

Pianificazione portuale in Italia alla luce dei riflessi della politica europea dei porti*

Mariaconcetta D'Arienzo, Sara Pugliese

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Parte I. La pianificazione portuale nell'ordinamento italiano: 2.1. Pianificazione portuale e pianificazione territoriale tra autonomia, interazione funzionale e dei processi decisionali. – 2.2. La riforma portuale: problemi e prospettive. – 2.3. I riflessi dell'assetto dei porti sul riparto delle attribuzioni tra enti portuali e enti territoriali. – 3. Parte II. L'incidenza del processo di integrazione europea sulla pianificazione portuale: 3.1. L'incidenza del processo di integrazione europea attraverso strumenti regolativi: la progressiva estensione della disciplina del mercato. – 3.2. *Segue*: il progressivo inserimento dei porti nelle reti TEN-T. – 3.3 *Segue*: la disciplina dei servizi portuali. – 3.4. L'incidenza del processo di integrazione europea attraverso il controllo sulle risorse finanziarie destinate ai porti. – 3.5. L'incidenza del processo di integrazione europea attraverso il coinvolgimento di nuovi attori: agenzie, stakeholders privati, investitori internazionali. – 4. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Le riforme che hanno interessato il sistema portuale italiano negli ultimi anni hanno determinato una sua progressiva evoluzione da una logica prettamente “pubblicistica” ad una progressiva apertura verso i privati, alla settorializzazione e al decentramento di funzioni amministrative e legislative. Il coinvolgimento di un numero sempre più elevato di attori, la proliferazione di strumenti, l'aumento delle fonti finanziarie finalizzate a garantire efficienza ed operatività hanno via via modificato il metodo di individuazione degli obiettivi strategici e delle relative scelte (cioè la pianificazione) e reso sempre più complessa la *governance* del sistema portuale italiano.

* La Parte I è stata elaborata da Mariaconcetta D'Arienzo, la Parte II è stata elaborata da Sara Pugliese. Introduzione e Conclusioni sono frutto di riflessioni comuni.

Il processo in parola è stato influenzato anche dalle iniziative adottate in ambito europeo. Infatti, se in un primo momento la CEE ha inizialmente avuto un atteggiamento di “*self restraint*” in materia portuale, dovuto soprattutto alle differenze dei modelli regolativi ed organizzativi adottati dagli Stati membri (totalmente pubblicistici, completamente privatistici, o “misti”), col tempo essa ha finito con il riconoscere la rilevanza dei porti all’interno della politica comune dei trasporti ed esercitare una sempre maggiore influenza su di essi.

Infatti, a partire dalla fine degli anni '70, come è stato evidenziato¹, le preoccupazioni energetiche e ambientali, lo sviluppo dell’intermodalità e l’adesione dei Paesi del bacino del Mediterraneo hanno messo in luce «il rilievo che avrebbero assunto i trasporti marittimi [...] l’importanza di una loro strutturazione adatta alla loro crescita da una dimensione nazionale alla dimensione europea [...]» e di «[...] una revisione sostanziale del modo in cui erano usate strutture e infrastrutture [...]» [...] «In questa logica si imponeva una trasformazione profonda del concetto di “porto”, inteso come una serie di spazi non necessariamente contigui, sia costieri che interni, in cui si dispongono le attività di manipolazione delle merci, di servizi alle navi, di mercati. Una simile interpretazione comportava necessariamente l’inclusione degli impianti portuali nell’azione comunitaria in materia di infrastrutture di trasporto»². Di conseguenza, la Comunità ha progressivamente rafforzato la propria incidenza sulla gestione dei porti e ha cercato di acquisire un ruolo di coordinamento delle scelte gestionali, finanziarie e talvolta finanche localizzative.

Il presente lavoro si pone l’obiettivo di analizzare il processo evolutivo del sistema portuale italiano e il contributo dell’UE nell’innescare meccanismi di riforma al fine di individuare potenzialità e limiti dell’attuale sistema di pianificazione.

2. *Parte I. La pianificazione portuale nell’ordinamento italiano*

2.1. *Pianificazione portuale e pianificazione territoriale tra autonomia, interazione funzionale e dei processi decisionali*

Il rapporto tra “pianificazione portuale” e “pianificazione territoriale” e tra “diritto” e “disciplina” dei porti è suscettibile di essere analizzato da più punti di vista e a più voci³.

¹ Cfr. M.L. Tufano, *I trasporti terrestri nella CEE*, Milano, 1990, 191 ss.

² *Ibidem*, 193, nota 180.

³ M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, Napoli, 2017, 9, il quale – citando il titolo di un saggio di E. Van Hooydonk, *The Law Ends Where the Port Area Begins: On the Anomalies of Port Law*, Antwerpen-Apeldoorn-Portland, 2010 – ha osservato che «il porto è un complesso d’esperienza trasversale a una moltitudine di branche del diritto e, indipendentemente da quale angolatura si adot-

L'analisi si concentrerà sull'attuale funzione dei porti italiani che, da semplici infrastrutture di trasporti, sono evoluti in «anelli di congiunzione tra modi di trasporto differenti e snodi essenziali del sistema logistico ed economico del Paese [...] elementi strategici di collegamento»⁴ nonché sui riflessi di tale evoluzione sul riparto delle competenze in materia portuale tra Stato e Regioni e delle relative funzioni amministrative tra amministrazioni statali e territoriali. Lo studio porrà, poi, l'attenzione sulla riclassificazione dei porti e sull'attuale sistema di *governance* pubblica della portualità, verificandone la compatibilità con la perdurante e indiscussa natura demaniale del bene. Infine, la riflessione si focalizzerà sul rafforzamento dei poteri conferiti ai Presidenti dell'Autorità dei Sistemi Portuali (AdSP) nel quadro del rinnovato approccio alla pianificazione strategica integrata con il territorio inaugurato dal D.Lgs. n. 169/2016⁵.

È noto, infatti, che l'intreccio dei livelli di pianificazione nel corso degli anni ha dato vita a un fenomeno dall'architettura complessa e piuttosto variegata, come evidenzia la casistica delle città di mare italiane che rispecchia la varietà dei rapporti del territorio con la realtà portuale, in cui convivono attori, regole e interessi che stentano a trovare un equilibrio essendo espressione di differenti esigenze e competenze⁶.

Diversi sono i profili di attualità ed interesse del tema indagato che inter-cetta, altresì, le problematiche connesse alla natura, ai ruoli e alle attività svolte in ambito portuale dall'Adsp⁷ confrontate con i compiti e le funzioni degli enti territoriali che gestiscono i procedimenti amministrativi per la realizzazione delle opere portuali, i cui esiti possono interferire con la pianificazione e programmazione degli interventi. Più in generale, essi hanno effetti sull'espletamento delle funzioni e dei compiti dell'Autorità, condizionando l'offerta delle attività e dei

ti per esaminarne la fisionomia giuridica, esso si rivela comunque un oggetto di analisi eccezionalmente speciale e deviante». D'altra parte, la peculiarità e la complessità della realtà portuale derivano dalla difficoltà di coesistenza e di coordinamento delle attività, delle funzioni e dei servizi portuali.

⁴ S.M. Carbone, F. Munari, *I porti italiani e l'Europa. Un'analisi delle regole, della giurisprudenza e della prassi amministrativa per operatori pubblici e privati*, Milano, 2019, 81.

⁵ Cfr. *infra*, Parte II.

⁶ Cfr. G. D'Aniello, *Porti*, in *Enc. Giur.*, XXIII, 1990; S.M. Carbone, *La cd. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia tra disciplina nazionale e diritto comunitario*, in *Dir. unione europea*, 2000, 1 ss.; M. Maresca, *La regolazione dei porti tra diritto interno e comunitario*, Torino, 2001, 97 ss.; G. Vezzoso, *I porti italiani e l'Europa*, in G. Sciutto (a cura di), *I porti italiani e la sfida dei mercati*, Genova, 2002, 240 ss.; F. Munari, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006; F. Ferrari, *Genova, città a due volti*, in *Mediterranée* [Online], 2008, 111. M. Clemente, *Identità marittima e rigenerazione urbana per lo sviluppo sostenibile delle città di mare*, in *BCD* vol. 13, n. 1/2013, *Towards a Circular Regenerative Urban Model*, 181 ss., analizza il problema da una diversa prospettiva, non dalla terraferma, bensì «guarda(ndo) le città "dal mare" per rinnovare culturalmente e metodologicamente la pianificazione e la progettazione urbana nelle aree urbane costiere [...] (allo scopo di) definire metodologie e strategie innovative per valorizzare l'identità marittima come strumento chiave per la rigenerazione urbana sostenibile delle città di mare».

⁷ All'esito del processo di riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina imposta dall'art. 8, comma 1, lett. f) della legge 7 agosto 2015, n. 124.

servizi portuali, con evidenti riflessi sotto il profilo organizzativo e della semplificazione amministrativa, nonché sui risultati attesi dalla pianificazione dello sviluppo portuale e della logistica.

Per tale motivo, può risultare quanto mai opportuna una (ri)definizione puntuale del campo di azione strategica dell'Adsp in materia di pianificazione portuale in funzione degli obiettivi della Riforma che punta sull'offerta di beni e servizi qualificati e diversificati al fine di raggiungere livelli ottimali di efficienza in un contesto tutt'ora caratterizzato da diffuse carenze e storture sistemiche che producono rilevanti impatti sul territorio. Ciò ha reso necessaria l'introduzione di una disciplina più rigorosa, in un'ottica di razionalizzazione, trasparenza, efficienza ed efficacia della spesa necessaria alla realizzazione delle opere portuali.

L'indagine deve necessariamente prendere le mosse da alcuni punti fermi che costituiscono la base per svolgere alcune considerazioni critiche sull'assetto attuale dei rapporti e della *governance* portuale e sui possibili sviluppi futuri.

Innanzitutto, la constatazione oggettiva di fondo per cui in Italia, più che in altri Paesi europei, la relazione tra la città e il porto è stata vissuta in maniera piuttosto conflittuale e ha dato vita a notevoli dissensi sulla destinazione d'uso delle aree, la localizzazione delle infrastrutture, l'appropriazione degli spazi, ecc., tutti fattori strettamente connessi al governo del territorio ed alle decisioni degli enti preposti alla gestione⁸.

⁸ Pianificazione urbanistica e pianificazione territoriale sono espressione di culture diverse che si prestano ad una conoscenza e ad un'analisi multidisciplinare delle città di mare e delle aree urbane e costiere. A partire dagli anni '50 del secolo scorso, l'interesse della dottrina si è appuntato sul recupero e il riuso delle strutture, degli spazi e delle aree portuali dismesse coinciso con l'avvento e la diffusione dei *containers* che, modificando profondamente il modo di intendere il commercio e il trasporto marittimo, ha imposto l'adeguamento, la riorganizzazione e lo sviluppo delle strutture portuali. Laddove, anche successivamente, con la globalizzazione dei mercati e lo sviluppo delle grandi navi ciò non è stato possibile per oggettivi vincoli fisici dimensionali o culturali di tutela delle architetture portuali, gli spazi e le aree inutilizzate hanno rappresentato al contempo un problema da risolvere e una risorsa da recuperare, riqualificare e riutilizzare. La crisi della relazione città - porto ha delle origini piuttosto risalenti: in Europa essa si è manifestata negli anni '60-70, periodo in cui si è registrata una sensibile inflessione dei traffici dei passeggeri in concomitanza con l'introduzione dei collegamenti aerei, la sostituzione dei depositi con i container per lo stoccaggio delle merci e la delocalizzazione delle attività portuali in sedi più appropriate, generalmente decentrate rispetto ai centri urbani o comunque da questi nettamente separati. In Italia, a differenza di altri Paesi come la Spagna, ove si è assistito alla «dismissione» di estese aree del porto ad altri usi (residenziale, commerciale e ricreativo) annesse alla città e gestite prevalentemente da soggetti privati, le regioni non disponevano di aree libere nelle quali localizzare attività portuali, né condividevano la gestione degli spazi con soggetti terzi. Nelle città portuali italiane, quindi, la riconversione funzionale e spaziale interessa più le aree interne all'ambito portuale che parti di territorio lasciate libere dalla delocalizzazione delle attività portuali, tenuto conto delle caratteristiche intrinseche dell'area, oltre che del contesto politico ed economico delle singole realtà territoriali. Il fenomeno ha raggiunto il culmine negli anni '80, in concomitanza con la crisi industriale, dando vita a veri e propri «vuoti urbani» da recuperare e trasformare al fine di riconvertire ampie zone portuali in disuso rappresentando, al contempo, anche un'occasione di riflessione sul territorio circostante delle città di mare alla ricerca di nuove identità e centralità alternative e riconoscendo nel porto il fulcro del processo di rinnovamento che coinvolge e si espande sul contesto urbano. L'esperienza delle città italiane svela numerosi limiti (di approccio e delle metodologie) di varia natura (culturali, politici, amministrativi e finanziari) che ostacolano la realizzabilità dei progetti anche a causa della difficoltà di coordinazione ed integra-

La legge n. 84/1994⁹ ha delineato, in luogo del precedente modello orga-

zione tra gli enti coinvolti. Su questi temi, prima dell'avvento della legge n. 84/1994, cfr., G. Sirianni, *L'ordinamento portuale*, Milano, 1981 e G. Pericu, *Porto*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 424 ss.; L. Acquarone, P.M. Vipiana, *Porti turistici*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. comm., 1995, 184 ss.

⁹ Legge n. 84/1994, in *GU* n. 28 del 4 febbraio 1994, recante «Riordino della legislazione in materia portuale». La legge, nonostante limitati e sporadici richiami al PGT, ai sistemi portuali e alla pianificazione funzionale, ha affrontato il problema risalente e quanto mai attuale della classificazione dei porti e della riforma degli enti portuali su cui da ultimo è intervenuto il d.lgs. n. 169/2016 recante «Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124», in *GU* 203 del 31 agosto 2016., ss.mm.ii. Essa ha avuto indiscutibilmente il pregio di aver avviato lo sviluppo infrastrutturale e il conseguente sviluppo dei traffici in un momento in cui il settore della portualità italiana stava attraversando una profonda crisi dovuta alla carenza di competitività dei porti italiani e delle imprese penalizzate dall'inefficienza del sistema logistico, ma anche una *governance* istituzionale (ex artt. 7, 8, 9, 10 e 11) che ha consentito uno sviluppo positivo delle relazioni con gli altri livelli istituzionali deputati alla programmazione economica e alla pianificazione territoriale, in *primis* Comuni e Regioni. La legge ha stravolto la disciplina dettata dal codice della navigazione del 1942, dal Regolamento per la navigazione marittima e dalle leggi speciali che accentravano le funzioni portuali nelle mani dello Stato in ragione della natura demaniale dei porti ricorrendo agli enti locali limitati poteri di finanziamento e di realizzazione delle opere nei porti minori. Gli interventi legislativi successivi hanno confermato tale impostazione trasferendo alle regioni la competenza in materia di opere relative ai porti minori, in base ad una classificazione che teneva conto delle destinazioni d'uso (art. 59 del d.lgs. n. 616/1977, in *GU* 234 del 29 agosto 1977). La stessa legge, superando le prassi consolidate nei porti nazionali, ha introdotto una regolamentazione omogenea ed uniforme degli aspetti inerenti la *governance*, l'ambito "imprenditoriale" e la "pianificazione" con regole certe per tutte le realtà portuali italiane, vincolante per Autorità Portuale o Autorità Marittima – cui la legge ha attribuito titolarità esclusiva dei compiti amministrativi del porto e non anche delle funzioni inerenti la gestione delle attività di erogazione dei servizi e delle operazioni portuali ora affidate a soggetti privati – fino ad allora interpretate ed applicate in maniera differente dagli organi preposti, in ossequio alle consuetudini, agli usi ed alla prassi marittima internazionale e locale. Il modello di Autorità portuale adottato dalla legge n. 84/1994 assume competenze specifiche di pianificazione degli spazi portuali, di programmazione delle attività da svolgere in tale ambito e di regolazione dei relativi servizi. In proposito, F. Cintioli, *Problemi e prospettive della disciplina dei porti. I profili di diritto comunitario "oltre la concorrenza"*, in *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, vol. I, Napoli, 2012, 213, appuntando l'attenzione sugli obiettivi considerati prioritari, in primo luogo «la concorrenza tra i porti e la competitività del sistema portuale italiano», rileva che «pur dopo l'ingresso del mercato nelle relazioni economiche del porto, il sistema portuale rimane una realtà complessa. In tale realtà gravitano più interessi pubblici, con i quali i principi della libera concorrenza devono essere temperati, mediante decisioni e attività che non possono che competere all'Amministrazione, intesa nella sua accezione tradizionale di ente pubblico chiamato alla cura di interessi pubblici». Con l'avvento della legge n. 84/94, l'attività portuale ed il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica si fondono in un sistema integrato di cui fanno parte le modalità di trasporto ed i relativi nodi logistici. Gli strumenti di pianificazione previsti, quali il Piano Regolatore Portuale (PRP) ed il Programma Operativo Triennale (POT), l'uno generale di programmazione a livello strategico delle opere da realizzare, l'altro attuativo e definitorio delle priorità di intervento, difettavano tuttavia di adeguato coordinamento «anche sotto il profilo della loro durata [...] breve per il POT (tre anni) e [...] lunga (decennale) per il piano regolatore portuale» (M. Casanova, M. Brignardello, *Diritto dei trasporti (infrastrutture e accesso al mercato*, Milano 2004, 69 ss. In argomento, cfr. C. Angelone, *La delega alle Regioni delle funzioni amministrative sul demanio marittimo: profili problematici attuativi*, in *Dir. trap.* 1997, 747; G. Acquarone, *Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle autorità portuali*, in *Dir. mar.* 2008, 703; G.M. Boi, *L'Autorità marittima e l'Autorità portuale*, in *Riv. dir. econ., trasp. e amb.*, 2009, vol. VII, 19 ss.; G. Vermiglio, *La disciplina dell'ordinamento e delle attività portuali tra diritto della navigazione e diritto pubblico dell'economia*, in *Riv. dir. econ., trasp. e amb.*, III/2005 e G. Sirianni, *I porti marittimi*, in S. Casese, *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, Milano, 2003, 2545 ss.; A. Romagnoli, *Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna, 2003; A.M. Citrigno, *Autorità portuale: profili organizzativi e gestionali*, Milano, 2003; M. Maresca, *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2001; G. Taccogna, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2000;

nizzativo basato su porti interamente pubblici¹⁰, gestiti da Enti Pubblici Portuali o, in mancanza, dall'Autorità Marittima, riformando anche il codice della navigazione, un nuovo modello caratterizzato dalla separazione tra le funzioni di programmazione e controllo del territorio e delle infrastrutture portuali esercitate dalle Autorità portuali e le funzioni di gestione del traffico e dei terminali, affidate a privati, salva la proprietà pubblica dei suoli e delle infrastrutture. Sotto altro profilo, essa ha disciplinato l'attività portuale secondo il criterio dell'integrazione e della differenziazione tra le fonti del diritto statale e regionale temperando, secondo il criterio di ragionevolezza, l'esigenza dell'unitarietà con le ragioni della territorialità, bilanciandole con il principio del libero esercizio di imprese portuali e di attività all'interno dei porti e del demanio marittimo e della sua derogabilità da parte delle Regioni al fine di migliorare la funzionalità del porto. Ma soprattutto ha operato una prima ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in base ad una distinzione tra i porti che tiene conto delle loro caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali, secondo uno schema confermato dal d.lgs. n. 112/98¹¹ in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 59/1997¹².

Il Piano Regolatore Portuale (PRP) era «elaborato» dal Segretario Generale dell'Autorità Portuale avvalendosi della «segreteria tecnico-operativa» e «adottato dal Comitato Portuale previa intesa con il Comune o i Comuni interessati», in assenza di qualsiasi forma partecipativa attiva, positiva e propositiva e di coordinamento tra professionisti ed esperti dei settori interessati dalla pianificazione. Ciò ha condizionato l'*iter* progettuale dall'approvazione alla gestione del PRP, che ha assunto natura e funzione simile al Piano Regolatore Generale (PRG)¹³.

G. Falzea, *Porto e funzione portuale*, Milano, 1998. Dal '94 in poi, il legislatore ha manifestato un interesse via via crescente nei confronti della pianificazione portuale avviando con la legge n. 413 del 1998, in *GU* n. 283 del 3 dicembre 1998 un'organica politica di investimento in infrastrutture portuali, rifinanziando gli interventi con le leggi nn. 488 del 1999, *GU* n. 302 del 27 dicembre 1999, 388 del 2000, in *GU* n. 302 del 29 dicembre 2000, e legge 166 del 2002, *G.U.* n. 181 del 3 agosto 2002.

¹⁰ Cfr., *amplius*, S.M. Carbone, F. Munari, *I porti italiani e l'Europa*, cit., 101 ss.

¹¹ Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, in *GU* n. 92 del 21 aprile 1998.

¹² Legge 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», in *GU* n. 63 del 17 marzo 1997.

¹³ Sia pure limitatamente alla pianificazione delle aree e della attività portuali, istituendo il "sistema" dei porti e di interporto integrato tra porti geograficamente vicini ed aventi le medesime caratteristiche che, lungi dall'essere in concorrenza tra loro, sono parte integrante dei processi di pianificazione e gestione. Tale strumento è stato introdotto dalla legge n. 84/1994 in sostituzione del Piano del Porto. Com'è noto, la legge n. 84/1994 ha introdotto l'obbligo di redazione del piano specificandone nel dettaglio i contenuti. Successivamente le «Linee-Guida per la redazione dei piani regolatori portuali» emanate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (circolare n. 7778 del 15 ottobre 2004) hanno arricchito il quadro normativo e disciplinare di riferimento che è rimasto tale per oltre vent'anni. In precedenza, il Piano del Porto, reso esecutivo per lotti successivi, definiva quasi esclusivamente le opere marittime, i piazzali, le principali attrezzature, l'accessibilità veicolare e talvolta ferroviaria. F. Munari, *I primi quindici anni della l. 84/1994: esperienze, valutazioni e alcuni suggerimenti di riforma*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingeri*, Genova, 2010. F. Monceri, *La classificazione dei porti*, in *Federa-*

assurgendo a strumento di pianificazione vero e proprio, al contempo “strategico” e “strutturale”.

Da questo momento in poi le Regioni hanno cominciato a reclamare un ruolo significativo nella pianificazione strategica della portualità, evidenziando che il radicamento a terra delle attività portuali comportava una loro necessaria confluenza nel PTR, considerato la sede più opportuna per il confronto e la valutazione dei piani di porti limitrofi alla luce dell’evoluzione del sistema trasportistico nazionale ed europeo.

In sostanza, le Regioni rivendicavano il compito di elaborare un piano strategico precedente all’elaborazione del PRP, finalizzato a fornire ai porti linee guida (previamente concertate) per lo sviluppo dei porti, manifestando così l’esigenza di “concorrere” alla determinazione dei programmi di sviluppo dei porti che impattano sul territorio¹⁴.

E in effetti, l’art. 117 Cost. (come modificato da ultimo dalla legge n. 1/2012), si potrebbe interpretare nel senso che, fatta salva l’applicazione dei principi generali del codice della navigazione e delle leggi speciali in materia, la normativa di dettaglio statale continuerebbe a trovare applicazione per poi cedere il passo alla successiva normativa legislativa e regolamentare regionale.

Diversamente, si è sostenuto che le materie che interferiscono ed integrano la disciplina portuale appartengono alla legislazione esclusiva dello Stato, coerentemente con la natura e la funzione delle Autorità portuali, asserendo che i principi fondamentali in materia portuale potevano desumersi dalla legge n. 84/1994, con la conseguenza che lo Stato avrebbe potuto procedere alla «classificazione dei porti, ai sensi dell’art. 4 della citata legge, attribuendo rilevanza nazionale a tutti i porti sede di Autorità portuale», ed avocando a sé sia il potere legislativo, sia quello regolamentare, sia l’esercizio delle correlative funzioni amministrative¹⁵.

Le Regioni, però, hanno rivendicato un ruolo nell’elaborazione della disciplina portuale, così come avvenuto per materie indicate all’art. 117 Cost. di com-

lismi.it, n. 1/2019, 9 ha individuato i principali punti deboli della legge che con il tempo ne hanno indebolito l’impianto e la tenuta del sistema. In particolare, l’A. ha stigmatizzato «l’eccesso di localismo che non consente, all’interno di un’ottica che rimane mono-scalo (lo si vince ad esempio dal fatto che i porti della seconda categoria di prima e seconda classe divengono tutti sede di Autorità Portuale), di pervenire a forme di pianificazione coerenti con le nuove esigenze dello sviluppo delle realtà portuali».

¹⁴ Ciò, invero, già all’indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, in virtù dei maggiori poteri e strumenti ad esse attribuiti, tra cui la possibilità di interventi *ad hoc*, pur in assenza di un piano generale dei porti, in un’ottica di razionalizzazione del sistema portuale coerente con l’affermazione di un modello di *governance* regionale che, sulla scorta dell’esperienza di altri Paesi (Inghilterra e Stati Uniti), vede le Regioni investite della responsabilità delle realizzazioni infrastrutturali sul territorio sul quale impattano, a ciò spinte da una forte e diffusa esigenza di decentramento produttivo.

¹⁵ E.O. Querci, *Globalizzazione e nuove forme giuridiche di cooperazione e di integrazione marittimo-portuali*, in *Trasporti, Diritto, Economia, Politica* n. 86, 2002, spec. 74-76.

petenza esclusiva statale, come la tutela della concorrenza, nella misura in cui avevano incidenza sull'elaborazione dei piani regolatori portuali¹⁶.

Mosse dall'esigenza di procedere alla razionale riorganizzazione dei porti, quanto meno a livello locale, alcune di esse (ad esempio la Puglia) hanno posto in essere interventi mirati, pur in assenza di un piano generale dei porti, prevedendo in alcune leggi uno strumento generale di classificazione dei porti di rilevanza "regionale" e di pianificazione delle attività e degli interventi a farsi di competenza prevalentemente comunale.

In tale contesto si è aperta una fase di riscrittura e correzione della legge 84/94 ponendosi il problema di una sua rivisitazione sia per quanto concerne la classificazione degli scali, sia con riguardo alla ripartizione delle competenze.

Il sempre più marcato interesse delle Regioni ad acquisire la competenza in materia di pianificazione portuale trovava origine non solo in un'esigenza di coerenza tra i vari strumenti di pianificazione territoriale, ma anche nella necessità di rispondere ad un impulso che si faceva sempre più pressante a livello europeo con l'introduzione di obiettivi di razionalizzazione delle strutture portuali nel quadro strategico della politica di coesione¹⁷. Le Regioni, quindi, hanno cominciato a considerare gli interventi in materia di pianificazione portuale come un'opportunità di incremento delle risorse finanziarie messe a loro disposizione dall'UE.

Il passaggio da una fase di totale separazione o autonomia della pianificazione portuale alla progressiva interazione – coincisa con la istituzione del comitato portuale e l'intesa tra Amministrazione locale e Autorità portuale – ha rivelato ben presto tutti i suoi limiti per l'assenza di programmazione e di un'azione congiunta finalizzata al raggiungimento di obiettivi comuni. In questa fase, infatti, come evidenziato da attenta dottrina, «(m)entre i comuni richiedono il recupero e la valorizzazione urbana di porzioni consistenti di aree portuali adiacenti alla città, le autorità portuali sono impegnate, in un'ottica competitiva, a riorganizzare complessivamente la logistica e il funzionamento del porto»¹⁸. Di qui

¹⁶ Come è stato opportunamente evidenziato in dottrina, specificamente in materia portuale, «non è ammesso concepire un rigido riparto di competenza legislativa, tale da impedire il dialogo tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, in attuazione del vigente fondamentale principio costituzionale della "leale collaborazione"». In tale contesto, quindi, «lo Stato, non più assoluto protagonista come un tempo, viene a svolgere, in via precipua, funzioni di rinegoziatore a livello internazionale ed europeo, e di tutore a livello nazionale». Così, E.O. Querci, *L'esperienza applicativa della riforma portuale (L. 28 gennaio 1994 n.84) nel porto di Salerno*, in www.openstarts.units.it.

¹⁷ Cfr., *amplius, infra*, Parte II.

¹⁸ R. Pavia, *La pianificazione delle aree portuali italiane. Problemi e prospettive*, in www.reteonline.org «[...] da un lato l'azione urbanistica tenta di entrare all'interno dei confini portuali, dall'altra è il porto che si spinge verso il territorio, richiedendo reti infrastrutturali e servizi più efficienti. Queste due tendenze si pongono in modo ancora settoriale, al di fuori di una strategia complessiva, in grado di cogliere il nuovo nesso tra l'economia portuale e quella urbana, tra l'identità del porto e quella della città». La problematica ha delle origini piuttosto remote. Nel 1983 A. D'Amico Cervetti, *Demanio marittimo e assetto del territorio*, Milano, 24 con una formula sintetica, ma allo stesso tempo efficace, all'esito della riflessione sul legame tra conformazione portuale

è emersa la necessità di istituire una *leadership* forte con autonomia decisionale e un organismo autonomo, avente forme giuridiche differenti a seconda dei casi, incaricato di gestire il processo di riqualificazione in tutte le sue fasi. Si è manifestata, altresì, l'importanza ed essenzialità della capacità di coinvolgere le diverse parti sociali nel processo di riqualificazione, del contenimento dei tempi di realizzazione dei progetti, della volontà di impegnare risorse economiche pubbliche sul progetto soprattutto nella fase iniziale, della capacità di trovare risorse finanziarie necessarie all'avvio del progetto, della creazione di partenariati istituzionali tra soggetti pubblici e privati e, infine, della convergenza di obiettivi tra le amministrazioni coinvolte (in particolare, per quanto qui interessa, tra il Comune e l'Autorità Portuale) che partecipano al progetto e cooperano per la realizzazione degli obiettivi prefissati, superando quegli ostacoli che diversamente potrebbero rallentare il processo evolutivo.

Il d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169¹⁹, giunto all'esito di un *iter* parlamentare particolarmente lungo e complesso (integrato e modificato dal d.l. 13 dicembre 2017, n. 232²⁰), si propone di superare "l'individualismo portuale", ottimizzando la *governance* del settore attraverso il coordinamento del sistema portuale e l'analisi rigorosa delle priorità di investimento, allineandosi ai principi dell'ordina-

e territoriale ha rilevato come «le due vicende [...] siano complementari e subiscano un processo di uguale tipo, anche se di segno contrario». Mentre, infatti, nell'epoca postunitaria, la pianificazione portuale, demandata agli enti portuali, era considerata coessenziale e consustanziale a quella territoriale conformandosi spontaneamente ad essa, nel secondo dopoguerra la relazione si è invertita per la tendenza della pianificazione portuale, la cui attuazione era per lo più demandata agli enti portuali, ad invadere il territorio circostante stabilendo destinazioni e vincoli forieri di conflitti con le previsioni del PRG che tuttavia esso non era in grado di comporre per l'estraneità del demanio e delle opere ivi realizzate alla pianificazione territoriale. La situazione è rimasta sostanzialmente invariata anche quando con la legge Ponte del 1967 il demanio è entrato a far parte della pianificazione urbanistica e nonostante l'imposizione dell'obbligo di conformità delle opere con gli strumenti urbanistici, atteso che l'eventuale contrasto accertato a livello ministeriale poteva essere superato dal giudizio di prevalenza del «lo specifico interesse pubblico demaniale a mezzo della variante al piano con la modifica d'ufficio» (A. D'Amico Cervetti, *Demanio marittimo e assetto del territorio*, cit., 264). La proliferazione degli usi (pubblici, privati, generali o particolari, industriali, commerciali, petroliferi, turistici o ricreativi) e delle funzioni del demanio marittimo e di quello portuale, la cui individuazione e classificazione è affidata a un criterio «troppo elastico e, per conseguenza di dubbia utilità, giacché, a tal punto, ogni contenuto è possibile: l'interesse pubblico è la formula, teoricamente giustificata, che ricorre per ogni tipo di operazione», costituisce il principale limite della legislazione che infatti svela a monte un problema irrisolto, e cioè «l'assenza di un momento di individuazione delle funzioni del demanio marittimo che consenta, a valle, una loro selezione: a un apprezzamento concreto degli interessi a cui ciascuna di esse è strumentale, perché possa misurarsene il peso con quello degli interessi perseguiti in sede di pianificazione urbanistica, non giova certo la frammentazione dei poteri tra una molteplicità di centri decisionali» (M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, cit., 124). Il Cons. Stato, Sez. VI, 2 giugno 1987, n. 358 e n. 359 ha giudicato l'individuazione dei poteri e delle aree di interesse nazionale preliminare indispensabile ai fini della operabilità della delega di cui all'art. 59 1° comma d. p. r. 24 luglio 1977, n. 616, perdurante nel tempo in assenza di programmazione.

¹⁹ Cfr. *supra*.

²⁰ Pubblicato in *G.U.* 9 febbraio 2018, n. 33.

mento europeo e adeguandosi alle mutate esigenze di mercato²¹. A tal fine, esso ha introdotto importanti novità che dovrebbero costituire la risposta più efficace alla marginalizzazione dei porti italiani rispetto agli scali europei (in particolare, i porti di Anversa, Rotterdam e Amburgo, il c.d. Northern Range, ma anche i porti degli Stati meridionali, in particolare Barcellona, Lisbona, Marsiglia, Atene) e alle conseguenze negative che tale situazione aveva prodotto non soltanto sul comparto portuale, ma anche sulla complessiva filiera dei trasporti e sull'economia nazionale, mettendo le infrastrutture italiane in competizione con le altre infrastrutture europee e acuendo gli squilibri regionali.

È, quindi, opportuno analizzare le peculiarità della Riforma, tracciandone un bilancio *ex post* teso ad evidenziare punti di forza e/o debolezza delle scelte operate tra cui si segnalano, in particolare, il rafforzamento dei poteri d'indirizzo e coordinamento nonché dell'autonomia finanziaria delle Autorità portuali²², che ha accentuato il carattere manageriale della gestione; semplificazione ed accelerazione delle procedure per l'approvazione del piano regolatore portuale, al fine di rendere più attrattive le condizioni per gli investimenti dei privati in banchina; costituzione di sistemi logistico-portuali ed istituzione di un fondo di finanziamento dei sistemi e delle connessioni intermodali²³.

Rilevante e significativa ma, allo stesso tempo, problematica in quanto densa di conseguenze pratiche, è stata la classificazione dei porti di II e III categoria assoggettati alla medesima disciplina portuale e giuridica, ed in cui rientrano, rispettivamente, i «porti di rilevanza nazionale e internazionale, o specifiche aree portuali, costituenti nodi delle grandi reti di trasporto e di navigazione di rilevanza transeuropea ai sensi del regolamento (UE) 11 dicembre 2013 n. 1315 del Parlamento europeo e del Consiglio, e comunque rientranti nelle DSP di cui all'art.6», a «conferma (de)l superamento di una logica parcellizzata e quantitativa, che si basava su un approccio localistico alle realtà portuali, per transitare ver-

²¹ Ciò si evince chiaramente dall'oggetto della delega limitata «al numero, all'individuazione delle Autorità di sistema nonché alla *governance*, tenendo conto del ruolo delle regioni e degli enti locali e alla semplificazione e unificazione delle procedure doganali e amministrative in materia di porti» e dagli obiettivi della riforma da perseguire nel breve e nel lungo periodo, tra cui spicca la non meglio specificata capacità di «esprimere maggiore capacità di coordinamento» tra le neoistituite Autorità di Sistema Portuale alle quali, tra l'altro, la riforma ha conferito anche funzioni di raccordo nei confronti di tutte le amministrazioni competenti nel settore portuale, sollecitando una più attenta riflessione sulla natura, le funzioni e i compiti di tali enti.

²² M. Calabrò, *La riforma dell'ordinamento portuale. L'autonomia finanziaria delle Autorità portuali*, in *www.treccani.it*, 2013.

²³ Cfr. 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 (*GUUE* L 348/2013, 1) e Regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 (*GUUE* L 348/2013, 129). Sul punto cfr., *amplius, infra*, Parte II. Cfr. anche il piano di azione per i trasporti per la regione del Mediterraneo (*Regional Transport Action Plan for the Mediterranean Region*, RTAP 2007-2013 e 2014-2020).

so un approccio qualitativo che privilegia l'aspetto sistemico della rete portuale»²⁴ e i «porti di rilevanza interregionale e regionale, o specifiche aree portuali, nei quali le regioni esercitano funzioni relative al rilascio di concessioni demaniali marittime per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di energia e di realizzazione di opere infrastrutturali» (art. 4, lett. c)²⁵.

Residuano, inoltre, alcuni aspetti problematici e conseguenze che non possono essere ignorate: innanzitutto, la difficoltà di conciliare l'attuale classificazione portuale con il regime amministrativo dei beni demaniali e con le funzioni e i compiti dello Stato che involgono anche il rapporto tra distribuzione delle competenze e oneri di spesa²⁶, con tutto ciò che ne consegue sul piano dei rapporti e dei possibili conflitti tra AdSP e il Governo. L'attribuzione della materia alla competenza concorrente Stato-Regioni (ad eccezione dei porti turistici devoluti alla competenza esclusiva regionale) – spesso anche a prescindere dalla classificazione e dall'importanza degli scali nei quali operano una moltitudine di AdSP – ha generato un notevole contenzioso anche con riguardo all'esercizio delle funzioni amministrative portuali, facendo propendere per una redistribuzione delle competenze (e delle relative funzioni) per lo più attratte nella sfera esclusiva statale. Né vanno sottaciute le ripercussioni sulla già critica e criticata procedura di adozione del PRP nel rispetto del PRSP (ai sensi dell'art.5, comma 1, n. 84/1994 ss.mm.ii.) che coinvolge interessi di più regioni richiedendosi l'intesa tra di esse e con lo Stato, nonché l'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti²⁷ nella pianificazione di area vasta dei complessi portuali e logistici, specie di

²⁴ F. Monceri, *La classificazione dei porti*, cit., 20.

²⁵ Ai sensi dell'art. 13 del citato Decreto (art. 13), le Adsp redigono il Documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS) coerente con il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) e con gli orientamenti europei in materia di portualità, logistica e reti infrastrutturali nonché con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Il Decreto ne ha specificato le funzioni introducendo importanti novità concernenti la procedura di approvazione del documento che si focalizza sull'assetto e le funzioni delle aree destinate alle diverse attività ivi indicate in base alle caratteristiche e alla destinazione d'uso delle stesse come stabilite nel PRP, individuando così le aree con funzione di interazione porto-città. Si segnalano, inoltre, le modifiche alle modalità di redazione dei PRG portuali, la disciplina delle Varianti al PRP e degli adeguamenti tecnico funzionali al PRP nonché le varianti.

²⁶ Ciò era stato evidenziato dalla Consulta fin dalla sentenza 7 luglio 1994, n. 317, in *GU* 10 agosto 1994, n. 33, e si evince chiaramente dall'attuale formulazione dell'art. 5, comma 8, della legge n. 84/1994 secondo cui «spetta allo Stato l'onere per la 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. Le regioni, il comune interessato o l'autorità di sistema portuale possono comunque 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». Mentre «spetta 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».

²⁷ L'intesa stabilisce: «Nei porti ricompresi nelle circoscrizioni territoriali di cui all'articolo 6, comma 1, l'ambito e l'assetto complessivo dei porti costituenti il sistema, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono delimitati e disegnati dal piano regolatore di sistema portuale, che individua, altresì, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pub-

quelli economicamente più rilevanti²⁸. Ciò ha condizionato i reciproci rapporti tra Amministrazioni e Istituzioni, già in passato caratterizzati da interrelazioni e sovrapposizioni di competenze tali da aggravare la crisi del sistema portuale italiano, in assenza di una strategia marittima integrata in grado di favorire uno sviluppo comune, sia economico che commerciale, del settore portuale nazionale.

2.2. *La riforma portuale problemi e prospettive*

La tanto attesa riforma portuale, a maggior ragione dopo il fallimento del recente tentativo di riforma costituzionale, avrebbe potuto e dovuto costituire l'occasione per mettere a sistema i flussi della pianificazione con l'effetto di responsabilizzare maggiormente gli attori locali, *in primis*, le Regioni che legiferano in materia portuale e sono responsabili della pianificazione territoriale regionale e della programmazione operativa della politica di coesione.

Questo ruolo rischia di essere ridimensionato nel confronto con le scelte demandate allo Stato relative alle infrastrutture strategiche in materia di porti marittimi e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale, grandi reti di trasporto e di navigazione, dovendo le Regioni nelle loro attività di pianificazione e programmazione tener conto non solo degli obiettivi che esse perseguono in quanto enti di governo del territorio, ma anche delle scelte strategiche di sviluppo economico e di infrastrutturazione del territorio operate a livello centrale.

Per quanto il problema abbia indiscutibilmente radici piuttosto risalenti e profonde, è indubbiamente questo il *vulnus* principale che svela un vizio di impostazione della Riforma, focalizzata per lo più sui profili e sulle misure di carattere organizzativo, di razionalizzazione, di semplificazione procedurale e sulla riduzione degli oneri amministrativi, piuttosto che sulla programmazione e pianificazione portuale²⁹. Di conseguenza, il decreto non affronta adeguatamente né risolve l'annoso problema della classificazione dei porti prevista dalla legge n. 84/1994, ma rimasta da lungo tempo inattuata, come evidenziato dal PSNPL. Essa, tutta-

blici, entro il 30 novembre 2016, predisporre apposite linee guida per la redazione dei piani regolatori di sistema portuale, delle varianti stralcio e degli adeguamenti tecnico funzionali».

²⁸ G. Acquarone, *Il piano regolatore delle autorità portuali*, Milano, 2009; A. Romagnoli, *Il piano regolatore portuale*, in *Dir. trasp.*, 2003, 61 ss.

²⁹ Fatta eccezione per alcuni sporadici richiami al PGT, il decreto in commento non aggiunge nulla di nuovo rispetto a quanto già previsto dal Piano strategico della portualità italiana dal punto di vista della *governance*, degli strumenti e dei metodi della pianificazione, *bypassando* del tutto il PSNL, nonostante quest'ultimo connoti la realtà portuale italiana, essendo tra l'altro un indicatore imprescindibile per valutare l'efficacia della riforma rispetto agli obiettivi ed ai risultati attesi in termini valorizzazione e di miglioramento della performance delle infrastrutture portuali nonché ridimensionando il Piano generale dei trasporti e della logistica come modificato dall'art. 201 del Codice dei contratti.

via, è diventata ormai indispensabile e non più procrastinabile per superare i problemi gestionali e i loro effetti sulle infrastrutture portuali e di conflittualità tra gli interessi coinvolti nel procedimento di adozione del provvedimento di cui agli artt. 4 e 5 della legge n. 84/94, in assenza di criteri più analitici rispetto a quelli già previsti e applicati discrezionalmente dal Ministero, come ad esempio quello funzionale previsto dal PGT³⁰.

Ciò a maggior ragione se si tiene in conto che la scelta normativa del “sistema portuale” attuata dal d.lgs. n. 169/2016 ha comportato l’attribuzione alle AdSP di competenze su un numero di porti più elevato rispetto al passato in cui rientrano o potrebbero rientrare porti di competenza regionale. Ciò di per sé è fonte di conflitti di attribuzione a causa della proliferazione delle competenze e degli scali, che per la loro connotazione dinamica non si prestano ad essere rigidamente catalogati, mutando di continuo la loro rilevanza, consistenza e appartenenza. Di conseguenza, ora come allora, il mancato coinvolgimento delle Regioni nell’adozione di un atto di rilievo nazionale concreta la violazione del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione e, quindi, la lesione delle prerogative regionali. Ciò a maggior ragione, nelle materie trasversali o che incidono su più interessi, alcuni dei quali “sensibili” (ambiente, paesaggio) o più settori affidati alla competenza esclusiva statale o regionale, tra cui il settore portuale.

A tale principio sembrerebbe ispirarsi l’istituzione della Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP, composta da «cinque rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata, di cui tre delle regioni, uno delle città metropolitane e uno dei comuni» al fine di «coordinare e armonizzare, a livello nazionale, le scelte strategiche che attengono i grandi investimenti infrastrutturali, le scelte di pianificazione urbanistica in ambito portuale, le strategie di attuazione delle politiche concessorie del demanio marittimo, nonché le strategie di marketing e promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale, operando, altresì, la verifica dei piani di sviluppo portuale» (art. 11-ter della legge n. 84/1994). La disposizione in parola è finalizzata ad evitare squilibri e/o sperequazioni tra istanze ed esigenze di competenza statale o regionale, in considerazione del rilevante contributo della Regione nella definizione dell’assetto territoriale del sistema portuale e dei singoli piani regolatori portuali.

Sull’operatività e reale efficacia di tale strumento, tuttavia, e a ragione, la dottrina di recente ha espresso più di una perplessità osservando che esso «potreb-

³⁰ Le modifiche apportate all’art. 4 della legge n. 84/1994, di fatto, non innovano l’articolazione e la classificazione categoriale e funzionale in classi del porto – che infatti sopravvive alla costituzione del sistema portuale – assumendo valore dirimente la rilevanza economica del singolo scalo e la relativa inclusione in una classe in base a determinate caratteristiche dimensionali e funzionali. Se ne deduce, quindi, che la classificazione del porto era e resta il criterio di riferimento ai fini del riparto tra Stato e Regioni degli oneri e delle funzioni amministrative concernenti l’infrastrutturazione portuale.

be assumere maggiore incisività qualora fosse definito in seno alla Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali, in conformità a quanto previsto dal comma 3 dell'art. 11-ter, un Accordo quadro nazionale volto a integrare l'esercizio delle rispettive competenze e sostenere attività di interesse comune in materia di sviluppo logistico di area vasta a supporto del sistema delle AdSP, in ambienti territoriali omogenei, anche interregionali, per il coordinamento delle politiche di sviluppo della portualità in connessione con le altre reti di trasporto su ferro, su gomma e aeree, anche ai fini delle loro integrazioni ai Corridoi europei e alle rotte del commercio internazionale»³¹.

A ben vedere, infatti, il difettoso coordinamento tra piani e programmi è alla base dei conflitti e delle contrapposizioni che nascono tra esigenze portuali e comunali, soprattutto per quanto concerne le destinazioni del territorio e la protezione dell'ambiente urbano. Tuttavia, in mancanza di esso, risulta sostanzialmente impraticabile risolvere i contrasti alla luce dello stesso principio che porta a valorizzare funzioni e finalità "urbane" di aree portuali meno appetibili o sottoutilizzate e, in ogni caso, a verificare la compatibilità ambientale e paesaggistica delle attività portuali. E ciò di fatto osta al raggiungimento del giusto equilibrio tra le esigenze sottese agli interessi locali e portuali, che soltanto il coordinamento tra i rispettivi strumenti di pianificazione potrebbe garantire.

Rebus sic stantibus, restano ferme le ragioni per cui nell'attività di pianificazione portuale le Adsp si devono attenere alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti, confermandosi la regola per cui le previsioni del PRP non possono contrastare con esse e che permea di sé la previsione di un procedimento di adeguamento alle varianti nel rispetto della «sostanziale [...] struttura del piano regolatore portuale in termini di obiettivi, scelte strategiche e caratterizzazione funzionale delle aree portuali» (art. 5.5, legge n. 84/94 ss.mm.ii.), ma in conformità degli strumenti urbanistici vigenti in base ad un parere espresso dal Comune.

Né va sottovalutato l'intervento del Comune nel procedimento di adozione del PRP che si esprime attraverso un'intesa con l'AdSP, sia pure con esclusivo riferimento alla pianificazione delle aree destinate a funzioni di interazione porto-città, ferme restando le competenze sulle costruzioni in ambito portuale, la cui realizzazione è subordinata al possesso di idoneo titolo edilizio.

Senza considerare i disagi che derivano dai tempi troppo lunghi di approvazione dei PRP (redatti dopo l'approvazione del Documento di Pianificazione Strategica di Sistema dei porti (DPSS) e a contenuto vincolato dal medesimo DPSS, dal PSNPL e dalle Linee guida 2017), dai ritardi tra esigenze di efficienza

³¹ M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., 212, ma «in ogni caso, a fronte della conclusione di un sifatto Accordo quadro e dell'effettiva idoneità delle sue previsioni a costituire un concreto indirizzo e un limite all'azione atomistica delle AdSP, resterebbero da chiarire, anche per tale strumento, le modalità di raccordo con il PSNPL e il PGTL».

e di funzionamento dei porti e l'incapacità delle AdSP di farvi fronte nel confronto con gli altri protagonisti dei due livelli di pianificazione sistemica previsti dalla Riforma e ai fini dell'adozione dei relativi atti (Comune, Comitato di gestione dell'AdSP, Regione/i interessata/e) rispetto ai quali anche il tentativo di delimitazione dei rispettivi ambiti territoriali rischia di rivelarsi uno sforzo inutile, in mancanza di verifica a monte della corrispondenza (*rectius*: congruenza, coerenza e proporzionalità) dei mezzi rispetto agli obiettivi³².

È innegabile che molte delle criticità ed ambiguità della legge n. 84/94 sono sopravvissute alla riforma: basti pensare al POT e alla sua funzione programmatica non avendo la novella chiarito il rapporto con altri gli strumenti di pianificazione, vale a dire il PrdSP e il PRP che dovrebbero «delimitare» e «disegnare» l'ambito e l'assetto complessivo dei porti, individuando, «altresì, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate» in assenza della previa individuazione di una non meglio specificata «circostrizione territoriale» dell'Autorità portuale e provvedere alla delimitazione/estensione del cd. «ambito portuale» in mancanza del d.m. di cui all'art. 4, comma 4 della legge n. 84/94. Complice anche l'inconsistenza della pianificazione nazionale dei trasporti e della logistica, essa aveva determinato la conquista di sempre maggiori spazi di autonomia e di decisione nell'esercizio del potere di pianificazione delle sopresse Autorità portuali, sostanzialmente privo di limiti funzionali e svincolato da indirizzi formali, nonché tra il PRS e il PSNPL o il PGTL. Non c'è da meravigliarsi, dunque, che «il d.lgs. n. 169 del 2016 non abbia imposto ai nuovi enti il rispetto di alcuna formale metodologia di pianificazione, capace di garantire l'effettiva rispondenza delle scelte, adottate presso ciascun ente 'di sistema', alle finalità che, tramite il cambiamento di *governance*, lo stesso PSNPL intende perseguire (innanzitutto, il traghettamento dall'assetto attuale, rappresentato dalla tendenziale vocazione *multipurpose* degli scali, verso un modello imperniato sulla specializzazione dei singoli porti afferenti a un sistema)»³³.

Parallelamente, in un'ottica di semplificazione e di efficienza dei processi decisionali, la pluralità dei centri deliberativi e l'ingerenza del Comune nella pianificazione portuale di fatto può costituire un ostacolo all'esercizio delle competenze delle AdSP in qualità di responsabili del coordinamento e di raccordo – in funzione dell'efficientamento del sistema portuale-logistico e dei risultati attesi in

³² Tali obiettivi consistono nel favorire la leale cooperazione e l'interazione tra città e il porto «supera(ndo, altresì) gli attuali e spesso obsoleti confini amministrativi dei Comuni, degli enti intermedi e delle città metropolitane, sviluppando una portualità di sistema anche in sede locale, che, pur tenendo conto della varietà e della fragilità dei contesti, delle loro tendenze territoriali, urbane, socio-economiche, si apra al superamento dei tradizionali confini amministrativi di piano» in base a un diverso e più maturo approccio sistemico e funzionale al governo del territorio. Il virgolettato è tratto dalle Linee guida 2017.

³³ M. Ragusa, Porto e poteri pubblici, cit., 285, spec. nota 183.

base alla specifica *mission* ad essa affidata – delle proprie competenze con quelle delle altre istituzioni che operano all'interno del proprio sistema portuale e lungo l'intera filiera logistica che collega i diversi porti. Ciò è reso ancora più problematico dalla contiguità e complementarietà di funzioni eterogenee e in considerazione dell'esistenza di altre infrastrutture, materialmente non contigue al mare, idonee a servire a funzioni omogenee a quelle portuali.

L'attuale modello organizzativo del porto e la regolazione (finalistica e condizionale) delle attività che ivi si svolgono evidenziano la natura "intrinsecamente" imprenditoriale dell'AdSP e della funzione essenzialmente aziendale delle infrastrutture da questa gestite. Il che è indubbiamente più coerente con il rinnovato concetto di demanialità strutturale e funzionale del porto moderno, focalizzandosi pertanto e soprattutto sui limiti che discendono dalla gestione economica del bene e delle attività.

Dalla natura ibrida dell'Autorità discende quale inevitabile corollario la peculiare e distinta qualità pubblica del bene e l'opportunità della distinzione del porto dai beni appartenenti al demanio marittimo. Di qui la necessità di assoggettamento a un regime giuridico differenziato in base agli interessi pubblici istituzionalmente attribuiti alla gestione del porto e a quelli che la fruizione dei beni costieri mira a soddisfare, in considerazione della funzione delle componenti del porto e dell'uso del demanio marittimo e alle "nuove destinazioni" dello stesso.

2.3. *I riflessi dell'assetto dei porti sul riparto delle attribuzioni tra enti portuali e enti territoriali*

Quanto appena riferito trova preciso riscontro sul piano del riparto di attribuzioni tra enti territoriali, «in forza del quale la rivalità tra le destinazioni del demanio si traduce in una rivalità tra lo statuto giuridico delle sue componenti – ora affidate alla gestione di differenti amministrazioni – e si proietta direttamente sulla dialettica [...] tra pianificazione del porto e pianificazione urbanistica»³⁴. Fin dall'inizio, la disciplina ha evidenziato problemi di coordinamento, di cui si è detto, cui il legislatore ha ritenuto di porre rimedio subordinando l'adozione del PRP redatto dalle segreterie tecniche delle Autorità portuali al raggiungimento dell'intesa con il Comune – invero difficile da acquisire. Ciò ha generato una situazione di stallo decisionale cui neanche la Riforma è stata in grado di ovviare mantenendo la necessità di un'intesa con il comune o i comuni interessati in fase anteriore all'adozione del PRdSP (art. 5, comma 3) e del PRP (art. 5, comma 3-bis).

³⁴ *Ibidem*, 390.

Di conseguenza, a meno che non si decida di «valorizzare la fase preparatoria dell'intesa, allo scopo di trasformare in discrezionalità – tramite la procedimentalizzazione e la formalizzazione delle trattative – la sostanziale autonomia negoziale riconosciuta dall'art. 5 della legge n. 84/1994 a entrambe le amministrazioni»³⁵, deve escludersi in radice che l'AdSP in considerazione della intrinseca imprenditorialità che la connota e della natura dell'attività esercitata possa superare il dissenso opposto dal Comune non potendo far altro che conformarsi alle prescrizioni del PRG concernenti la gestione e l'uso del demanio marittimo.

E proprio al fine di superare l'impasse procedimentale, si è ipotizzata l'introduzione di meccanismi di superamento del dissenso mutuando la disciplina di cui all'art. 17-bis della legge n. 241/90³⁶, qualificando l'intesa in senso debole e auspicandone il recepimento nell'art. 5 della legge porti. In alternativa, la dottrina ha sottolineato la necessità quanto meno «di restringere in via interpretativa l'oggetto [dell'intesa], reputandone necessario il raggiungimento solo in relazione a una parte delle prescrizioni dettate dal PRP, e di valorizzare gli strumenti – come quelli offerti dalla legge obiettivo – capaci di consentire la localizzazione e la realizzazione delle opere portuali anche in difetto di intesa»³⁷. Entrambe le soluzioni, tuttavia, non soddisfano in quanto postulano il sacrificio degli interessi perseguiti dall'Autorità portuale e dal Comune che invece, proprio in quanto equiordinati, non lasciano ipotizzare soluzioni alternative.

Né d'altra parte, ad avviso di chi scrive, *rebus sic stantibus*, sussistono le condizioni per comporre il conflitto «nella fase istruttoria prodromica all'approvazione degli strumenti di pianificazione trasportistica generale (sul presupposto che) se questi assolvessero alla funzione solo propria, il problema non sarebbe più quello di assicurare razionalità al dialogo che intrattengono in sede periferica, il Comune e l'amministrazione portuale, ma quello di garantire un adeguato spazio partecipativo a entrambi gli enti, insieme a tutti gli altri soggetti istituzionali interessati alla programmazione, in sede di definizione degli obiettivi logistici generali e dei mezzi impiegabili al loro perseguimento»³⁸.

A ben vedere, infatti, l'equiordinazione degli interessi sfuma nella prassi a fronte di procedimenti gestiti per lo più esclusivamente dal Comune ed in cui gli interessi sottesi al demanio marittimo facilmente passano in secondo piano, perpetrandosi così il *trend* negativo che affonda le sue radici nell'assenza di coordinamento tra pianificazione portuale e urbanistica. Non c'è da meravigliarsi, dunque, di scelte di pianificazione comunali che, in maniera del tutto svincolata dal-

³⁵ *Ibidem*, 395.

³⁶ L. 241 del 7 agosto 1990 recante «Nuove norme sul procedimento amministrativo», in *GU* n. 192 del 18 agosto 1990.

³⁷ *Ibidem*, 394, spec. nota 298.

³⁸ *Ibidem*, 394.

la pianificazione generale dei trasposti e da quella integrata del territorio costiero, in luogo dell'uso particolare e imprenditoriale proposto dal piano portuale o dal piano di sistema, prediligano un altro uso probabilmente non conforme all'interesse generale, in base ad una visione parcellizzata, non integrata né strategica della pianificazione e del governo del territorio. Anche da questo punto di vista si appalesa il fallimento della Riforma, che non è stata in grado di creare le basi per la creazione di canali di comunicazione e prassi di collegamento tra le amministrazioni indispensabili per affrontare i cambiamenti e saper cogliere le opportunità di sviluppo.

3. *Parte II. L'incidenza del processo di integrazione europea sulla pianificazione portuale*

3.1. *L'incidenza del processo di integrazione europea attraverso strumenti regolativi: la progressiva estensione della disciplina del mercato*

Il sistema regolativo nazionale illustrato nella precedente Parte, che sta progressivamente creando – seppur con significative difficoltà – un quadro multilivello (Stato, Regioni, enti territoriali e settoriali), improntato ad una logica *top-down*, tende ad inserirsi ed integrarsi, in un'ottica *bottom-up*, con le norme europee e internazionali che incidono sui porti.

Invero, nel diritto internazionale i porti hanno avuto sempre una funzione centrale, essendo considerati come “rifugio” secondo il diritto del mare e come sbocco di merci nel diritto del commercio internazionale. Per assicurare queste due funzioni fondamentali dei porti, la Convenzione di Ginevra del 9 dicembre 1923 sul regime internazionale dei porti marittimi ha stabilito il diritto di accesso alle navi in condizioni non discriminatorie. Alla Convenzione in parola si affiancano, da un lato, la disciplina dei c.d. porti franchi³⁹, stabiliti in genere con accordi internazionali, dall'altro, le norme tecniche e di sicurezza adottate nell'ambito della Convenzione per la salvaguardia della vita in mare (SOLAS) del 1° novembre 1974⁴⁰.

³⁹ Le zone franche consistono in aree portuali sottoposte ad un regime doganale e fiscale speciale. In Italia, un regime di tale tipo era previsto, ad esempio, per il porto di Trieste. Oggi il regime dei porti franchi negli Stati membri dell'UE è dettato dal Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GUUE L 269/2013, 1), artt. 243 ss. Per un'analisi dell'evoluzione dei porti franchi dapprima in zone franche e più di recente in zone economiche speciali, cfr. S. Pugliese, *Special Economic Zones (SEZs) in EU Port Infrastructures as a Means of Attracting Foreign Investment. How to Manage Risks to EU Strategic Interests?*, in *Transnational Dispute Management*, 1 ss.

⁴⁰ Nell'ambito della Convenzione in parola sono stati adottati, su impulso dell'Organizzazione Marittima Internazionale, l'*International Ship and Port Facility Security Code* (ISPS), l'*International Safety Management Code* (ISM) e numerose norme settoriali quali quelle relative allo stoccaggio di merci pericolose e alla pesatura dei carichi. Si ricordi che, mentre la *secutity* indica protezione da minacce e attacchi deliberati a cose o persone

A dispetto del marcato interesse registrato in riferimento ai porti nel diritto internazionale, il Trattato istitutivo della CEE, nell'ambito del Titolo IV, relativo ai «Trasporti», non faceva alcun riferimento ai porti. In base all'art. 84 TCEE le disposizioni del titolo IV si applicavano soltanto ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili⁴¹. Spettava al «Consiglio, con deliberazione unanime, [...] decidere se, in quale misura e con quale procedura, (avrebbero potuto essere) prese opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea»⁴². Nondimeno, la Corte ha chiarito che anche a tali tipologie di trasporto dovevano applicarsi i principi generali del trattato⁴³.

A partire dalla fine degli anni '70, la progressiva attenzione ai trasporti combinati⁴⁴ ha fatto emergere il carattere riduttivo di un approccio concentrato sui trasporti terrestri, in cui le interconnessioni tra questi ultimi e gli altri modi di trasporto erano ignorate⁴⁵. In questa chiave, si è assistito, come già evidenziato⁴⁶, ad una progressiva rivalutazione del concetto di porto, che andava inteso come luogo di interconnessione tra i vari modi di trasporto e come fulcro del flusso logistico delle merci⁴⁷.

(provenienti da azioni di criminalità o terrorismo), la *safety* consiste nella prevenzione e gestione di rischi o eventi fortuiti. Cfr., *amplius*, A. Mandaraka-Sheppard, *Modern Maritime Law (Volume 2). Managing Risks and Liabilities*, London, 2013; S.M. Carbone, L. Schiano di Pepe, *Competition, safety, security and environmental concerns in the emerging ports policy of the European Union*, in *Dir. Comm. Int.*, 2014, 839 ss.

⁴¹ Per un'ampia analisi della disciplina dei trasporti terrestri, cfr. M.L. Tufano, *I trasporti terrestri nella CEE*, Milano, 1990.

⁴² Art. 84, n. 2, TCEE.

⁴³ Corte di giust. del 4 aprile 1974, causa 167/73, *Commissione c. Repubblica francese*, in *Racc.*, 359 s. Intanto, la Commissione ha avviato una riflessione sull'importanza dei porti istituendo, nel 1974, il *Community Port Working Group*, costituito dai rappresentanti dei porti europei, con il compito di identificare azioni per il rafforzamento della competitività delle imprese portuali. Cfr. *Report into the Current Situation in the major Community seaports drawn up by the Port Working group* (CB-22-77-863).

⁴⁴ Ci si riferisce alla Decisione 78/174/CEE del Consiglio, del 20 febbraio 1978, che istituisce una procedura di consultazione e crea un comitato in materia di infrastrutture dei trasporti (*GUCE L 154/1978*, 16) e al Regolamento (CEE) n. 1658/82 del Consiglio, del 10 giugno 1982, che completa con l'inserzione di disposizioni riguardanti il trasporto combinato il regolamento (CEE) n. 1107/70 relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (*GUUE L 184/1982*, 1 ss.). Cfr. M.L. Tufano, *I trasporti terrestri nella CEE*, cit., 179 ss.

⁴⁵ Cfr. M.L. Tufano, *I trasporti terrestri nella CEE*, cit., 193, nota 181 «Si è considerato il mercato dei trasporti non come un insieme organico, ma come giustapposizione di mercati propri a ciascun modo e funzionanti ciascuno in maniera pressoché autonoma».

⁴⁶ Cfr. *supra*, §1.

⁴⁷ Cfr. M.L. Tufano, *I trasporti terrestri nella CEE*, cit., 193, nota 180. Il 15 novembre 1982 la Commissione trasporti del Parlamento europeo ha presentato una proposta di risoluzione in cui «invita la Commissione a dedicare ai porti maggiore attenzione che in passato, e, segnatamente, in tutte le proposte che essa presenterà in ordine alla politica comune dei trasporti, alle incidenze che ne deriveranno alla concorrenza reciproca fra i porti [...]». Cfr. anche Comunicazione dell'1° febbraio 1983 «Evoluzione verso una politica comune dei trasporti (trasporti terrestri)»; il c.d. Rapporto «Carossino» del Parlamento europeo, dell'11 marzo 1983, sul ruolo dei porti nella politica comune dei trasporti, e COM (84) 709 del 14 dicembre 1984, *Orientamenti di politica a medio termine in materia di infrastrutture di trasporto*, 8.

In seguito alla sentenza del 1985 con cui la Corte di giustizia ha riconosciuto che il Consiglio aveva ommesso, in violazione del trattato, di garantire la libera prestazione dei servizi in materia di trasporti⁴⁸, e dopo l'adozione del Libro bianco sul completamento del mercato interno⁴⁹, si è avvertita la necessità di dare alla politica comune dei trasporti un'impronta strategica ben definita, valorizzando il ruolo dei trasporti nel mercato interno, l'integrazione fra le infrastrutture disponibili⁵⁰, la creazione di nuove infrastrutture⁵¹ e soprattutto riconoscendo la rilevanza – ai fini di facilitare la circolazione delle merci – dei modi di trasporti marittimi e delle relative infrastrutture. Peraltro, in dottrina è stato evidenziato che una pianificazione comune nel settore delle infrastrutture avrebbe giovato anche ad altri progetti comunitari (energia, politica regionale, protezione dell'ambiente)⁵².

La progressiva integrazione delle infrastrutture portuali nella Politica Comune di Trasporti si è rafforzata in seguito alla sentenza "Siderurgica Gabrielli c. Merci Convenzionali Porto di Genova"⁵³ del 1991, in cui la Corte ha affermato che la gestione delle operazioni portuali doveva rispettare le norme del Trattato, ed in particolare le norme in materia di concorrenza e le disposizioni relative alle imprese titolari di diritti esclusivi ed imprese erogatrici di Servizi di interesse economico generale (SIEG) di cui all'art. 90 TCEE⁵⁴.

⁴⁸ Corte giust. del 22 maggio 1985, causa 13/83, *Parlamento europeo c. Consiglio*, in *Racc.*, 1513. M.L. Tufano, *Sui ritardi del Consiglio in materia di politica comunitaria dei trasporti*, in *Il Foro Italiano*, 1986, 3 ss. *Amplius*, sugli effetti di tale sentenza sull'evoluzione della disciplina di settore, cfr. M.L. Tufano, *I trasporti terrestri nella CEE*, cit., 237 ss.

⁴⁹ COM (1985) 310 del 28-29 giugno 1985, 6.

⁵⁰ M.L. Tufano, *I trasporti terrestri nella CEE*, cit., 251.

⁵¹ Cfr. in tal senso Regolamento (CEE) n. 4059/86 del Consiglio del 22 dicembre 1986 relativo ad un sostegno finanziario per progetti di infrastrutture di trasporto (*GUCE L 378/1986*, 24), Allegato «Obiettivi e criteri di una politica comunitaria di infrastrutture nell'ambito di un programma a medio termine», paragrafo i) «fatta salva l'opportunità o meno di includere nel programma a medio termine i porti e gli aeroporti, le azioni della Comunità mirano ai seguenti obiettivi: soppressione dei punti di strozzatura [...], miglioramento dei collegamenti nei corridoi terrestri-marittimi». Cfr. anche Regolamento (CEE) n. 4070/87 del Consiglio del 22 dicembre 1987 relativo alla concessione di un sostegno per progetti di infrastrutture di trasporto (*GUCE L 380/1987*, 33).

⁵² M.L. Tufano, *I trasporti terrestri nella CEE*, cit., 307.

⁵³ Corte giust. del 10 dicembre 1991, causa C-179/90, *Merci Convenzionali Porto di Genova SpA c. Siderurgica Gabrielli SpA*, in *Racc.*, I-05889.

⁵⁴ In primo luogo, la Corte ha affermato che «il combinato disposto dell'art. 90, n. 1, e degli arti. 30, 48 e 86 del Trattato CEE osta alla normativa di uno Stato membro che conferisca ad un'impresa stabilita in questo Stato il diritto esclusivo d'esercizio delle operazioni portuali e le imponga di servirsi, per l'esecuzione di dette operazioni, di una compagnia portuale composta esclusivamente di maestranze nazionali» e che gli articoli in parola attribuiscono ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare. In secondo luogo, la Corte ha affermato che «le operazioni portuali non presentano, in linea di principio, un interesse economico generale che abbia un carattere specifico rispetto a quello di altre attività della vita economica e che possa farle rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 90, n. 2, del Trattato. In ogni caso il fatto che i pubblici poteri abbiano affidato ad un'impresa la gestione di un servizio economico di interesse generale può, in forza della summenzionata disposizione, permetterle di sottrarsi al rispetto delle norme del Trattato solo se l'applicazione di queste norme è tale da ostare all'adempimento della specifica missione affidatale e se l'interesse della Comunità non viene

In base all'impostazione della Corte, ciascun porto andava considerato come un «mercato», inteso come arena competitiva geograficamente circoscritta all'area portuale in cui operavano gli erogatori di servizi portuali relativi a quel porto⁵⁵.

Sulla scorta della giurisprudenza della Corte, la Commissione si è attivata per verificare che si procedesse ad una graduale separazione tra gestione degli spazi portuali, che poteva essere improntata ad una logica marcatamente pubblicitaria, e gestione dei servizi portuali, che doveva essere orientata alla liberalizzazione e al rispetto delle norme in materia di concorrenza⁵⁶.

3.2. *Segue: il progressivo inserimento dei porti nelle reti TEN-T*

Nel tempo l'idea del porto come mercato a sé stante è risultata riduttiva. In primo luogo, i meccanismi di competizione tra operatori all'interno di ciascun porto hanno progressivamente lasciato il passo ad una competizione fra i porti. Peraltro, poiché spesso porti contigui presentano specializzazioni differenziate (ad esempio commerciale/ industriale/turistica), possono innestarsi tra loro meccanismi che, lungi dallo stimolare la competizione, hanno stimolato forme di cooperazione che hanno determinato una progressiva integrazione di infrastrutture contigue in sistemi portuali unitari.

In secondo luogo, la diversificazione delle attività svolte nei porti soprattutto in termini di logistica, nonché la loro progressiva apertura verso le città e i ter-

compromesso». Quest'interpretazione dell'art. 90 TCEE era già contenuta nella sentenza 3 ottobre 1985, causa 311/84, *CBEM*, in *Racc.*, 3261, punto 17, e nella sentenza 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Klaus Höfner e Fritz Elser contro Macrotron GmbH*, in *Racc.*, I-1979, punto 24. La sentenza *Gabrielli* ha comportato nel nostro ordinamento l'eliminazione del monopolio legale sui servizi portuali e la separazione tra svolgimento delle operazioni portuali (affidate ai privati) ed indirizzo e controllo degli spazi e delle attività portuali (affidato agli enti di gestione pubblici, le Autorità Portuali, istituite con la l. 84/94. Cfr. *amplius, supra*, Parte I). Sull'influenza del diritto comunitario sulla riforma del sistema portuale italiano, cfr. S.M. Carbone, *La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia*, cit., 1 ss.

⁵⁵ Sul concetto di "mercato rilevante" nei porti e sulla sua evoluzione, cfr. S.M. Carbone, F. Munari, *I porti italiani e l'Europa*, cit., 31 ss.

⁵⁶ Cfr. Decisione 94/19/CE, *Sea Containers/Stena Sealink* (GUCE L 15/1994, 8); Decisione 94/119/CE, *Porto di Rodby* (GUCE L 55/1994, 52); Decisione 97/744/CE del 21 ottobre 1997 in forza dell'articolo 90, paragrafo 3 del trattato CE relativa alle disposizioni in materia di lavoro della legislazione portuale italiana (GUCE L 301/1997, 17); Decisione 97/745/CE del 21 ottobre 1997 in forza dell'articolo 90, paragrafo 3 del trattato CE relativo alle tariffe di pilotaggio nel porto di Genova (GUCE L 301/1997, 27). In riferimento al rispetto delle regole di concorrenza da parte degli operatori portuali, cfr. Corte giust. del 17 maggio 1994, causa C-18/93, *Corsica Ferries Italia Srl c. Corpo dei piloti del porto di Genova*, in *Racc.*, p. I-01783 ss.; Corte giust. del 12 febbraio 1998, causa C-163/96, *Silvano Raso e altri*, in *Racc.*, I-00533 ss.; Corte giust. del 18 giugno 1998, causa C-266/96, *Corsica Ferries France SA contro Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. srl e Ministero dei Trasporti e della Navigazione*, in *Racc.*, I-03949 ss.; Corte giust. del 18 marzo 1997, causa C-343/95, *Diego Cali & Figli Srl c. Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG)*, in *Racc.*, I-01547 ss.

ritori di riferimento⁵⁷, hanno sempre più connotato il porto non come un mercato ma come una “comunità” composta da vari *stakeholders*, tra cui le amministrazioni pubbliche incaricate della gestione dell'infrastruttura, gli erogatori di servizi portuali e retroportuali, le imprese di logistica, gli operatori del settore nautico, come armatori o equipaggi, ma anche i gestori di reti stradali e ferroviarie che collegano i porti alle zone industriali e alle città, nonché le imprese che si servono del porto per l'approvvigionamento e la vendita dei propri prodotti e servizi.

In terzo luogo, le attività dei porti hanno subito nel tempo una standardizzazione in termini di attrezzature e pratiche tali da ridurre i costi e spostare la competizione tra le varie infrastrutture su fattori di efficienza, quali la rapidità di entrata e uscita delle merci dal porto (che dipende a sua volta dalla rapidità degli adempimenti e pratiche amministrative di scarico), il buon funzionamento delle infrastrutture retroportuali, il *network* di collegamenti tra il porto e i centri di origine e destinazione finale delle merci⁵⁸.

Nonostante queste evoluzioni abbiano progressivamente trasformato i porti nel vero e proprio fulcro logistico ed organizzativo della circolazione delle merci, i processi che negli anni '90 hanno condotto all'elaborazione di un sistema di infrastrutture unitario per il collegamento del continente (in ambito internazionale, i c.d. “corridoi europei”⁵⁹ ed, in ambito europeo, le *Trans European Network* o “TEN-T”⁶⁰), focalizzandosi inizialmente sul trasporto su strada, hanno sostanzialmente ignorato i porti.

⁵⁷ Sull'esempio italiano, cfr. *amplius, supra*, Parte I.

⁵⁸ Le trasformazioni in parola sono state messe in evidenza anche dalla Commissione. Cfr., ad esempio, Decisione 2003/625/CE, del 3 luglio 2001, che dichiara una concentrazione compatibile con il mercato comune e con il funzionamento dell'accordo SEE (Caso COMP/JV.55 — *Hutchison/RCPM/ECT*) (GUL 223/2003, 1 ss.). Sul processo di graduale evoluzione dei porti da “mercati” a “comunità”, cfr. S.M. Carbone, F. Munari, *I porti italiani e l'Europa*, 31 ss.

⁵⁹ I corridoi europei erano infrastrutture di trasporto che avrebbero dovuto assicurare il rapido collegamento in tutto il continente, la cui realizzazione è stata prevista nell'ambito delle c.d. “Conferenze paneuropee di trasporto”, organizzate su impulso della Commissione europea e della Conferenza Europea dei Ministri dei Trasporti (CEMT) presso l'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica (OCSE). In particolare, sulla base delle conclusioni della Conferenza di Praga del 1991, la Conferenza di Creta del 1994 ha delineato i primi nove corridoi paneuropei, che avrebbero dovuto costituire le principali arterie che collegano i versanti nord-sud est-ovest del continente europeo. Con le successive Conferenze di Helsinki del 1997 e di Rotterdam del 2001 si è proceduto ad alcune modifiche dei corridoi delineati a Creta e all'individuazione di un decimo corridoio passante per i Balcani.

⁶⁰ In base agli artt. 129 B- D del Trattato di Maastricht, «[...] per consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, la Comunità concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia [...] l'azione della Comunità mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti [...]. la Comunità: stabilisce un insieme di orientamenti che contemplino gli obiettivi, le priorità e le linee principali delle azioni previste nel settore delle reti transeuropee; in detti orientamenti sono individuati progetti di interesse comune; intraprende ogni azione che si riveli necessaria per garantire l'interoperabilità delle reti, in

A partire dal Libro Verde sui porti e le infrastrutture marittime del 1997⁶¹, però, la Commissione ha evidenziato la rilevanza dei porti nel quadro della Politica Comune dei Trasporti, che andava sempre più improntandosi alla liberalizzazione, all'intermodalità, alla sostenibilità ambientale, alla gestione delle infrastrutture come leva di coesione territoriale.

Il pieno riconoscimento della rilevanza dei porti è avvenuto con l'elaborazione della Prospettiva Europea di Sviluppo Spaziale⁶² (ESDP), con cui si è proceduto ad una sorta di "zonizzazione" dello spazio europeo, cioè di conferimento a ciascuna area di una specifica funzione in vista del rafforzamento dello sviluppo e della coesione dell'UE. Nell'ottica di puntare al «policentrismo», le città con grandi porti marittimi, insieme alle città dotate di aeroporti intercontinentali, ai grandi snodi commerciali e di esposizione e ai centri culturali, avrebbero dovuto assumere la funzione di «gateway cities»⁶³, veri e propri nodi di una rete di trasporti europei e intercontinentali. Promuovendo l'efficienza dei porti – attraverso l'incremento dei collegamenti ferroviari e fluviali che vi confluiscono, il miglioramento della qualità dei servizi, il rafforzamento dell'intermodalità e la specializzazione e diversificazione di funzioni tra le infrastrutture esistenti⁶⁴ –, tali infrastrut-

particolare nel campo dell'armonizzazione delle norme tecniche; può appoggiare gli sforzi finanziari degli Stati membri per progetti d'interesse comune finanziati dagli Stati membri».

⁶¹ COM (97) 678 del 10 dicembre 1997. Riconoscendo l'ampia diversificazione delle modalità di gestione dei porti in Europa, la Commissione ha evidenziato la necessità di integrare i porti con le altre infrastrutture nella politica comunitaria in materia di trasporti, in una logica di intermodalità e sostenibilità ambientale, e di realizzare la piena liberalizzazione dei servizi portuali, anche attraverso la semplificazione e standardizzazione delle procedure e dell'erogazione dei servizi nonché lo stimolo di una politica di prezzi basata sul rientro dei costi. Consapevole della capacità dei porti di contribuire non solo alla crescita del sistema europeo, ma anche alla coesione delle regioni meno sviluppate, la Commissione ha espresso l'intenzione di finanziare le azioni in parola sia con i fondi delle Reti TEN, sia con i Fondi strutturali.

⁶² *Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning, ESDP European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Potsdam, May 1999 (Published by the European Commission). Si tratta di un atto di *soft law* di natura intergovernativa. Cfr. S. Pugliese, *Towards more democratic land-use decision making in cultural sector: has the European Cultural policy a "territorial dimension"?*, in *Il Dir. Un. Eur.*, 2017, 605 ss., 611 ss. Come è noto, la Prospettiva in parola partiva dall'assunto che lo sviluppo spaziale europeo si era fino ad allora mosso in una dinamica di concentrazione dei fattori produttivi, dei collegamenti e degli investimenti nel c.d. «pentagono», cioè dell'area compresa fra Londra, Parigi, Milano, Monaco e Amburgo, che costituiva la zona di più forte integrazione economica. La Prospettiva tendeva, invece, a favorire una più ampia ripartizione e specializzazione delle funzioni nello spazio europeo, valorizzando anche le aree fino ad allora rimaste periferiche.

⁶³ *ESDP*, 22. Sulla necessità di connettere le grandi città portuali con le città interne piccole e medie, cfr. *ESDP*, 69.

⁶⁴ *ESDP*, p. 27. Nella strategia si metteva in evidenza l'esistenza di fenomeni di concentrazione, competizione eccessiva e duplicazione di funzioni soprattutto nei porti dei Paesi dell'Europa del Nord, che vantavano maggiori collegamenti intercontinentali al punto che «the functional hinterlands of these ports cover practically the whole of the European territory and overlap considerably». Una maggiore cooperazione e ripartizione di funzioni tra tali infrastrutture, invece, avrebbe portato vantaggi non solo in termini di efficienza dei trasporti e dei collegamenti, ma anche sotto il profilo ambientale. Si auspicava, a tal fine, la costruzione di «development corridors», infrastrutture che collegassero i nodi delle reti di trasporto intermodale a livello intercontinentale. Anche in riferimento ai porti delle coste atlantica e mediterranea, si auspicava lo sviluppo dei «development cor-

ture sarebbero divenute catalizzatori di sviluppo per le aree interne, strumenti di decongestionamento del traffico statale europeo⁶⁵ e porte di accesso da e verso l'esterno.

Il riconoscimento del ruolo strategico dei porti nella Prospettiva Spaziale Europea ha incentivato il loro inserimento, nel 2001, nelle Reti TEN⁶⁶. Nel contempo, la Commissione ha presentato il c.d. «pacchetto porti», che includeva, in particolare, una proposta di direttiva sui servizi portuali, finalizzata alla liberalizzazione di tali servizi attraverso la creazione di un sistema di autorizzazioni e di norme relative alla trasparenza delle relazioni finanziarie. La proposta, però, ha suscitato una marcata opposizione soprattutto a causa della forte ingerenza sull'autonomia statale nell'individuazione di alcune attività portuali come SIEG⁶⁷. Sostituita nel 2004, la proposta è stata definitivamente ritirata nel 2006⁶⁸.

Se sul fronte della disciplina del mercato dei servizi portuali si è registrato un fallimento, passi avanti sono stati compiuti in termini di rafforzamento della sicurezza dei trasporti marittimi⁶⁹. Gli atti adottati in merito hanno inciso significativamente sull'organizzazione degli spazi portuali nonché dei servizi e delle attività di controllo al loro interno, determinando innovazioni organizzative e procedurali che hanno eroso significativamente l'autonomia decisionale e gestionale degli Stati in materia.

ridors», che, pur non avendo spesso la dimensione intercontinentale, avrebbero rappresentato un volano significativo di sviluppo per le proprie regioni.

⁶⁵ ESDP, 71.

⁶⁶ Decisione n. 1346/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, che modifica la decisione n. 1692/96/CE relativamente ai porti marittimi, ai porti di navigazione interna ed ai terminali intermodali, nonché al progetto n. 8 dell'allegato III (GUUE L 185/2001, 1).

⁶⁷ S.M. Carbone, F. Munari, *Principio di sussidiarietà e disciplina comunitaria di porti, aeroporti ed infrastrutture del trasporto*, in *Il Dir. Un. Eur.*, 2002, 425 ss., 439 ss.

⁶⁸ W. Elsner, *Reinforcing Quality Service in Sea Ports: A Key for European Transport – The European Commission's so called Ports Package*, in E. Van Hooydonk (edit.), *European Seaports Law. The Regime of Port Services under European Law and the Ports Package*, Antwerpen/Apeldoorn, 2003, 9 ss.; E. Van Hooydonk, *The Regime of Port Authorities under European Law (including an Analysis of the Port Service Directive)*, *Ibidem*, 79 ss.; C.L. Chlomodis, A.A. Pallis, *The EU port policy in a historical perspective*, in *European Research Studies*, 2005, 2 ss., 18 ss.; E. van Hooydonk, *The European Port Service Directive: the Good or the Last Try*, in *Journal of International Maritime Law*, 2005, 188 ss.; A. Pallis, G.-S.P. Tsiotsis, *Maritime interests and the EU port services directive*, in *European transport/Trasporti europei*, 2008, 17 ss. Per rilanciare la politica europea dei porti, nel 2007 la Commissione ha adottato la COM (2006) 616, *Comunicazione su una politica europea dei porti*. Per un'analisi della nuova strategia proposta dalla Commissione, cfr. P. VERHOEVEN, *European Ports Policy: Meeting Contemporary Governance Challenges*, in *Maritime Policy & Management*, 2009, 79 ss.

⁶⁹ Cfr. Regolamento (CE) n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali (GUUE L 129/2004, 6); Direttiva 2005/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativa al miglioramento della sicurezza dei porti (GUUE L 310/2005, 28) e Direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 relativa al controllo da parte dello Stato di approdo (GUUE L 131/2009, 1).

3.3. Segue: la disciplina dei servizi portuali

In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha inserito i trasporti tra le materie concorrenti di cui all'art. 4 TFUE, è emersa la necessità di improntare ad un'ottica di sussidiarietà la disciplina dei servizi portuali, delineando un set di regole comuni che garantisca l'accesso agli operatori in tutti i porti europei, pur nel rispetto delle differenze sussistenti tra i loro modelli proprietari, manageriali, organizzativi e gestionali adottati dai vari Stati⁷⁰. In questa prospettiva, le Istituzioni europee si sono mosse su tre fronti: la valorizzazione dei porti all'interno delle reti TEN; il rafforzamento della sostenibilità ambientale ed energetica delle infrastrutture portuali; l'elaborazione di regole di accesso e trasparenza finanziaria per il mercato dei servizi portuali.

Sotto il profilo del collegamento dei porti alle reti TEN, è stato adottato il Regolamento 1315/2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti⁷¹, finalizzato a conferire alla pianificazione delle Reti TEN una più marcata efficacia strategica. Nell'ambito del disegno del Regolamento, improntato, come è noto, a sviluppare una rete di infrastrutture di trasporti «a doppio strato»⁷², i porti costituiscono i nodi delle reti di vie navigabili interne e le infrastrutture chiave per lo sviluppo delle c.d. «autostrade del mare».

Sotto il profilo dell'efficienza ambientale ed energetica, è stata adottata la direttiva 2014/94 sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi⁷³, che prevede punti di rifornimento di gas naturale presso i porti marittimi della rete centrale.

Sotto il profilo della liberalizzazione dei servizi portuali, il Regolamento 352/2017⁷⁴, applicabile dal 24 marzo 2019, si pone l'obiettivo di facilitare l'accesso al mercato dei servizi portuali e introdurre la trasparenza finanziaria e l'autonomia dei porti marittimi, in modo da migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi forniti agli utenti dei porti e creare un clima più favorevole agli investi-

⁷⁰ COM (2013) 295 del 23 maggio 2013, *Porti: un motore per la crescita*.

⁷¹ 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 (*GUUE* L 348/2013, 1).

⁷² Cfr. Regolamento 1315/2013, art. 6 «Lo sviluppo graduale della rete transeuropea dei trasporti è conseguito in particolare realizzando una struttura a doppio strato [...] comprendente una rete globale e una rete centrale. La rete globale è costituita da tutte le infrastrutture di trasporto, esistenti e pianificate, della rete transeuropea dei trasporti, nonché da misure che ne promuovono l'uso efficiente e sostenibile sul piano sociale e ambientale [...] La rete centrale consiste di quelle parti della rete globale che rivestono la più alta importanza strategica ai fini del conseguimento degli obiettivi per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti».

⁷³ Direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi (*GUUE* L 307/2014, 1).

⁷⁴ Regolamento (UE) 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2017, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti (*GUUE* L 57/2017, 1)

menti nei porti inclusi nelle reti TEN⁷⁵. In un'ottica di sussidiarietà, pur riconoscendo che l'intervento dell'Unione è giustificato dalla necessità di assicurare condizioni eque di concorrenza in Europa⁷⁶, come specificato espressamente al considerando 10, il Regolamento non intende imporre un modello specifico di gestione dei porti marittimi né incidere sulla competenza degli Stati membri a fornire, nel rispetto del diritto dell'Unione, SIEG⁷⁷ e a imporre obblighi di servizio pubblico in relazione ai servizi portuali⁷⁸.

Dopo aver delineato la disciplina di accesso al mercato⁷⁹, il Regolamento detta le norme finalizzate ad assicurare la trasparenza, nel sistema di contabilità,

⁷⁵ Gli Stati possono decidere di applicare il Regolamento anche ai porti non inclusi nelle Reti TEN. I servizi cui si applica il Regolamento sono elencati all'art. 1, §2: «a) rifornimento di carburante; b) movimentazione merci; c) ormeggio; d) servizi passeggeri; e) raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico; f) pilotaggio; e g) servizi di rimorchio». L'articolo 11, paragrafo 2, si applica anche al dragaggio. In base all'art. 10, invece, le norme di accesso al mercato non si applicano alla movimentazione merci, ai servizi passeggeri o al pilotaggio ma gli Stati membri possono decidere di applicarle al pilotaggio, informando la Commissione di una siffatta decisione.

⁷⁶ Considerando n. 55.

⁷⁷ Analogamente, in base al considerando 12, il Regolamento non impone limitazioni all'ente di gestione del porto, o all'autorità competente, nel predisporre il proprio sistema di tariffazione, purché i diritti d'uso dell'infrastruttura portuale pagati dagli operatori di navi o dai proprietari dei carichi siano trasparenti, in particolare, chiaramente identificabili e non discriminatori.

⁷⁸ Cfr. considerando 23. Cfr., però, anche considerando n. 31 «Fermo restando che gli obblighi di servizio pubblico sono stabiliti e imposti dalle autorità nazionali, un obbligo generale stabilito dalla legislazione dell'Unione o nazionale per un porto di accettare qualsiasi nave fisicamente in grado di entrare e di ormeggiare senza discriminazione né ostacolo non dovrebbe essere inteso come un obbligo di servizio pubblico ai sensi del presente regolamento».

⁷⁹ In base all'art. 3 del Regolamento, l'accesso al mercato per la fornitura di servizi portuali nei porti marittimi può essere soggetto, conformemente al presente regolamento, alle seguenti condizioni: a) requisiti minimi per la fornitura di servizi portuali, stabiliti dall'ente di gestione del porto, purché siano «trasparenti, obiettivi, non discriminatori, proporzionati e pertinenti alla categoria e natura del servizio portuale interessato»; b) limitazioni al numero di prestatori, decise dall'ente di gestione del porto, o all'autorità competente, se giustificate da una serie di condizioni specifiche e purché i prestatori ammessi siano individuati attraverso una procedura di selezione aperta a tutte le parti interessate, non discriminatoria e trasparente; c) obblighi di servizio pubblico imposti dagli Stati o dall'ente di gestione del porto/autorità competente per garantire la disponibilità dei servizi portuali per tutti gli utenti del porto in maniera non discriminatoria, l'accessibilità economica del servizio per determinate categorie di utenti, obiettivi più generali (sicurezza, sostenibilità ambientale, adeguatezza dei servizi di trasporto, coesione territoriale). Gli obblighi in parola devono essere chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili, devono garantire parità di accesso a tutti i prestatori di servizi portuali stabiliti nell'Unione e devono essere notificati alla Commissione; d) restrizioni applicabili ai c.d. «operatori interni». Questi ultimi consistono negli enti di gestione/autorità competenti – qualora esercitino un servizio portuale in proprio – o in organismi su cui l'ente di gestione/autorità competente esercita un livello di «controllo analogo a quello che ha sulla propria struttura interna» (c.d. organismi *in house*). Il regolamento fa salve le disposizioni applicabili ai porti della Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici (*GUUE L 94/2014*, 65) e della Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (*GUUE L 94/2014*, 1). Cfr. in particolare Direttiva 2014/23, considerando 15, in base al quale «taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni o qualsiasi proprietà pubblica, in particolare nel settore dei porti marittimi o interni [...], mediante i quali lo Stato oppure l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore fissa unicamente le condizioni generali d'uso senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come concessioni ai sensi della presente direttiva».

delle relazioni finanziarie tra autorità pubbliche ed enti di gestione dei porti, o altri enti che forniscono servizi portuali per conto degli stessi, beneficiari di finanziamenti pubblici. Le disposizioni in parola sono finalizzate a garantire che nei bilanci siano chiaramente evidenziati fondi pubblici assegnati dalle autorità pubbliche agli enti di gestione dei porti interessati direttamente tramite imprese pubbliche o istituzioni finanziarie pubbliche⁸⁰. Il Regolamento stabilisce, infine, norme finalizzate ad evitare la sovra-compensazione delle imprese portuali che operino in regime di obbligo di servizio pubblico⁸¹.

Seppur non esplicitamente relativi al tema della pianificazione, i tre interventi normativi descritti finiscono con l'incidere significativamente sulle scelte strategiche operate dagli Stati relativamente ai porti. Infatti, in termini di diversificazione e specializzazione funzionale fra le infrastrutture, gli Stati dovranno tenere in considerazione il ruolo di ciascun porto non solo nella rete nazionale, ma anche in quella europea. In termini di interventi di ammodernamento ed efficienza, gli Stati non potranno prescindere dal tenere in considerazione gli obiettivi di sostenibilità ambientale ed energetica posti dall'UE e a questi condizionare anche le scelte in termini di gestione degli spazi e organizzazione dei servizi. In termini di scelte degli operatori cui affidare la gestione dei servizi portuali, gli Stati dovranno rispettare i criteri di apertura del mercato, non discriminazione e trasparenza imposti dal Regolamento 352/2017.

Appare evidente che, attraverso interventi regolativi settoriali e pur nel rispetto dei diversi assetti proprietari, amministrativi e gestionali adottati dagli Stati membri, l'Unione è riuscita ad "insinuarsi carsicamente" nelle scelte di pianificazione delle infrastrutture portuali, in vista della progressiva acquisizione di un ruolo di coordinamento delle infrastrutture di trasporto di rilevanza europea.

3.4. *L'incidenza del processo di integrazione europea attraverso il controllo sulle risorse finanziarie destinate ai porti*

Il tentativo di incidenza sulle scelte degli Stati in termini di pianificazione portuale si è tradotto, a partire dalla fine degli anni '90, anche in un progressivo controllo sempre più serrato sulle risorse che gli Stati investono a supporto delle

⁸⁰ Cfr. art. 11. Al principio di trasparenza delle relazioni finanziarie è improntata la disciplina dell'UE del rapporto tra gli Stati e le imprese pubbliche fin dalla Direttiva 80/723/CEE della Commissione, del 25 giugno 1980 (GUCE L 195/1980, 35) sostituita oggi dalla direttiva 2006/111/CE (GUUE L 318/2006, 17).

⁸¹ Art. 12. Il Regolamento stabilisce, in particolare, che i diritti per i servizi forniti da un operatore interno in regime di obbligo di servizio pubblico, i diritti per servizi di pilotaggio non esposti a un'effettiva concorrenza e i diritti riscossi dai prestatori di servizi portuali devono essere fissati in modo trasparente, obiettivo e non discriminatorio, e devono essere proporzionali al costo del servizio fornito. Cfr. anche art. 13, relativo ai diritti d'uso dell'infrastruttura portuale.

attività portuali. In particolare, la Commissione si è concentrata, da un lato, sugli interventi a favore dell'efficienza ed ammodernamento infrastrutturale nonché degli investimenti per il collegamento dei porti con altre infrastrutture di trasporto⁸², dall'altro, sugli aiuti statali agli operatori portuali in difficoltà⁸³.

⁸² La Commissione tendenzialmente considera compatibili gli aiuti finalizzati ad investimenti nel miglioramento infrastrutturale in quanto funzionali agli obiettivi dell'UE di ammodernamento e rafforzamento dell'efficienza del sistema europeo di trasporti. Cfr., tra gli altri, N 567/99 del 22 settembre 1999 *Belgique - 2ème plan wallon d'aide au transport par voies navigables*; N520/2003 del 20 ottobre 2004 *Financial Support for Infrastructure Works in Flemish ports*; SA. 34940 del 19 dicembre 2012, *Italia - Porto di Augusta*; SA. 38302 del 27 marzo 2014, *Italia - Aiuto all'investimento a favore del Porto di Salerno*; SA. 39542 del 19 giugno 2015, *Italia - Dragaggio e smaltimento del materiale di dragaggio nel porto di Taranto*; SA. 39232 del 2 dicembre 2015 *Greece Upgrading of the Port of Mykonos*; SA. 41927 dell'11 febbraio 2016 *Investment aid in Cuxhaven Seaport*; SA. 228876 del 7 aprile 2016 *Container terminal Port Piraeus & Cosco Pacific Limited*; SA. 45521 del 6 dicembre 2016, *France - Projet de développement des infrastructures du port de Brest*; SA. 46749 del 2 novembre 2016, *Aid for investment in logistics centre in the Port of Pitea*; SA. 51158 del 28 marzo 2019, *Lithuania - Planne d'acquisition of a dredger by the port of Klaipeda*. Per un'analisi di tale tipologia di aiuti, cfr. N. Farantouris, *Port Infrastructure and State Aids: in search of a Coherent EU Policy*, in *EStAL*, 2012, 85 ss.; W. Mellwig, *Piaraus, Ventspils and Krievu Sala. A New Era in Port Financing and State Aid*, in *EStAL*, 2014, 295 ss.; G. Potvorzki, *Port Investment and State Aid with Special Regard to the Hungarian Ports*, in *EStAL*, 2017, 617 ss.; M. Carbone, F. Munari, *I porti italiani e l'Europa*, cit., 66 ss. Analogamente, la Commissione considera tendenzialmente compatibili gli aiuti alla costruzione di infrastrutture di collegamento dei porti con altre infrastrutture di trasporto, in un'ottica di intermodalità, soprattutto nell'ambito delle Reti TEN. Cfr., tra gli altri, N 551/2003, *Italia - Provvedimenti per favorire in Sicilia il trasporto combinato «strada-mare» delle merci*; SA. 41651 del 17 settembre 2015, *Aide pour la mise en service et l'exploitation de l'autoroute de la mer entre le ports d'Algésiras et Vigo en Espagne et les ports du Havre et Nantes - Saint Nazaire in France*; SA. 46644 *Germany - Aid for the construction of railway tracks in the port of Lübeck*; SA. 4779 del 14 giugno 2017, *Italia - Friuli Venezia Giulia - Interventi per lo sviluppo del trasporto combinato*; SA. 52828 del 4 febbraio 2019, *Croatia - Incentive scheme for combined cargo transport*; SA. 46341, *Germany - Scheme on funding for transshipment facilities for combined transport of non-federal companies*. Talvolta l'aiuto è a favore non di imprese portuali ma di imprese di logistica che intendono collegare interporti con un porto. Cfr. C (2009) 4508 def. del 17 giugno del 2009 (*GUUE C 196/ 2009*, 1). Cfr. S. Pugliese, *Trasporti e logistica: il nuovo ruolo degli aiuti di Stato*, in *Il Dir. dell'Un. Eur.*, 2010, 109 ss.

⁸³ In merito a tale tipologia di aiuti, la Commissione tende soprattutto a verificare che essi servano a ridurre i "costi sociali" prodotti delle crisi aziendali degli operatori portuali. Cfr. C27/1993 del 18 luglio 2001, *Italia - Aiuti erogati al settore portuale*, in cui la Commissione ha dichiarato incompatibili con il mercato gli aiuti erogati a favore delle imprese, compagnie e gruppi portuali, sotto forma di sovvenzioni dirette a cancellare i loro debiti e ripianare i loro deficit, mentre ha affermato che non costituiscono aiuti le somme erogate per la corresponsione del trattamento di fine servizio e dei contributi per il prepensionamento dei lavoratori portuali né le misure relative alla Cassa Integrazione Guadagni, all'indennità *una tantum* a favore dei lavoratori inidonei e alla Cassa di soggiorno di Docadola, adottate per salvaguardare il trattamento assicurativo e previdenziale spettante ai lavoratori portuali. Cfr. anche SA. 16681 del 13 maggio 2004, *Régime de reduction des contributions sociales des marins employés dans le transport maritime et dans le secteur du dragage*. Atteggiamento altrettanto restrittivo si riscontra in riferimento alle esenzioni fiscali, soprattutto nei confronti di quelle finalizzate a favorire enti di gestione cui sono affidati sia gli spazi sia i servizi portuali. Cfr. N 504/2002 dell'11 dicembre 2002, *Ireland - Introduction of a tonnage tax*; N 572/2002 del 13 maggio 2004, *España. Introducción de un régimen de impuesto sobre el tonelajeen Vizcaya (Diputación Foral de Bizkaia)*; C34/2007, *Polish tonnage tax scheme in favour of maritime transport*; SA. 43376 del 16 dicembre 2015, *Extension of the Port of Rostock*; SA. 44846 del 20 aprile 2016, *Investment aid for Berth 9 in Cuxhaven Port*; SA. 38398 del 27 luglio 2017, *Ports taxation in France*; SA. 38393 del 27 luglio 2017, *Port taxation in Belgium*. Su tale tipologia di aiuti, cfr. S.M. Carbone, F. Munari, *I porti italiani e l'Europa*, cit., 75 ss.

Nel contempo, la Commissione ha rafforzato il controllo sugli aiuti derivanti da sovra-compensazioni da SIEG⁸⁴. In questa prospettiva, è interessante notare che la Commissione esercita il proprio controllo non solo sui trasferimenti degli Stati a favore di imprese erogatrici di servizi portuali, ma anche su quelli a favore degli enti di gestione, che devono essere considerati imprese secondo il diritto comunitario quando svolgono attività di scambio di servizi sul mercato. Ad esempio, le Autorità portuali italiane⁸⁵ sono tendenzialmente considerate imprese dalla Commissione in quanto, conformemente all'art. 18 della legge n. 84/94, hanno il potere di concludere contratti di concessione degli spazi e delle infrastrutture del porto a società che esercitano attività commerciali e/o industriali dell'uso⁸⁶. Due recenti decisioni contestuali della Commissione relative all'Autorità portuale di Napoli (APN), però, hanno nuovamente aperto il dibattito sulla natura delle AP e sulla possibilità di configurare come aiuti i trasferimenti ad esse concessi. Infatti, se, in una decisione⁸⁷, la Commissione, considerando l'APN come un'impresa, ha escluso che i servizi affidatili dallo Stato possano configurarsi come SIEG, nella seconda decisione⁸⁸, la Commissione, invece, considerando l'APN come un'articolazione amministrativa attraverso la quale lo Stato può erogare aiuti ad imprese concessionarie, ha verificato se essa avesse agito come un creditore privato diligente.

Le due decisioni hanno messo ancora più in evidenza il carattere ambivalente delle Autorità portuali italiane, che, pur essendo enti pubblici incaricati della

⁸⁴ Cfr. N 438/2002 del 16 ottobre 2002, *Belgio – Subventions aux régies portuaires pour l'exécution de missions relevant de la puissance publique*; SA. 48120 del 17 luglio 2018 *SGEI – scheduled coastal maritime public transport on the shipping route Preko - Ošljak - Zadar*.

⁸⁵ Sulla natura e sulle funzioni di tali enti, cfr. *amplius supra*, Parte I.

⁸⁶ Cfr. SA. 34940 del 19 dicembre 2012, *Porto di Augusta*, punti 41 ss., 45 «[...] queste spese, che l'Italia ritiene facciano parte dell'esercizio di pubblici poteri, [...] sono intrinsecamente collegate alla parte del progetto che sarà sfruttata commercialmente dall'autorità portuale di Augusta, ed effettivamente, senza di esse, la costruzione dell'infrastruttura, che sarà sfruttata commercialmente, non sarebbe realizzabile». Cfr. anche SA. 38302 del 2014, cit., *Porto di Salerno*, punti 32 ss., punto 34 «Il progetto notificato riguarda l'efficientamento delle infrastrutture del porto di Salerno, che saranno sfruttate commercialmente dall'APS attraverso la loro concessione a terminalisti contro remunerazione. I concessionari offriranno poi i servizi portuali sul mercato dietro retribuzione [...] la Commissione ritiene che nella misura in cui l'escavo e l'ampliamento dell'imboccatura portuale sono direttamente legati allo sviluppo del [...] Molo Trapezio, che è sfruttabile commercialmente, non si può considerare che l'esecuzione di tali lavori rientri chiaramente nella sfera delle funzioni pubbliche. Come confermato dalle autorità italiane [...], non tutti gli operatori portuali trarranno vantaggio da questi lavori. Di conseguenza, la Commissione può concludere che il finanziamento pubblico in questione può conferire un vantaggio all'autorità portuale. Pertanto, l'APS intraprende un'attività economica ed è quindi considerata come un'impresa ai fini della presente decisione». Le due decisioni si basano sulla giurisprudenza Trib. del 24 marzo 2011, causa T-455/08, *Flughafen Leipzig-Halle GmbH e Mitteldeutsche Flughafen AG*, in base alla quale «[...] il carattere economico o non del successivo utilizzo dell'infrastruttura costruita determina necessariamente il carattere dell'attività di ampliamento». Per un'analisi di tale giurisprudenza, cfr. T. WILSON, *Infrastructure Financing and State Aid Post Leipzig – Halle*, in *EStAL*, 2014, 24 ss.

⁸⁷ SA. 36112 del 20 settembre 2018.

⁸⁸ SA. 37389 del 20 settembre 2018.

gestione di beni demaniali, operano sul mercato e possono essere, quindi, contestualmente erogatori e destinatari di aiuti⁸⁹. Più in generale, le decisioni in parola fanno emergere la difficoltà, nel settore portuale, di verificare il rispetto della normativa dell'Unione determinata dalla molteplicità di regimi proprietari e assetti organizzativi e gestionali previsti negli Stati membri. Questi ultimi pongono la Commissione dinanzi alla necessità di elaborare criteri di valutazione in grado di assicurare che, indipendentemente dalla loro natura (pubblica o privata) e delle funzioni loro conferite (gestione dei soli spazi o coinvolgimento nei servizi portuali), i soggetti operanti sul mercato europeo rispettino le norme di concorrenza e che gli Stati non si trincerino dietro l'esigenza di garantire l'erogazione dei SIEG e l'assolvimento di obblighi di servizio pubblico per favorire le imprese di cui sono proprietari rispetto a *competitors* che erogano servizi analoghi.

È da notare, peraltro, che se, da un lato, la Commissione si è mostrata via via più rigida nel controllo sugli effetti distorsivi degli aiuti di Stato nel settore portuale, dall'altro lato, essa ha cercato di garantire che le infrastrutture che rientrano nelle Reti TEN abbiano a disposizione le risorse necessarie a garantirne l'efficienza e l'ammodernamento. Così, in primo luogo, ha esentato dalla notifica gli aiuti di Stato a favore dei porti inclusi nelle Reti TEN⁹⁰. In secondo luogo, ha progressivamente aumentato l'ammontare di risorse europee investite a favore dei porti appartenenti alle reti TEN con finanziamenti a gestione diretta e a gestione decentrata (i Fondi strutturali). Per quanto riguarda i finanziamenti a gestione diretta, nel 2013 è stata istituita la *Connecting European Facility* (CEF)⁹¹ per sostenere la realizzazione di progetti di interesse comune miranti a sviluppare e realizzare nuove infrastrutture e accrescere l'intermodalità dei trasporti e l'interoperabilità dei servizi di trasporto. Per quanto riguarda i Fondi strutturali, a partire dal ciclo di programmazione 2000-2006 la Commissione ha favorito l'inserimento nei programmi operativi di tipologie di spese finalizzate a rafforzare sia

⁸⁹ Forti critiche all'interpretazione delle AdSP come imprese sono espresse da S.M. Carbone, F. Munari, *I porti italiani e l'Europa*, cit., 68 s., secondo i quali le decisioni della Commissione «disconoscono le specifiche caratterizzazioni delle particolarità della legislazione italiana di settore [...] (e) [...] possono provocare gravi conseguenze con inefficienze e limitazioni alle scelte di politica nazionale dei trasporti, soprattutto a proposito degli investimenti nei porti».

⁹⁰ Già nel 2008 la Commissione aveva adottato la Comunicazione che stabilisce orientamenti relativi ad aiuti di Stato integrativi del finanziamento comunitario per l'apertura delle autostrade del mare, in cui erano indicate le condizioni di compatibilità per gli aiuti ai porti della rete globale. Successivamente, con Regolamento (UE) 2017/1084 della Commissione, del 14 giugno 2017, che modifica il regolamento (UE) n. 651/2014 per quanto riguarda, tra l'altro, gli aiuti alle infrastrutture portuali e aeroportuali (*GUUE* L 156/2017, 1 ss.), la Commissione ha esentato da notifica gli aiuti a favore dei porti marittimi con costi ammissibili pari a 130 milioni di EUR per progetto (o 150 milioni di EUR per progetto in un porto marittimo che figura nel piano di lavoro di un corridoio della rete centrale).

⁹¹ Cfr. Regolamento 1316/2013, cit. La CEF ha sostituito i programmi TEN-T e Marco Polo II in essere nel precedente periodo di programmazione (2007-2013).

l'efficienza dei porti sia il collegamento con altre infrastrutture delle reti TEN⁹². Nell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020, lo sviluppo e il miglioramento di sistemi di trasporto sostenibili dal punto di vista dell'ambiente (anche a bassa rumorosità) e a bassa emissione di carbonio, «inclusi vie navigabili interne e trasporti marittimi, porti, collegamenti multimodali e infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile», rientrano tra le priorità di investimento dei FESR⁹³. L'importanza conferita a tale obiettivo è confermata nelle proposte per il ciclo di programmazione 2021-2027⁹⁴.

La scelta della Commissione di focalizzare il controllo solo sugli aiuti più rischiosi e l'aumento delle risorse europee a favore dei porti è finalizzata ad assicurare a tali infrastrutture le risorse necessarie allo sviluppo e all'adeguamento agli obiettivi strategici dell'Unione (realizzazione delle Reti TEN, sostenibilità ambientale ed energetica, coesione), nel contempo frenando i comportamenti potenzialmente lesivi della concorrenza e dell'apertura del mercato. In tal modo, non solo attraverso strumenti regolativi, ma anche attraverso il controllo sulle risorse cui i porti hanno accesso, la Commissione cerca di influire sulle scelte strategiche relative a questi ultimi, dunque di incidere sulle scelte di pianificazione portuale.

3.5. *L'incidenza del processo di integrazione europea attraverso il coinvolgimento di nuovi attori: agenzie, stakeholders privati, investitori internazionali*

Una delle più evidenti manifestazioni della *vis* espansiva delle Istituzioni europee sulle scelte strategiche relative ai porti consiste nella progressiva estensione delle competenze esercitate in questi ultimi dagli organismi che supportano le Istituzioni sul piano operativo in ambiti settoriali (sicurezza marittima, pesca, controllo dei flussi migratori).

In primo luogo, si registra il rafforzamento del ruolo di assistenza tecnica della Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima (EMSA) in relazione all'imple-

⁹² Sui porti nei cicli di programmazione 2000-2006 e 2007-2013, cfr. 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*, Napoli, 2013, 457 ss., 471 ss.

⁹³ Cfr. Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo «investimenti a favore della crescita e dell'occupazione» (GUUE L 347/2013, p. 289), art. 5.

⁹⁴ Cfr. COM (2018) 375 del 29 maggio 2018, Proposta di regolamento recante disposizioni comuni sui fondi SIE. Obiettivo strategico 3 «un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC». Cfr. anche gli Indicatori di output della proposta di Regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione. COM (2018) 372 del 29 maggio 2018.

mentazione delle già citate direttive in materia di sicurezza, consistente soprattutto nell'organizzare attività di formazione a favore degli ispettori nazionali⁹⁵.

In secondo luogo, vanno considerate le massicce attività di controllo nei porti previste dal regolamento 1224/2009 sul rispetto delle norme in materia di politica comune della pesca⁹⁶ ed il ruolo rilevante di coordinamento delle attività di controllo e di ispezione degli Stati membri attribuito all'Agenzia Europea di Controllo della Pesca (EFCA), già previsto dal regolamento 768/2005⁹⁷ e significativamente rafforzato dal regolamento dal regolamento 2016/1626⁹⁸ e dal recente regolamento 2019/473⁹⁹. Si può presumere che l'Agenzia assumerà una sempre maggiore incidenza in termini di monitoraggio delle attività di pesca che si svolgono nei porti, incidendo anche sulle scelte sull'organizzazione e sulla gestione dei relativi spazi.

Infine, non è da sottovalutare il significativo rafforzamento delle competenze dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (FRONTEX)¹⁰⁰ soprattutto nelle operazioni di ricerca e soccorso per le persone in pericolo in mare svolte a norma del Regolamento 656/2014¹⁰¹ che, come è noto, prevede l'individuazione di un «luogo sicuro» per lo sbarco di persone intercettate o soccorse durante un'operazione marittima. Durante le operazioni di soccorso, quindi, FRONTEX potrebbe trovarsi a svolgere un ruolo di coordinamento nelle attività svolte in coo-

⁹⁵ Cfr. Regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima (*GUUE L 208/2002*, 1 ss.), come modificato dal Regolamento (CE) n. 724/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004 (*GUUE L 129/2004*, 1); Regolamento (UE) n. 100/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2013 (*GUUE L 39/2013*, 30). Sul ruolo dell'EMSA, cfr. M. Groenleer, M. Kaeding & E. Versluis, *Regulatory governance through agencies of the European Union? The role of the European agencies for maritime and aviation safety in the implementation of European transport legislation*, in *JEEP*, 2010, 1212 ss., 1218 ss.

⁹⁶ Regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca (*GUUE L 343/2009*, 1), art. 42 ss., relativi al controllo dei piani pluriennali, e in particolare art. 43 relativo ai porti designati. In generale sulle modalità di controllo previste dal Regolamento, cfr. M.L. Tufano, *Le zone di pesca: spazi per la governance*, in Id. (a cura di), *Zone di pesca: regime, strutture, funzioni*, Napoli, 2009, 9 ss., 51 ss.

⁹⁷ Regolamento (CE) n. 768/2005 del Consiglio, del 26 aprile 2005, che istituisce un'Agenzia comunitaria di controllo della pesca (*GUUE L 128/2005*, 1), art. 3 ss.

⁹⁸ Regolamento (UE) 2016/1626 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016 (*GUUE L 251/2016*, 80).

⁹⁹ Regolamento (UE) 2019/473 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, sull'Agenzia europea di controllo della pesca (*GUUE L 83/2019*, 18), artt. 3 ss.

¹⁰⁰ Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (*GUUE L 349/2004*, 1).

¹⁰¹ Regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (*GUUE L 189/2014*, 93), art. 2, 12) e art. 10; Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (*GUUE L 295/2019*, 1 ss.), art. 28, §2, lett. a).

perazione tra gli Stati che, fase di sbarco, si svolgono prevalentemente nelle aree portuali, richiedendo anche un adeguamento della gestione di tali spazi.

Attraverso norme, risorse e strutture, quindi, le Istituzioni sembrano impegnate nel cercare di rafforzare la propria capacità di incidenza sulla *governance* portuale a tutti i livelli, soprattutto sui modelli di *decision-making* (e – se gli enti di gestione vanno considerati imprese – di *corporate governance*) all'interno dei porti, con un approccio che propende marcatamente per il coinvolgimento dei privati sia sotto il profilo finanziario sia sotto il profilo delle scelte strategiche e gestionali. La Commissione, infatti, fin dalla Comunicazione del 2013 aveva evidenziato la necessità di attirare anche investitori privati per adeguare le infrastrutture e gli impianti portuali in funzione dei nuovi requisiti logistici e di trasporto e per assorbire la crescita del traffico merci¹⁰². Il regolamento 352/2017, poi, ha stabilito specifici obblighi di informazione e consultazione nei confronti degli utenti del porto, dei loro rappresentanti e delle loro associazioni¹⁰³, esprimendo una propensione per processi decisionali partecipativi in riferimento a temi come il coordinamento delle misure portuali, l'efficienza delle procedure, le questioni ambientali, la sicurezza dei porti e dei lavoratori portuali e, non ultimo, la pianificazione territoriale.

È da notare, peraltro, che di recente, accanto all'interesse di operatori e investitori europei, le infrastrutture portuali sono oggetto di interesse da parte di investitori di Paesi terzi con l'aumento, da un lato, delle risorse a disposizione per gli interventi nei porti europei, dall'altro lato, del rischio di ingerenza di soggetti stranieri in scelte che riguardano infrastrutture appartenenti alla rete centrale, dunque strategiche in termini di mobilità di persone e merci nell'UE. In questa prospettiva, l'interesse mostrato per le infrastrutture di alcuni porti europei da investitori, seppur indirettamente, collegati con governi di Stati terzi, come fondi

¹⁰² COM (2013) 295, 11 s.

¹⁰³ Cfr. art. 13, §5, relativo alla natura e al livello dei diritti d'uso dell'infrastruttura portuale, nonché art. 15 del Regolamento, in base al quale «[...] l'ente di gestione del porto consulta gli utenti del porto sulla propria politica di tariffazione [...] La consultazione verte anche su modifiche sostanziali dei diritti d'uso dell'infrastruttura portuale e sui diritti per i servizi portuali nel caso in cui operatori interni forniscano servizi portuali in regime di obblighi di servizio pubblico [...] l'ente di gestione del porto consulta gli utenti del porto e le altre parti interessate sulle materie essenziali di sua competenza per quanto riguarda: a) il coordinamento dei servizi portuali nell'area del porto; b) le misure per migliorare i collegamenti con l'entroterra, fra cui le misure per sviluppare e migliorare l'efficienza del trasporto ferroviario e per vie navigabili interne; c) l'efficienza delle procedure amministrative nel porto e le misure necessarie per una loro semplificazione; d) le questioni ambientali; e) la pianificazione territoriale; e f) le misure per garantire la sicurezza nell'area portuale, fra cui, se del caso, la salute e la sicurezza dei lavoratori portuali». È conferita rilevanza anche agli aspetti di formazione del personale «con particolare attenzione per gli aspetti di salute e di sicurezza, e (a che) i requisiti di formazione siano regolarmente aggiornati per rispondere alle sfide dell'innovazione tecnologica» (Art. 14).

sovrani o imprese pubbliche¹⁰⁴, ha destato non poche preoccupazioni nelle Istituzioni europee e nazionali.

Invero, la scelta italiana di salvaguardare la proprietà demaniale delle infrastrutture portuali attraverso l'affidamento della loro gestione alle AdSP, rappresenta di per sé un argine all'acquisizione da parte di investitori stranieri. Resta, tuttavia, il rischio che questi ultimi cerchino di acquisire i diritti di concessione su terminal o altre infrastrutture fondamentali per la gestione dei traffici commerciali (e dei controlli di *security* delle aree portuali e *safety* delle merci).

Molti Stati membri, tra cui l'Italia, si sono tutelati, da un lato, adottando norme finalizzate a tutelare il *golden power* dello Stato sulle infrastrutture di trasporto¹⁰⁵, dall'altro, creando *partnership* pubblico-private (come il Fondo F2i) che possono competere con investitori esteri nell'acquisto di infrastrutture strategiche¹⁰⁶.

Di recente anche l'Unione ha cercato di arginare il rischio di investimenti esteri sugli *asset* considerati strategici, adottando disposizioni *ad hoc* sia sul piano internazionale sia sul piano interno. Sotto il primo profilo, l'UE ha inserito negli accordi commerciali bilaterali disposizioni finalizzate ad evitare rischi alla sicurezza degli Stati e dell'UE¹⁰⁷. Sotto il secondo profilo, è stato di recente adottato il regolamento 2019/452¹⁰⁸ che istituisce un quadro di controllo sugli investimenti diretti esteri. Il Regolamento prevede un meccanismo di cooperazione tra gli Sta-

¹⁰⁴ Si pensi alla c.d. Via della seta, il programma decennale di investimenti infrastrutturali lanciato dal governo cinese, che ha come obiettivi, tra gli altri, infrastrutture (soprattutto terminal) nei porti di Venezia, Trieste e Genova. Cfr., *amplius*, S. Pugliese, *La rilevanza delle infrastrutture strategiche per il rafforzamento del ruolo dell'UE sullo scenario globale: il caso dei porti*, in Aa.Vv., *Temi e Questioni di Diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, 529 ss., 539 ss.; Eadem, *Special Economic Zones (SEZs) in EU Port Infrastructures*, cit., 13 ss.

¹⁰⁵ Cfr. Decreto 21 del 2012, art. 2, e il conseguente Decreto del Presidente della Repubblica 25 marzo 2014, n. 85. Regolamento per l'individuazione degli attivi di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, a norma dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, *GU* n. 129 del 6 giugno 2014, art. 2; decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, in *GU* n. 242 del 16 ottobre 2017), coordinato con la legge di conversione 4 dicembre 2017, n. 172 recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie» in *GU Serie Generale* n. 284 del 5 dicembre 2017, art. 14. Cfr. R. Garofoli, *Golden power e controllo degli investimenti esteri: natura dei poteri e adeguatezza delle strutture amministrative*, in *Federalismi.it*, 18 settembre 2019. Per il rafforzamento del controllo sugli investimenti e della disciplina del *golden power* durante l'emergenza Covid-19, cfr. D.L. n. 23 dell'8 aprile 2020, artt. 15-17, in *GU* n. 94 dell' 8 aprile 2020.

¹⁰⁶ F2i ha, nel 2019, acquistato da privati terminal nei porti di Carrara, Marghera e Chioggia.

¹⁰⁷ Cfr., ad esempio, art. 28.6 CETA, in materia di diniego di benefici agli investitori controllati da Stati terzi. Si vedano anche le disposizioni relative all'impossibilità di imporre la nazionalità del *management* (art. 8.8 CETA) e le disposizioni relative alle imprese pubbliche (art. 18.5 CETA) e agli appalti (art. 19.3). Disposizioni analoghe si riscontrano negli Accordi UE-Singapore, UE-Vietnam e nell'*EU-Japan Partnership*. Per un'analisi del problema, cfr. S. Pugliese, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, Bari, 2017, 121 ss.; Ead., *La rilevanza delle infrastrutture strategiche*, cit., 543 ss.; Ead., *Special Economic Zones (SEZs) in EU Port Infrastructures*, cit., 18 ss.

¹⁰⁸ Cfr. Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione (*GUUE* L 79/19, 1). S. Pugliese, *La rilevanza delle infrastrutture strategiche*, cit., 547 ss.; Ead., *Special Economic Zones (SEZs) in EU Port Infra-*

ti e la Commissione, in base al quale quest'ultima può esprimere pareri sugli investimenti esteri che possano incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico in più di uno Stato membro¹⁰⁹ o su progetti o programmi di interesse per l'Unione per motivi di sicurezza o di ordine pubblico, tra cui sono specificamente indicate le Reti TEN (art. 8). Per determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, gli Stati e la Commissione devono prendere in considerazione, tra l'altro, «i suoi effetti potenziali [...] a livello di infrastrutture critiche, [...] tra cui [...] i trasporti [...]» (art. 4). Anche se la Commissione si limita ad adottare un parere, ma non può bloccare l'investimento, tale decisione spettando solo allo Stato, il suo monitoraggio può, senza scoraggiare eccessivamente l'attrazione di investimenti stranieri, proteggere da eccessive ingerenze sugli *asset* strategici soprattutto gli Stati che siano costretti a mettere il patrimonio infrastrutturale nazionale sul mercato per risanare il bilancio pubblico¹¹⁰.

4. Conclusioni

Dallo scenario proposto si desume che l'attuale assetto del sistema portuale va sempre più articolandosi in un quadro multilivello, nel quale, sulla base dell'influenza delle scelte strategiche operate dall'UE in riferimento alle infrastrutture di interesse continentale, lo Stato delinea la programmazione delle infrastrutture nazionali, mentre gli enti territoriali e le articolazioni amministrative settoriali effettuano le scelte di gestione.

I tre livelli si coordinano attraverso meccanismi di influenza che, lungi dall'apparire unilaterali (*top-down* o *bottom-up*), risultano multidirezionali. Ciò si evince sul piano interno, in cui, nel quadro di ripartizione di competenze e di meccanismi di coordinamento tra Stato e regioni, si innesta il ruolo delle AdSP,

structures, cit., 15 ss. Cfr. anche COM(2020) 253 final del 17.06.2020, *Libro Bianco relativo all'introduzione di pari condizioni di concorrenza in materia di sovvenzioni estere*, p. 23 ss.

¹⁰⁹ Art. 6 «Meccanismo di cooperazione in relazione agli investimenti esteri diretti oggetto di un controllo in corso» e art. 7 «Meccanismo di cooperazione in relazione agli investimenti esteri diretti non oggetto di un controllo in corso».

¹¹⁰ Ci si riferisce alla c.d. privatizzazione del Pireo, ovvero la cessione della maggioranza azionaria della *Piraeus Port Authority* (PPA) a favore dell'impresa cinese Cosco, conglomerata marittima statale cinese, avvenuta nel 2016 ad opera dell'*Hellenic Republic Asset Development Fund S.A.*, ente deputato dal Governo greco a gestire la privatizzazione di molti asset pubblici che lo Stato ellenico si è trovato costretto ad alienare per far fronte alla situazione di difficoltà finanziaria. Bisogna, tuttavia, specificare che Cosco non ha acquisito la proprietà dell'infrastruttura portuale. La *Piraeus Port Authority* è, infatti, una società per azioni di diritto privato, che nel 2002 ha ottenuto dal Governo greco una concessione, inizialmente di 40 anni, durata poi estesa a 50 anni (la scadenza è quindi fissata nel 2052), per la gestione del porto del Pireo. Cosco, quindi, ha ottenuto un titolo concessorio (che alla scadenza potrebbe essere ritirato) e non la vendita del porto stesso. È innegabile, tuttavia, che, attraverso l'acquisizione del titolo concessorio, COSCO ha acquisito un potere molto forte in termini gestionali sull'attività del Pireo.

come enti pubblici deputati al perseguimento di priorità e alla tutela di interessi di natura settoriale. L'UE, dal canto suo, se, da un lato, cerca di rafforzare la propria capacità di incidenza sulle scelte degli Stati, dall'altro lato, cerca di "travalicare" i confini nazionali, orientando gli *stakeholders* territoriali (sia pubblici sia privati) verso i propri obiettivi. Così, attraverso i Fondi strutturali, le Istituzioni incidono sulle scelte delle Regioni relativamente alle priorità da perseguire e alle risorse da investire in merito alle infrastrutture presenti sul proprio territorio, mentre, tramite il controllo in materia di concorrenza, incidono sulle scelte delle imprese che erogano servizi portuali.

Tuttavia, affinché il sistema di *decision-making* multilivello sia efficace, è necessario, in primo luogo, garantire l'armonizzazione e la complementarità degli strumenti di pianificazione portuale con gli altri strumenti di pianificazione territoriale, in vista di una maggiore coerenza tra le scelte di utilizzo ed organizzazione degli spazi con le scelte programmatiche nazionali, con le scelte regionali di governo del territorio e con le scelte urbanistiche dei Comuni. È, però, altresì necessario che la pianificazione nazionale, quella regionale e quella delle AdSP, considerando i porti come nodi di una rete di livello continentale, assumano come *mainstream* gli obiettivi europei di ammodernamento, sostenibilità ambientale ed energetica, apertura del mercato, tutela della concorrenza e attrazione degli investimenti. Ciò soprattutto al fine di rafforzare la competitività del sistema portuale europeo sullo scenario globale e di renderlo appetibile per gli investitori stranieri, ma nel contempo resiliente a forme di «accaparramento» da parte dei privati che rischiano di far perdere alle infrastrutture portuali il loro ruolo di catalizzatori di sviluppo e coesione a livello europeo, nazionale e territoriale.

Le esigenze in parola diventeranno più pressanti in seguito all'emergenza Covid, che ha comportato una contrazione del traffico di passeggeri e merci nei porti europei, in particolare in quelli italiani¹¹¹. Lo scenario che si sta prefigurando fa presagire cambiamenti fondamentali in termini di flussi commerciali e turi-

¹¹¹ Per una raccolta di dati costantemente aggiornata, cfr. World Ports Sustainability Program, *World Ports Covid 19 Information Portal*, <https://sustainableworldports.org/>. Cfr. Anche Marine Traffic Research, *Measuring the Coronavirus' impact on trade*, <https://www.marinetraffic.com/research/measuring-the-coronavirus-impact-on-trade/>; A. Berti, *The impact of Covid-19 on global shipping*, in *Ship Technology*, 2 April 2020, E. Nallon, *Covid-19: A Maritime Perspective*, in *The Maritime Executive*, 4.04.2020. L'emergenza sanitaria ha evidenziato una serie di criticità che hanno messo in crisi il Servizio sanitario – già debilitato dalla crisi economica e dalle politiche di spending review, nonché le organizzazioni e i servizi sanitari più performanti delle Regioni "virtuose" – che sono state anche quelle più colpite dalla pandemia, in quanto a tacer d'altro, erano pur sempre "tarati" e "conformati" alle "ordinarie" esigenze prestazionali. La crisi pandemica ha coinvolto anche il settore crocieristico in Italia e nel Mondo abbattendosi sui ricavi annui che risultano sensibilmente ridotti. La fase II dell'epidemia avviata da oltre due mesi prosegue all'insegna della paura e dell'incertezza del presente e del futuro confermata dalla cancellazione del 50% degli scali e dalla ripresa che con tutta probabilità slitterà da settembre a gennaio 2021 incrementandosi le perdite. Ciò si evince chiaramente dall'Analisi dell'impatto del COVID-19 nel settore crocieristico a Livorno elaborato dalla direzione Sviluppo, Programmi Europei e Innovazione dell'AdSP del Mar Tirreno Settentrionale presentato l'8 luglio u.s.

stici. Sotto il primo profilo, se, da un lato, si può prevedere un aumento dell'*e-commerce*, dall'altro lato, si potrebbe assistere ad un accorciamento delle *supply chains* e a un irrigidimento degli standard di *safety & security*. Sotto il secondo profilo, è prospettabile un cambiamento delle destinazioni e delle modalità di trasporto preferite, l'intensificazione dei controlli sanitari e l'esigenza di tracciare in maniera puntuale i movimenti e i contatti delle persone. I processi in parola comporteranno l'esigenza di una riforma della pianificazione portuale a tutti i livelli al fine di favorire la digitalizzazione dei servizi, la raccolta e conservazione dei dati nel rispetto della tutela della *privacy*, la sicurezza dei lavoratori e dei passeggeri, la velocizzazione delle operazioni di logistica ed *handling*.

Lo scenario delineato rende ancora più urgente l'attivazione di un metodo di pianificazione portuale integrata tra le scelte degli operatori pubblici (ai vari livelli di governo) e quelle dei privati, in modo che si realizzi un vero e proprio «coordinamento» inteso come «politica rivolta ad obiettivi di utilizzazione integrata delle risorse disponibili e tra esse in particolare il territorio»¹¹².

¹¹² M.L. Tufano, *I trasporti terrestri nella CEE*, cit., 251. Le AdSP hanno potuto trarre indicazioni utili per prepararsi ad affrontare gli ulteriori sviluppi dell'emergenza attraverso l'assunzione di iniziative e l'adozione di misure necessarie a contrastare un "nemico pubblico" ancora oggi per molti versi sconosciuto e "tiranno collettivo" nei confronti dei diritti e delle libertà costituzionali per la salvaguardia del bene comune.

Si segnala l'adozione del PPP (Piano di Prevenzione e Protezione) da parte dell'AdSP del Mar Tirreno Settentrionale contenente l'analisi dei rischi e delle misure di contenimento del contagio in tutte le aree dello scalo per la salute e la sicurezza dei passeggeri dei mezzi che transitano e sostano nel porto in attesa di imbarcarsi. Esso indica le azioni di protezione e prevenzione commisurate alla conformazione e alla organizzazione degli ambiti portuali di riferimento e dei servizi ivi presenti, parametrata e aggiornata alle conoscenze e alle informazioni concernenti l'andamento epidemiologico, e misure organizzative suddivise in tre livelli di gestione in base all'affluenza dei viaggiatori nella stazione marittima e negli spazi comuni annessi.

L'efficacia delle azioni e delle misure di preparazione e di prevenzione adottate e da adottarsi a livello locale e, di conseguenza, la tempistica e la celerità della ripresa dipenderanno molto dalla capacità organizzativa degli attori della pianificazione portuale e territoriale che sfruttando le opportunità offerte dall'applicazione del principio di sussidiarietà in senso verticale e orizzontale, potranno sperimentare processi e modelli virtuosi di collaborazione con associazioni, imprenditori e istituzioni in cui la volontà di ciascuno abbia il giusto peso. In tale contesto volto a promuovere e a valorizzare la leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, lo Stato svolge un'importante ruolo di indirizzo, coordinamento e controllo e di stimolo incentivando alla ripresa economica del Paese.

Pianificazione portuale in Italia alla luce dei riflessi della politica europea dei porti

Il lavoro analizza l'evoluzione della pianificazione portuale in Italia verso un sistema multilivello, improntato sulla specializzazione e sul decentramento. Partendo dalla riforma operata dalla legge 84/94, che ha istituito le Autorità portuali quali enti di gestione degli spazi portuali, e dalla riforma costituzionale del 2001, che ha coinvolto le Regioni e i Comuni nelle scelte relative alla gestione degli spazi portuali, lo studio evidenzia i limiti del sistema sia nel garantire la coerenza tra gli strumenti di pianificazione sia nell'assicurare la comunicazione e il collegamento fra gli enti.

Il lavoro evidenzia, altresì, l'influenza esercitata sul sistema portuale italiano dal processo di integrazione europea. Attraverso il progressivo inserimento delle infrastrutture portuali nelle TEN-T, il controllo sulle risorse allocate dagli Stati ai porti, l'investimento di fondi europei per l'ammodernamento delle infrastrutture e il coinvolgimento di agenzie e stakeholder privati, l'UE è riuscita a rendere i porti funzionali ai propri obiettivi di efficace gestione degli spazi, liberalizzazione dei servizi, tutela ambientale, efficienza energetica. Affinché il sistema italiano possa contribuire alla realizzazione di tali obiettivi, si rende necessario, da un lato, armonizzare le scelte di pianificazione portuale con le altre scelte di governo del territorio, dall'altro, orientare la pianificazione a tutti i livelli agli obiettivi europei di modernizzazione, liberalizzazione e sostenibilità. Ciò diventa più evidente alla luce dell'emergenza Covid-19, che sta facendo emergere l'urgenza di orientare tutte le scelte pubbliche e private relative ai porti ad obiettivi di sicurezza sanitaria, tracciamento dei movimenti nel rispetto della privacy e velocizzazione delle operazioni di logistica ed *handling*.

Port planning in Italy in the light of reflections on European port policy

The research analyses the evolution of port planning in Italy towards a multilevel system, based on specialisation and functional decentralisation. Starting from the Reform enacted by law 84/94, which instituted the 'Port Authorities' as the managing bodies of port spaces, and from the 2001 Constitutional Reform, which involved regional and municipal government in the choices related to port space management, the study underlines the system's limits in assuring consistency among planning instruments and in warranting dialogue and connection among institutional entities. The study also highlights the influence exercised on the Italian port system by the European integration process. Through the gradual inclusion of the port infrastructures in the TEN-T, the control on public financial resources allocated to ports, the investment of EU funds in the modernisation of infrastructure and the involvement of agencies and private stakeholders, the EU has tailored ports to its objectives of effective space management, the liberalisation of services, environmental protection and energy efficiency. To assure that the Italian system can contribute to the EU objectives, it is necessary to harmonise port planning choices with the other land-use decisions, and to steer the planning elaborated by all government lev-

Mariaconcetta D'Arienzo, Sara Pugliese - Abstract

els towards the EU objectives of modernisation, liberalisation and sustainability. This necessity is becoming more evident after the Covid-19 emergency, which is bringing out the urgency to drive all public and private choices concerning ports towards health and safety, and the tracking of people's movements while respecting privacy and streamlining logistics and handling operations.

