

Matteo Macciò

L'evoluzione della *policy* portuale italiana all'interno del contesto europeo



1. Dai Regi decreti alla riforma portuale del 1994

L' Autorità Portuale – divenuta nel 2016 Autorità di Sistema Portuale – venne creata con la legge 84 del 1994, tuttavia era già presente un cospicuo quadro legislativo originato dai decreti regi del Regno d'Italia più di 100 anni prima.

La necessità di rinnovare l' articolato normativo con la riforma degli anni Novanta emerse a fronte della mancanza di una definizione positiva e del succedersi di fonti caratterizzate dal rapporto generalità-specificità, emanate in periodi storici diversi e al di fuori di una visione unitaria.

Come vedremo nel corso della trattazione, benché la struttura giuridica dei porti acquisì nel tempo forme diverse, la genesi della disciplina si può individuare nel comma 1 dell' articolo 822 del Codice civile.¹ Contenuto per la prima volta all' interno del “nuovo codice civile italiano” del 1865 e poi rinnovato nella versione attuale del 1942, l' atto designò il porto come infrastruttura marittima inclusa nei beni del cosiddetto demanio necessario e quindi di appartenenza esclusiva dello Stato.

Cosa faccia parte del suddetto demanio viene menzionato all' interno del regio decreto numero 3095 del 1885 in cui sono presenti le indicazioni riguardo agli elementi costitutivi di una “infrastruttura marittima”, quali ad esempio spiagge, fari e banchine.

La normativa venne poi arricchita con la legge regia numero 50 del 1903, che prevedeva la costituzione dei Consorzi Autonomi del Porto. Ciò a

seguito dell'esigenza di istituire enti ad hoc destinati alla gestione degli scali ritenuti più importanti e che quindi richiedevano una struttura più snella e flessibile; è il caso di Genova, Napoli Bari e Brindisi.

L'articolo 1 del R.D. del 16 gennaio 1936 numero 801² notificò come un ente consortile avesse «il compito di provvedere direttamente all'esecuzione delle opere portuali ordinarie e straordinarie, nonché alla manutenzione delle opere stesse e di quelle già esistenti nel porto». L'ampio spettro di competenze, caratteristica peculiare, è da ricercare all'interno della formazione operativa del Consorzio. Questo, infatti, era composto dallo Stato, rappresentato dal Presidente e dai funzionari delle varie amministrazioni interessate, dalle Province, dai Comuni³ e infine dalle Camere di Commercio di Genova, Milano e Torino.⁴

Il presidente, in virtù del suo ruolo di delegato centrale, godeva di ampi poteri di ordinanza,⁵ poteva quindi richiedere l'intervento della forza pubblica, requisire merci e mezzi o imporre operazioni portuali straordinarie. Era evidente come rivestisse un ruolo di rilievo con un elevato grado di autonomia operativa per tutte le attività del Consorzio.

Successivamente, con l'articolo 13 del R.D. 713 del 1904, si qualificarono i porti come opere con lo scopo di facilitare il carico, lo scarico, il deposito e il trasporto di merci.

Da questa letteratura si comprende come inizialmente l'infrastruttura marittima fosse considerata solo un insieme di elementi aggregati secondo un criterio di prossimità per poi, in un secondo momento, acquisire un ruolo più rilevante per lo sviluppo commerciale.

Il 9 ottobre 1967 fu pubblicata in Gazzetta Ufficiale la legge numero 961 che costituì una categoria speciale di enti denominati "Aziende dei Mezzi Meccanici e dei Magazzini Portuali". A differenza dei Consorzi, che prevedevano ognuno una propria normativa regolatrice, in questo caso la giurisprudenza disciplinò le istituzioni in maniera uniforme. Fanno parte di questo gruppo i porti di Ancona, Cagliari, Livorno, La Spezia e Messina.

Lo sviluppo industriale nel corso del Ventesimo secolo offrì una forte spinta evolucionistica che accompagnò un altrettanto importante aumento dei flussi merceologici. Il contesto imponeva la necessità di ampliare le aree portuali creando nuove infrastrutture, con conseguente adattamento della giurisprudenza.

Da qui il riferimento al porto "per pubblici usi del mare" normato nell'articolo 35 del Codice della navigazione: "le zone demaniali che non siano ritenute utilizzabili per i pubblici usi del mare, sono esclusi dal demanio marittimo".

Negli anni Sessanta la legislazione aveva individuato i soggetti su cui dovevano gravare le spese di costruzione e manutenzione delle opere marittime. L'articolo 1 del decreto regio 3095 del 1885 aveva già in precedenza suddiviso i porti – non consortili e non entificati – in due categorie: la prima comprendeva i beni riguardanti la sicurezza della navigazione, della difesa e dello Stato; la seconda le infrastrutture che servivano “precipuamente al commercio”. Queste ultime poi erano divise in quattro classi in ragione della quantità di merce movimentata. Dal Secondo dopoguerra la ripartizione delle spese per il finanziamento delle opere venne basata sulla divisione adottata con il R.D. 3095/1885. I costi venivano fatti gravare interamente sullo Stato per i porti appartenenti alla prima categoria, mentre erano calcolati in maniera decrescente per quelli di seconda fascia, riducendo la quota di pertinenza statale dalla I classe alle successive.

La necessità di raggiungere un determinato valore commerciale per ottenere una quota maggiore di risorse incentivò gli scali a sostenere investimenti spesso sproporzionati rispetto alle loro reali capacità.

Il proseguo cronologico ci porta poi a incontrare il D.P.R. numero 8/1972 e quello numero 616/1977, in cui le funzioni relative alle “opere concernenti i porti”⁶ di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici⁷ – relativamente alle opere di seconda categoria di 2^a, 3^a e 4^a classe – furono trasferite alla Regioni ordinarie.

Tuttavia la dottrina ha presto evidenziato la limitata attribuzione della mansioni amministrative agli enti locali. In particolare il fatto che la legge prese in considerazione soltanto “le opere concernenti i porti”; non fu quindi mai stata messa in discussione la competenza statale in materia di gestione del demanio marittimo.

2. Decentramento e regolazione: la riforma portuale del 1994

L'Unione europea, fin dalla sua origine, ha promosso la creazione di un mercato unico, aperto e in libera concorrenza. Ciò a condizione che venisse completata, all'interno degli Stati membri, la regolazione necessaria all'attuazione delle quattro libertà economiche fondamentali.

Lo smantellamento del sistema relativo alle partecipazioni statali, la soppressione di alcuni enti e le privatizzazioni implicarono la costituzione di un mercato e di un principio di concorrenza in settori occupati da istituzioni spinte da logiche pubblicistiche.

L'entrata in vigore del trattato di Maastricht nel 1993 ha avviato il processo di integrazione degli ordinamenti nazionali a quello europeo.

Questo processo, nel caso specifico del settore portuale italiano, è stato inizialmente disatteso con la conseguenza del perpetuarsi di risultati negativi.

La riforma portuale, infatti, era da tempo all'esame del Parlamento. Tuttavia, le spinte verso la garanzia di sopravvivenza degli operatori economici preesistenti, la difesa politica di poteri centralizzati e la difficoltà di adeguarsi ai principi liberisti che scaturivano dal nuovo contesto europeo, hanno contribuito a rendere l'iter lungo e macchinoso.

La necessità di una nuova materia che regolasse l'ambito portuale era motivata da numerose ragioni. I porti erano protagonisti di un sistema economico che provocò ben presto diseconomie di scala, tariffe troppo alte rispetto alle attività svolte e una qualità dei servizi molte volte scadente.

L'utilizzo di una logica dirigenziale non a contatto con le scelte politiche, con il territorio e con il sistema logistico, diede luogo a un modello inefficiente e sostanzialmente monopolistico.

Così il 28 gennaio 1994 venne pubblicata la normativa n. 84: "Riordino della legislazione in materia portuale" che recepiva importanti posizioni assunte dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea. La Corte, infatti, tramite la sentenza "Porto di Genova" del 10 dicembre 1991,⁸ sancì l'applicabilità della normativa concorrenziale anche al settore delle operazioni e del lavoro portuale.

Gli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, allorché i prevalenti 81-89 del Trattato che istituì la Comunità economica europea, vietano qualsiasi posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di esso.

Ne è conseguita l'incompatibilità del Codice della Navigazione in relazione agli artt. 110 e 111 in cui si riscontravano forme di monopolio nel settore delle operazioni e del lavoro portuale.⁹ Inoltre ha avuto bisogno di revisione anche il Regolamento della navigazione marittima per quanto attiene la discriminazione posta in essere negli artt. 152 e 156, che stabilivano la riserva ai soli cittadini italiani alla partecipazione alle compagnie operanti nel porto.

La riforma attuata con la legge 84/1994, all'interno dell'articolo 27, dispose l'abrogazione dell'articolo 110 e 111 del Codice della Navigazione e del numero 152 e 156 del Regolamento della navigazione marittima, sancendo quindi la fine del monopolio dell'organizzazione ed esecuzione del lavoro portuale.

La mancanza di un mercato concorrenziale ha di fatto reso il settore portuale inadeguato rispetto all'evoluzione delle tecniche di imbarco e sbarco e allo sviluppo del traffico commerciale. Di conseguenza si registrarono «effetti dirompenti sulla organizzazione, sugli assetti occupazionali, sugli

equilibri finanziari delle due fondamentali componenti operative: gli enti e le compagnie portuali» (Siriani 1995, 440). Prima della riforma portuale del 1994 gli enti, benché eterogenei nella forma giuridica, presentavano una caratteristica comune: la titolarità sia di funzioni amministrative che di funzioni operative aventi natura economica e spesso anche commerciale. Pertanto, tali soggetti potevano costituire o partecipare a imprese che operavano nei porti e allo stesso tempo provvedere alla amministrazione degli stessi.

Tale commistione di funzioni di governo e imprenditoriali costituiva un grave ostacolo rispetto alla possibilità di adottare criteri di reale competitività.

La riforma del settore portuale si è posta quindi l'obiettivo fondamentale di ridimensionare le diseconomicità e l'inefficienza complessiva che caratterizzava l'assetto degli scali marittimi penalizzandone lo sviluppo.

La legge 84/1994 ha disposto 18 Autorità portuali. In seguito poi furono istituite l'Autorità portuale di Piombino (D.P.R. 20.3.1996), di Gioia Tauro (D.P.R. 16.7.1998), di Salerno (D.P.R. 23.6.2000), di Olbia e Golfo Aranci (D.P.R. 29.12.2000), di Augusta (D.P.R. 12.4.2001), di Trapani (D.P.R. 2.4.2003) e di Manfredonia (legge 2003/350) per un totale di 25 istituzioni.

L'articolo 7 individua la struttura di ogni Autorità Portuale composta da quattro organi: il Presidente, il Comitato portuale, Il Segretario Generale e infine il Collegio dei revisori dei conti.

Il vertice delle nuove A.P. è dunque costituito dal Presidente e dal Comitato portuale. Nel primo, di carattere monocratico, confluiscono gli interessi statali e territoriali essendo nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Presidente o i Presidenti della regione interessata.

Il dicastero inoltre ha la funzione di controllo atta ad accertare il rispetto della legalità da parte dell'amministrazione nonché il rispetto del bilancio di previsione e le sue eventuali variazioni, il conto consultivo e la determinazione dell'organico della segreteria tecnico-operativa.

Va detto comunque che la vigilanza a opera dell'organo centrale non aveva limiti espressamente specificati dal legislatore. Questo, quindi, comportava che il controllo non fosse circoscritto alla sola legittimità ma bensì anche all'opportunità e alla convenienza delle scelte amministrative, diventando di fatto un giudizio di merito. La norma infatti fu tradotta nel tempo come volontà di lasciare ampio spazio al potere ministeriale.

Il Comitato Portuale, invece, costituisce l'organo deliberativo delle Autorità Portuali e la composizione nonché le sue attribuzioni sono regolate dall'articolo 9 della riforma 84/1994.

Di esso, quindi, fanno parte: il Presidente, il Comandante del porto in qualità di vicepresidente, il presidente della Giunta regionale, il presidente della Provincia e i sindaci dei Comuni interessati, il presidente della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, un rappresentante del Ministero delle Finanze e dei Lavori Pubblici e sei delegati delle categorie di armatori, industriali, imprenditori, spedizionieri e autotrasportatori, tutti operanti in ambito portuale. Ci sono inoltre sei rappresentanti dei lavoratori e uno delle imprese ferroviarie.

Di tale composizione si evince la volontà del legislatore di costituire un organismo al cui interno trovino rappresentanza tutti gli interessi degli enti pubblici locali e delle categorie imprenditoriali e lavorative.

La legge 84 del 1994 “Riordino della legislazione in materia portuale”, permise, almeno inizialmente, il rilancio della portualità italiana sancendo il superamento della paralisi che da tempo la caratterizzava.

Il modello *porto* definì la rimodulazione della materia in termini aziendalistici e di conseguenza la trasformazione dello scalo marittimo da luogo in cui sono presenti soltanto attività volte alla prestazione di servizi pubblici, a sede di un complesso di aziende in grado di agire dinamicamente sul mercato (Carbone 2000, p. 388). All'interno degli enti emersero quindi due categorie di soggetti: le Autorità Portuali e le imprese private che agivano nel settore degli scali marittimi.¹⁰

L'intervento legislativo ha operato una netta distinzione di ruoli separando il “puro governo” dello scalo dalle attività di effettiva gestione operativa di natura economica. Le prime vennero affidate alle Autorità Portuali mentre le seconde alle Imprese portuali.

L'importanza e il riconoscimento della competizione all'interno di ciascun porto e tra porti diversi è desumibile dall'impossibilità per le Authority di partecipare alle operazioni interne agli scali come previsto all'interno dell'articolo 6.¹¹

Tale divieto era utile sia ai fini del raggiungimento di trasparenza e imparzialità, sia per assicurare la presenza di una pluralità di operatori in concorrenza.

Tuttavia, la disposizione che si legge all'interno dell'articolo 23 comma 5: «nei porti in cui le Autorità Portuali svolgevano servizi di interesse generale, possono continuare a svolgere in tutto o in parte tali servizi, [...] utilizzando fino a esaurimento degli esuberanti il personale» suggeriva che alcune operazioni portuali, denominate “servizi di interesse generale” potessero ancora essere praticate.

La prassi ha quindi concesso agli enti l'esercizio di attività complementari, al fine di favorire lo sviluppo economico e la funzione

amministrativa. L'ampliamento degli ambiti di intervento in deroga, rispetto alle previsioni originarie, costituì fin da subito un fattore di incertezza e specialità laddove sembra contraddire uno dei principi cardine della legge di riforma.

3. Da porti a *sistemi* di porti: la nascita delle Autorità di Sistema Portuali

Nel periodo seguito alla riforma si registrò un forte aumento degli investimenti pubblici e privati che permisero un'immediata iniezione di competitività. Si registrò l'ingresso di numerosi operatori del settore marittimo come compagnie di trasporto di linea e terminalisti internazionali.

Se si ripercorre la cronaca del decennio successivo all'introduzione dei contenuti posti in essere dall'atto normativo, non si può che darne un giudizio positivo. La separazione della gestione dalle operazioni economiche, la messa in opera di una linea di indirizzo grazie alla nomina del Presidente da parte del Ministero e un parziale decentramento dedito a inserire una delegazione locale nell'organo di governo, hanno snellito e potenziato l'infrastruttura marittima.

La struttura risultò efficiente dal momento in cui, attraverso lo strumento della concessione e della licenza, consentiva la prestazione del servizio portuale a imprese basate su logiche *business oriented*.

Il sistema funzionò bene fino a quando la ritrovata attrattività non costrinse a gestire un eccessivo afflusso di trasporto dai corridoi intermodali.

L'Italia è connessa al suo interno e al suo esterno da una fitta rete di trasporti (i c.d. corridoi intermodali) ovvero una moltitudine di infrastrutture che permettono lo spostamento delle merci. Fin dagli anni Novanta l'Europa si è dotata di *policy* volte a potenziare il settore del Trans-European Network (TEN-T) per sostenere l'integrazione del mercato unico, garantire la libertà di prodotti e persone e, di conseguenza, rafforzare la crescita, l'occupazione e la competitività.

L'Italia, alla genesi dell'applicazione della politica comunitaria, presentava una struttura stretta all'interno dei confini nazionali con un sistema intermodale debole e poco efficiente.

Il sistema porto italiano non fu pronto a gestire una quantità di risorse così elevata e tantomeno riuscire ad accogliere vettori di grandi dimensioni a causa dell'inadeguatezza delle banchine.

Si evinse quindi che la struttura risultava incapace di governare una grande *supply chain*, all'interno e all'esterno delle infrastrutture portuali.

Cionondimeno, la legge di riforma prevedeva che ogni Authority dovesse essere dotata di un proprio Piano Regolatore e di un Piano Operativo Triennale. Tali documenti, nel tempo, risultarono di difficile approvazione a causa della composizione dell'organo di indirizzo formato da *stakeholder* con interessi profondamente diversi. La rigidità burocratica suesposta fu accompagnata da un'annosa politica concessoria che, a causa della durata spropositata dei provvedimenti,¹² disincentivava gli operatori a migliorare le proprie attività. Quanto detto si ripercosse inevitabilmente sulla potenzialità dei porti e li rese incapaci di adattarsi ai rapidi cambiamenti che caratterizzavano il mercato.

A ciò va aggiunto che, dalla riforma del Titolo V del 2001, alcune competenze in materia portuale, sono state in parte devolute ai diversi governi regionali che quindi cominciarono a influenzare massivamente la stessa amministrazione degli scali.

Tali criticità hanno determinato la necessità di individuare dei correttivi alla legge 84/1994 che tuttavia hanno impiegato ben 22 anni a manifestarsi concretamente. Il motivo per il quale il lasso di tempo è stato così ampio può essere individuato, *in primis*, negli interessi delle società impresarie e delle amministrazioni locali e, in secondo luogo, dall'instabilità politica. Infatti, il nuovo approccio sistemico, che fin da subito era stato individuato come strumento per il rilancio dell'economia marittima italiana, trovò ben presto la resistenza degli stakeholder politici, sociali ed economici i quali non volevano perdere la possibilità di influenzare la *policy* dei porti. Il loro numero, a fronte di una logica di aggregazione di più scali, sarebbe diminuito facendo di conseguenza perdere una quota di interessi.

A fronte di un aumento del disavanzo e di indicatori di una generale cattiva gestione dei porti, va ricordato che nel 2006 furono apportati alcuni ritocchi al testo originario.

Da quel momento le Autorità Portuali acquisirono la possibilità di poter trattenere parte dei tributi generati annualmente, altrimenti destinati all'erario pubblico; tale variazione permise un incremento di oltre il 50% delle entrate correnti degli enti.

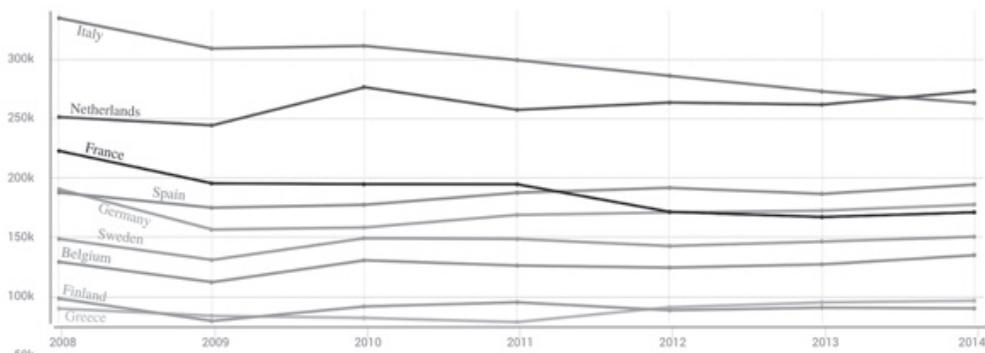
Lo scopo del Legislatore era quello di migliorare la condizione finanziaria degli scali per evitare di risanare eventuali disavanzi con titoli di debito.

La nuova direzione generò aspettative che furono presto disattese.

Secondo le statistiche Eurostat, infatti, il sistema portuale nazionale negli anni tra il 2006 e il 2014 vide ridurre il totale delle tonnellate complessive movimentate da 334 milioni a poco più di 260. Contestualmente si avvertì anche un forte impatto sulla *supply chain* con una diminuzione della quota di merci trattate in particolare nei settori delle rinfuse e in quello containeristico.

Matteo Macciò

Nonostante si sia verificata una diffusa caduta dei flussi mercantili via mare a causa della Grande Recessione, secondo i dati forniti dall'Istituto europeo di statistica si evince come l'Italia non sia riuscita a rilanciare la propria economia mercantile.



Fonte: Eurostat

Tab 1. Milioni di tonnellate movimentate dai principali sistemi portuali europei (2006-2014)

Come indicato in legenda, la linea blu cobalto (in figura “Italy”) rappresenta l’andamento del totale delle tonnellate di merci movimentate tra il 2008 e il 2014 nella penisola italiana. Rispetto ai *competitor* europei, infatti, figura un *trend* in netta decrescita che vide anche perdere il primato a favore dei Paesi Bassi (in figura “Netherlands”).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Belgium	128,7	111,7	130,1	125,6	123,9	126,6	134,3
Germany	189,9	155,9	157,7	168,3	170,3	171,9	177
Greece	89,4	83,3	81,5	78	90,5	94,6	95,9
Spain	187,1	174,3	176,8	186,9	191,1	186	193,9
France	222,1	194,9	194,2	194,1	170,9	166,5	170,5
Italy	334,0	308,5	310,7	298,7	285,5	272,3	262,5
Netherlands	250,8	243,8	275,9	256,8	262,9	261,2	272,6
Finland	97,7	78,9	91,2	94,7	87,9	90,2	89,6
Sweden	148	130,4	148,7	148	142,1	145,8	149,9

*Tutti i dati sono espressi in milioni di tonnellate

Fonte: Eurostat

Tab 1. Milioni di tonnellate movimentate dai principali sistemi portuali europei (2006-2014)

Tutti gli Stati, ad eccezione dell'Italia, registrarono una ripresa dei propri traffici marittimi, alcuni di essi superando anche i valori pre-crisi.

I porti italiani erano infatti ritenuti responsabili di sprechi e inefficienze; la conseguenza fu un massiccio intervento statale che sopprime le preesistenti 25 Autorità Portuali e istituì 15 nuovi enti chiamati Autorità di Sistema Portuale.

Il decreto legislativo 169/2016 “Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali” ha mantenuto la struttura di tipo nordeuropeo denominata “landlord” ossia quella di un soggetto “detentore del terreno” che ne concede a soggetti terzi lo sfruttamento economico, nel rispetto di una specifica destinazione d’uso, a fronte del versamento di un corrispettivo monetario.

Il decreto di aggiornamento risultò una soluzione di compromesso tra l’individuazione di una linea di coordinamento comune e la necessità di ammodernare il sistema. Vennero quindi costituiti i *sistemi* portuali aggregando le singole Autorità per creare enti più grandi. Tale aggregazione permise la creazione di distretti produttivi nel quale sono presenti istituzioni e imprese. Quest’ultime operano in collaborazione e in competizione tra loro. Le nuove AdSP possono essere definite come organizzazioni economiche e territoriali complesse con lo scopo di mettere in contatto imprese pubbliche e private all’interno di un contesto sociale e territoriale specifico. In seno alla natura delle nuove Authority è infatti centrale il concetto di unione di porti che eleva le economie di agglomerazione di ogni scalo a un’unica grande entità. In questo senso quindi si può dedurre che un sistema portuale corrisponda a un unico grande distretto produttivo che comprende più aziende e più porti.

Questo nella pratica implica un ruolo di governance distinto da una capacità di coordinamento che permetta di orchestrare un elevato numero di attori. La difficoltà finanziaria e gestionale degli scali nel governare su ampia platea di soggetti fu, almeno teoricamente, risolta con l’attribuzione del compito di coordinamento e indirizzo al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e alla nuova Conferenza nazionale di coordinamento. Quest’ultima riveste un carattere di estrema novità all’interno del panorama giuridico e, in accordo con il dicastero, ha il compito di scegliere gli obiettivi strategici e gli investimenti infrastrutturali. In virtù di ciò la composizione collegiale non può che avere un indirizzo fortemente accentrato, composto dai Presidenti delle Autorità e dal Ministro dell’infrastruttura e dei trasporti.

Il legislatore volle costruire una struttura “a livelli” che permettesse una migliore pianificazione e garantisse la capacità di preservare le caratteristiche di ogni singolo porto.

Il Presidente, per quanto concerne gli organi di governo degli enti, è nominato esclusivamente dal dicastero, rafforzando maggiormente la posizione del governo centrale. Oltre a un processo di designazione più diretto il suo ruolo subì poi un potenziamento nell'azione di coordinamento dovendo lavorare sulla gestione di più scali.

Contestualmente, mentre si registra un accentramento dei poteri decisionali – anche se la pianificazione sarà sempre frutto dei Piani Regolatori e dei Piani Operativi – il Comitato Portuale vide cambiato il proprio nome e ridotto il proprio ruolo. Il Nuovo Comitato che prese la denominazione “di gestione” subì una riformulazione della sua composizione.

La partecipazione all'organo collegiale viene infatti estesa a un rappresentante dell'autorità marittima ma, al contempo, limitata ai soli componenti designati dagli enti territoriali con l'esclusione dei rappresentanti delle categorie professionali. Il fine del legislatore era dunque quella di rendere il Comitato più snello e tendenzialmente al riparo da contrasti di natura squisitamente politica.

Come detto, le aspettative relative ai contenuti del decreto legislativo 169 erano molto alte.

Tuttavia, la misurazione dell'efficacia di tale riforma di policy è stata rallentata dalla crisi pandemica da SARS-CoV-2.

I dati che emergono dal report pubblicato dal centro studi SMR, "Italian Maritime Economy", vedono negli ultimi 4 anni una tendenziale stabilità del traffico marittimo.

Le cifre si attestano stabili intorno alle 490 milioni tonnellate di merci movimentate l'anno che non sono sufficienti per esprimere un giudizio di merito sulla policy portuale. Come fu per la legge di riforma 184/1994 nelle prime fasi di avvio delle nuove Autorità Portuali si assistette a una fase di assestamento strutturale, giuridico e finanziario. Nel 2019, tuttavia, è stata registrata una flessione dell'1% sul valore complessivo dei prodotti scambiati e del 2% sui prodotti importati via mare. Ai fini di un'analisi ex-post dell'efficacia del programma politico sarebbe stato interessante conoscere la variazione di questi indici che, se confermati al ribasso, potrebbero testimoniare una nuova caduta delle performance portuali. L'anno 2020 però, a causa dell'infezione di Covid-19 ha registrato una flessione del 21% del totale delle merci scambiate falsando di conseguenza i valori oggetto di studio.

NOTE

¹ Art. 1 comma 822 C.C, Demanio pubblico “Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti”.

² In approvazione del Testo unico delle disposizioni legislative riguardanti la costituzione di un Consorzio autonomo per l’esecuzione delle opere e per l’esercizio del porto di Genova.

³ I consorziati sono riportati nell’articolo 3 del Testo unico, mentre l’elenco delle Province e dei Comuni si trova all’interno dell’articolo 19.

⁴ La presenza delle Camere di Commercio di Genova, Milano e Torino è giustificata dalla forte interdipendenza delle tre città. La filiera produttiva, infatti, era incentrata sul triangolo industriale che legava le industrie Fiat, Ansaldo e Breda.

⁵ Per “poteri di ordinanza” s’intendono atti con carattere amministrativo al pari di quelli emanati da sindaci e dirigenti degli enti locali.

⁶ D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, “*Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori*”, art. 2.

⁷ Il Ministero dei lavori pubblici era il dicastero che aveva competenza in ambito di reti infrastrutturali. La legge Bressanini, D.lgs n. 300/1999, attuata nel 2001, lo ha soppresso accorpandolo poi al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

⁸ Corte di giustizia dell’Unione europea, sent. 10 dicembre 1991, Siderurgia Gabrieli c. merci convenzionali Porto di Genova SpA, causa C-179/90.

⁹ L’articolo 110, all’ultimo comma, disponeva la riserva di esecuzione di operazione portuali alle compagnie o gruppi portuali. L’articolo 111 invece, sempre all’ultimo comma, stabiliva l’obbligo a carico dell’impresa concessionaria di avvalersi di maestranze costituite nelle compagnie e nei gruppi per l’esecuzione delle operazioni portuali.

¹⁰ L’attivazione delle Autorità Portuali è prevista dall’articolo 2 della riforma 84/1994 mentre la presenza di imprese privati all’interno dei sistemi porto è inserita all’interno dell’articolo 20.

¹¹ Legge 28 gennaio 1994, n. 84, “*Riordino della legislazione in materia portuale*”, art. 6 comma 1, lettera a).

¹² La durata delle concessioni nel sistema portuale ha una durata media di 20 anni.

BIBLIOGRAFIA

Capano, G. (2003). *Administrative traditions and policy change: when policy paradigms matter. The case of Italian administrative reform during the 1990s*. Public administration, 81(4), 781-801.

Carbone S.M., *Lezioni, casi e modelli contrattuali del diritto marittimo*, Giappichelli, Torino, 1997.

Matteo Macciò

Citrigno A.M., *Autorità Portuale: profili organizzativi e gestionali*, Giuffrè editore, Milano, 2003.

Delponte I., *Città in cerca di autori. Il cammino della governance metropolitana in Francia e in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2019.

Guerrieri L., *Strategie di sistema e gestione snella nelle autorità di sistema portuale*, La Bancarella editrice, Piombino, 2020.

Italian Maritime Economy, *L'impatto del Covid-19 sui trasporti marittimi: rotte strategiche e scenari globali*, Giannini Editore, Napoli, 2020.

March J.G., Olsen J.P., *Riscoprire le istituzioni*, il Mulino, Bologna, 1992.

Maresca M., *La regolamentazione dei porti tra diritto interno e diritto interno e diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2001.

Prontera, A. (2014). *Process Sequencing and Policy Change. The Evolution of Italian Renewable Electricity Policy Over Two Decades*. «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 9(2), 287-0.

SITOGRAFIA

Autorità Associazioni dei Porti Italiani ASSOPORTI, “www.assoporti.it”.

Associazione Nazionale Compagnie Imprese Portuali, “www.ancip.it”.

Federazione del mare “www.federazionedelmare.it”.

Istituto nazionale di statistica, “www.istat.it”.

«L'Espresso» archivi, “www.espresso.repubblica.it”.

«La Repubblica», “www.repubblica.it”.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, “www.mit.gov.it”.

Rai Storia, “www.raistoria.it”.

ShippingItaly, “www.shippingitaly.it”.

Ship2Shore, “www.ship2shore.it”.

SRM, Maritime economy, “www.srm-maritimeconomy.com”.

The MediTelegraph, “www.themeditelegraph.it”.

Ufficio statistico dell'Unione europea, “www.ec.europa.eu/”.