizi si applica la procedura dell'art. 6, comma 1. Deve peraltro farsi notare che i servizi di interesse generale non si esauriscono nell'elenco determinato dai due suddetti provvedimenti: sono infatti certamente riconducibili in linea teorica alla medesima categoria, ad esempio, anche i servizi c.d. "tecnico-nautici" sulla base dell'espressa previsione della stessa Legge n. 84/94, che, all'art. 14, definisce i servizi tecnico-nautici di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio quali servizi di interesse generale atti a garantire nei porti, ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo.

Questa particolare categoria di servizi, tuttavia, viene sottratta all'obbligo di affidamento con gara, prescritto per gli 8 servizi elencati, in quanto ai servizi tecnico-nautici è riservato uno speciale trattamento, che fa leva su altri principi del Trattato, e dà vita ad una forma di monopolio "regolato", con conseguenziale esclusione della pluralità di operatori, prevedendo altresì la possibilità di imporre l'obbligatorietà del servizio a tutela del bene primario della sicurezza dei porti e della navigazione²⁷¹.

Anche nel campo dei servizi di interesse generale né le norme di rango primario, né quelle di attuazione prevedono una disciplina particolare in materia di determinazione del canone, per cui anche per essi valgono le considerazioni svolte a proposito dei servizi portuali in generale, che vedono una discrezionalità alquanto ampia dell'autorità nella sua determinazione, con il solo limite dato dalla circostanza che, se tali servizi vengono svolti avvalendosi strumentalmente di aree demaniali portuali (es. stazioni marittime) troveranno applicazione le disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime, cui si aggiunge, di solito, una parametrizzazione al fatturato in termini normalmente percentuali, non potendosi, peraltro, del tutto escludere il ricorso ad altre metodologie di calcolo più articolate o diversificate.

Per quanto concerne le prestazioni di lavoro temporaneo offerte alle imprese portuali autorizzate per l'espletamento delle operazioni e dei servizi nei porti, solo di recente si è completato del tutto il quadro organizzativo previsto dalla Legge n. 84/94, con l'affidamento di tali prestazioni ad apposite imprese o agenzie la cui attività deve essere esclusivamente rivolta alla fornitura di lavoro temporaneo, secondo le articolate disposizioni dell'art. 17: detti soggetti, per espressa previsione normativa, non costituiscono imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale.

Infine, in materia di concessioni di aree in ambito portuale, le Autorità portuali (e le autorità marittime, ove le prime non siano presenti) amministrano il demanio con le modalità previste dall'art.

²⁷¹ V. S.M. CARBONE, F. MUNARI, *op. cit.*, p. 284.

18 della Legge a favore delle imprese autorizzate ai sensi dell'art. 16, secondo criteri che avrebbero dovuto essere determinati con apposito Decreto ministeriale, a tutt'oggi non emanato; il risultato di questa parziale disapplicazione della norma è che le Autorità portuali hanno attuato le relative disposizioni con un elevato grado di disomogeneità, ma con una costante rappresentata dal dato di fatto dell'ormai quasi totale saturazione delle banchine e delle aree assentite in concessione per lunghi periodi, in difformità rispetto ad un sano principio di "ricambio concorrenziale". Anche questo aspetto, è ripreso e regolato dalla riforma di cui a breve si dirà e che sembrerebbe indicare una direzione auspicabile per la gestione di aree demaniali in ambito portuale.

3.2 Osservazioni sulla riforma in corso

La necessità di riformare il sistema portuale ha costituito il movente per i disegni di Legge AA.SS. nn. 143, 263,754 e 2403 riuniti nel Testo unificato recante "La riforma della legislazione portuale" adottato dall'VIII Commissione permanente del Senato "Lavori pubblici, comunicazioni" il 21 dicembre 2010²⁷².

La riforma (d'ora in poi Testo Unificato) interviene sulla Legge n. 84 del 1994 citata ed introduce nuove disposizioni in ordine ai rapporti tra competenza legislativa statale e regionale in materia di porti, nonché sulla ripartizione di compiti e funzioni tra autorità marittima e autorità portuale²⁷³. La riforma si è resa necessaria anche per l'intervenuta riforma costituzionale del 2001 che ha ripartito competenze e funzioni secondo i principi del c.d. federalismo amministrativo e che ha reso come già segnalato inutilizzabile la Legge n. 84 del 1994²⁷⁴.

²⁷² Da rilevare che il 10 dicembre 2009 era stato approvato un primo testo unificato, relativo ai disegni di Legge nn. 143 (Menardi) "*Modifiche alla Legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di ordinamento portuale*", 263 (Marco Filippi ed altri) "*Riforma della legislazione in materia portuale*" e 754 (Grillo ed altri) "*Riforma della legislazione in materia portuale*" ed il secondo testo unificato proviene dalla congiunzione dell'esame del disegno di Legge del Governo (n. 2403) "*Riforma della legislazione in materia portuale*".

²⁷³ Rileviamo che la Legge 84 del 1994 reca la normativa vigente nel settore portuale secondo il modello denominato "*landlord port authority*", tipico per la separazione tra le funzioni di programmazione e controllo del territorio e delle infrastrutture portuali e le funzioni di gestione del traffico e dei terminali; tale modello affida le prime al soggetto pubblico, in particolare alle Autorità portuali e le seconde ai privati, fermo restando la proprietà pubblica del suolo e delle infrastrutture.

²⁷⁴ BARCA F., CAPIELLO F., RAVONI L., VOLPE M., *Federalismo, equità, sviluppo – I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali*, 2006, Il Mulino, Bologna. V., sulla riforma costituzionale del 2001 anche BONELLI E. *In tema di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione: la problematica redistribuzione della funzione legislativa ed amministrativa*, in *Rivista Amministrativa*, 2002.

La finalità del disegno di Legge è determinare i principi fondamentali in materia di porti, ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione²⁷⁵; la Costituzione, infatti, si occupa di porti ed aeroporti all'art. 117, comma 3 ed attribuisce la materia alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni. Per quanto attiene, specificamente, i profili della sicurezza marittima, essa è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi del comma 2, lettera h, del medesimo articolo 117, se contiene anche il significato di tutela e sicurezza delle persone anche non direttamente afferenti l'ordine pubblico. L'articolo 118 della Costituzione attribuisce ai Comuni le funzioni amministrative salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario (implicante poteri di indirizzo e coordinamento dell'Ente territoriale di livello superiore, compatibili con il concetto di decentramento), siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Inoltre, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite con Legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Il terzo comma affida alla Legge statale la disciplina di forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lett. b) ed h) dell'art. 117 della Costituzione (immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale), nonché di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

La riforma affida alla legislazione statale in via esclusiva la sicurezza in ambito portuale dunque: la sicurezza della navigazione; la sicurezza portuale; la sicurezza del trasporto marittimo; la sicurezza relativa alla gestione delle emergenze²⁷⁶.

La legislazione comunitaria in materia portuale è contenuta nel Decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 203 che ha recepito la direttiva 2005/65/CE relativa al miglioramento della sicurezza nei porti, obiettivo perseguito tramite il rafforzamento delle misure che attuano il regolamento CE 725/2004²⁷⁷.

I «porti» rilevanti ai fini della normativa in esame sono specifiche aree terrestri e marittime comprendenti attrezzature ed impianti finalizzati ad agevolare operazioni commerciali di trasporto marittimo, aventi al proprio interno uno o più impianti portuali dotati di un piano di sicurezza approvato a norma del regolamento CE 725/2004. Se i confini dell'impianto portuale comprendono tutto il porto, prevalgono le disposizioni del regolamento 725/2004 ed il Decreto non si applica alle

²⁷⁵ DE VERGOTTINI G., *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma costituzionale*, in *Diritto Amministrativo*, 2001.

²⁷⁶ Art. 1 del Testo Unico di riforma che modifica l'art. 1 della Legge n. 84 del 1994.

²⁷⁷ Si tratta del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali, entrato in vigore il 19 maggio 2004 che riguarda soltanto le misure applicabili a bordo delle navi e nel terminale cioè in quella parte del porto integrante l'interfaccia nave/porto. La direttiva 2005/65/CE avvalendosi delle stesse strutture e degli stessi organismi contemplati dal regolamento, intende garantire un regime di sicurezza globale, esteso all'intera catena logistica marittima, dalla nave all'interfaccia nave/porto, dal porto all'interfaccia porto/entroterra.

installazioni militari portuali. Le funzioni amministrative sono attribuite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto ed all'«Autorità di sicurezza del porto» è l'Ufficio del Compartimento marittimo competente su indirizzo del Comitato interministeriale per la sicurezza dei trasporti marittimi e dei porti (CISM), istituito con Decreto ministeriale 29 novembre 2002. In particolare, ferme restando le competenze del Ministro dell'Interno in materia di sicurezza pubblica, l'Amministrazione coordina l'adozione delle misure volte a migliorare la sicurezza dei porti, ne sorveglia l'attuazione, ne assicura l'adeguata ed armonica applicazione. Presso i Compartimenti marittimi (oggi Autorità marittime), è istituita la Conferenza di servizi per la sicurezza portuale con il compito di adottare la valutazione ed il piano di sicurezza dei porti di giurisdizione e di fornire consulenza pratica per l'implementazione delle misure di sicurezza. L'Autorità marittima o portuale ove presente ha anche il compito di predisporre una valutazione di sicurezza per ciascun porto di giurisdizione, eventualmente con l'assistenza di esperti ed approvata, previo nulla osta del Prefetto, dal Capo del Compartimento. La competenza e la responsabilità delle questioni di sicurezza (fermo restando il ruolo dell'Autorità di pubblica sicurezza e delle altre forze di polizia, è l'Autorità di sicurezza del porto, di concerto con l'Autorità portuale ove istituita; l'Autorità di sicurezza deve garantire l'applicazione del piano di sicurezza elaborato dall'Autorità di sicurezza sulla base della valutazione di sicurezza, adottato a maggioranza relativa dalla conferenza di servizi ed approvato con atto del prefetto.

Il piano di sicurezza è elaborato tenendo conto delle specificità delle diverse zone e in modo da garantire la massima fluidità delle attività portuali, integra i piani di sicurezza elaborati a norma del regolamento (CE) n. 725/2004 e, per gli scali del traffico internazionale, deve tener conto di eventuali protocolli e intese stipulati. L'Autorità che elabora il piano sicurezza è tenuta a promuovere coerenti esercitazioni di addestramento, i cui requisiti fondamentali sono indicati dall'allegato III del Decreto ; il piano di sicurezza è “informazione sensibile” e deve essere aggiornato ogni cinque anni²⁷⁸.

Il punto di contatto nazionale per la sicurezza del porto, dunque, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto, deve comunicare alla Commissione europea l'elenco dei porti soggetti alle norme del Decreto in esame e le eventuali modifiche dello stesso²⁷⁹.

²⁷⁸ La collocazione del piano di sicurezza nella categoria delle “informazioni sensibili” comporta il divieto di pubblicazione e divulgazione esteso a chi non abbia necessità di conoscere. Nel caso in cui, per il particolare stato di luoghi, traffici e circostanze, si reputi necessario attribuire alla valutazione e al piano di sicurezza una classifica di segretezza, trovano applicazione le disposizioni contenute nella pubblicazione PCM-ANS «Norme concernenti la protezione e la tutela delle informazioni classificate» (art. 12 del Decreto Legislativo in esame).

²⁷⁹ Da rilevare anche la figura dell'Agente di sicurezza del porto nominato, nell'ambito del rispettivo personale dipendente, dall'Autorità di sicurezza su proposta dell'Autorità portuale ove istituita con il compito di collaborare con gli agenti di sicurezza previsti dal regolamento (CE) n. 725/2004 (art. 11 del Decreto Legislativo in esame).

Con riguardo al profilo sanzionatorio, è modificato l'articolo 1174 del codice della navigazione, prevedendo che chiunque non osservi una disposizione di Legge o di regolamento o un provvedimento legalmente dato dall'autorità competente in materia di sicurezza marittima, quale definita dall'articolo 2, n. 5), del regolamento (CE) n. 725/2004, è punito se il fatto non costituisce reato, con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1032,00 a euro 6.197,00.

Sempre in ambito "sicurezza", in data 12 dicembre 2006 la Commissione ha presentato una comunicazione relativa ad un programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche (E.P.C.I.P.)²⁸⁰ con l'obiettivo migliorare la protezione delle infrastrutture critiche attraverso la creazione di un quadro comune a livello UE, fondato non solo sul contrasto alla minaccia terroristica, che costituisce pur sempre una priorità, ma su un approccio "multirischio".

Sul piano nazionale, la comunicazione della Commissione europea fornisce anche indicazioni relative ad un approccio generale in materia di protezione delle infrastrutture critiche nazionali, per cui ciascun Stato è stimolato ad elaborare un proprio piano nazionale di protezione delle infrastrutture critiche sul territorio²⁸¹. Sulla comunicazione il Consiglio giustizia e affari interni ha adottato conclusioni favorevoli nella sessione del 19 - 20 aprile 2007, nelle quali sottolinea che, sebbene gli Stati membri siano i responsabili principali della gestione delle modalità di protezione delle infrastrutture critiche all'interno dei loro confini nazionali, un'azione a livello di Comunità europea apporterà tuttavia un valore aggiunto, sostenendo e integrando le attività degli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

²⁸⁰ Il quadro E.P.C.I.P., ispirato ai principi di sussidiarietà, complementarità, riservatezza, cooperazione delle parti interessate, proporzionalità e fondato su un approccio settoriale che rispetti la specificità delle infrastrutture, comprende: una proposta di direttiva presentata contestualmente alla comunicazione, che indica la procedura per l'individuazione e la designazione delle infrastrutture critiche europee; misure dirette a facilitare l'attuazione dell'E.P.C.I.P.; misure di sostegno per le infrastrutture critiche nazionali, che potrebbero eventualmente essere usate dagli Stati membri; piani di emergenza; una dimensione esterna; misure di finanziamento di accompagnamento individuate, nell'ambito delle nuove prospettive finanziarie 2007-2013.

²⁸¹ Il piano o programma nazionale deve contenere: la portata dell'eventuale perturbazione o distruzione di una particolare infrastruttura critica (calcolata in base all'ampiezza dell'area danneggiata); la valutazione della gravità delle conseguenze di una perturbazione e distruzione valutata sulla base delle conseguenze per i cittadini (numero di persone colpite) e delle conseguenze economiche, ambientali, politiche, psicologiche e a livello di salute pubblica; la necessità di instaurare un dialogo con i proprietari/operatori di infrastrutture critiche; individuare interdipendenze geografiche e settoriali; elaborare i piani di emergenza per le ICN se considerato rilevante. Il Piano d'azione EPCIP, indicato tra le misure attuative del programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche, è contenuto in allegato alla comunicazione e si articola in tre assi di intervento: aspetti strategici dell'EPCIC ed elaborazione di misure applicabili orizzontalmente a tutti i lavori di protezione; infrastrutture critiche europee; sostegno agli Stati membri per le loro attività riguardanti le infrastrutture critiche nazionali.

La proposta di direttiva è stata approvata divenendo la direttiva 2008/114/CE del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione, disciplinando l'individuazione delle infrastrutture critiche europee e la valutazione circa la necessità di migliorarne la protezione²⁸².

Il preambolo della direttiva sottolinea la necessità di operare una distinzione tra infrastrutture europee e nazionali e precisa che l'intervento dell'Unione avverrà in applicazione del principio di sussidiarietà, dato che spetta in prima istanza ai paesi dell'UE proteggere le loro infrastrutture. Tra gli obblighi della direttiva, si segnala l'adozione, da parte dei responsabili, di un piano di sicurezza con misure standard e urgenti, in base ai rischi, e la designazione di un ufficiale di collegamento responsabile della sicurezza in ogni Stato membro. Le misure previste verranno finanziate per il 30% dall'UE, nell'ambito del programma "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo", adottato il 12 febbraio 2007 (decisione 2007/124/CE), per il 70% dai responsabili delle infrastrutture in oggetto.

Il nuovo Testo Unificato, si occupa di definire le funzioni fondamentali in ambito portuale ripartendo compiti ed attività tra Autorità portuale ed Autorità marittima.

All'autorità portuale sono devolute le funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali e industriali esercitate nei porti e nelle aree demaniali marittime compresi nella relativa circoscrizione²⁸³. L'autorità portuale, inoltre, svolge un ruolo di coordinamento delle attività esercitate dagli Enti e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale. Per il coordinamento, il presidente dell'autorità portuale, può convocare una conferenza di servizi ad hoc con la partecipazione dei rappresentanti delle pubbliche

²⁸² Il 12 gennaio 2011 il governo ha presentato al Parlamento, per l'espressione del parere, lo schema di Decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/114/CE concernente l'individuazione e la designazione delle infrastrutture critiche europee e la valutazione della necessità di migliorarne la protezione (n. 319) assegnato alla 1a Commissione permanente.

In una comunicazione del 22 giugno 2006 dal titolo "Mantenere l'Europa in movimento: una mobilità sostenibile per il nostro continente" (COM (2006)314), relativa alla revisione di metà percorso del libro bianco sulla politica comune dei trasporti (COM (2001)370), la Commissione sottolinea la necessità di svolgere, nell'ambito del programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche, un'analisi approfondita delle infrastrutture critiche di trasporto, proponendo misure specifiche che tengano conto di tutti i rischi e, in particolare, del terrorismo. A questo riguardo la Commissione sostiene la necessità di agire sulla base della cooperazione internazionale per migliorare le norme mondiali ed evitare inutili e costosi doppioni nell'attuazione delle misure previste, garantendo al contempo condizioni eque di concorrenza qualora questa rischi di essere falsata a causa del costo delle misure di protezione.

²⁸³ Articolo 7, comma 1, che modifica l'articolo 6 della Legge n. 84 cit.

amministrazioni e, se del caso, dei soggetti autorizzati, dei concessionari e dei titolari dei servizi interessati, per esaminare e risolvere questioni di interesse del porto. Nell'ambito delle circoscrizioni portuali, le Autorità portuali oppure le autorità competenti ove non siano state istituite autorità portuali, amministrano in via esclusiva le aree ed i beni del demanio marittimo, fatte salve le eventuali competenze regionali.

All'autorità marittima sono devolute, anche in ambito portuale, le attività di vigilanza, controllo e sicurezza ai sensi della normativa vigente, l'adozione delle misure di sicurezza e di prevenzione dirette a proteggere la nave e gli impianti portuali dalle interferenze e azioni illecite. All'autorità marittima è devoluta anche la vigilanza, nell'ambito dei propri poteri di controllo, sull'applicazione da parte di terzi delle ordinanze e degli atti di regolamentazione adottati dall'autorità portuale; inoltre, è compito dell'autorità marittima vigilare nei porti di rilevanza economica regionale e interregionale supportando la Regione o l'Ente territoriale competente nello svolgimento delle proprie attività.

Con riguardo alle funzioni dell'Autorità portuale, può osservarsi che il nuovo Testo si muove proprio nell'intento iniziale di dotare le Autorità portuali di un'effettiva autonomia acquisendo un ruolo di coordinamento delle attività esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale. Un esempio di tale coordinamento è nel potere del presidente dell'autorità portuale di convocare un'apposita conferenza di servizi con la partecipazione dei rappresentanti delle pubbliche amministrazioni e, se del caso, dei soggetti autorizzati, dei concessionari e dei titolari dei servizi interessati, al fine dell'esame e della risoluzione di questioni di interesse del porto.

Il nuovo Testo, poi, dispone anche sulla natura giuridica, sui compiti e sull'istituzione delle Autorità portuali²⁸⁴.

In particolare, l'Autorità portuale amministra i porti di: Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Genova, La Spezia, Livorno, Manfredonia, Marina di Carrara, Messina, Gioia Tauro, Napoli, Palermo, Ravenna, Savona, Taranto, Trapani, Trieste, Venezia, Salerno, Augusta, Olbia-Golfo Aranci, Piombino²⁸⁵.

²⁸⁴ Articolo 7 che modifica l'articolo 6 della Legge n. 84 cit.

²⁸⁵ La Legge 84 del 1994 ha istituito le Autorità portuali negli scali già sede di ente o consorzio portuale (Bari, Brindisi, Civitavecchia, Genova, Napoli, Palermo, Savona, Trieste e Venezia) nonché nei porti di Ancona, Cagliari, Catania, La Spezia, Livorno, Marina di Carrara, Messina, Ravenna e Taranto. E' stata prevista inoltre la possibilità di istituire nuove Autorità in porti con un significativo traffico di merci, nonché nei porti di Olbia, Piombino e Salerno (a decorrere dal 1° gennaio 1995). Sono, quindi, state istituite altre autorità portuali: con DPR 20 marzo 1996 quella di Piombino, con D.P.R. 18 luglio 1998 quella di Gioia Tauro, con DPR 23 giugno 2000 quella di Salerno, con D.P.R. 29 dicembre 2000 quella di Olbia e Golfo Aranci, con D.P.R. 12 aprile 2001 l'autorità portuale di Augusta, con D.P.R. 2 aprile 2003 l'autorità portuale di Trapani. Con la Legge finanziaria 2004 (art. 4, comma 65, della Legge n. 350 del 2003) è stata altresì prevista l'istituzione dell'autorità portuale di

Il nuovo Testo modifica anche in parte il procedimento per l'istituzione di nuove Autorità portuali prevedendo che possono essere istituite ulteriori Autorità portuali in presenza di due requisiti alternativi.

Il primo requisito da soddisfare affinché si costituisca un'Autorità portuale è che si raggiungono, riferito al porto o ad un sistema di porti, almeno uno dei seguenti volumi di traffico medio annuo nell'ultimo quinquennio: 1. tre milioni di tonnellate di merci solide; 2. venti milioni di tonnellate di rinfuse liquide; 3. trecentomila twenty feet equivalent unit (TEU); 4. un milione di passeggeri, con esclusione del traffico marittimo locale.

Il secondo requisito che deve sussistere affinché sia costituita una nuova Autorità portuale e che può essere posseduto in alternativa a quello di cui al punto. 1, attiene all'esistenza di collegamenti alle reti ed ai corridoi transeuropei di trasporto, nonché di connessioni logistiche destinate all'intermodalità²⁸⁶. Ai fini del raggiungimento dei requisiti indicati, con Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa con la regione interessata e garantendo la partecipazione degli enti locali interessati ai sensi della Legge n. 241 del 1990²⁸⁷ è possibile o l'ampliamento della circoscrizione anche a porti di interesse regionale ed interregionale; o la fusione tra le Autorità portuali medesime.

L'istituzione di una nuova Autorità portuale è sancita con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari da esprimere entro trenta giorni dalla data di assegnazione.

La soppressione dell'Autorità portuale continua ad essere regolata con la Legge n. 84 del 1994, dunque, in coerenza con l'esistenza di requisiti di ordine esclusivamente deterministico - quantitativi attinenti al traffico, come effettivamente accaduto nel corso degli anni per i porti di Manfredonia e di Trapani, le cui Autorità portuali sono state soppresse. La procedura prevista per la soppressione è la medesima procedura prevista per la loro istituzione, quando, in relazione al mutato andamento dei traffici, vengano meno i requisiti²⁸⁸.

Manfredonia. Con D.P.R. 5 ottobre 2007 è stata disposta la soppressione dell'autorità portuale di Trapani e, con D.P.R. 12 ottobre 2007 è stata disposta la soppressione dell'autorità portuale di Manfredonia.

²⁸⁶ Il requisito richiesto dalla Legge n. 84 cit. è solo di tipo deterministico quantitativo: volume di traffico di merci non inferiore a tre milioni di tonnellate annue al netto del 90 % delle rinfuse liquide o a 200.000 *Twenty Feet Equivalent Unit* (TEU).

²⁸⁷ Legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

²⁸⁸ L'articolo 1, comma, 989-*bis*, della citata Legge finanziaria per il 2007 (n. 296 del 2006) demandava al Ministro dei trasporti di adottare, entro il termine ormai scaduto del 30 ottobre 2007, un regolamento, volto a rivedere i criteri per l'istituzione delle Autorità portuali e la verifica del possesso dei requisiti previsti per la

Il Testo Unificato fà salva la disciplina vigente per i punti franchi compresi nella zona del porto franco di Trieste, nonché quella vigente per i punti franchi esistenti in altri ambiti portuali demandando al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'autorità portuale territorialmente competente, con proprio Decreto , di stabilire l'organizzazione amministrativa per la gestione di detti punti.

La denominazione "zona franca" indica un istituto di diritto doganale, consistente nell'applicazione – in un ambito territoriale determinato – di un regime particolare di esenzione doganale, generalmente configurato come finzione giuridica di estraneità della porzione territoriale costituita in zona franca rispetto al territorio doganale dello Stato.

L'extraterritorialità non comporta l'esclusione del territorio franco dall'ordinamento doganale dello Stato, ma comporta che agli effetti dell'imposizione tributaria, è considerato fuori della linea doganale ed è così sottratto al regime doganale ordinario, per poi essere assoggettato a un regime speciale, che consente di introdurre e trasformare le merci estere nella zona franca in esenzione da tributi e formalità doganali. Il confine è la linea doganale, dunque le merci nazionali o nazionalizzate introdotte nella zona franca devono ritenersi esportate; viceversa, le merci estratte dalla zona franca e destinate al consumo nel territorio doganale devono considerarsi, agli effetti doganali, merci di provenienza estera. Nonostante le zone franche sono regolate da regimi propri, possono distinguersi: il regime di zona franca "integrale", che permette non solo l'introduzione, il deposito, la manipolazione delle merci nel territorio franco, ma anche il consumo e l'utilizzazione delle stesse da parte dei residenti, in esenzione doganale; il regime ordinario dei porti franchi, delle zone portuali franche (o punti franchi) e dei depositi franchi, in cui l'esenzione dal tributo e dalle formalità doganali è limitata all'introduzione delle merci in zona franca, alle operazioni relative al loro carico, scarico, trasbordo o comunque inerenti al traffico commerciale, al loro deposito, negoziazione e riesportazione, per facilitare il commercio internazionale, il commercio di riesportazione e il deposito all'interno di tali zone favorendo l'uso di date attrezzature da parte degli operatori commerciali. Peraltro, quando è permessa anche la trasformazione industriale delle merci introdotte, l'istituto assume anche un'ulteriore finalità di incentivazione industriale, consentendo agli stabilimenti insediati nella zona franca di utilizzare le materie prime e le merci necessarie al processo produttivo, nonché di riesportare i prodotti finiti, in esenzione dai dazi doganali²⁸⁹.

conferma o la loro eventuale soppressione, tenendo conto della rilevanza dei porti, del collegamento con le reti strategiche, del volume dei traffici e della capacità di autofinanziamento

²⁸⁹ Sul tema, intervengono sia la legislazione comunitaria che nazionale.

Con riguardo alla legislazione comunitaria l'articolo 166 del codice doganale comunitario, adottato con regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, definisce le zone franche e i depositi franchi come "parti del territorio doganale della Comunità o aree situate in tale territorio, separate dal resto di esso, in cui: a) le merci non comunitarie sono considerate, per l'applicazione dei dazi all'importazione e delle misure di

politica commerciale all'importazione, come merci non situate nel territorio doganale della Comunità, purché non siano immesse in libera pratica o assoggettate ad un altro regime doganale, né utilizzate o consumate in condizioni diverse da quelle previste dalla regolamentazione doganale; b) le merci comunitarie, per le quali una normativa comunitaria specifica lo preveda, beneficiano, a motivo del loro collocamento in tale zona franca o in tale deposito franco, di misure connesse, in linea di massima, alla loro esportazione”.

L'articolo 167 autorizza gli Stati membri a destinare a zona franca talune parti del territorio doganale della Comunità, stabilendone il limite geografico, e ad autorizzare la creazione di depositi franchi in locali da essi approvati. Da rilevare che le zone franche sono intercluse e gli Stati membri stabiliscono i punti di entrata e di uscita, sottoponendoli a vigilanza doganale. Sono previste disposizioni specifiche per assicurare il rispetto della legislazione doganale. Ciò significa che l'Autorità doganale può controllare le merci che entrano in una zona franca o in un deposito franco, che vi vengono depositate o che ne escono e l'accesso a una zona franca può essere vietato alle persone che non offrono tutte le garanzie necessarie per l'osservanza delle leggi doganali. La costruzione di qualsiasi immobile in una zona franca è subordinata a un'autorizzazione preventiva dell'autorità doganale.

L'articolo 172 consente, alle condizioni previste dal codice medesimo, lo svolgimento di qualsiasi attività di natura industriale o commerciale oppure di prestazione di servizi in una zona franca o in un deposito franco, con l'osservanza degli obblighi contabili previsti dall'articolo 176, previa notifica all'autorità doganale e salve le limitazioni e i divieti – anche di carattere soggettivo – che la medesima autorità può disporre. L'utilizzazione, la manipolazione e la trasformazione delle merci non comunitarie collocate in una zona franca o in un deposito franco sono ammesse alle condizioni indicate dall'articolo 173. Salve le eccezioni ammesse per i prodotti di rifornimento, tali merci non possono essere invece consumate o utilizzate nelle zone franche o nei depositi franchi. Dal punto di vista del controllo le zone franche possono essere di due tipi: quelle di primo tipo hanno una delimitazione territoriale in ragione della quale le merci collocate all'interno del loro perimetro, soggetto a vigilanza doganale, godono automaticamente del regime che le esclude dall'assoggettamento a diritti doganali e all'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto. Le zone franche del secondo tipo, invece, hanno un regime assimilato a quello dei depositi doganali, in conseguenza del quale godono del regime più favorevole per esse previsto soltanto le merci introdotte con espressa dichiarazione presentata alle competenti autorità.

Nell'ordinamento nazionale, l'articolo 2 del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, approvato con D.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43 "Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale", assimila ai territori extra-doganali i depositi franchi, i punti franchi e gli altri analoghi istituti disciplinati in particolare nella sezione quarta. Ivi, l'articolo 166 riguarda i punti franchi, che possono essere istituiti con Legge nelle principali città marittime nonché in località interne che rivestano rilevante importanza ai fini dei traffici con l'estero. Ove non vi provveda la legge, con Decreto del Presidente della Repubblica sono stabilite le attività commerciali e industriali che possono essere esercitate in ciascun punto franco e le disposizioni da osservarsi ai fini della disciplina doganale. Le merci introdotte nei punti franchi possono formare oggetto delle manipolazioni usuali necessarie per la loro

conservazione, nonché degli altri trattamenti che per ciascun punto franco sono previsti dalle norme che ne disciplinano il funzionamento. Le merci, così, sono assimilate a quelle in regime di temporanea importazione e sono soggette alle condizioni e formalità stabilite in via generale dal Ministero dell'economia e delle finanze,

Con riguardo alla natura giuridica, il nuovo testo colloca l'Autorità portuale nella categoria degli enti pubblici non economici di rilevanza nazionale ad ordinamento speciale con personalità giuridica o autonomia amministrativa e organizzativa, secondo dati criteri, o autonomia di bilancio e finanziaria nei limiti previsti dalla legge²⁹⁰. In particolare si prevede che l'Autorità è Ente pubblico non economico di rilevanza nazionale ad ordinamento speciale con personalità giuridica o autonomia amministrativa e organizzativa, secondo dati criteri, o autonomia di bilancio e finanziaria nei limiti previsti dalla legge.

Con riguardo ai poteri, l'Autorità portuale regola e adotta ordinanze, anche con riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi a tali attività ed alle condizioni di igiene sul lavoro²⁹¹; l'Autorità, inoltre, svolge i compiti di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali²⁹² fermo restando che amministra in via esclusiva le aree ed i beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione. L'autorità provvede, tra l'altro, all'affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con proprio Decreto individua i limiti della circoscrizione territoriale di ciascuna autorità portuale ed approva, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il regolamento di contabilità della gestione patrimoniale e finanziaria, mentre il conto consuntivo delle Autorità è allegato allo stato di previsione del Ministero dei trasporti e della navigazione per l'esercizio successivo a quello nel quale il medesimo è approvato; sul rendiconto della gestione finanziaria dell'autorità portuale controlla la Corte dei Conti.

Il Testo Unificato prevede anche le caratteristiche giuridiche rilevanti anche ai fini fiscali, in ordine all'assoggettabilità all'IVA dei proventi dell'Autorità derivanti dalle concessioni demaniali.

anche a prescindere dalla cauzione e comunque se introdotte nei depositi franchi e nei punti franchi possono esservi consumate o utilizzate solo alle condizioni stabilite per l'importazione definitiva.

²⁹⁰ All'autorità non si applicano né le disposizioni di cui alla Legge sul pubblico impiego, Legge 20 marzo 1975, n. 70 "Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente", né le disposizioni sul rapporto di lavoro degli impiegati pubblici di cui al Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

²⁹¹ In attuazione dell'articolo 24 delle Legge n. 84 cit.

²⁹² Rispetto al testo vigente viene soppressa la previa convenzione con il Ministero dei lavori pubblici che preveda l'utilizzazione dei fondi all'uopo disponibili sullo stato di previsione della medesima amministrazione.

La Legge finanziaria 2007²⁹³, prevede che gli atti di concessione demaniale rilasciati dalle autorità portuali, in ragione della loro natura giuridica di enti pubblici non economici, siano assoggettati alla sola imposta proporzionale di registro e che i relativi canoni non costituiscano corrispettivi imponibili ai fini dell'IVA. Conseguentemente, la norma stabilisce che gli atti impositivi o sanzionatori fondati sull'applicazione dell'IVA ai canoni demaniali marittimi introitati dalle Autorità portuali sono inefficaci ed i relativi procedimenti tributari si estinguono.

La ratio della disposizione è chiudere il contenzioso esistente in materia, collegato ad un'interpretazione dell'Amministrazione finanziaria che considerava imponibili gli atti di concessione demaniale.

In effetti, non sono soggetti all'imposta sui redditi delle società (IRES) né all'imposta sul valore aggiunto (IVA) gli enti pubblici che esercitano esclusivamente "funzioni statali" poiché difettano in capo agli stessi, per espressa previsione normativa, la soggettività passiva ai fini dei predetti tributi, fatta salva l'ipotesi dello svolgimento di determinate attività, considerate comunque "commerciali" ai fini IVA e, come, tali, assoggettate alla sola imposta sul valore aggiunto. Nella risoluzione n. 40/E del 16 marzo 2004, l'Amministrazione finanziaria si è

occupata del trattamento tributario dei canoni derivanti da concessioni demaniali ai fini dell'IRPEG (ora IRES) e dell'IVA e riconoscendo che le Autorità portuali sono classificabili tra gli enti non commerciali in quanto enti pubblici preposti al prevalente esercizio di funzioni statali, concluso che l'attività per la quale l'ente portuale ritrae i canoni di concessione demaniale, da identificarsi nella "gestione di beni demaniali", è parificabile ad un'attività commerciale che farebbe assumere all'Autorità portuale la soggettività passiva ai fini IRPEG (ora IRES) e IVA, con la connessa rilevanza dei canoni e, conseguentemente, la loro soggezione, sia ai fini dell'imposizione sul reddito che dell'imposta sul valore aggiunto²⁹⁴.

Con riguardo, poi, al regime IVA dei canoni di concessione, la risoluzione ha ritenuto che l'attività attraverso cui le Autorità portuali amministrano il demanio marittimo non viene esercitata in veste di pubblica autorità, né implica l'uso di poteri amministrativi. Concludendo, sembrerebbe che l'attività di concessione di aree demaniali, di banchine e di opere in ambito portuale, per le quali l'Ente percepisce un canone di concessione, rappresentano un'attività commerciale per cui l'Ente (seppure non commerciale) comunque sarebbe passibile di IVA.

La natura giuridica non commerciale dell'Autorità portuale comporta anche alcuni divieti tra i quali l'esercizio diretto di alcune attività ed il conseguente affidamento in concessione, mediante procedura di evidenza pubblica; sono, inoltre, vietate sia direttamente che tramite società partecipate, attività di

²⁹³ L'articolo 1, comma 993, Legge 27 dicembre 2006 n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2007)".

²⁹⁴ L'Amministrazione finanziaria ha aderito alla posizione espressa dal Consiglio di Stato nel parere n. 1641/02.

operazioni portuali ed attività strettamente connesse. È consentita, al contempo, la costituzione, ovvero la partecipazione a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali, anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica, delle reti trasportistiche.

Il Testo Unificato modifica, poi, le competenze del Presidente dell'Autorità portuale, attribuendogli in casi di necessità ed urgenza, compiti sostitutivi del comitato portuale²⁹⁵: ad esempio, fermo restando che il Comitato portuale è competente per le concessioni ultraquadriennali, il Presidente amministra in via esclusiva le aree e i beni del demanio marittimo e portuale compresi nella circoscrizione dell'Autorità portuale.

In particolare, alla figura del Presidente sono attribuiti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione, salvo quelli riservati agli altri organi dell'Autorità portuale, atti che può anche delegare il Segretario generale o altri dirigenti.

Con riferimento alla procedura di nomina, il cui procedimento ha inizio sei mesi prima della scadenza del mandato del Presidente uscente, il Testo Unificato prevede, innanzitutto che, ove non sia raggiunta l'intesa con la Regione, occorre comunque quella con la Conferenza unificata.

Con riguardo, poi, al procedimento per la nomina, il Presidente dell'Autorità portuale deve essere scelto tra esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nel settore oggetto della Legge del 1994; il nominativo è indicato dal Presidente della Giunta regionale territorialmente competente, il quale, evidenziando che sono state attivate le necessarie forme di concertazione con i Comuni, le Province e le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura territorialmente competenti, lo propone al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Sulla proposta è necessario ottenere l'intesa con il Ministro nel termine perentorio di quarantacinque giorni dalla ricezione della proposta, in caso contrario il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti indica un diverso nominativo scelto dal medesimo paniere di esperti ed ove non si raggiunga l'intesa, entro quarantacinque giorni dalla ricezione della proposta da parte del Presidente della Giunta regionale territorialmente competente, il potere di nomina è devoluto al Presidente del Consiglio dei ministri che decide, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, acquisita l'intesa che regola il procedimento promosso dal Governo per la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata²⁹⁶.

²⁹⁵ Art. 8 del Testo Unificato di riforma che modifica l'art. 8 della Legge n. 84 cit.

²⁹⁶ Si tratta di atti per i quali è necessario raggiungere intese dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni oppure il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni regolate dall'articolo 8, comma 6, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3”*.

L'incarico di Presidente dell'Autorità portuale è incompatibile con gli incarichi in assemblee elettive e di governo territoriale, dura in carica quattro anni rinnovabile per due mandati di due mandati (mentre attualmente vige il limite ad un solo rinnovo del mandato) anche consecutivi, presso la medesima Autorità portuale.

Il Testo Unificato interviene sui poteri tra Presidente e Comitato portuale²⁹⁷

In particolare, ribadisce che spetta al Comitato l'approvazione del bilancio preventivo, delle sue variazioni e del rendiconto generale con l'avvertenza che deve risultare sempre in pareggio; spettano, inoltre, al Comitato portuale l'adozione del Piano Regolatore Portuale, l'approvazione della costituzione ovvero della partecipazione dell'autorità portuale alle società, l'approvazione degli indirizzi in materie di rilascio delle concessioni, la deliberazione di rilascio delle concessioni demaniali marittime e delle autorizzazioni all'esercizio di imprese portuali per la durata superiore a quattro anni. La riforma, poi, prevede compiti specifici del Comitato portuale nei quali rientrano, ad esempio, l'approvazione della relazione annuale sull'attività promozionale, organizzativa ed operativa del porto, sulla gestione dei servizi di interesse generale e sulla manutenzione delle parti comuni nell'ambito portuale, nonché sull'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo ricadenti nella circoscrizione territoriale dell'autorità portuale, da inviare entro il 30 aprile dell'anno successivo al Ministero dei trasporti e della navigazione. Il Comitato portuale, inoltre, esprime pareri sulle concessioni infraquadriennali e sull'amministrazione del demanio marittimo (di competenza del Presidente dell'autorità portuale), delibera, sempre su proposta del Presidente, la nomina e l'eventuale revoca del Segretario generale e delibera, ancora su proposta del Presidente, sentito il Segretario generale, l'organico della segreteria tecnico-operativa. Il Comitato portuale, inoltre, delibera in materia di recepimento degli accordi contrattuali relativi al personale della segreteria tecnico-operativa, redige e sovrintende all'attuazione delle norme sul personale dell'Autorità portuale. limitazione

Vi sono, poi, ulteriori modifiche in relazione al Collegio dei revisori dei conti²⁹⁸.

Il Collegio dei revisori è composto da tre membri effettivi e da uno supplente nominati con Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dei quali un membro effettivo, con funzioni di Presidente, è designato dal Ministro dell'economia e delle finanze, tra i funzionari del medesimo Ministero; i rimanenti componenti sono scelti nell'ambito dei soggetti iscritti nel registro dei revisori contabili o fra coloro che abbiano svolto tale funzione per almeno un quadriennio. Il Collegio dei revisori dei conti provvede al riscontro degli atti di gestione, accerta la regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili ed effettua trimestralmente le verifiche di cassa; redige una relazione sul rendiconto generale e riferisce periodicamente al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; assiste alle riunioni del Comitato portuale con almeno uno dei suoi membri²⁹⁹.

²⁹⁷ Art. 9 del Testo Unificato.

²⁹⁸ Art. 10 del Testo Unificato di riforma che modifica l'art. 11 della Legge n. 84 cit.

Una novità del Testo Unificato è la possibilità per le Autorità portuali, di costituire, d'intesa con le Regioni, le Province ed i Comuni interessati, “*sistemi logistico-portuali per il coordinamento delle attività di più porti e retroporti appartenenti ad un medesimo bacino geografico o al servizio di uno stesso corridoio transeuropeo*”³⁰⁰. Si prevede che “*Tali sistemi intervengono sugli aspetti di carattere generale di seguito definiti: a) d'intesa con i gestori delle infrastrutture ferroviarie, sull'utilizzo delle reti ferroviarie di alimentazione ed integrazione del sistema logistico portuale; b) sulla promozione del traffico ferroviario «navetta» di collegamento tra porti e retroporti, che si può estendere anche alla manovra interna ai porti del sistema e che è regolata mediante bandi europei; c) sul coordinamento dei nuovi piani regolatori portuali e comunali; d) sulla promozione delle infrastrutture di collegamento, avendo riguardo sia ai grandi corridoi individuati in sede comunitaria sia alle connessioni con i terminali portuali e retroportuali. 3. Nei terminali retro portuali cui fa riferimento il sistema logistico portuale, il servizio doganale è svolto dalla medesima articolazione territoriale dell'amministrazione competente che esercita il servizio nei porti di riferimento*”.

Riguardo ai poteri di vigilanza sulle Autorità portuali, il Testo Unificato conferma la vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, indicando, comunque, che le delibere relative al bilancio di previsione, alle eventuali note di variazione ed al rendiconto generale sono soggette all'approvazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, secondo le procedure previste dal regolamento di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1998, n. 439. Rispetto al testo vigente, è soppressa l'approvazione ministeriale delle delibere relative alla determinazione dell'organico della segreteria tecnico-operativa, competenza, direttamente attribuita al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze; inoltre, il nuovo testo prevede che le delibere sottoposte ad approvazione, quelle relative al bilancio di previsione, alle eventuali note di variazione

²⁹⁹ Da rilevare che il nuovo testo non modifica molto la disciplina sui poteri del Comitato portuale, salvo la diminuzione da tre a uno dei membri supplenti del Collegio dei revisori dei conti e l'introduzione di un requisito per la nomina a revisore, alternativo a quello dell'iscrizione nello specifico albo dei revisori contabili, consistente nell'aver svolto tale funzione per almeno un quadriennio. Il diritto comunitario non consente l'esercizio dell'attività di revisore a persone non qualificate dunque il Testo Unificato riproduce un'impostazione europea della disciplina specifica sul Collegio dei revisori (cfr. Direttiva 17 maggio 2006 n. 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio e abroga la direttiva 84/253/CEE del Consiglio).

²⁹ La direttiva 2006/43/CE è stata recepita dal Decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39 “Attuazione della direttiva 2006/43/CE, relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, e che abroga la direttiva 84/253/CEE”.

³⁰⁰ Art. 11 del Testo Unificato di riforma che prevede l'inserimento dell'articolo 11-bis nella Legge n. 84 cit.

ed al rendiconto generale, sono soggette all'approvazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze con le procedure di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 439/1998³⁰¹.

Da rilevare che il nuovo Testo Unificato, riserva al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti l'approvazione delle delibere di adozione dei regolamenti sulla concessione di aree e banchine, approvazione che se non interviene entro quarantacinque giorni dalla ricezione, rende le delibere esecutive³⁰².

Il Testo Unificato, infine, stabilisce la proroga di alcuni termini³⁰³.

Dopo l'attribuzione delle funzioni, il Testo Unificato ridefinisce la classificazione dei porti e detta i principi fondamentali per l'esercizio della funzione legislativa delle Regioni, relativamente ai porti di loro competenza³⁰⁴. In particolare, ripartisce i porti marittimi nazionali in tre categorie:

- a) categoria I: porti, o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato;
- b) categoria II: porti di rilevanza economica nazionale ed internazionale;
- c) categoria III: porti di rilevanza economica regionale ed interregionale.

Nel testo vigente, invece, le categorie sono 2 e la seconda è ripartita in tre classi, con riferimento alla rilevanza internazionale, nazionale o regionale dei porti medesimi.

³⁰¹ D.P.R. 9 novembre 1998, n. 439 "Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di approvazione e di rilascio di pareri, da parte dei Ministeri vigilanti, in ordine alle delibere adottate dagli organi collegiali degli enti pubblici non economici in materia di approvazione dei bilanci e di programmazione dell'impiego di fondi disponibili, a norma dell'articolo 20, comma 8, della L. 15 marzo 1997, n. 59."

³⁰² In proposito, la Corte dei conti, ha rilevato in sede di esame di bilanci dell'Autorità portuale di Trieste, che non risponde a criteri di sana e corretta amministrazione la prassi del Ministero vigilante di fare ricorso al silenzio approvazione dopo l'intervenuta presentazione dei bilanci da parte dell'autorità. Infatti, anche se detta procedura sia prevista dall'art. 12 della Legge del 1994, in connessione con il decorso dei 45 giorni dall'invio dei documenti di bilancio da parte dell'Ente, è utile la pronuncia espressa – che costituisce una delle manifestazioni più significative dell'attività di vigilanza – indicativa dell'avvenuta puntuale valutazione positiva o negativa delle risultanze di bilancio, non disgiunta da eventuali suggerimenti ed accorgimenti per l'attività gestoria futura. Cfr. Corte dei conti, Sez. Contr. Enti, sent. n. 59 del 22-07-1998, Autorità portuale di Trieste - Ente Autonomo Porto di Trieste.

³⁰³ Ad esempio, fissa al 31 dicembre 2012 l'entrata in vigore delle disposizioni relative all'adeguamento delle tasse e dei diritti marittimi di cui all'articolo 1, comma 989, lettera c), della Legge n. 296 del 2006 e di cui all'articolo 4, commi 1 e 2, del citato D.P.R. 28 maggio 2009, n. 107 "Regolamento concernente la revisione della disciplina delle tasse e dei diritti marittimi, a norma dell'articolo 1, comma 989, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296."

³⁰⁴ Art. 2 del Testo Unificato di riforma che modifica l'art. 4 della Legge n. 84 cit.

Il Ministro della difesa, con proprio Decreto , emanato di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, procede all'individuazione dei porti e delle specifiche aree portuali, di cui alla categoria I e con il medesimo provvedimento disciplina le attività nei porti di categoria I e le relative baie, rade e golfi; è attribuito allo Stato in via esclusiva l'amministrazione dei porti di categoria I.

Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con proprio Decreto , individua i requisiti dei porti di categoria II, sede di Autorità portuale prevedendo che sono nodi di interscambio essenziali per l'esercizio delle competenze dello Stato, in relazione sia alle dimensioni ed alla tipologia del traffico che all'ubicazione territoriale ed al ruolo strategico che ai collegamenti con le grandi reti di trasporto e di navigazione europei e transeuropei³⁰⁵. Nell'ambito dei porti di categoria II, inoltre, possono essere individuate specifiche aree (la cui amministrazione

è attribuita in via esclusiva allo Stato, come per i porti di categoria I) mediante Decreto del Ministro della difesa, di concerto con i ministri dell'interno e delle infrastrutture e dei trasporti, previa acquisizione del parere vincolante della competente Autorità portuale e dell'autorità marittima, finalizzate alla difesa militare, alla sicurezza dello Stato, al controllo del traffico marittimo e alle altre esigenze del Corpo delle capitanerie di porto, nonché delle Forze dell'ordine e dei Vigili del fuoco.

Infine, con disposizione di carattere residuale, si assegnano alla Categoria III tutti i restanti porti non ricompresi nelle categorie I e II.

I principi fondamentali per l'esercizio della funzione legislativa e regolamentare delle regioni, relativamente ai porti di rilevanza economica regionale ed interregionale sono: a) esercizio, esclusivamente da parte di soggetti privati, delle attività d'impresa e commerciali; b) salvaguardia della salute sul luogo di lavoro; c) tutela della concorrenza; d) rispetto delle disposizioni comunitarie in materia; e) rispetto della titolarità statale in materia di regime dominicale del demanio marittimo, con riferimento agli articoli 31, 32, 33, 34 e 35 del codice della navigazione ed alla determinazione dei canoni, compatibilmente con quanto previsto dal Decreto legislativo 85/2010³⁰⁶ sul federalismo demaniale³⁰⁷; f) obbligo di acquisizione del parere dell'autorità marittima ai fini del rilascio

³⁰⁵ I porti della categoria II sono amministrati dalle Autorità portuali disciplinate dall'articolo 6, comma 1, della Legge 84 del 1994, novellato dall'articolo 7, del Testo Unificato.

³⁰⁶ Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 “ Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della Legge 5 maggio 2009, n. 42”

³⁰⁷ In particolare, ai sensi dell'articolo 28 del codice della navigazione (Beni del demanio marittimo) fanno parte del demanio marittimo: il lido, la spiaggia, i porti, le rade; le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare; i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo; l'articolo 31, relativamente ai luoghi, nei quali il mare comunica con canali o fiumi o altri corsi di acqua, demanda la fissazione dei limiti del demanio marittimo al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con quelli dell'economia e delle finanze, nonché con gli altri ministri

dell'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle operazioni portuali, in relazione ai profili di sicurezza portuale, della navigazione marittima e del trasporto marittimo; g) rispetto della titolarità statale in materia di sicurezza della navigazione marittima, di sicurezza del trasporto marittimo e di sicurezza portuale; h) obbligo di delimitazione dell'ambito e dell'assetto complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica ed alle infrastrutture stradali e ferroviarie, attraverso il piano regolatore portuale, che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate. L'obbligo non opera con riguardo ai porti aventi esclusivamente funzione turistica e da diporto; i) obbligo di acquisizione del parere dell'autorità marittima per l'adozione del piano regolatore portuale, ai fini della verifica della compatibilità del piano con le esigenze di sicurezza portuale, di sicurezza della navigazione marittima e di sicurezza del traffico marittimo; l) rispetto della titolarità statale in materia di disciplina dei servizi tecnico nautici e della relativa tariffazione; m) rispetto dei principi di cui all'articolo 18, della Legge 84 del 1994, in materia di rilascio di concessioni in ambito portuale, che viene modificato dall'articolo 16 del disegno di Legge in esame; n) facoltà di istituire sistemi portuali, anche su base interregionale.

Nelle more dell'entrata in vigore delle disposizioni regionali, le funzioni di vigilanza, controllo ed ispezione (trattate precedentemente)³⁰⁸ sono esercitate dalle Autorità marittime. La delimitazione tra i porti ricompresi nella circoscrizione delle Autorità portuali e quelli aventi rilevanza regionale ed interregionale è affidata al piano regolatore portuale³⁰⁹ fermo restando che i porti possono avere, anche congiuntamente, funzione commerciale, di servizio passeggeri, inclusa l'attività crocieristica, industriale e petrolifera, di peschereccia e da diporto. Sempre il piano regolatore portuale delimitazione l'ambito dei porti di III categoria, conformemente alla disciplina regionale³¹⁰.

Il piano regolatore portuale nei porti di cui alla categoria II, classi I, II e III (esclusi quelli aventi funzione turistica e da diporto) l'ambito e l'assetto complessivo del porto, ivi comprese le aree

interessati; l'articolo 32 attribuisce al compartimento marittimo (Capitaneria di Porto) il compito delimitare la zona del demanio marittimo, dettando le procedure per la risoluzione di controversie con altre amministrazioni o privati; l'articolo 33 disciplina l'espropriazione per pubblica utilità di zone adiacenti al demanio marittimo; l'articolo 34 prevede che parti del demanio marittimo possono essere destinate ad altri usi pubblici; l'articolo disciplina l'esclusione di zone dal demanio marittimo, in quanto non utilizzabili per pubblici usi del mare; in ordine alla determinazione dei canoni per la concessione dei canoni, sono dettate disposizioni dagli articoli 36-40 del codice della navigazione. Cfr, MEDINA C., *Le norme del codice della navigazione sul monopolio delle compagnie portuali e sull'esercizio da parte di imprese di operazioni portuali per conto terzi alla luce dei principi fondamentali del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea: il giudizio della Corte del Lussemburgo*, in *Dir. Mar.*, 1992.

³⁰⁸ Di cui all'articolo 1, comma 4, della Legge 84 del 1994, come modificato dall'articolo 1 del Testo Unificato.

³⁰⁹ Disciplinato dall'articolo 5, della Legge 84 del 1994, oggetto di sostituzione da parte dell'articolo 3, del Testo Unificato.

³¹⁰ Art. 2, commi 7 e 8 del Testo Unificato.

destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate. Le previsioni del piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti.

Nei porti sopra indicati nei quali è istituita l'Autorità portuale, il piano regolatore è adottato dal comitato portuale, previa intesa con il Comune o i Comuni interessati; nei porti ove non è istituita l'Autorità portuale, il piano regolatore è adottato dall'autorità marittima, previa intesa con il Comune o i Comuni interessati. Il piano è quindi 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 regolatore relativo a porti di cui alla categoria II, classi I, II e III, esaurita la procedura sopra descritta, è sottoposto, ai sensi della normativa vigente in materia, alla procedura per la valutazione dell'impatto ambientale ed è quindi approvato dalla Regione³¹¹.

Con riguardo al finanziamento delle opere nei porti, la Legge n. 84 del 1994 individuava nello Stato l'autorità responsabile della realizzazione delle opere nei porti di cui alla categoria I e per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di cui alla categoria II, classi I e II; facoltizzava le Regioni, il Comune interessato o l'Autorità portuale ad intervenire con proprie risorse, in concorso o in sostituzione dello Stato, per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di cui alla categoria II, classi I e II. E' attribuito alla Regione o alle Regioni interessate l'onere per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di cui alla categoria II, classe III. La Legge prevedeva che le Autorità portuali, a copertura dei costi sostenuti per le opere da esse stesse realizzate, possono imporre soprattasse a carico delle merci imbarcate o sbarcate, oppure aumentare l'entità dei canoni di concessione. Sono considerate opere di grande infrastrutturazione le costruzioni di canali marittimi, di dighe foranee di difesa, di darsene, di bacini e di banchine attrezzate, nonché l'escavazione e l'approfondimento dei fondali. I relativi progetti sono approvati dal Consiglio superiore dei lavori pubblici³¹². Il comitato portuale, approva il piano operativo triennale, soggetto a revisione annuale, concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati³¹³.

³¹¹ Al piano regolatore portuale dei porti aventi le funzioni di cui all'articolo 4, comma 3, lettera b), e alle relative varianti, è allegato un rapporto sulla sicurezza dell'ambito portuale ai fini degli adempimenti previsti dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 1988, sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali e dal Decreto del Ministro dell'ambiente 20 maggio 1991, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 126 del 31 maggio 1991.

³¹² Art. 5 della Legge n. 84 cit.

³¹³ Art. 9 della Legge n. 84 cit.

Con l'obiettivo di definire le opere portuali e gli assetti portuali, salvo che per i porti di categoria I, la riforma attribuisce all'autorità portuale la formazione del Piano Regolatore Portuale, quale atto di pianificazione dell'ambito portuale. Il piano Regolatore portuale contiene: le funzioni del porto commerciale, di servizio passeggeri, inclusa l'attività crocieristica, industriale e petrolifera, peschereccia, da diporto, le caratteristiche e la destinazione delle aree portuali, nonché delle relative infrastrutture stradali e ferroviarie di collegamento. Il piano Regolatore si riferisce soltanto ai porti sede dell'Autorità portuale perché per i porti di interesse regionale ed interregionale, la disciplina è demandata alla competenza legislativa concorrente.

Il piano regolatore portuale è assoggettabile alla valutazione ambientale strategica (VAS) con le modalità previste dal titolo II del Decreto Legislativo 152 del 2006³¹⁴, dunque prevede lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni; la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio.

L'autorità competente, al fine di promuovere l'integrazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale nelle politiche settoriali ed il rispetto degli obiettivi, dei piani e dei programmi ambientali, nazionali ed europei: a) esprime il proprio parere sull'assoggettabilità delle proposte di piano o di programma alla valutazione ambientale strategica; b) collabora con l'autorità proponente al fine di definire le forme ed i soggetti della consultazione pubblica, nonché l'impostazione ed i contenuti del Rapporto ambientale e le modalità di monitoraggio; c) esprime, tenendo conto della consultazione pubblica, dei pareri dei soggetti competenti in materia ambientale, un proprio parere motivato sulla proposta di piano e di programma e sul rapporto ambientale nonché sull'adeguatezza del piano di monitoraggio e con riferimento alla sussistenza delle risorse finanziarie.

La fase di valutazione è effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua approvazione o all'avvio della relativa procedura legislativa. Essa è preordinata a garantire che gli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione di detti piani e programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro approvazione.

La VAS viene effettuata ai vari livelli istituzionali tenendo conto dell'esigenza di razionalizzare i procedimenti ed evitare duplicazioni nelle valutazioni; la procedura costituisce per i piani e programmi a cui si applica, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione. I provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge.

L'autorità competente alla VAS dei piani regolatori portuali è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che esercita le proprie funzioni avvalendosi di una commissione costituita con

³¹⁴ Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152 "Norme in materia ambientale".

Decreto adottato entro trenta giorni dall'entrata in vigore della disposizione in commento, d'intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ed i cui componenti, di indicazione paritetica, sono individuati nel rispetto dell'equilibrio delle competenze.

La verifica di assoggettabilità del piano regolatore portuale: è compiuta dalla commissione entro sessanta giorni dalla ricezione del rapporto preliminare di cui all'articolo 12 del citato Decreto legislativo n. 152 del 2006 (comprendente una descrizione del piano o programma e le informazioni e i dati necessari alla verifica degli impatti significativi sull'ambiente) che deve essere trasmesso dall'autorità portuale prima dell'adozione del piano regolatore portuale.

La procedura di consultazione deve esaurirsi nei trenta giorni successivi alla ricezione del rapporto preliminare. Inoltre, in caso di assoggettabilità del piano regolatore portuale alla VAS, la delibera di adozione del piano medesimo deve comprendere anche il rapporto ambientale e la procedura di consultazione deve concludersi entro trenta giorni dalla pubblicazione, effettuata dall'autorità portuale, della delibera di adozione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Il parere motivato della commissione deve intervenire nei trenta giorni successivi al deposito delle controdeduzioni di cui al comma 10, dell'articolo in commento; qualora la commissione disponga l'acquisizione di pareri, il termine è prorogato una sola volta fino a un massimo di trenta giorni e tutti i termini sono perentori. In caso di mancata adozione nei termini degli atti e del parere motivato, essi si intendono resi in senso positivo.

Il comitato portuale ha, altresì, il compito di predisporre il piano regolatore portuale di ciascun porto, in coerenza con quanto previsto dal piano di sviluppo e potenziamento dei sistemi portuali di interesse statale e viene trasmesso al Comune o ai Comuni interessati, per l'espressione dell'intesa, fermo restando che sarà adottato dalla Regione. Nell'attività di stesura del Piano, il presidente dell'Autorità portuale può convocare la conferenza di servizi preliminare di cui all'articolo 14-bis della Legge n. 241 del 1990³¹⁵. La conferenza di servizi è partecipata da tutti i soggetti pubblici interessati ed assume le proprie determinazioni entro 30 giorni dalla convocazione.

Il citato articolo 14-bis, al comma 1, prevede che la conferenza di servizi preliminare può essere convocata per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, su motivata richiesta dell'interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di

³¹⁵ Legge 7 agosto 1990 n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". Ricordiamo che si sensi del citato articolo 14, comma 2, la conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta. La conferenza può essere altresì indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate ovvero nei casi in cui è consentito all'amministrazione procedente di provvedere direttamente in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti.

fattibilità, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivi, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso. In tale caso la conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla data della richiesta e i relativi costi sono a carico del richiedente.

L'intesa si intende raggiunta qualora il Comune o i Comuni interessati non comunicano all'autorità portuale un motivato diniego entro sessanta giorni dalla ricezione della richiesta ed è posto un avviso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, nonché sul Bollettino ufficiale regionale; qualora non si raggiunga l'intesa, prevede una conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della citata Legge 241/1990, convocata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta della regione interessata, tra regione, enti locali interessati ed autorità portuale. Gli interessati possono far pervenire all'autorità portuale e alla commissione di cui al comma 2 le loro osservazioni entro trenta giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e l'Autorità portuale, entro i successivi trenta giorni, può formulare controdeduzioni alle osservazioni, che sono comunicate alla regione, nonché comunicate alla commissione.

Il Piano regolatore portuale è approvato dalla Regione entro i successivi sessanta giorni ed il provvedimento di approvazione del piano regolatore portuale viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sul Bollettino ufficiale regionale.

La riforma interviene anche relativamente alla disciplina della gestione delle risorse idriche e del servizio idrico integrato, per i profili che concernono la tutela dell'ambiente e della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio idrico integrato e delle relative funzioni fondamentali di comuni, Province e città metropolitane³¹⁶; in particolare, mentre la vecchia disciplina prevedeva che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, avesse l'esercizio delle funzioni e dei compiti spettanti allo Stato nelle materie predette, la nuova esclude le aree appartenenti al demanio portuale come definite nei relativi piani regolatori portuali.

Le opere nell'ambito dei porti di categoria I e II sono eseguite mediante il procedimento di cui all'articolo 81 del Decreto del Presidente della Repubblica 616/1977³¹⁷ e previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Da rilevare che se l'intesa non si realizza entro novanta giorni dalla data di ricevimento da parte delle Regioni del programma di intervento ed il Consiglio dei Ministri valuta l'opportunità di procedere in difformità dalla previsione degli strumenti urbanistici, si provvede sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali con Decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia.

³¹⁶ Art. 3, comma 13 che introduce una modifica al comma 1, dell'articolo 142, del citato Decreto Legislativo n. 152 del 2006.

³¹⁷ D.P.R. 24-7-1977 n. 616 " Attuazione della delega di cui all'art. 1 della Legge 22 luglio 1975, n. 382", contenente norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione

Le opere di grande infrastrutturazione sono: le costruzioni di canali marittimi, di dighe foranee di difesa, di darsene, di bacini, di banchine attrezzate, l'escavazione e l'approfondimento dei fondali.

L'esecuzione delle opere da parte di privati prevede l'autorizzazione come esito di un'apposita conferenza di servizi convocata dall'autorità portuale, ai sensi dell'articolo 14 della citata Legge 241/1990, a cui sono chiamate a partecipare tutte le amministrazioni competenti, le quali esprimono in tale ambito le determinazioni di rispettiva competenza.

Per i porti di categoria III è competenza della Regione disciplinare il procedimento di adozione del piano regolatore portuale, garantendo la partecipazione delle Province e dei Comuni interessati.

La riforma detta anche nuove disposizioni in materia di dragaggio e bonifica di siti contaminati³¹⁸. In particolare, si dispone che nei siti oggetto di interventi di bonifica di interesse nazionale, ai sensi dell'art. 252 del Decreto legislativo 152/2006, il cui perimetro comprende, in tutto o in parte, la circoscrizione dell'autorità portuale, le operazioni di dragaggio possono essere svolte anche contestualmente alla predisposizione del progetto relativo alle attività di bonifica. Al fine di evitare che tali operazioni possano pregiudicare la futura bonifica del sito, il progetto di dragaggio è presentato dall'autorità portuale o, laddove non istituita, dall'ente competente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che lo approva entro trenta giorni sotto il profilo tecnico-economico e lo trasmette al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'approvazione definitiva. Il Decreto di approvazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare deve intervenire entro trenta giorni dalla suddetta trasmissione ed il Decreto di autorizzazione produce gli effetti previsti dal comma 6 del citato articolo 252 del Decreto legislativo n. 152 del 2006, nonché, limitatamente alle attività di dragaggio inerenti al progetto, gli effetti previsti dal comma 7 dello stesso articolo³¹⁹.

Ai sensi dell'articolo 252 del suddetto Decreto Legislativo, i siti di interesse nazionale ai fini della bonifica, sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali. I commi 6 e 7, dell'articolo 252, segnalano alcune caratteristiche dell'autorizzazione del progetto di bonifica e dei relativi interventi. Tale autorizzazione sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i

³¹⁸ Art. 5 che inserisce un nuovo articolo 5-*bis* alla Legge 84 del 1994.

³¹⁹ Gli articoli 239 e seguenti del Decreto legislativo n. 152 del 2006 disciplinano gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati; le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti dell'inquinamento e comunque per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti, in armonia con i principi e le norme comunitari, con particolare riferimento al principio "chi inquina paga". Cfr., gli obiettivi in WORLD TRADE ORGANIZATION (2008), *World Trade Report 2008. Trade in a Globalized World*.

nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente, ivi compresi, tra l'altro, quelli relativi alla realizzazione ed all'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie alla loro attuazione. L'autorizzazione costituisce, altresì, variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori. Se il progetto prevede la realizzazione di opere sottoposte a procedura di valutazione di impatto ambientale, l'approvazione del progetto di bonifica comprende anche tale valutazione³²⁰.

La riforma in esame, disciplina anche i materiali derivanti dall'attività di dragaggio, in particolare le ipotesi di immissione in mare o reimpiego per formare terreni costieri, per il ripascimento degli arenili, o il raccoglimento in vasche di raccolta impermeabilizzate³²¹, oppure riutilizzati lungo il litorale per la ricostruzione della fascia costiera, con autorizzazione della Regione territorialmente competente ai sensi dell'articolo 21 della Legge 179/2002³²².

Un'innovazione sono, poi, le disposizioni sul recupero di aree per lo sviluppo della nautica da diporto e sulla riconversione e riqualificazione di aree portuali³²³.

In primo luogo, è demandato al piano regolatore portuale ove siano presenti delle strutture idonee e non utilizzabili per funzioni portuali di preminente interesse pubblico, di valutare la possibile

³²⁰ Sulla valutazione di impatto ambientale, v., FONDERICO F., *Valutazione d'impatto ambientale*, in Codice dell'ambiente, NESPOR e DE CESARIS (a cura di), Milano, 1999. Tra gli altri, v. anche GRECO N., *La valutazione d'impatto ambientale. Rivoluzione o complicazione amministrativa?*, Franco Angeli, Milano, 1984; GRECO N., *Processi decisionali e tutela preventiva dell'ambiente. La valutazione di impatto ambientale in Italia e altrove*, Franco Angeli, Milano, 1989; GRECO N., *L'economia del mare per l'ambiente- best practice del sistema marittimo nella tutela ambientale*, Franco Angeli, 2004. Tra gli altri, BRAMBILLA P. *La valutazione d'impatto ambientale e l'apporto giurisdizionale alla definizione e applicazione dell'istituto*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2002, p. 781 ss..

³²¹ Art. 5, commi 4 - 9 del Testo Unificato che sostituisce l'art. 5 della Legge n. 84 cit. La verifica dell'idoneità del materiale dragato ad essere gestito nelle modalità esposte prevede apposite analisi da effettuare nel sito prima del dragaggio sulla base di metodologie e criteri stabiliti con il Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 7 novembre 2008, Decreto ministeriale 7 novembre 2008 "*Disciplina delle operazioni di dragaggio nei siti di bonifica di interesse nazionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 996, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296*".

³²² Legge 31 luglio 2002, n. 179 "*Disposizioni in materia ambientale*".

³²³ Articolo 6 del Testo Unificato che inserisce l'articolo 5-ter nella Legge n. 84cit.

finalizzarle ad approdi turistici³²⁴ ponendo in sei mesi il termine per avviare concludere la valutazione sulla sussistenza delle condizioni necessarie e sufficienti³²⁵.

Per la realizzazione di strutture di interesse turistico-ricreativo dedicate alla nautica da diporto, la riforma prevede anche forme di semplificazione tra le quali, ad esempio, la possibilità di evitare ulteriori titoli abilitativi edilizi e demaniali ove sia stata assentita, nel rispetto della disciplina paesaggistica ed ambientale, una concessione demaniale marittima e lacuale, anche provvisoria³²⁶. Peraltro, la concessione di beni del demanio marittimo³²⁷ per la realizzazione delle strutture dedicate alla nautica da diporto di cui all'articolo 2, lettera c), è rilasciata dall'Autorità portuale con durata massima di novantanove anni e secondo principi di celerità e snellezza le procedure già operanti per le strutture di interesse turistico-ricreativo; da segnalare che il D.P.R. n. 616 del 1977 ha delegato alle Regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative, escludendo dalla delega le funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale³²⁸.

³²⁴ L'articolo 2 del regolamento cit. definisce l'«approdo turistico» come la porzione dei porti polifunzionali, destinata a servire la nautica da diporto ed il diportista nautico, anche mediante l'apprestamento di servizi complementari.

³²⁵ Il procedimento di “riconversione” è contenuto nell'articolo 2 del regolamento di cui al Decreto del Presidente della Repubblica n. 509 del 1997, D.P.R. 2-12-1997 n. 509 "Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, a norma dell'articolo 20, comma 8, della L. 15 marzo 1997, n. 59", recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa. Il citato regolamento prevede il procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione delle strutture dedicate alla nautica da diporto, il procedimento di approvazione dei relativi progetti e gli altri procedimenti che risultano strettamente connessi o strumentali.

³²⁶ L'articolo 6 prevede, inoltre, che sono comprese nelle strutture turistiche anche pontili galleggianti a carattere stagionale con impianti di ancoraggio con corpi morti e catenarie, collegamento con la terra ferma ed apprestamento di servizi complementari. Peraltro, l'art. 2 del citato regolamento di cui al D.P.R. n. 509 del 1997, che riguarda la definizione delle strutture dedicate alla nautica da diporto, individua al comma 1, lettera c) i «punti d'ormeggio», quali aree demaniali marittime e gli specchi acquei dotati di strutture che non importino impianti di difficile rimozione, destinati all'ormeggio, alaggio, varo e rimessaggio di piccole imbarcazioni e natanti da diporto.

³²⁷ Decreto -Legge 5 ottobre 1993, n. 400 “Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime”.

³²⁸ Segnatamente, l'articolo 59 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 “Attuazione della delega di cui all'art. 1 della Legge 22 luglio 1975, n. 382” e sul demanio marittimo e barriere architettoniche v. l'articolo 8 del Decreto -

Il Testo Unificato prevede, inoltre, l'istituzione di una nuova tariffa denominata di "prontezza operativa" in ordine ai servizi tecnico-nautici di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio, servizi che la riforma definisce di interesse generale atti a garantire nei porti, ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo.

La riforma stabilisce, riguardo i suddetti servizi tecniconautici, che essi possono essere resi obbligatori: su proposta della autorità marittima, d'intesa con l'autorità portuale, ove istituita, con provvedimento del Ministero del infrastrutture e dei trasporti che ne fissa i limiti, sentite le rappresentanze nazionali unitarie dei soggetti erogatori dei servizi e degli utenti degli stessi. Attualmente, il testo vigente prevede che per il pilotaggio l'obbligatorietà è stabilita con Decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, mentre per gli altri servizi l'autorità marittima può renderne obbligatorio l'impiego tenuto conto della localizzazione e delle strutture impiegate³²⁹. Infine, si attribuisce all'autorità marittima la competenza a rendere temporaneamente obbligatorio l'impiego dei suddetti servizi per un periodo non superiore a 30 giorni, prorogabili una sola volta³³⁰.

Legge 21 ottobre 1996, n. 535 "Disposizioni urgenti per i settori portuale, marittimo, e Decreto -Legge 21 ottobre 1996, n. 535 "Disposizioni urgenti per i settori portuale, marittimo, cantieristico ed armatoriale, nonché interventi per assicurare taluni collegamenti aerei".

Da segnalare che il Senato della Repubblica ha approvato il disegno di Legge AS 979 - attualmente all'esame della Camera AC 2722 - recante Istituzione di campi di ormeggio attrezzati per unità da diporto nelle aree marine protette, nelle aree marine di reperimento e nei tratti di costa sottoposti ad eccessiva pressione turistica ed antropica, che mira a promuovere un progetto di infrastrutturazione leggera delle aree marine protette.

³²⁹ I criteri ed i meccanismi di formazione delle tariffe dei servizi di pilotaggio, di rimorchio, di ormeggio e battellaggio, sono stabiliti dal Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione, approvato con D.P.R. 328 del 1952 sono fissati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sulla base di una istruttoria condotta dallo stesso Ministero congiuntamente al Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto, alle rappresentanze D.P.R. 15 febbraio 1952 n. 328 "*Approvazione del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (Navigazione marittima).*" Cfr. MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, *Rapporto Interinale tavolo sulle reti di trasporto 2000-2006*, Roma; MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI (Anni vari), *Compendio Statistico sul traffico marittimo ed Aereo*, Roma; MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI (2006), *Documento strategico programmatico*, Roma; MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE (2007), *Conferenza nazionale sulle infrastrutture*, Catania.

³³⁰ Art. 14 del Testo Unificato di riforma che sostituisce l'art. 14 della Legge n. 84 cit. l'istruttoria amministrativa per la loro definizione prevedendo che essa è condotta in sede ministeriale con la partecipazione: o dell'autorità marittima e dell'autorità portuale, laddove istituita, che possono essere anche rappresentate o assistite rispettivamente dal Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto e dalla Associazione Porti Italiani; o in veste consultiva, delle rappresentanze unitarie nazionali degli erogatori dei servizi e degli utenti degli stessi; termina con la conseguente proposta di variazione tariffaria avanzata dall'autorità marittima di intesa con l'autorità portuale, laddove istituita, e sottoposta all'approvazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti,

Il Testo Unificato prevede che se già esiste il servizio di rimorchio e ferma restando l'unicità e l'inscindibilità di tale servizio e la stessa concessione, la tariffa sarà disciplinata previa definizione di parametri operativi e gestionali, con decretazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che dovrà indicare: quando l'insufficienza del fatturato dei soggetti titolari della concessione del servizio di rimorchio, comprensivo di eventuali altri ricavi di natura ricorrente, continuativa e non occasionale, dovrà essere considerata notevole e strutturale; quando debba considerarsi particolarmente elevato il divario tra il numero delle navi che si avvalgono del servizio di rimorchio e quelle che non se ne avvalgono.

Spetterà all'autorità marittima di intesa con l'autorità portuale, nei porti in cui si riscontrano tali parametri valutare se ritengano indispensabile un presidio di rimorchio, sentite le rappresentanze nazionali unitarie dei soggetti erogatori del servizio e degli utenti dello stesso introdurre, attraverso l'apertura di una istruttoria a livello ministeriale un'apposita tariffa di prontezza operativa per le navi che scalano il porto. Il gettito complessivo della tariffa dovrà essere tale da integrare il fatturato derivante dal servizio di rimorchio, comprensivo di eventuali altri ricavi di natura ricorrente, continuativa e non occasionale; consentire il raggiungimento dell'equilibrio gestionale.

Significativo appare anche l'intervento del Legislatore sulla "proroga" del meccanismo di sostegno al reddito dei lavoratori portuali sin d'ora limitato all'anno 2008³³¹.

Il limite per tale intervento finanziario di sostegno è stabilito in quindici milioni di euro, previa adozione di un Decreto recante specifici criteri adottato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La copertura finanziaria dell'onere derivante dall'attuazione del comma 1, valutato in quindici milioni di euro annui, è posta a carico del Fondo per l'occupazione e formazione di cui all'articolo 18 del Decreto – Legge n. 185 del 2008 che lo ha istituito, mentre le risorse sono state assegnate con delibera Comitato interministeriale per la programmazione economica 2/2009³³².

In difetto di intesa ovvero in caso di mancata approvazione ministeriale, il provvedimento tariffario definitivo viene emanato dall'autorità marittima su disposizioni impartite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

³³¹ Tale sistema è stato introdotto, mediante una novella della Legge n. 84 cit., dall'articolo 1, comma 85, della Legge 24 dicembre 2007 n. 247 "Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale."

³³² Decreto -Legge 29 novembre 2008, n. 185 "*Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*" e Comitato interministeriale per la programmazione economica Del. 6 marzo 2009 n. 2 del 2009 "*Assegnazione di risorse a favore del Fondo sociale per l'occupazione e formazione a carico del Fondo per le aree sottoutilizzate (articolo 18, Decreto -*

In particolare, si prevede il sostegno del reddito dei lavoratori portuali addetti alle prestazioni di lavoro temporaneo occupati con contratto a tempo indeterminato nelle imprese o agenzie di fornitura di lavoro temporaneo ai quali, lavoratori per ogni giornata di mancato avviamento al lavoro, è riconosciuta un'indennità pari ad un ventiseiesimo del trattamento massimo mensile di integrazione salariale straordinaria, oltre che la relativa contribuzione figurativa e gli assegni per il nucleo familiare. Tale indennità spetta, quindi, per un numero di giornate di mancato avviamento al lavoro pari alla differenza tra il numero massimo di 26 giornate mensili erogabili e il numero delle giornate effettivamente lavorate in ogni mese, incrementato dal numero delle giornate di ferie, malattia, infortunio, permesso e indisponibilità. Viene comunque precisato che l'INPS procede all'erogazione delle provvidenze in questione solamente previa acquisizione degli elenchi predisposti dal Ministero dei trasporti recanti il numero delle giornate di mancato avviamento al lavoro distintamente per ciascuna impresa o agenzia di fornitura di lavoro temporaneo.

Interessante appare la nuova disciplina in tema di concessione di aree e di banchine³³³.

In particolare, è demandata all'Autorità portuale o, nei porti di categoria III, la regione o l'ente territoriale competente (compatibilmente con la necessità di riservare nell'ambito portuale spazi operativi per lo svolgimento delle operazioni portuali da parte di imprese non concessionarie) la competenza di concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di aree demaniali e banchine, alle imprese autorizzate ad operare nel porto.

Il nuovo testo di Legge non modifica il precedente riguardo la concessione per la realizzazione e la gestione di opere attinenti ad attività marittime e portuali collocate a mare e nell'ambito degli specchi acquei esterni alle difese foranee, anch'essi da considerarsi a tal fine ambito portuale. Tali spazi possono essere considerati per lo svolgimento di operazioni portuali, purché interessati dal traffico portuale e dalla prestazione dei servizi portuali ed anche per la realizzazione di impianti destinati ad operazioni di imbarco e sbarco rispondenti alle funzioni proprie dello scalo marittimo.

Innovativo, invece, rispetto al precedente testo del 1994, con riguardo alla durata delle concessioni, prevedendo che l'autorità portuale o, nei porti di categoria III, la regione o l'ente territoriale competente, tiene conto del programma del concessionario mirato alla realizzazione di investimenti volti a valorizzare la qualità dei servizi da rendere all'utenza; ovvero ad assumere a proprio esclusivo carico la realizzazione di opere portuali. Sempre riguardo i contenuti del provvedimento concessorio, la riforma prevede debba contenere il termine, almeno biennale, per la verifica: della sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi; delle altre condizioni che hanno determinato il rilascio del titolo; della rispondenza dell'effettivo sviluppo e della qualità del servizio reso all'utenza alle previsioni dei piani di investimento di cui all'atto di concessione; delle modalità di definizione ed approvazione: o degli

Legge n. 185/2008). (Deliberazione n. 2/2009)". Cfr., per il pregresso, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2008) DPS, Rapporto Annuale 2007 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, Roma.

³³³ Art. 16 del Testo Unificato di riforma che sostituisce l'articolo 18 della Legge n. 84 cit.

eventuali programmi d'investimento del concessionario nella realizzazione di opere portuali; o delle sanzioni e le altre specifiche cause di decadenza o revoca

della concessione, diverse da quelle generali previste dalle pertinenti norme del codice della navigazione. Da rilevare che, mentre il testo vigente, demandava ad un regolamento ministeriale (mai emanato) di adeguare la disciplina per la concessione di aree e banchine, alla normativa comunitaria, nel Testo Unificato di riforma, tale adeguamento è chiaramente automatico: si prevede, infatti, che l'atto di concessione: è adottato all'esito di selezione effettuata tramite procedura di evidenza pubblica nel rispetto dei principi comunitari di trasparenza, imparzialità, proporzionalità, efficienza, parità di trattamento, pubblicità.

L'evidenza pubblica, dunque la regola della procedura ordinaria di gara pubblica, è derogabile soltanto in presenza di particolari situazioni degli spazi interclusi entro aree concesse ad un unico soggetto o ad esse attigue, le quali, a giudizio dell'autorità concedente, non siano suscettibili, trattandosi di superfici limitate in relazione all'utilizzazione prevista e comunque non superiori ad un terzo dell'area attigua già concessa, di essere assegnate a diversi soggetti al fine dello svolgimento di un'attività imprenditoriale autonoma e connotata da criteri di economicità. In tale caso, si tratta di aree assegnate direttamente al soggetto concessionario delle aree ad esse attigue.

Vi è, poi, un obbligo di carattere informativo, con cadenza biennale, in capo alle Autorità portuali o, nei porti di categoria III, alla regione o all'ente territoriale competente, nei confronti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, relativo allo stato delle concessioni in atto ed al rispetto delle condizioni poste dall'atto di concessione.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base delle relazioni ricevute, effettua il monitoraggio sull'utilizzazione delle aree portuali e può dettare, se del caso, indirizzi generali per la migliore fruizione delle aree demaniali ed adottare provvedimenti diretti all'osservanza delle condizioni poste dagli atti concessori.

Di grande interesse, senza dubbio il nuovo procedimento per il rilascio della concessione che indica i requisiti dei candidati, individuati per rinvio a quelli necessari per il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 16, comma 3, relativo alle imprese che operano nel porto.

I candidati documentano: a) un programma di attività, assistito da idonee garanzie anche fideiussorie, volto all'incremento dei traffici e della produttività del porto e gli eventuali investimenti programmati; b) un organico di lavoratori adeguato in relazione al programma di attività di cui alla lettera a); c) un apparato tecnico ed organizzativo adeguato, anche dal punto di vista della sicurezza, a soddisfare le esigenze di un ciclo produttivo ed operativo a carattere continuativo ed integrato, per conto proprio o di terzi. L'impresa richiedente, ove autorizzata, rimane comunque unica responsabile nei confronti dell'autorità portuale di interesse statale, per il rispetto degli obblighi e degli impegni derivanti dall'autorizzazione e dalla concessione, anche relativamente alle attività appaltate.

L'atto di concessione dovrà indicare le modalità di calcolo, di rivalutazione e di versamento del relativo canone, il cui importo deve essere parametrato in ragione della prevedibile redditività, per il concessionario, dell'area o della banchina interessata e comunque, mai inferiore a quello derivante dall'applicazione della normativa nazionale in materia di concessioni di beni del demanio marittimo.

Nel caso in cui sia ad esclusivo carico del concessionario la realizzazione di opere portuali, anche di grande infrastrutturazione, ovvero di strutture di difficile rimozione, l'importo del canone, ad esclusione dei casi in cui esso sia determinato nel predetto limite minimo, limitatamente alla zona interessata dalle opere, è ridotto secondo i criteri contenuti in apposito regolamento adottato dal comitato portuale. Comunque, in nessun caso, l'importo del canone può, per effetto delle riduzioni, essere determinato in misura inferiore al limite minimo³³⁴.

La disciplina regola, poi, la fattispecie che vede l'Autorità portuale concedere aree e banchine sulle quali la stessa autorità o un precedente concessionario abbiano finanziato opere atte a valorizzare il bene demaniale, ivi compresi eventuali mezzi di movimentazione della merce ed in tal caso stabilisce che il canone non può essere soggetto alle riduzioni sopra citate perché è aumentato secondo criteri contenuti nell'apposito emanando regolamento di cui sopra.

L'impresa concessionaria esercita direttamente l'attività oggetto della concessione e, all'atto del rilascio della concessione deve indicare: la struttura di controllo soggettiva con l'avvertenza che, in caso di modifica delle partecipazioni nell'ambito di tale struttura, ha l'obbligo di preventiva informazione nei confronti dell'autorità portuale, che a sue volta potrà indicare eventuali ragioni che ravvisi discendere sul rapporto concessionario ai fini del suo mantenimento e/o della sua revoca.

Viene, altresì, disciplinata la subconcessione, che deve essere autorizzata dall'autorità portuale per una parte limitata delle aree; al fine dello svolgimento di attività secondarie, nell'ambito della stessa concessione, non coincidenti con quelle ricomprese nel ciclo delle operazioni portuali o con i servizi portuali.

Oltre la subconcessione a terzi, è previsto, su motivata richiesta dell'impresa concessionaria, che l'autorità concedente può comunque autorizzare l'affidamento ad altre imprese portuali autorizzate dell'esercizio di alcune attività non preponderanti comprese nel ciclo operativo; in tal caso l'impresa esercita pienamente il potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati, ma deve disporre delle professionalità e delle attrezzature specifiche corrispondenti alle esigenze tecniche ed operative dell'attività che svolge.

³³⁴ Il codice della navigazione (articolo 39 e seguenti) prevede che la misura del canone di concessione dei beni del demanio marittimo è indicata dall'atto di concessione; l'articolo 16 del regolamento di esecuzione del codice, demanda alla Legge ed ai regolamenti la determinazione della misura minima del canone, tale disciplina è rinvenibile nel Decreto - Legge 5 ottobre 1993 n. 400 "*Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime.*"

L'autorità portuale, nell'ambito dei poteri di concessione garantisce il rispetto dei principi della concorrenza, in modo da escludere qualsiasi comportamento pregiudiziale per l'utenza.

Inoltre, l'impresa concessionaria in un porto non può essere al tempo stesso concessionaria di altra area demaniale dello stesso porto, a meno che l'attività per la quale richiede una nuova concessione sia differente da quella di cui ha la concessione già esistente. E' facoltà dell'autorità concedente, previa deliberazione del Comitato portuale, tenuto conto delle previsioni del piano regolatore portuale e sulla base delle evoluzioni attese e dei traffici, derogare al divieto di plurima concessione predetto, ferma restando la necessità di garantire nei porti il rispetto della concorrenza e la pluralità delle imprese operanti per le diverse tipologie di traffico.

La riforma, inoltre, contiene una norma di interpretazione autentica circa il regime fiscale dei proventi delle autorità portuali, derivanti dalle entrate previste dall'articolo 13 della Legge del 1994 per cui: stabilisce che non concorrono alla formazione del reddito, ai fini delle imposte sui redditi e prevede che gli atti impositivi o sanzionatori fondati sull'applicazione dell'imposta sui redditi alle entrate delle Autorità portuali delle entrate perdono efficacia ed i relativi procedimenti tributari si estinguono³³⁵.

La riforma, infine, istituisce un Fondo per il finanziamento delle connessioni intermodali, finanziato con prelievi sulle somme che lo Stato assegna a Rete ferroviaria italiana S.p.A. e ANAS S.p.A. con i rispettivi contratti di programma³³⁶. Fermo restando che per le modalità di utilizzo del Fondo, la riforma demanda ad un emanando Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, si prevede che il Fondo è istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti proprio con l'obiettivo di finanziare gli interventi inerenti le connessioni ferroviarie e stradali con i porti ricompresi nella circoscrizione delle Autorità portuali; è finanziato, come anticipato, mediante un accantonamento, nella misura del 5 %, dell'ammontare complessivo degli investimenti previsti nei contratti di Programma sottoscritti dall'ANAS S.p.A.³³⁷ e da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.³³⁸

³³⁵ Art. 18 del Testo Unificato di riforma che interpreta l'art. 18 della Legge n. 84 cit.

³³⁶ Art. 9 del Testo Unificato di riforma.

³³⁷ Il 20 giugno 2009 è stato sottoscritto il contratto di programma 2009 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e ANAS S.p.A. basato sulla convenzione di concessione stipulata tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANAS il 19 dicembre 2002. Le concessione, all'art. 4, pone a carico del concessionario l'obbligo di predisporre i piani pluriennali di viabilità, di durata decennale, che individuino gli obiettivi strategici per l'attuazione dei compiti affidati in concessione, in coerenza con il Piano generale dei trasporti e ne demanda l'approvazione al Ministro delle

infrastrutture e dei trasporti su conforme parere del CIPE; l'art. 5 della concessione prevede un contratto di programma per regolare i rapporti tra concessionario, da un lato, e ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze, dall'altro; il contratto di durata non inferiore a tre anni, è predisposto sulla base

Alla luce delle disposizioni del Testo Unificato di riforma, è possibile svolgere alcune considerazioni sulla situazione del sistema portuale e sulle prospettive di miglioramento.

In primissima battuta, non può che prendersi atto che nella realtà, la situazione non è mutata particolarmente rispetto al passato.

Potremmo affermare che neppure il Decreto Legislativo n. 85 del 2010, adottato in attuazione dell'art. 19 della Legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale, sembra aver modificato gli orientamenti tradizionali che hanno improntato la normativa del settore³³⁹. Il noto Decreto sul c.d. federalismo demaniale ha trasferito alle autonomie locali i beni appartenenti al demanio marittimo, ma attenzione, con esclusione dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale, richiamando in proposito “la

delle previsioni dei piani pluriennali di viabilità ed è aggiornabile e rinnovabile a seguito della verifica annuale sull'attuazione.

Il contratto di programma ANAS 2010 è stato approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica con deliberazione 65 del 2010, del 22 luglio 2010.

³³⁸ L'articolo 14 del Decreto Legislativo n. 188 del 2003, che ha recepito il primo pacchetto ferroviario europeo, confermando quanto già previsto in larga parte dalla normativa previgente, ha stabilito che i rapporti tra Stato e gestore dell'infrastruttura sono disciplinati da un atto di concessione e da un contratto di programma. Il contratto di programma è stipulato per un periodo minimo di tre anni, nel rispetto dei principi di indipendenza patrimoniale, gestionale e contabile dallo Stato, di economicità in relazione alla qualità del servizio prestato e di programmazione delle attività, degli investimenti e dei finanziamenti, e volto alla realizzazione dell'equilibrio finanziario e degli obiettivi tecnici e commerciali, indicando i mezzi per farvi fronte. Nel contratto di programma è disciplinata, nei limiti delle risorse annualmente iscritte nel bilancio dello Stato, la concessione di finanziamenti per far fronte a nuovi investimenti, alla manutenzione ed al rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria, allo sviluppo dell'infrastruttura stessa e al rispetto dei livelli di sicurezza. Possono inoltre essere previsti indennizzi da corrispondersi al gestore nel caso di perdite finanziarie per assegnazione di capacità da utilizzarsi per servizi nell'interesse della collettività definiti dal regolamento CEE 1191/69 (obblighi di servizio pubblico), ovvero conseguenti all'assegnazione di capacità di infrastruttura ferroviaria specificamente finalizzata a favorire lo sviluppo dei trasporti ferroviari delle merci. Incentivi possono essere previsti per ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e l'entità dei diritti di accesso, ferma restando la necessità di garantire il conseguimento di elevati livelli di sicurezza, l'effettuazione delle operazioni di manutenzione, nonché il miglioramento della qualità dell'infrastruttura e dei servizi ad essa connessi. Il contratto di programma ed i suoi eventuali aggiornamenti sono trasmessi dal Ministro delle infrastrutture al Parlamento per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari (articolo 1 della Legge n. 238 del 1993).

Il contratto di programma 2007/2011 è stato aggiornato per l'anno 2009 tenendo conto delle modifiche delle risorse finanziarie, sia in aumento che in diminuzione, conseguenti a provvedimenti emanati successivamente alla stipula dell'aggiornamento relativo all'anno 2008.

³³⁹ Sugli scenari “federalisti” v. PIERANTOZZI G., *I profili giuridici e normativi del federalismo portuale*, in Dir. Mar., 2004.

normativa di settore” cioè la Legge del 1994. E’ intuibile che, nelle more della trattazione parlamentare del Testo Unificato, l’attuale disciplina dei porti si riveli ancora in attesa di un assetto stabile – soprattutto riguardo alla lentissima realizzazione dell’ordinamento regionale e, quindi, al problema del rapporto tra istanze di accentramento e di decentramento – evidenziando carenze diffuse sia nell’organizzazione che nelle procedure adottate.

Concludendo, potremmo pensare che è proprio questa la ragione per cui nella seduta del 17 settembre 2010, il Consiglio dei ministri ha approvato in via definitiva il Teso Unificato di riforma in questa trattazione analizzato.

Fermo restando il necessario dibattito sulle forme di gestione, sui profili regolatori inseriti dal Legislatore nel Testo Unificato, questo testo rafforza i poteri delle Autorità portuali.

Il Testo Unificato, infatti, è nella direzione auspicabile, ovvero ha in sé i presupposti per divenire una vera riforma della disciplina italiana del settore portuale, perché conferisce alle Autorità portuale quegli imprescindibili poteri gestione che le consentono anche di razionalizzare la *governance* del settore. Con la modifica della disciplina del dragaggio dei porti e del recupero delle aree dimesse per lo sviluppo della nautica da diporto e della costituzione di sistemi logistici portuali e la razionalizzazione del regime dei servizi tecnico-nautici, delle concessioni, del lavoro nei porti; con il maggior coinvolgimento delle Regioni e degli altri Enti territoriali interessati nell’adozione dei provvedimenti connessi all’attività di pianificazione dell’ambito portuale.

L’obiettivo del nostro Legislatore è quello di migliorare l’ordinamento e le attività portuali alla luce delle nuove disposizioni costituzionali vigenti dal 2001. La riforma, infatti, conferma la gestione di stampo pubblicistico, ma si allunga verso il privatistico consentendo alle nostre Autorità portuali di la “chiamata” del privato da assoldare in partnership; il tentativo, cioè, è distinguere le attività da svolgere da parte del *management* pubblico rispetto a quelle riservate ai privati.

L’auspicio è che la riforma in corso sia occasione di contemperamento tra esigenze contrapposte di accentramento e di decentramento che hanno prevalentemente caratterizzato la disciplina di settore.

4. Le iniziative ambientali per il sistema portuale.

Oltre al sistema normativo, rileva la cura dei rapporti tra portualità e tutela dell'ambiente nel contesto comunitario che per i prossimi decenni si rivela prioritario soprattutto con Kyoto.

Le relazioni tra i porti e la disciplina ambientale sono tradizionalmente basate su elementi potenzialmente conflittuali, tenuto conto che, in maggior misura nell'epoca attuale, la costruzione e l'ampliamento di un porto comportano comunque una qualche forma di *vulnus* all'assetto costiero, anche allorché il porto sia collocato nell'ambito di insenature naturali e la realizzazione di manufatti artificiali si venga quindi a collocare in un contesto contraddistinto da un minore impatto sulle risorse ambientali.

Attualmente la crescente attenzione per le tematiche ambientali a livello mondiale, europeo e nazionale ha fatto emergere anche la necessità di applicare regole rigorose in materia, tanto più in quelle circostanze in cui i lavori da effettuare nei porti comportino dragaggi, escavi e, quindi, la movimentazione, il trasporto ed il reflimento o destinazione a discarica dei sedimenti rimossi. La normativa in materia, come si è già avuto modo di osservare, trova base in regolamentazioni comunitarie, ma risulta, di fatto, in gran parte mutuata dalle disposizioni inerenti la realizzazione delle opere a terra, evidentemente inadeguate ad essere trapiantate *sic et simpliciter* nel contesto portuale-marittimo, che si caratterizza per le sue peculiarità e che meriterebbe, invece, un'articolata serie di disposizioni specifiche. Di fatto l'esperienza di questi ultimi anni ha condotto alla messa a punto di prassi e comportamenti tipizzati, fondati sulla anzidetta normativa comunitaria e nazionale di riferimento, che hanno, peraltro, lasciato spazio a forme di discrezionalità amministrativa rivelatesi talora eccessive e penalizzanti per la portualità italiana, soprattutto se confrontate a quelle riscontrabili nella prassi di altri Paesi, anche comunitari. Il fenomeno, d'altro canto, trova base nella più volte lamentata assenza di un'organica e completa normativa di settore, che porrebbe i responsabili della tutela ambientale in condizione di svolgere in maniera più agevole le loro delicate e complesse funzioni.

In realtà la soluzione ottimale delle criticità connesse all'applicazione di disposizioni di natura ambientale non può che essere conseguita coniugando opportunamente due esigenze che per principio appaiono con tutta evidenza antitetico, ossia quella di una rapida realizzazione delle opere infrastrutturali, ed in particolare dei dragaggi in ambito portuale, e quella di garantire che tutti i lavori svolti e da svolgere in tale contesto non abbiano ad arrecare danni all'ecosistema. Evidentemente non è possibile immaginare, neppure in un Paese come l'Italia le cui coste hanno una valenza ambientale e turistica di tutto rispetto, che si possa rinunciare ai porti oppure che possano essere adottate drastiche limitazioni al potenziamento delle loro dotazioni infrastrutturali: il comparto portuale ha

un'importanza strategica per l'economia nazionale di dimensioni tali da non consentire un'opzione del genere. Per queste ragioni il punto di equilibrio tra opposte esigenze va necessariamente ricercato, oltre che nella predisposizione di norme tecniche *ad hoc* per i porti (un primo nucleo può essere identificato nelle disposizioni dell'articolo 1, comma 996 della Legge finanziaria 2007 sui dragaggi e nelle modifiche contenute nel Testo Unificato), soprattutto nella più volte auspicata elaborazione di strumenti di indirizzo strategico e pianificazione sempre più articolati ed onnicomprensivi, capaci cioè di farsi portatori, nei termini più corretti possibili alla luce degli strumenti internazionali e sovranazionali, della multiforme varietà degli interessi pubblici in gioco.

In tal senso gli strumenti comunitari che si sono occupati di sviluppo economico sostenibile³⁴⁰ ed in particolare, per ciò che può più direttamente interessare gli ambiti portuali, la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002 relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa, nel porsi tra i principali obiettivi quello di tutelare l'integrità delle coste come risorsa da utilizzare in un contesto di sostenibilità, ma certamente senza trascurare la loro potenziale valenza economica, ha precisato che una gestione integrata delle zone costiere *“richiede azioni strategiche, coordinate e concertate a livello locale e regionale, che vanno tuttavia indirizzate e sostenute da un apposito quadro di riferimento a livello nazionale”*: il Parlamento ed il Consiglio europeo raccomandano quindi fortemente un approccio strategico di tutela dei beni naturali costieri, da collocare all'interno degli atti pianificatori nazionali anche tramite il ricorso a strumenti intesi a favorire *“la coerenza tra gli obiettivi delle politiche settoriali e tra pianificazione e gestione”*. Inoltre la Raccomandazione invita gli Stati membri ad effettuare una costante ed approfondita valutazione nazionale allo scopo di *“individuare quali soggetti principali, leggi e istituzioni influenzano la gestione delle rispettive zone costiere”*, con speciale riferimento ai vari settori, tra cui quello dei trasporti, ed ai vari interessi coinvolti. Un tale approccio ci riporta alle varie osservazioni e valutazioni svolte in tema di pianificazione nazionale di settore, che non può evidentemente essere disgiunta da una preventiva ed accorta disamina delle scelte da effettuarsi in relazione ad una gestione ecocompatibile della costa, e ci induce ad evidenziare come esso comporta l'enorme vantaggio di far sì che gli indirizzi di fondo che devono presiedere alla destinazione delle aree costiere, anche per gli usi di carattere spiccatamente economico, possano essere determinati una volta per tutte a monte del processo di definizione delle linee di sviluppo di ciascuna area e, più nello specifico, di ciascuna realtà portuale.

Con un siffatto approccio, fatta salva comunque la revisione periodica degli elementi della pianificazione in sede di aggiornamento della prevista valutazione nazionale, si perverrebbe ad un radicale capovolgimento dell'attuale *modus operandi*: non più una pianificazione generica, aspecifica

³⁴⁰ Cfr. GRECO N., *Costituzione e Regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Il Mulino, 2007, che nel Cap. V espone un'ampia disamina degli atti comunitari sull'argomento.

ed avulsa da un'esaustiva disamina di tutte le componenti del sistema (sviluppo della rete dei trasporti, dell'economia, dell'occupazione e relativa determinazione dei limiti ambientalmente accettabili), che porta come conseguenza l'andare successivamente a scontrarsi, all'atto della programmazione e realizzazione di specifiche opere, con vincoli di natura ambientali che vengono poi percepiti come un ostacolo allo sviluppo dell'economia portuale e di quella dell'intero Paese, ma invece una pianificazione nazionale di settore che decida in via preventiva le linee di fondo dell'uso delle coste, tenendo conto in maniera onnicomprensiva dell'intero spettro degli interessi chiamati in causa, cui consegue l'innegabile ed apprezzabile vantaggio di predisporre un percorso "tutto in discesa" allorché si tratti di porre mano ai programmi infrastrutturali ed alla loro attuazione.

Si tratta di un approccio costruttivo ed idoneo a rispondere alle esigenze del nostro tempo, che eviterebbe le tendenze autoreferenziali e localistiche che l'attuale ordinamento dei porti ha finito, sia pure involontariamente, per generare e che salvaguarderebbe nel contempo il principio di una gestione delle coste, se non propriamente integrata, quanto meno il più possibile rispettosa dell'ambiente.

Naturalmente la contestuale, necessaria, elaborazione ed adozione di una disciplina ambientale speciale di natura tecnica per i porti dovrebbe ampiamente ispirarsi ai principi contenuti nei predetti strumenti di pianificazione, che ne costituiscono il *prius* logico ed il fondamento, divenendo, peraltro, a loro volta, l'elemento di riferimento, basato sull'esperienza, per le successive modifiche da apportare agli atti pianificatori.

Se è vero che, sotto il profilo della sostenibilità ed integrabilità ambientale, la portualità italiana non si trova attualmente nella situazione ottimale che potrebbe essere conseguita sulla base dell'approccio sopra auspicato e ciò, da un lato, a motivo della necessità strategica di mantenere un sistema portuale polifunzionale al servizio delle varie esigenze economiche del Paese e, dall'altro, in conseguenza di una pianificazione nazionale non del tutto incisiva, e se è altrettanto vero che un ordinamento opportunamente riformato nel senso indicato potrebbe giovare all'integrazione dei porti italiani nel più ampio contesto della citata Raccomandazione comunitaria, pure va precisato, peraltro, che la portualità del nostro Paese non si trova certamente all'anno zero in materia di attenzione per le problematiche di una corretta gestione ambientale delle zone di interesse portuale.

A parte il ruolo attivo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dei competenti servizi regionali nella quasi totalità degli interventi che riguardano l'utilizzo e gestione delle zone costiere ed ancor più di quelle che vengono a configurarsi come aree portuali, non si può non tenere conto di iniziative concernenti singole realtà portuali, né, a maggior ragione, dell'evoluzione internazionale e comunitaria della materia in ordine alle regole imposte alle navi a tutela dell'ambiente, che hanno non trascurabili riflessi anche sugli ambiti portuali.

In relazione alla prima categoria di iniziative, non sembrano doversi ritenere di scarsa rilevanza gli interventi, attuati ed in corso di attuazione in alcuni scali italiani, concernenti la valorizzazione

urbanistica ed ambientale delle aree più a contatto con la città, che vanno sotto il nome di *waterfront* portuale: si tratta di interventi di riqualificazione tesi a recuperare aree in degrado ed a ristabilire un rapporto equilibrato tra la città ed il suo porto, assicurando ai cittadini la fruibilità delle aree in esame, la cui funzione strettamente portuale è ormai da escludersi. Va tenuto conto in proposito del fatto che le caratteristiche degli attuali traffici via mare hanno incisivamente modificato anche la struttura degli ambiti portuali, i quali sono chiamati a ricevere navi di dimensioni sempre crescenti, con attività di banchina che richiedono spazi sempre più ampi ed attrezzature di notevoli proporzioni, per cui si rende inevitabile spostare verso mare lo sviluppo dei porti, consentendo la costruzione di banchine, accosti e terminali sempre meglio strutturati ed organizzati; questa circostanza tende così a lasciare libera dagli usi più marcatamente operativi quella parte del porto prossima al contesto urbano, come si è detto per lo più degradata, che ben si presta a forme di trasformazione e riqualificazione urbana come quella attuata, per esempio, nel porto antico di Genova, che ha rivitalizzato l'area interessata facendola diventare polo di attrazione di molteplici attività turistico-ricreative e culturali e naturale sbocco sul mare della parte storica della città.

Operazioni del genere sopra descritte, così come quelle rivolte ad un utilizzo di tale tipo di aree per le esigenze della nautica da diporto, tenderanno inevitabilmente ad estendersi a gran parte dei porti storici che vivono un rapporto conflittuale con l'agglomerato urbano a causa della contestualità del porto con il territorio della città e ciò in quanto l'obiettivo non potrà che essere quello di migliorare la qualità del complessivo contesto territoriale. In tal senso, benché dette operazioni suscitino anche delle riserve per le modalità con cui vengono prefigurate e realizzate e per i risultati di fatto conseguiti, non c'è dubbio che rappresentano importanti momenti di riqualificazione della costa e, quindi, sono di per sé iniziative, ancorché al momento sporadiche, da considerare coerenti con gli atti di indirizzo comunitari inerenti una corretta gestione delle risorse costiere.

L'altra tipologia di interventi che sta emergendo con sempre maggiore consistenza attiene alla materia delle prescrizioni scaturenti dalle disposizioni internazionali e dell'Unione europea in materia di trasporto marittimo.

In tale contesto rientrano le misure imposte alle navi dalla Convenzione Marpol 73/78³⁴¹ che impone limiti alle emissioni gassose delle navi, con particolare riguardo al tenore di zolfo dei carburanti, alle emissioni (assolutamente vietate) di sostanze dannose all'ozonofera, come quelle di gas halon e di clorofluorocarburi, e che, per la navi cisterna, prescrive la disponibilità di sistemi di raccolta dei vapori

³⁴¹ Convenzione modificata più volte nel corso degli anni successivi, in particolare, dall'Annesso VI a detta Convenzione, avente ad oggetto la protezione dall'inquinamento atmosferico causato dalla navigazione marittima.

dei composti organici volatili da impiegare durante le fasi di carico nei porti e nei terminali dedicati, la cui lista deve essere notificata all'IMO.³⁴²

Va poi ricordato che, sempre in relazione agli obblighi scaturenti dai predetti strumenti internazionali ed europei, si stanno sperimentando varie tecnologie innovative per ridurre le emissioni in atmosfera da navi, soprattutto per quelle ferme in banchina: una di queste, sicuramente di grande interesse, è il sistema di alimentazione delle navi in sosta nei porti mediante collegamento alla rete elettrica terrestre, che consente lo spegnimento dei motori in area portuale. Tale sistema, meglio conosciuto con il termine di cold ironing, è stato di recente perfezionato nel porto di Los Angeles e si è imposto all'attenzione di molti Paesi, tra i quali la Germania, che lo ha adottato per il porto di Lubecca, e la Svezia, che nel porto di Gotheborg ha dotato di questa tecnologia fin dal 1989 uno dei terminali dedicati al traffico traghetti e lo ha esteso nel 2003 ad un altro terminale. In Italia l'autorità portuale di Civitavecchia ha fatto investimenti di notevole portata per l'implementazione del cold ironing, con un progetto relativo alla creazione di un accosto elettrificato per navi da crociera, collegato a pannelli fotovoltaici e ad un impianto eolico a mare, e per il porto di Genova si progetta un impianto simile, che parimenti dovrebbe cumulare i vantaggi ecologici dell'alimentazione delle navi da terra con la produzione di energia da fonti rinnovabili, proprio alla luce della circostanza che la normativa nazionale di cui al Decreto legislativo n. 205 del 2007 prevede la non applicabilità del divieto di uso di combustibili per mezzi navali che superino la soglia di accettabilità dello 0,1% di zolfo nel caso di navi ormeggiate nei porti che abbiano i motori spenti e siano collegate ad un sistema di alimentazione di energia elettrica situato sulla costa; sistemi di tal genere, in fase di studio anche a Venezia, sono idonei a produrre riduzioni fino al 90% delle emissioni nocive da navi in area portuale.

Non mancano poi ulteriori ricerche tese ad attivare altre innovazioni tecnologiche, come l'impiego di tipologie alternative di combustibili e la costruzione di motori di nuova concezione che, a monte,

³⁴² Nel recepire i contenuti sostanziali dell'Allegato VI della Convenzione Marpol 73/78, l'Unione europea, con la direttiva 2005/33/CE ha posto limiti significativi al tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo, sia con riferimento alle navi di bandiera di ciascuno Stato membro, sia con riferimento a qualsiasi nave che sia in sosta nei relativi porti; Essa, inoltre, ha imposto l'obbligo di garantire che, con effetto dal 1° gennaio 2010, le navi ormeggiate nei porti, così come quelle adibite alla navigazione interna, non utilizzino combustibili per uso marittimo se il loro tenore di zolfo è superiore allo 0,1% in massa (disposizione, quest'ultima, recepita ulteriormente in Italia con il Decreto legislativo n. 205 del 6 novembre 2007); sulle emissioni di anidride carbonica, non previste dalla Convenzione Marpol, il Comitato per l'ambiente marino dell'IMO e l'Unione europea si stanno adoperando per pervenire ad un obbligo di ridurre le relative emissioni (anche nei porti) del 20% entro il 2020; a livello nazionale e locale, inoltre, vengono da tempo monitorate le emissioni in atmosfera di vari gas e composti provocati da navi, tramite un inventario attualmente curato dall'ISPRA. V., segnatamente, ISPRA *Traffico marittimo e gestione ambientale nelle principali aree portuali nazionali*, ISPRA, 2009.

riducano l'impatto ambientale dei mezzi nautici, ma si tratta di ricerche ancora lontane dalla fase propriamente industriale di utilizzo.

Più rilevante è invece la portata applicativa concreta dell'Allegato I della Convenzione Marpol 73/78, che, nel vietare, con alcuni distinguo, la discarica in mare di idrocarburi e di miscele provenienti dalle cisterne delle navi petroliere, prevede precisi e severi obblighi di conferimento di sostanze nocive e residui in appositi impianti di raccolta dei rifiuti di cui i porti sono tenuti a dotarsi. La direttiva 2000/59/CE, ispirandosi alla Convenzione, ha disposto l'assoggettamento a tale regime sia dei residui del carico, delle acque di zavorra e delle acque di lavaggio, sia delle varie specie di rifiuti prodotti dalle navi, come le acque reflue e le acque di sentina. Non solo, ma con successiva direttiva 2005/35/CE, l'Unione europea ha introdotto un regime sanzionatorio per le violazioni della normativa internazionale in materia di inquinamento da navi; nel contempo, già con il Decreto legislativo n. 182 del 2003, a livello nazionale è stato disposto l'obbligo, per le Autorità portuali o marittime, di dotare tutti i porti di impianti per la raccolta di rifiuti e residui prodotti dalle navi (c.d. reception facilities) e, per i vettori marittimi, di conferire detti rifiuti e residui negli appositi impianti prima di lasciare il porto. A tale riguardo le Autorità portuali sono tenute altresì ad elaborare un piano di raccolta dei rifiuti, che va sottoposto alla competente Regione per l'approvazione. L'applicazione della normativa in esame è avvenuta nei porti italiani in ritardo, tanto che l'Italia, insieme a vari altri Paesi membri, è stata condannata per il mancato adempimento degli obblighi della direttiva comunitaria 2000/59/CE. Va, comunque, evidenziato che nei porti sede di autorità portuale gli impianti di raccolta risultano ormai realizzati, così come, nell'ambito dei piani di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi, sono state realizzate in 27 porti italiani 50 "isole ecologiche" per il recupero di rifiuti particolari, quali batterie al piombo esauste ed oli esausti.

Varie altre iniziative, alcune delle quali assunte su base volontaria, come il codice delle pratiche ambientali dell'ESPO (Environmental Sea Ports Organisation) e come quelle della fondazione "Ecoports", insieme alle certificazioni ambientali di settore, completano il quadro dell'attuale sistema ed incentivano le "best practices" inerenti la gestione ambientale dei porti³⁴³.

Le iniziative ricordate sono interventi di tutela ambientale del patrimonio naturale costiero certamente non esaustivi rispetto all'ampio orizzonte che una complessiva gestione integrata delle coste può dischiudere. Tuttavia, rappresentano una nuova politica di utilizzo delle coste, che nel rispetto delle

³⁴³ COPPOLA F. S., BUONFANTI A., *"Economia, logistica e territorio: i risultati di un'indagine empirica"*, *Rassegna Economica*, n. 2, 2007, Napoli; v., anche, COPPOLA F. S., PANARO A., *"Le vie del mare. Lo sviluppo del sistema portuale meridionale nel contesto internazionale"*, in *Rassegna Economica*, 2005, n. 1, Napoli.

priorità commerciali alla base dell'attuale sfida competitiva della portualità, si collochi nella direzione indicata dalla normativa comunitaria in materia di trasporto ecosostenibile e di snodi infrastrutturali da incardinare in un contesto il più possibile rispettoso dell'ambiente.

Le analisi e le elaborazioni svolte sin ora, i fattori di competitività evidenziati e le conclusioni formulate conducono chi scrive all'individuazione di problematiche sulle quali possono essere elaborati alcuni suggerimenti che potrebbero contribuire al superamento delle criticità riscontrate e, quindi, al rafforzamento del sistema portuale nazionale.

Le proposte, come precisato, devono passare comunque per l'agenda politica.

E proprio a partire dai lavori del nostro Legislatore riguardo al sistema portuale che intendiamo proporre le strategie (meglio indicazioni) per il rilancio dei nostri porti.

5. Le proposte per il miglioramento ed il rilancio del nostro sistema portuale

La trattazione in oggetto è costellata di proposte per il miglioramento del sistema portuale italiano: alcune sono indicate espressamente come tali, altri sottoforma di condivisione di iniziative in corso; per la prima tipologia di proposte, ci si riferisce, ad esempio, al paragrafo dedicato alle iniziative in campo ambientale, mentre per la seconda alla condivisione di alcune disposizioni contenute nel Testo Unificato di riforma.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, una revisione dell'ordinamento portuale come configurato dalla Legge del 1994 dovrebbe contenere i seguenti elementi:

- l'adeguamento della normativa alle modifiche del Titolo V della Costituzione, con la finalità di riconoscere, ma anche ben dettagliare e circoscrivere, il ruolo delle Regioni e degli enti locali con riferimento ai porti di interesse nazionale, dettando contestualmente i principi cui deve attenersi la legislazione regionale in materia di porti di interesse regionale;
- una più incisiva attenzione alla pianificazione di settore, con la previsione espressa di un piano nazionale per la portualità cui debbano conformarsi, sia pure con la necessaria flessibilità, le Autorità portuali nell'elaborazione dei propri piani operativi triennali, da sottoporre ad approvazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che dovrebbe valutarne i predetti profili di conformità;
- il completamento del processo di autonomia finanziaria delle autorità portuali, strettamente connesso all'approccio strategico scaturente dalla pianificazione di settore e diretto ad accelerare il processo di infrastrutturazione portuale;

- un rafforzamento del ruolo manageriale dei presidenti delle autorità, inteso non tanto nel senso di attribuire ad essi maggiori prerogative in termini decisionali, ma soprattutto come fondamento effettivo ed indefettibile dell'attribuzione dell'incarico a persone prescelte unicamente in ragione della loro capacità di promuovere lo sviluppo del porto e dei suoi traffici (ed in tale contesto va inserita la revisione del procedimento di nomina dei presidenti al fine di renderlo più spedito e lineare);
- il consolidamento della liberalizzazione del settore anche e soprattutto in relazione al modello organizzativo delle imprese portuali e delle prestazioni di lavoro temporaneo nei porti;
- la rivisitazione del regime delle concessioni in ambito portuale, sia per garantire che gli organi dell'autorità possano esplicare al meglio i compiti di regolazione e controllo in un quadro di regole predeterminate, certe ed omogenee, sia per favorire gli investimenti dei soggetti privati nelle infrastrutture portuali;
- una decisa semplificazione delle procedure di approvazione dei piani regolatori portuali e delle loro varianti;
- una nuova e diversa attenzione alle tematiche ambientali, sia nel senso di assicurare che anche i porti partecipino attivamente ad un processo di sviluppo economico sostenibile, sia, per altro verso, per garantire che la normativa ad essi applicabile non sia ingiustificatamente di ostacolo o ritardo alla realizzazione delle opere infrastrutturali strategicamente indispensabili;

Tra le priorità evidenziate, si ritengono imprescindibili due riflessioni.

La prima riguarda il rapporto che il sistema portuale italiano deve impostare con il sistema di finanziamento privato e ne parleremo a breve.

La seconda riflessione è relativa al rapporto che il sistema portuale ed il sistema finanziario devono impostare con la collettività di riferimento rispetto alla realizzazione di infrastrutture portuali.

Partiamo dalla riflessione sul rapporto tra sistema portuale e sistema di finanziamento privato, che significa rapporto tra finanza pubblica e finanza privata, cioè anche le banche.

Il tema della scarsa efficienza dei controlli è evidentemente connesso al tema del debito pubblico e, più in generale, della finanza pubblica.

In proposito, è molto ben espresso il concetto segnalando che *“d'altra parte per governare la finanza pubblica – e, quindi, assumere anche le necessarie decisioni in termini di corretta allocazione delle risorse per il perseguimento dei pubblici interessi e per l'erogazione dei beni e servizi da parte degli Enti preposti – occorre disporre di un patrimonio ricco di informazioni che solo lo svolgimento corretto ed adeguato dei controlli sui fenomeni e sulla complessiva attività gestoria può fornire”*³⁴⁴.

³⁴⁴ CIACCIA M., *Il controllo della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato*, in *Riv. Amministrazione e Contabilità*, n. 4 2003.

Sulla gestione della finanza pubblica connessa al tema della realizzazione delle infrastrutture la diffusa convinzione che le risorse pubbliche appartengano alla collettività senza generare costi rappresenta una forte criticità soprattutto in relazione alla necessità imprescindibile di reperire capitali privati. Nell'approccio, potremmo dire, tradizionale il privato è relegato ad un ruolo di mera realizzazione dell'infrastruttura per cui è coinvolto per il finanziamento e nella fase finale della programmazione, perché è l'Amministrazione dedicata alla "cura concreta" degli interessi pubblici³⁴⁵. Tale constatazione di natura propriamente giuridica riguardante la distribuzione dei poteri e delle funzioni nell'ordinamento statale rispetto alla presenza del soggetto privato e, segnatamente, privato finanziatore ed esecutore prelude a quanto subito dopo si esporrà e che rappresenta un'ulteriore criticità del settore.

Il coinvolgimento del settore privato nella realizzazione e gestione di infrastrutture di pubblica utilità e nell'erogazione di servizi di interesse generale costituisce da tempo tema cruciale nelle scelte di politica economica del Paese e, più in particolare, in quelle relative agli investimenti pubblici³⁴⁶.

Probabilmente con il coinvolgimento del privato "a monte" cioè dalla programmazione, la Pubblica Amministrazione potrebbe ridurre il proprio intervento nell'economia reale e concentrandosi nell'interpretazione delle necessità collettive e controllo dei servizi offerti.

La presenza del privato nel corso dell'intero procedimento (dunque nella progettazione, esecuzione e gestione) consentirebbe anche alle imprese di maturare esperienza anche nell'ottica del confronto concorrenziale con le imprese provenienti dai Paesi europei; la Pubblica Amministrazione, infatti, può

³⁴⁵ CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, GIAPPICHELLI, 2008.

³⁴⁶ I Documenti di programmazione economica-finanziaria (DPEF) presentati dal Governo italiano alle Camere nelle ultime legislature – documenti illustrativi della manovra di finanza pubblica (art. 3 Legge n. 468 del 1978, mod. art. 3 comma 1, Legge n. 362 del 1988) – riportano il tema del coinvolgimento dei privati sia per la realizzazione di investimenti infrastrutturali, sia nell'ambito dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione del settore dei servizi pubblici locali. Si pensi, in proposito, che già il DPEF presentato il 30 giugno 1998 per gli anni 1999-2001 affermava che "...Un programma di interventi di tale entità non può essere finanziato integralmente a carico dello Stato. Appare dunque necessario ricorrere a forme di realizzazione che sfruttino le risorse pubbliche disponibili, il cofinanziamento europeo, il ricorso alla finanza di progetto in modo integrato con i privati, così da consentire l'utilizzo contestuale dei diversi canali di finanziamento...". Ancora il DPEF per gli anni 2000-2003 riportava, tra le priorità, "...il coinvolgimento dei privati nell'attività di finanziamento, realizzazione e gestione di infrastrutture di servizi di utilità pubblica. [...]. Il ricorso a questo strumento può incentivare un miglioramento nella qualità progettuale e assicurare una contrattualizzazione più adeguata dei servizi per la gestione e la manutenzione delle opere, ad cui dipende largamente la loro utilità sociale". Le dichiarazioni programmatiche contenute nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2002-2006 proseguono invece "il Governo, anche attraverso un efficace coordinamento tra gli organi dello Stato e le regioni interessate, intende far ricorso al nuovo strumento della "legge-obiettivo" per colmare l'attuale deficit politico e giuridico in questo campo, e attirare i capitali privati nella forma del *project financing*".

non disporre del know-how che consentirebbe anche un risparmio di costi gravanti sulla collettività in termini di inefficienza, disservizi e soprattutto tramite la fiscalità. Le premesse per il miglioramento sembrerebbero dunque, ricondurre la Pubblica Amministrazione ad un ruolo di identificatore del bisogno pubblico e definitore del contesto regolamentare, il privato ad un ruolo di realizzatore, esecutore e gestore dell'infrastruttura, un nuovo "riparto di funzioni" tipico del partenariato pubblico privato e caratterizzante la finanza di progetto o "project finance" nel suo complesso.

In proposito, appare significativo rilevare che in Italia, l'idea dell'agire amministrativo come esercizio del "pubblico potere", corre verso una filosofia che si può chiamare "concordata" dell'amministrare, dove non è tutto subordinato ad un'esclusiva scelta dei pubblici poteri³⁴⁷. Sono previsti invece casi in cui "l'iniziativa deve partire e parte dal settore privato che soccorre quello pubblico con sue proposte operative"³⁴⁸. Dall'introduzione della figura del Promotore nel 1998, alla creazione di organismi *ad hoc* – si pensi all'Unità tecnica Finanza di Progetto presso il CIPE (art. 7 Legge n. 144 del 1999), ad Infrastrutture Spa, a Patrimonio dello Stato Spa³⁴⁹, o anche alla ridefinizione del ruolo di Cassa depositi e prestiti Spa³⁵⁰, all'introduzione del contraente generale ("*general contractor*") con la "Legge Obiettivo" n. 443 del 2001 (come rivista dal Decreto legislativo n. 189 del 2005) dalla codificazione dei percorsi semplificati e privilegiati con il Decreto legislativo n. 190 del 2002 e la "Legge Merloni *quater*" n. 166 del 2002 fino al Codice dei contratti pubblici, il legislatore italiano ha preparato il sistema Paese a recepire la nuova cultura delle operazioni di partnership pubblico-privato nel settore delle infrastrutture pubbliche.

L'evoluzione della normativa di riferimento si è confrontata, peraltro, con fattori di profondo mutamento che hanno agito sia sul piano della regolazione delle funzioni, sia sul piano delle reali esigenze dei soggetti privati interessati.

³⁴⁷ Per tutti, CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, GIAPPICHELLI, 2008.

³⁴⁸ Note in GARRI F., *Project Financing e Performance Bond*, in *Appalti, urbanistica, edilizia*, 1999, n. 5.

³⁴⁹ L'attività di entrambe le società pubbliche - Patrimonio dello Stato Spa ed Infrastrutture Spa - è incentrata sulla valorizzazione delle voci dell'attivo del bilancio dello Stato. Patrimonio dello Stato elabora analisi, valutazioni, studi di settore, procedure di alienazione, gestione e valorizzazione di beni pubblici in stretto coordinamento con l'azionista, il Ministero dell'economia e delle finanze, ed in raccordo con il Ministero per i beni e le attività culturali, con il Ministero per l'ambiente e la tutela del territorio e con le altre Amministrazioni centrali e/o locali. Infrastrutture Spa è creata come agenzia allo scopo di finanziare grandi infrastrutture e opere pubbliche rifacendosi al modello del *Kreditanstalt fuer Wiederaufbau* (KfW), l'ente di ricostruzione tedesca ancora oggi attivo e tornato a svolgere un ruolo di primissimo piano nelle occasioni di emergenza nazionale; la Legge finanziaria 2006 ne prevede (art. 79) la fusione per incorporazione in Cassa Depositi e Prestiti Spa.

³⁵⁰ La Cassa Depositi e prestiti è una società per azioni operante dal 2003 e dedicata al finanziamento, sotto qualsiasi forma, dello Stato, delle regioni, degli enti pubblici, degli organismi di diritto pubblico, attraverso buoni fruttiferi assistiti da garanzia statale e distribuiti attraverso Poste italiane Spa o altre controllate e fondi provenienti dall'emissione di titoli o assunzione di finanziamenti garantiti.

L'introduzione di nuovi obiettivi ispirati ai principi di trasparenza ed efficienza nell'azione amministrativa e nell'allocazione delle risorse pubbliche, fondati su meccanismi di responsabilizzazione e misurabilità dell'operato amministrativo, hanno spinto le organizzazioni pubbliche a valutare le positività di cooperazione con il settore privato.

La dinamica descritta interessa il nostro Paese quotidianamente ed ha influito in modo determinante soprattutto rispetto al sistema italiano di cofinanziamento pubblico-privato delle grandi infrastrutture di trasporto.

Come rilevato, il ricorso a strumenti introdotti appositamente per favorire la partecipazione di investitori privati nella realizzazione di progetti caratterizzati da alte intensità di capitale e da ritorni economici nel medio e lungo termine – generalmente opere pubbliche – rappresenta oggi una scelta quasi obbligata per un Paese come l'Italia, il cui livello di infrastrutturazione è al di sotto di quello degli altri *partners* dell'Unione Europea e in cui, si è detto, solo recentemente è stata favorita la partecipazione privata in settori storicamente pubblici³⁵¹. Parlare dello sviluppo delle infrastrutture pubbliche significa, infatti, parlare di un fattore fondamentale di competitività dei diversi territori e delle attività economiche.

In proposito, ad esempio, l'amministrazione inglese ha giocato il ruolo di arbitro tra i vari soggetti privati portatori di progetti messi in concorrenza e l'amministrazione francese ha scelto, viceversa, di coinvolgere a pieno i privati, assicurando loro una forte *expertise*, come veri *supporter* a livello organico nell'ambito dei progetti pubblici, mentre l'Italia, salvo il tentativo del Codice dei contratti pubblici, non ha "posto a sistema" i vari fattori scegliendo la strada della risoluzione caso per caso.

Se si pensa all'esperienza dei patti territoriali e dei contratti d'area avviata alla fine degli anni Ottanta, si comprende come le soluzioni apportate davvero rappresentino il risultato di un constatare il problema richiamando i vari soggetti interessati – sindaci, amministrazioni locali, sindacati, associazioni di imprese, intermediari finanziari – a risolverlo limitatamente al momento contingente. Si aggiunga poi la difficoltà, specifica del caso Italia, a rapportarsi con strumenti "innovativi" ed una certa "resistenza" degli istituti finanziari ad intervenire a fianco delle amministrazioni pubbliche per finanziare progetti che, spesso, non mostrano un'adeguata redditività prospettica (spesso per una scarsa capacità da parte degli enti proponenti di tradurre in termini quantitativi chiari e "interessanti" i progetti stessi).

Le riflessioni di cui sopra, tuttavia, non fanno che confermare che soltanto con l'aiuto del privato possono realizzarsi infrastrutture di trasporto³⁵².

³⁵¹ In particolari difficoltà è il sistema dei trasporti. Dati di settore evidenziano una contrazione di circa 2000 km, e se in Francia i treni trasportano il 25% del materiale, in Germania il 30% in Italia solo l'8% sfrutta i vantaggi della rete ferroviaria nazionale.

³⁵² CIACCIA M., *Logistica e finanza: le relazioni possibili*, Rassegna Economica, n. 2, 2007, Napoli.

Si tratta di una conferma che assume un peso significativo proprio per le infrastrutture di trasporto portuali, infrastrutture di natura irreversibile, che esigono complessi e costosi studi di fattibilità dettagliati già in partenza e che soprattutto hanno una vita economica particolarmente lunga, che nel settore portuale può coprire dai 20 ai 100 anni in media e che richiede lunghi periodi di sfruttamento per rendere remunerativo l'investimento.

Come in parte rilevato in precedenza, l'argomento utilizzato per motivare il ricorso al PPP è fondato sulla necessità di allocare il numero cospicuo dei rischi, si è detto, finanziari, economici, etc...

In particolare, l'utilizzo del PPP è ancora più raccomandabile, potremmo dire, se è in grado di trasferire alcuni dei rischi inerenti al progetto al soggetto privato.

Nel tracciare alcune strategie di miglioramento sull'utilizzo del PPP nella realizzazione di infrastrutture portuali, appare, ora significativo valutare fino a che punto sia corretto un approccio totalmente squilibrato sulla valutazione/ponderazione del volume dei rischi.

Può essere utile, in proposito, confrontarsi con alcune idee di analisi economica del diritto che suggeriscono che un'allocazione efficiente del rischio richiede che sia allocato ai soggetti che maggiormente sono in grado di sopportarlo. Nel raffronto tra Amministrazione ed operatori privati, si assume che l'Amministrazione sia neutrale rispetto al rischio, mentre i soggetti privati sono considerati avversi al rischio per cui considerando esclusivamente il criterio dell'allocazione efficiente del rischio stesso, si corre in errore e non si motiva la ragione del ricorso al PPP. In realtà, l'argomento utilizzato si motiva soltanto se vi sono imperfezioni, mentre non è applicabile se le relazioni contrattuali tra pubblico e privato sono caratterizzate da problemi di agenzia come nel caso delle PPP; i contratti di partenariato sono esposti a problemi di azzardo morale nella misura in cui il successo dell'operazione dipende dall'*effort* compiuto dal consorzio privato. In tal caso, la modalità di allocazione del rischio è fondamentale per stabilire il livello ottimale di impegno del privato per cui vi è un vero e proprio *trade-off* tra allocazione efficiente del rischio tra le parti e incentivi per il soggetto privato. Ed un contratto che assommasse tutti i rischi sul pubblico senza ricorso al privato, darebbe risultati ottimali soltanto dal punto di vista dell'allocazione del rischio non degli incentivi perché il privato non avrebbe interesse ad impegnarsi non dovendo sopportare nessun rischio. Viceversa, un contratto che lasciasse tutto il rischio in capo al soggetto privato darebbe luogo ad un'allocazione inefficiente del rischio, ma comunque, avrebbe il vantaggio di indurre il privato ad ottimizzare il livello di *effort*. Il contratto, in tal caso, risulterebbe troppo costoso per l'Amministrazione perché dovrebbe compensare il soggetto privato per il rischio sostenuto con un adeguato premio al rischio; maggiore sarà, quindi, il rischio sostenuto dal privato, maggiore sarà il premio al rischio e quindi il costo del finanziamento.

Nel tracciare le linee di miglioramento per le infrastrutture di trasporto ed ancor più per le opere portuali, l'allocazione del rischio ottimale, dunque, è ottenuta innanzitutto quando il costo di trasferire

il rischio in capo al soggetto privato eguaglia il beneficio in termini di più elevati impegni e ricorrere al privato, consente, potenzialmente, di raggiungere tale equilibrio.

Un altro problema emerso nel dibattito sul PPP applicato al settore delle infrastrutture di trasporto deriva dalla presunzione sul ritenere sostanzialmente impossibile che progetti realizzati con il coinvolgimento delle banche siano “fallibili, in altri termini, secondo la teoria finanziaria delle banche” e come queste siano “*too big or too important to fail*”³⁵³. Il Governo ha un interesse molto elevato in tali progetti e, analogamente alle banche, il loro fallimento potrebbe avere conseguenze devastanti per la comunità con il risultato che lo Stato potrebbe risolversi a non lasciarli fallire anche ove siano rilevabili chiare inadempienze da parte del partner privato. Si tratta del problema del *soft budget constraint* per lo sponsor pubblico che, anticipato dal privato, ha il risultato di deteriorare gli incentivi ad ottimizzare le performances.

Tale rilevazione è rappresentativa di un ulteriore argomento a favore del coinvolgimento di capitali privati in operazioni di PPP in particolare provenienti da banche a cui si delegherebbe di determinare il progetto ove il privato fosse inadempiente. L’obiettivo è risolvere il problema del *soft budget constraint* evidenziando che la minaccia a terminare il contratto in caso di default e con essa di crollo degli incentivi nei confronti del privato è una minaccia reale.

Riassumendo, per entrambi gli aspetti rilevati, è comunque fondamentale ricorrere al privato in presenza di problemi di agenzia perché se il privato non fosse coinvolto affatto nel finanziamento, il soggetto pubblico dovrebbe comunque sopportare da solo il problema del *soft budget* e non sarebbe, probabilmente, in grado di disciplinarlo.

Il trasferimento del rischio dal soggetto pubblico a privato dunque, è una condicio sine qua non per il successo del PPP perché soltanto quando il contratto consente di implementare in modo effettivo il trasferimento del rischio al privato allora il sistema di incentivi è ben congeniato.

Ora, il dubbio sollevato da più parti e nel corso del 2009 e 2010 ancora motivo di acceso dibattito in Gran Bretagna, è che nonostante i considerevoli costi sostenuti dal privato, il rischio, in ultimissima analisi rimanga proprio pubblico. E’ chiaro che per l’Amministrazione lasciar fallire un progetto anche ove il contraente sia chiaramente inadempiente è sempre sconsigliato, per la cura concreta degli interessi pubblici cui è preordinata. Dunque, si crea ancora il problema della credibilità delle minacce di chiusura anticipata del contratto che, spesso, proprio per il venir meno del finanziamento privato, è proprio l’Amministrazione pubblica a dovere riscattare, oppure, a dover caricarsi interamente dei costi non sostenuti dal privato.

In conclusione, anche per il finanziamento delle infrastrutture portuali, sarebbe auspicabile da un lato che l’Amministrazione pubblica non fosse percepita come il *guarantor of last resort* e che le banche

³⁵³ LEGROS P., *Public – Private partnerships: contract design and risk transfer, in European Investment bank papers, vol 10, n. 1, 2005.*

umentino forme di controllo proprio sui membri delle società di progetto, anche oltre la fase di asseverazione.

Passiamo, ora, alla riflessione sul rapporto tra sistema portuale e finanziatori/costruttori da un lato, infrastruttura portuale e collettività di riferimento.

Non risultano, infatti, superati gli altri fattori di rallentamento nella realizzazione delle infrastrutture portuali.

Residuano nel nostro sistema, sia la lunga serie di procedure amministrative volte a tutelare i numerosi interessi pubblici e privati interferenti con le finalità pubblicistiche specificamente connesse alla costruzione dell'opera, sia la molteplicità di amministrazioni competenti (dunque la criticità della governance ed il rapporto con gli Enti territoriali), sia l'assenza di tempi di conclusione delle procedure, o il mancato rispetto di essi (dunque il problema dei controllori ed il rischio del contenzioso o c.d. fenomeno "Nimby")³⁵⁴.

Da evidenziare che l'atteggiamento della giurisprudenza costituzionale riguardo al conflitto di poteri in tale settore è orientato a rafforzare la competenza legislativa statale dell'art. 117 della Costituzione, confermando nella Legge statale la fonte per la regolazione delle funzioni amministrative attratte a livello nazionale e nell'"intesa" il metodo per assumere le conseguenti decisioni. Dunque, opere di rilevanza strategica, individuate dalla Legge Obiettivo e successive, parrebbero collocate sotto la competenza statale. Come pure spetterebbe allo Stato l'affidamento della realizzazione dell'opera (sin dall'approvazione del progetto preliminare attraverso l'individuazione di un concessionario o di un contraente generale oppure a partire dal progetto definitivo attraverso lo strumento dell'appalto integrato) nonché sarebbe statale la decisione sull'accelerazione dei tempi tramite lo strumento della concessione di costruzione e gestione.

La centralizzazione in fase di programmazione (mitigata dall'intesa della conferenza unificata sull'inserimento delle opere nel PIS) riguarda anche la fase di approvazione dell'opera: infatti, le Regioni e Province autonome interessate dall'opera sono rappresentate nel CIPE chiamato a pronunciarsi sul progetto preliminare e quello definitivo e concorrono alla formazione della maggioranza, ma il loro dissenso non ha valore ostativo dell'opera³⁵⁵.

Tale centralizzazione necessaria per garantire l'assunzione di decisioni in tempi ragionevoli e sostanzialmente evitando blocchi nella procedura, ha il suo altro lato della medaglia nel mancato

³⁵⁴ Cfr le cause del ritardo come esaminate da ARGIOLAS, B. *Gli ostacoli normativi alla realizzazione delle grandi infrastrutture in Italia* in ISAE (2008), Rapporto ISAE - *Priorità nazionali. Infrastrutture materiali e immateriali*, Roma.

³⁵⁵ Il Codice dei contratti pubblici prevede che al dissenso dell'Ente territoriale interessato all'infrastruttura segua la decisione finale del Consiglio dei Ministri e che il coinvolgimento dell'Ente territoriale successivo all'approvazione del progetto preliminare non abbia il potere di influire sull'opera (art. 165, comma 6).

coinvolgimento delle comunità locali. Infatti, non sono coinvolti nella formazione della maggioranza neppure gli altri Enti Locali (Provincia e soprattutto Comuni) che potrebbero vantare interessi (pretesivi o di natura oppositivi) alla realizzazione dell'opera, interessi racchiusi nel c.d. effetto Nimby³⁵⁶.

L'effetto Nimby è definibile come il rischio che nessuna comunità locale accolga la costruzione di un'opera che alloca benefici per comunità più estese, ma che produce costi eccessivamente concentrati sulla medesima comunità locale dissenziente. In termini di analisi costi-benefici ed in sintesi, il rischio derivante dal contrasto delle comunità locali è sopportato tutto dall'aggiudicatario o dal contraente generale e ritorna anche sulla comunità medesima che lo ha generato proprio sotto forma di contenzioso con l'applicazione di penali da corrispondere alle ditte esecutrici.

Per comprenderne la valenza, deve rilevarsi che la possibilità di intervento nella decisione sulla realizzazione dell'opera estesa anche agli Enti territoriali è senz'altro precedente alla riforma costituzionale del Titolo V. Infatti, con la nascita delle Regioni è stato mutato il governo dei processi e delle interazioni tra i soggetti coinvolti nella realizzazione delle infrastrutture; in proposito, il riordino delle funzioni è stato operato dalla Legge 15 marzo 1997, n. 59 e dal Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 di attuazione del terzo decentramento amministrativo che ha affidato agli Enti territoriali ampie prerogative sulle opere pubbliche. Un effetto immediato è stato l'abbassamento del livello di *accountability* ed una crescente difficoltà ad affermare il principio di responsabilità ed unicità dell'amministrazione. Analisi di *law and economics* suggeriscono che ove le esternalità³⁵⁷ siano

³⁵⁶ Il processo di dislocalizzazione delle *noxious facility*, quali gli inceneritori, i termovalizzatori, le carceri, le centrali nucleari, i centri di accoglienza delle persone con malattie infettive, le discariche hanno incontrato nel tempo fenomeni di opposizioni della popolazione noti come Nimby ed in alcuni casi, come Banana (*Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything*), quest'ultimo sorge perché vi è un rifiuto assoluto di costruire determinati impianti e si basa su opposizioni di natura ideologiche non apparentemente negoziabili. Sul tema, v. KUNREUTHER H KLINDORFER, P., *A Sealed-Bid Auction Mechanism for Siting Noxious Facilities*, in "The American Economic Review", n. 2, 1986.

³⁵⁷ Il termine è tipico nell'AED ("law and economics"), una dottrina sviluppatasi negli anni Sessanta e Settanta del XX secolo negli Stati Uniti grazie ad autori quali Ronald Harry Coase, Guido Calabresi, Richard Allen Posner ed in Italia con gli studi di Guido Pardolesi. Uno degli obiettivi dell'AED è applicare gli strumenti tipici dell'analisi economica allo studio delle norme giuridiche di base, quali, quelle attinenti alla proprietà, ai contratti, alla responsabilità civile, alla tutela degli investitori ed alla applicazione della legge. Con riguardo al termine utilizzato "esternalità negative" esse possono essere definite come gli effetti - svantaggiosi o vantaggiosi - provocati sull'attività di produzione e/o di consumo (o semplicemente sul benessere) di un individuo, che non si riflettono nei prezzi di scambio. Un esempio di esternalità di questo tipo può essere in concreto dato dalle *piogge acide*, ossia dal fatto che nel Midwest degli USA molte fabbriche di acciaio emettono ossidi di zolfo e di azoto, tali sostanze in contatto con l'atmosfera reagiscono con il vapore acqueo, formando degli acidi che ricadranno al suolo con la pioggia o con la neve; coloro che vengono danneggiati in modo più diretto da questo

eccessive, allora la collaborazione tra livelli inferiori (Comuni e Province) e diversi livelli (centrali e regionali e locali) diviene complessa da realizzare, salvo che non sia in grado di emergere il surplus derivante da condotte cooperative.

La sede comoda per la misurazione della criticità esposta, dunque della difficoltà a contemplare il livello decisionale differenziato e le esternalità è senz'altro la sede della scelta sulla localizzazione delle opere ove si generano vantaggi diffusi per le collettività e contemporaneamente svantaggi concentrati sulla comunità che ospita l'opera.

Le manifestazioni della sindrome Nimby con riferimento alle nostre infrastrutture di trasporto, sono proteste, manifestazioni, tutti blocchi evitabili, a parere di chi scrive, con una doppia formula: l'assunzione della decisione a livello più elevato possibile e l'incentivo a mezzo di compensazioni.

Una soluzione, in parte, già adottata con la centralizzazione della fase decisionale, ma che non ha prodotto risultati significativi; le compensazioni, potrebbero essere monetarie, con il rischio di generare nella comunità la convinzione che l'amministrazione pubblica abbia attivato un comportamento analogo alla corruzione, oppure, preferibilmente reali, ovvero in grado di tutelare direttamente gli interessi minacciati dall'opera tramite, ad esempio, misure a favore dell'ambiente salubre, si pensi alla realizzazione di un parco verde.

La compensazione monetaria, proposta negli anni Settanta dagli Stati Uniti³⁵⁸, che mira ad evitare impianti c.d. *Non Starter* che se attuati sarebbero inefficienti e permettono la realizzazione dei *Classic Nimby*, era già utilizzata in Giappone da oltre un secolo³⁵⁹. Tale soluzione, come in parte evidenziato, sembrerebbe svantaggiosa perché produce una eterogenesi dei fini diminuendo la disponibilità di una

fenomeno sono per esempio i pescatori che vedono morire i pesci. Cfr sull'esempio COASE R. H., *The Problem of Social Cost* (1960) *Journal of Law and Economics*; CALABRESI G., *The cost of Accident: A legal and Economic Analysis*. 1970, Yale University Press. Sull'applicazione al tema di analisi, v., anche GIULIANO G., *Responding to Increasing Port Related Freight Volumes: Lesson From Los Angeles/Long Beach and Other US Ports and Hinterlands*. OECD Discussion Paper N. 2008/12. GRECO N., *Costituzione e Regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Il Mulino, 2007.

³⁵⁸ La compensazione monetaria secondo un lavoro pionieristico di Michael O'Hare del 1977, in particolare, *Not on My Block You Don't: Facility Siting And the Strategic Importance on Compensation*, in "Public Policy", 1977 è tale da mantenere la comunità su un livello di utilità analogo al precedente, promuove l'efficienza perchè spinge il *developer* ad internalizzare i costi che altrimenti sarebbero esternalizzati.

³⁵⁹ In Giappone i *developer* di centrali elettriche acquistano dalle cooperative di pescatori i diritti all'uso della risorsa costituita, nel caso, dall'acqua; le cooperative di pescatori cedono ai *developer* il loro diritto di proprietà sul tratto di mare interessato dalla centrale ed ottengono la monetizzazione del diritto che ripartiscono tra i loro membri. Cfr. sul tema LESBIREL H., *Nimby Politics in Japan*, Ithaca, Cornell University Press, 1998. V. anche TREASURY HM, *Strengthening long-term partnership*, London, TREASURY HM, 2006.

comunità ad accettare sul proprio territorio la *noxious facility*³⁶⁰ e più gli impianti sono rischiosi e destinati ad avere una lunga vita, più la compensazione monetaria è inefficace³⁶¹.

Gli oppositori sarebbero agenti fedeli di *principal*³⁶² (generazioni future) che vivono l'offerta monetaria come una corruzione dell'*agent*, chiamato a perseguire i propri interessi e non più quelli del *principal*. L'effetto di corruzione è l'elemento che rafforzerà l'opposizione alla *facility* e l'unica via d'uscita potrebbe essere accompagnare la *facility* con la creazione di un'infrastruttura ambientale (ad esempio un parco verde) che riconcilia gli interessi dell'*agent* con quelli del *principal*³⁶³.

Alla luce degli effetti distorsivi della compensazione monetaria, sempre studi americani hanno elaborato soluzioni alternative, si pensi, al pagamento per nuovi servizi pubblici o al pagamento per nuovi servizi speciali connessi alla presenza della *facility*; si pensi al rilascio della garanzia sul fatto che la proprietà non perderà di valore a seguito della realizzazione dell'infrastruttura o anche alla copertura dei costi medici dovuti agli effetti nocivi indiretti o diretti conseguenza della presenza della *facility*; si pensi, ancora, alla costituzione di un *Trust fund* per le prossime generazioni o a trasferimenti maggiori all'Ente territoriale di riferimento, alla diminuzione delle tasse sulla proprietà per i residenti, alla raccolta gratuita dell'immondizia.

Altri studi, più recenti rispetto alla soluzione monetaria, elaborano la c.d. "sostituzione del rischio", ovvero ristorare la comunità ostile per la presenza di una *noxious facility* attraverso l'eliminazione di impianti nocivi già presenti sul territorio oppure bonificando i terreni già contaminati da precedenti attività³⁶⁴. Recenti studi, evidenziano come sostituita la monetizzazione sia necessario perseguire l'equità procedurale ovvero la necessità di coinvolgere le comunità locali nel procedimento

³⁶⁰ NIEVES L., *Economic Impacts of Noxious Facilities: Incorporating the Effects of Risk Aversion, Introduction*. V. anche NIEVES, HIMMELBERGHER, RATIK & WHITE. *Negotiated Compensation for Solid Waste Disposal Facility Siting: An Analysis of the Wisconsin Experience*, 12 RISK ANAL., No. 4, Dec., 1992

³⁶¹ HELLER, M.A., *The tragedy of the Anticommons: Property in the transition from Marx to Markets*, in "Harvard Law Review", 1998.

³⁶² Sul rapporto tra *principal-agent* significativa la rappresentazione di PARDOLESI, R. nell'opera *I contratti di distribuzione*, Napoli, 1979, in cui, con riguardo al contratto di franchising, rileva "per comune ammissione, l'idea di un contraente inchiodato alla sua scelta dalla carenza di sostituti e perciò esposto all'altrui leverage monopolistico trova riscontro paradigmatico proprio nel franchisee che abbia impegnato capitali senza possibilità di riconversione: la necessità di ammortizzare gli investimenti lo renderà più che mai reattivo allo spettro del recesso unilaterale (o mancato rinnovo) del produttore".

³⁶³ KUNREUTHER H KLINDORFER, P., *A Sealed-Bid Auction Mechanism for Siting Noxious Facilities*, in "The American Economic Review", n. 2, 1986.

³⁶⁴ PORTNEY K, *Siting Hazardous Waste Facilities. The Nimby Syndrome*, New York, Auburn House, 1991.

decisionale nell'assunto che lo Stato spesso fallisca; ma si tratta di un coinvolgimento che non finisce per impedire (come purtroppo avviene nel nostro Paese) la realizzazione di infrastrutture³⁶⁵.

Se consideriamo l'insieme delle compensazioni sopra formulate e le rapportiamo al sistema cui la trattazione è riferita, dunque, infrastrutture di trasporto, possono formularsi alcune ulteriori considerazioni³⁶⁶.

Le infrastrutture di trasporto insistono su più territori locali e gli impianti generano diseconomie esterne che interessano il territorio di più comunità locali. Il caso più evidente è dato dalle infrastrutture di trasporto a rete. Il problema è molto diffuso dato che una *noxious facility* può essere dislocata a confine di un territorio di una comunità locale per produrre diseconomie maggiori sulla comunità adiacente. Quando un'infrastruttura ha tali caratteristiche, allora la soluzione più convincente sembrerebbe il contratto; in cui ciascuna comunità può porre il veto alla costruzione dell'impianto e pretendere come corrispettivo alla modifica del proprio atteggiamento, un surplus generato dall'opera³⁶⁷.

Rispetto al fenomeno, la necessità politica è continuare a migliorare la performance del settore, assicurando rapidità ed efficacia del procedimento anche tramite strumenti deflativi del contenzioso oppure accelerando i tempi processuali ordinari.

³⁶⁵ Cfr. KUNREUTHER H KLINDORFER, P., *A Sealed-Bid Auction Mechanism for Siting Noxious Facilities*, in "The American Economic Review" cit. che rileva come la legislazione del Massachusetts sia un vero e proprio modello per le legislazioni degli altri Stati americani. Nella legislazione del Massachusetts la compensazione non è il risultato di una procedura gerarchica in cui le comunità non sono coinvolte, né si prevede una forma di compensazione monetaria. La Legge per rivedere partecipa la comunità attribuisce alla stessa un vero e proprio potere di veto con la limitazione che, se il *developer* e la comunità medesima non raggiungono un accordo, allora un organo statale interviene ed ha la facoltà di imporre l'arbitrato. Si tratta di una Legge che qualifica l'informazione data alla comunità e la trasparenza nell'operare del *developer*: la comunità deve essere finanziata per svolgere controlli incrociati e studi propri sull'opera e la mancanza di trasparenza causerebbero quella perdita di fiducia tale da scatenare l'elemento Nimby.

³⁶⁶ Per le considerazioni, cfr. QUERCI E., *Globalizzazione e nuove forme giuridiche di cooperazione e di integrazione marittimo-portuali*, in *Trasporti*, 2002, fasc. 86.

³⁶⁷ Vi sono delle ipotesi, tuttavia, in cui i membri di una comunità possono opporsi e portare ad una soluzione inefficiente, ma si tratta di un'ipotesi che non scoraggia gli Stati più convinti della necessità di un confronto tra Stato centrale e comunità locali sull'opportunità di realizzare l'opera quali, ad esempio, la Gran Bretagna che con la Camera dei Comuni ha bocciato un progetto di Legge in cui si prevedeva che le forme di protesta legali non potessero più essere attuate per opporsi alla costruzione di una *noxious facility*. Cfr., in proposito, JECKINS-SMITH H.C. KUNREUTHER H., *Mitigations and Benefits Measures As Policy Tools for Siting Potentially Hazardous Facilities: Determinants of Effectiveness and Appropriateness*, cit.

Concludendo sulla normativa comunitaria e nazionale, possono indicarsi alcuni presupposti per il miglioramento del sistema giuridico vigente.

Con riguardo alle infrastrutture di trasporto, appare fondamentale rafforzare la capacità delle pubbliche amministrazioni di operare in senso territoriale e sostenere la realizzazione dei grandi progetti oltre a rafforzare l'orientamento alla responsabilità sociale delle imprese rispetto al territorio ed ampliare gli strumenti di partecipazione alle decisioni pubbliche. Appare, altresì, imprescindibile il collegamento e conseguente coordinamento tra i diversi livelli di Governo coinvolto accanto ad una stabilizzazione delle risorse finanziarie disponibili. Più in generale, per le infrastrutture occorre incentivare la consultazione delle popolazioni, superare le difficoltà della fase realizzativa, puntare alla riduzione del contenzioso introducendo anche delle preclusioni temporali ai ricorsi giurisdizionali; programmare interventi sul contenzioso relativo all'aggiudicazione e sul contenzioso in sede di esecuzione, valorizzando nel giudizio amministrativo, l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera.

CONCLUSIONI

E' fondamentale indirizzare gli investimenti verso il consolidamento delle infrastrutture esistenti³⁶⁸.

L'attuale disponibilità di risorse, pubbliche e private, da destinare al finanziamento delle infrastrutture suggerisce di non prevedere o programmare altre nuove opere, ma piuttosto di canalizzare i fondi disponibili verso le infrastrutture che hanno saputo dimostrare nel tempo una significatività ed una qualità logistica, nonostante le diseconomie territoriali, soprattutto nel Sud.

L'obiettivo è perseguibile elaborando un programma con opere prioritarie da realizzare, anche complementari di minore impatto economico, in grado comunque di consolidare il traffico in questo periodo di crisi. L'analisi dei Piani Operativi Triennali potrebbe essere utilizzata come piattaforma per redigere una "Legge Obiettivo Portuale" in cui definire con certezza di tempi e di costi le infrastrutture

³⁶⁸ Sulla rilevanza della scelta, v. ASSOCIAZIONE SRM (2006), "Lo sviluppo del sistema portuale meridionale: scenario di un fenomeno complesso", in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 1- 2/2006, SVIMEZ.

su cui indirizzare le risorse disponibili in ragione degli obiettivi che ciascun porto auspica di raggiungere.

E', altresì, fondamentale attribuire alle Autorità portuali maggiore autonomia finanziaria.

La Legge attuale che l'ha formalmente riconosciuta, non consente però al settore di avere una chiara idea di quali possano annualmente essere le entrate ad essa collegate per cui le Autorità portuali si trovano nella condizione di programmare opere ed infrastrutture essenziali a consolidare e/o rafforzare i traffici in base alle risorse comunitarie o nazionali che di volta in volta sono stanziare; ciò emerge fortemente dall'indagine strategico-territoriale.

Occorre, inoltre, procedere ad una definizione più codificata delle tariffe portuali istituendo un quadro organico delle tariffe applicate dalle Autorità portuali per i servizi offerti, in quanto la disomogeneità riscontrata nel corso della ricerca contribuisce verosimilmente a creare una prospettiva non chiara per gli operatori che intendono investire nel sistema portuale italiano. Si ritiene infatti che le condizioni economiche di accesso possano essere utilizzate, talvolta più dei servizi e delle opere, come leva per indurre la convenienza localizzativa in area portuale.

E' necessario perseguire politiche di sviluppo che favoriscano le relazioni internazionali e le sinergie tra porti perché le relazioni internazionali possono influire significativamente nelle strategie complessive di crescita commerciale dei porti. E' stato, a tal proposito, evidenziato il ruolo crescente del pubblico nel settore dei trasporti globali per provare come le strategie settoriali più intelligenti degli ultimi anni siano nate soprattutto da soggetti pubblici anche se purtroppo l'Italia da questo punto di vista si trova un passo indietro perché il settore pubblico non gode di grandi disponibilità finanziarie.

Il nostro Paese potrebbe però comunque sostenere le strategie logistiche delineando politiche di sviluppo finalizzate a favorire progetti di sinergie tra operatori privati e pubblici, di integrazioni tra nodi logistici, di rafforzamento delle relazioni internazionali.

E' imprescindibile, creare un sistema di agevolazioni che favorisca l'integrazione logistica e la creazione di sistemi tra i porti

Ne sono esempio i porti di Rotterdam, Amsterdam ed Anversa), che presentano in realtà sicuramente più evolute ed organizzate di quella italiana, che puntano sull'integrazione tra nodi logistici come soluzione strutturata e non di emergenza per la gestione di flussi rilevanti di merci sui porti commerciali.

In particolare i porti italiani risentono strutturalmente della mancanza di spazio che richiede oggi soluzioni innovative e al rinnovato interesse per i retroporti corrisponde un riconoscimento della necessità di trasferire il più possibile la merce su ferrovia con servizi di navettamento ad alta frequenza.

Il messaggio che con forza si intende portare avanti è che i porti devono essere considerati tra le priorità strategiche per lo sviluppo competitivo del nostro Paese per cui si evidenzia l'urgenza con la quale individuare azioni da porre in essere non solo per migliorare ma anche per salvaguardare la competitività del sistema portuale nazionale.

Nel breve periodo è possibile procedere all'adeguamento del quadro normativo, semplificando e velocizzando a costo zero i controlli (riducendo i tempi necessari per la preparazione dei documenti, per i controlli sulla merce che spesso subisce ispezioni differenti per la dogana, per le ispezioni sanitarie, fitopatologiche, di security, ecc.), rendendo scorrevoli i flussi, come già avviene negli altri paesi europei.

E' altresì possibile, come precisato dare completa attuazione dell'autonomia finanziaria delle Autorità portuali come incentivare la partecipazione di risorse private

L'apporto del capitale privato allo sviluppo del sistema portuale non è solo un auspicio. Proprio la Legge 84/94, che ha reso l'operatore terminalista e le imprese autorizzate pienamente responsabili delle attività operative, ha creato le condizioni per l'investimento di detti operatori ed imprese. Infatti vi sono stati investimenti privati anche consistenti, anzitutto in sovrastrutture ed attrezzature (con le ovvie positive ricadute in termini di crescita dei traffici).

Come esposto, alcune norme contenute nella "Legge finanziaria per il 2007" – la L. n. 296/2006 – rafforzano la possibilità di tale intervento anche per opere infrastrutturali, pur in un ambito, il porto, per sua natura demaniale. Vero è però che l'apporto del capitale privato può supportare la realizzazione solo di quelle opere suscettibili di produrre un reddito per il concessionario. In un momento storico caratterizzato dalle limitate risorse pubbliche da destinare alla realizzazione delle infrastrutture, si auspica un intervento normativo finalizzato ad incentivare anche la partecipazione di capitali privati, soprattutto garantendo tempi e costi di realizzazione delle opere.

Nel medio-lungo periodo è possibile superare il gap infrastrutturale dell'Italia con la realizzazione di opere e attrezzature di avanguardia, efficienza, produttività ed economicità che consentano all'Italia e al Mezzogiorno in particolare di poter sfruttare a pieno la posizione baricentrica nel Mediterraneo e rafforzare la propria capacità competitiva³⁶⁹.

E' possibile, realizzare il piano di sviluppo del sistema portuale italiano, procedendo con la definizione di un Piano di sviluppo del sistema portuale italiano in cui ridisegnare lo scenario dei porti del Paese attuando scelte di sistema; ovvero individuare, identificando l'Italia come un unico sistema portuale, le

³⁶⁹ Il *non fare* infrastrutture di trasporto in Italia nell'arco temporale 2009 – 2024, comporterà costi a carico della collettività pari a circa 400 miliardi di euro, di cui 138 miliardi per le infrastrutture autostradali e 160 miliardi per le infrastrutture ferroviarie, AV/AV convenzionali (cfr. *I costi del non fare* di GILARDONI A., AGICI, 2009).

specializzazioni degli scali che ne devono far parte definendo ruolo e mission di ognuno e razionalizzare tutti gli interventi finalizzati al loro sviluppo infrastrutturale.

La specializzazione dei porti potrà fornire un ulteriore strumento per operare una distribuzione razionale delle risorse, che eviti la realizzazione di inutili duplicazioni infrastrutturali ed un sistema di finanziamenti a pioggia. Sulla base di tale disegno occorre identificare poi i fondi e spingere molto sul *Project Financing*. Nella scelta dei porti da inserire nel Piano, oltre alla valutazione delle loro rispettive vocazioni, sarà necessario considerare quelli che consentono più agevolmente lo scambio intermodale per la presenza delle connessioni intermodali, partendo da una mappatura delle infrastrutture esistenti con l'obiettivo di metterle in rete.

E', infine, necessario pensare al porto come attore principale del distretto logistico in quanto consente di concentrare in punti precisi grandi quantità merci che costituiscono una massa critica interessante per la ferrovia.

Classificando i porti e concentrando i traffici dei vettori in entrata per i mercati di consumo e di produzione si possono creare aree nelle quali si concentrano una serie di attività specializzate attualmente sparse sul territorio che in temi di competitività danno economicità, efficienza, velocità, sicurezza.

Per conseguire tale fine è poi necessario affrontare in modo chiaro il problema della definizione delle competenze concorrenti tra Stato e Regioni in materia portuale, provocato dalla riforma del titolo V della Costituzione. Senz'altro, il dualismo Stato- Regioni potrebbe portare ad una concorrenza tra porti nazionali che potrebbe indebolire la competitività dell'intero sistema portuale italiano.

“Lo sviluppo delle infrastrutture è un indice dello stato di salute di un Paese e della sua capacità di governo”³⁷⁰.

L'estensione costiera della penisola italiana e la collocazione geografica del nostro Paese nel bacino del Mediterraneo evidenziano chiaramente la strategicità economica dei porti nazionali posizionati lungo tre grandi direttrici di collegamento mondiale: due direttrici Est-Ovest, la prima che va dai Balcani e dall'Europa orientale verso l'Europa occidentale e la penisola iberica, la seconda che va dall'Estremo Oriente all'Europa occidentale attraverso il canale di Suez e il Mediterraneo e la direttrice Nord-Sud che va dal Nord Africa e dai paesi del vicino e medio Oriente verso l'Europa meridionale e centrale.

Spostandosi poi sulle performance di settore, i dati rilevati sono incoraggianti.

Studi evidenziano che nell'ultimo quinquennio, il contributo del sistema portuale italiano sul PIL nazionale è di 6,8 miliardi di euro, il traffico merci nei principali porti italiani è aumentato del 15,7% con un incremento dei container movimentati pari al 29%. Il nostro Paese con 268,2 milioni di

³⁷⁰ MACCHIATI, A. NAPOLITANO, G. *E' possibile realizzare infrastrutture in Italia?* cit

tonnellate è al primo posto nell'interscambio europeo via mare con le altre grandi aree mondiali con un indotto occupazionale che raggiunge le 70.000 unità.

Se si considera che tra il 2002 ed il 2010 il sistema economico internazionale è stato colpito dalla crisi, si comprende quanto questo settore sia strategico non solo dal punto di vista della produttività nazionale, ma anche per l'occupazione in generale.

Date le ragioni della scelta delle infrastrutture di trasporto come priorità politica per i prossimi anni e focalizzata l'attenzione, in primis, sulle infrastrutture portuali, per i due ordini di ragioni sopra esposti ovvero, stregicità geografica e dati di performance, è necessario studiare l'oggetto "porti italiani" nel regime normativo, nella gestione e nel finanziamento. Il passo successivo e conclusivo, sarà leggere in combinato disposto sia i due ordini di ragioni sopra esposti, dunque, la posizione geografica favorevole, sia le performance, sia le risultanze dello studio, dunque, il regime normativo, la gestione e le tecniche di finanziamento, per offrire alcune indicazioni volte al miglioramento che tengono conto in parallelo delle soluzioni che il Legislatore italiano sta pensando e discutendo in Parlamento nella riforma del sistema portuale,

Esposta l'"impalcatura" della trattazione, nello specifico, l'analisi rileva problematiche di fondo per il settore portuale, già segnalate precedentemente e comuni anche alle altre infrastrutture di trasporto, dunque la necessità di riordino ed aggiornamento della normativa, la necessità di velocizzare le procedure di realizzazione di nuove opere e di consolidamento delle infrastrutture esistenti data anche la carenza di infrastrutture di collegamento: le reti viarie, ferroviarie, interportuali, aeree sono spesso inadeguate a servire il porto e non sempre riescono a garantire rapidità di smistamento delle merci e dei mezzi.

Nella serie di fattori negativi che contribuiscono a formare il gap italiano anche in questo settore, ruolo chiave è assunto dalla scarsa programmazione e subito dopo dal finanziamento; è necessario il ritorno ad una programmazione efficiente accompagnata al supporto finanziario degli operatori privati che potrebbero aiutare a creare economie ed efficienze in un sistema ancora troppo ancorato al finanziamento pubblico.

Dunque, le proposte per migliorare il settore portuale italiano.

In primo luogo provvedere all'adeguamento del quadro normativo, dunque una più netta autonomia finanziaria delle Autorità portuali ed una definizione più codificata delle tariffe portuali con l'istituzione di un quadro organico delle tariffe applicate dalle Autorità portuali per i servizi offerti.

In secondo luogo, proseguire nelle politiche di sviluppo che favoriscano le relazioni internazionali e le sinergie tra porti nello sviluppo integrato delle strategie logistiche dei vari operatori, territori ed infrastrutture e creare un sistema di agevolazioni che favorisca l'integrazione logistica e la creazione di sistemi tra i porti europei.

In terzo luogo, e soprattutto, indirizzare gli investimenti verso il consolidamento delle infrastrutture già esistenti, programmando opere prioritarie da realizzare, anche complementari o di piccola dimensione rispetto a quelle esistenti, dunque con minore impatto economico, ma tali da consentire un miglioramento del traffico; contemporaneamente favorire il partenariato pubblico privato (PPP) valorizzando il rapporto con il sistema bancario.

BIBLIOGRAFIA

A

- ACEN-ANCE (2004), *Infrastrutture di trasporto: un programma di sviluppo per la Campania*, Electa
- AGICI – *I costi del non fare* GILARDONI A. 2009
- AMBROSETTI (2004), *Il ruolo delle infrastrutture nel Mezzogiorno d'Italia*.
- ANCE, *Rapporto sulle infrastrutture in Italia*, Roma, 2005.
- ANCIP (2009), Atti del convegno *Aspettando la riforma. Quali prospettive per la portualità italiana*, Roma, 26 gennaio 2009.
- ANITA (2008), *Prospettive dell'autotrasporto e della logistica in Italia e in Europa. Indagine previsionale 2008-2010*, Roma.
- ARGIOLAS, B. *Gli ostacoli normativi alla realizzazione delle grandi infrastrutture in Italia* in ISAE (2008), *Rapporto ISAE - Priorità nazionali. Infrastrutture materiali e immateriali*, Roma.
- ASCHAUER D.A., *Is Public Expenditure Productive?*, *Journal of Monetary Economics*, 23, 1989.
- ASSOCIAZIONE SRM (2006), “*Lo sviluppo del sistema portuale meridionale: scenario di un fenomeno complesso*”, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 1- 2/2006, SVIMEZ.

B

- BANCA D'ITALIA (2007), “*Un nuovo metodo per misurare la dotazione territoriale di infrastrutture di trasporto*” (a cura di MESSINA G.), in *Temi di discussione*, n. 624/Aprile 2007.
- BANCA D'ITALIA (2009), “*Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo*” in *Questioni di economia e finanza (Occasional papers)*, numero 39, Roma.
- BANCO DI NAPOLI (Anni vari), *Rassegna Economica*, Napoli.
- BACCELLI O., RAVASIO M., SARACINO G., *Porti italiani. Strategie per l'autonomia finanziaria e l'intermodalità*, 2007, Egea, Milano.
- BARCA F., CAPPIELLO F., RAVONI L., VOLPE M., *Federalismo, equità, sviluppo – I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali*, 2006, Il Mulino, Bologna.
- BERLINGIERI F. *Note sulla Legge 28 gennaio 1994, n. 84, sul riordino della legislazione in materia portuale*, in *Il diritto marittimo*, 1994.
- BONELLI E. *In tema di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione: la problematica redistribuzione della funzione legislativa ed amministrativa*, in *Rivista Amministrativa*, 2002.

BOLOGNA S., *Porti e Interporti: Esperienze di Collaborazione*, Paper presentato al Padova City Logistics Expo il 28/11/2008.

BOLOGNA S., D'AGOSTINO Z., *Rapporto sulla portualità*, marzo 2007.

BOLOGNA S., D'AGOSTINO Z., *La Missione della Portualità Italiana dalla Crisi alla Ripresa del 2006*, Paper presentato al congresso Assoport, Roma.

BOSCACCI F., *L'innovazione logistica. Un'industria in formazione tra territorio, ambiente e sistema economico*, Atti del Seminario "I fondamenti concettuali della Logistica Economica", 2003, Politecnico di Milano.

BRAMBILLA M., ERBA S., Atti del convegno *Legge Obiettivo e Valutazione dei Progetti*, 2003, Milano.

BRAMBILLA P. *La valutazione d'impatto ambientale e l'apporto giurisdizionale alla definizione e applicazione dell'istituto*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2002.

C

CABALLERO A., *Sistemas herramientas disponibles para financiamiento de infraestructura*, CFI – ASAE, Buenos Aires, Novembre de 2004.

CABODI C., *Logistica e Territorio – I nodi logistici nelle trasformazioni territoriali e nello sviluppo locale dell'area padana*, 2001, Ires Piemonte, Torino.

CAIANIELLO V. *Pianificazione dei porti e pianificazione urbanistica: strumenti giuridici di coordinamento*, in *Foro Amministrativo*, 1986, II.

CALABRESI G., *The cost of Accident: A legal and Economic Analysis*. 1970, Yale University Press.

CAMERA DI COMMERCIO ITALIA MONACO DI BAVIERA, CAMERA DI COMMERCIO ITALO-GERMANICA (2008), Atti del convegno *Forum intermodalità a nord e a sud delle Alpi*, Milano, 2 ottobre 2008.

CARBONE V., MARTINO M., *The changing role of ports in supply-chain management: an empirical analysis* in *Maritime Policy & Management*, 2003, vol. 30 (4).

CARBONE E MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè, 2006.

CAZZANIGA FRANCESSETTI D., ROSA-CLOT M., *Italian ports offer in italian chinese trade*, Paper presentato al Comitato Governativo Italia-Cina, 2005, Ministero degli Affari Esteri, Roma.

CENSIS, ASSOPORTI (2008), *La portualità come fattore di sviluppo e modernizzazione. Analisi dell'impatto economico e occupazionale dei porti commerciali italiani*.

CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, GIAPPICHELLI, 2008.

CIACCIA M., *Il controllo della Corte dei conti sugli Enti sovvenzionati dallo Stato*, in *Riv. Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici* n. 4, 2003.

CIACCIA M., *Logistica e finanza: le relazioni possibili*, in *Rassegna Economica*, n. 2, 2007, Napoli.

CITRIGNO A.M., *Autorità portuale, profili organizzativi e gestionali*, Milano 2003.

CITRIGNO A.M., *Autorità portuale: Authority o ente pubblico economico?* Nota a Cass. Sez. un. Civ. 28 ottobre 1998, n. 10729, in *Nuove Autonomie*, 2000, fasc. 1.

CLARICH M., *La legge Merloni Quater tra instabilità e flessibilità*, in *Il Corriere Giuridico*, 2002, n. 11, pag. 1401 e ss.

CLARICH M., *Il Dialogo competitivo come forma di collaborazione tra pubblico e privato*, in Atti del convegno organizzato dalla Unioncamere – Camere di commercio d'Italia su “Il Dialogo competitivo e i possibili riflessi sul Paternariato Pubblico-Privato”, Roma, 27 settembre 2005 (coautore E. CAMILLI).

CLARICH M., *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2010.

CNEL (2004), *La competitività della portualità italiana*, Roma.

CNEL (2009), Atti del convegno *Il sistema portuale italiano tra esigenza di riforma e difficoltà congiunturali*, Roma, 3 febbraio 2009.

COASE R. H., *The Problem of Social Cost* (1960) *Journal of Law and Economics*.

COMMISSIONE EUROPEA (1997), *Libro verde sui porti e sulle infrastrutture marittime*, Bruxelles

COMMISSIONE EUROPEA (2001), *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, Bruxelles, 12 settembre 2001.

COMMISSIONE EUROPEA (2001), *Libro Bianco. La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, Bruxelles.

COMMISSIONE EUROPEA (2003), *Comunicazione della commissione un'iniziativa europea per la crescita investire nelle reti e nella conoscenza per la crescita e l'occupazione relazione finale al consiglio europeo (Quick start list)*, Bruxelles.

COMMISSIONE EUROPEA (2003), *Programma per la promozione del trasporto marittimo a corto raggio*, Bruxelles.

COMMISSIONE EUROPEA (2003), *Green Paper on PPP's and Community Law on Public Contracts and Concession*.

COMMISSIONE EUROPEA (2004), *Orientamenti comunitari in materia di aiuti di stato ai trasporti marittimi*, Bruxelles.

COMMISSIONE EUROPEA (2004), *Guidelines for successful Public-Private Partnership*, Resource Book of PPP Case Studies.

COMMISSIONE EUROPEA (2005) *Comunicazione al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni*.

COMMISSIONE EUROPEA (2006), *Comunicazione 336 “La logistica delle merci in Europa – La chiave per una mobilità sostenibile”*, Bruxelles.

- COMMISSIONE EUROPEA (2006), *Libro Verde - Verso la futura politica marittima dell'Unione: oceani e mari nella visione europea*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2008), *Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)*.
- COMMISSIONE EUROPEA (2009), *TEN-T: a policy review-towards a better integrated trans-European transport network at the service of the common transport policy*, 4 february 2009.
- COMMISSIONE EUROPEA DG TREN, *Energy e Transport in figures*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA DG TREN, *Il programma Marco Polo 2003-2010*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA DG TREN, *Il programma PACT 1997-2001* Bruxelles.
- CONFETRA (2007), *Relazione del Presidente Pietro Vavassori alla 60° Assemblea Annuale*, Roma, 24 gennaio 2007.
- CONFETRA (2008), *Analisi strutturale delle imprese nel settore dei servizi logistici – 2005*, Quaderno 1/2008.
- CONFETRA (2008), *La fattura Italia dei servizi logistici e del trasporto merci*, Quaderno 2/2008.
- CONFETRA (2008), *Atti del convegno La giusta rotta per una nuova politica portuale*, Livorno, 1 dicembre 2008.
- CONFINDUSTRIA (2001), *Comitato Centrale per il Mezzogiorno, I porti in rete: un'opportunità per la competitività del Mezzogiorno, a cura di Federtrasporto*.
- CONFINDUSTRIA (2006), *Logistica per crescere*, Roma.
- CONFITARMA, EUROPEAN COMMUNITY SHIPOWNERS ASSOCIATIONS (1999), *I benefici ambientali e sociali del trasporto di merci per mare*, Roma.
- COPPOLA F. S., BUONFANTI A., "Economia, logistica e territorio: i risultati di un'indagine empirica", in *Rassegna Economica*, 2007, n. 2, Napoli.
- COPPOLA F. S., PANARO A., "Le vie del mare. Lo sviluppo del sistema portuale meridionale nel contesto internazionale", in *Rassegna Economica*, 2005, n. 1, Napoli.
- CORTE DEI CONTI (2003), *Interventi per il Trasporto Intermodale*, Roma.
- CORTE DEI CONTI (2004), *Le opere di grande infrastrutturazione nei porti e le Autostrade del Mare (Legge 20 novembre 1998 n. 413)*, Roma.
- CORTE DEI CONTI (2005), *Realizzazione e manutenzione di porti e strutture tecniche*, Roma.
- COSTA A., DALLARI F. (2008), *Una chiave di lettura innovativa del ruolo dei porti: il caso di Gioia Tauro*, LIUC Papers n. 213.
- CRESME (2008), *Il mercato delle opere pubbliche in Italia*, Roma.

D

DE MARTINO M., MORBILLO A., *Multimodal chains and transport interoperability between Maghreb and Western Countries: the results of the DESTIN Project*, 2004, Cnr – Irat, Quaderni/32.

DEMKES R., TAVASSZY L. A. (2000), *Benchmarking Infrastructure and Logistic Services across Europe, Asia-Pacific and North America*, Third International Meeting for Research in Logistics.

DE SIMONE S., DI VAIO A., MORBILLO, *Il ruolo dell'interporto di Nola nella rete logistica del Mezzogiorno*, Rassegna Economica, 2003, n. 1.

D'ANIELLO G., *Voce Porti* in Enc. Giur. Treccani.

DE VERGOTTINI G., *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma costituzionale*, in *Diritto Amministrativo*, 2001.

DREWRY SHIPPING CONSULTANTS LTD (2008), *The Drewry Annual Container Market Review and Forecast 2008/09*.

DYNAMAR B.V. (2007), *Transshipment & Feeder Trades, Operators, Ships*.

E

ECONOMICAL AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC (2002), *Commercial Development of Regional Port as logistics Centres*, United Nation, New York.

ESPO, *Factual report on the European Port Sector, 2004-2005*.

F

FEDERAZIONE DEL MARE – UPI (2007), *Mutamenti strutturali e nuove esigenze formative nel cluster marittimo*.

FEDERAZIONE DEL MARE – CENSIS (2006), *III Rapporto sull'economia del mare 2006 – Crescita economica, capitale umano e tutela dell'ambiente nel cluster marittimo italiano*, FrancoAngeli, Milano.

FEDERTRASPORTO (2001), *I porti in rete: un'opportunità per la competitività del Mezzogiorno*, Roma.

FEDERTRASPORTO (2006), *Indagine congiunturale sul settore dei trasporti*, n. 22, Roma.

FONDAZIONE FILIPPO CARACCILO, *Rilancio delle infrastrutture di trasporto: rischi ed opportunità*, 2009.

FONDERICO F., *Valutazione d'impatto ambientale*, in *Codice dell'ambiente*, NESPOR e DE CESARIS (a cura di), Milano, 1999.

FORTE E., SIVIERO L., *Atti del convegno Napoli e il Mediterraneo – La città dei flussi. Competizione regionale ed apertura dei mercati mondiali*, 2005, Napoli.

FOSCHI A.D., *Il trasporto di merci per mare*, L'industria, 2004, n. 4

FREIGHT LEADERS CLUB (2004), *Un nuovo approccio metodologico per una efficace pianificazione del sistema portuale italiano nel rispetto dell'attuale quadro istituzionale e normativo*.

G

GARRI F., *Project Financing e performance bond*, in *Appalti, urbanistica, edilizia*, 1999, n. 5

GARZIA G., *Il regime giuridico delle attività e dei materiali di dragaggio dei fondali in aree portuali*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004.

GERVASONI A. (a cura di), *Infrastrutture e competitività*, Egea, Milano, 2006.

GIANNINI, M.S. *Pianificazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè vol. XXXIII, 1983.

GIANNINI M.S. *Le infrastrutture fisiche e telematiche per la città del XXI secolo*, in *Collana Studi Urbanistici*, 1995.

GIORDANO R., *Politica ed economia dei trasporti e della logistica*, 2006, Giordano Editore, Napoli

GIULIANO G., *Responding to Increasing Port Related Freight Volumes: Lesson From Los Angeles/Long Beach and Other US Ports and Hinterlands*. OECD Discussion Paper N. 2008/12.

GRECO N., *Costituzione e Regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Il Mulino, 2007.

GRECO N. *La valutazione d'impatto ambientale. Rivoluzione o complicazione amministrativa?*, Franco Angeli, Milano, 1984.

GRECO N. *Processi decisionali e tutela preventiva dell'ambiente. La valutazione di impatto ambientale in Italia e altrove*, Franco Angeli, Milano, 1989.

H

HELLER, M.A., *The tragedy of the Anticommons: Property in the transition from Marx to Markets*, in "Harvard Law Review", 1998.

GRIGOLI M., *Pubblico e privato nella nuova realtà portuale*, in *Diritto Marittimo*, 1998.

HESSE M., RODRIGUE J.P., *The transport geography of logistics and freight distribution*, Journal of Transport Geography, 2004, 12.

I

IANNONE F., "Economia della logistica e dello spazio-territorio: innovazioni organizzative ed approcci modellistica" in G. BORRUSO G., POLIDORI G., *Riequilibrio e integrazione modale nel trasporto delle merci*, 2005, FrancoAngeli, Milano.

INCALZA E., TRAMONTI I., *La mobilità - Una occasione per produrre ricchezza*, 2005, Marsilio Editori, Venezia.

INTERNATIONAL MONETARY FUND, *The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis*, March 6, 2009.

INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis*, Staff Position Note, 2009.

INTERNATIONAL MONETARY FUND, “*Public-private partnerships*”, *Fiscal Department Affairs*, 2004.

INTERNATIONAL MONETARY FUND, “*Public investment and fiskal policy*”, *Fiscal Department Affairs*, 2004.

INTERNATIONAL MONETARY FUND, “*IMF Country report n. 06/59- Italy: selected issues*”, *Fiscal Department Affairs*, 2006.

INTESA SAN PAOLO, *Reti infrastrutturali e territorio: stato dell’arte e strumenti attivabili*, ottobre 2008.

ISPRA, *Traffico marittimo e gestione ambientale nelle principali aree portuali nazionali*, ISPRA, 2009.

K

KUNREUTHER H KLINDORFER, P., *A Sealed-Bid Auction Mechanism for Siting Noxious Facilities*, in “*The American Economic Review*”, n. 2, 1986.

L

L’AVVISATORE MARITTIMO (Anni vari), numeri vari.

LEFEBVRE D’OVIDIO, PESCATORE G., TULLIO L. *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2000.

LEGROS P., *Public – Private partnerships: contract design and risk transfer*, in *European Investment bank papers*, vol 10, n. 1, 2005.

LESBIREL H., *Nimby Politics in Japan*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

LOPEZ DE GONZALO M., *La “regola della separazione” nella disciplina dei servizi portuali ed aeroportuali*, in *Diritto Mar.*, 2005, p. 670 ss.

LUNGI, L., *I contratti pubblici ed il diritto comunitario* in, *Riv. Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, n. 3-4, 2006.

LUNGI L., *Il Codice dei contratti pubblici: Guida alle novità introdotte dai tre provvedimenti correttivi – Opere Pubbliche e Partenariato Pubblico Privato – Annullamento dell’aggiudicazione e sorte del contratto – Il diritto comunitario come propulsore di concentrazione ed efficacia della tutela*

giurisdizionale: *l'occasione della Direttiva 2007/66/CE in Riv. Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, n. 5-6, 2008.

M

MACCHIATI A., NAPOLITANO G., *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?* Il Mulino, 2009.

MARESCA, M. *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2001, Giappicchelli Editore.

MARESCA, M. *La governance dei sistemi portuali. Linee di una riforma di dimensione europea*, Bologna, 2006, il Mulino.

MARI A., *Le infrastrutture*, in CASSESE S. (a cura di), "Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, Tomo II", Milano, Giuffrè, 2003.

MATTEOLI A., *Relazione tenuta al Convegno Il PON Reti e Mobilità 2007- 2013 nel segno della continuità*, 2008, Napoli, 24 settembre 2008.

MEDINA C., *Le norme del codice della navigazione sul monopolio delle compagnie portuali e sull'esercizio da parte di imprese di operazioni portuali per conto terzi alla luce dei principi fondamentali del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea: il giudizio della Corte del Lussemburgo*, in *Diritto Marittimo*, 1992.

MEDIO CREDITO CENTRALE, *Rome wasn't built in a day. Il Mercato delle costruzioni: focus sulle opere pubbliche*, 2005.

MELE. G., VIRNO C., *Il finanziamento del programma nazionale di grandi infrastrutture della Legge obiettivo*, 2003, Working Paper.

MINALE COSTA E., *Il diritto del lavoro nei porti. Il lavoro portuale tra regolamentazione legale e contrattuale*, Torino, 2000.

MINISTERO DELL'AMBIENTE E MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI (2000), *Piano generale dei trasporti e della logistica*, Roma.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2008) DPS, *Rapporto Annuale 2007 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, Roma.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE (2007), *Conferenza nazionale sulle infrastrutture*, Catania.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, *Rapporto Interinale tavolo sulle reti di trasporto 2000-2006*, Roma.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI (Anni vari), *Compendio Statistico sul traffico marittimo ed Aereo*, Roma.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI (2006), *Documento strategico programmatico*, Roma.

MORO D., *L'impresa comune (ex art. 171, Trattato CE) come strumento di una politica europea di investimento nelle reti trans europee*, in *L'Europa dei progetti – Imprese, innovazione, sviluppo*, 2007, www.astrid.eu.

MORRISON C. SCHWARTZ A., *Distinguishing External from Internal Scale Effects: The Case of Public Infrastructure*, *The Journal of Productivity Analysis*, Vol. 5, 1994.

MORRISON C. SCHWARTZ A., *Public Infrastructure, Private Input Demand, and Economic Performance in New England Manufacturing*, *Journal of Business & Economic Statistics*, Vol. 14, No. 1, 1996.

MORRISON C. SCHWARTZ A., *State Infrastructure and Productive Performance*, *The American Economic Review* Vol. 86, No. 5, 1996.

MUNARI, F. *Appalto di lavoro e servizi portuali ad alto contenuto di manodopera. Problemi e prospettive di modifica della l. n. 84/94. (Relazione al convegno organizzato dalla sezione ligure del Centro nazionale studi diritto del lavoro "Domenico Napoletano" sul tema: "Appalto di lavoro e servizi portuali", Genova, 10 luglio 1998)*, in *Il diritto marittimo*, 1998.

MUNARI, F. *Porti e mare tra autonomia e mercato. La trasformazione dei porti da aree demaniali portuali a mercati: amministrazione e gestione delle aree portuali tra sussidiarietà e privatizzazione, (Relazione alla tavola rotonda sul tema: "Forme di tutela e profili sostanziali nel diritto marittimo contemporaneo", Venezia, 7 novembre 2003)*, in *Il Diritto marittimo*, 2004.

MUSSO E., BACCI E., BENACCHIO M., FERRARI C. (2003), *Porti, il lavoro, l'economia: le Regioni portuali di fronte alla rivoluzione logistica*, CEDAM, Padova.

MUSSO E., BENACCHIO M., FERRARI C., *The Economic Impact of Ports on Local Economies*, 1999, Working Paper, Università degli Studi di Genova.

MUTTI M., *Evoluzione dei servizi di trasporto marittimo containerizzato: il caso del mediterraneo*, Studi di settore, 2002, IntesaBci.

N

NERLI F., *La concorrenza nel settore portuale*, in *Diritto Marittimo*, 2001, n. 1.

NIEVES L., *Economic Impacts of Noxious Facilities: Incorporating the Effects of Risk Aversion*, Introduction. NIEVES, HIMMELBERGHER, RATIK & WHITE. *Negotiated Compensation for Solid Waste Disposal Facility Siting: An Analysis of the Wisconsin Experience*, 12 RISK ANAL., No. 4, Dec., 1992

NOMISMA (2006), *Atti del convegno Logistica, istituzioni, imprese*, Roma.

NOMISMA (Anni vari), *Quaderni per l'economia*.

NOTTEBOOM T., *The Interdependence Between Liner Shipping Networks and Intermodal Networks*, *Proceedings of the IAME 2002 Conference*, International Association of Maritime economists, 2002, Panama City.

NOTTEBOOM T., “*Container Shipping and Ports: an Overview*”, *Review of network Economics*, 2004, 3.

NOTTEBOOM T., *The relationship between seaport and intermodal hinterland in light of global supply chains*, OECD Discussion Paper N. 2008/10.

NOTTEBOOM T., RODRIGUE J.P., “*Port regionalization: towards a new phase in port development*”, *Maritime Policy & Management*, 2005, vol.32 n.3.

O

OCEAN SHIPPING CONSULTANTS (2006), *The European & Mediterranean Containerport Markets to 2015*.

OCEAN SHIPPING CONSULTANTS (2007), *Container Port Strategy Emerging Issues*..

OECD, *Infrastructure to 2030: Mapping Policy for Electricity, Water and Transport*, 2007.

OECD, *Economic Outlook 84*, 2008.

P

PARDOLESI, R. nell'opera *I contratti di distribuzione*, Napoli, 1979.

PEPE F., Relazione tenuta al convegno *Lo sviluppo del sistema portuale meridionale nel contesto internazionale*, 2005, Roma.

PEPE F., Relazione tenuta al convegno *Logistica e competitività. Infrastrutture e sviluppo del territorio: il Mezzogiorno nel contesto nazionale, europeo e del Mediterraneo*, 2007, Roma.

PERCU G., voce *Porto (navigazione marittima)*, in *Enc. del diritto*, p. 424 ss..

PIERANTOZZI G., *I profili giuridici e normativi del federalismo portuale*, in *Diritto Marittimo*, 2004.

POLIDORO G., MUSSO E., MARCUCCI E., *I trasporti e l'Europa. Politiche, infrastrutture, concorrenza*, vol. I e II, 2006, FrancoAngeli, Milano.

PORTNEY K., *Siting Hazardous Waste Facilities. The Nimby Syndrome*, New York, Auburn House, 1991.

Q

QUERCI E., *Globalizzazione e nuove forme giuridiche di cooperazione e di integrazione marittimo-portuali*, in *Trasporti*, 2002, fasc. 86.

R

RACCOGNA G., *Il nuovo equilibrio tra Stato e Regione con riguardo alle attività ed ai servizi svolti nei porti destinati ai traffici marittimi internazionali*, in *Diritto Marittimo*, I, 2005.

RAGANELLI B., *Public-Private Partnership: quadro giuridico e giurisprudenza comunitaria*, ICOM, 2010

ROBINSON P., *The Private Finance Initiative: Saviour, Villain or Irrelevance? Institute of Public Policy Research, working paper*, 2000.

ROMAGNOLI A., *Il piano regolatore portuale*, in *Diritto Marittimo*, 2003

ROMAGNOLI A., *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna, 2003.

S

SALVEMINI RISTUCCIA M. T., *Il finanziamento delle infrastrutture: il partenariato pubblico privato (PPP)*, Mensile dell'Associazione Bancaria Italiana, 2006, a. 62, n.12.

SAMMARRA M. *La Logistica Portuale, Letteratura Scientifica sulla Gestione Operativa*, 2008, Università della Calabria - Dipartimento di elettronica, informatica e sistemistica, Laboratorio di logistica.

SIRIANNI G., *I porti marittimi*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di CASSESE S. Milano, 2000, p. 1889 ss..

STICCHI DAMIANI E., *La programmazione dei lavori pubblici*, in *Trattato sui contratti pubblici*, diretto da SANDULLI M.A., DE NICTOLIS R., GAROFOLI R., Milano, Giuffrè, vol II, 2008

SVILUPPO ITALIA (2000), *Le Autostrade del Mare: Principi ed indirizzi progettuali di riferimento*.

SVIMEZ (Anni vari), *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

T

TACCOGNA, G. *Organizzazione amministrativa e concorrenza nelle operazioni portuali*, (Nota a TAR LI 31 marzo 2000) in *Il Diritto marittimo*, 2000.

TAVASSZY L.A., RUIJGROK C.J., THISSEN M.J.P.M. (2003), *Emerging Global Logistics Networks: Implications for Transport System and Policies*, Growth and Change, v.34.

TESAURO, G. *Testo letto dal Prof. Giuseppe Tesauro, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per la presentazione della Relazione annuale (20 maggio 1998)*. in *Rassegna parlamentare*, 1998.

THE GLOBE, *Countries are so deep in debt, they risk drowning in red ink*, 2009

THE WORLD BANK (2008), *Prospect for the global economy*, www.worldbank.org

TRANQUILLI REALI T., *Il piano generale di difesa del mare e delle coste*, in *Diritto dei trasporti*, n. 2, 1991.

TREASURY HM, *Strengthening long-term partnership*, London, TREASURY HM, 2006.

U

UNIONCAMERE (2003), *La presenza del sistema nelle opere infrastrutturali locali e nelle grandi reti*, I focus di Unioncamere, Roma.

UTFP, *Partenariato Pubblico – Privato per la realizzazione di opere pubbliche: impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico*” Decisione EUROSTAT 11 Febbraio 2004 “*Treatment of public-private partnerships*”.

V

VERMIGLIO G., *Voce Autorità portuale*, in *Enc. dir.*, VI aggiornamento, Milano, 2002.

X

XERRI SALAMONE A., *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998.

Z

ZUNARELLI S., *I servizi portuali di interesse generale nella disciplina della Legge 28 gennaio 1994, n. 84* in *Dir. Trasp.* 1995.

ZUNARELLI, S. (a cura di), *La riforma dell'ordinamento portuale italiano. Atti del Convegno: “L'ordinamento portuale italiano a dieci anni dalla riforma: risultati e prospettive”*, Ravenna 27-28 febbraio 2004, in *Collana dei Seminari del Master in Diritto ed Economia dei Trasporti e della Logistica e del Dottorato di Ricerca in Diritto dei Trasporti Europeo*, Vol. XIII, Bologna, 2006, Libreria Bonomo Editrice.

W

WORLD TRADE ORGANIZATION (2008), *World Trade Report 2008. Trade in a Globalized World*.

