

L'amministrazione dei porti tra accentramento e decentramento*

di Claudio Franchini

SOMMARIO: 1. *L'evoluzione della normativa in materia di ordinamento e attività portuali.* – 2. *La ripartizione delle competenze amministrative alla luce degli orientamenti della Corte costituzionale.* – 3. *Il disegno di legge di riforma del sistema portuale.* – 4. *Nota bibliografica.*

1. La disciplina dell'ordinamento e delle attività portuali è particolarmente complessa e articolata in quanto espressione di esigenze contrapposte di accentramento e di decentramento.

Di seguito, si proverà a dimostrare tale affermazione attraverso l'esame, seppur necessariamente sintetico, dell'evoluzione della normativa in materia.

Prima di procedere, però, è necessario rilevare come la ragione di tale situazione stia nella pluralità e nella poliedricità degli interessi pubblici coinvolti, che emergono in rapporto a molteplici profili: dalla difesa nazionale alla sicurezza della navigazione, dalla tutela del mercato a quella degli aspetti economici correlati ai settori delle dogane, del commercio, dell'industria, della pesca, del trasporto dei passeggeri, del turismo e della nautica da diporto. Si tratta di interessi che, assumendo diversa rilevanza a seconda del contesto economico-sociale, incidono in varia misura sulle scelte del legislatore, il quale, nel corso degli anni, ha considerato la disciplina in materia avendo prevalente riferimento al problema della regolazione ora dei beni pubblici (nel periodo iniziale), ora delle forme giuridiche e delle figure soggettive utilizzate (nel periodo successivo), ora delle attività connesse al mercato (nel periodo più recente).

Per lungo tempo, addirittura dalla fine dell'Ottocento, a partire dal r.d. n. 3095/1885, la disciplina dell'ordinamento e delle attività portuali, specie con riferimento alle funzioni di gestione e di polizia dei beni e a quelle di costruzione delle opere marittime, è quasi integralmente di derivazione statale. La riconduzione dei porti – sancita in modo espresso dal codice civile – nell'ambito del demanio necessario di appartenenza esclusiva dello Stato impedisce che le relative funzioni possano essere attribuite agli enti locali. A questi vengono riconosciuti solo alcuni poteri, peraltro limitati, in tema di finanziamento e di realizzazione delle opere nei porti minori.

In tale fase, i porti vengono considerati soprattutto in relazione alle problematiche proprie della disciplina dei beni e della tutela del lavoro. Minima attenzione, invece, è dedicata a quelle che hanno attinenza alle attività economiche connesse e al contesto territoriale di riferimento.

Un simile assetto non viene modificato neppure quando si dà attuazione all'ordinamento regionale. I decreti delegati del 1972 e del 1977 hanno l'unico effetto di trasferire alle regioni la competenza in materia di opere relative ai porti minori (in conseguenza dell'introduzione – operata dall'art. 59 del d.lg. n. 616/1977 – di una distinzione fra i beni demaniali marittimi basata sulle diverse destinazioni d'uso).

* Intervento all'incontro di studio su "*Regolamentazione e gestione dei servizi portuali*", organizzato dal Dipartimento di economia e territorio dell'Università di Roma Tor Vergata (Roma, Facoltà di economia, 8 ottobre 2010).

È soltanto nel 1994 che si realizza un importante cambiamento. Con la legge n. 84/1994 viene operato un riordino della legislazione portuale con l'obiettivo di armonizzare la disciplina della *governance*, imprimendo una svolta in senso decentratore attraverso il riconoscimento alle regioni e agli enti locali di una maggiore presenza rispetto al passato.

In particolare, in primo luogo, si introduce una differenziazione tra i porti a seconda della loro caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali, con conseguente ripartizione delle funzioni tra Stato e regioni. Allo Stato sono attribuite quelle relative alle opere dei porti finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza nazionale e dei porti di rilevanza economica internazionale, oltre che alle opere di preminente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato, la sicurezza della navigazione e la difesa delle coste. Alle regioni sono assegnate quelle che riguardano le opere degli altri porti, con esclusione delle opere qualificate di "grande infrastrutturazione" concernenti i porti di rilevanza economica nazionale (canali marittimi, dighe foranee, darsene, bacini attrezzati, escavazione fondali).

In secondo luogo, si amplia la possibilità delle regioni e degli enti locali di incidere sugli indirizzi di politica portuale, attraverso la previsione di vari poteri: a) quello di approvazione da parte delle regioni dei piani regolatori dei porti di rilevanza economica internazionale, nazionale e regionale, deliberati dall'autorità marittima o dalle autorità portuali oltretutto d'intesa con i comuni; b) quello di intervento nel procedimento di nomina dei presidenti delle autorità portuali da parte del Ministro, che deve avvenire appunto d'intesa con la regione interessata, all'interno di terne proposte da provincia, comune o camera di commercio; c) quello di partecipazione al comitato portuale dell'autorità con i presidenti della regione, della provincia e della camera di commercio oltre che con il sindaco.

La successiva approvazione del d.lg. n. 112/1998, sul conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 59/1997, non modifica nella sostanza il quadro esistente. Il riparto delle funzioni in materia di porti tra Stato, regioni e enti locali viene definito in modo espresso nei confronti del primo e in via residuale nei confronti delle seconde e dei terzi. Sono mantenute allo Stato le funzioni concernenti la classificazione dei porti e la pianificazione, la programmazione e la progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle relative opere edilizie nei porti di rilievo nazionale e internazionale; la disciplina e la sicurezza della navigazione marittima; la pianificazione degli interventi per sostenere la trasformazione delle compagnie portuali; nonché quelle attribuite alle autorità portuali di cui alla legge n. 84/1994; e quelle concernenti il rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo nell'ambito dei porti. Viceversa, alle regioni sono conferite tutte le altre funzioni, che peraltro non vengono individuate in modo esplicito, salvo quelle relative alla pianificazione, alla programmazione e alla progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle relative opere edilizie nei porti di rilievo regionale e interregionale.

Nel 2001, con la riforma del titolo V della Costituzione, la materia dei porti viene ricondotta nella potestà legislativa concorrente dello Stato e delle regioni. Ciò significa che la disciplina dei porti diventa di competenza regionale, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione statale (il che – secondo quanto precisato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 282/2002 – attesta non che sia necessaria una specifica legge cornice o quadro, ma solo che i principi possano essere desunti dalla legislazione esistente).

2. La nuova formulazione dell'art. 117 cost., dunque, sancisce una espansione della potestà regionale, che non rimane più circoscritta alle opere portuali, ma si estende all'intera materia dei porti.

Tuttavia, questa espansione si rivela più formale che sostanziale. Infatti, alla luce di quanto stabilito dalla Corte costituzionale (soprattutto con le sentenze n. 282/2002, 407/2002, 303/2003, 370/2003, 14/2004), in generale, lo Stato mantiene la competenza ove sia necessario regolamentare sia funzioni riservate allo Stato stesso (per quel che qui interessa, ad esempio, la sicurezza, le dogane, la protezione dei confini e la profilassi internazionale), sia funzioni di carattere "trasversale" (ad esempio, la tutela della concorrenza e quella dell'ambiente), cioè quelle che presentano un'intrinseca attitudine a intrecciarsi con spazi materiali affidati alla potestà legislativa delle regioni, in quanto non rientrano in una "materia" in senso stretto, ma investono tutte le materie, con la conseguenza che il legislatore statale deve poter definire le norme necessarie per assicurarne la realizzazione indistintamente sull'intero territorio nazionale.

In particolare, con la sentenza n. 303/2003, la Corte ha affermato che, ogni qualvolta si tratti di soddisfare "esigenze di carattere unitario" in applicazione del principio di sussidiarietà, lo Stato può assumere o disciplinare con legge funzioni amministrative ricadenti in ambiti di legislazione concorrente regionale. A tal fine, per evitare che possa essere lesa l'autonomia delle regioni, è necessario che la legge statale rispetti i principi di ragionevolezza (nel senso che deve essere giustificata da finalità di ordine generale) e di leale collaborazione (nel senso che gli interventi devono essere programmati insieme alle regioni, mediante specifiche intese)

Più precisamente, la Corte ha rilevato che, con la nuova formulazione dell'art. 118 cost., le funzioni amministrative non sono più distribuite in corrispondenza con le potestà legislative e, quindi, in correlazione con il criterio della materia. Infatti, l'attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni – salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, sia necessario conferirle a livello più alto di governo sulla base del principio di sussidiarietà – si riflette anche sulla distribuzione delle potestà legislative. Ne deriva che, in determinati casi, lo Stato è legittimato ad assumere e a disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative su materie di potestà concorrente, quando l'istanza di esercizio unitario trascenda l'ambito regionale.

Se ne può dedurre che, in materia di porti di livello nazionale o internazionale, lì dove assume particolare rilevanza l'esigenza di tutelare in modo unitario determinati interessi pubblici di natura economica ovvero attinenti alla difesa nazionale e alla sicurezza della navigazione, le competenze amministrative rimangono allocate in prevalenza all'amministrazione statale (nella sostanza, questo orientamento è stato confermato dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 86/2006, 255/2007 e 344/2007).

In particolare, le competenze amministrative sono ripartite tra gli organi centrali e periferici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (cioè le strutture della Direzione generale per i porti del Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici e il Corpo delle capitanerie di porto, che pure dipende dal Ministero della difesa, essendo una struttura della Marina militare, e opera a favore di altri ministeri, quali quelli dell'ambiente, del territorio e della tutela del mare, delle politiche agricole, alimentari e forestali, dell'interno, per i beni e le attività culturali, nonché del Dipartimento della protezione civile), le autorità marittime (direttore marittimo, capo del compartimento capo del circondario, uffici locali di porto, comandanti di porto, che svolgono le funzioni di polizia e di sicurezza) e le autorità di porto (enti pubblici non economici istituiti nei principali porti internazionali e nazionali, dotati di autonomia di bilancio e finanziaria, soggetti alla vigilanza del Ministero, con funzioni di regolazione del mercato portuale, che esercitano prevalentemente le competenze previste in via residuale dagli artt. 6 e 14 della legge n. 84/1994, quali, tra le altre, la manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni del porto, l'indirizzo, la programmazione e il controllo sulle attività commerciali e industriali, l'affidamento in concessione dei servizi di interesse generale).

Si deve prendere atto, dunque, che, nella realtà, la situazione non è mutata particolarmente rispetto al passato.

Neppure il d.lg. n. 85/2010, adottato in attuazione dell'art. 19 della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale, sembra aver modificato gli orientamenti tradizionali che hanno improntato la normativa del settore: esso, infatti, ha trasferito alle autonomie locali i beni appartenenti al demanio marittimo, ma con esclusione dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale, richiamando in proposito "la normativa di settore".

3. In definitiva, appare evidente come l'attuale disciplina dei porti si riveli ancora in attesa di un assetto stabile – specie con riferimento alla lentissima, ormai quarantennale, realizzazione dell'ordinamento regionale e, quindi, al problema del rapporto tra istanze di accentramento e di decentramento – e mostri alcune carenze sotto il profilo sia organizzativo sia procedurale, in parte dovute alla mancata attuazione di parte delle disposizioni della legge n. 84/1994 (tanto è vero che via via si è reso necessario apportare diverse modifiche e integrazioni al testo iniziale).

Per questa ragione, nella riunione del 17 settembre 2010, il Consiglio dei ministri ha approvato in via definitiva un disegno di legge di riforma del sistema portuale e, in particolare, della legge n. 84/1994 (la constatazione che la disciplina vigente non appare adeguata alle nuove sfide poste dalla globalizzazione, invero, rende necessario un riordino della regolamentazione del settore idoneo a favorire il rilancio della realtà portuale nazionale, anche attraverso l'agevolazione di nuovi investimenti infrastrutturali).

In linea di massima – e a prescindere dal dibattito che si è acceso in ordine ad alcune delle soluzioni prospettate in relazione a profili particolari – il disegno di legge rafforza i poteri delle autorità portuali, conferendo loro nuovi compiti di gestione e razionalizzando la *governance* del settore; modifica la disciplina del dragaggio dei porti e del recupero delle aree dimesse per lo sviluppo della nautica da diporto e della costituzione di sistemi logistici portuali; razionalizza il regime dei servizi tecnico-nautici, delle concessioni, del lavoro nei porti; e amplia il ruolo delle regioni e degli enti locali specie nei procedimenti connessi all'attività di pianificazione dell'ambito portuale. L'obiettivo è quello di migliorare l'ordinamento e le attività portuali, anche alla luce delle nuove disposizioni costituzionali sino ad oggi sostanzialmente disattese, mantenendo il modello a "gestione" di tipo pubblicistico e cercando, nel contempo, di distinguere le attività da svolgere da parte del *management* pubblico rispetto a quelle riservate ai privati.

C'è da augurarsi che, con l'occasione, si possa trovare un giusto temperamento tra quelle esigenze contrapposte di accentramento e di decentramento che hanno caratterizzato sino ad oggi la disciplina del settore.

4. Nota bibliografica

Per i profili pubblicistici della disciplina dell'organizzazione e delle attività dei porti si rinvia, per tutti, a Vermiglio, *La disciplina dell'ordinamento e delle attività portuali tra diritto della navigazione e diritto pubblico dell'economia*, in *Riv. dir. dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, III/2005, e Sirianni, *I porti marittimi*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, III, 2003, p. 2545 ss., nonché alle opere monografiche di Romagnoli, *Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna, 2003; Citrigno, *Autorità portuale: profili organizzativi e gestionali*, Milano, 2003; Maresca, *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2001; Taccogna, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2000; Falzea, *Porto e funzione portuale*, Milano, 1998.

Importanti sono anche i contributi, precedenti alla l. n. 84/1994, di Sirianni, *L'ordinamento*

portuale, Milano, 1981 e di Pericu, *Porto*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 424 ss.

Per una ampia indicazione degli scritti in tema di riforma dei porti si vedano, per tutti, Righetti, *Trattato di diritto marittimo*, Milano, V ed., 2001, specie 5 ss., e Vermiglio, *Autorità portuale*, in *Enc. dir.*, VI, aggiornamento, Milano, 2002.

Specificamente, sui soggetti pubblici operanti in ambito portuale si leggano, da ultimo, le osservazioni di G.M. Boi, *L'Autorità marittima e l'Autorità portuale*, in *Riv. dir. econ., trasp. e amb.*, 2009, vol. VII.