



**Diritto e politica dei trasporti**  
rivista semestrale *open access*  
di dottrina, giurisprudenza  
e documentazione

**Fascicolo I/2018**

Promossa da

**demetra**  
CENTRO STUDI

La Rivista è pubblicata dal Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), con sede a Roma, via F. Civinini, 85, 00197, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), based in Rome, via F. Civinini, 85, 00197, and was registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli studi "G. Marconi" di Roma, via Plinio 44, 00193, Roma

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

© Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma  
[info@demetracentrostudi.it](mailto:info@demetracentrostudi.it)  
[www.demetracentrostudi.it/](http://www.demetracentrostudi.it/)



Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione.

Vietate la vendita e la modifica.

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra  
Pubblicato nel mese di aprile 2019

## **Comitato di direzione/Executive Editors**

Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)  
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)  
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)  
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” - Roma e Centro Studi Demetra)

## **Comitato scientifico, tecnico e di valutazione/Scientific, Technical and Referees' Board**

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)  
Prof. Marco Calabrò (Università della Campania “Luigi Vanvitelli”)  
Prof. Antonio Catricalà (Università “Link Campus University” - Roma)  
Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università “G. Marconi” - Roma)  
Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)  
Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)  
Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)  
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)  
Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)  
Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)  
Prof. Fabio Francario (Università di Siena)  
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” - Roma e Centro Studi Demetra)  
Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)  
Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)  
Avv. Valentina Lener (Assaeroporti)  
Prof. Mario Libertini (Università “Sapienza” - Roma)  
Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
Prof. Sergio Marchisio (Università “Sapienza” - Roma)  
Prof. José Manuel Martin Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)  
Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)  
Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)  
Prof. Angelo Piazza (Università di Roma “Foro Italico”)  
Prof. Aristide Police (Università “Tor Vergata” - Roma)  
Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)  
Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università statale di Milano)  
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)  
Prof. Mario Sebastiani (Università “Tor Vergata” - Roma)  
Dott.ssa Adele Scarani Pesapane (Fondazione 8 ottobre 2001)  
Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)  
Prof. Franco Gaetano Scoca (Università “Sapienza” - Roma)  
Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università per Stranieri “Dante Alighieri” - Reggio Calabria)  
Prof. Leopoldo Tullio (Università “Sapienza” - Roma)

## **Comitato editoriale/Editorial Board**

Dott.ssa Flaminia Aperio Bella	Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè	Avv. Anton Giulio Pietrosanti
Avv. Patrizia Beraldi	Prof.ssa Annarita Iacopino	Dott. Marco Ragusa
Avv. Luigi De Propris	Avv. Maria Assunta Icolari	Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
Avv. Marco Di Giugno	Avv. Emanuela Lanzi	Prof.ssa Martina Sinisi
Avv. Fabrizio Doddi	Dott.ssa Francesca Miceli	Dott.ssa Veronica Sordi
Dott. Simone Francario	Avv. Andrea Nardi	Dott.ssa Sabrina Tranquilli
Avv. Raissa Frascella	Dott. Simone Paoli	



## Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file “.doc” alla direzione della Rivista (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell’Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese, che non deve superare le 1.000 battute (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l’autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall’Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell’Autore:
  - a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell’Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d’autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
  - b) che l’Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista telematica;
  - c) che le posizioni espresse impegnano l’Autore e non la Rivista;
  - d) che l’Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge.

Il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli “estratti” con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell’apposita sezione della Rivista.

## Submission of contributions

Manuscripts are sent in “.doc” format to the Journal’s e-mail address (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it).

The e-mail includes the following information:

- 1) Author’s personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) abstract in Italian language of not more than 1.000 characters (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:
  - a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
  - b) manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another on-line Journal;
  - c) the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
  - d) the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions.

The Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted.

All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed.

Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.



# Indice

## Fascicolo I/2018

PRESENTAZIONE DELLA RIVISTA/PRESENTATION OF THE JOURNAL

**Francesco Gaspari**

ARTICOLI E SAGGI/ARTICLES AND ESSAYS

**Michele M. Comenale Pinto**

Spunti in tema di nuove tecniche di trasporto e di accesso alle infrastrutture .....pag. 1

**Umberto La Torre**

Assistenza e traino nella nautica da diporto .....pag. 22

**Marco Ragusa**

I rapporti negoziali degli enti di gestione dei porti e il Codice dei contratti pubblici.....pag. 34

**Ruggiero Dipace**

Le reti di trasporto fra disciplina europea e nazionale per la realizzazione di una mobilità sostenibile.....pag. 59

**Pierluigi Di Palma, Emanuela Lanzi**

Dalle Zone Economiche Speciali (ZES) alla Port Authority.....pag. 80

NOTE A SENTENZA/LAW NOTES

**Fabrizio Doddi, Francesco Gaspari**

I servizi di handling aeroportuale nella recente giurisprudenza.....pag. 96

*Articoli e Saggi*

**Dalle Zone Economiche Speciali (ZES) alla *Port Authority***

**Pierluigi Di Palma<sup>1</sup>, Emanuela Lanzi<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> *Avvocato dello Stato e Presidente del Centro Studi Demetra*

<sup>2</sup> *Avvocato del libero foro*

---

**Abstract**

*From Special Economic Zones (SEZ) to Port Authority.*

*The introduction by Law Decree No. 91/2017 of so-called special economic zones (SEZ) represents an important pre-condition for the possible establishment of a Port Authority in Italy.*

*Such “experiment” aims at verifying the potential for the economic development related to an integrated management of logistic infrastructures, envisaging proposals of new regulation. This new legal framework places at the centre of the political-institutional debate the port privatization topic, seen as a new challenge for the domestic port development, with the aim to grasp new traffics of people and goods within a foreseeable scenario of global market.*

*The setting-up of the Port Authority preliminarily implies an alignment of the current port regulation to the airport regulation in terms of governance, taking into account that today the port and airport sectors are managed in two diametrically opposite ways, being the former managed by private entities and the latter in public ownership.*

*The port regulatory reform should go through a deep review of the domestic Navigation Code, maritime section, which dates back to 1942, and it might fully leverage from the positive airport privatization experience, especially in terms of management model, based on the allocation to private managing company of long-term concessions of airport infrastructures.*

*Parole chiave: zone economiche speciali, ZES, porti, privatizzazione, Port Authority, riforma Codice della Navigazione.*

---

Sommario — 1. Le zone economiche speciali (ZES) — 2. La normativa italiana — 3. Verso l’istituzione della *Port Authority* — 4. L’idea di privatizzazione “sistemica” e “vigilata” — 5. La necessità di riforma della parte marittima del Codice della Navigazione.

**1. Le zone economiche speciali (ZES)**

Il percorso procedimentale per arrivare alla istituzione nel nostro ordinamento, attraverso una riforma di carattere normativo, delle *Port Authorities*, trova nella

costituzione delle ZES uno strumento che ne anticipa, in parte, gli effetti, pur mantenendo distinte le responsabilità gestionali portuali e aeroportuali.

Per quanto concerne, in particolare, il territorio jonico – che rappresenta, anche in ragione dei formali interventi della Regione Puglia<sup>1</sup>, la “provincia laboratorio” per dare concretezza, attraverso un dibattito istituzionale, al progetto della *Port Authority* – va segnalato che, nell’ambito della strategia di sviluppo economico di contrasto alla crisi della siderurgia, rientra anche l’iniziativa tesa a realizzare una ZES interregionale che comprende l’area di Taranto. In particolare, l’inclusione di importanti infrastrutture retroportuali come l’aeroporto di Grottaglie con la sua vocazione cargo all’interno della perimetrazione della ZES Taranto-Matera pone in evidenza la bontà della proposta di promuovere una gestione unitaria porto/aeroporto con la istituzione della *Port Authority*, attraverso un percorso di riforma normativa.

In ogni caso, già la ZES è da considerare uno strumento utile a creare, seppure in modo non strutturale, tra lo scalo jonico e le aree retrostanti una piattaforma logistica nell’area del Mediterraneo idonea alla costituzione di un importante sistema logistico che va completato con la realizzazione di infrastrutture di collegamento come, ad esempio, la rete stradale e ferroviaria tra il porto e gli spazi retroportuali, con particolare attenzione allo scalo di Grottaglie, da destinare ad attività collegate o funzionali a quelle portuali.

Le ZES, infatti, per la maggiore capacità di catalizzare investimenti diretti esteri grazie alla concessione di agevolazioni fiscali, finanziarie, amministrative ed infrastrutturali, si sono rivelate un efficace strumento di accelerazione economica rispetto al modello classico di zona franca doganale, risultando più attraenti per la *business community*. L’introduzione di questi formidabili strumenti di accelerazione economica tenderebbe a favorire il cambiamento del ruolo del nostro Paese nel Mediterraneo: non più solo “*porta dell’Europa*” ma fulcro e volano dell’economia euro-mediterranea.

In Italia le ZES rappresentano una assoluta novità (ad eccezione della storica zona franca del porto di Trieste), mentre in tutto il mondo sono già uno strumento molto diffuso, utile ad attrarre investimenti internazionali, tanto che se ne contano oltre quattromila, con casi particolarmente noti a Dubai e in Cina (Shenzhen).

All’interno dell’Unione europea esistono ben dodici Stati con zone svantaggiate nel proprio territorio<sup>2</sup>, mentre l’Italia e la Grecia (che, però, ne ha chiesto ufficialmente l’attivazione nel porto del Pireo) non hanno ancora fatto ricorso alle ZES.

---

<sup>1</sup> L’opportunità di costituire a Taranto la prima *Port Authority* del Paese, nel luglio 2017, è stata recepita in una mozione del Consiglio regionale pugliese. Nell’ottobre 2017, è stata poi tradotta dalla Giunta Regionale, che in tal modo ne ha rafforzato il peso politico-istituzionale, in una specifica delibera di indirizzo. Da ultimo, è stata promulgata dal Presidente della Regione Puglia, la c.d. legge Taranto, L.R. 25 gennaio 2018 n. 2. Cfr. più ampiamente P. DI PALMA, E. LANZI, *Port Authority privatizzazione ed integrazione infrastrutturale*, Roma, 2018.

<sup>2</sup> Attualmente esistono ZES – il cui principale beneficio è costituito dall’esenzione fiscale sulle imposte sul reddito – in Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovenia, Portogallo, Spagna, ma la Polonia è la nazione che ne conta il numero maggiore. Sulle ZES si v., in generale M. D’AMICO, *Le zone economiche speciali una straordinaria opportunità per il rilancio dell’economia in Italia*, Napoli-Latina 2017; ID., *Le zone economiche speciali: una straordinaria opportunità per il rilancio dell’economia in Italia*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 4, 2016, p. 577 ss.; A. ROMANO, *Le zone economiche speciali quali strumenti di sviluppo. Casi studio nel bacino sud del Mediterraneo*, Napoli, 2016; D. MIOTTI, *Zone Economiche Speciali per accelerare i processi di sviluppo delle regioni del Sud appartenenti all’area della convergenza e non solo di quelle*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 4, 2017, p. 1001 ss.; E. FORTE, *Logistica economica, portualità e Zone Economiche Speciali per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 4, 2017, p. 969 ss.; A. LEPORÉ, P. SPIRITO, *Le Zone Economiche Speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del*



## **2. La normativa italiana**

Nel nostro Paese, tale *impasse* è stata superata attraverso il d.l. 20 giugno 2017 n. 91, recante *Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2017 n. 123 (in G.U. 12/08/2017, n. 188) che, nel prevedere un nuovo piano per favorire la crescita economica nelle aree del Mezzogiorno, ha istituito, oltre alla misura denominata “*Resto al Sud*” per l’imprenditoria giovanile, anche le Zone Economiche Speciali (Capo II, Artt. 4 e 5).

In particolare, il cd. “*Decreto Sud*” prevede di costituire almeno cinque ZES in altrettante Regioni meridionali (Calabria, Campania, Sicilia, Basilicata e Puglia)<sup>3</sup>, principalmente nelle aree di Gioia Tauro, Napoli-Salerno, Bari e Taranto. A tal fine, sono stati già stanziati circa 200 milioni di euro da utilizzare tra il 2018 e il 2020.

Nello specifico, le ZES individuano zone del Sud del Paese collegate ad un’area portuale, destinatarie di importanti benefici fiscali e semplificazioni amministrative sia per le nuove imprese che per quelle già esistenti all’interno dell’area perimetrata. Lo scopo dell’istituzione di Zone Economiche Speciali è, infatti, quello di creare condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi, che consentano lo sviluppo delle imprese, richiamando l’attenzione anche per investimenti esteri. Tali imprese, dal canto loro, sono tenute al rispetto della normativa nazionale ed europea, nonché alle prescrizioni adottate per il funzionamento della stessa ZES e, come contropartita, beneficiano di speciali condizioni, in relazione alla natura incrementale degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa.

La Zona Economica Speciale è definita come un’area geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti, purché presentino un nesso economico funzionale, e comprendano almeno un’area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2013<sup>4</sup>, collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)<sup>5</sup><sup>6</sup>.

---

*Mezzogiorno*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 4, 2017, p. 855 ss.; A. BERLINGUER (a cura di), *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Torino, 2018.

<sup>3</sup> In Italia sono regioni meno sviluppate (con PIL pro capite inferiore al 75% della media europea) la Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia e Campania, mentre sono considerate regioni in transizione (con PIL pro capite tra il 75% e il 90% della media europea) la Sardegna, l’Abruzzo ed il Molise.

<sup>4</sup> Il regolamento (UE) n. 1315/2013 prevede che le aree portuali per rientrare nella rete globale europea devono soddisfare almeno uno dei seguenti criteri: (i) il volume totale annuo del traffico passeggeri supera lo 0,1% del volume totale annuo del traffico passeggeri di tutti i porti marittimi dell’Unione; (ii) il volume totale annuo delle merci, per le operazioni di carico di merci sia sfuse che non sfuse, supera lo 0,1% del corrispondente volume totale annuo del carico di merci movimentate in tutti i porti marittimi dell’Unione; (iii) il porto marittimo è situato su un’isola e costituisce il solo punto di accesso ad una regione NUTS 3 (ossia il terzo livello dimensionale nella nomenclatura europea delle unità territoriali statistiche, con abitanti compresi tra un limite minimo di 150 mila abitanti e un limite massimo di ottocentomila abitanti, in Italia corrispondente alla dimensione provinciale) nella rete globale; (iv) il porto marittimo è situato in una regione ultra periferica o periferica, fuori da un raggio di 200 km dal porto più vicino nella rete globale. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti a garantire che i porti marittimi siano connessi con linee ferroviarie o strade e, ove possibile, le vie navigabili interne della rete globale, salvo il caso nel quale limitazioni fisiche impediscano tali connessioni; se sono porti destinati al traffico merci devono offrire almeno un terminale che sia aperto agli utenti in modo non discriminatorio e applicare tariffe trasparenti. È altresì stabilito che i canali marittimi, i tratti navigabili dei porti e gli estuari colleghino due mari o permettano di accedere a porti marittimi dal mare e corrispondano almeno alle vie navigabili interne di classe VI. I porti devono disporre delle attrezzature necessarie a contribuire alle

È prevista, inoltre, l'applicazione, in relazione agli investimenti effettuati nella ZES, del credito d'imposta di cui all'art. 1, commi 98 e seguenti, della legge 2015, commisurato alla quota del costo complessivo dei beni acquisiti entro il 31 dicembre 2020, nel limite massimo, per ciascun progetto d'investimento, di 50 milioni di euro.

Le condizioni per il riconoscimento delle agevolazioni alle imprese sono essenzialmente due: (i) il mantenimento delle attività nella ZES per almeno cinque anni successivi al completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni, pena la revoca dei benefici concessi e goduti; (ii) l'impresa non deve trovarsi in liquidazione o in fase di scioglimento.

Ciascuna ZES viene costituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – che definisce le modalità generali per la creazione di una ZES, la sua durata, i relativi criteri di accesso, nonché le condizioni speciali di beneficio per i soggetti economici ivi operanti o che vi si insedieranno. Il provvedimento è da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Questo complesso procedimento trova un presupposto nella richiesta presentata dalle regioni meno sviluppate e in transizione – così come individuate dalla normativa europea e, dunque, ammesse alle deroghe previste dall'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea<sup>7</sup> – che formulano la proposta costitutiva della singola ZES, anche interregionale, corredata da un piano di sviluppo strategico, specificando le caratteristiche dell'area identificata.

In relazione alla gestione dell'area ZES si prevede che essa sia affidata ad un Comitato di indirizzo composto dal Presidente dell'Autorità portuale, che lo dirige, da un rappresentante della Regione, da un esponente della Presidenza del Consiglio dei Ministri e da un delegato del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti<sup>8</sup>, che, a sua

---

prestazioni ambientali delle navi nei porti ed assicurare l'operatività degli strumenti di controllo del traffico marittimo operativi a livello europeo (sistema *SafeSeaNet* e VTIMS - *Vessel Traffic Management and Information System*).

<sup>5</sup> Dei nove corridoi *core* che costituiscono l'asse portante della *Trans European Network-Transport* (TEN-T), definita dal regolamento Europeo 1315/2013, quattro interessano l'Italia, attraversandola da nord a sud e da ovest ad est: il Baltico-Adriatico, lo Scandinavo-Mediterraneo, il Reno-Alpi, il Mediterraneo.

<sup>6</sup> L'AdSP ha avviato una serie di azioni volte a sostenere il processo di sviluppo territoriale a livello nazionale ed internazionale con un'attenzione particolare all'intermodalità, secondo gli orientamenti eurounitari ed in conformità ai progetti delle reti TEN-T. Inoltre, a partire dal mese di gennaio 2014, con l'entrata in vigore del nuovo *Connecting Europe Facility*, è stata confermata la mappa dei nove corridoi europei che formeranno il tessuto della *Core Network* e con l'approvazione della stessa, lo scalo jonico è stato scelto quale nodo terminale del segmento terrestre/ferroviario del Corridoio Scandinavo-Mediterraneo, che partendo da Helsinki giunge fino a Malta e, contemporaneamente, nodo marittimo di collegamento del corridoio con La Valletta. Il disegno strategico sotteso è quello di creare intorno al porto di Taranto un sistema logistico integrato basato su una rete di strutture specializzate in grado di intercettare il traffico marittimo e di favorire, nel contempo, la crescita del territorio circostante.

<sup>7</sup> L'art. 107, paragrafo 3, del TFUE deroga alla disciplina sugli aiuti di Stato ogni qualvolta un intervento risponda ad una delle seguenti finalità: sviluppo economico di un'area del c.d. obiettivo convergenza, promozione di un progetto di comune interesse europeo, sostegno all'economia nazionale turbata da "grave instabilità", promozione della cultura e della conservazione del patrimonio, ecc.

<sup>8</sup> Il soggetto gestore deve assicurare, in particolare: gli strumenti che garantiscano la piena operatività delle aziende presenti nella ZES; l'utilizzo di servizi sia economici che tecnologici nell'ambito ZES; l'accesso alle prestazioni di servizi da parte di terzi. Il soggetto gestore potrà anche autorizzare la stipula di accordi o convenzioni con banche ed intermediari finanziari. I membri del Comitato di indirizzo non percepiscono alcun compenso o indennità di carica.

volta, si avvale del Segretario Generale dell’Autorità portuale per l’esercizio delle funzioni amministrative.

Per quanto riguarda la costituzione delle ZES, è stato recentemente adottato il Decreto del Presidente del Consiglio 25 gennaio 2018 n. 12<sup>9</sup>, con cui è stato approvato il regolamento per l’istituzione nel Mezzogiorno delle ZES. Il DPCM ha definito le modalità per l’istituzione di una ZES, la sua durata, i criteri generali per l’identificazione e la delimitazione dell’area, i criteri che ne disciplinano l’accesso e le condizioni speciali, nonché il coordinamento generale degli obiettivi di sviluppo. In buona sostanza, il decreto del Presidente del Consiglio è attuativo dell’art. 4, comma 3, del decreto legge n. 91/2017 con cui sono state istituite le ZES<sup>10</sup>.

Il decreto attuativo – particolarmente atteso dalle regioni del Meridione giacché adottato dal Governo con un notevole ritardo rispetto alle tempistiche previste – ratifica i criteri di istituzione della ZES (anche per l’ipotesi della ZES interregionale<sup>11</sup>); individua i requisiti delle proposte e Piano di sviluppo strategico; definisce i compiti del Comitato di indirizzo e specifica le attività di controllo e monitoraggio. Il decreto è integrato da un allegato che assegna ad ogni Regione i valori massimi di superficie nei quali sarà possibile sviluppare le attività con fiscalità di vantaggio a burocrazia zero: in particolare, le ZES con superfici più estese realizzabili sono in Sicilia con 5.580 ettari ed in Campania con 5.467 ettari.

Le proposte di costituzione di una ZES devono essere presentate, nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, secondo le forme stabilite dai rispettivi ordinamenti regionali, al Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Presidente della Regione, sentiti i Sindaci delle aree interessate, nel rispetto dei requisiti di cui agli artt. 3 e 6 del regolamento.

In particolare, le Regioni interessate devono proporre un Piano di sviluppo strategico ai ministeri competenti che, ove approvato, condurrà finalmente alla concreta istituzione della ZES<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Il DPCM 25 gennaio 2018 n. 12, “Regolamento recante istituzione di Zone economiche speciali (ZES)” è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 47 del 26 febbraio 2018.

<sup>10</sup> L’art. 4, comma 3, d.l. n. 91/2017, prevede che “*le modalità per l’istituzione di una ZES, la sua durata, i relativi criteri che ne disciplinano l’accesso e le condizioni speciali di cui all’articolo 5 sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto*”. Nel corso della Conferenza Unificata delle Regioni svoltasi il 6 dicembre 2017, le Regioni hanno espresso un parere favorevole ma condizionato sullo schema di Decreto del presidente del Consiglio dei ministri. In particolare, le condizioni delle Regioni sono elencate in un documento emendativo approvato dalla Conferenza delle Regioni, consegnato al Governo (lo stesso 6 dicembre) e pubblicato sul portale [www.regioni.it-sezione](http://www.regioni.it-sezione) “Conferenze”.

<sup>11</sup> Il decreto prevede infatti la possibilità di costituire delle ZES interregionali associando anche aree a vocazione industriale delle Regioni sprovviste di porti con Regioni contigue che invece ne dispongono. In questo caso la ZES interregionale avrà un’estensione in ettari che somma le disponibilità previste in modo dettagliato per ogni Regione dal decreto da poco varato. È questa l’ipotesi che si prospetta per la ZES jonica che unirà Taranto alle zone industriali di Matera e della Basilicata.

<sup>12</sup> La Regione Campania ha provveduto, con delibera n. 175 del 28 maggio 2018, in ossequio all’art. 5 del DPCM 25 gennaio 2018 n. 12, ad approvare la “Proposta di Piano di sviluppo strategico” finalizzato alla istituzione della Zona Economica Speciale denominata “ZES Campania”. Con DPCM dell’11 maggio 2018, adottato su proposta del Ministero per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze e con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, è stata istituita la “ZES Campania”. Analogamente, la Giunta regionale della Regione Calabria ha provveduto,



Per quanto riguarda le agevolazioni riconosciute alle imprese che si insedieranno all'interno della ZES, il principale incentivo è costituito, indubbiamente, dalla possibilità di accedere al credito d'imposta per gli investimenti potenziato con la soglia a 50 milioni (quello normale è al massimo a 15 milioni per le grandi aziende). Le altre misure di carattere normativo finalizzate ad attrarre gli investitori richiedono un ulteriore decreto attuativo, ancora in elaborazione da parte del Governo insieme alle Regioni, che conterrà i criteri e gli indirizzi per le semplificazioni amministrative nelle ZES<sup>13</sup>.

In definitiva, emerge tutta la complessità burocratica del provvedimento che introduce la nuova politica per il Mezzogiorno, voluto dal legislatore per introdurre semplificazioni di carattere amministrativo e fiscale.

In tale contesto, preme altresì segnalare che, *in extremis*, è stato altresì approvato un emendamento nella legge di bilancio 2018<sup>14</sup> che introduce per i porti dell'Italia settentrionale le Zone logistiche semplificate (ZLS) ovvero nuove zone a burocrazia zero per favorire lo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali del Nord. In

---

con delibera n. 100 del 29 marzo 2018, ad approvare il "Piano di Sviluppo Strategico della Regione Calabria". Come la ZES Campania, anche la ZES Calabria è stata istituita con DPCM dell'11 maggio 2018.

<sup>13</sup> L'art. 5, comma 1 lett. a), rubricato "*benefici fiscali e semplificazioni*" prevede che, tra le altre agevolazioni, "*le nuove imprese e quelle già esistenti, che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nella ZES, possono usufruire di procedure semplificate, individuate anche a mezzo di protocolli e convenzioni tra le amministrazioni locali e statali interessate, e regimi procedurali speciali, recanti accelerazione dei termini procedurali ed adempimenti semplificati rispetto a procedure e regimi previsti dalla normativa regolamentare ordinariamente applicabile, sulla base di criteri derogatori modalità individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, se nominato, previa delibera del Consiglio dei Ministri (...)*".

<sup>14</sup> L. 27 dicembre 2017 n. 205 pubblicata nella G.U. n. 302 del 29 dicembre 2017 prevede all'art. 1, commi 61-66, l'istituzione delle c.d. Zone Logistiche semplificate: "61. Al fine di favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle regioni in cui non si applicano gli articoli 4 e 5 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, è prevista l'istituzione della Zona logistica semplificata. 62. La Zona logistica semplificata può essere istituita nelle regioni di cui al comma 61, nel numero massimo di una per ciascuna regione, qualora nelle suddette regioni sia presente almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal 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, o un'Autorità di sistema portuale di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, come modificata dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169. 63. La Zona logistica semplificata è istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta della regione interessata, per una durata massima di sette anni, rinnovabile fino a un massimo di ulteriori sette anni. 64. Le nuove imprese e quelle già esistenti che operano nella Zona logistica semplificata fruiscono delle procedure semplificate di cui all'articolo 5, co. 1, lettera a), del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123. 65. Per l'istituzione delle Zone logistiche semplificate si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni relative alla procedura di istituzione delle Zone economiche speciali previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato ai sensi dell'articolo 4, co. 3, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123. 66. All'articolo 1, co. 618, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, sono apportate le seguenti modificazioni: a) le parole: "Il Commissario di governo per il Friuli-Venezia Giulia" sono sostituite dalle seguenti: "Il presidente dell'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale"; b) dopo le parole: "di punto franco" sono inserite le seguenti: "ai sensi dell'allegato VIII del Trattato di pace fra l'Italia e le Potenze alleate ed associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, reso esecutivo dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 28 novembre 1947, n. 1430, ratificato ai sensi della legge 25 novembre 1952, n. 3054".

pratica, una versione *light* delle ZES nel Sud. La differenza principale sta nel fatto che nelle nuove ZLS non sono applicati i vantaggi fiscali del credito d'imposta che, invece, sono previsti in favore delle ZES, ma potranno avvantaggiarsi esclusivamente delle stesse semplificazioni fiscali e burocratiche.

Tale misura non è stata accolta con favore dalle regioni del Sud dal momento che riduce l'attrattività e competitività delle ZES. A tal riguardo, al fine di "*limitare i danni*" si prevede che sarà possibile costituire non più di una ZLS a Regione in un'area portuale strategica (porto TEN-T) o dove sia presente un'AdSP. La ZLS, sulla falsariga di quanto previsto per le ZES, verrà costituita con un DPCM, su proposta della Regione interessata. Il provvedimento sarà adottato su proposta del Ministero per la coesione territoriale di concerto con il MIT. All'interno di questa ZLS sia le nuove imprese che quelle già esistenti potranno beneficiare di procedure semplificate annunciate per le ZES; tuttavia, anche in questo caso, si attende un decreto per la definizione delle semplificazioni burocratiche.

In definitiva, sembra che le ZES siano pronte a salpare, con il loro potenziale di attrazione di capitali per il rilancio economico del Sud nei grandi porti del Mezzogiorno. Tale misura dovrebbe contribuire, anzitutto, al miglioramento dell'interscambio commerciale marittimo, già in considerevole crescita (+4,4% nel Meridione nel 2018). Tuttavia, senza voler affatto sminuire l'importante opportunità che si profila, è d'obbligo chiedersi se l'apertura di tali zone speciali sarà sufficiente ad accrescere l'attrattività degli investimenti e migliorare la competitività territoriale. Sul fronte dell'attrattività, è opinione largamente condivisa che la via più fruttuosa per fornire impulso alle scelte imprenditoriali, e da qui all'intera economia, sia rappresentata dalla fiscalità di vantaggio sugli investimenti, attivabile attraverso il meccanismo del credito d'imposta – anche a fronte del successo riscosso nel 2017 (4 miliardi attivati fonte Mef 2018).

### **3. Verso l'istituzione della *Port Authority***

La Puglia rappresenta, senza ombra di dubbio, il territorio dove si sta sviluppando il laboratorio del progetto della *Port Authority*, dal momento che le Istituzioni pugliesi appaiono già proiettate in tale direzione, avendo, la Regione, approvato nel 2017, prima una mozione e, poi, un atto di indirizzo sulla creazione della prima *Port Authority*, considerando necessaria l'integrazione logistica tra il porto di Taranto e l'aeroporto di Grottaglie, prima come zona ZES e poi come infrastrutture rilevanti per la costituzione di un organismo gestionale unitario.

È del tutto evidente che tale *policy* istituzionale si inserisce nell'ambito di un processo di privatizzazione degli aeroporti pugliesi che la Regione Puglia, titolare della quasi totalità delle azioni della società Aeroporti di Puglia (AdP), gestore totale di tale sistema aeroportuale, ha interesse ad intraprendere, ma che, evidentemente, potrebbe non coinvolgere l'aeroporto di Grottaglie, che si presenta, allo stato, come uno scalo meno appetibile per il mercato e più orientato a finalità istituzionali.

Sicché, l'integrazione tra detto aeroporto e il porto di Taranto, anche grazie alla perimetrazione ZES, potrebbe rilanciarne anche una valorizzazione economica, in disparte dalla privatizzazione degli altri tre scali pugliesi: Bari, Brindisi e Foggia.

Prendendo le mosse dall'attuale legislazione che, come detto, ha visto, di recente, l'introduzione nel nostro ordinamento di uno strumento, le ZES, che, ben utilizzato, si presta, in parte, ad anticipare concretamente gli effetti positivi della realizzazione della

*Port Authority*, che una volta istituita e, quindi, costituita, superando il limite di un'area perimetrata a “*burocrazia zero*” e con agevolazioni fiscali particolarmente appetibili per le imprese, tende a consolidare, con la patrimonializzazione societaria e la gestione unitaria, la evidente potenzialità economica della integrazione di due infrastrutture logistiche di primario interesse per lo sviluppo del territorio circostante.

Per giungere a tale risultato, da un punto di vista ordinamentale, occorre procedere, sulla falsariga di quanto fatto per gli aeroporti, per la privatizzazione dei porti che diventa anche l'occasione normativa per corrispondere alla sentita esigenza di riforma della parte marittima del Codice della Navigazione, atteso che il legislatore del Codice nel '42, lungi dal considerare porti e aeroporti due mondi distanti, vedeva, almeno dal punto di vista del sistema concessionario-amministrativo, delle evidenti convergenze regolatorie tra le due infrastrutture, oggi da recuperare.

Sicché, per dare positiva risposta alle sollecitazioni che emergono dal presente studio, preliminarmente, è da constatare la circostanza che l'attuale impianto normativo della portualità, sicuramente, non è sufficiente e deve essere modificato con la previsione, nel nostro ordinamento, delle società di gestione portuale, potendosi, comunque, considerare la recente istituzione delle AdSP un riassetto della *governance* della portualità di natura pubblicistica che facilita il passaggio verso una gestione di carattere privatistico.

È indiscutibile, infatti, che, in Italia, la frammentazione della *governance* dei porti, unitamente al presidio di carattere pubblicistico, rappresenta un elemento di scarsa competitività del sistema portuale, che determina un esempio di utilizzo non virtuoso delle risorse economiche pubbliche nazionali in tema di pianificazione dell'offerta infrastrutturale.

Al riguardo, appare utile sottolineare la circostanza che la Corte dei conti europea, in sede di controllo di gestione, ha, recentemente, evidenziato la necessità che le nuove AdSP procedano sollecitamente, a seguito di valutazioni tecniche ed economiche adeguate, alla pianificazione e programmazione della propria attività in stretta connessione con le reali esigenze di mercato, rilevando che un terzo dei fondi spesi dall'Unione europea per strutture, quali moli, banchine e frangiflutti presso porti marittimi tra il 2000 e il 2013 è stato inefficace e non sostenibile, finanziando progetti che duplicavano strutture già esistenti nelle vicinanze; infrastrutture non utilizzate o fortemente sottoutilizzate da anni, con conseguente spreco degli importi investiti. Insomma, secondo la Corte dei conti europea, le strategie di sviluppo portuale a lungo termine poste in essere, in generale, da tutti gli Stati membri e dalla Commissione “*non hanno costituito una base solida e coerente per pianificare la capacità necessaria nei porti dell'UE e per individuare i finanziamenti dell'UE e i finanziamenti pubblici nazionali necessari per le infrastrutture portuali*”.

In altre parole, il Giudice contabile europeo ha posto in rilievo che, a fronte di un sistema logistico in positiva evoluzione, sussistono situazioni patologiche tali da configurare una vera e propria “*questione infrastrutturale*” caratterizzata da lunghi tempi di completamento, opere incompiute, costi spesso fuori controllo, insufficiente qualità costruttiva, pesanti impatti ambientali sul territorio, episodi di corruzione e malaffare e servizi spesso scadenti e, pertanto, evidenzia l'esigenza di procedere alla ricognizione, razionalizzazione, modernizzazione delle infrastrutture portuali esistenti, alla pianificazione e realizzazione di nuove opere più snelle e funzionali,



tecnologicamente avanzate, che pongano particolare attenzione alla scelta dei materiali, delle fonti energetiche e alle ricadute sull'ambiente<sup>15</sup>.

In tale contesto, nel nostro Paese, non appare soddisfacente come risposta alla scarsa produttività del sistema portuale denunciato dalla Corte dei conti europea, la riorganizzazione e specializzazione delle AdSP, di cui al d.lgs. 4 agosto 2016 n.169 e s.m.i., che, dovendosi misurare nell'ambito di un sistema di carattere pubblicistico connotato da scarsa efficienza, non offre l'opportunità di rendere competitive le infrastrutture portuali nazionali nella prospettiva della costituzione dello spazio unico europeo dei trasporti, improntato al buon funzionamento del mercato interno e al potenziamento della coesione economica, sociale e territoriale.

#### **4. L'idea di privatizzazione "sistemica" e "vigilata"**

In ogni caso, nell'ambito di una evoluzione di carattere privatistico della normativa di settore, sicuramente, va salvaguardata la connotazione "*sistemica*" presente nelle nuove Adsp, ciò nell'ottica di una necessaria competitività della nostra portualità sui mercati globali, per cui è indispensabile valorizzare l'esigenza della cooperazione e del coordinamento delle Autorità portuali con il più vasto *network* dei gestori delle infrastrutture ferroviarie, stradali, aeroportuali e ciò allo scopo di ridurre i costi e di

---

<sup>15</sup> A tal riguardo, il nuovo Codice appalti ha disposto il superamento del modello di programmazione e scelta delle infrastrutture vigente, con l'introduzione di una più rigorosa valutazione, *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, degli investimenti relativi alle opere pubbliche. Nell'ottica della razionalizzazione, trasparenza, efficienza ed efficacia della spesa destinata alla realizzazione di opere pubbliche gli interventi in ambito portuale sono ora inseriti organicamente nella nuova pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture a livello nazionale che assume a riferimento il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) e il Documento pluriennale di pianificazione (DPP). Quest'ultimo costituisce lo strumento unitario di programmazione triennale delle risorse per gli investimenti pubblici e di raccolta aggregata degli interventi e delle opere da realizzare, nonché dei progetti di fattibilità meritevoli di finanziamento. Ai fini dell'inserimento nel DPP, le Autorità di sistema portuale dovranno inviare al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti le proposte di intervento di preminente interesse nazionale, corredate dal progetto di fattibilità e valutate *ex ante* secondo le modalità e criteri definiti nelle Linee Guida adottate dal MIT ai sensi del decreto legislativo 29 dicembre 2011 n. 228. La programmazione e selezione delle opere dovrà avvenire nel rispetto dei vincoli di spesa e in coerenza con gli obiettivi e le strategie definite nel PGTL. Il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) includerà e renderà coerenti tutti i piani e i programmi di investimento per le opere pubbliche. La valutazione *ex ante* dei fabbisogni di infrastrutture da parte delle AdSP dovrà basarsi sul confronto tra domanda e offerta di infrastrutture e servizi e individuare gli interventi da sottoporre all'analisi di fattibilità tecnica, ambientale ed economico finanziaria allo scopo di colmare il *deficit* di offerta rispetto alla domanda e di raggiungere gli obiettivi strategici delineati nel PGTL. Al fine di evitare fenomeni di *overcapacity* o di domanda non soddisfatta a causa del sottodimensionamento infrastrutturale del porto, il fabbisogno delineato da ciascuna AdSP dovrà rispondere alla effettiva domanda di mobilità di merci e passeggeri anche in un'ottica prospettica, tenendo altresì conto del contesto demografico, socio economico nazionale e internazionale di riferimento. In tale direzione l'articolo 7 del decreto n. 169/2016 conferma la disciplina sanzionatoria previgente riguardante la revoca del mandato di Presidente, lo scioglimento del Comitato di gestione e la nomina di un Commissario *ad acta* nel caso di mancata adozione, nei termini di legge, degli atti fondamentali di programmazione (piano operativo triennale), di amministrazione (mancata approvazione dei bilanci) e di cattiva gestione (disavanzo del conto consuntivo). In tale rinnovato quadro normativo l'attività portuale, fermo restando la proprietà pubblica delle infrastrutture, deve essere sempre orientata alla libera contendibilità delle aree, delle banchine e dei servizi portuali offerti, riservando all'Autorità la gestione e la manutenzione dell'infrastruttura, nonché la regolazione dell'attività portuale, onde garantire il rispetto degli *standard* di sicurezza e la qualità delle operazioni portuali svolte dalle imprese autorizzate o dai concessionari.

ottimizzare le scelte strategiche concernenti la pianificazione, gli investimenti funzionali alla realizzazione delle opere e alla erogazione dei servizi a cittadini e imprese.

In particolare, è da apprezzare il fatto che, in base alle disposizioni di cui al d.lgs. n.169/2016, le AdSP sono impegnate ad orientare la propria azione avendo a riferimento il Piano Nazionale della logistica e della portualità e il Documento di pianificazione e programmazione. In questa prospettiva, la Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP, istituita presso il Ministero delle infrastrutture, presieduta dallo stesso Ministro, rappresentando la visione sistemica del settore, è volta ad armonizzare le strategie riguardanti gli investimenti infrastrutturali, la pianificazione urbanistica, le concessioni demaniali marittime e la promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale.

Va riconosciuto, infatti, che il legislatore, con il d.lgs. n. 169/2016 e s.m.i., ha, finalmente, anche se con evidenti limiti, indirizzato il riassetto del quadro normativo nazionale portuale in chiave europea, anche se il provvedimento legislativo potrà dare le auspiccate risposte solo a condizione che si prosegua sulla strada intrapresa di riduzione e razionalizzazione delle AdSP, di specializzazione delle professionalità ivi impiegate, di apertura ad una maggior concorrenza dei mercati dei servizi portuali e tecnico-nautici, di definitivo allineamento al diritto europeo delle procedure concernenti le concessioni di aree e banchine.

Va detto che il nuovo “*Sistema Mare*” che ha ridotto, con accorpamenti, da 24 a 15 le Autorità portuali, trasformandole in AdSP, prevede la possibilità, decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, valutate le interazioni fra piattaforme logistiche e volumi di traffico, di disporre l’ulteriore razionalizzazione degli enti portuali al fine di fronteggiare la concorrenza dei grandi porti internazionali, iniettare risorse per finanziare investimenti ingenti, monitorando il rapporto costi/benefici dell’offerta di servizi portuali per lo sviluppo dell’economia portuale, ed attrarre gli investimenti e grandi *partnership* industriali, aumentando la concorrenza nel nord Europa, nel nord Africa, nel Pireo e nell’area Baltica.

Sicché, in uno scenario, come quello attuale, che vede il profilarsi di sinergie tra le diverse infrastrutture logistiche, appare corretto avviare una riflessione sulla gestione dell’intero sistema portuale italiano che ben potrebbe ricavare dalla positiva esperienza maturata in ambito aeroportuale con la privatizzazione del settore<sup>16</sup>, utili spunti per una più decisa riforma, valutando, al contempo, il legislatore, l’opportunità di istituire un’Autorità portuale sullo schema dell’ENAC – Ente Nazionale per l’Aviazione Civile – con lo scopo di promuovere, nell’ambito di una visione strategica di carattere sistemico del comparto marittimo, una migliore pianificazione infrastrutturale ed una più efficiente programmazione dei traffici.

Insomma, si tratta di avere più coraggio, rispetto al recente passato, superando il vincolo della gestione pubblica, e, quindi, da un punto di vista normativo fare una scelta decisa, considerando, che, ormai, i tempi sono maturi per una più incisiva ed imponente riforma, affidando ai privati con una concessione di lungo periodo la gestione dei porti, dando così vita, nel nostro Paese, ad una serie di imprese capaci di essere protagoniste nel mercato globale che caratterizza, oggi, il settore.

---

<sup>16</sup> Sul processo di privatizzazione degli aeroporti si v., in generale, P. DI PALMA, *Il diritto degli aeroporti nel processo di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto aereo*, nella collana *I quaderni dell’Aviazione Civile*, Roma, 2006; P. DI PALMA, A. NARDI, *Governance del trasporto aereo. Trasformazione giuridica dell’Enac*, Roma, 2017.

L'idea è quella di una privatizzazione “*vigilata*”, utile a sottrarre dalle mani pubbliche la gestione di un settore che può garantire, anche, lo sviluppo economico del territorio retrostante il porto di riferimento, contaminando, positivamente, altre attività produttive. È, comunque, di fondamentale importanza che il prospettato percorso di privatizzazione sistemica dei porti, teso ad affidare la concessione di una o più infrastrutture portuali a società di gestione private, avvenga, come accaduto nel '97 per gli aeroporti con l'istituzione dell'ENAC, sotto il controllo e la vigilanza di un organismo pubblico di riferimento, di nuova istituzione, deputato a svolgere quelle funzioni di regolazione e coordinamento che debbono rimanere intestate all'Autorità Pubblica, a tutela dell'interesse pubblico che sottende al settore marittimo che non può e non deve venir meno con l'affidamento della gestione dei porti ai privati.

La proposta è quella che all'interno della gestione privata, l'infrastruttura portuale sia affidata, per un lungo periodo, in concessione ad una società per azioni, mantenendosi, al contempo, un presidio di carattere pubblicistico ovvero una vigilanza politico-istituzionale, che deve essere assicurata e concretamente operata, attraverso la ricollocazione sull'Autorità di settore, da costituire, di un penetrante potere di vigilanza, al fine di verificare, secondo il dogma eurounitario della liberalizzazione e privatizzazione delle attività di servizio, il miglioramento della qualità delle prestazioni, con particolare attenzione a tutto quanto attiene alla sicurezza, all'abbattimento dei costi e alla tutela dei diritti degli operatori. All'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) potrà essere affidato il compito della regolamentazione tariffaria.

Naturalmente, a questo processo di privatizzazione non deve sfuggire una visione sistemica, essenziale condizione, già presente all'interno della recente riforma portuale, per superare il nanismo della portualità italiana, così garantendone la competitività nei confronti degli altri Paesi europei.

Al fine di superare le preoccupazioni degli scettici o di chi tende a difendere interessi consolidati, va detto che nel settore aeroportuale, che, incontestabilmente, presenta forti analogie con il settore marittimo, è impossibile non riconoscere che, a distanza di venti anni, il processo di privatizzazione delle infrastrutture aeroportuali, con la contestuale istituzione di una Autorità di settore, abbia trovato un suo positivo equilibrio ed un unanime apprezzamento, giacché, nonostante la crisi del vettore di riferimento nazionale, tale modello si è rivelato vincente, con una crescita esponenziale del traffico nel nostro Paese, correlato ad un positivo *trend* globale, che, oggi, arriva a circa 170 milioni di passeggeri, con proiezioni ventennali che ne indicano il raddoppio.

Ne deriva che la riforma del trasporto aereo rappresenta, oggi, un paradigma che può, con i dovuti adattamenti, consegnarsi chiavi in mano alla portualità, materia contigua che presenta indubbe similitudini anche di carattere ordinamentale, ma che, come detto, tuttora, presenta limiti normativi che, ove superati, permetterebbero di accelerarne lo sviluppo, in una visione sistemica e di forte integrazione con il settore aeroportuale, con importanti ricadute economiche ed occupazionali.

In estrema sintesi, tale processo di privatizzazione, che, tra l'altro, consentirebbe all'erario di ottenere ritorni economici di grande interesse, può recuperare dal modello aeroportuale il principio dell'affidamento ad una s.p.a., tramite gara, di una concessione di lunga durata per la gestione di una o più infrastrutture portuali che, peraltro, è un istituto giuridico che ha già trovato applicazione per la privatizzazione, in Grecia, del porto del Pireo in favore di una società extra-UE, trovando il favore degli organismi eurounitari.



## DIRITTO E POLITICA DEI TRASPORTI I/2018

Invero, è innegabile che in questi ultimi anni, sull'esempio di Rotterdam, in Europa, sono cresciuti di più, da un punto di vista economico, i porti privatizzati, gestiti da società per azioni, seppure, il più delle volte, controllate da azionariato pubblico riferibile ad enti territoriali.

L'esame delle diverse soluzioni adottate all'interno dei singoli Stati, rispondenti a logiche ed esigenze del tutto differenti, suggerisce che la scelta per la privatizzazione di stampo greco o per il *business model* olandese non risulterebbe indifferente o comunque scevra da conseguenze all'interno del nostro Paese.

Nel modello virtuoso del porto di Rotterdam, permane nell'azionariato una forte presenza pubblica che, per quanto riguarda la tradizione del nostro Paese, salvo eccezioni, non si caratterizza per una sana gestione, tanto che da ultimo il legislatore ha approvato il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica ("*Tusp*"- d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e s.m.i.) che favorisce la dismissione delle partecipazioni pubbliche.

Al contrario, la soluzione greca, seppure nascente da esigenze economiche, politiche e sociali del tutto peculiari, si avvicina maggiormente al processo di privatizzazione che, nel nostro Paese, ha investito il settore aeroportuale più di venti anni fa e che prevede, per l'appunto, l'affidamento della gestione dell'infrastruttura a società private, con il rilascio, da parte dell'amministrazione statale, di una concessione di lunga durata, a cui sovrintende, con un penetrante ruolo di vigilanza, l'Autorità di settore.

Non è detto che i richiamati modelli di *governance* siano i migliori, ma, all'alba del nuovo millennio, tenuto conto delle esigenze del mercato globale, è corretto pensare di avviare, in Italia, un processo di privatizzazione dei porti sulla base di un modello ordinamentale simile a quello adottato, con successo, per la privatizzazione degli aeroporti che, all'esito di un lungo e complesso dibattito politico-istituzionale, oggi rappresenta un esempio positivo di privatizzazione infrastrutturale perché ha permesso di introdurre nel mercato nuove imprese con una forte patrimonializzazione, garantita dalla concessione di lunga durata, che, nel corso di questi ultimi venti anni, hanno assunto un ruolo di *player* del settore anche al di là dei confini nazionali.

Si tratta, dunque, per il settore portuale di saper individuare, attraverso un riassetto normativo, gli strumenti operativi in grado, attraverso una gestione efficiente, di consentire lo sviluppo e la competitività di un comparto imprenditoriale che rappresenta, senza alcun dubbio, una grande opportunità per la ripresa economica dell'Italia e dal quale il nostro Paese potrebbe trarre molti benefici in termini di sviluppo economico e di ricadute occupazionali.

In definitiva, prendendo le mosse dalle positive esperienze che hanno condotto, in ambito europeo, alle diverse forme di privatizzazione dei porti e, al contempo, adattando tali esperienze alla "*policentrica*" e variegata realtà del nostro Paese, possiamo ipotizzare, come soluzione per il futuro, di intraprendere un percorso di "*privatizzazione sistemica*" dei porti.

Si tratterebbe, in sostanza, di avviare, sulla base di un preliminare atto strategico elaborato e proposto dal Ministro di settore, la privatizzazione di una o più AdSP, con il rilascio, tramite gara, di una concessione di lunga durata, fino a quaranta anni, ad una società di gestione portuale.

Tale procedimento di "*privatizzazione sistemica*" che, come più volte ribadito, può avvantaggiarsi, con i dovuti adattamenti, di quanto accaduto nell'omologo settore aeroportuale, consentirebbe al legislatore di comporre tempestivamente il quadro

regolatorio definitivo, evitando lunghi periodi di incertezza che hanno caratterizzato, frenandone il compiuto sviluppo, il processo di privatizzazione degli aeroporti.

L'esperienza pregressa, infatti, ha dimostrato la positiva rilevanza di una puntuale pianificazione ministeriale, in grado, effettivamente, di individuare le infrastrutture da mettere a sistema, per ottimizzare le risorse a disposizione, fornendo, così, un miglior servizio all'utenza.

Ed invero, la pianificazione degli aeroporti è stata effettuata in epoca successiva alla loro privatizzazione (solo nel 2015 è stato approvato, ad esempio, il Piano Nazionale degli aeroporti previsto dalla novella codicistica del 2005) e solo di recente, grazie ad operazioni di mercato, si stanno consolidando alcune aggregazioni tra imprese aeroportuali, in grado di ottimizzare ed efficientare la gestione dei diversi scali, sanando così alcune criticità del settore, legate ad una eccessiva frammentazione proprietaria e la correlata concreta ipotesi di una deleteria competitività tra aeroporti serventi lo stesso bacino di traffico.

#### **5. La necessità di riforma della parte marittima del Codice della Navigazione**

Naturalmente, come ripetutamente detto, tale disegno riformatore che arriva ad ipotizzare una possibile integrazione sistemica e gestionale tra porti ed aeroporti sulla base di scelte programmatiche di carattere politico-istituzionale, giungendo a configurare la istituzione nel nostro ordinamento di talune *Port Authorities*, richiede prima di tutto un processo normativo di omologazione della normativa di riferimento dei porti a quella degli aeroporti, dal momento che gli uni sono in mano pubblica, gli altri hanno invece intrapreso, con successo, un processo di privatizzazione.

Ciò può rappresentare, altresì, l'occasione per un significativo intervento di revisione della parte marittima del Codice della Navigazione, risalente al '42, al pari di quanto avvenuto tra il 2005 e il 2006 per la sua parte aeronautica, con l'aggiornamento della normativa codicistica a tutte le novità di carattere europeo, legate al processo di liberalizzazione e privatizzazione del settore.

Da sottolineare, anche, che l'ipotesi normativa della privatizzazione della portualità anticiperebbe l'Europa, dando al nostro Paese un vantaggio competitivo, tenuto conto che, ancora, manca nel continente una regolamentazione unitaria in questo settore, caratterizzato, al contrario, dalla coesistenza di gestori privati e di porti gestiti dalla Pubblica Amministrazione.

In altre parole, questa ipotesi di omologazione normativa tra due entità diverse del settore trasporti, indubbiamente, favorirebbe, nel nostro Paese, la correlazione sinergica tra due realtà infrastrutturali di primaria importanza, con la individuazione di poli logistici integrati, porti-aeroporti, con la possibile costituzione, sulla base di una programmazione politico-istituzionale delle *Port Authorities*.

Applicando il modello normativo aeroportuale che, dopo circa venti anni, può dirsi definito, al campo portuale, dunque, è possibile razionalizzare ed ottimizzare il processo di privatizzazione, anticipando la fase di programmazione ministeriale ed evitando, in tal modo, successive fasi di riassetto del sistema regolato da contingenti dinamiche di mercato.

In tale contesto, dunque, appare necessaria una preliminare attività di programmazione da parte del Governo, attraverso l'adozione di un Piano strategico delle infrastrutture da parte del Ministro di settore, che stabilisca, anche in una visione sistemica, le AdSP da privatizzare e che individui, al contempo, gli scali aeroportuali suscettibili di una

positiva integrazione logistico funzionale con i porti, garantendo una maggiore capacità di sviluppo economico-sociale nel territorio di riferimento, dando ingresso, così, nel nostro ordinamento giuridico, alla figura della *Port Authority*.

Del resto, non è un caso che all'interno della normativa relativa alle ZES si fa riferimento, in ben due occasioni, ad un nesso economico funzionale che deve sussistere tra le aree interessate per la ZES interregionale e tra aree non territorialmente adiacenti all'interno della medesima ZES<sup>17</sup>.

Non è, quindi, un caso che condivise valutazioni istituzionali ed economiche hanno, unanimemente, evidenziato che il nuovo quadro regolatorio del trasporto aereo per come definito nel Codice della Navigazione all'esito della riforma del 2005/6, ha, nel corso degli ultimi venti anni, pur nella difficoltà del vettore di riferimento nazionale, determinato una crescita esponenziale del traffico e favorito notevoli investimenti pubblici e privati per l'adeguamento degli scali aeroportuali.

In tale contesto di sviluppo economico a cui è da associare un significativo incremento occupazionale si è, altresì, assistito ad una crescente valorizzazione patrimoniale delle società di gestione aeroportuale strettamente collegata ad una privatizzazione caratterizzata dal rilascio di una concessione di lunga durata, dai 20 ai 40 anni, che, potendo confidare su di un quadro regolatorio certo, ha promosso l'interesse nel settore di importanti investitori nazionali ed esteri che, attualmente, sono titolari delle più rilevanti gestioni aeroportuali del nostro Paese che, nel tempo, hanno sostituito le presenze pubbliche.

Tale processo di privatizzazione ha, quindi, come nelle previsioni, agevolato, senza strappi iniziali, l'estromissione dal mercato aeroportuale di soggetti pubblici, ivi compresi enti locali e territoriali, che, per lo più, erano ancorati ad una visione burocratico-assistenziale del *business*.

Va ricordato che soggetti pubblici che, normalmente, in ragione di una cattiva gestione, avevano periodicamente l'onere di ricapitalizzare le società di gestione aeroportuale di cui avevano il controllo o la partecipazione azionaria, hanno avuto l'opportunità di vendere il proprio "*asset*" a prezzi di mercato, potendo così migliorare i propri bilanci.

Al riguardo, basti pensare alle vendite effettuate dai comuni di Firenze (AdF), di Venezia (SAVE), di Milano (SEA) delle proprie partecipazioni azionari o di parte di queste delle società aeroportuali del territorio di riferimento.

Tenuto conto dei risultati economici ottenuti, del miglioramento della qualità dei servizi aeroportuali, del tendenziale abbattimento dei costi per l'utenza, del riconoscimento dei diritti dei passeggeri, della garanzia di un utile presidio della sicurezza e del fatto che, oggi, dopo venti anni di discussioni, è da ritenersi perfezionato in ogni sua parte, questo è lo schema regolatorio di privatizzazione infrastrutturale che, per l'appunto, si intende trasferire alla realtà portuale, naturalmente, con i dovuti e necessari adattamenti.

Insomma, si parla di un modello di privatizzazione infrastrutturale *ab origine* fortemente contestato da chi ostacolava il cambiamento ma, oggi, invece, largamente apprezzato anche in Europa, da intendersi come elemento essenziale per patrimonializzare le imprese chiamate a gestire le infrastrutture e, nello stesso tempo, garantire allo Stato di capitalizzare le entrate, considerato che il rilascio della concessione di gestione pluriennale è, senza dubbio, per la realtà portuale, da

---

<sup>17</sup> Il nesso economico funzionale tra aree non territorialmente adiacenti sussiste qualora vi sia la presenza, o il potenziale sviluppo, di attività economico-produttive, indicate nel Piano di sviluppo strategico, o di adeguate infrastrutture di collegamento tra le aree interessate.

ricollocarsi all'esito di una gara competitiva che sarà chiamata ad individuare il gestore portuale, soprattutto in base al prezzo.

In merito, pare opportuno far presente che, mentre per il settore aeroportuale esistevano delle aspettative in capo a società di carattere pubblicistico che gestivano, seppure parzialmente o precariamente, gli scali a cui, per tutta una serie di ragioni, è stato utile e necessario riconoscere il proprio diritto di insistenza al fine di consolidare, alle medesime società, l'affidamento della concessione totale per un lungo periodo, al contrario, i porti sono nella totalità gestiti dalle AdSP, enti pubblici statuali.

Di tal che, il processo di privatizzazione non deve tenere conto di alcuna aspettativa che possa essere maturata in favore di soggetti esterni allo Stato e, quindi, l'affidamento della gestione portuale può seguire un percorso più netto di quello aeroportuale, tramite una gara promossa dall'amministrazione statale che individui, in base soprattutto al prezzo, la società privata di gestione che succederà alla AdSP.

Per il resto, si tratta di far propri i principi europei posti alla base della direttiva (UE) 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, in materia di aggiudicazione dei contratti di concessione, ove, nel prevedere un quadro giuridico idoneo, equilibrato e flessibile per l'aggiudicazione di concessioni tale da garantire un accesso effettivo e non discriminatorio al mercato a tutti gli operatori economici dell'Unione, assicurando la certezza giuridica e favorendo gli investimenti pubblici in infrastrutture e servizi strategici per i cittadini, afferma che *“la durata massima della concessione non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito tenuto conto degli investimenti – sia quelli iniziali sia quelli in corso di concessione – necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici”*(art. 18); *“la (lunga) durata della concessione può essere giustificata se è indispensabile per consentire al concessionario di recuperare gli investimenti previsti per eseguire la concessione, nonché di ottenere un ritorno sul capitale investito. Di conseguenza, per le concessioni di durata superiore a cinque anni la durata dovrebbe essere limitata al periodo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati per eseguire i lavori e i servizi e ottenga un ritorno sul capitale investito in condizioni operative normali, tenuto conto degli specifici obiettivi contrattuali assunti dal concessionario per rispondere alle esigenze riguardanti, ad esempio, la qualità o il prezzo per gli utenti.”* (considerando 52); *“di norma le concessioni sono accordi complessi di lunga durata”* (considerando 68).

Peraltro, l'articolo 168 del Codice degli appalti (d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i.), che recepisce l'art. 18 della direttiva 2014/23/UE, introduce, nel nostro ordinamento, il principio che la durata delle concessioni è limitata e per le concessioni ultraquinquennali, non può essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario individuato sulla base di criteri di ragionevolezza, insieme ad una remunerazione del capitale investito, tenuto conto degli investimenti (comprensivi di quelli effettivamente sostenuti dal concessionario, sia quelli iniziali sia quelli in corso di concessione) determinata nel bando di gara necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici come risultante dal piano economico-finanziario.

Ciò detto, considerato che il processo di privatizzazione portuale ha necessità di una riforma di carattere normativo, va sottolineato il fatto che il settore trasporti, per consolidata tradizione istituzionale del nostro Paese, si presenta come una materia,



**DIRITTO E POLITICA DEI TRASPORTI**  
**I/2018**

normalmente, gestita in Parlamento senza una preconcepita distinzione tra maggioranza governativa ed opposizione.

Infatti, le riforme dell'aviazione civile sono state apprezzate da tutte le forze politiche presenti in Parlamento e la stessa ultima riforma dei porti, nell'ultima legislatura, è stata condivisa anche dall'opposizione.

Promossa da:

**demetra**  
CENTRO STUDI