

Prospettive evolutive del sistema di programmazione e finanziamento delle infrastrutture portuali

Marco Calabrò

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'evoluzione del modello di *governance* degli scali. – 3. L'attività di programmazione infrastrutturale. – 4. Gli strumenti di finanziamento delle opere infrastrutturali. – 5. L'inadeguatezza del sistema di finanziamento ordinario. Tra esigenze di attrazione di finanza privata e aiuti di Stato. – 6. Prospettive evolutive della funzione di programmazione delle infrastrutture portuali alla luce del nuovo Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL) e del D.lgs. n. 196/2016. – 7. Conclusioni. Spunti per una "svolta qualitativa" nel settore delle infrastrutture portuali.

1. *Premessa*

Le infrastrutture portuali giocano un ruolo strategico per lo sviluppo dell'intero sistema Paese, se solo si considera che – come evidenziato da diversi studi di settore – in Italia circa il 60% del trasporto di merci avviene via mare e tale stima è destinata a crescere ulteriormente nei prossimi anni¹.

Nonostante la posizione geografica favorevole, dal 2007 la portualità italiana non solo non è cresciuta (come invece avvenuto in gran parte dei Paesi europei) ma ha perso circa il 10% di volume di traffico merci a favore sia dei porti del nord Europa che di diretti concorrenti del Mediterraneo (Spagna e Marocco). La scelta di uno scalo piuttosto che di un altro da parte di un armatore o di un operatore logistico è dettata, infatti, da logiche che guardano in primo luogo all'efficienza complessiva della catena di trasporto e all'affidabilità dei tempi, e solo in un secondo momento alla distanza percorsa dalla merce.

¹ Cfr. il documento elaborato dall'Ufficio Studi Confcommercio-Isfor, *Osservatorio congiunturale trasporti*, luglio 2019, dal quale emerge, tra l'altro, che la percentuale del trasporto marittimo di merci in Italia è passata dal 52,1% (2005) al 57,7% (2019) (<http://www.astrid-online.it/static/upload/3519/35193afd68942f61cb82e693879733a9.pdf>).

Le principali criticità sono rappresentate in primo luogo dalla parziale inadeguatezza del sistema infrastrutturale. Ad esempio, la tendenza alla crescita dimensionale delle navi al fine di beneficiare di economie di scala (c.d. gigantismo navale) impone la (non agevole) realizzazione di lavori di allungamento delle banchine, come anche di opere di dragaggio per accrescere la profondità dei fondali².

Gioca un ruolo importante anche l'insufficiente sistema della logistica retro portuale e dei collegamenti intermodali, che richiede la realizzazione di collegamenti diretti con l'infrastruttura autostradale per incrementare il traffico ro-ro (banchina-strada), nonché interventi sul c.d. "ultimo miglio" ferroviario. Tale evoluzione, tra l'altro, è ormai imposta anche dall'appartenenza dei maggiori scali italiani alla Rete TEN-T, la cui impostazione per corridoi avrà l'ulteriore effetto di spostare verso l'alto il contesto della concorrenza: dalla concorrenza tra porti alla concorrenza tra corridoi³.

L'ultimo, ma forse più rilevante, profilo di criticità è, infine, costituito (almeno fino alle recenti riforme, su cui v. *infra*) dall'assenza di una programmazione sovra-scalo in grado di massimizzare gli investimenti orientandoli sulla base di una strategia nazionale.

Nelle pagine che seguono ci si occuperà principalmente di tale ultimo aspetto, che intercetta numerosi profili nodali, quali il ruolo delle Autorità di Sistema Portuale ed il loro rapporto sia con l'amministrazione centrale che con le autorità locali; il modello di finanziamento degli investimenti infrastrutturali; il rapporto tra pianificazione territoriale e programmazione infrastrutturale.

² La disciplina in materia di dragaggi è attualmente contenuta nell'art. 5-*bis* della l. n. 84/1994, introdotto dal D.l. 24 gennaio 2012, n. 1. In particolare, la realizzazione delle attività di dragaggio – per quanto necessaria in funzione di una maggiore efficienza e competitività dello scalo – implica, tra l'altro, la difficile gestione della sabbia e dei fanghi prodotti, da cui discende il necessario bilanciamento con le esigenze di minimizzazione dell'impatto sulle risorse ambientali. Sul tema v. G. Marchiafava, *Il regime giuridico dell'attività di dragaggio portuale*, in *Dir. dei trasporti*, 2018, 27 ss.; M. Magri, *Il riuso dei sedimenti marini da dragaggio: aspetti giuridici*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2012, 205 ss.; F. Munari, *Le norme sui dragaggi nei porti e il loro coordinamento con la disciplina ambientale: norme speciali e recenti applicazioni in giurisprudenza*, in *Il Diritto marittimo*, 2009, 627 ss. Di interesse, sul punto, anche l'analisi della recente giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, ispirata ai principi di precauzione e prevenzione e fortemente restrittiva rispetto alle operazioni di dragaggio (cfr. Corte Giust. UE, 1 luglio 2015, causa C 461-13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland vs Bundesrepublik Deutschland*).

³ La prima decisione del Parlamento e del Consiglio Europeo in materia di Rete TEN-T, la n. 1692/96/CEM del 23 luglio 1996, affermava, tra l'altro, che la rete transeuropea deve «*essere, per quanto possibile, interoperabile all'interno dei modi di trasporto e favorire l'intermodalità tra i vari modi di trasporto*». Sul punto si rinvia a E. Bergamini, *Le scelte in materia di reti trans europee di trasporto*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2006, 3/4, 653 ss.; M. Badagliacca, *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2013, 182 ss.

2. *L'evoluzione del modello di governance degli scali*

Come è noto, il modello di *governance* portuale prescelto dal legislatore italiano con la l. n. 84 del 1994 è quello misto pubblico-privato (c.d. *Landlord port*)⁴, ai sensi del quale all'ente di gestione dello scalo è preclusa la possibilità di operare (direttamente o indirettamente) nel mercato delle operazioni portuali, affidate in via esclusiva ad operatori economici privati mediante autorizzazione o concessione. La scelta operata dal legislatore italiano risponde evidentemente ad una duplice esigenza: da un lato, si ritiene che le infrastrutture portuali rivestano un ruolo essenziale in funzione del soddisfacimento di diversi interessi pubblici (economici, urbanistici, ambientali), il che ne imporrebbe la titolarità pubblica; dall'altro lato, l'inadeguatezza di una gestione interamente pubblica, sia da un punto di vista finanziario che efficientistico, ha indotto il legislatore a riconoscere un ruolo essenziale ai privati in termini di sviluppo ed effettiva gestione dei beni, delle operazioni e dei servizi portuali (in ragione di regimi autorizzatori e concessori).

Prima della recente riforma della disciplina statale in materia di porti (l. n. 84/1994) – avvenuta ad opera del D.lgs. n. 169/2016, attuativo della l. n. 124/2015 (legge Madia)⁵ – la figura chiave attorno a cui ruotava l'intero sistema era l'Autorità Portuale, presente nei principali porti di rilievo nazionale, alla quale era affidata buona parte delle competenze di *governance* dello scalo, in un'ottica di separazione tra attività di amministrazione e regolazione da un lato, e attività di gestione ed erogazione di beni e servizi dall'altro⁶. La ricostruzione che

⁴ Cfr. A.A. Pallis, P. Verhoeven, *Does the EU Port Policy Strategy Encompass 'Proximity'?*, in T. Notteboom, C. Ducruet, P. De Langen (a cura di), *Ports in proximity. Competition and Coordination among Adjacent Seaports*, Farnham-Burlington, Ashgate, 2009, 109 ss. Gli altri modelli organizzativi tradizionalmente individuati dalla dottrina sono quelli di *Tool port*, di *Operating port* e di *Private port* (cfr. H. Stevens, *The institutional position of seaports. An international comparison*, Kluwer, 1999). In ordine al primo, l'autorità pubblica di vertice non è direttamente coinvolta nella gestione di operazioni e servizi, ma in questo caso essa non si limita a creare infrastrutture, dovendo anche fornire alle imprese private tutti gli strumenti necessari per la loro utilizzazione (vedi l'esperienza dei porti statunitensi). L'ipotesi dell'*Operating port* è, invece, connotata da una presenza pressoché esclusiva del soggetto pubblico nell'intera gestione del porto, che si manifesta anche attraverso l'erogazione in via diretta di servizi e operazioni connesse al trasporto di merci e persone (vedi l'esperienza dei Paesi dell'Est europeo). Nell'ipotesi di *Private port*, infine, le autorità di gestione dello scalo sono tendenzialmente rappresentate da società di capitali (in alcuni casi partecipate da soggetti pubblici nazionali o locali) e la loro azione è essenzialmente volta a massimizzare i profitti dello scalo, non avendo compiti di tipo regolatorio, nè svolgendo direttamente servizi di interesse pubblico (v. Olanda e Inghilterra). In particolare, in ordine alla peculiare figura dei *Private ports* si rinvia a K. Cullinane, Dong-Wook Song, *Port privatization policy and practice*, in *Transport Review*, 2002, 55 ss.

⁵ Cfr. D.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, attuativo dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124.

⁶ G. Vermiglio, *Autorità portuale*, voce in *Enc. Dir., Agg.*, vol. VI, Milano, 2002, 198 ss.; A.M. Citrigno, *Autorità portuale. Profili organizzativi e gestionali*, Milano, 2003; A. Romagnoli, *L'autorità Portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna, 2003; G. Acquarone, *Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle Autorità portuali*, in *Dir. mar.*, 2008, 1 ss.

vedrebbe nettamente distinte l'attività regolatoria da quella gestoria è, invero, fortemente contestata non solo dalla Commissione Europea⁷, ma anche da quella dottrina che ritiene non sussista alcuna separazione tra regolazione e gestione né nel modello legale italiano, né nel modello astratto della *landlord port authority*: si configurerebbe piuttosto, in tali ipotesi, una separazione tra gestione dell'infrastruttura e gestione dei servizi erogati suo tramite⁸.

Ma al di là dell'adesione all'una o all'altra tesi sotto un profilo teorico-ricostruttivo, la pretesa separazione tra regolazione e gestione non è mai stata comunque effettiva sul piano concreto, laddove, oltre a compiti di tipo regolatorio, alle Autorità Portuali era affidato anche l'esercizio diretto di servizi di interesse generale. La natura "ibrida", tra amministrazioni indipendenti (o, comunque, enti pubblici non economici⁹) e soggetti economicamente operativi nel mercato dei servizi e delle operazioni portuali, le rendeva quindi non del tutto neutrali e, pertanto, non pienamente in grado di pianificare e gestire autonomamente e responsabilmente lo sviluppo del porto, né, spesso, di garantire la concorrenzialità dello scalo¹⁰.

In relazione a tale profilo, il panorama non ha subito sostanziali modifiche a seguito delle recenti riforme, cui si deve, tra l'altro, l'istituzione delle Autorità di Sistema Portuale¹¹. Come sottolineato anche dal Consiglio di Stato in funzio-

⁷ Cfr., ad esempio, le decisioni della Commissione: del 15 dicembre 2009, sull'aiuto di Stato n. 385/2009 – *Finanziamento pubblico di infrastrutture portuali nel porto di Ventspils*; del 15 giugno 2011, sull'aiuto di Stato n. 44/2010 – *Finanziamento pubblico dell'infrastruttura portuale a Krievu Sala* – Repubblica di Lettonia; del 22 febbraio 2012, sull'aiuto di Stato SA.30742 (N/2010) – *Lituania – Costruzione di infrastrutture per il terminal traghetti passeggeri e merci a Klaipeda*; del 2 luglio 2013, sull'aiuto di Stato SA.35418 (2012/N) – *Grecia – Ampliamento del porto del Pireo*; del 18 settembre 2013, sull'aiuto di Stato SA.36953 (2013/N) – *Spagna – Port Authority of Bahía de Cádiz*; del 27 marzo 2014, sull'aiuto di Stato SA.38302 (2014/N) *Italia – Aiuto all'investimento a favore del Porto di Salerno*.

⁸ In termini v., estesamente, M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, Napoli, 2017, 296 ss.

⁹ Utilizzano tale qualificazione, tra gli altri, v. G. Taccogna, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2000, 580 ss.; S.M. Carbone, F. Munari, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, 48 ss.; A. Romagnoli, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna, 2003, 34 ss. Aderisce a tale orientamento anche la giurisprudenza maggioritaria: *ex multis* v. Corte Conti, sez. contr. Enti, 19 luglio 1996, n. 38, in *Riv. corte conti*, 1996, 38; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 7 marzo 2007, n. 739, in *Foro amm. TAR*, 2007, 3, 1120; Corte Conti, sez. contr., 16 luglio 2010, n. 15, in *Riv. corte conti*, 2010, 4, 1; Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 16 febbraio 2011, n. 134, in *Foro amm. CDS*, 2011, 2, 675; Cons. Stato, Sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2667, in *Dir. trasporti*, 2013, 2, 584; Cass. civ., sez. trib., 27 febbraio 2013, n. 4925; Cass. civ., sez. un., 25 febbraio 2016, n. 3733. *Contra*, in passato, Cass. civ., e Sez. lav., 14 ottobre 2000, n. 13729, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 2142; Cass. civ., Sez. lav., 3 luglio 2004, n. 12232, in *Giust. civ. Mass.*, 2004; Cons. Stato, Sez. II, 25 luglio 2008, n. 2361, in *Dir. maritt.* 2009, 1, 163.

¹⁰ Per una ricostruzione del dibattito in merito alla natura giuridica ibrida delle Autorità portuali si rinvia a M. Calabrò, *Il controverso inquadramento giuridico delle Autorità Portuali*, in *Foro amm.-TAR*, 2011, 2923 ss.; M.R. Spasiano, *Spunti di riflessione in ordine alla natura giuridica e all'autonomia dell'autorità portuale*, in *Foro amm.-TAR*, 2007, 2966 ss.

¹¹ Per un'analisi dei profili di continuità e discontinuità tra la nuova figura delle Autorità di Sistema Portuale e le precedenti Autorità portuali v. M. Ragusa, *Una nuova fisionomia giuridica per i gestori dei porti italiani. O forse due? Sulla distanza di approccio tra il D.lgs. n. 169 del 2016 e il Regolamento (UE) n. 2017/352*, in *Diritto e società*, 2017, 2, 223 ss.; F. Munari, *La riforma della l. 84/1994: prime riflessioni.*, in *Il Diritto marit-*

ne consultiva¹², infatti, l'introduzione di tale ente – volto a riorganizzare, razionalizzare e semplificare la *governance* degli scali nazionali – non conduce ad un definitivo chiarimento sul punto. Da un lato, emerge la volontà di accogliere una accezione di Autorità quale ente pubblico cui attribuire compiti di rilievo puramente pubblicistico: in tal senso militano, ad esempio – oltre all'espressa qualificazione delle Autorità di Sistema Portuale quali enti pubblici non economici (art. 6 co. 5, l. n. 84/1994) – sia la rimodulazione dell'*ex* Comitato Portuale (diventato Comitato di Gestione, v. art. 9, co. 1, l. n. 84/1994), i cui membri sono oggi espressione dei soli soggetti pubblici coinvolti nel sistema porto e non anche delle categorie professionali private ivi operanti (come invece previsto dalla disciplina precedente); sia la conferma di quanto già previsto dalla precedente disciplina in ordine alla esclusione della facoltà in capo alle nuove Autorità di svolgere, direttamente o tramite società partecipate, operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse (art. 6, co. 11, l. n. 84/1994).

Dall'altro lato, tuttavia, la medesima riforma mantiene ferma la precedente previsione che consentiva alle Autorità di *governance* dei singoli scali – sebbene in termini di deroga al principio generale del regime concessorio – di erogare servizi di interesse generale (art. 23, co. 5, l. n. 84/1994), e attribuisce loro una nuova facoltà di «*assumere partecipazioni, a carattere societario di minoranza, in iniziative finalizzate alla promozione di collegamenti logistici e intermodali, funzionali allo sviluppo del sistema portuale*» (art. 6, co. 11, l. n. 84/1994) che rinvia, evidentemente, ad interventi a carattere operativo e non meramente regolatorio nell'ambito dello scalo¹³.

Non è un caso che ancora di recente la Commissione Europea – con una nota relativa al Sistema di tassazione nei porti italiani avente ad oggetto l'assoggettabilità a IRES dei proventi corrisposti agli enti di gestione degli scali come

timo, 2017, 2, 581 ss.; P. Rubechini, *Critica della ragion portuale: una prima analisi del D.lgs. n. 169/2016*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 1, 19 ss. La giurisprudenza più recente ha avuto modo di ribadire, anche in relazione alle nuove Autorità di Sistema Portuale, la loro natura di enti pubblici non economici (cfr. Tribunale Bari, sez. lav., 29 aprile 2019, n. 1855; Corte Appello Genova, sez. lav., 1 febbraio 2019, n. 3).

¹² Cfr. Cons. St., Commissione speciale, parere del 27 aprile 2016, n. 1142.

¹³ Deve segnalarsi come dal lontano 2002 il Parlamento italiano si sia impegnato nella discussione di progetti di riforma del sistema portuale, volti ad incrementarne l'efficienza e la competitività, oltre che a superare alcune contraddittorietà di fondo. Uno dei disegni di legge di maggior interesse – sia in ordine all'ampiezza degli interventi ivi previsti che allo stadio di avanzamento della procedura di approvazione cui è giunto (approvato in via definitiva in Senato, ma non alla Camera, a causa dell'anticipata chiusura della legislatura) – è quello approvato dal Senato in data 12 settembre 2012 (Testo unificato dei disegni di legge parlamentare nn. 143, 263 e 754, nonché del disegno di legge governativo n. 2403). Per quanto maggiormente rileva in questa sede, può osservarsi come anche tale progetto di riforma – pur intervenendo efficacemente, tra l'altro, nel definire con maggiore precisione le competenze dell'Autorità portuale – non conduceva al superamento del suddetto nodo critico, consistente nella difficile conciliazione dell'attribuzione alle Autorità di un ruolo essenzialmente regolatorio e, nel contempo, della facoltà alle medesime riconosciuta di esercitare attività a carattere economico. Per un'ampia disamina delle novità prospettate dal citato disegno di riforma sia consentito rinviare a M. Calabrò, *La disciplina dei porti in Italia: caratteri, criticità e prospettive*, in M.R. Spasiano (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013, 5 ss.

corrispettivo per le attività dagli stessi svolte – abbia ribadito la natura giuridica di imprese e non di enti regolatori delle Autorità di Sistema Portuale¹⁴.

Tale ricostruzione appare, del resto, pienamente coerente anche con gli ultimi interventi dell'UE in materia di servizi portuali (ovvero il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (Ue) n. 2017/352 *Quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti*), laddove si impone agli enti di gestione degli scali l'indicazione specifica in sede di bilancio della ricezione di eventuali finanziamenti destinati alla compensazione di oneri di servizio pubblico, in tal modo implicitamente (ma incontestabilmente) qualificandoli come operatori economici. Su tale profilo, tra l'altro, da ultimo si segnala la recentissima sentenza del Tribunale di Genova (n. 1016/2019), con la quale – nell'ambito di un contenzioso *antitrust* – si afferma espressamente la natura giuridica di imprese delle Autorità di Sistema Portuale alla luce dell'attività (anche) economica da esse esercitata¹⁵.

Per quanto attiene più nello specifico il tema oggetto del presente scritto, ovvero quello delle infrastrutture, alle Autorità di Sistema Portuale sono affidate diverse funzioni: programmatorie (in condivisione con il Ministero), finanziarie (anche in questo caso non in via esclusiva), realizzative e manutentive¹⁶, nonché di affidamento della gestione mediante concessioni.

3. *L'attività di programmazione infrastrutturale*

In relazione al profilo della programmazione, prima delle recenti riforme che hanno interessato il settore, occorre distinguere tra infrastrutture strategiche e investimenti strutturali ordinari¹⁷. Nel primo caso la competenza era – ai

¹⁴ Cfr. la nota del 3 aprile 2018 della Commissione europea - Direzione generale Concorrenza (Aiuti di Stato SA.38399 (2018/E), Sistema di tassazione nei porti italiani). Tale orientamento, a ben vedere, si pone sulla scia di diverse pronunce della Corte di Giustizia UE, tra le quali, da ultimo, Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 10 settembre 2014, causa C-270/13, *Haralambidis c. Casilli e altri*.

¹⁵ In particolare, il Tribunale, partendo dalla premessa che «*la nozione di impresa, nell'ambito del diritto comunitario della concorrenza abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle modalità di finanziamento*», conclude affermando che è fuor di dubbio che le AdSP esercitano attività economica, in quanto «*rilasciano concessioni o autorizzazioni (uso di un bene dietro pagamento di un canone) a imprese (generalmente) private per l'impiego commerciale del bene (infrastruttura portuale di base) e la fornitura di servizi (ad esempio carico, scarico, pilotaggio, traino) a compagnie di navigazione*» (Tribunale di Genova, 11 aprile 2019, n. 1016).

¹⁶ Per un'ampia disamina delle funzioni esercitate dalle AdSP nell'attività di costruzione e manutenzione delle infrastrutture portuali, con particolare riferimento alle criticità connesse all'applicazione della disciplina degli appalti nei settori speciali di cui al combinato disposto degli artt. 114 e 119 del D.lgs. n. 50/2016, si rinvia a M. Ragusa, *Porti* (voce), in *Trattato sui contratti pubblici*, diretto da M.A. Sandulli, R. De Nictolis, vol. IV, Milano, 2019, 557 ss.

¹⁷ Per un'analisi generale della disciplina delle infrastrutture portuali antecedentemente alle recenti riforme di settore si rinvia a D. Maresca, *La disciplina giuridica delle infrastrutture portuali. Aspetti istituzionali e*

sensi della c.d. Legge obiettivo – del Ministero, che definiva le priorità nell’Allegato infrastrutture al Documento di Economia e Finanza (DEF)¹⁸. La programmazione degli interventi “minori” era, invece, di competenza delle Autorità Portuali, che li individuavano all’interno del Piano Operativo Triennale (POT). Per quanto possa apparire paradossale, non era (e ancora non è) prevista alcuna forma di connessione necessaria tra tali modalità di programmazione, il che, come vedremo, è solo uno dei sintomi di un vizio di fondo, rappresentato dall’assenza di un sistema di pianificazione generale degli investimenti e di coordinamento delle fonti di programmazione.

Ai sensi della legge obiettivo, infatti, l’all. infrastrutture (contenente l’elenco delle singole opere) avrebbe dovuto “tener conto” del Piano Generale dei Trasporti, il che avrebbe dovuto comportare che – come logico – fosse la programmazione generale a vincolare la realizzazione dei singoli interventi. Tuttavia – a prescindere dalla circostanza che il Piano Generale dei Trasporti, almeno relativamente al settore in esame, risulta del tutto inattuato – la stessa legge obiettivo prevedeva anche che l’inserimento nell’allegato infrastrutture di un’opera non presente nel Piano trasporti costituisse automatica integrazione di quest’ultimo, con la conseguenza che il grado di vincolatività della programmazione generale si riduceva notevolmente, finendo per rappresentare poco più che un mero atto di indirizzo.

Il modello appena descritto ha subito una sostanziale modifica ad opera del nuovo Codice dei contratti pubblici e della coeva abrogazione delle disposizioni di interesse della Legge obiettivo. In particolare, ai sensi della Parte V del D.lgs. n. 50/2016 (artt. 200 e ss.) non si parla più di opere infrastrutturali “strategiche”, bensì di «*infrastrutture ed insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese*», la cui individuazione è affidata a due strumenti, quali il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL)¹⁹, e il Documento pluriennale di pianificazione (DPP)²⁰. La principale distinzione con il precedente assetto riposa, dunque, nella circostanza che le grandi infrastrutture portuali non sono più selezionate tra quelle ritenute strategiche in senso trasversale, bensì tra le sole connesse «*al settore dei trasporti e*

regolazione del mercato tra diritto interno e diritto dell’Unione Europea, Torino, 2012.

¹⁸ Cfr. l. 21 dicembre 2001, n. 443. Sul punto si rinvia a G. Montedoro, R. Dipace, *Gli appalti di opere. Dal collegato infrastrutture alla legge obiettivo*, Milano, 2003.

¹⁹ Ai sensi dell’art. 201, co. 2 del D.lgs. n. 50/2016, il PGTL contiene le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese. Il Piano si presenta come un documento di sintesi, frutto del coinvolgimento di più soggetti istituzionali, nella misura in cui esso è «*adottato ogni tre anni, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del CIPE, acquisito il parere della Conferenza unificata e sentite le Commissioni parlamentari competenti*».

²⁰ Il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011 n. 228, è di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e contiene l’elenco delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese.

della logistica». Nell'ambito di tali interventi verranno poi ritenuti prioritari quelli «*la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento*».

È ancora presto per pronunciarsi sulla maggiore o minore efficacia del nuovo modello di programmazione, ma un aspetto indubbiamente positivo, che la dottrina non ha mancato di sottolineare, è il nuovo rapporto di inscindibile (almeno sulla carta) coerenza che deve sussistere tra PGTL e DPP, non godendo quest'ultimo «*dell'efficacia integrativa dello strumento di pianificazione generale dei trasporti già propria del Programma infrastrutture strategiche introdotto dalla legge obiettivo*»²¹. In altri termini, dunque, se è vero che anche a seguito delle recenti riforme è confermato il meccanismo *bottom-up* ai sensi del quale sono le singole amministrazioni (meglio, Autorità di sistema portuale) a proporre al Ministero gli interventi da inserire nel Documento Pluriennale di Pianificazione, alla luce del nuovo assetto tali proposte devono comunque rientrare tra quelle previamente contemplate all'interno del PGTL²².

Nel passare all'esame della programmazione degli interventi infrastrutturali minori, deve registrarsi come anche in tale contesto emerga la medesima inversione logica tra pianificazione delle opere e concreta calendarizzazione delle stesse descritta in ordine alle infrastrutture strategiche (oggi prioritarie). Con il Piano Operativo Triennale, infatti, l'Autorità di Sistema Portuale individua le infrastrutture da realizzare e ne determina la localizzazione, a prescindere, però, da una più ampia analisi di contesto territoriale²³. La legge generale sui porti, infatti, non garantisce un collegamento tra Piano Operativo Triennale, Piano Regolatore Portuale (o, nelle sedi di AdSP, Piano Regolatore di Sistema Portuale) e Piani urbanistici territoriali: l'elevata difficoltà, tecnica e politica, nell'adozione degli strumenti di pianificazione delle aree portuali fa sì che in gran parte dei casi la programmazione delle opere infrastrutturali avviene in assenza di qualsiasi forma di pianificazione generale territoriale²⁴.

²¹ M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, op. cit., 194. Sul punto, tuttavia, lo stesso autore sottolinea come se è vero che «*già sulla base del quadro normativo previgente, un'azione amministrativa spontaneamente più incline a valorizzare e rispettare le scelte del piano generale dei trasporti avrebbe ben potuto scongiurare i rischi di sotto-infrastrutturazione in segmenti o nodi strategici, di grovigli infrastrutturali e di produzione di sovra-capacità, allora sarebbe irragionevolmente ottimistico ritenere che la riaffermazione di un rapporto gerarchico tra pianificazione e programmazione sia, da sé sola, condizione sufficiente a limitare e orientare in modo ottimale, in futuro, la discrezionalità del programmatore*».

²² Per un esame delle prime esperienze applicative di tale modello si rinvia al successivo par. 6.

²³ In particolare, il POT – oggi di competenza del Comitato di gestione – contiene le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche e rappresenta, nel contempo, l'atto tramite il quale le nuove AdSP propongono al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, quantificandone la spesa, le opere da realizzare per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e miglioramento dei porti.

²⁴ Per un'ampia disamina delle criticità connesse al mancato coordinamento tra la pianificazione territoriale e la pianificazione delle aree portuali si rinvia a M. Immordino, *Pianificazione urbanistica e pianificazione portuale*; M. Ragusa, *La costa, la città e il porto. Il coordinamento tra pianificazione urbanistica e portuale nei porti di interesse nazionale e internazionale*; M. C. Cavallaro, *Profili problematici in tema di pianificazione portuale*,

Ma al di là del rapporto tra pianificazione e programmazione, la principale criticità si rivela l'isolamento in cui operano le Autorità di sistema portuale nella programmazione infrastrutturale del singolo scalo. La sostanziale assenza di una programmazione nazionale a carattere vincolante comporta che – anche in relazione alle opere di grande infrastrutturazione – il Ministero si limita a ricevere e valutare le diverse proposte da parte delle singole Autorità, le quali, evidentemente, sono tutte portate a prospettare sviluppi infrastrutturali ambiziosi dei propri scali, a prescindere sia dalla effettiva possibilità di un correlato sviluppo dei traffici, sia dall'opportunità dell'intervento in una prospettiva di più ampia strategia nazionale.

A seguito delle recenti riforme della l. n. 84/1994, invero, risulta in parte superato il modello precedente che – sotto il profilo della programmazione – configurava impropriamente lo scalo come un elemento avulso dal contesto territoriale di riferimento e da una più ampia strategia nazionale di sviluppo. Il potere di pianificazione esercitato dalle Autorità di Sistema Portuale, infatti, non appare più dotato (almeno sulla carta) di un elevato livello di discrezionalità: da un lato, il Documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS, “cuore” del Piano regolatore di sistema portuale) è oggi chiamato ad essere *coerente* con il Piano generale dei trasporti e della logistica, con gli orientamenti europei in materia, nonché con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica²⁵; dall'altro lato (e in special modo), l'approvazione dello stesso DPSS richiede la previa *intesa* con il MIT²⁶. Tuttavia, l'uso del termine “coerenza” – che lascia intendere la sussistenza di (più o meno ampi) margini di non pieno rispetto degli strumenti di pianificazione sovraordinati – e la scelta di uno strumento di raccordo tra pp.aa. notoriamente poco efficace, quale l'intesa, induce a dubitare che l'attuale disciplina possa segnare un vero e proprio “cambio di passo”.

Il quadro delineato è destinato a mutare positivamente nei prossimi anni in ragione del nuovo ruolo che sarà chiamata a ricoprire la programmazione in sede UE. Il regolamento di settore n. 1315/2013²⁷ ha, infatti, rafforzato la funzione di indirizzo dell'Unione Europea, non più limitata ai soli collegamenti di confine tra reti nazionali, bensì estesa alla realizzazione di tutti i progetti di interesse comune, ovvero quelli relativi ai corridori prioritari ed alla rete globale che

tutti in M.R. Spasiano (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, cit., rispettivamente, 389 ss.; 393 ss.; 427 ss.

²⁵ Cfr. art. 5, co. 1 *bis*, l. n. 84/1994, così come da ultimo modificato dall'art. 1, co. 1, lett. a), del D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 232. A ciò deve aggiungersi che, ai sensi del co. 2 dello stesso art. 5 cit., «*I piani regolatori portuali di cui al comma 1-sexies sono redatti in attuazione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e del documento di pianificazione strategica e di sistema nonché in conformità alle Linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*».

²⁶ Cfr. art. 5, co. 1-*quater* l. n. 84/1994, comma aggiunto dall'art. 1, co. 1, lett. a), D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 232.

²⁷ Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti.

compongono la c.d. TEN-T, Rete Transeuropea dei Trasporti²⁸. Alla luce di tale impianto, pertanto, almeno in relazione alle principali reti di trasporto dovrebbe prospettarsi una netta riduzione del grado di discrezionalità dei singoli Stati nella programmazione delle linee di sviluppo infrastrutturale.

Affinché la Rete funzioni è, però, necessario un effettivo coordinamento tra le politiche di programmazione dei porti appartenenti al medesimo corridoio. Ciò non solo in ordine a *quali* interventi porre in essere, bensì anche in relazione a *quando* realizzarli. In tale ottica devono essere inquadrati la prevista nomina di un Coordinatore europeo²⁹, nonché la realizzazione di Forum operativi per ciascun corridoio³⁰. Ma non può non tenersi conto della circostanza che i modelli di *governance* europei sono piuttosto differenti tra loro, anche in relazione al sistema della programmazione e del finanziamento delle infrastrutture, con la conseguente possibilità che uno o più degli scali non sia in grado di affrontare nei tempi previsti gli investimenti necessari per lo sviluppo dell'intero corridoio. In tale contesto, da un punto di vista procedurale, si porrà all'attenzione del dibattito la questione della "forza" da riconoscere alle raccomandazioni del Coordinatore europeo di corridoio: allo stato, infatti, non appaiono chiare le conseguenze derivanti dall'eventuale non ottemperanza a tali raccomandazioni da parte di uno Stato membro, né, in particolare, se siano previsti meccanismi di tipo sanzionatorio.

Come si avrà modo di osservare *amplius* nelle pagine che seguono, in ogni caso, nel prossimo futuro sembra sia legittimo attendersi un ulteriore passo in avanti verso una maggiore razionalizzazione del sistema di programmazione infrastrutturale, proprio a fronte della recente razionalizzazione del modello di *governance*, attraverso l'introduzione delle Autorità di Sistema Portuale.

²⁸ La rete TEN-T è strutturata secondo due livelli, uno cd. globale (*comprehensive network*), che assicura la connettività multimodale di tutte le Regioni dell'Unione, ed uno di rilievo strategico, centrale (*core network*), che connette i nodi principali dell'Unione. Per una più approfondita analisi delle caratteristiche e degli obiettivi della Rete TEN-T si rinvia a E. Bergamini, *Le scelte in materia di reti transeuropee di trasporto*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2006, 3/4, 653 ss.; M. D'Arienzo, *Il contributo dell'UE alla pianificazione portuale: problematiche attuali e prospettive future*, in M.R. Spasiano (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, cit., 457 ss. Più in generale v. L. Ammannati, A. Canepa, *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Torino, 2015.

²⁹ Il ruolo del Coordinatore di corridoio, come definito dal Regolamento TEN-T, include le seguenti funzioni: a) presiedere un forum di corridoio che veda coinvolti tutti i maggiori portatori d'interessi (rappresentanti degli Stati membri, delle Regioni, dei soggetti gestori delle infrastrutture della rete centrale afferenti al corridoio – tra cui le Autorità di sistema portuale); b) strutturare dei gruppi di lavoro su temi specifici (approfondimenti, dibattito e cooperazione tra Regioni, tra rappresentanti portuali e delle vie d'acqua, ovvero *ad hoc* su temi specifici – ad esempio sull'innovazione o sulla dimensione transfrontaliera); c) redigere un piano di lavoro per il corridoio da sottomettere all'approvazione degli stati membri.

³⁰ Il forum è composto da rappresentanti di: Stati membri, regioni, gestori di infrastruttura (quindi AdSP), gestori delle reti ferroviarie. Gli obiettivi principali dei forum sono quelli di condividere informazioni sullo sviluppo del corridoio e creare *partnership*, in un'ottica di *governance* multilivello e transnazionale del corridoio stesso. In ordine a tale ultimo profilo si rinvia a M. Öberg, K. Nilsson, C. Johansson, *Governance of major transport corridors involving stakeholders*, in *Transportation Research Procedia*, 2016, 14, 860 ss.

4. *Gli strumenti di finanziamento delle opere infrastrutturali*

Nel passare all'esame del connesso profilo dell'identificazione delle risorse indispensabili alla realizzazione delle opere, le principali fonti di finanziamento pubblico delle grandi infrastrutture portuali sono oggi rappresentate dal PON Infrastrutture e reti 2014-2020³¹ (per quanto riguarda le Regioni che rientrano nell'obiettivo convergenza), dal Programma europeo CEF (*Connecting Europe Facility*)³², finalizzato alla risoluzione delle attuali "strozzature" di rete e allo sviluppo delle c.d. Autostrade del Mare³³, nonché dal c.d. Marebonus, incentivo introdotto dalla Legge di stabilità 2016-2018 al fine di sviluppare la modalità combinata strada-mare attraverso la creazione di nuovi servizi marittimi e il miglioramento di quelli già esistenti³⁴.

Inevitabilmente, tra i diversi strumenti di finanziamento si possono creare rischi di "duplicazione" di interventi o, peggio, di finanziamento di progetti contraddittori, con relative inefficienze di sistema. Proprio al fine di evitare tali criticità è stato correttamente previsto che la Direzione ministeriale responsabile dell'attuazione dei progetti finanziati con il *CEF programme*, prima di aggiudicare un finanziamento, si coordini con l'autorità di gestione del PON, anche al fine di verificare lo strumento di finanziamento più adatto a ciascun progetto³⁵.

Tale accorgimento, tuttavia, non è in grado di risolvere quello che rappresenta il principale nodo critico, ovvero la circostanza che – così come manca una programmazione infrastrutturale unitaria – il nostro Paese difetta anche di una pianificazione strategica nazionale nell'uso dei finanziamenti. Sia in relazione al PON che al CEF, infatti, il soggetto promotore è rappresentato quasi esclusivamente dalle singole Autorità di Sistema Portuale, e spesso ciascuna di esse non tiene conto degli interventi ipotizzati dagli altri scali o, peggio, si pone in competizione con porti limitrofi senza considerare le reali potenzialità di crescita globale della movimentazione merci. Se più porti italiani decidono di investire con-

³¹ È possibile verificare l'aggiornamento degli interventi realizzati e da realizzarsi nell'ambito del PON Infrastrutture e reti 2014-2020 su <http://www.ponir.mit.gov.it>.

³² Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1316/2013, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il "Meccanismo per collegare l'Europa" (*Connecting Europe facility - CEF*).

³³ Le Autostrade del Mare rientrano nell'ambito del sistema dei servizi di trasporto marittimo a corto raggio (*Short Sea Shipping*) e nascono al fine precipuo di costituire una valida alternativa al trasporto terrestre, anche in ragione del conseguimento di obiettivi di riduzione dell'impatto ambientale. Sul tema v. M. Lupi, A. Farina, A. Pratelli, A. Gazzarri, *Evoluzione della rete italiana delle autostrade del mare*, in *Rivista di Economia e Politica dei Trasporti*, 2015, 1, 1 ss.

³⁴ Cfr. art. 1, commi 647 e 649, della l. 28 dicembre 2015 n. 208. In data 13 settembre 2017 è stato, poi, pubblicato il Regolamento n. 176, contenente le modalità di assegnazione ed erogazione dei fondi.

³⁵ In generale, per un'analisi specifica delle modalità di acquisizione e utilizzo dei finanziamenti di cui al *CEF Programme* ed al ruolo a cui sono chiamate le Autorità di Sistema Portuale in questo contesto si rinvia a F. De Bari, G. Di Meglio, *Connecting Europe Facility: Le Autorità portuali e la massimizzazione dell'effetto leva*, in *Rivista di Economia e Politica dei Trasporti*, 2014, 3, 2 ss.

temporaneamente nella realizzazione di opere infrastrutturali analoghe al fine di intercettare i medesimi flussi di traffico (ad esempio la costruzione di nuovi terminal container), è evidente che nessuno dei suddetti investimenti renderà quanto ipotizzato originariamente da ciascuna Autorità.

Ma anche a prescindere dal fenomeno del c.d. individualismo portuale, alle Autorità di sistema portuale non sono oggi riconosciuti gli strumenti necessari per realizzare appieno il proprio ruolo di soggetto promotore di sviluppo infrastrutturale, né in termini di effettivo coordinamento con le altre amministrazioni coinvolte, né in termini finanziari³⁶. L'autonomia finanziaria – pur legislativamente riconosciuta a tali enti – si rivela ancora oggi più formale che sostanziale. Basti pensare che negli ultimi anni si è registrato come ad una riduzione di circa il 45% dei contributi pubblici statali a favore delle Autorità di gestione degli scali abbia fatto seguito una riduzione di ben il 50% degli investimenti infrastrutturali da parte di queste ultime³⁷.

Prima del 2012 le diverse entrate legate al maggiore o minore traffico realizzato (tassa erariale, tassa sulle merci e tassa di ancoraggio) erano quasi totalmente acquisite dallo Stato, che provvedeva a distribuirle sulla base delle diverse richieste presentate dalle Autorità Portuali, a prescindere, tuttavia, dall'efficienza dimostrata dai singoli scali³⁸. Oggi il sistema presenta connotati differenti. Il nuovo art.18-*bis* della l. n. 84/1994, infatti, introdotto dal Decreto Sviluppo n. 83/2012³⁹, istituisce un fondo ministeriale per il finanziamento degli interventi di adeguamento dei porti, il cui meccanismo di riparto attribuisce a ciascun porto l'80% della quota dell'IVA da esso prodotta⁴⁰. In tal modo, quindi, si introdu-

³⁶ Le entrate delle Autorità di Sistema Portuale ulteriori rispetto ai contributi pubblici, quali i canoni concessori, i proventi di autorizzazioni per le operazioni portuali e le tasse portuali, sono sostanzialmente utilizzati per la gestione ordinaria dello scalo, nonché per la realizzazione di interventi di manutenzione, non certo per finanziare la realizzazione di opere infrastrutturali.

³⁷ Cfr. la Relazione Annuale sull'attività delle Autorità portuali, anno 2016 (<http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/pubblicazioni/2017/12/Relazione%20anno%202016%20sull%27attivita%20C3%A0%20delle%20Autorita%20portuali.pdf>). Il trend è confermato anche dall'analisi della Relazione annuale sull'attività delle Autorità di Sistema Portuale, anno 2017, da ultimo pubblicata sul sito del Ministero nel settembre del 2019 (<http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/pubblicazioni/2019-09/Relazione%20sull%27attivita%20delle%20Autorita%20di%20Sistema%20Portuale%202017.pdf>).

³⁸ Per una critica al precedente modello di distribuzione dei finanziamenti pubblici, svincolato dalla valutazione delle *performance* dei singoli scali cfr. E. Musso, C. Ferrari, *Verso la riforma portuale*, in *Quaderni Regionali*, 2009, 1003 ss.; G. Sirianni, *I porti marittimi*, in S. Cassese (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2003, 2252 ss.

³⁹ Cfr. l'art. 14 del D.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134.

⁴⁰ Più nello specifico, tale fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è alimentato dall'1% delle riscossioni dell'IVA relative alle operazioni nei porti (per un ammontare massimo annuo pari a 90 milioni di euro) e prevede un meccanismo di riparto che mira innanzitutto a premiare la competitività e l'efficienza dello scalo (a ciascun porto è attribuito l'80% della quota dell'IVA da esso stesso prodotta), contenendo, nel contempo, un correttivo di tipo perequativo consistente nel conferimento del restante 20% ai porti più «deboli» dal punto di vista commerciale, tenendo conto delle previsioni dei rispettivi strumenti di pianificazione.

ce un legame diretto tra ricchezza prodotta e finanziamenti ottenuti: si auspica, pertanto, che, dotando le Autorità di Sistema Portuale di risorse proporzionali ai traffici, ciascuna di esse – in una logica di costi/benefici – sarà portata a selezionare solo quei progetti di sviluppo infrastrutturale destinati ad incrementare effettivamente la competitività dello scalo, nella consapevolezza che l’ottimizzazione degli investimenti rappresenta la condizione imprescindibile per il conseguimento di ulteriori finanziamenti⁴¹.

5. *L’inadeguatezza del sistema di finanziamento ordinario. Tra esigenze di attrazione di finanza privata e aiuti di Stato*

Data l’entità e la tipologia degli investimenti infrastrutturali portuali, non si può comunque ormai prescindere dal coinvolgimento di finanza privata, il cui grado di attrazione è (almeno tendenzialmente) direttamente proporzionale alla prevedibilità circa l’effettiva redditività dell’investimento⁴²; giocano, pertanto, un ruolo fondamentale la stabilità della regolazione ed un utilizzo accorto dello *ius variandi* da parte della p.a. Tra l’altro, l’essere in grado di garantire un’adeguata copertura finanziaria privata riveste oggi un’importanza essenziale anche alla luce del fatto che l’Unione europea individua in tale elemento un indicatore – se non una condizione essenziale – per il cofinanziamento delle opere⁴³.

Tuttavia, proprio per tali ragioni, si impone una specifica attenzione a che il coinvolgimento del soggetto privato non orienti i processi di sviluppo infrastrutturale in direzioni non pienamente coerenti con gli obiettivi di interesse pubblico. È necessario, in altri termini, evitare la c.d. “cattura del programmatore”⁴⁴, rischio particolarmente forte nel contesto del sistema portuale a causa delle rendite di posizione di cui godono molti terminalisti, nonché del potere “contrattuale”

⁴¹ Su tale profilo sia consentito rinviare a M. Calabrò, *L’autonomia finanziaria delle Autorità portuali*, in *Il Libro dell’Anno del Diritto 2013*, Roma, 2013, 483 ss.

⁴² Del resto, proprio nella consapevolezza della probabile insufficienza del gettito derivante dal fondo Ministeriale esaminato nel precedente paragrafo – a fronte della realizzazione e manutenzione delle numerose opere necessarie ad incrementare il livello di efficienza dell’intero sistema portuale – il co. 5 dell’ art. 18 *bis* della l. n. 84/1994 consente alle Autorità di Sistema Portuale di «fare ricorso a forme di compartecipazione del capitale privato, secondo la disciplina della tecnica di finanza di progetto».

⁴³ Cfr. i considerando nn. 6 e 44, nonché l’art. 47, del Regolamento UE n. 1315/2013 sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti.

⁴⁴ Al riguardo, la dottrina ha sottolineato come – sotto la vigenza della disciplina programmazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche individuata dalla legge obiettivo – al Ministero fosse in realtà attribuita una funzione di programmazione di sola facciata. «Questa funzione, invece, veniva sostanzialmente assunta dai soggetti aggiudicatori e, per sessi, assai spesso, dalle imprese che – in veste di autrici dei progetti (definitivi o, nel caso della finanza di progetto, anche preliminari), di finanziatrici o di collettori di finanziamento – individuavano infrastrutture strategiche di proprio interesse, puntando a ottenerne l’inserimento nel c.d. “perimetro CIPE» (M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit, 186).

delle grandi compagnie marittime, la cui scelta di uno scalo piuttosto che di un altro come porto di riferimento per i propri traffici commerciali può significare la fortuna o, al contrario, il fallimento di quel determinato scalo.

Il tema intercetta anche il profilo della configurabilità o meno di ipotesi di aiuti di Stato illegittimi. Sul punto, la Commissione europea distingue tra: a) *public (general) infrastructures*, accessibili da parte della generalità dell'utenza, ritenute finanziabili con risorse pubbliche; b) *user specific infrastructures*, viceversa dirette a specifici operatori, in linea di principio non finanziabili con risorse pubbliche⁴⁵. Tuttavia, anche in ordine a quest'ultima categoria di opere la Commissione autorizza oramai da tempo il finanziamento di una serie di interventi pubblici in deroga al divieto degli aiuti di Stato⁴⁶: alcune opere, solo apparentemente realizzate a favore di pochi (concessionari terminalisti), ma in realtà necessarie per lo sviluppo complessivo del settore, risultano poco remunerative e, quindi, il mercato spontaneamente non si orienterebbe in tal senso. Gli aiuti di Stato, quindi, da elementi distorsivi del mercato, diventano in tale ottica strumenti di integrazione in positivo, in quanto funzionali al raggiungimento di obiettivi strategici europei, quali, nel caso di specie, la realizzazione della rete transeuropea dei trasporti⁴⁷.

In ordine a tale profilo, da ultimo, occorre richiamare il recente Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (Ue) n. 2017/352 del 15 febbraio 2017 in materia di «*accesso al mercato dei servizi portuali e di trasparenza finanziaria dei porti*»⁴⁸. Per quanto maggiormente rileva in questa sede, l'art. 11 del suddetto regolamento (*Trasparenza delle relazioni finanziarie*) contiene una serie di disposizioni finalizzate proprio a garantire «*un controllo equo ed efficace degli aiu-*

⁴⁵ Cfr. Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament of 13 February 2001: *Reinforcing Quality Services in Sea Ports: a Key for European Transport* COMM(2001) 35, dove è specificato, tra l'altro, che *Public (general) infrastructure is open to all users on a non-discriminatory basis and the Commission regards investments in this type of infrastructure as general measures, provided that they are open to all users, be they actual or potential. As regards "user specific" infrastructures, in general, if public authorities prepare land in their possession for development and sell or lease it at market rates, the Commission does not regard such investments in infrastructure as state aid.*

⁴⁶ Cfr. Comm. CE, 8 aprile 2009, *France - Mesures fiscales en faveur du secteur portuaire*, aff. C 13/2009. Per quanto riguarda nello specifico l'Italia, si segnalano le decisioni della Commissione Europea con le quali sono stati dichiarati aiuti di Stato "compatibili" quelli destinati all'ammodernamento delle infrastrutture dei Porti di Salerno (cfr. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/251758/251758_1536126_127_2.pdf) e Augusta (cfr. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/246189/246189_1407361_65_2.pdf).

⁴⁷ Ovviamente può accadere anche il fenomeno contrario, ovvero che interventi "eticizzati" come *general infrastructures* si rivelino in concreto idonei a produrre quale effetto principale un *favor* verso uno specifico operatore di servizi, il che comporta che – in tal caso – il loro finanziamento non risulterebbe estraneo alla disciplina degli aiuti di Stato. Sul punto, ed anche per una più ampia disamina delle modalità applicative della disciplina degli aiuti di Stato alla realizzazione di infrastrutture di interesse generale, si rinvia alla Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea del 19 luglio 2016, dove, tra l'altro, si distingue tra "Aiuti ai proprietari dell'infrastruttura", "Aiuti ai gestori" e "Aiuti agli utenti finali".

⁴⁸ Per una analisi delle recenti evoluzioni della politica Europea in tema di trasporti marittimi v. M. Colangelo, V. Zeno-Zenovich, *Introduction to European Union Transport Law*, Roma, 2019, 125 ss.

ti di Stato, prevenendo in tal modo le distorsioni del mercato» (considerando n. 6 del medesimo regolamento). Più nello specifico, sono ivi imposti agli enti gestori dei porti obblighi di trasparenza finanziaria, consistenti: nella evidenziazione delle assegnazioni di fondi pubblici operate dalle autorità pubbliche direttamente o indirettamente in loro favore e l'utilizzo per il quale i fondi sono stati assegnati; nonché nell'indicazione della ricezione di eventuali finanziamenti destinati alla compensazione di oneri di servizio pubblico⁴⁹.

6. *Prospettive evolutive della programmazione delle infrastrutture portuali alla luce del nuovo Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL) e del D.lgs. n. 196/2016*

Ebbene, dalla breve analisi effettuata emerge chiaramente come il nodo attorno cui ruotano le principali criticità dell'attuale sistema regolatorio delle infrastrutture portuali è rappresentato dall'assenza di un modello sinergico di *governance* e dalla inadeguata ripartizione delle competenze programmatiche tra i diversi livelli di governo⁵⁰. Il tradizionale approccio fortemente localistico, consistente nell'affidamento del ruolo cardine, anche in termini programmatici, alle Autorità vertice di ciascuno scalo ha comportato, ad esempio, che il 74% degli investimenti programmati nel triennio 2015-2017 ha riguardato nuove costruzioni⁵¹, il che ha in diversi casi condotto a situazione di *overcapacity*, con relativo spreco di risorse. Al contrario, una programmazione ispirata ad una prospettiva di sistema e non meramente individuale avrebbe probabilmente orientato almeno una parte dei suddetti investimenti verso interventi di manutenzione e ristrutturazione di infrastrutture già esistenti, diversificando l'utilizzo delle risorse in funzione della vocazione propria di ciascuno scalo.

⁴⁹ Per un più approfondito commento del Regolamento n. 2017/352 si rinvia a M. Ragusa, *Una nuova fisionomia giuridica per i gestori dei porti italiani. O forse due? Sulla distanza di approccio tra il D.lgs. n. 169 del 2016 e il Regolamento (UE) n. 2017/352*, cit., 223 ss., il quale sottolinea, condivisibilmente, che «Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno fatto proprio, insomma, l'orientamento finora espresso dalla Commissione sull'assoggettabilità al regime degli artt. 107 e 108 del T.f.Ue dei finanziamenti pubblici concessi alle autorità portuali per la realizzazione di infrastrutture: prescindendo del tutto dalla circostanza che l'autorità portuale beneficiaria operi o no anche quale prestatore di servizi all'utenza, la gestione di uno scalo marittimo è ritenuta dal regolamento del 2017 un'attività economica», 255-256.

⁵⁰ In ordine ai caratteri ed alle possibili criticità connesse a modelli di multilevel governance v. H. J. Blanke, *Governance multilivello. Una prospettiva giuridica*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2010, 1 ss.; F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di Governance in un sistema policentrico esplosivo*, in *Le Regioni*, 2001, 1153 ss.

⁵¹ Dati riportati nel Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, ove è indicato altresì come la quota destinata alle demolizioni e al recupero sia pari rispettivamente al 11% e al 10%; residuali quelle di ristrutturazione e restauro.

Un modello di riferimento potrebbe essere rappresentato dall'ordinamento spagnolo, ove le Autorità portuali – pur godendo di un'autonomia gestionale e finanziaria tale da consentire loro di amministrare adeguatamente lo sviluppo degli scali – sono tenute, tuttavia, a rispettare un complessivo disegno di sviluppo e manutenzione infrastrutturale predisposto da un'apposita agenzia nazionale, denominata *Puertos del Estado*⁵².

Prospettive di accentramento di alcune funzioni e di ripensamento del rapporto tra autorità di gestione degli scali e Governo sono, in effetti, presenti sia nel D.lgs. n. 196/2016 (attuativo della legge Madia n. 124/2015) che nell'ultimo Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL), definitivamente approvato nel mese di marzo del 2016⁵³. Dopo che per anni il Parlamento italiano ha provato, senza successo, a mettere mano in modo sostanziale alla legge generale sui porti, come noto, l'art. 8 della legge Madia ha finalmente delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legge volti, tra l'altro, alla riorganizzazione e razionalizzazione della disciplina delle autorità portuali, con particolare riferimento ad un loro accorpamento. Tale intervento è stato anticipato dall'adozione del nuovo Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica⁵⁴, dove, tra gli obiettivi dichiarati, vi è per l'appunto quello di superare la dimensione mono-scalo degli organi di governo dei porti, a favore di strutture unitarie per sistemi portuali multi-scalo, attraverso la sostituzione delle Autorità Portuali con Autorità di sistema portuale, aventi ambiti geografici più ampi. Come è noto, a ciò ha fatto seguito l'art. 6 del D.lgs. n. 169 del 2016, il quale ha istitui-

⁵² Per una recente analisi del complessivo livello di efficienza espresso dai principali scali del sistema portuale spagnolo v. F. González Laxe, M. Jesús Freire, C. Pais Montes, *La conectividad de los puertos españoles del Mediterráneo*, in *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 2015, 31, 7 ss.

⁵³ L'art. 29, c. 1, del D.l. n. 133 del 2015 (c.d. Sblocca-Italia) aveva attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri la competenza ad adottare, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, un "Piano strategico nazionale della portualità e della logistica" (PSNPL). Tale processo aveva subito un arresto a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 261/2015, con la quale si era dichiarata l'illegittimità dell'articolo dello Sblocca-Italia che affidava al Governo la redazione del PSNPL. Configurando i "porti civili" materia di competenza legislativa concorrente, la Corte – pur riconoscendo la sussistenza dei presupposti per la chiamata in sussidiarietà statale – ha sancito l'illegittimità della disposizione nella parte in cui non prevedeva alcuna forma di concertazione tra Governo e regioni nella redazione del Piano. Il Governo si è visto pertanto costretto a riprendere l'iter di formazione del Piano, coinvolgendo nella redazione dei diversi obiettivi strategici e delle misure di intervento le regioni. Ciò, invero, non ha comportato sostanziali variazioni nel merito, in quanto la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, nella seduta del 31 marzo 2016, ha agevolmente raggiunto l'intesa sul decreto del presidente del consiglio dei ministri del 26 agosto 2015 con il quale era stato approvato il testo definitivo del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, anteriormente al pronunciamento della Corte Costituzionale. Su tale vicenda, in senso critico, v. F. Monceri, *La "reviviscenza" del Piano strategico nazionale della logistica a seguito dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-regioni. Considerazioni sul "seguito" della sentenza 261/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2016, 23.

⁵⁴ A tale documento di programmazione è stato espressamente attribuito il fine di «migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità portuali esistenti».

to 15 Autorità di Sistema Portuale, attraverso l'accorpamento della totalità degli scali precedentemente sede di Autorità portuale⁵⁵.

Per quanto maggiormente rileva in questa sede, non vi è dubbio che la riunificazione gestionale di più scali miri anche ad una razionalizzazione degli investimenti infrastrutturali, subordinandone la programmazione alla verifica delle effettive opportunità di sviluppo del traffico merci, nonché delle reali esigenze del “corridoio” intermodale di riferimento in cui esse si innestano. A ciò si aggiunga che l'utilizzo nel PSNPL del termine “strategico” quasi come un “mantra” – se non si rivelerà mera retorica – fa ben sperare in una valorizzazione della programmazione degli interventi infrastrutturali che tenga conto della loro rilevanza intrinseca e non solo della loro fattibilità astratta o appetibilità economica per gli investitori privati. In tal senso militano sia la previsione in base alla quale la pianificazione portuale e territoriale deve necessariamente fungere da premessa alla programmazione infrastrutturale, sia, e in special modo, l'obbligo di sottoporre alla previa approvazione della Direzione generale della portualità e della logistica del Ministero qualsiasi scelta infrastrutturale che richieda l'utilizzo di risorse pubbliche.

Di notevole interesse si rivela, poi, la neo-istituita Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale⁵⁶, avente il compito di coordinare e armonizzare, a livello nazionale, le scelte strategiche infrastrutturali, le scelte di pianificazione, nonché le strategie di promozione del sistema portuale nazionale. Componenti di tale organo sono i Presidenti delle singole Autorità di Sistema Portuale, ma i lavori sono presieduti e coordinati dallo stesso Ministro delle infrastrutture e dei trasporti⁵⁷. Il breve lasso di tempo trascorso dalla sua istituzione non consente ancora di cogliere appieno il ruolo che tale Conferenza dovrà ricoprire, o, meglio, quale grado di vincolatività dovrà essere riconosciuto alle indicazioni da essa provenienti. Si segnala, in ogni caso, che – atteso che l'oggetto della sua attività copre buona parte delle funzioni delle Autorità di gestione degli scali – una eventuale accezione non meramente consultiva (come del resto sembra indicare il *nomen iuris* “conferenza di coordinamento”) finirebbe per attribuire un considerevole potere di incisione sulle scelte di gestione e sviluppo dei singoli scali in capo al Governo, per il tramite del Ministro/coordinatore dei lavori dell'organo.

⁵⁵ Per un'analisi complessiva della riforma, con particolare riferimento all'evoluzione della figura delle Autorità di gestione degli scali, si rinvia a M. Ragusa, *Una nuova fisionomia giuridica per i gestori dei porti italiani*, cit. 244 ss.

⁵⁶ Cfr. art. 11-ter, l. n. 84/1994, aggiunto dall'art. 14, co. 1, del D.lgs. 4 agosto 2016, n. 169.

⁵⁷ L'organo è altresì composto da cinque rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata, di cui tre delle regioni, uno delle città metropolitane e uno dei comuni. A ciò si aggiunga che al Ministro è riconosciuta la facoltà – che presumibilmente sarà puntualmente esercitata – di «nominare un esperto, avente comprovata esperienza e qualificazione professionali nei settori dell'economia dei trasporti e portuale, con compiti di supporto».

Indici di una concreta applicazione di tale innovativo modello di programmazione (e consequenziale finanziamento) delle infrastrutture portuali – ispirato a criteri di maggiore razionalità e coordinamento – sono, in effetti, rinvenibili nei più recenti interventi governativi di settore. Ci si riferisce, in primo luogo, al D.m. 8 marzo 2018, n. 95, con il quale il MIT ha definito le modalità di ammissione al finanziamento e di assegnazione delle risorse relative al Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, nonché per la *project review* delle infrastrutture già finanziate⁵⁸. In tale decreto – oltre a prevedersi la necessaria coerenza delle infrastrutture da finanziare con le indicazioni strategiche presenti nel PSNPL – si stabilisce che le proposte di programmazione provenienti da ciascuna Autorità di Sistema Portuale vengano sottoposte ad un duplice vaglio da parte del Governo: a) *ex ante*, esse devono essere valutate dalla Direzione generale per la vigilanza sulle autorità portuali e le infrastrutture portuali del MIT (nonché condivise nell’ambito della Conferenza Nazionale di Coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale) sulla base di parametri di coerenza (interna e con il complessivo panorama di sviluppo infrastrutturale nazionale); b) *ex post*, ciascun intervento è sottoposto ad una verifica di congruità e rispondenza agli obiettivi prefissati⁵⁹.

7. Conclusioni. Spunti per una “svolta qualitativa” nel settore delle infrastrutture portuali

In conclusione, sebbene il quadro complessivo offra senza dubbio non poche criticità, non mancano profili che fanno ben sperare in un cambio di rotta nello sviluppo infrastrutturale del sistema portuale italiano. Ci si riferisce, innanzitutto, alle diverse iniziative che numerose Autorità di Sistema Portuale stanno intra-

⁵⁸ Tale Fondo è stato istituito dal co. 1, lett. a), dell’art. 202, D.lgs. n. 50/2016.

⁵⁹ Da ultimo, si veda il recentissimo D.m. 10 maggio 2019, n. 171, con il quale il MIT ha disposto la ripartizione tra le diverse AdSP, sulla base della suddetta procedura e dei relativi criteri, di più di 21 milioni di euro destinati alla realizzazione di opere infrastrutturali.

Più in generale, dalla lettura dell’Allegato infrastrutture al DEF 2018 (Connettere l’Italia: lo stato di attuazione dei programmi per le infrastrutture di trasporto e logistica) si evince un netto “cambio di passo” rispetto al passato, in termini di implementazione del livello di coordinamento statale nelle attività di programmazione e vigilanza nel settore delle infrastrutture portuali. Da un lato, si è disposto un processo di verifica e razionalizzazione dei fabbisogni prospettati dalle singole AdSP «in base al loro grado di coerenza rispetto ai documenti di pianificazione della AdSP stesse e/o con altri documenti di pianificazione, con gli Obiettivi e le Azioni enunciate nel Piano Nazionale Strategico della Portualità e della Logistica nonché con le già citate strategie e programmi portuali previsti negli Allegati Infrastrutture al DEF 2016 e 2017». Dall’altro lato, è previsto un processo di *project review* per le opere proposte dalle AdSP ritenute utili, ma le cui «scelte progettuali non risultano convincenti perché molto costose, impattanti sul territorio e quindi non pienamente giustificate secondo criteri il più possibile omogenei a quelli contenuti nel Codice degli appalti e nelle Linee guida».

prendendo nel settore dell'intermodalità, quali: a) la stipula di protocolli d'intesa con Trenitalia, Rete Ferroviaria Italiana, Enti locali e Ministero (Genova, Savona); b) la partecipazione in società ferroviarie (Trieste, Napoli); c) la costituzione di società di promozione dell'intermodalità e della logistica (Taranto, Venezia). Ciò assume un significato particolarmente rilevante, se solo si pensa che il fatturato che si produce in caso di sdoganamento e stoccaggio di un container è di gran lunga superiore rispetto a quello prodotto da semplici operazioni di *transshipment*; eppure buona parte dei milioni di TEUs che transitano nei porti italiani non escono dalla cinta doganale a causa, soprattutto, della ridotta capacità intermodale.

Altro elemento di novità da salutare con favore è l'attuale processo di semplificazione delle procedure di importazione ed esportazione merci⁶⁰. Complessivamente per il transito di un container in Italia sono necessari in media 18 giorni contro i 14 dei porti Africani (ad es. Marocco e Egitto) e i 9 dei porti del nord Europa (ad es. Belgio e Germania), il tutto principalmente a causa dell'assenza di un efficace coordinamento tra le amministrazioni coinvolte nel processo di sdoganamento⁶¹. Al riguardo, si segnala la (relativamente) recente introduzione in via transitoria dello Sportello Unico Doganale⁶², in relazione al quale è ancora in via di completamento il collegamento telematico tra le diverse amministrazioni coinvolte nel processo⁶³: l'obiettivo è quello di offrire alle imprese una "interfaccia" unitaria (secondo il modello *one stop shop*⁶⁴), che consenta la presentazione e il rilascio di tutte le autorizzazioni e nulla osta (in via telematica⁶⁵) da parte di un

⁶⁰ Per una analisi delle tipologie di oneri di tipo burocratico che ancora oggi ostacolano l'incremento del livello di efficienza del processo di scambio di merci intra-Europeo si rinvia a N. Alabanos, S. Theodoropoulos, *European Maritime Transport Space and the Administrative Burden Reduction*, consultabile in www.academia.edu, 2017.

⁶¹ I dati a livello globale relativi ai costi complessivi (in termini di giorni e di tasse) derivanti dall'attività di importazione e sdoganamento di merci sono annualmente riportati nel Report Doing business della Banca Mondiale (<http://www.doingbusiness.org/>).

⁶² L'istituzione di tale Sportello è stata, invero, originariamente prevista dalla legge Finanziaria del 2004 (cfr. art. 4, co. 59 della l. n. 350/2003), che tuttavia ha trovato attuazione solo diversi anni dopo con il D.P.C.M. 4 novembre 2010, n. 242.

⁶³ Per una consultazione aggiornata degli scali nei quali è già operativa l'attività di sdoganamento a mare (che rappresenta una delle novità di maggior impatto derivanti dall'introduzione dello Sportello unico doganale), si rinvia al seguente link: <https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/dogane/operatore/ecustoms-aida/progetti-aida/sdoganamento-in-mare>.

⁶⁴ In Italia, dagli anni '90 del secolo scorso, si è registrata in diversi settori (imprenditoriale, edilizio, ecc.) l'introduzione di un modello semplificato di amministrazione consistente nella previsione di uno sportello unico cui è seguita, in alcune ipotesi, una conseguente concentrazione delle funzioni, in altre, una più limitata attribuzione di compiti di front office nei confronti del cittadino. Sul tema si rinvia a F. Ferrara (a cura di), *L'amministrazione per sportelli*, in *Quaderni Formez*, 2006, 48; G. Piperata, *Lo sportello unico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 1, 41 ss. Nel caso di specie, il D.P.C.M. n. 242/2010 non incide sul sistema di riparto delle competenze, con la conseguenza che all'Agenzia delle Dogane è attribuito un ruolo di semplice coordinamento e di interposizione tra l'utente e le altre amministrazioni coinvolte nel procedimento.

⁶⁵ Connesso al profilo dell'unificazione dell'assetto organizzativo e delle competenze è, infatti, l'utilizzo di strumenti telematici: è necessario investire in Sistemi di Trasporto Intelligenti (ITS), ossia in modelli in grado

unico ufficio, con connessa implementazione del livello di trasparenza procedimentale e contestuale riduzione dei tempi e dei costi⁶⁶.

Il complessivo rilancio della portualità italiana deve, tuttavia, innanzitutto passare attraverso un generale cambio di approccio che guardi alla qualità della dotazione infrastrutturale piuttosto che alla quantità della stessa, alla capacità di agire in modo coordinato e di valorizzare le specializzazioni, piuttosto che al numero delle grandi opere da realizzare. La limitatezza delle risorse pubbliche e le sfide che la Rete Transeuropea dei Trasporti ci presenta impongono una selezione delle scelte infrastrutturali basata sulla differente vocazione dei singoli porti: a fronte di scali con vocazione *hub* (ossia nodi nei quali la merce viene sbarcata e poi, tramite navi di piccole dimensioni, *feeder*, inviata in porti a rilevanza regionale) non è opportuno investire, ad esempio, in collegamenti intermodali, quanto piuttosto in ampliamento di aree per deposito temporaneo di container. Discorso contrario è da farsi in relazione ai porti *gateway*, ossia destinati ad accogliere merci e persone consentendo loro l'accesso diretto alle reti stradali e ferroviarie⁶⁷. A ciò devono affiancarsi azioni in grado di incrementare il livello di affidabilità complessiva del sistema, in termini di stabilità della regolazione, nonché di efficienza dei servizi di accoglienza e interconnessione fra la banchina e il luogo di origine o destinazione delle merci.

Ebbene, sul piano della programmazione occorrerebbe agire su diversi livelli. In primo luogo, partendo dalla “scala” più elevata, appare indispensabile garantire il rispetto della funzione di indirizzo oggi espressamente riconosciuta all'UE nella definizione degli interventi infrastrutturali concernenti i corridori prioritari e la rete globale che compongono la c.d. TEN-T, Rete Transeuropea dei Tra-

di integrare le competenze ingegneristiche con quelle informatiche, ad esempio ottimizzando la filiera procedurale legata al passaggio doganale attraverso l'utilizzo di piattaforme informatiche uniche per la gestione di tutti gli adempimenti burocratici. Il ricorso a strumenti di dialogo tra cittadino e p.a. di tipo esclusivamente telematico riguarda, ormai, l'intero campo del diritto amministrativo (v. Codice amministrazione digitale e L. Madia). Ma, mentre in alcuni ambiti (ad es. quello dell'erogazione servizi sociali) non può non tenersi conto del fondato rischio di nuocere, piuttosto che agevolare, il cittadino che per cultura o età non è in grado di usare strumenti telematici, nel settore portuale tale rischio non sussiste, nella misura in cui il cittadino che dialoga con la p.a. non è l'utente debole, bensì un imprenditore, un operatore marittimo. In generale, per un'analisi delle principali novità scaturite dall'implementazione delle recenti politiche di digitalizzazione della pubblica amministrazione si rinvia a G. De Maio, *Semplificazione e digitalizzazione: un nuovo modello burocratico*, Napoli, 2016.

⁶⁶ Dalla lettura del documento elaborato dall'Ufficio Studi Confcommercio-Isfor, *Analisi e previsioni per il trasporto merci in Italia, ottobre 2017* si evince che i costi annui che gravano sulle imprese a causa dell'inefficienza amministrativa italiana nel settore del trasporto merci via mare è pari a 142,2 milioni di euro.

⁶⁷ Si pensi, ad esempio, al Memorandum d'intesa di recente (marzo 2019) stipulato tra l'Italia e la Cina in relazione al futuro sviluppo della Belt and Road Initiative (BRI), progetto di sviluppo di infrastrutture e di collegamenti portuali tra Asia, Europa ed Africa (http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_IT.pdf). In particolare, i precordi seguiti alla stipula del documento individua, tra l'altro, i porti di Genova e Trieste come vere e proprie “porte” della Cina per l'Europa, il che dovrebbe comportare per entrambi gli scali l'arrivo di ingenti investimenti stranieri finalizzati a potenziarne le infrastrutture, sia interne che ferroviarie connesse al porto.

sporti. In tale ottica la politica Europea dei trasporti risulterà tanto più efficace, quanto maggiore sarà la forza vincolante riconosciuta alle decisioni degli organi di coordinamento a ciò preposti, quali il Coordinatore europeo ed i Forum operativi di corridoio⁶⁸.

A livello nazionale, e in particolar modo in merito alla programmazione delle grandi infrastrutture, la valorizzazione del coordinamento europeo deve essere accompagnata dalla corretta implementazione della rinnovata relazione di coerenza tra PGTL e DPP, imposta dalle recenti riforme di settore⁶⁹. In tale ottica sarebbe opportuno introdurre procedure di verifica periodica da parte del Governo – o, meglio, della neo-istituita Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale – in grado di monitorare l'effettivo rispetto da parte dei singoli scali delle scelte operate a monte nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica.

Il livello di programmazione che registra, ancora oggi, maggiori criticità è, infine, quello relativo alle opere infrastrutturali minori. In tale ambito urge un intervento sul piano normativo, attraverso una modifica della legge generale sui porti, modifica volta a definire in maniera chiara la relazione esistente tra pianificazione territoriale e programmazione infrastrutturale, in modo da garantire che le scelte presenti nel Piano Operativo Triennale non possano prescindere da una adeguata analisi di contesto, scaturente dall'imprescindibile coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale (così come del resto già previsto nel Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica definitivamente approvato nel 2016)⁷⁰.

In ordine al profilo del finanziamento, invece, il nuovo modello di distribuzione delle risorse ministeriali – fondato su un rapporto di proporzionalità diretta tra ricchezza prodotta e finanziamenti ottenuti – dovrebbe garantire nei prossimi anni un netto incremento del livello di efficienza dell'allocazione delle risorse. In tale ottica, uno strumento sulla cui corretta e rigorosa implementazione occorre vigilare è rappresentato dalla *project review* delle infrastrutture già finanziate, introdotta con l'All. Infrastrutture al DEF 2018, il cui obiettivo è garantire un monitoraggio costante circa la congruità del finanziamento e la corrispondenza dell'opera agli obiettivi prefissati.

⁶⁸ Sul punto v. M. Oberg, K.L. Nilsson, C.M. Johansson, *Complementary governance for sustainable development in transport: The European TEN-T Core network corridors*, in *Case Studies in Transport Policy*, 2018, 6, 674 ss.

⁶⁹ Cfr. G.F. Ferrari, *Commento all'art. 201 del D.lgs. n. 50/2016*, in R. Ferrara, G.F. Ferrari (a cura di), *Commentario breve alle leggi in materia di edilizia e urbanistica*, Padova, 2019, 779 ss.

⁷⁰ Sul nuovo ruolo al quale sono chiamate le Autorità di sistema portuale nella attività di programmazione e realizzazione delle opere infrastrutturali minori, in connessione con le altre autorità locali di riferimento, v. S. Bigazzi, *La strategicità della governance portuale: dalla frammentazione al nuovo assetto delle Autorità di Sistema Portuale. Criticità e prospettive alla luce della riforma*, in *Riv. di Economia e Politica dei Trasporti*, 2017, 3, 1 ss.

In conclusione appare indispensabile proseguire nel percorso di riconoscimento al Governo di un ruolo di coordinatore delle politiche infrastrutturali strategiche, impattanti sulla rete nazionale ed europea, scongiurando, in tal modo, la moltiplicazione di iniziative nelle varie realtà portuali al di fuori di una strategia globale e sinergica. Di contro, occorre ridurre le competenze statali in relazione alla gestione ordinaria dello scalo, da affidare alle sole Autorità di Sistema Portuale, in coordinamento con le amministrazioni territoriali di riferimento⁷¹. Tutto ciò richiede che in un prossimo futuro si realizzi – in una prospettiva che superi la logica del porto come “monade” impermeabile alle realtà circostanti – il completamento del processo di razionalizzazione (non solo in termini numerici) dell’attuale assetto delle Autorità poste al vertice dei singoli scali, ed il contestuale riconoscimento alle stesse di un grado di autonomia finanziaria e decisionale tale da consentire loro di dialogare ad armi pari con gli altri soggetti pubblici e privati coinvolti nella filiera logistica.

⁷¹ Per un’ampia analisi dell’attuale ruolo ricoperto dalle Autorità di Sistema Portuale e dell’eterogeneo novero di funzioni ad esse affidato, si rinvia a M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, cit., *passim*, spec. 296 ss.

Prospettive evolutive del sistema di programmazione e finanziamento delle infrastrutture portuali

La recente riforma della disciplina statale in materia di porti (l. n. 84/1994), avvenuta ad opera del D.lgs. n. 169/2016, in uno con l'approvazione del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, sono destinati ad incidere profondamente sul sistema di programmazione e finanziamento delle infrastrutture portuali. In tale contesto, l'Autore si prefigge l'obiettivo di verificare se le novità introdotte in sede regolativa – ed in particolare la rimodulazione del regime delle competenze tra il MIT e le nuove Autorità di Sistema Portuale – potranno consentire nel prossimo futuro, almeno in chiave teorica, il superamento delle principali criticità che il settore tradizionalmente esprime, quali l'assenza di un modello sinergico di *governance* e l'inadeguato (perché non coordinato) esercizio delle funzioni di programmazione.

Evolutionary perspectives on the system of programming and financing of port infrastructure

The recent reform of state regulations on ports (law No. 84/1994) by legislative decree No. 169/2016 – together with the approval of the National Strategic Plan for Ports and Logistics – will deeply affect the port infrastructure's planning and financing system. In this context, the Author aims to verify whether the innovations introduced in the regulatory framework – and, in particular, the new competence regime between the Ministry of Infrastructure and Transport and the Port Authorities – in the near future, at least theoretically, will be able to overcome the main critical issues: the absence of a synergistic model of governance, and the uncoordinated exercise of planning functions.

