

***Porti, retroporti ed economia blu: un trinomio possibile?*¹**

Aldo Berlinguer

1. Premessa.

Questo argomento consta di tante sfaccettature che è possibile cogliere solo se, da una visione d'insieme, torniamo per un attimo ai singoli elementi che la compongono. Ultimamente infatti, l'agenda politico istituzionale si è soffermata sull'esigenza di recuperare un rapporto interattivo e sinergico tra i luoghi della produzione ed i luoghi della distribuzione globale, così tentando di mettere in maggior relazione economico-funzionale le aree produttive, specie nel Mezzogiorno, e le infrastrutture della globalizzazione: in particolare porti ed aeroporti. Così è nata la disciplina delle zone economiche speciali (ZES)² come strumento di coesione economico sociale e quindi come veicolo utile alla reciproca contaminazione tra economia del mare e produzioni localizzate nelle aree interne³.

Le finalità erano senz'altro meritorie. Meno la loro implementazione, che si è incagliata sugli scogli di una legislazione intricata, pletorica e provvedimentale, attenta al dettaglio operativo ma non alla visione, ad una strategia comune fatta di obiettivi prefissati e tempi per poterli cogliere. La pluralità di competenze, riferibili a vari enti, con frequenti e inestricabili sovrapposizioni, ha fatto il resto.

Ma andiamo per ordine.

2. L'Italia, il Mediterraneo e l'economia blu

Sul Mediterraneo occorre intendersi: sono 22 i paesi che vi si affacciano, tra cui l'Italia. Potremmo dire: uno tra i tanti. Ma sbaglieremmo. L'Italia dispone infatti di oltre 8000 km di coste; il che fa sì che, in virtù del diritto interno, europeo e internazionale (tra acque nazionali, piattaforma continentale, zona economica esclusiva⁴, ma anche *search and rescue* (SAR)..ecc) siano affidati alla nostra "competenza" circa 500 mila chilometri quadrati di mare. Il Mediterraneo ne contiene circa 2,5 milioni. Il che significa che l'Italia ha competenza su circa un quinto dell'intero mare Mediterraneo: non un dato trascurabile⁵.

L'economia del mare è un *cluster* di varie attività, che vanno dalla movimentazione di passeggeri e merci, alla cantieristica navale, alla filiera ittica, alle attività sportive e ricreative, alle estrazioni marine, ecc. Tante attività, dunque, spesso molto redditizie ed in grande espansione, ad esempio sul versante energetico e delle biotecnologie.

¹ Relazione tenuta al Forum Act Tank Sicilia, promosso dalla European House Ambrosetti, dal titolo *Strategie e politiche per una Sicilia – al centro del Mediterraneo- aperta, attrattiva e connessa*, Palermo, 25.3.2022.

² D.l.91/2017, convertito in l.123/2017.

³ Sul tema, mi sia consentito rinviare al volume da me curato, *Porti, retroporti e Zone economiche speciali*, Torino, Giappichelli, 2018.

⁴ Com'è noto, la zona economica esclusiva è stata concepita nell'ambito delle Nazioni unite con la convenzione di Montego Bay nel 1982 punto sono passati quarant'anni e l'Italia si è decisa ad istituirla la propria ZEE solo nel luglio del 2021 con la legge 14.6.2021, n.91, mentre altri paesi del Mediterraneo, come Egitto o Libia, hanno istituito la propria ZEE dieci o vent'anni prima.

⁵ In argomento, è recente il volume da me curato *Il commercio internazionale nel Mediterraneo*, Napoli, ESI, 2021, con contributi di caratura politica, giuridica ed economica.

Guardando quindi all'enorme specchio di mare di competenza italiana, ci attenderemmo significativi benefici economici. Ma così non è. Infatti, chiunque legga un *report* annuale sull'economia del mare si accorge che la stessa, per quanto rilevante (circa 200 mila imprese, circa 900 mila occupati), è un'economia ancora molto ridotta, che non sa sfruttare appieno la leva moltiplicatrice che la "risorsa mare" mette a disposizione. Non è un caso, infatti, che a fronte di un valore aggiunto, prodotto negli ultimi anni, di circa 47 miliardi di euro, l'economia blu ne abbia attivato un altro che supera i 90 miliardi di euro. Il che significa che il mare rappresenta una risorsa estremamente strategica, redditizia e capace di contaminare molti settori economici contigui.

3. Competenze, norme, burocrazia

Quali sono, dunque, i maggiori problemi che incontra l'economia del mare in Italia? Ve ne sono molteplici ma uno tra essi salta prepotentemente all'occhio. Su di essa sono infatti competenti, da noi, vari Ministeri: quello delle Infrastrutture e mobilità sostenibili, quello della Transizione ecologica, quello della Difesa, quello delle Politiche agricole, quello dei Beni culturali, quello dell'Interno, in certa misura anche quello per il Sud e la coesione territoriale. Ministeri che varano politiche e perseguono obiettivi quasi mai coordinati (e spesso poco compatibili) tra loro. Ciò che determina notevoli complicazioni quando non insormontabili *impasse*.

Lo si avverte nitidamente solo che si compari la situazione italiana con quella di altri paesi europei, in particolare la Francia, la quale, dal 2020, ha re-istituito il Ministero del mare con a capo la ministra Annick Girardin. Un ministero che assomma in sé gran parte delle competenze attribuite ai vari dicasteri italiani e, laddove non è responsabile, funge da struttura di collegamento. Immaginiamo dunque un tavolo di confronto, sull'economia blu, tra la Francia e il nostro Paese con, da una parte, i nostri rappresentanti, e dall'altra una persona sola: la Ministra Girardin. Che sorta di dialogo asimmetrico ne scaturirebbe?

E che dire delle continue sovrapposizioni, degli oneri e tempi di coordinamento tra i vari enti, delle disfunzioni e diseconomie che un tale groviglio di competenze può generare? A partire dalla inesorabile perdita di visione sugli obiettivi strategici da raggiungere e a vantaggio di una continua rincorsa di adempimenti e procedure utili a occupare i tavoli della pubblica amministrazione e delle imprese senza generare alcuno sviluppo economico e competitivo.

Ciò, senza neppure menzionare l'articolo 117 della Costituzione, il quale attribuisce potestà legislativa concorrente, allo Stato e alle Regioni, sulle grandi reti di trasporto e di navigazione e sui porti ed aeroporti civili. Potestà legislativa concorrente significa codecisione: gli indirizzi strategici, i principi generali appannaggio dello Stato e le norme di dettaglio in capo alle Regioni. A ben vedere, però, così non è. Infatti, solo a guardare all'evoluzione legislativa appena occorsa nell'anno 2021, col decreto legislativo "semplificazioni" (n.121) e gli emendamenti apportati alla legge sui porti n.84/1994, questi ultimi sono stati oggetto di una prepotente opera di statalizzazione, intendendosi con ciò l'allocatione, sotto l'egida delle autorità statali, di tutte le decisioni più rilevanti, a partire dalla pianificazione⁶.

⁶ Basti leggere cosa prevede il nuovo articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n.84, al comma 1- quinquies: "*La pianificazione delle aree portuali e retroportuali è competenza esclusiva dell'Autorità di sistema portuale, che vi provvede mediante l'approvazione del PRP*". Francesco Karrer, nell'ambito della Community "Porti, città, territori" diretta da Rosario Pavia, ha parlato di una centralizzazione "dal basso" per stigmatizzare il fatto che, a fronte di un Piano nazionale

È quanto è accaduto ai piani regolatori portuali, i quali sono stati svincolati da una visione di sistema e calati in una dimensione particellare limitata al singolo scalo. Tra l'altro, secondo le nuove disposizioni: *"Il PRP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza"* (novellato art.5, c.2-ter, l.84/94). Di più, le aree portuali sono state qualificate come zone omogenee di tipo B (di completamento)⁷ al fine evidente di sottrarle alle disposizioni dei piani paesaggistici. Anche il *Documento di pianificazione strategica di sistema* (DPSS) si è dovuto omologare al *trend* ed infatti esso ha cambiato nome: non più pianificazione ma programmazione, al mero fine di sottrarlo alla *Valutazione ambientale strategica* (VAS), percepita come un incubo da parte delle AdSP e da altre amministrazioni competenti⁸.

Insomma, concentrazione di poteri e potestà decisionale tutta in capo alle Autorità di sistema portuale (AdSP) col solo parere in conferenza dei servizi, entro il termine dei 45 giorni, alle Regioni e Comuni. Decorso tale termine, il parere si intende "non ostativo". E questo salvo che per i rapporti tra porto e città, ove Regioni e Comuni mantengono la loro potestà pianificatoria, previa acquisizione del parere della AdSP.

Questo il prodotto di una legislazione promossa dal Ministero delle infrastrutture e mobilità sostenibili; mentre altra legislazione (d.l.77/2021, convertito in l.108/2021), di segno diverso, veniva promossa dal Ministero per il Sud e la coesione territoriale a vantaggio delle zone economiche speciali (ZES) nello stesso anno 2021.

Anche qui, l'orientamento muove verso la semplificazione e lo snellimento delle procedure amministrative; ma diversa e concertata pare la partecipazione alle scelte degli enti locali. Così i piani strategici di concepimento delle ZES e delle politiche di sviluppo delle stesse restano appannaggio delle Regioni mentre viene diversamente composto il Comitato di indirizzo ZES (oggi vi partecipano pure i Consorzi industriali).

Ragguardevole inoltre aver qualificato le opere pubbliche e private in area ZES come indifferibili, urgenti e di pubblica utilità (art.5 bis, c.1, l.123/2017), così implicitamente apponendo loro un vincolo preordinato all'esproprio. Implicante è stato attribuire al Commissario la qualifica di stazione appaltante, con poteri addirittura in deroga ai principi del codice dei contratti pubblici, almeno sino al 31/12/2026. E non meno significativa è stata l'introduzione di una autorizzazione unica ZES dedicata ad ogni domanda e progetto di

dei trasporti ormai datato vent'anni orsono, la pianificazione portuale sia stata allocata a livello di ciascuna ADSP ma concretamente calibrata su ciascun porto, sganciandola così da una visione di sistema come quella che avrebbe dovuto garantire l'omonimo Documento strategico, concepito all'epoca della riforma Delrio. Analoghe, interessanti considerazioni hanno mosso anche lo stesso Rosario Pavia, *La nuova pianificazione portuale. Un incerto processo di riforma* (newsletter del 5 marzo 2022), Pietro Spirito, *Pianificare i porti per renderli più competitivi* (newsletter del 29 gennaio 2022); Francesco Di Sarcina, *Prime considerazioni sul nuovo art. 5 della legge 84/94 sulla disciplina della pianificazione portuale* (newsletter del 20 gennaio 2022); Davide Maresca, *Porti, attività pianificatorie più snelle. Il frutto avvelenato della semplificazione* (newsletter del 15 gennaio 2022) e Jacopo Riccardi, *Lettura di un sottotesto due punti i porti di Stato- la nuova normativa in materia di pianificazione portuale* (newsletter del 8 gennaio 2022).

⁷ Di cui alla l. n.765/67 e D.l. n.1444/1968

⁸ Ma non dalle Regioni, le quali non hanno accolto di buon grado quest'opera di "centralizzazione" ed infatti hanno subito proposto un contenzioso alla Corte Costituzionale. Lo ha fatto, in particolare, la Toscana, che ha deliberato di contestare in particolare la modifica introdotta in sede di conversione del decreto dalle relatrici (le deputate Raffaella Paita e Alessia Rotta), perché asseritamente contraria all'art.117 Cost, all'articolo 118, che disciplina l'attribuzione di funzioni amministrative agli enti locali, e all'art. 120, in quanto non rispetta – scrive la Giunta toscana – "il principio espresso dalla giurisprudenza costituzionale che in materia siano individuate adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le Regioni".

insediamento, non soggetti a SCIA, fatte salve le disposizioni riguardanti i procedimenti di VIA di competenza regionale. Neppure trascurabile il fatto che la predetta autorizzazione unica sia stata qualificata come variante agli strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale col solo limite del piano paesaggistico regionale (art.5 bis, c.2, l.123/2017). Si badi bene, non di proposta di variante si tratta, come avviene nel caso del procedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR), ai sensi dell'art.8 del Dpr 160/2010, in caso di insufficienza di aree urbanisticamente compatibili con l'investimento, ma di variante *sic et simpliciter*, evitando così di coinvolgere il Consiglio comunale. Inoltre, anche qui, nuove riduzioni dei termini procedurali sono state introdotte ed è costante il richiamo al silenzio-assenso.

Insomma, durante lo stesso anno 2021, due percorsi normativi paralleli hanno interessato i porti e i retroporti con disposizioni orientate alla semplificazione ma non coordinate tra loro e con obiettivi in parte diversi. Così, mentre il Ministero della Coesione pensava a ricucire i nessi di interazione tra porti ed aree produttive, quello delle Infrastrutture e mobilità sostenibili consegnava i porti alle sole autorità statali e quello della Transizione ecologica veniva gentilmente accompagnato alla porta.

Il tutto senza mai mettere in discussione la Costituzione e le opzioni generali di fondo, preferendo invece procedere a tentoni con normazione provvedimentale calibrata per accorciare i tempi, snellire il più possibile le procedure e raggiungere gli esiti sperati, che intendiamoci: sono comprensibili e in buona parte auspicabili ma vengono acquisiti mediante scorciatoie, spesso risolvendosi a cambiare, alla bisogna, questa o quella locuzione.

4. Le Autorità di sistema portuale: cosa sono?

L'obiettivo è chiaro: la progressiva concentrazione di poteri in capo alle Autorità di sistema portuale, al fine di velocizzare gli itinerari amministrativi, ridurre i tempi e con essi i costi transattivi. Il tutto senza però interrogarci su una delle opzioni generali di fondo, cioè la natura giuridica di tali Enti che, come è noto, è *sub iudice*, atteso il ricorso che tutte le AdSP hanno presentato (nella causa T-166/21) avverso la decisione della Commissione europea che le qualifica come imprese⁹.

In particolare, è stata contestata la legittimità della deroga ad essi attribuita dall'articolo 74 del TUIR sulla base dell'assunto che le ADSP sono enti pubblici non economici e con ciò vengono esentati dall'imposta *Ires*. Secondo la Commissione UE, invece, le AdSP quando incassano corrispettivi per consentire l'accesso alle infrastrutture portuali, attraverso le "tasse portuali" o i "canoni concessori", a prescindere dal fatto che i relativi importi siano fissati per legge (almeno parzialmente, data la componente variabile dei canoni), sono soggetti economici che operano nel mercato. Detti ricavi vanno pertanto assoggettati alla tassazione sulle imprese a nulla valendo lo *status* giuridico di enti pubblici non economici, altrimenti si registra una violazione del divieto di aiuti di Stato, di cui all'art.107 TFUE. Del resto, l'orientamento della giurisprudenza europea è, sul punto, assai consolidato, derivando lo stesso da una nota sentenza della Corte di Giustizia emessa nel 1990 sul caso Höfner, ove la Corte aveva qualificato come ente economico un ufficio di collocamento pubblico in Germania¹⁰. Personalmente, avendo lavorato al servizio giuridico della Commissione

⁹ Commissione europea C(2020)8498 final, del 4 dicembre 2020 relativa all'aiuto di Stato SA.38399 "Tassazione dei porti in Italia".

¹⁰ "Un ufficio pubblico per l'occupazione che svolge attività di collocamento può essere qualificato impresa ai fini dell'applicazione delle norme di concorrenza comunitarie dato che nel contesto del diritto della concorrenza

europea, proprio nell'équipe concorrenza, non ho alcun dubbio che il Tribunale di primo grado confermerà questo indirizzo¹¹. Pertanto, a mio giudizio, la battaglia giudiziaria è inconferente¹².

Il tema è piuttosto un altro: se consideriamo che molte delle autorità portuali del nord Europa sono già oggi delle Spa e perciò stesso si sottraggono a molti vincoli e strettoie amministrative che invece attanagliano le nostre, non c'è concorrenza possibile tra questi enti. Avranno sempre gioco facile quelli, tra loro, che godono di una maggiore discrezionalità e solerzia nelle determinazioni che assumono. A prescindere quindi dagli esiti del contenzioso in corso, converrebbe sin da subito cambiare modello organizzativo anche per evitare di esporre gli stessi enti a censure ed eventuali sanzioni per condotte giudicate anticoncorrenziali dalle Autorità di controllo. Basti pensare al fatto che le ADSP, nel ruolo che (secondo la Commissione UE) ricoprono, rivestono indubitabilmente una posizione dominante. Rafforzarne i poteri, teoricamente, significa ampliarla.

Ma vi sono linee di tendenza ancora ulteriori, ad oggi solo tratteggiate, che è opportuno cogliere, onde evitare di farsi trovare impreparati¹³. È evidente infatti che il nuovo inquadramento economicistico adottato dalle autorità europee ci costringe a guardare con nuovi occhi all'intero sistema di infrastrutturazione portuale italiano, fondato, com'è noto, sul finanziamento statale di importanti opere territoriali (con le altrettanto note conseguenze in termini di ipertrofia cementizia e dissanguamento delle finanze pubbliche) e dunque sull'accollo ai contribuenti di buona parte dei costi di tali infrastrutture, poi sfruttate economicamente dagli operatori del settore. Appare dunque inutile, anche sotto questa luce, cercare di proteggere gli indirizzi e le scelte operative in questa materia limitandosi a posizionarle sotto l'ombrello dello Stato. Occorrerebbe invece ripensare alla radice il modello organizzativo dei rapporti tra Stato (sue articolazioni territoriali) e mercato in un'ottica più efficiente, meritocratica e competitiva.

5. Insularità

Altro saliente discrimine nella discussione odierna, che però quasi mai viene contemplato, è il cosiddetto fattore insulare. Eppure è di questi giorni la notizia che il disegno di legge costituzionale di iniziativa popolare proposto da oltre 200 mila firmatari sardi si avvicina alla sua promulgazione. Si tratta di quel disegno di legge che aggiungerà un sesto comma agli esistenti cinque dell'articolo 119 della Costituzione, ai sensi del quale la Repubblica: «riconosce le peculiarità delle Isole»; «promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità».

questa qualifica si applica a qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento". C.giust. (Sesta Sezione) del 23 aprile 1991, Klaus Höfner e Fritz Elser contro Macrotron GmbH (Causa C-41/90).

¹¹ Peraltro già condiviso dallo stesso Tribunale nelle sentenze rese nelle cause T-160/16 (Paesi Bassi), T-673/17, T-674/17 e T-696/17 (Belgio), T-747/17 e T-754/17 (Francia).

¹² Lo fu parimenti nei confronti degli Ordini professionali, anch'essi qualificati dal diritto interno come enti pubblici non economici, ed invece qualificati dalla Commissione e dalla Corte UE come associazioni di impresa ai sensi del diritto europeo della concorrenza. Sul tema, ricordo il mio *Professione forense, impresa e concorrenza. Tendenze e itinerari nella circolazione di un modello*, Torino, Giappichelli, 2003.

¹³ Il dirompente intervento dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze n.17-18/2021 in materia di concessioni balneari, che ha portato alla disapplicazione della normativa italiana, in quanto giudicata in contrasto con la direttiva cd. Bolkestein (in particolare l'art.12 della Direttiva 123/2006), con tutte le implicazioni che ha avuto ed avrà in questi mesi, costituisce un monito efficace anche per altri settori, come quello portuale.

La formulazione originaria della proposta di legge prevedeva che lo Stato fosse tenuto a riconoscere «il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità» e a disporre «le misure necessarie a garantire un'effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili».

Il testo è stato però modificato ed alcuni elementi di novità, rispetto al testo iniziale della proposta di legge, sono stati introdotti *in itinere*. Si è dunque previsto che: è la Repubblica, e non soltanto lo Stato, a farsi carico dell'intervento pubblico in favore delle Isole; il riconoscimento riguarda le «peculiarità delle Isole» (e non più il "grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità"); la Repubblica «promuove» (nel precedente testo lo Stato disponeva) misure per rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità; viene meno il riferimento all'effettiva parità e reale godimento dei diritti individuali e inalienabili.

In buona sostanza, avremo presto un principio, una norma programmatica, inserita in Costituzione, che tenderà di compensare il divario di sviluppo derivante dalla condizione di insularità. Cioè un contenitore che però andrà, da una parte, riempito di contenuti, dall'altra armonizzato con quanto già previsto in sede europea, in particolare all'art.174 TFUE, ove la condizione insulare è contemplata tra gli elementi "attenzionati" ai fini della riduzione del divario nello sviluppo economico e sociale delle regioni meno favorite.

Occorrerà insomma, non banalmente, chiedersi quali "peculiarità" insulari debbono essere riconosciute e quali svantaggi derivino dalla stessa insularità, anche al fine poi di poterli rimuovere. Il che ci impone di individuare molte delle criticità e problemi che attanagliano le isole e proporre la soluzione. Ad esempio, con riferimento al tema sopra evidenziato, potremmo chiederci se la mancata applicazione delle imposte sui redditi di impresa alle Autorità di sistema portuale, possa giustificarsi, nelle isole, come elemento compensativo della condizione insulare. Analoghe domande dovremmo porci riguardo ai temi produttivi, energetici, fiscali, della mobilità..ecc.

Lo sanno in pochi ma in Italia vi sono 800 isole (tra marittime, lacustri, fluviali e lagunari). Il tema è dunque molto rilevante, specie per quelle che, oltre al fattore insulare, si caratterizzano anche per altri connotati penalizzanti, come il dato demografico e la condizione trasfrontaliera, ambedue contemplati nell'art.174 TFUE. Inoltre, le maggiori isole si trovano nel Mezzogiorno e godono anche di autonomia statutaria speciale: elemento questo non trascurabile alla luce nella nota, e ormai risalente, sentenza della Corte UE sulle Azzorre¹⁴.

C'è insomma molto da lavorare ed è illusorio pensare che il cantiere dell'insularità venga aperto e coltivato appieno dalle istituzioni nazionali. Debbono dunque essere le isole stesse, specie le maggiori, a farsene carico, concependo un ben ponderato quadro di specialità che possa stigmatizzare la loro condizione, immaginare possibili correttivi, opportune compensazioni e valorizzare le loro potenzialità.

¹⁴ C-88/03 del 6 settembre 2006.