

DALL'AUTORITÀ PORTUALE ALL'AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE: CONTINUITÀ E DISCONTINUITÀ

Emilia Vermiglio*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Individuazione delle Autorità di Sistema Portuale. – 3. Fini e compiti – 4. Gli uffici territoriali marittimi e gli uffici amministrativi decentrati: l'art. 6bis della l. n. 84/94 – 5. Gli organi dell'AdSP – 6. La *governance* – 7. Conclusioni.

1. – Il Decreto Legislativo n. 169/2016¹, com'è noto², ha introdotto innovazioni nella disciplina del processo di riordino dell'ordinamento e delle attività portuali, già avviato con la Legge 29 gennaio 1994 n. 84³, conservandone l'originario impianto.

* Dottore di ricerca in Scienze giuridiche e cultore della materia in Diritto della navigazione, Università di Messina.

¹ Il d.lgs. 4 agosto 2016 n.169, *Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della legge 28 gennaio 1994 n. 84*, in *G.U. Serie Generale*, n. 203 del 31 agosto 2016, emanato in attuazione dell'art. 8 della Legge di delegazione 7 agosto 2015, n. 124, è stato integrato dal d.lgs. 13 dicembre 2017 n. 232, *Disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 4 agosto 2016, n.169, concernente le Autorità Portuali*, in *G.U. Serie Generale*, n. 33 del 9 febbraio 2018. Di recente, è stata istituita l'Autorità di Sistema dello Stretto, che scorpora dall' AdSP con sede a Gioia Tauro i porti calabresi di Villa S. Giovanni e Reggio Calabria e li aggrega ai porti dell'Autorità Portuale di Messina, Milazzo, Tremestieri, ai sensi dell'art. 23bis, della l. n. 136 del 17 dicembre 2018, di conversione del d.l. n. 119 del 23 ottobre 2018, in *G.U. Serie Generale*, n. 247 del 23 ottobre 2018.

² Cfr. M. Brignardello, *La disciplina delle operazioni portuali e dei "servizi portuali specialistici" nella l. n. 84/1994: le ragioni di una mancata riforma*, in questa *Rivista*, 2017, 1, 3; U. La Torre, *I servizi tecnico-nautici dopo la legge istitutiva dell'Autorità di sistema portuale* in questa *Rivista*, 2017, 2, 449; F. Munari, *La riforma della l. 84/1994: prime riflessioni*, Relazione al Convegno "Venti anni di diritto marittimo", Genova, 18 novembre 2016, in *Dir. mar.*, 2017, 2, 581; P. Rubecchini, *Critica della ragion portuale: una prima analisi del d.lgs. n. 169/2016, Commento al d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 1, 19; M. Ragusa, *Una nuova fisionomia giuridica per i gestori dei porti italiani. O forse due? Sulla distanza di approccio tra il d.lgs. n. 169 del 2016 e il Regolamento (UE) n. 2017/352*, in *Dir. soc.*, 2017, 2, 223.

³ Legge 28 gennaio 1994, n. 84, *Riordino della legislazione in materia portuale*, in *G.U. n. 28 del 4 febbraio 1994, Suppl. Ordinario* n. 21.



La legge 7 agosto 2015 n. 124⁴ conteneva, tra le altre deleghe al Governo in materia di riorganizzazione della amministrazioni pubbliche, anche quella per la riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità Portuali di cui alla Legge n. 84/94, che aveva come obiettivo quello di istituire un sistema portuale, ridisegnando la *governance* delle Autorità e il ruolo delle Regioni e gli Enti locali in materia, al fine di unificare le procedure doganali e amministrative in materia di porti.

Nella continuità del disegno organizzativo, si è innestata una specifica riforma incentrata sulla nuova figura dell'Autorità di Sistema Portuale, al cui interno sono confluiti i porti delle soppresse Autorità Portuali e altri porti minori⁵.

La contrazione del numero delle Autorità Portuali e l'estensione della competenza territoriale dell'AdSP dal porto al sistema, sono le più evidenti innovazioni introdotte dal decreto legislativo 169/2016.

Gli obiettivi delle neocostituite AdSP, e le relative attribuzioni, sono rimaste sostanzialmente identiche a quelle delle soppresse Autorità Portuali⁶,

⁴ La legge n. 124/2015 contiene deleghe al Governo per la semplificazione e riorganizzazione di diversi settori dell'Amministrazione pubblica secondo il disegno di riforma Madia. La riorganizzazione dell'ordinamento portuale rientra però in un disegno di sviluppo del "sistema mare" per superare il ritardo in termini di competitività accumulato in questo decennio dal sistema di porti nazionali nel mercato internazionale dello *shipping* rispetto ai porti degli altri paesi rivieraschi del Mediterraneo.

⁵ Ventiquattro Autorità portuali sono state sostituite da quindici autorità di sistema portuale: 1) del Mar ligure occidentale; 2) del Mar ligure orientale; 3) del Mar tirreno settentrionale; 4) del Mar tirreno centro-settentrionale; 5) del Mar tirreno centrale; 6) del Mar tirreno meridionale e dello Stretto; 7) del Mar di Sardegna; 8) del Mare della Sicilia occidentale; 9) del Mar della Sicilia orientale; 10) del Mare Ionio; 11) del Mar adriatico meridionale; 12) del Mar adriatico centrale; 13) del Mar adriatico centro settentrionale; 14) del Mar adriatico settentrionale; 15) del Mar adriatico orientale. Di recente è stata istituita la sedicesima Autorità di Sistema Portuale dello Stretto, che incorpora dall'AdSP insediata a Gioia Tauro, i porti calabresi di Villa S. Giovanni e Reggio Calabria, e li aggrega ai porti di Milazzo, Messina, e Tremestieri, dell'Autorità Portuale di Messina. Messina è la sede della nuova Autorità di Sistema dello Stretto, istituita ai sensi dell'art. 23 *bis* della l. n. 136 del 17 dicembre 2018, di conversione del d.l. n. 119 del 23 ottobre 2018.

⁶ Il decreto delegato n. 169/2016 non innova la finalità della legge n. 84/94, esplicitata all'art.1, di adeguare l'ordinamento e le attività portuali agli obiettivi del PGT, aggiornare gli strumenti attuativi di esso, adottare e modificare i piani regionali dei trasporti. All'art. 6 comma 4 della legge 84/94 ai compiti dell'A.P. elencati alle lettere a) b) e c), aggiunge i compiti di coordinamento, amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo compresi nella propria circoscrizione, promozione e coordinamento di forma di raccordo con i sistemi logistici retro portuali e interportuali.

mentre è stata esplicitata la funzione di regolazione e rafforzata la posizione del Presidente, il cui procedimento di nomina è stato, sotto certi aspetti, semplificato. Sono state poi poste alcune innovazioni al procedimento di elaborazione del piano di sistema portuale che ricalca, in buona sostanza, quello precedente del piano regolatore portuale; non sono state, invece, apportate modifiche al procedimento per l'adozione del piano operativo triennale. Con l'istituzione di uno sportello unico amministrativo e dello sportello unico doganale si è inteso, inoltre, semplificare le pratiche e gli adempimenti burocratici per gli operatori e gli utenti dei porti.

Le novità introdotte dal d.lgs. n. 169/2016 più rilevanti e consistenti sono state apportate alla struttura degli organi e alla *governance* delle attuali Autorità di Sistema.

Un'analisi mirata ad approfondire le innovazioni più evidenti introdotte dal decreto delegato potrà risultare utile per cogliere elementi di continuità e di discontinuità rispetto all'originario assetto dell'ordinamento e delle attività portuali, in origine delineato dalla Legge n. 84/94.

2. – Il primo criterio direttivo esplicitato dalla legge di delegazione, con riferimento al numero e all'individuazione delle Autorità di Sistema Portuale, ha costituito il punto focale per orientare l'intervento del legislatore delegato che era, però, stato indirizzato a conseguire obiettivi più ampi della mera riduzione del numero delle Autorità Portuali esistenti, di cui alcune già commissariate.

Come detto, la delega di riorganizzare le Autorità Portuali fa parte di un più ampio progetto di riforma delle Amministrazioni pubbliche, nota come "riforma Madia".

Per l'individuazione dei sistemi portuali, il Governo delegato avrebbe coerentemente dovuto procedere al riordino in attuazione delle linee strategiche definite dal Piano nazionale della portualità e della logistica, approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 luglio 2015, e adottato con DPCM del 27 ottobre 2015⁷, puntando sulla competitività del nostro sistema mare.

⁷ In conseguenza dei ritardi accumulati per la realizzazione di programmi di infrastrutturazione del Paese, il Legislatore ha emanato il d.l. n. 133/2014 (cosiddetto "sblocca Italia"), convertito nella legge 11 novembre 2014, n. 164 "Misure urgenti per la riapertura dei cantieri" che, all'art. 29 comma 1, delega il Governo a predisporre un piano strategico della portualità e della logistica. Il piano è stato presentato alle Camere il 5 agosto 2015 ed approvato con DPCM il giorno 26 dello stesso

Nel decreto delegato n. 169/2016 non c'è traccia dei criteri seguiti per l'individuazione dei sistemi portuali.

Si evince, dall'allegato A) del decreto, che i sistemi portuali sono stati individuati con riferimento agli archi costieri del Mar Ligure orientale; del Mar Ligure occidentale; del Mar Tirreno settentrionale; del Mar Tirreno centro settentrionale; del Mar Tirreno centrale; del Mar Tirreno meridionale; dello Stretto; del Mar di Sardegna; del Mare della Sicilia occidentale; del Mare della Sicilia orientale; del Mar Ionio; del Mare Adriatico meridionale; del Mare Adriatico centrale; del Mare Adriatico centro-settentrionale, del Mare Adriatico settentrionale; dal Mare Adriatico orientale.

I criteri d'individuazione dell'estensione dei sistemi portuali non appaiono, però, né quelli geografico – economico, volti ad un effettivo rilancio della competitività del sistema mare, né rispettosi delle delimitazioni e le denominazioni dei mari individuate dai geografi.

È ragionevole ritenere che si tratti di discrezionali criteri politici d'individuazione e delimitazione degli archi costieri, corrispondenti ai territori delle Regioni del paese nelle quali insistono porti di rilevanza nazionale e interregionale.

L'unica indicazione che è stata rispettata è quella di contenere il numero delle AdSP da istituire nel limite massimo, indicato nel Piano strategico della portualità e della logistica, dei porti *core* compresi nella rete TNT-T.

Nei sedici sistemi portuali sono stati poi compresi, attorno alla sede dell'AdSP nel porto principale, incluso come porto *core* della rete TEN-T, e nei due porti *comprehensive* di Civitavecchia e Messina (la procedura per includerli nella rete dei porti *core* è in corso), complessivamente altri 54⁸ porti

mesa. Due giorni dopo è stata emanata la legge 7 agosto 2015, n. 124, di delegazione al Governo in materia di riorganizzazione amministrativa che, all'art. 8, conferisce la delega al Governo per l'emanazione del decreto delegato che provveda alla riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della legge n. 84/94. Il piano strategico della portualità e della logistica è lo strumento di pianificazione strategico del settore, finalizzato al miglioramento complessivo della competitività del sistema portuale e logistico, ad agevolare la crescita dei traffici e promuovere l'intermodalità nel traffico merci, e alla riforma della *governance* portuale.

⁸ I porti compresi nelle sedici AdSP sono: Genova, Savona e Vado ligure (Mar ligure occidentale); La Spezia e Marina di Carrara (Mar Ligure orientale); Livorno, Capraia, Piombino, Portoferraio, Rio Marina e Cavo (Mar Tirreno settentrionale), Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta (Mar Tirreno centro-settentrionale); Napoli, Salerno e Castellamare di Stabia (Mar Tirreno centrale); Gioia Tauro, Crotone porto vecchio e nuovo, Corigliano, Taureana di Palmi (Mar Tirreno meridionale);

minori distribuiti nei diversi territori regionali.

Pertanto, sembra che sia prevalsa la logica di ridurre il numero delle Autorità di Sistema unificando Autorità soppresse e altri porti minori in un'una o due Autorità di Sistema su base regionale.

Dall'elencazione dei porti che costituiscono il sistema portuale risultano: sistemi costituiti da un solo porto *core* della Regione, da un porto *core* con uno o più porti minori della stessa o di altre Regioni; da un porto *core* regionale che accorpa porti *comprehensive* già sedi di Autorità Portuali della stessa Regione, o di Regioni limitrofe.

La composizione dei sistemi portuali non è omogenea, e il numero dei porti compresi *ex lege* nei diversi sistemi potrà variare ⁹.

Pare, dunque, ragionevole ritenere che il Legislatore delegato abbia individuato i sistemi prescindendo da qualsiasi riferimento alla nozione tecnica di sistema elaborata dai geografi e dagli economisti, e recepitata nel piano strategico della portualità e della logistica.

Tutte le Regioni rivierasche del Paese, nel cui territorio insiste almeno un porto compreso, o in corso di inclusione, nella rete *core* TEN-T, sono sedi di una Autorità di Sistema: Toscana, Lazio, Campania, Calabria, Sardegna, Marche, Emilia Romagna, Veneto, Friuli.

In Liguria e in Puglia sono insediate due Autorità di Sistema, mentre sono tre in Sicilia ¹⁰.

Cagliari, Foxi Sarroch, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso, e Porto Vesme, Santa Teresa di Gallura, solo banchina commerciale (Mare di Sardegna); Palermo, Trapani, Termini Imerese, Porto Empedocle (Mare di Sicilia occidentale); Augusta e Catania (Mare di Sicilia orientale); Bari, Brindisi, Barletta, Manfredonia (Mar adriatico meridionale); Taranto (Mar Ionio); Ancona, Falconara, Pescara, Pesaro, S. Benedetto del Tronto, Ortona (Mare Adriatico centrale); Ravenna (Mare Adriatico centro-settentrionale); Venezia, Chioggia (Mare Adriatico settentrionale); Trieste e Chioggia (Mare Adriatico orientale); Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa S. Giovanni, Reggio Calabria (dello Stretto).

⁹ L'art. 6 comma 2bis, l. n. 84/94, dispone, infatti, che con regolamento da adottare su proposta del MIT "possono essere apportate, su richiesta motivata del Presidente della Regione interessata modifiche all'allegato A della presente legge, al fine di consentire l'inserimento di un porto di rilevanza economica regionale o il trasferimento di un porto a una diversa Autorità di sistema portuale, previa intesa tra le due Regioni interessate".

¹⁰ L'Autorità di Sistema Portuale dello Stretto, di recente istituita e insediata a Messina, già sede di Autorità Portuale, nasce dall'unione dei porti di Messina, Tremestieri e Milazzo con i porti di Villa S. Giovanni e Reggio Calabria, incorporati dall'Autorità di Sistema Portuale di Gioia Tauro. Si tratta, in effetti, del riconoscimento dell'autonoma rilevanza del sistema di attraversamento dello

In queste tre Regioni, l'eccezione all'accorpamento delle Autorità Portuali in un'unica Autorità di Sistema Portuale discende dalla natura dei luoghi: riviera di levante e riviera di ponente in Liguria, arco costiero ionico e arco costiero adriatico in Puglia, arco costiero tirrenico, arco costiero ionico, e sistema portuale di attraversamento dello Stretto di Messina in Sicilia.

In ogni caso, l'istituzione di due Autorità di Sistema non inficia il disegno del Governo di ridurre il numero delle Autorità Portuali, accorpando le A. P. insediate in porti non compresi nella rete *core* TEN-T, in una (o due) Autorità di Sistema Portuale per ciascuna Regione rivierasca, con la conseguente estensione della competenza territoriale dalla circoscrizione del singolo porto alla più estesa circoscrizione del sistema dei porti della Regione.

Nella continuità della disciplina dell'ordinamento e delle attività portuali cambia, dunque, il punto di riferimento oggettivo che non è più la circoscrizione territoriale del singolo porto – città dell'Autorità Portuale, ma la più ampia e complessa circoscrizione territoriale di un sistema di porti, componente della più complessa infrastruttura marittima del Paese.

3. – Il decreto delegato non modifica le finalità della legge di riforma n. 84/94, con un adeguamento dell'ordinamento e delle attività portuali agli obiettivi del piano generale dei trasporti, e dettando principi direttivi in ordine all'aggiornamento e alla definizione degli strumenti attuativi del piano stesso, per l'adozione e modifica dei piani regionali dei trasporti.

Occorre rilevare, però, che l'obiettivo del piano generale dei trasporti e della logistica è diverso e più ampio di quello della pianificazione dei trasporti dell'epoca (PGT 86/91).

La pianificazione di allora era finalizzata a connettere i terminali portuali con le reti infrastrutturali terrestri, integrando a sistema infrastrutture di trasporti terrestri e marittimi con il tessuto urbano produttivo della città e del territorio circostante.

Un disegno che in attuazione dei principi di sussidiarietà orizzontale e

Stretto di Messina, impiantato ai primi del Novecento con i ferry boats, e che si è sviluppato con il traghettamento del gommato con navi RO-RO e dei passeggeri con mezzi veloci, sicchè, di fatto, le due città metropolitane di Reggio Calabria e Messina, collegate da questo sistema marittimo di attraversamento di un braccio di mare di soli tre chilometri, procedono velocemente nell'integrazione verso una area dello Stretto tra Calabria e Sicilia, che non è solo Sicilia, né solo Calabria.

verticale, tendeva ad assicurare la più ampia autonomia all'Ente di nuova istituzione e il massimo di decentramento e di partecipazione alle Autorità Marittime nella linea strategica di una gestione di ciascun porto, in concorrenza con gli altri porti limitrofi del Paese ¹¹.

Nei venti anni che ci separano dal nuovo piano generale della logistica del 2010 ¹², e dal piano strategico della portualità e della logistica del 2015 ¹³, la riforma dell'ordinamento e delle attività portuali ha conseguito certamente risultati molto positivi ma, al tempo stesso, ha mostrato i limiti

¹¹ Già dalla seconda metà degli anni Novanta, era stata avvertita la genericità e l'insufficienza dell'obiettivo strategico del PGT 86/91 (*L'indirizzo unitario della politica dei trasporti*) e quanto complessa fosse la realizzazione dei collegamenti per l'integrazione modale di ventiquattro porti in un quadro sistemico nazionale di Autorità Portuali in concorrenza per l'insufficienza delle risorse non concentrate su interventi mirati e in assenza, anche di una strategia di sviluppo industriale del paese. La creazione di più terminali, vicini lungo le coste liguri, tirreniche adriatiche, ioniche in concorrenza tra loro in un mercato che si auto regoli è stata comunque, una scelta che ha rilanciato la crescita dei singoli sistemi, porto/città, ma ha prodotto un'eccessiva pluralità di offerta che in carenza di una *governance* che la connettesse in una logica di sistema nazionale ha finito con incidere sulla competitività dell'insieme dei porti dell'Italia nel mercato dei traffici marittimi mediterranei multimodali, in forte sviluppo in quegli anni.

¹² Nel dicembre 2010, il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica, ha predisposto il Piano nazionale della logistica 2011/2020 (Decisione finanza pubblica 2011, allegato alle infrastrutture 2011/2013), che ha indicato dieci linee strategiche di attuazione del Piano della logistica, parte del "Programma nazionale di riforma per l'attuazione della strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Europa 2020".

¹³ Il nuovo Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, approvato dal Consiglio dei Ministri nel luglio 2015, è lo strumento di pianificazione strategica del settore, finalizzato al miglioramento della competitività del sistema portuale e logistico, all'agevolazione della crescita dei traffici, alla promozione dell'intermodalità nel traffico merci e alla riforma della *governance* portuale. Il Piano disegna una strategia per il rilancio del settore portuale e logistico da perseguire attraverso il valore aggiunto che il Sistema Mare può garantire in termini quantitativi di aumento dei traffici e individua azioni di *policy* a carattere nazionale – sia settoriali che trasversali ai diversi ambiti produttivi, logistici, amministrativi e infrastrutturali coinvolti – che contribuiranno a far recuperare competitività all'economia del sistema mare in termini di produttività ed efficienza. La fase attuativa del Piano Nazionale Strategico della Portualità e della Logistica ha condotto il MIT e le altre amministrazioni centrali coinvolte sulle diverse materie a emanare una serie di norme e provvedimenti rispondenti ai 10 obiettivi strategici richiamati dallo stesso Piano. Tra questi, da segnalare *in primis* la riforma della *governance* portuale attraverso il d.lgs. 169/2016, recante "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità Portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84", che ha introdotto un robusto pacchetto di semplificazioni normative, di riorganizzazione della *governance* e di maggior coordinamento per tutti i procedimenti amministrativi relativi a controlli e autorizzazioni sull'intero ciclo merci. Si legge così su *mit.gov.it*.

di una eccessiva frammentazione dei singoli porti in concorrenza tra loro, e la conseguente perdita di competitività del sistema portuale nazionale rispetto a i porti degli altri paesi del Mediterraneo, anche per i ritardi registrati nel completamento delle reti infrastrutturali ¹⁴.

Il piano generale della logistica del 2010 e il piano della portualità e della logistica del 2015, propongono degli obiettivi diversi più ampi e complessi di quelli del PGT 86/91, e impongono una rivisitazione del modello di ordinamento portuale per un nuovo adeguamento.

L'obiettivo proposto dalla pianificazione dell'epoca, di realizzare un modello di sistema autonomo, porto – città, connettendo le reti delle vie terrestri e il terminale marittimo e integrando l'infrastruttura con la città ed il territorio circostante, era stato in gran parte realizzato e risultava superato dall'evoluzione del mercato del trasporto marittimo merci in container, e dalla centralità assunta dalla funzione logistica nella catena del trasporto *door to door*.

La strategia di politica comunitaria nei settori delle reti infrastrutturali, e della logistica nel trasporto intermodale, aveva seguito l'evolversi del mercato, adeguando la disciplina comunitaria verso uno scenario articolato e complesso di un unico sistema integrato di reti delle infrastrutture terrestri e della infrastruttura mare, per incrementare la competitività del sistema e garantire la posizione di primazia dell'Europa nei trasporti marittimi da e verso l'Europa. La realizzazione di un sistema integrato efficiente e sostenibile di trasporto rafforzava la mobilità delle persone, dei beni e dei servizi a vantaggio della crescita economica dell'Unione ¹⁵.

La politica delle reti di trasporto trans-europee è stata trasfusa nel Regolamento UE 1315/2013 ¹⁶ per lo sviluppo del sistema della rete trans-europea dei trasporti che comprende infrastrutture di trasporto lineari e puntuali, applicazioni telematiche, nonché misure dirette a promuovere la gestione e l'efficienza delle infrastrutture e rendere possibili l'istituzione e l'amministra-

¹⁴ Alla pag. 11 del succitato documento di piano si legge: “*Se non c'è la rete, o meglio, se c'è una rete incompleta la liberalizzazione dei sistemi è parziale*”.

¹⁵ *Ex multis* v. I.M. MARINO, *Neo-federalismo e politiche delle infrastrutture dei trasporti in Italia*, in, *Politiche europee delle infrastrutture e dei trasporti e sviluppo del Mezzogiorno*, a cura di E. Fanara, Messina, 2003, 60.

¹⁶ Reg. 1315/2013, del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea*, L 348/1.

zione di servizi di trasporto efficienti improntati ad una maggiore sostenibilità.

Il regolamento ha previsto la creazione di una rete TEN-T disegnata su due livelli: una rete “centrale” a livello Ue, da realizzare entro il 2030, basata su un approccio “per corridoi”, ed una rete globale da realizzare entro il 2050, che comprenderà infrastrutture a livello statale e locale.

La rete globale, cd. *comprehensive network*, dovrebbe configurarsi come una rete di trasporti estesa all'intero territorio dell'UE, in grado di garantire accessibilità e connettività a tutte le Regioni dell'Unione; la rete centrale, cd. *core network*, rappresenta invece “*un sottoinsieme della rete globale cui si sovrappone, e dovrebbe essere incentrata su nodi e collegamenti strategicamente più importanti della rete trans europea dei trasporti, secondo le necessità del traffico, e dovrebbe essere multimodale, cioè includere tutti i modi di trasporto e le loro connessioni nonché sistemi pertinenti di gestione del traffico e delle informazioni*”¹⁷.

Il Piano strategico della portualità e della logistica è stato elaborato seguendo le indicazioni della politica comunitaria sulle infrastrutture e trasporti, contenute nel reg. 1315/2013 citato, ed ha individuato, tra l'altro, le misure per l'adeguamento dell'organizzazione e della *governance* della portualità, che sono state recepite nel decreto delegato n. 169/2016.

Se sul piano giuridico formale resta fermo il principio dell'adeguamento dell'ordinamento e delle attività portuali al piano generale dei trasporti, sul piano sostanziale gli obiettivi dei piani sono diversi e la discontinuità nell'azione strategica è più evidente e marcata.

La disciplina dell'ordinamento e delle attività portuali costruita nel '94, sul riconoscimento di una più ampia autonomia dell'Autorità al limite dell'indipendenza sul porto – città, andava necessariamente rivisitata nella nuova ottica della politica comunitaria dei trasporti che considera il porto come un elemento dell'infrastruttura mare, un nodo strategico di collegamento dell'infrastruttura marittima e terrestre di un unitario sistema di trasporto multimodale, contenendo l'autonomia delle Autorità Portuali e rafforzando l'indirizzo centralistico del Governo.

Analoghe considerazioni discendono dall'analisi dei compiti assegnati all'AdSP.

All'art. 6, comma 4, della legge n. 84/94, nel testo novellato dal d.lgs. n.

¹⁷ Così il *considerando 40* del reg. 1315/2013.

169/2016, si legge che sono assegnati, seppur con alcuni aggiustamenti, i compiti indicati alle lettere a), b) e c) delle sopresse Autorità Portuali, prevedendo, in aggiunta: il coordinamento delle attività amministrative esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti e delle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale (lettera d)); l'amministrazione, in via esclusiva, delle aree e dei beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione (lettera e)); promozione e forma di raccordo con i sistemi logistici retro portuali e interportuali (lettera f)).

Più che di compiti nuovi si tratta di puntualizzazioni necessarie per delimitare la competenza per territorio, che si estende dalla circoscrizione del porto alla nuova e più ampia circoscrizione territoriale del sistema.

I compiti dell'AdSP restano, sostanzialmente, quelli dell'A.P. con qualche innovazione necessaria per l'ampliamento della competenza per territorio, e l'accresciuta mole di lavoro che si riflette sull'organizzazione degli uffici.

4. – Alle Autorità di Sistema Portuale che accorpano, al porto *core*, un porto già sede di Autorità Portuale, sono affiancati nella gestione, ai sensi dell'art. 6 *bis*, Uffici territoriali portuali.

Presso ciascun porto, già sede di Autorità Portuale, la competente Autorità di Sistema istituisce un proprio Ufficio territoriale che esercita compiti di amministrazione decentrata¹⁸ indicati nello stesso art. 6 *bis*.

All'Ufficio è preposto il Segretario generale¹⁹ o un suo delegato, scelto tra il personale di ruolo in servizio presso le AdSP o le sopresse A.P., con qualifica dirigenziale, con compiti istruttori e di proposta, che può svolgere funzioni delegate dal Comitato di gestione, di coordinamento delle operazioni in porto, compiti relativi alle opere minori di manutenzione ordinaria in ambito di interventi ed edilizia portuali, sulla base delle determinazioni al riguardo adottate dai competenti organi dell'AdSP.

L'Ufficio territoriale rilascia le concessioni per periodi di durata non superiore ai quattro anni, previo parere della Commissione Consultiva²⁰, senti-

¹⁸S. M. Carbone-F. Munari, *I porti italiani e l'Europa*, Milano, 2019, 114-115. Gli A. ritengono che si tratta di mero decentramento amministrativo per "garantire la presenza di funzionari dell'AdSP nei singoli ambiti demaniali del sistema portuale".

¹⁹L'art. 10 prevede per l'AdSP un Segretariato generale, composto da un Segretario generale e dalla segreteria tecnico – operativa.

²⁰L'art. 15 dispone che presso ogni porto è istituita, con decreto del Ministro delle Infrastrut-

to il Comitato di gestione, determinando i relativi canoni.

Dispone ancora l'art.6*bis* che presso ciascun porto dell'AdSP, ubicato in un capoluogo di provincia, non già sede di Autorità Portuale, può essere istituito un Ufficio amministrativo decentrato, che svolge le funzioni stabilite dal Comitato di gestione.

All'ufficio è preposto il Segretario generale o suo delegato, scelto tra il personale di ruolo in servizio presso l'AdSP o le sopresse A.P. con qualifica di quadro o dirigente. L'ufficio amministrativo decentrato può non essere equiparato all'Ufficio territoriale portuale.

Inoltre su deliberazione del Comitato di gestione, l'AdSP può istituire uffici decentrati anche presso altri porti della sua circoscrizione non già sedi di Autorità Portuali.

Sono disposizioni innovative rispetto alla organizzazione degli uffici delle sopresse Autorità Portuali, e che sembrano preordinate ad un consistente ampliamento delle piante organiche delle AdSP che comprendono più porti nel proprio sistema.

5. – Gli organi delle Autorità di Sistema sono gli stessi previsti dalla legge n. 84/94 per le Autorità Portuali: Presidente, Comitato di gestione (già Comitato portuale), Collegio dei revisori dei conti.

Le innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 169/2016 più radicali riguardano la struttura del Comitato portuale, che da pletorico organismo di codecisione partecipato dalle realtà imprenditoriali e degli operatori e lavoratori presenti in porto, è stato trasformato in un più agile Comitato di gestione, composto solo dal Presidente, nominato dal Ministro sentito il Presidente della Regione (o delle Regioni interessate, in caso di porti del sistema compresi in regioni diverse), il cui voto prevale in caso di parità di voti espressi, da un componente designato dalla Regione o da ciascuna Regione il cui territorio è incluso, anche parzialmente, nel sistema portuale; da un componente designato dal Sindaco di ciascuna della città metropolitane, il cui territorio è incluso anche parzialmente nel sistema portuale; da un componente designato dal Sindaco di ciascuno dei

ture e dei Trasporti, una Commissione consultiva composta da cinque rappresentanti dei lavoratori delle imprese operanti in porto, da un rappresentante dei lavoratori dell'AdSP, e da un rappresentante di ciascuna delle seguenti categorie imprenditoriali operanti nel porto: armatori, industriali, imprenditori di cui agli artt. 16 e 18, spedizionieri, agenti e raccomandatori marittimi, autotrasportatori operanti nell'ambito portuale.

comuni ex sede di Autorità Portuale, esclusi i comuni capoluogo delle città metropolitane; dal direttore marittimo nella cui giurisdizione rientra il porto sede di Autorità di Sistema, e, su sua designazione, dal rappresentante dell'Autorità Marittima competente, in relazione ai temi trattati in relazione ai porti compresi nell'Autorità di Sistema Portuale, con voto limitato a uno solo dei componenti dell'Autorità Marittima, e nelle sole materie di propria competenza.

Alle sedute del Comitato partecipa anche un rappresentante di ciascun porto ubicato in un comune capoluogo di provincia, non già sede di Autorità Portuale. Il rappresentante è designato dal Sindaco e ha diritto di voto limitatamente alle materie di competenza del porto rappresentato.

La composizione del Comitato di gestione varia in base all'estensione territoriale di ciascuna delle Autorità di Sistema, e del numero dei porti compresi nella sua circoscrizione.

I rappresentanti degli imprenditori, degli operatori e dei lavoratori dei porti, esclusi dal nuovo comitato di gestione dell'Autorità di Sistema, che si struttura così come un consiglio di amministrazione, concorrono a comporre il nuovo organismo di partenariato della risorsa mare, istituito dall'art. 11 *bis*.

L'organismo è composto oltre che dal Presidente dell'AdSP che lo presiede, dal Comandante del porto o dei porti già sede di Autorità Portuale, e dai rappresentanti componenti il soppresso comitato portuale dell'AP, compreso un rappresentante degli operatori del turismo o del commercio operanti nel porto. L'istituzione di un organismo di partenariato separato dall'organo decidente segue l'impostazione europea in materia di partenariato ²¹.

I due organi, Comitato di gestione e Organismo di partenariato scindono, quindi, dalla fase decisionale, la partecipazione all'elaborazione delle decisioni, che resta di competenza esclusiva dei rappresentanti istituzionali dello Stato e degli enti locali che compongono il comitato di gestione.

La scelta garantisce meglio la terzietà del nuovo comitato di gestione ed evita commistioni tra soggetto regolatore e regolato.

È stata seguita, tra l'altro, l'indicazione di qualificata dottrina ²² che ha suggerito l'opportunità di una composizione di un Comitato portuale, esclu-

²¹ Nello schema di decreto legislativo, l'art. 11 *bis* prevedeva che il confronto di partenariato si svolgesse secondo il codice europeo di condotta sul partenariato di cui al regolamento della Commissione n. 240/2014 del 7 gennaio 2014. Nel testo definitivo, questo riferimento specifico è stato soppresso.

²² Carbone-Munari, *La disciplina dei porti*, cit., 115.

sivamente o, quanto meno, prevalentemente, istituzionale.

Si sottolineano almeno quattro elementi innovativi che, senza mutare radicalmente il preesistente modello di Autorità, segnano una discontinuità decisa con il precedente organismo deliberativo: la netta separazione tra organo decidente e organismo di partenariato; la composizione esclusivamente istituzionale del comitato di gestione; la variabilità nel numero dei componenti del comitato di gestione in riferimento alla estensione della circoscrizione del sistema a un solo porto *core*, o a un porto *core* e un porto già sede di Autorità Portuale, soppressa e accorpata nella circoscrizione del sistema del primo; il ruolo esclusivamente tecnico riconosciuto alla Autorità Marittima in comitato di gestione, che interviene con voto limitato alle materie di sua competenza.

Questa nuova composizione esclusivamente istituzionale del Comitato di gestione, peraltro, rafforza la posizione del Presidente, il cui voto prevale in caso di parità.

Il Presidente, nominato dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, d'intesa con il Presidente o i Presidenti della Regione interessata, rappresenta il punto di riferimento per un componimento degli interessi regionali e statali eventualmente divergenti, e di garanzia che i rapporti tra enti siano costantemente improntati al principio costituzionale di leale collaborazione.

Il decreto legislativo n. 169/2016 innova e snellisce la procedura di scelta e nomina del Presidente dell'Autorità di Sistema.

Resta ferma, come detto, la competenza del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ad effettuare la nomina. La scelta non è, però, circoscritta alle designazioni proposte dagli Enti Locali, come in passato.

Il Presidente, a norma dell'art. 8, “è scelto fra cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea aventi comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale”²³.

La procedura di nomina è molto più snella rispetto alla precedente versione della legge n. 84/94, e, non essendo più vincolata la scelta alla terna dei nomi di designati dalla Provincia, Comune e Camera di commercio, appare

²³ Un cittadino dei paesi dell'Unione Europea può essere nominato Presidente dell'AdSP, in forza del principio confermato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. La Ceg, nella pronuncia del 10 settembre 2014, in C-270/13, ha precisato che “un'esclusione generale dell'accesso dei cittadini di altri Stati membri, alla carica di Presidente dell'Autorità Portuale, costituisce una discriminazione fondata sulla nazionalità, vietata dall'art. 45, paragrafi da 1 a 3, TFUE”.

più stretto il rapporto di fiducia che si instaura tra Presidente e Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, che lo nomina.

L'art. 8, comma 3, della legge in esame, elenca i compiti del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale, che ricalcano, con qualche aggiunta e necessaria puntualizzazione, quelli del Presidente dell'Autorità Portuale soppressa.

In particolare, il Presidente svolge attività di impulso del Comitato di gestione, che nomina e presiede, al quale, tra l'altro, sottopone per l'approvazione i principali atti di pianificazione (piano regolatore di sistema e piano operativo triennale), nonché il piano dell'organico dell'AdSP, gli schemi di delibera per il bilancio preventivo, il conto consuntivo, la proposta di nomina, e il trattamento economico del Segretario generale.

Più interessanti, i poteri di coordinamento tra le diverse amministrazioni e con i molteplici soggetti che operano all'interno del porto.

Il Presidente, al fine di incrementare l'efficienza e la competitività dei porti del sistema, può promuovere iniziative di reciproco avvalimento fra organi amministrativi operanti nei porti e nel sistema di riferimento, secondo criteri prestabiliti; stipulare protocolli di intesa; convocare conferenze di servizio alla quali partecipa per lo sviluppo del sistema portuale e sottoscrivere gli accordi di programma.

È questa funzione di coordinamento che rafforza e caratterizza la nuova posizione del Presidente, e ne amplia i poteri in aggiunta ai tradizionali compiti di gestione del demanio, manutenzione, lavori di escavazione dei fondali, rilascio di autorizzazioni e concessioni alle imprese portuali, etc.

Il Collegio dei revisori dei conti completa il quadro degli organi dell'AdSP.

È composto da tre membri effettivi e due supplenti nominati tra gli iscritti al registro dei revisori legali. Ai sensi dell'art. 11, i revisori possono essere scelti dal ministro anche "tra persone di specifica professionalità". Il Presidente del collegio e un suo supplente sono nominati con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, mentre gli altri componenti sono scelti con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Il Collegio ha il compito di svolgere le funzioni tipiche di revisione dei conti, provvedere al riscontro degli atti di gestione e accertare la regolare tenuta dei libri contabili.

Il Collegio assiste alle riunioni del Comitato di gestione con almeno un suo componente, può chiedere al Presidente dell'AdSP notizie sulla gestione e su tutte le questioni che riguardino l'Autorità di Sistema. Compito specifico del Collegio è poi quello di redigere le relazioni di propria competenza e, in particolare, sul conto consuntivo, riferire periodicamente al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Non fa parte degli organi dell'AdSP il Segretariato generale, previsto invece tra gli organi della soppressa Autorità Portuale.

Tuttavia, l'art. 10 del d.lgs. n. 169/2016, continua a contemplarne la figura, non discostandosi sostanzialmente dal disposto della legge n. 84/94.

Segretario generale²⁴ e segreteria tecnico operativa continuano a costituire la struttura organizzativa che supporta l'attività gestionale dell'AdSP.

Ovviamente, con l'estensione della competenza dal porto al sistema, i compiti divengono più gravosi e la struttura amministrativa si amplia con gli Uffici territoriali, l'Ufficio amministrativo decentrato, ai quali è preposto il Segretario generale.

Segretario e segreteria costituiscono, tra l'altro, la struttura fondamentale per l'esercizio delle attività istruttoria dell'AdSP, e costituiscono un valido supporto al compito del Presidente di coordinare le amministrazioni operanti in porto per incrementare l'efficienza e la competitività dell'intero sistema.

Il quadro che si ricava induce ragionevolmente a ritenere che le innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 169/2016, in merito alla struttura e ai poteri degli organi dell'AdSP, non si discosti sostanzialmente dal modello organizzativo di gestione dei porti disegnato dalla legge di riforma dell'ordinamento e delle attività portuali n. 84/94.

L'innovazione più marcata relativa alla nuova struttura del Comitato di gestione che sostituisce il Comitato portuale delle sopresse Autorità Portuali, e l'istituzione dell'organismo di partenariato, va letta nell'ottica di una necessaria razionalizzazione del processo decisionale dell'AP, che aveva già dato segni di inefficienza per l'appesantita struttura dei Comitati portuali, nei quali confluivano rappresentanti delle istituzioni e operatori e lavoratori por-

²⁴ Il Segretario generale è nominato, come in passato, dal comitato di gestione su proposta del Presidente. La scelta del Presidente va operata tra esperti con competenze manageriali, o con qualificata professionalità nel settore della portualità o nelle materie amministrativo – contabili. La scelta del Presidente è discrezionale, e non richiede una procedura a carattere concorsuale con comparazione fra i candidati.

tuali, che vedevano, in un unico organismo, struttura di partenariato e struttura decisionale deliberante.

Era questo un punto critico della riforma portuale del '94, da tempo evidenziato, e che andava risolto soprattutto in vista di una riduzione del numero di Autorità portuali, dell'individuazione dei sistemi portuali, dell'estensione della competenza territoriale dal porto al sistema, e, principalmente, in vista di una nuova *governance* multilivello che ricomponga la frammentarietà delle 24 porti gestiti da Autorità in concorrenza tra loro, nell'unità del sistema portuale nazionale che secondo gli indirizzi della politica comunitaria assicuri più efficienza e competitività all'intero sistema.

6. – I più marcati elementi di discontinuità con il modello di A.P. si riscontrano in tema di *governance*.

L'azione strategica amministrativa e i nuovi obiettivi di politica comunitaria e nazionale dei trasporti e delle infrastrutture hanno sollecitato gli adeguamenti normativi contenuti nel decreto delegato, che hanno riorganizzato e razionalizzato il modello di gestione dei porti delineato dalla Legge n. 84/94.

La riorganizzazione è finalizzata, però, a riutilizzare il modello per una diversa e più articolata forma di *governance* multilivello²⁵.

L'art. 12 della novella precisa che l'AdSP non è sottoposta solo all'autorità di vigilanza, che approva le delibere del Presidente e del Comitato di gestione relative all'approvazione del bilancio di previsione, delle eventuali note di variazione e del conto consuntivo, ma anche all'indirizzo del Governo.

L'indirizzo, come è noto, instaura un rapporto di direzione che limita l'autonomia estesa di un operatore, soggetto solo alla vigilanza sugli atti.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti non solo vigila sugli atti, ma anche coordina l'azione amministrativa e gestionale delle singole autorità di sistema portuale.

Il problema emergente da affrontare, e risolvere con la legge di riorganizzazione dell'Autorità Portuali è, dunque, altro rispetto a quello che ha solle-

²⁵ Scrive F. Astone, *Le amministrazioni nazionali nel processo di formazione e attuazione del diritto comunitario*, Torino, 2004, 4, "L'applicazione del modello di *governance* si giustifica in un contesto in cui la progressiva moltiplicazione dei livelli di governo e degli attori pubblici e privati, in grado di pesare nella formazione delle politiche, determina l'esigenza di tener vivo ed alimentare un processo di *negoziazione continua*".

citato a suo tempo l'emanazione della Legge n. 84/94 di riforma dell'ordinamento e delle attività portuali.

L'obiettivo non è più quello di aggregare i porti statali più trafficati alle città, terminali di una rete trans europea di infrastrutture terrestri e ferroviarie, riorganizzando l'amministrazione centrale della navigazione con innovativi modelli che riconoscano un ruolo primario degli enti locali territoriali nella gestione dei porti, favorendo così autonomia e decentramento.

L'obiettivo che l'azione strategica pianificata oggi sembra perseguire è, piuttosto, quello di ricondurre la gestione autonoma di singoli porti, visti prima nell'ottica di terminali di reti infrastrutturali terrestri, nella nuova e diversa prospettiva di elementi costituenti l'infrastruttura del sistema mare.

Porti, nodi, e autostrade del mare diventano, così, il tessuto connettivo dell'infrastruttura marittima che rende economica o diseconomica, non un'offerta trasportistica soltanto, ma l'intera dimensione economica del Paese.

È, dunque, la competitività dell'infrastruttura marittima del sistema mare il nuovo obiettivo che ha sollecitato gli adeguamenti della struttura organizzativa e dei processi decisionali del modello consolidato delle Autorità di gestione di porti.

Occorreva, solo, limitare la quasi indipendenza di questo modello pensato per la gestione dei porti/città in concorrenza fra loro, riconducendo l'autonomia gestionale dell'Ente nei confini di una effettiva potestà di coordinamento del Governo centrale che, elaborando scelte strategiche di sistema infrastrutturale unitario, consentisse di conseguire l'utilità aggiuntiva comune del vantaggio competitivo che ne deriva per l'intero Paese.

L'art. 11 *ter*, attribuisce questa effettiva potestà di coordinamento alla Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale.

La conferenza è istituita presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con il compito di *“coordinare e armonizzare, a livello nazionale, le scelte strategiche che attengono i grandi investimenti infrastrutturali, le scelte strategiche di pianificazione urbanistica in ambito portuale, le strategie di attuazione delle politiche concessorie del demanio marittimo, nonché le strategie di marketing e promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale, operando, altresì, la verifica dei piani di sviluppo portuale, attraverso specifiche relazioni predisposte dalle singole Autorità di Sistema Portuale”*.

Il quadro normativo enuncia, dunque, in modo chiaro ed esplicito, la direzione di una svolta fortemente innovativa nella gestione dei porti.

Questa svolta centralistica è supportata dal disposto dell'art.6, comma 14, della l. n. 84/94, nel testo modificato dal d.lgs. n. 169/2016: decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto delegato, valutate le interazioni fra le piattaforme logistiche e i volumi di traffico, può essere ulteriormente modificato il numero delle Autorità di Sistema Portuale.

La composizione della Conferenza sottolinea, poi, il ruolo che assume l'organismo, non solo di coordinamento delle AdSP, ma anche di raccordo con la conferenza Stato – Regioni e di collaborazione con i sindacati, la rappresentanza unitaria delle AdSP, e la società Rete Autostrade Mediterranee spa.

La Conferenza è presieduta dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, ed è composta dai Presidenti di AdSP e da cinque componenti rappresentanti designati dalla conferenza unificata, di cui tre delle Regioni, uno delle Città metropolitane e uno dei Comuni.

Il Ministro può, con proprio decreto, nominare un esperto di comprovata esperienza e qualificazione professionali nei settori dell'economia dei trasporti e portuali, con compiti di supporto. L'esperto, per lo svolgimento dei suoi compiti, può avvalersi dei competenti uffici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Collaborano con la Conferenza, nello svolgimento dei compiti ad essa affidati, la Rappresentanza unitaria delle AdSP e la società Rete Autostrade Mediterranee spa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Più interessante è il terzo comma dell'art. 11 *ter*, che sottolinea il ruolo centrale nella *governance* dei porti che assume la Conferenza.

Nell'ambito delle attività cui essa è preposta, in sede di conferenza Stato–Regioni, è definito e approvato un accordo quadro nazionale “*volto ad integrare l'esercizio delle rispettive competenze e sostenere attività di interesse comune in materia di sviluppo logistico di area vasta a supporto del sistema delle AdSP, in ambiti territoriali omogenei, anche inter regionali, per il coordinamento delle politiche di sviluppo della portualità in connessione con le altre reti di trasporto su ferro, su gomma, su idrovie interne, e aeree, anche ai fini della loro integrazioni ai corridoi europei e alle rotte del commercio internazionale*”.

7. – Il rapido *excursus* compiuto, per evidenziare continuità e discontinuità nella disciplina della riforma della l. n. 84/94 dei porti, delinea un quadro più complesso di una riorganizzazione delle strutture e semplificazione di procedure.

Se le innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 169/2016 nell'organizzazione e semplificazione delle procedure non alterano sostanzialmente il modello organizzativo di Autorità per la gestione dei porti definito dalla legge di riforma, e si configurano come interventi che ne migliorano l'efficienza, evidenziando significativi elementi di continuità, gli obiettivi strategici del piano della portualità e della logistica, e le nuove forme di *governance* introdotte con l'istituzione di una Conferenza di coordinamento, rappresentano azioni strategiche di politiche di sviluppo, che con la riduzione del numero delle autorità sottoposte all'indirizzo del Governo, procedono nel senso di una riduzione dell'autonomia dell'Ente e del ruolo delle autonomie locali, verso un accentramento del potere decisionale del Governo nazionale.

Gli elementi di continuità e discontinuità riscontrati ad un sommario esame del decreto delegato, richiederanno più approfondite indagini per rintracciare la linea di sviluppo della politica comunitaria e nazionale delle infrastrutture, specie in questo particolare momento in cui si progetta il rilancio dell'economia a seguito dell'epidemia da coronavirus.

Abstract

Autorità Portuale, oggi Autorità di Sistema, è l'ente pubblico di riferimento dell'ordinamento portuale; già istituita con la legge n. 84/94, è stata recentemente riformata dalla normativa di riordino del d. lgs. n. 169/2016, e successive modifiche. Due sono le principali novità introdotte: la contrazione del numero delle Autorità Portuali e l'ampliamento della competenza territoriale, dal porto al sistema portuale, che ha determinato una diversa composizione degli organi decisionali delle AdSP e una diversa, ancora non ben delineata, ripartizione di funzioni attribuite all'Autorità Marittime rispetto a quelle delle AdSP.

Nell'analizzare le modifiche, si riscontra la non definitività della nuova disciplina e una certa flessibilità sia sul piano della estensione territoriale del sistema portuale, sia sul numero di Autorità di Sistema. Per comprendere come si colloca nel sistema dell'ordinamento portuale la nuova normativa di riordino della riforma e delle diverse funzioni dell'Autorità di Sistema Portuale, occorre analizzare i problemi e le strutture nuove che la riforma dell'ordinamento e delle attività portuali presenta.

Port Authority, today Port System Authority, is the public institution to which the port system refers; already established with law no. 84/94, was recently reformed by the reorganization legislation of d. lgs. n. 169/2016, and subsequent amendments. There are two main innovations introduced: the reduction in the number of Port Authorities and the expansion of territorial jurisdiction, from the port to the port system. This expansion resulted in a different composition of the decision-making team of the Port System Authorities, a consequent adaptation of the management structure and a different, still not well defined, division of functions attributed to the Maritime Authorities compared to those of the System Authorities.

In analysing the changes introduced by d. lgs. n. 169/2016, there is the non-definitive nature of the new regulation and a certain flexibility both in terms of the territorial extension of the port system, and on the number of System Authorities, which can be suppressed and merged. To understand how the new reorganization legislation of the reform and the various functions of the Port System Authority fits into the port system, it is necessary to analyse the problems and new structures that the reform of the port system and activities presents.