

DISCIPLINA DEI PORTI E NUOVI MODELLI DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA PER UNA DIMENSIONE EUROPEA

di Vincenzo Coccozza

Sommario: 1. Porti italiani e traffico internazionale. – 2. Il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169. – 3. Nuovi modelli di *governance*. Il ruolo del Consiglio di Stato. – 4. Alcuni aspetti rilevanti della nuova disciplina. – 5. In particolare il partenariato pubblico-privato.

147

1. Porti italiani e traffico internazionale.

Uno degli snodi più rilevanti dell'economia nazionale è rappresentato dal traffico marittimo e dal ruolo dei porti nella rete di tale traffico, sia europeo che internazionale.

Come è stato segnalato nelle analisi tecniche di settore, l'Italia ha mostrato un differenziale negativo nell'area del Mediterraneo, tenendo conto del numero assai elevato, ed in crescita, del traffico in tale area.

Tale trend negativo ha portato il Paese a posizionarsi al 49° posto a livello mondiale e al 26° per qualità ed efficienza del sistema portuale, registrando una posizione del tutto marginale rispetto a tutti gli altri paesi dell'area mediterranea.

Certo vi sono ragioni collegate alle caratteristiche specifiche della realtà italiana che non favoriscono la competitività, giacché vi è una costa molto estesa con la distribuzione dei porti su tali aree che non agevolano la concentrazione per ottenere le migliori economie di scala. Così come vi sono ragioni che attengono alla collocazione dei porti che risultano per lo più posizionati in prossimità di grandi centri storici urbani che influenzano le aree portuali e la loro utilizzazione.

Ma c'è stato, soprattutto, ed è questo l'aspetto che merita, in questa sede qualche considerazione, un impianto normativo datato con la previsione in esso contenuta di uno schema organizzativo non allineato con la più recente realtà.

Una progettazione di reale inserimento dell'economia marittima e l'interlocuzione con la rete dei grandi armatori, dei terminalisti e una idonea ed avanzata realizzazione di interventi

infrastrutturali, richiede una adeguata capacità decisionale tanto rapida quanto capace di cogliere la trama degli interessi e delle esigenze.

2. Il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169.

Come è noto, per ottenere tali risultati, è stato approvato il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 ("Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124") che costituisce un momento importante di disciplina nel più ampio disegno di riorganizzazione e semplificazione dell'amministrazione, per potenziare l'efficienza, contenere la spesa e prefigurare una *governance* nazionale ed efficace.

Una disciplina che è stata definita attraverso un complesso procedimento, nel quale sono intervenuti in fase consultiva la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza unificata, il Consiglio di Stato, le Commissioni parlamentari. E, quindi, un processo decisionale sviluppato attraverso l'adeguamento delle disposizioni contenute nel testo del decreto per fornire risposta a quanto segnalato dai vari organi intervenuti.

Naturalmente, i motivi di interesse, che l'analisi del testo propone, sono tanti, dal momento che l'intervento riformatore racchiude le numerose problematiche che un disegno di riorganizzazione della pubblica amministrazione comporta, essendo scontato il ruolo strategico del settore e l'ampio coinvolgimento di aspetti economici e di ruolo del sistema-mare Italia, collegato alla collocazione geografica. Uno, in maniera specifica, per la sua possibile valenza di carattere più ampio e generale, viene qui considerato, soffermando l'attenzione sul modo per le autorità portuali il processo decisionale è stato definito, in uno con la nuova organizzazione.

In questa valutazione, come si avrà modo di notare, ha assunto un ruolo assai significativo la Commissione speciale del Consiglio di Stato, che sta svolgendo una funzione centrale nella rinnovata visione delle amministrazioni pubbliche perché lo Stato possa essere al centro di un'azione complessiva tesa alla crescita, allo sviluppo e alla competitività.

3. Nuovi modelli di governance. Il ruolo del Consiglio di Stato.

Individuata nella dimensione mono-scalo dei porti tipica del modello *city-port* un elemento di debolezza del sistema per la non efficiente collocazione di risorse ed investimenti, la scelta è stata quella di un accorpamento delle autorità portuali istituendo, quindi, autorità di sistema in luogo dei 54 porti nazionali.

In questa logica è stato ripensato il modello di *governance* e sono stati ampliati gli spazi dell'intervento.

Il punto è colto con estrema chiarezza dal Consiglio di Stato, quando così si esprime: «Un dato sembra indiscusso: l'aspettativa del ruolo strategico della riforma per conferire snellezza e agilità all'attività pubblica dei porti e connetterla con il mondo economico, produttivo e sociale, con l'azione imprenditoriale dei privati e le istanze delle comunità locali». Ed ancora: «È convinzione del Consiglio di Stato che il superamento della fase di 'crisi' attuale necessiti della visione di una pubblica amministrazione che sia in grado di attrarre capitali privati di investimento e di utilizzare sinergie di competenze, e a tal fine tenga conto dell'apporto costruttivo degli operatori economici, dei lavoratori del settore e degli utenti dei servizi, valorizzando punti di 'audizione' all'interno delle istituzioni, unica garanzia di reale 'servizio' dell'apparato rispetto ai bisogni della società, nonché garanzia di 'modernizzazione permanente' dell'apparato pubblico».

Meritevole di opportuna valorizzazione è la conferma, da parte della Commissione speciale del Consiglio di Stato, dell'esigenza di una rinnovata visione dell'amministrazione pubblica che deve distaccarsi dall'esercizio di funzioni di carattere autoritativo e gestionale per promuovere crescita, sviluppo e competitività.

In una visione così ampia, si può dire, di carattere progettuale, c'è il superamento della cultura tesa ad ottenere risultati parziali, quali semplificazione del procedimento o correzione dello schema di *governance* per proiettarsi in una logica di ricerca di tutto quanto necessario per la crescita e lo sviluppo, attraverso una serie di interventi, che considerino l'intera platea dei destinatari - cittadini, imprese, operatori economici - nei confronti dei quali si verifichi l'impatto concreto.

Efficacemente per il settore d'intervento, si è utilizzata l'espressione "sistema mare" per individuare un ambito certamente fatto di una pluralità di elementi caratterizzanti l'intervento per costruire uno schema d'azione che deve tenere in conto una serie di componenti.

Nell'analisi di impatto della regolamentazione si può, così, parlare di una "catena del valore" rappresentata dal porto, territorio circostante, territorio nazionale, relazioni con il Mediterraneo, relazioni con il resto del mondo. La crescita di un tale composito sistema, con il rafforzamento dei meccanismi decisionali, è un fondamentale banco di prova e necessita di spazi nuovi per pervenire alle decisioni.

Ecco la ragione per la quale il "sistema-mare" può essere indicato dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato come cantiere di nuovi modelli dell'azione amministrativa. È, infatti, inevitabile utilizzare sinergie di competenza con l'apporto di operatori economici, lavoratori del settore, utenti dei servizi.

4. Alcuni aspetti rilevanti della nuova disciplina.

La nuova disciplina portuale opera, dunque, su più versanti per ottenere questa ambiziosa finalità. Ne costituiscono punti forza, così, una riduzione del numero di Autorità con l'accentuazione delle funzioni di raccordo e di coordinamento, una più dettagliata disciplina degli strumenti di intervento, con una attenzione al piano regolatore del sistema portuale e alle varianti che vengono semplificate nel procedimento. Ma, soprattutto, la rivisitazione della struttura organizzativa, con l'interessante introduzione di modelli decisionali nuovi rispetto al passato.

In tale direzione viene accentuato un ruolo propulsivo del Presidente dell'Autorità di sistema portuale. Ciò viene ottenuto con una più dettagliata disciplina delle funzioni di coordinamento, con la funzione di promozione dei programmi di investimento infrastrutturale, con la promozione di conferenze di servizio per lo sviluppo del sistema portuale e l'utilizzo di conferenze istruttorie per l'attività di coordinamento. Ma, soprattutto, viene diversamente connotato l'organo di gestione.

Qui è il punto meritevole di particolare osservazione per future e più approfondite valutazioni sulla resa del meccanismo immaginato.

Il Comitato di gestione non è più, come in precedenza, un Collegio rappresentativo della pluralità degli interessi pubblico-privato, con tutte le problematiche di composizione di interessi molto differenti, ma è sostanzialmente composto da esponenti designati dagli enti locali senza le categorie socio-produttive che, in precedenza, vi erano nel Comitato portuale. Una composizione che la Commissione speciale del Consiglio di Stato ha subito segnalato come sbilanciata, nel parere sulla bozza del decreto, a fronte della quale era necessario, esplicita l'organo di consulenza, definire con maggiore chiarezza ruoli partecipativi e consultivi. Come quello del Tavolo di partenariato, espressione delle realtà economiche, fuori dal Collegio (Comitato di gestione) ma funzionale alla decisione. Quest'ultimo era l'originario nome dell'organismo oggi disciplinato dall'art. 14 del d.lgs. 169/2016 ed indicato come Organismo di partenariato della risorsa mare.

Al riguardo, la Commissione speciale del Consiglio di Stato ha avuto modo di osservare come l'apporto consultivo del Tavolo di partenariato nei confronti delle nuove autorità portuali si estrinsechi nel «confronto ascendente e discendente» relativo al processo di pianificazione di competenza di queste ultime (piano regolatore di sistema portuale e piano operativo triennale), oltre che – secondo l'ordine di elencazione della norma – alla determinazione dei livelli dei servizi resi dall'Autorità, all'organizzazione di lavoro nel porto e al progetto di bilancio.

Il punto interessante è che il Consiglio di Stato ritiene chiaro e condivisibile il modello organizzativo che separa gli organi decisionali dagli organismi di consultazione. Ma, naturalmente, in questo schema è necessario che il confronto debba, in concreto, svolgersi secondo modalità esplicite, funzionali ed efficaci. C'è una particolare valorizzazione, così, dell'efficacia della funzione consultiva che si trasmette a tutta la policy nel settore. La consultazione pubblica assume il ruolo di integrazione della pianificazione di competenza delle Autorità di sistema portuale, con una presenza di rilievo nel processo di elaborazione delle decisioni di competenza di quest'ultima. Il disegno, proprio per tale finalità, deve essere adeguatamente definito e strutturato, nei presupposti, negli strumenti e nelle forme. Emergono i punti fondamentali: identificazione chiara e 'selettiva' dei componenti del "Tavolo"; dibattito reale e forme di circolazione e pubblicazione degli esiti; definizione delle modalità partecipative degli *stakeholders* e dei relativi esiti.

In tale contesto emerge un elemento di novità per capire il processo decisionale: espressione e computo del consenso, non necessariamente irrigidito nella formazione aritmetica, ritenuta di dubbia funzionalità, di ‘maggioranze’ formate con la somma di componenti eterogenei dal punto di vista qualitativo e quantitativo. Insomma, una consultazione in grado di fornire alle autorità amministrative, titolari di funzioni decisionali aventi significativi impatti sul comportamento di operatori privati in specifici settori dell’economia, elementi istruttori e/o motivazionali ulteriori e comunque rilevanti per la definizione dell’intervento regolatorio. Uno schema di azione, ormai diffuso presso le Autorità indipendenti, diviene modulo della partecipazione all’esercizio della funzione di governo dei porti. Si assiste al passaggio dalla partecipazione organica alle autorità del settore ad un apporto delle categorie degli operatori economici, esterno ma più efficace.

Lo snodo organizzativo è che un procedimento efficace di decisione deve essere aperto e trasparente, e deve basarsi su una partecipazione che apporti elementi fattuali e motivazionali che «trasformino la sua decisione discrezionale in una *evidence-based decision*, una decisione ben motivata sulla base di una istruttoria ampia e strutturata».

In definitiva, la fase consultiva assume un carattere di centralità per la formazione della volontà perché deve fornire tutto quanto necessario per la decisione frutto di partecipazione, trasparenza, consapevolezza dei fondamenti.

5. In particolare il partenariato pubblico-privato.

Tutti questi elementi vanno ricercati nel modello costruito con la definitiva formulazione dell’art. 14 della legge richiamata.

L’organismo di partenariato della risorsa mare, sebbene non sia un organo dell’Autorità di sistema portuale, è attore essenziale dei processi decisionali. Esso ha funzioni di confronto partenariale ascendenti e discendenti nonché funzioni consultive di partenariato economico-sociale in ordine a tutti gli ambiti decisionali dell’Autorità.

L’utilizzo della formula partenariato pubblico-privato, di matrice europea, ben coglie il *proprium* di un ruolo teso alla cooperazione pubblico-privato per ottenere l’efficace perseguimento degli interessi pubblici anche con l’utilizzo di competenze private. Si tratta di

formula aperta per favorire una regolazione amministrativa ispirata a parità di trattamento e sussidiarietà orizzontale.

Se si tiene conto che la Commissione europea ha definito il partenariato come forma di cooperazione tra autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione e la manutenzione di una infrastruttura o la fornitura di un servizio, sembra di poter cogliere nella previsione di un partenariato istituzionalizzato, quale è quello dell'indicato art. 14, un potenziale applicativo di notevole spessore. Non sembra dubbio che sono, così, create le premesse per un nuovo modo di proporsi dell'interesse pubblico e dell'azione pubblica.

Una novità che trova un suo completamento nell'obbligo di motivazione in caso di non accoglimento del parere reso dall'organo di partenariato, in quanto per dare effettività al contributo consultivo di tale organismo è fissato, appunto, l'obbligo di adeguata motivazione qualora ci si voglia discostare dal parere reso.

La motivazione, per rigettare, sembra, infatti, svolgere un ruolo ancora più importante dovendo confermare una volontà anche a fronte di elementi ad essa contrari.

In definitiva, il *novum*, richiesto ed auspicato, sembra essersi trasferito in un modello organizzativo-procedimentale fissato in formule normative che hanno dato risposta ad esigenze prospettate in varie sedi. È una tappa importante. E lo è ancora di più considerando che si colloca all'interno di un processo in svolgimento, che ammette correzioni ed adattamenti in funzione dell'inveramento di quel valore costituzionale del buon andamento di cui all'art. 97 che mostra sempre di più quanta potenzialità possieda.

Bibliografia

O. Baccelli – A. Tedeschi, Il ruolo delle autorità portuali: scenari per la promozione dell'intermodalità e l'autonomia finanziaria, in Quad. regionali, 2009

M. Calabrò, *La disciplina dei porti in Italia: caratteri, criticità e prospettive*, in Nuove Auton., 2013.

A.M. Citrigno, *Autorità portuale. Profili organizzativi e gestionali*, Milano, 2003

D. Maresca, *La natura giuridica dell'autorità portuale alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali*, in *Il Dir. mar.*, 2014

- A. Romagnoli, *L'autorità Portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna, 2003
- S. Siragusa, *Le autorità portuali come figura ibrida di gestione e regolazione*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2008, 4
- G. Sirianni, *L'ordinamento portuale*, Milano, 1981
- M.R. Spasiano, *Spunti di riflessione in ordine alla natura giuridica e all'autonomia dell'autorità portuale*, in *Foro. amm. T.A.R.*, 2007
- A. Xerri Salamone, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998

Abstract

In Italia il “sistema mare” costituisce inopinabilmente uno degli snodi più importanti dell'economia nazionale.

Ciononostante, ragioni tra l'altro di carattere normativo, legate ad un sistema datato in ragione dello schema organizzativo in esso contenuto e non allineato con la recente realtà, ed incompatibile con la necessità di processi decisionali tanto rapidi quanto capaci di cogliere la trama degli interessi e delle esigenze sottese al sistema, hanno a lungo inciso negativamente sulla competitività del settore.

A soddisfare tali esigenze, prospettando in ambito un nuovo modello di *governance* nazionale ed efficace, è da ultimo intervenuto il d.lgs. n. 169 del 4 agosto 2017, che riorganizza, razionalizza e semplifica la disciplina delle Autorità portuali attraverso una corposa modifica della legge sul sistema portuale, n. 84 del 28 ottobre 1994.

Di tale nuova disciplina, indubbiamente molti sono i singoli profili meritevoli di specifica attenzione.

Più in generale, però, essa si segnala per la rispondenza dei suoi contenuti ad una rinnovata visione della pubblica amministrazione, non più spinta al solo esercizio di funzioni a carattere autoritativo, ma portata a promuovere crescita, sviluppo e creatività.

Additata quale “cantiere” di nuovi modelli dell'azione amministrativa, la normativa de qua, in effetti, opera non solo un'importante rivisitazione della struttura organizzativa, ma incide altresì sul piano dei meccanismi decisionali, attraverso una più chiara demarcazione degli organi decisionali da quelli cui sono attribuiti ruoli partecipativi e consultivi. In questa prospettiva, in particolare attraverso l'organismo di partenariato della risorsa mare, essa quindi

accentua la centralità che la fase consultiva assume nella formazione della decisione dell'Autorità, che, solo previa adeguata motivazione, potrà infatti discostarsi dal parere che, attraverso la cooperazione pubblico – privato, le viene reso ai fini del più efficace perseguimento degli interessi pubblici sottesi alla sua azione.

In Italy the "sea system" indisputably constitutes one of the major hubs of the national economy.

Nevertheless, among other reasons normative nature, linked to a dated system on the basis of the organizational scheme contained therein and not aligned with the recent reality, and incompatible with the need for such rapid decision-making processes because they are able to grasp the weft of interest and the requirements underlying the system, have long negatively affected the competitiveness of the industry.

To meet those needs, prospecting in the area a new and effective national governance model has recently intervened d.lgs. n. 169 of August 4, 2017, the reorganization, streamlines and simplifies the regulation of port authorities through a substantial amendment of the Law on the port system, n. 84 of 28 October 1994.

Of this new discipline, no doubt there are many individual specific profiles deserving attention. More generally, however, it is notable for the compliance of its contents to a new vision of public administration, not only pushed to the exercise of authoritative character functions, but capacity to promote growth, development and creativity.

Singled out as a "building site" of new models of administrative action, the legislation in question, in fact, work is not only an important review of the organizational structure, but also impacts on the level of decision-making mechanisms, through a clearer demarcation of the governing bodies of those who perform participatory and consultative roles. In this perspective, in particular through the partnership body of maritime resources, so it accentuates the centrality that the consultation phase assumes the formation of the Authority's decision, that only with proper motivation, will in fact ignore the opinion that, through public cooperation - private, it is made for the purpose of more effective pursuit of the public interest underlying its action.