

I QUADERNI DELL'AVIAZIONE CIVILE

COLLANA DEL CENTRO STUDI DEMETRA

3

Direttore

Avv. Pierluigi DI PALMA
Presidente del Centro Studi Demetra

Comitato scientifico

Prof.ssa Maria Alessandra SANDULLI
Presidente del Comitato scientifico del Centro Studi Demetra

Dott. Ascenzo FORTE
Segretario del Comitato scientifico del Centro Studi Demetra

I QUADERNI DELL'AVIAZIONE CIVILE

COLLANA DEL CENTRO STUDI DEMETRA

demetra
CENTRO STUDI

Via Filippo Civinini, 85 – 00197 Roma
info@demetracentrostudi.it
www.demetracentrostudi.it

Si ringraziano per la preziosa collaborazione: V. Lener, F. Doddi, F. Gaspari, A. Nardi.

Pierluigi Di Palma
Emanuela Lanzi

Port Authority
**privatizzazione
e integrazione infrastrutturale**

Prefazione di
Maria Alessandra Sandulli



Indice

- 9 *Prefazione*
Maria Alessandra Sandulli
- 13 *Capitolo I*
Integrazione infrastrutturale
1.1. I traffici del Mediterraneo, 13 – 1.2. L'Italia, piattaforma logistica del Mediterraneo, 17 – 1.3. Polo logistico integrato jonico, 22.
- 29 *Capitolo II*
Governance Aeroportuale
2.1. Il contesto della riforma, 29 – 2.2. Il processo di privatizzazione e liberalizzazione, 31 – 2.3. L'istituzione dell'ENAC e le sue funzioni, 36 – 2.4. Il caso Puglia, 44 – 2.5. La riforma della parte aeronautica del Codice della Navigazione, 47 – 2.6. La regolamentazione tariffaria, 51 – 2.7. L'Autorità di Regolazione dei Trasporti, 55 – 2.8. Un modello vincente, 58.
- 61 *Capitolo III*
Governance portuale
3.1. Il modello italiano nella legge n. 84 del 1994, 61 – 3.2. Le concessioni portuali, 67 – 3.3. La recente riforma della portualità, 72 – 3.4. Autonomia finanziaria delle AdSP, 85 – 3.5. Il sistema portuale all'indomani della riforma, 88 – 3.6. La privatizzazione dei porti, 94.
- 101 *Capitolo IV*
Porti e aeroporti: criticità di sistema
4.1. Analisi critica della rete infrastrutturale, 101.
- 115 *Capitolo V*
Porti in Europa
5.1. I porti italiani nel contesto internazionale, 115 – 5.2. Il contesto europeo, 117 – 5.3. La *governance* portuale europea, 121 – 5.4. Proposte di unificazione della *governance*, 124 – 5.5. Il *business model* olandese e le privatizzazioni elleniche, 126 – 5.6. Proposta di privatizzazione italiana, 131.

135 **Capitolo VI**
 Dalle ZES alla Port Authority

6.1. Le Zone Economiche Speciali (ZES) , 135 – 6.2. Verso la *Port Authority*, 143.

159 *Bibliografia*

161 *Interventi*

Prefazione

di Maria Alessandra Sandulli*

Sono trascorsi dodici anni da quando, con l'amico avv. Pierluigi Di Palma, abbiamo costituito, nel 2006, il Centro Studi De.me.tra. (*Development European Mediterranean Transportation*), oggi indiscusso punto di riferimento culturale nel mondo del trasporto aereo e del comparto aerospaziale.

La nostra Associazione, che come *mission*, vuole, tra l'altro, con iniziative concrete, avvicinare il mondo delle imprese a quello delle Istituzioni e dell'Università, ha sempre riconosciuto un importante ruolo alla elaborazione dottrina, allo studio e all'approfondimento giuridico, contribuendo — attraverso convegni, seminari, corsi di formazione, borse di studio e con le pubblicazioni della Collana *I Quaderni dell'Aviazione Civile* — alla diffusione della cultura del trasporto aereo.

Sin dalla sua istituzione, avvenuta negli anni della riforma della parte aeronautica del Codice della Navigazione — redatta da una Commissione di esperti di cui tanto l'avv. Di Palma che io abbiamo avuto l'onore di far parte — il Centro Studi Demetra ha prestato particolare attenzione al processo di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto aereo, approfondendo, fra l'altro, i temi legati alla *governance* del settore, alla trasposizione di funzioni pubblicistiche in capo al gestore aeroportuale, al rapporto tra ente concedente e concessionario di pubblico servizio, alla regolazione tariffaria in ambito aeroportuale, temi che, naturalmente, per gli studiosi del diritto amministrativo, rappresentano importanti profili dell'attività di ricerca e studio.

In tale contesto, ho accolto con estremo interesse la nuova proposta di Demetra, tesa, anche attraverso il conferimento di una specifica borsa di studio, ad approfondire le potenzialità di sviluppo economico correlabili a una integrazione della gestione delle infrastrutture logistiche di porti ed aeroporti, prefigurando un percorso di carattere normativo e di riforma codicistica che affronti il tema della privatizzazione dei porti sulla base della positiva esperienza maturata nel settore aeroportuale.

La proposta, prendendo spunto da una concreta ipotesi di polo logistico integrato, rappresentato dalle indubbie potenzialità sinergiche di carattere

* Professore di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Roma Tre, facoltà di Giurisprudenza e Presidente del comitato scientifico del Centro Studi Demetra.

economico–sociale configurabili tra il porto di Taranto e l'aeroporto di Grottaglie, ipotizza la possibile istituzione di una *Port Authority* — peraltro, già favorevolmente assentita, con atti formali, dalla Regione Puglia — che abbia la capacità di integrare le potenzialità delle due diverse infrastrutture logistiche, grazie anche alla realizzazione di un collegamento ferroviario tra gli scali, facilitando in tal modo una politica di sviluppo economico in grado di contrastare la crisi, pure di carattere occupazionale, della siderurgia nel territorio.

L'intuizione del Centro Studi Demetra ha conosciuto un importante momento di approfondimento nell'ambito del XII Corso di Formazione giuridico–amministrativa *Trasporto aereo tra innovazione tecnologica e integrazione infrastrutturale*, tenutosi a Roma presso la sede dell'Ente nazionale per l'Aviazione civile (ENAC), gli scorsi 4–6 dicembre 2017, che ha dedicato un'intera sessione al tema *Porti e Aeroporti*, presentando interessanti contributi — di cui questo volume offre ampi stralci — di autorevoli esponenti del settore, appartenenti al mondo istituzionale, accademico e professionale.

La sfida lanciata dal Presidente del Centro Studi Demetra, finalizzata a costruire una effettiva e concreta integrazione tra porti e aeroporti, giungendo anche alla elaborazione di una proposta normativa per l'istituzione di *Port Authorities*, richiede peraltro che, preliminarmente, si proceda ad omologare il quadro normativo vigente in tema di *governance* aeroportuale e portuale, tenuto conto del fatto che i due settori risultano al momento gestiti in modo diametralmente opposto: il primo affidato a società private, il secondo in mano pubblica.

Si tratta, dunque, di avviare un processo di riforma della portualità che deve passare anche attraverso un'opera di profonda revisione del Codice della Navigazione, parte marittima, risalente al '42, e che ben potrebbe ricavare, dalla positiva esperienza della privatizzazione degli aeroporti, utili spunti per una più ampia riforma, mutuando un modello di gestione paradigmatico — fondato sull'affidamento di una concessione di lunga durata dell'infrastruttura, prima intestata allo Stato, a società di gestione private — che, dopo oltre venti anni, è generalmente apprezzato.

Il presente studio, dopo una compiuta analisi del contesto geo–politico nel quale si colloca lo sviluppo della portualità e del quadro normativo nazionale e europeo di riferimento, si propone, dunque, di lanciare una nuova idea per lo sviluppo dei porti italiani che deve prendere le mosse da una necessaria attività di razionalizzazione ed omologazione, recuperando l'elemento della visione sistemica che ha già ispirato la riforma portuale del 2016 e che, *de jure condendo*, deve essere ulteriormente sviluppata.

In tale contesto, deve riconoscersi comunque un ruolo strategico al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, cui, oltre ai poteri di vigilanza, dovrà essere affidato un importante compito di programmazione attraverso

l'elaborazione, sulla falsariga del Piano Nazionale degli Aeroporti, di un Piano strategico delle infrastrutture logistiche in cui individuare le infrastrutture portuali e aeroportuali del nostro Paese che, in una visione di sviluppo integrato e di gestione unitaria, sono in grado di moltiplicare gli effetti di motore di sviluppo della economia del territorio e dar vita a ipotesi concrete di *Port Authorities*, sul modello di quanto sta già avvenendo in altre parti del mondo.

Solo così, il nostro Paese potrà disporre di utili strumenti per intercettare, con importanti ricadute in termini di sviluppo economico ed occupazionale, i nuovi traffici di persone e merci che andranno a caratterizzare il mercato globale nel prossimo futuro.

Da sottolineare con grande apprezzamento il fatto che, come di consueto, le pubblicazioni del nostro Centro Studi sollecitano con concretezza le Istituzioni ai necessari processi di riforma per allineare il nostro Paese alle esigenze di una economia globalizzata.

Infatti, il presente volume si conclude con una bozza di proposta di legge, utile base di discussione per il riassetto normativo della parte marittima del Codice della Navigazione, fermo al 1942.