



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

**Scuola Dottorale di Ateneo  
Graduate School**

**Dottorato di ricerca  
in Diritto europeo dei contratti civili, commerciali e del lavoro  
Ciclo XXVIII  
Anno di discussione 2016**

***Le Autorità portuali e la pianificazione dei porti***

**SETTORE SCIENTIFICO DISCIPLINARE DI AFFERENZA: IUS/10  
Tesi di Dottorato di Simonetta Campanale, matricola 955972**

**Coordinatore del Dottorato**

**Prof.ssa Carmela Camardi**

**Tutore del Dottorando**

**Prof. Luigi Benvenuti**



Nel licenziare questo lavoro, frutto di una ricerca iniziata nel settembre 2012, ho il piacere di ringraziare tutte le persone che hanno contribuito al raggiungimento di questo traguardo.

In particolare i miei più sentiti ringraziamenti vanno al Prof. Luigi Benvenuti che nel corso di questi anni ha spronato e incoraggiato il mio studio verso una prospettiva critica e problematica del diritto positivo, al Prof. Ignacio Arroyo Martínez per i preziosi suggerimenti che hanno migliorato la mia ricerca sull'ordinamento portuale spagnolo e al Prof. Alfredo Galán Galán che mi ha consentito l'accesso e lo studio presso le strutture della facoltà di diritto dell'Università di Barcellona.

Un affettuoso grazie va poi all'Autorità Portuale di Venezia, in particolare al Presidente, al Segretario Generale e al Direttore, Dott. Martino Conticelli, per gli importanti momenti di crescita e di formazione e in generale per avermi consentito di portare a termine questo lavoro.

Un rilevante e fondamentale apporto nella redazione di questa tesi lo devo al Segretario Generale dell'Autorità Portuale di Barcellona, Avv. Román Eguinoa de San Román, che nel corso del periodo di studio presso tale ente si è reso disponibile in prima persona per i diversi momenti di confronto che mi hanno consentito di comprendere in modo approfondito e puntuale la disciplina sulla pianificazione portuale spagnola.

Un grazie va anche all'*European Sea Port Organisation* e in particolare ad Isabelle Ryckbost per avermi permesso di svolgere questa ricerca presso la loro associazione e per avermi fatto assistere al confronto fra i diversi porti europei in relazione al dibattito sulla proposta di regolamento per l'introduzione di una disciplina uniforme in materia di servizi portuali, consentendomi così di conoscere "da vicino" i tratti differenziali tra le varie *governance* delle principali *Port Authority* europee.

Infine, ma non per importanza, un particolare grazie va alla mia famiglia e a Jacopo che mi hanno sempre sostenuta e incoraggiata nel corso di tutto questo percorso.

S.C.

Venezia, Novembre 2015



*Alla mia piccola Penelope,*



## Indice

<b>Prefazione</b> .....	7
-------------------------	---

\*\*\*

## Capitolo I

### **LA GESTIONE DEI PORTI: DAGLI ENTI PORTUALI ALLE AUTORITÀ PORTUALI.**

<b>Sezione I</b> Le trasformazioni dei porti.....	11
---	----

<b>Sezione II</b> La gestione portuale prima della legge quadro n. 84 del 28 gennaio 1994: gli enti portuali.....	15
---	----

#### **Sezione III** L'intervento del diritto europeo e la riforma portuale

a) La Corte di Giustizia europea e il caso <i>Porto di Genova</i> .....	22
b) La nuova disciplina dei porti: la legge 28 gennaio 1994, n. 84.....	26

<b>Sezione IV:</b> Le principali riforme della legge portuale.....	30
--	----

\*\*\*

## Capitolo II

### **LA NATURA E LA STRUTTURA GESTIONALE DELLE AUTORITÀ PORTUALI**

#### **Sezione I**

a) Riflessioni sulla natura giuridica delle Autorità portuali: sull'annosa questione dell'inquadramento come ente pubblico economico o non economico.....	37
---	----

b)(segue) brevi annotazioni sull'incerta classificazione degli enti di gestione del porto come autorità indipendenti in virtù degli specifici compiti di regolazione affidati dalla legge.....	45
--	----

#### **Sezione II:** L'architettura organizzativa delle Autorità portuali

a) Il Presidente: aspetti formali della procedura di nomina.....	48
b) (...segue) aspetti sostanziali della procedura di nomina.....	56
c) Il mandato e i poteri del presidente.....	62
d) La natura, la composizione e le funzioni del Comitato portuale.....	65

e) Il Segretariato generale: il Segretario generale e la segreteria tecnico operativa.....	69
f) Il Collegio dei Revisori dei conti e le Commissioni consultive.....	71

\*\*\*

### Capitolo III

#### IL RUOLO E LE FUNZIONI DELL'AUTORITA' PORTUALE NEL DIRITTO INTERNO, SECONDO GLI INDIRIZZI COMUNITARI E NELLE ATTUALI PROSPETTIVE DI RIFORMA

Linee introduttive.....	75
<b>Sezione I:</b> La <i>governance</i> dei porti italiani secondo la Legge 28 gennaio 1994, n. 84.....	75
<b>Sezione II:</b> La competenza delle Autorità portuali sulla promozione del porto e dei traffici con gli utenti portuali e con la collettività territoriale.....	78
<b>Sezione III:</b>	
a) La programmazione e il piano operativo triennale.....	81
b) Il finanziamento delle infrastrutture portuali e l'autonomia finanziaria delle Autorità portuali.....	85
<b>Sezione IV:</b> L'Autorità portuale come regolatore del mercato	
a) La regolamentazione delle operazioni portuali ex art. 16 della l. n. 84/94.....	89
b) Il rilascio dell'autorizzazione alla fornitura di lavoro temporaneo: l'autorizzazione ex art. 17.....	92
c) Il rilascio delle concessioni ai sensi dell'art. 18.....	94
d) Il controllo sull'operato delle imprese e dei concessionari.....	96
e) Le competenze in materia di servizi di interesse generale per la comunità portuale: qualificazione e procedure per l'affidamento.....	98
f) La disciplina dei servizi tecnico-nautici nella normativa vigente.....	101
<b>Sezione V:</b> Il coordinamento, la vigilanza, la sicurezza portuale e i rapporti con l'Autorità Marittima.....	106
<b>Sezione VI:</b> La centralità dei porti secondo la normativa e gli orientamenti delle istituzioni comunitarie e i riflessi sulla <i>governance</i> delle <i>port authority</i> europee.....	112
<b>Sezione VII:</b> La definizione del nuovo ruolo delle Autorità portuali alla luce delle prospettive di riforma nazionale: Il <i>Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica</i> .....	118



\*\*\*

## Capitolo IV

### LA PIANIFICAZIONE PORTUALE

<b>Sezione I:</b> Introduzione alla pianificazione.....	123
<b>Sezione II:</b>	
a) Il concetto di ambito portuale.....	124
b) La rilevanza dell'ambito portuale nella concezione del porto come sistema....	130
<b>Sezione III:</b> La pianificazione portuale nell'ordinamento previgente.....	133
<b>Sezione IV:</b> La pianificazione del demanio marittimo, prima e dopo la legge Ponte: crisi del c.d. <i>panurbanismo</i> ?.....	135
<b>Sezione V:</b>	
a) Il ruolo e la natura del piano regolatore portuale alla luce della l. n. 84/94.....	141
b) (segue) l'antinomia tra la funzione del PRP e la disposizione contenuta al comma 2, dell'art. 5 della L. n. 84/94.....	144
<b>Sezione VI:</b> Potestà e limiti della pianificazione urbanistica nell'ambito portuale: il contenuto dell'intesa.....	147
<b>Sezione VII</b>	
a) La natura giuridica dell'intesa ai sensi dell'art. 5 della l. n. 84/94.....	151
b) Altri profili procedurali del coordinamento tra Autorità e Comune.....	156
<b>Sezione VIII</b>	
a) Il riparto delle competenze statali e regionali tra prospettive di decentramento e istanze di unità.....	157
b) Le attuali competenze statali e regionali in materia di pianificazione portuale..	161
<b>Sezione IX:</b> La procedura di adozione e di approvazione del piano regolatore portuale. Le valutazioni ambientali (VAS e VIA) e gli adeguamenti tecnico funzionali.....	164
<b>Sezione X:</b> <i>De iure condendo</i> : la prospettiva di un ruolo più incisivo della pianificazione portuale.....	169

\*\*\*

## Capitolo V

### LA PIANIFICAZIONE PORTUALE NELL'ORDINAMENTO SPAGNOLO

1. <b>Sezione I:</b> Introduzione: le ragioni della comparazione con il modello Spagnolo.....	175
2. <b>Sezione II</b>	
a) Il sistema portuale spagnolo tra <i>Puertos del Estado</i> e <i>Autoridades Portuarias</i> .....	177
b) ( <i>segue</i> ) sulla qualificazione della natura giuridica delle <i>Autoridades portuarias: entidades pública empresariales?</i> .....	181
3. <b>Sezione III:</b> La qualificazione dei porti di interesse generale come beni pubblici destinati all'uso pubblico nel quadro normativo spagnolo.....	186
4. <b>Sezione IV:</b> L'oggetto della pianificazione portuale spagnola: la zona di servizio dei porti.....	190
5. <b>Sezione V</b>	
a) La delimitazione della zona di servizio dello spazio portuale attraverso il <i>Plan de Utilización de Espacios Portuario</i> (PEUP) e successivamente l' <i>Orden Ministerial de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (ODEUP)</i> .....	196
b) La procedura di elaborazione e di adozione dell'ODEUP e i suoi effetti nell'ordinamento spagnolo.....	199
6. <b>Sezione VI:</b> I rapporti tra la pianificazione portuale e la pianificazione urbanistica nell'ordinamento portuale spagnolo	
a) Il riparto delle competenze tra l'Estado/Autorità portuali e le autorità municipale/autonome.....	203
b) Il ruolo della pianificazione urbanistica nell'organizzazione e regolazione degli spazi portuali. Il problema della licenza urbanistica delle opere portuali.....	209
c) La regolamentazione degli spazi portuali attraverso <i>el plan especial</i> : il contenuto e la sua procedura di adozione.....	214
d) Il rapporto tra ODEUP e <i>plan especial</i> .....	222
7. <b>Sezione VII:</b> Riflessioni conclusive sulla comparazione.....	225
***	
<b>Conclusioni</b> .....	229

\*\*\*

**Bibliografia**.....233



# Prefazione

## *L'obiettivo della ricerca*

<<La scienza giuridica deve conformarsi all'intera legge del moto vitale del diritto>>, così insegnava l'internazionalista Giuseppe Sperduti nelle aule universitarie e ancora oggi questo principio deve costituire la chiave di lettura applicabile allo studio e all'interpretazione dei porti e delle sue istituzioni, affinché il diritto non si astragga mai dal fatto, e quindi dalla vita socio-economica che si svolge e si evolve all'interno di quei microcosmi, rappresentati dai porti.

In questi termini occorre quindi approcciarsi a tale realtà e più in generale allo sviluppo dei moderni sistemi infrastrutturali che si presentano ormai come il volano per il rilancio dell'economia nazionale ed europea.

Si tratta di un rilievo che, già pienamente condiviso dalla Comunità Europea, è divenuto il presupposto della strategia per il rilancio dell'economia comunitaria, avviata in prima battuta con il Libro Verde del 1999, che evidenziava già allora la necessità di imprimere un maggiore sviluppo sui porti, e che trova oggi maggiore dettaglio in molteplici azioni delle Istituzioni comunitarie, fra le quali si annoverano anche i progetti delle c.d. "autostrade del mare", da integrare con lo sviluppo delle reti TEN-T, e infine da ultimo la recente Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria.

Su questo tema di recente anche l'Italia, tenuto conto dell'elevata vocazione internazionale del suo sistema produttivo, e preso atto dell'evidente necessità di migliorare la competitività del sistema portuale logistico anche a fronte del declassamento delle sue infrastrutture in relazione ai parametri di qualità ed efficienza, ha deciso di mettere a punto una strategia marittima integrata, definita attraverso il *Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica*.

L'elemento che rileva maggiormente, rispetto ai profili di questa indagine, è che tale programma contempla tra gli aspetti che condizionano le *performance* della portualità italiana, anche la definizione di un nuovo modello di *governance* dei porti

preordinato al recupero dell'efficienza e della competitività di questi, attraverso un'azione di razionalizzazione e di semplificazione.

Alla luce di questi rilievi, il percorso di ricerca che si è cercato di sviluppare nel corso di questa trattazione è stato quello di “riscoprire” il ruolo delle Autorità portuali nella gestione e nello sviluppo dei porti, con particolare riguardo alla loro funzione pianificatrice nell'attuale ordinamento interno.

Si è inteso quindi riconsiderare il valore inedito che la pianificazione portuale dovrebbe espletare attraverso una procedura rivolta, oltre che alla tutela dei giusti processi partecipativi dei soggetti coinvolti, anche (e soprattutto?) alla garanzia di quegli interessi nazionali e internazionali connessi con la valenza strategica dei porti stessi, considerati come *motori per la crescita*.

Sulla base di questi assunti si è voluto mettere in luce, nel corso di questa indagine, una sorta di antinomia rilevata tra la funzione e il rilievo dei porti italiani, così come espressi anche nei piani di sviluppo della politica economica europea, e le procedure stabilite, *de iure condito*, per l'adozione del piano regolatore, la cui portata e operatività risultano invece circoscritte a una dimensione strettamente locale, data dalla necessità di pervenire a un preventivo accordo con l'amministrazione comunale.

A tal proposito la legge 28 gennaio 1994, n. 84, richiede il raggiungimento di una specifica intesa tra le due amministrazioni, che si traduce di fatto nell'esplicitazione del consenso di quest'ultima a condividere il progetto di sviluppo del porto così come definito dal piano, in assenza della quale non è stato contemplato alcun metodo alternativo rivolto al superamento dell'eventuale situazione di stallo derivante dal disaccordo tra l'ente preposto alla gestione e allo sviluppo del porto e l'ente territorialmente coinvolto, con evidente costrizione della valenza portuale entro i confini comunali.

La proposta qui sostenuta, alla luce degli aspetti problematizzati nella trattazione (in particolare capitolo IV), è quindi quella di recuperare, *de iure condendo*, l'intrinseco valore economico e finanziario dei porti, oltre che quello territoriale, così come riflesso e sviluppato attraverso il suo strumento di pianificazione.

Si evidenzierà quindi che la medesima prospettiva è divenuta anche l'oggetto della proposta di una nuova *governance* portuale, così come tracciata dal recente *Piano*

*Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica*, ai quali indirizzi e prospettive dovrà orientarsi la futura riforma dell'ordinamento portuale.

E infine, nell'ottica comparata, si analizzerà il sistema portuale di un ordinamento a noi vicino sia dal punto di vista geografico che da quello culturale, quale quello spagnolo, per evidenziare come attraverso il riconoscimento del rilievo dell'*interesse generale* che i principali porti spagnoli assumono all'interno di tale sistema, sia possibile far derivare e quindi anche applicare una disciplina della pianificazione portuale esponenziale di quella rilevanza collettiva, anche in riferimento alla potestà urbanistica delle istituzioni territoriali coinvolte.

Pertanto, al fine di comprendere questo fenomeno nella sua interezza, la prima parte di questa trattazione sarà dedicata al necessario esame dell'attuale modello di gestione dei porti sede di Autorità portuale, soffermandosi quindi sulla sua natura giuridica, sulla sua struttura e quindi sul suo rapporto con l'organo centrale di controllo (in riferimento alla nomina del Presidente) e sulle funzioni a questa attribuite.

Nella seconda parte, invece, si analizzerà in modo specifico il tema della pianificazione portuale, sia dal punto di vista dell'ordinamento interno, con riferimento anche alle ultime prospettive di riforma, che dalla prospettiva comparata con il modello portuale spagnolo.





## CAPITOLO PRIMO

### LA GESTIONE DEI PORTI: DAGLI ENTI PORTUALI ALLE AUTORITÀ PORTUALI.

#### Sezione I

##### Le trasformazioni dei porti

Dall'età più risalente l'uomo si è sempre ingegnato per sfruttare e valorizzare i benefici offerti dalla sua terra, basti pensare a come il recupero di legname abbondantemente donato da regioni aride, prevalentemente boschive e prive di adeguati accessi al mare, come quelle dell'attuale Siria meridionale e della Palestina settentrionale, abbia consentito ai Fenici, mediante la costruzione delle prime imbarcazioni della storia, di diventare il primo e più importante popolo di navigatori che la storia antica abbia mai conosciuto<sup>1</sup>.

L'Italia vanta, oltre ad una posizione strategica per il commercio marittimo internazionale, di una struttura peninsulare tale da consentirle di dominare il Mediterraneo su tre lati, potendo così contare sui numerosi centri portuali che hanno garantito e continuano a garantire una delle maggiori fonti dell'economia locale e nazionale.

Il sistema portuale italiano, direttamente coinvolto dalle più importanti trasformazioni economiche e politiche che hanno interessato il nostro Paese, ha sempre cercato di adeguare non solo le strutture infrastrutturali ma anche i suoi

---

<sup>1</sup>E' stato infatti sottolineato che nonostante le difficili condizioni morfologiche e geografiche delle loro terre d'origine, prive di adeguati porti, il popolo dei Fenici ha costruito la propria prosperità e la propria fortuna economica, proprio grazie alla sua capacità di ingegnarsi e di trasformare quello che di fatto rappresentava un limite in una vera e propria strategia per il successo di questi sul mare, tanto da poter essere considerati come <<i più importanti dominatori del commercio e supremi regolatori delle rotte del traffico marittimo>>. F.A. QUERCI, *Il diritto marittimo fenicio*, in Riv. dir. Nav., 1960, n. IV, parte I, p. 411 ss.

modelli di gestione alle varie necessità ed esigenze messe in luce dagli operatori economici e più in generale dal commercio marittimo internazionale.

Il nostro ordinamento ha classificato i porti, ai sensi dall'art. 822 del codice civile e dall'art. 28 del codice della navigazione, come beni appartenenti al demanio necessario in relazione all'esigenza di sottrarre all'uso dei singoli quegli spazi e quegli elementi che si dimostravano invece suscettibili di soddisfare gli interessi della collettività e che come tali potevano appartenere solo ed esclusivamente allo Stato.

Questa visione del porto come oggetto di diritto dello Stato, se da un lato era finalizzata al perseguimento di interessi pubblici connessi alla navigazione, dall'altra ne aveva penalizzato la sua giusta valorizzazione, costringendo i porti entro una definizione statica che dava unicamente rilievo all'elemento naturalistico <<del'approdo destinato al ricovero di navi e non suscettibile di essere trasformato dall'uomo>><sup>2</sup>.

Solo in un secondo momento la dottrina e la giurisprudenza<sup>3</sup> si sono orientate verso una visione "dinamica" del porto che, oltre a dare maggiore rilievo agli elementi artificiali, quali costruzioni, approdi e darsene ivi create, ha spostato l'attenzione sull'aspetto funzionale di questo rispetto ai pubblici usi del mare e quindi la sua connessione economica con la nave o la merce<sup>4</sup>.

In questo modo il regime giuridico demaniale dei porti trova la propria giustificazione nell'interesse diretto a garantire i pubblici usi del mare e quindi lo sviluppo dei traffici marittimi, considerando il principio di funzionalità allo svolgimento del servizio portuale come il criterio qualificante della struttura portuale stessa<sup>5</sup>.

Sulla base di queste premesse, è maturato un orientamento volto ad evidenziare i profili "aziendalistici" della realtà portuale, spostando così l'interesse sulle attività di natura economica e imprenditoriale connesse alla movimentazione delle merci che si svolgono all'interno dei porti.

---

<sup>2</sup> A. ROMAGNOLI, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzioni*, Bologna 2003, p. 3.

<sup>3</sup> R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, Torino, 1997, pp. 35 ss. L'A. richiama la sentenza del Trib. Cagliari del 16 febbraio 1996 con cui i giudici hanno definito il concetto di porto proprio sulla base degli elementi artificiali realizzati dall'uomo "attraverso lo sfruttamento di preesistenti condizioni favorevoli naturali".

<sup>4</sup> Cfr. G. PERICU, voce *Porto*, in Enc. Dir. Vol. XXXIV, p. 425

<sup>5</sup> A. FALZEA, *porto e funzione portuale*, Milano 1988, p. 98 e ss.

Così, in concomitanza con queste nuove tendenze strettamente collegate (se non direttamente determinate) alle maggiori evoluzioni economiche e tecnologiche dei sistemi di trasporto marittimo, i porti italiani hanno assunto nel corso della storia diverse funzioni e quindi differenti modelli organizzativi: da luogo di riparo e di rifugio da pirati e tempeste a centri di attività di carattere commerciale e mercantile (porti-emporio), per poi divenire centri di movimentazione delle merci con l'avvio della containerizzazione e ancora anelli della complessa catena logistica che rappresenta oggi lo snodo cruciale dell'internazionalizzazione dell'economia.

I c.d. porti emporio hanno avuto il merito di dare un'incalzante impulso all'economia locale, non limitandosi alla funzione di mero transito delle navi -che anzi potevano impiegare anche intere settimane per svolgere le operazioni portuali- bensì sviluppando una nuova identità di porto inteso come centro di commercializzazione e trasformazione delle materie prime.

Quando le navi arrivavano nel porto di destinazione si verificava infatti la rottura di carico (*breaks of bulk*) e di deposito delle merci più varie che erano immediatamente oggetto di attività di carattere mercantile, commerciale e artigianale, dipendenti proprio dalla permanenza e dalla lavorazione *in loco* di numerose merci, attività queste non riservate al solo porto ma estese a tutta la città portuale, che in quell'epoca considerava il porto come una preziosissima risorsa economica per il benessere dell'intera collettività<sup>6</sup>.

Ma anche gli equilibri migliori non sono certo esenti dalle trasformazioni indotte dal progresso e dalla tecnologia e gli operatori economici, i signori del commercio marittimo internazionale, in seguito all'impennata degli scambi internazionali, avevano già iniziato ad avvertire l'esigenza di organizzare il trasporto via mare in modo differente, secondo sistemi di unitizzazione e specializzazione, inducendo così l'affermazione del trasporto intermodale e combinato.

---

<sup>6</sup> Genova rappresentava in quell'epoca il punto di riferimento non solo per il commercio del caffè e dello zucchero ma anche per le granaglie e per il cotone, attività queste che oggi sono arretrate negli interporti o nei nodi intermodali, nei quali ha luogo l'apertura del container. A seguito dell'avvento del *container* e della relative trasformazioni, la comunità locale che aveva assistito alla perdita di una così rilevante fetta di mercato, ha iniziato a fare pressione per l'istituzione dei c.d. "punti Franchi", ovvero quei luoghi in cui è possibile il commercio da e per l'estero delle merci sbarcate, senza oneri finanziari derivanti dalla loro introduzione all'interno della cinta doganale. Sul punto G. ACQUARONE., *Il piano regolatore delle Autorità portuali*, Milano 2009, pp 261 e ss.

Le nuove navi *container* hanno consentito di ridurre i tempi di sosta in porto, con forti aumenti della produttività, determinando altresì una rilevante riduzione dei costi dei servizi portuali, ovvero i costi lavoro e i tempi di sosta della nave, oltre che di quelli portuali (ammortamenti, interessi passivi, manutenzioni e riparazioni, assicurazioni, equipaggio combustibile e consumi, diritti portuali di sosta, servizi alla nave, quali ormeggio, pilotaggio, rimorchio etc.). Si impiegano pertanto navi più grandi capaci di conseguire economie di scala minimizzando al contempo i costi derivanti dall'immobilizzo di grandi navi in lunghe soste portuali<sup>7</sup>.

L'ingigantimento delle navi e l'applicazione di queste nuove tecnologie ha determinato inevitabili conseguenze sull'organizzazione e sul funzionamento dei porti che si sono visti così costretti ad adeguare la propria struttura in relazione alle nuove esigenze commerciali: gli operatori marittimi necessitavano infatti di infrastrutture idonee con impianti di movimentazione specializzati e di dimensioni adeguate all'aumento della portata della nave e di impianti competitivi sia in termini di velocità che di specializzazione.

Quest'ultima caratteristica della nave ha favorito anche l'integrazione tra trasporto marittimo, nodo portuale e trasporto terrestre, arrivando talvolta a determinare l'inserimento di questo trasporto nello stesso ciclo di produzione e di distribuzione delle merci.

Fra le forme di specializzazione più importanti vi è senz'altro la diffusione del *container* che ha prodotto rilevanti conseguenze non solo sugli impianti di caricazione/scaricazione, ma anche sugli spazi per lo stoccaggio dei contenitori, in attesa del loro trasporto via terra e via mare.

Si arriva così a una delle attitudini più recenti del porto, ovvero quella di anello di congiunzione tra diversi modi di trasporto e quindi di snodo essenziale del sistema logistico ed economico del Paese, grazie anche allo sviluppo del trasporto intermodale, diretto alla realizzazione di un unico processo operativo<sup>8</sup>.

Il porto come luogo di crocevia fondamentale per l'integrazione tra varie forme di trasporto necessita oggi anche di nuovi spazi: si tratta infatti di organizzare un nodo di reti, *gateway*, articolato al suo interno in zone funzionali, e connesso, a sua volta,

---

<sup>7</sup> E. MUSSO, M. BENNACCHIO, *Il nuovo rapporto fra porto e territorio: conseguenze sull'organizzazione degli spazi portuali*, in *Economia e diritto delle terziario*, 2000, I, pp.254 e ss.

<sup>8</sup> M. MARESCA, *Lo spazio mediterraneo della mobilità*, Udine, 2010, pp 199

con altri nodi, quali quelli cittadini, quelli trasportistici distribuiti sul territorio e quelli collegati con le aree produttive.

In tal senso, come si evidenzierà nel prosieguo, lo sviluppo di quei porti di rilevanza ultraregionale se non addirittura internazionale, dovrebbe essere affidato a delle strategie di governo.

Alla luce di questo nuovo rilevante ruolo sarà quindi necessario apportare delle modifiche all'attuale ordinamento portuale e in particolare alla *governance* dei porti, in modo tale da saper adattare ancora una volta in modo rapido e flessibile la gestione dei porti alle dinamiche economiche e internazionali connesse con il trasporto multimodale.

## **Sezione II**

### **La gestione portuale prima della legge quadro n. 84 del 28 gennaio 1994: gli enti portuali**

Dopo il breve *excursus* che precede sui diversi profili assunti dai porti nel corso del tempo e in relazione ai differenti usi dell'infrastruttura portuale connessi alle evoluzioni economiche e tecnologiche del trasporto marittimo, occorre ora esaminare, senza pretesa di fornire un'integrale ricostruzione storica dei fatti, le principali trasformazioni che si sono avvicendate nell'ambito della gestione portuale antecedenti all'attuale modello organizzativo affidato alle Autorità Portuali.

Quest'ultime sono solo l'ultima fase di questo processo evolutivo, anche se la disciplina attuale sembra già stridere con i valori e i principi comunitari di un libero mercato aperto alla libera concorrenza, e con i sistemi più competitivi che i porti del Nord Europa hanno già da tempo attuato<sup>9</sup>.

Prima dell'entrata in vigore di una vera e propria legislazione uniforme per i porti italiani, contenuta nella legge n. 84 del 28 gennaio 1994, l'organizzazione e la gestione di questi era prevalentemente demandata agli statuti emanati dagli enti

---

<sup>9</sup> Sui diversi modelli di *governance* portuale diffusi tra i diversi Paesi europei si rimanda al capitolo III, sezione 1, nota 1.

portuali, laddove costituiti, o allo Stato con i suoi enti pubblici minori, mediante una disciplina tutt'altro che organica e univoca.

Nonostante mancasse un quadro unitario e una visione globale del problema, si è affermato che gli enti portuali<sup>10</sup> abbiano rappresentato la risposta alla necessità di decentrare alcune attività programmatiche e gestionali attribuite a un ministero tecnico, come quello dei Lavori Pubblici, e solo in parte ad amministrazioni minori, ponendosi quindi <<nella condizione di organismi coordinatori e propulsori idonei a mediare le diverse esigenze e a perseguire una unitaria politica tecnico-amministrativa nella gestione portuale>><sup>11</sup>.

In realtà le ragioni che hanno determinato il fenomeno della c.d. “entificazione” sono diverse, fra queste si può sicuramente richiamare la necessità di conseguire una maggiore efficienza nel settore portuale incentivando il richiamo dei traffici e lo sviluppo di attività economiche, il bisogno di realizzare un maggior coinvolgimento degli enti locali nella gestione dei porti e infine anche l'intento di alleggerire lo Stato dagli oneri di costruzione e manutenzione delle opere portuali<sup>12</sup>.

Il primo tassello di questo processo ha iniziato a farsi sentire già nei primi del 1900, in particolare con la Legge n. 50 del 1 Febbraio 1903 veniva costituito il Consorzio Autonomo per il porto di Genova<sup>13</sup>, anche se le istanze per una maggiore “autonomia portuaria” più incline a soddisfare le esigenze dei traffici commerciali, iniziavano ad echeggiare già da un ventennio precedente<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Sul tema si segnala anche F. BERLINGERI, *Modelli di gestione portuale*, in *Dir. Mar.*, 1984, p. 399; M.T. POLITO, *Gli enti portuali*, in *Enti pubblici*, 1983, p. 314; P. MAZZONI, *L'imprenditorialità dell'ente portuale*, Milano, 1979.

<sup>11</sup> F. BENVENUTI, *la disciplina degli enti portuali e il Provveditorato al Porto di Venezia*, in *Riv. Dir. Nav.*, 1959 I, 3, p. 13. Sulla necessità di concentrare in un unico organismo funzioni e competenze spettanti a più amministrazioni, nell'ottica di riunire funzioni programmatiche e imprenditoriali da una parte e funzioni di governo dell'economia e del territorio dall'altra, si rimanda anche a A. XERRI SALAMONE, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998, p. 150 ss

<sup>12</sup> La dottrina ha uniformemente ricondotto la nascita degli enti portuali alla necessità di provvedere alla situazione di inefficienza generata dalla pregressa gestione portuale. Cfr. G. SIRIANNI, *L'ordinamento portuale*, Milano, 1981, p. 73; R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, cit., p. 187; A. XERRI SALAMONE, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, cit., p. 143-151; A. M. CITRIGNO, *Autorità portuale: profili organizzativi e gestionali*, Milano, 2003, p. 16.

<sup>13</sup> Dalla lettura del testo normativo sembrerebbe che la creazione del Consorzio rispondesse più che a esigenze di decentramento, alla necessità di alleggerire lo Stato dalla competenza sulla costruzione e manutenzione delle opere portuali e quindi anche sulla gestione dei relativi servizi, vedi A. FALZEA, *Porto e funzione portuale*, Milano, 1998, p. 5 e ss.

<sup>14</sup> È stato evidenziato che già all'interno degli atti della Commissione parlamentare istituita nel 1882 per lo studio dei problemi della Marina Mercantile veniva avanzata la necessità di una certa *autonomia* in tale settore che però, relativamente al caso genovese, ha trovato applicazione solo 1903,

Prendeva avvio così una fase di proliferazione di questi enti proiettati a sostituire lo Stato nella gestione del porto, connessa a una grave crisi dell'amministrazione marittima nel suo complesso, che, poco dopo, in epoca fascista, avrebbe poi ceduto il passo, in epoca fascista, alla totale dissoluzione di queste stesse amministrazioni<sup>15</sup>.

In questa seconda fase tuttavia si contemperavano tendenze contrapposte: alle esigenze centralistiche-garantiste della gestione portuale si affiancavano dei timidi impulsi volti a decentrare le funzioni dell'amministrazione portuale a favore di appositi enti. Venivano così istituiti in quegli anni l'Azienda per l'esercizio dei Magazzini Generali di Trieste (con R.D.L. 3 settembre 1925 n. 1789), l'Ente autonomo del Porto di Napoli (con L. 6 maggio 1940 n. 500) e veniva fissato l'ordinamento del Provveditorato al Porto di Venezia (con R.D.L. 14 marzo 1929 n. 503).

A decorrere dagli anni sessanta le istanze degli enti portuali tornano a trovare una nuova linfa vitale e, in concomitanza con le politiche di sviluppo territoriale, alla loro diffusione si somma anche la maggiore consapevolezza che la competenza di tali istituzioni si debbano estendere oltre che alle infrastrutture portuali anche alle funzioni di intervento sul territorio, come era accaduto con la costituzione del nuovo Consorzio autonomo del Porto di Napoli, la cui giurisdizione comprendeva il porto di Napoli e i porti minori compresi nel Golfo<sup>16</sup>.

Si arriva così a capire l'importanza della stretta connessione tra porto e realtà economico-geografica in cui questo è inserito, potendo l'ente di gestione estendere la sua sfera di intervento anche alle attività commerciali che si svolgono nell'area adiacente allo scalo, ma sempre funzionale a questa.

Prende sempre più piede l'idea di una gestione di tipo imprenditoriale che, in modo non del tutto univoco, ha costituito il fattore caratterizzante degli enti portuali fino all'ultimo decennio del secolo scorso. A questa nuova organizzazione strutturale ha contribuito soprattutto l'evoluzione del progresso economico e la contestuale necessità di una programmazione della futura politica dei trasporti idonea a garantire

---

in quanto rientrante nel più generale quadro di interventi pubblici economici introdotti in epoca giolittiana. Sul punto G. SIRIANNI, *L'ordinamento portuale*, Milano, 1981, pag. 5

<sup>15</sup> Secondo A. FALZEA le ragioni di questo cambiamento di impostazione sarebbe riconducibile oltre che a un'esigenza di contenimento della spesa pubblica, anche a un'ideologia autoritaria e al principio accentratore- dirigitico, tipico del regime. Cfr A. FALZEA, *Porto e funzione portuale*, cit., p. 8

<sup>16</sup> G. SIRIANNI, *L'ordinamento portuale*, cit., pag. 9

la realizzazione di quelle infrastrutture e di quei servizi opportune per il commercio e le attività economiche connesse.

Così i porti che fino a quel momento erano stati caratterizzati dal regime giuridico demaniale, in base al principio della loro appartenenza allo Stato, iniziavano a confrontarsi con un nuovo modo di concepire la gestione di un servizio pubblico, nel senso di attribuire agli enti portuali anche la responsabilità di una gestione attiva, programmatica ed imprenditoriale del bene in correlazione con le altre funzioni pubbliche di governo dell'economia e del territorio.

Si trattava di un modello di gestione atipico, non inquadrabile entro una fattispecie uniforme a causa della varietà dei regimi applicati nei diversi porti, ma sicuramente caratterizzato da tratti comuni. Primo fra tutti la coesistenza di una duplice tendenza, che si scorge tuttora anche nella struttura delle successive autorità portuali, ovvero da un lato l'aspetto pubblicistico relativo alla gestione di un bene di proprietà statale, rispetto al quale l'ente si pone come la diramazione periferica di questo<sup>17</sup>, e dall'altro, il profilo economico, relativo all'attitudine verso una gestione programmatica e imprenditoriale volta a perseguire gli interessi commerciali.

Ma ancora questi enti portuali, dotati di personalità giuridica pubblica e generalmente considerati come enti di zona<sup>18</sup>, in quanto operanti su aree non coincidenti con quelle degli enti territoriali, erano tutti parimenti disciplinati dai

---

<sup>17</sup> E' stato autorevolmente affermato che gli enti portuali si pongono come successori e non come delegati dello Stato; perché vi sia un rapporto di delega sono infatti necessarie due condizioni: che l'ente delegato, estraneo e autonomo rispetto alle competenze delegate, risultasse comunque titolare di competenze proprie ed esclusive e che le competenze delegate, con i relativi poteri di direzione e di sostituzione, rimanessero proprie del delegante. Nel caso degli enti portuali non si verifica alcuna di queste condizioni poiché questi non presentano altra competenza diversa da quella che gli viene attribuita dallo Stato e quest'ultimo se ne resta così privato in tal senso. Con l'istituzione di questi enti si realizza una "*forma di autentico decentramento istituzionale*". Sul punto F. BENVENUTI, *La Disciplina degli enti portuali*, cit., p. 14.

<sup>18</sup> Tale qualificazione assumeva dei contorni più incerti nelle ipotesi in cui il territorio amministrato comprendeva anche aree esterne al demanio marittimo. Si pensi ai casi di Genova e di Venezia che oltre alla gestione del porto risultavano incaricate di amministrare le infrastrutture aeroportuali, cfr. G. SIRIANNI, *L'ordinamento portuale*, cit., p. 93. In particolare relativamente al porto di Venezia, con la legge n. 797 del 12 agosto 1957, veniva stabilito che potevano essere affidati al Provveditorato al porto di Venezia anche la costruzione e la gestione di aeroporti che sorgessero nella provincia di veneziana e che in tale circostanza i servizi aeroportuali avrebbero costituito una gestione speciale, con contabilità separata dal bilancio ordinario del Provveditorato stesso. Con decreto 11 giugno 1957 il Ministro per la difesa-aeronautica di concerto con i Ministri per il tesoro e i lavori pubblici affidava così al Provveditorato, su istanza di questo, la costruzione e l'esercizio del nuovo aeroporto di Venezia "Marco Polo". Per un maggiore approfondimento sulle funzioni del Provveditorato al porto di Venezia si rimanda a A.A.V.V., *Cinquant'anni del provveditorato al Porto di Venezia*, Tipografia Commerciale Venezia, 1979.



propri statuti interni o da atti costitutivi che ne hanno compiutamente definito le finalità perseguite e le attività esercitabili.

Proprio in relazione ai compiti che si attribuivano sono stati qualificati anche come “multifunzionali”<sup>19</sup>, nel senso che a funzioni tradizionali aventi ad oggetto la gestione del bene di proprietà pubblica<sup>20</sup>, si assommavano funzioni nuove, quali quelle gestionali, di programmazione, coordinamento e promozione, connesse tutte all’idea di bene-porto imprenditoriale e quindi non acquisite in forma derivata dallo Stato.

Gli enti portuali indirizzavano la propria attività anche verso lo studio, la promozione e l’adozione di provvedimenti atti a favorire l’incremento dei traffici, inserendo fra i loro strumenti operativi anche le iniziative commerciali volte a conseguire lo sviluppo portuale.

La molteplicità di queste attribuzioni appariva inoltre coerente con la composizione diversificata degli organi di gestione degli enti portuali che, accanto alla

---

<sup>19</sup> S.CASSESE in *Enti con pluralità di funzioni e rapporti con lo Stato* in A.A.V.V., *I canali navigabili. Costruzione e gestione*, Milano, 1968, p. 397. Secondo l’A. la creazione di strutture organizzative come ministeri di settore o enti associati governati dai rappresentanti degli interessi risulta in realtà più funzionale alla tutela degli interessi privati che di quelli pubblici.

<sup>20</sup> Si trattava di quelle attribuzioni esercitate dall’ente portuale in quanto successore dell’amministrazione statale, e consistenti nell’apprestamento e manutenzione delle opere, nella gestione dei beni e nell’organizzazione dei servizi. La sostituzione con l’amministrazione centrale, rappresentata dal Ministero dei Lavori Pubblici, non era stata totale per ciascun ente portuale, ma variava a seconda dei casi: attribuzioni più limitate e settoriali si sono ritrovate nell’Ente autonomo del Porto di Palermo e negli enti di Civitavecchia, Savona, Trieste e Napoli. Differente era invece il caso del Consorzio Autonomo del Porto di Napoli che fin dalla sua istituzione aveva mostrato una maggiore ampiezza di funzioni, quali ad esempio le attribuzioni di tipo programmatico, poiché oltre ad elaborare e proporre il piano regolatore dei porti della circoscrizione consortile aveva anche il compito di redigere i progetti di massima ed quelli esecutivi che devono essere sottoposti per un esame tecnico amministrativo alle amministrazioni interessate ed approvati entro un termine di 180 giorni, trascorso il quale i piani si ritengono approvati (art. 2.6 dello Statuto del CAP di Genova). Competeva sempre a questo l’esecuzione delle opere sulla base di apposita convenzione con il Ministero dei Lavori Pubblici.

Ancora più ampie si sono dimostrate le competenze pubbliche attribuite al Provveditorato al Porto di Venezia in seguito all’intervento della legge 12 agosto 1957, n. 797 che lo aveva qualificato come ente pubblico. In particolare, grazie a una normazione meno capillare di quella dello statuto genovese, oltre alla principale attività commerciale del Porto di Venezia, comprensiva dell’esercizio diretto di operazioni portuali, questo si era anche fatto carico della gestione degli spazi portuali, in particolare della costruzione e della manutenzione delle opere e degli impianti di arredamento portuale, con poteri di coordinamento e di direzione nei confronti degli altri uffici interessati.

Su questo ultimo profilo la legge non aveva determinato i confini in maniera precisa, ma sembrerebbe riconducibile a tutte le attività che riguardano lo sviluppo e l’esercizio del porto e quindi non solo i servizi attinenti al funzionamento commerciale del porto ma anche quelli attinenti alla costruzione e manutenzione delle opere. Sull’estensione di questi poteri e sul modo della loro estrinsecazione si veda F .BENVENUTI, *La disciplina degli enti portuali e il provveditorato al Porto di Venezia*, cit., p. 22.

rappresentanza degli enti pubblici territoriali coinvolti, contemplavano anche la presenza degli esponenti delle categorie produttive presenti nel porto.

In particolare si può scorgere l'eterogeneità di interessi in due istituti: il consiglio di amministrazione e il consiglio (o comitato) direttivo. Entrambe queste figure sono caratterizzate da una composizione mista che rispecchia i coinvolgimenti pubblici e privati che si incontrano nel porto, ma per il primo si tratta di una rappresentanza indiretta, in quanto i membri venivano nominati dal Ministro per la Marina Mercantile, su designazione delle amministrazioni pubbliche ed associazioni private di appartenenza. Per il comitato direttivo invece la composizione è predeterminata dalla legge, prevedendo accanto ai rappresentanti delle amministrazioni periferiche dello Stato e degli enti locali, anche i rappresentanti degli interessi economici, quali la camera di commercio, l'utenza e i lavoratori.

Sulla distribuzione delle competenze, le varie realtà portuali hanno mostrato l'assenza di un predeterminato modello, anche se di fatto si potrebbe ricondurre maggiore operatività al comitato che, considerato l'organo esecutivo dell'ente, poteva fungere anche da corresponsabile della gestione dell'ente assieme al presidente, di cui talvolta ne integra la volontà, diversamente da quello che accadeva per il consiglio, al quale veniva invece attribuita una valenza perlopiù politica.

Occorre però evidenziare che questa nuova dimensione gestionale, a causa della mancata univocità degli enti in questione, non era presente in tutti gli enti portuali e la sua portata variava a seconda delle singole organizzazioni, determinando così una vivace disamina sulla natura giuridica di questi.

Sulla base di queste nuove tendenze e suffragati dai provvedimenti legislativi in tal senso, si è giunti a classificare la maggior parte degli enti portuali come enti pubblici economici<sup>21</sup>, ma solo l'analisi dell'effettivo ambito di intervento di ciascun ente portuale poteva dare la conferma o meno della presenza di un'attività imprenditoriale aggiuntiva o preminente rispetto al fine pubblico istituzionale<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Si è sostenuto che tale classificazione trovasse la sua motivazione in passato nell'esigenza di legittimare l'applicazione al personale della disciplina privatistica dei rapporti di lavoro dei dipendenti degli enti, peculiarità ereditata anche dalle autorità portuali (art. 10, comma 6, l. n. 84/94). In tal senso si veda A.M. CITRIGNO, *Autorità portuale: profili organizzativi e gestionali*, cit., p. 18.

<sup>22</sup> Anche sulla riconduzione alla categoria di enti pubblici economici vi sono delle diffidenze e precisazioni, si veda in tal senso L. ACQUARONE, *Demanio marittimo e porti*, in *Il diritto marittimo*, 1983, che ritiene più opportuno applicare la "teoria dei modelli differenziati" alla figura degli enti

La definizione di ente pubblico economico<sup>23</sup> non è mai stata del tutto pacifica, ritenendo a volte preminente l'indicazione statuaria altre volte la concreta organizzazione in forma di impresa, ma una prevalente corrente ha comunque saputo enucleare quei fattori ritenuti necessari per affermare la presenza di questo istituto, ovvero: a) la natura pubblica; b) il perseguimento del fine istituzionale mediante un'attività economica; c) l'organizzazione e lo svolgimento di tali attività in forma di impresa<sup>24</sup>. Si è infatti sottolineato come l'attività economica del soggetto pubblico debba rispondere al suo scopo istituzionale e risultare se non esclusiva, quanto meno prevalente rispetto ad altre attività pubbliche o privatistiche che vengono svolte dallo stesso, considerando però che si tratta pur sempre di un soggetto pubblico la cui attività imprenditoriale pubblica non potrà mai essere ricondotta solo verso lo scopo di lucro.

Questi soggetti hanno così assunto una configurazione nuova poiché da meri esecutori di opere pubbliche e titolari di poteri amministrativi connessi con il pubblico interesse sono divenuti anche programmatori e in parte operatori nel settore dei trasporti marittimi e delle relative infrastrutture in concomitanza con una crescente esigenza della gestione del bene porto in forma imprenditoriale<sup>25</sup>, realizzata mediante la costituzione o la partecipazione di questi ad imprese operanti nei porti e di provvedere all'amministrazione di queste.

Tuttavia non è mancato chi ha fortemente criticato l'inadeguatezza delle strutture organizzative pubbliche rispetto all'obiettivo economico di conseguire una maggiore efficienza nei traffici e quindi di garantire una competitività della struttura portuale

---

portuali, proponendo una diversa regolamentazione per l'attività imprenditoriale e per quella tradizionale amministrativa.

<sup>23</sup> Per una trattazione completa sugli enti pubblici economici si rimanda a M.S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Riv. soc.*, 1958, pag. 227.; V. OTTAVIANO, *Impresa pubblica*, in *Enc. Dir.* Vol. XX 1970, pag. 669; S. CASSESE, *Ente pubblico economico*, in *Nss. Digesto Italiano*, vol. VI, Torino, 1975, pag. 573.

<sup>24</sup> A. FALZEA, *porto e funzione portuale*, cit., p. 46 ss.

<sup>25</sup> I compiti affidati dagli statuti possono essere raggruppati in quattro categorie: a) la gestione diretta o indiretta della superficie demaniale affidata, b) la programmazione, progettazione ed esecuzione di opere portuali; c) la promozione e l'assunzione diretta di iniziative commerciali o industriali che siano di giovamento al movimento economico del porto; d) la regolamentazione di alcune attività che si svolgono all'interno del porto con il potere di fissare le relative tariffe, svincolandosi dalle contrattazioni private e collettive. A. FALZEA, *porto e funzione portuale*, cit., p. 24.

mediante una gestione positiva “in termini di produzione effettiva di beni e servizi in quantità e qualità adeguate”<sup>26</sup>.

L’incapacità di agire in termini economici-produttivi, il peso di un’eccessiva burocratizzazione e la mancata indipendenza, soprattutto finanziaria, dall’amministrazione centrale sono stati i fattori che hanno determinato le disfunzioni e le inefficienze della gestione portuale italiana del secolo scorso.

La necessità della riforma del sistema portuale italiano si faceva allora più pressante soprattutto in seguito agli interventi delle istituzioni comunitarie che avevano avuto modo di sancire l’incompatibilità della legislazione portuale italiana rispetto al diritto comunitario, in particolare in tema di libera concorrenza e di libera circolazione delle merci, persone, capitali e servizi.

### **Sezione III**

#### **L’intervento del diritto europeo e la riforma portuale**

##### **a) La Corte di Giustizia europea e il caso *Porto di Genova*.**

L’inadeguatezza della gestione portuale di stampo pubblicistico aveva così iniziato a sollevare delle forti critiche che hanno trovato ascolto e attuazione solo con l’approvazione della legge 28 gennaio 1994 n. 84.

Prima di arrivare alla promulgazione di questa, le resistenze a mutare il quadro istituzionale così delineato risultavano sempre prevalenti rispetto alle esigenze di revisionare un sistema organizzativo foriero di sole diseconomie e costitutivo di privilegi ingiustificati<sup>27</sup>, tanto da richiedere l’intervento degli organi comunitari.

La gestione affidata agli enti portuali, secondo un modello incapace di incrementare i traffici marittimi e lo sviluppo economico e troppo legato a logiche monopolistiche e di privilegi, aveva infatti determinato l’arretramento degli scali marittimi sul mercato

---

<sup>26</sup> P. MAZZONE, *L’imprenditorialità dell’ente portuale*, Milano, 1979, p. 126 e ss.

<sup>27</sup> Le resistenze dalle parti sociali ed economiche ad accettare una revisione della disciplina portuale avevano affossato diverse iniziative. In particolare si ricorda la Segnalazione formulata dall’Autorità Garante della concorrenza e del mercato ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei Ministri, oltre che ai Ministri competenti in data 27 marzo 1991 (in *Boll.*, 1991, n.2, p. 119); e ancora, sempre dalla stessa Autorità, i provvedimenti *Comitato Coordinamento Utenza Portuale di Livorno* (provv. 1991/51, in *Boll.*, 1991 n. 2, p. 123), *Società Golfo e Calcagno* (provv. 1991/52, in *Boll.* 1991/52, *ibidem*, p. 124), *Cardile e Bros* (provv. N. 1991/53, *ibidem*, p. 125), emessi al fine di sollecitare il riconoscimento del diritto all’autoproduzione di operazioni portuali e l’applicazione di tariffe portuali congrue. Si veda <http://www.agcm.it/bollettino-settimanale/2728-bollettino-1-2-3-41991.html>

internazionale con gravi ripercussioni sull'economia nazionale, oltre che un clima di pericolosi conflitti sul piano lavorativo e sociale.

Tali circostanze, mettendo in crisi il concetto stesso di impresa pubblica nel settore portuale, hanno reso possibile l'avvio di quel processo di *deregulation* che ha trasformato il ruolo dello Stato da soggetto protagonista della vita economica a soggetto con funzioni di regolamentazione e di controllo, in perfetta sintonia con quelle prospettive europee di liberalizzazione.

L'attuale disciplina portuale italiana può essere senz'altro considerata una delle prime materie in cui norme e principi comunitari abbiano assunto così grande rilievo da poter in buona parte modellare i contenuti della disciplina nazionale, in particolare in tema di concorrenza, anche in virtù della trasversalità e dell'operatività delle libertà fondamentali del Trattato di Roma<sup>28</sup>.

L'intervento prima della Corte di Giustizia europea, con la storica sentenza nota come "Porto di Genova"<sup>29</sup>, e successivamente della Commissione europea<sup>30</sup>, hanno scardinato il sistema portuale precedentemente vigente, ponendo l'accento sulle gravi violazioni perpetrate dallo Stato italiano con il mantenimento di una normativa in buona parte contraria ai principi comunitari ispirati alle misure di liberalizzazione all'interno di un mercato unico e al divieto di abuso di posizione dominante.

Il caso sottoposto ai giudici comunitari nasceva nell'ambito di un rinvio pregiudiziale operato ai sensi dell'attuale art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea<sup>31</sup>, da parte del Tribunale di Genova in seguito alla richiesta sollevata dalla società siderurgica Gabrielli di un decreto ingiuntivo volto ad ottenere dalla società Merci Convenzionali Porto di Genova S.p.A., società titolare di una concessione per lo svolgimento di operazioni portuali per conto di terzi, la riconsegna del carico di 5.500 tonnellate di acciaio importate dalla Repubblica Federale di Germania, poiché, a causa della riserva di operazioni portuali in capo alle compagnie portuali sancita

---

<sup>28</sup> S. M. CARBONE- F. MUNARI, *La legge italiana di riforma dei porti e il diritto comunitario*, in *Foro It.*, 1994, IV, pp. 367-392.

<sup>29</sup> Sentenza 10 dicembre 1991, n C-179/90, *Siderurgica Gabrielli c. merci convenzionali Porto di Genova*, in *Foro It.*, 1991, p.229.

<sup>30</sup> Con una lettera di costituzione in mora inviata allo Stato Italiano il 31 luglio 1992, nell'ambito di una formale procedura di infrazione ex art. 226 CE (*Dir.mar.* 1992, pag 855)

<sup>31</sup> Così introdotto con il Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009 che modifica sostituendo i trattati UE e CE

dagli artt. 110 e 111 del cod. nav.<sup>32</sup> e dal divieto di ricorrere a manodopera straniera nei porti Italiani, art. 152 del Reg. cod. nav.<sup>33</sup>, le era stato impedito di impiegare il proprio equipaggio per realizzare le operazioni di scarico e consegna merci. La società Merci Convenzionali si opponeva affermando di aver svolto la sua attività di scarico con l'ausilio della manodopera fornita dalla compagnia portuale, ma che la riconsegna era stata impedita da una serie di scioperi delle maestranze portuali.

La Corte di Giustizia si trovava così di fatto a dover decidere sulla compatibilità della normativa interna che attribuiva l'esclusiva a svolgere operazioni portuali alle compagnie portuali e prevedeva la riserva a favore delle imprese portuali concessionarie con relativo divieto all'autoproduzione delle operazioni portuali, rispetto alle disposizioni sancite dagli attuali articoli 34, 45, 101, 102 e 106 TFUE, in tema di restrizione alle importazioni, libera circolazione di servizi e lavoratori, disciplina della concorrenza e abuso della posizione dominate.

Il giudice comunitario infatti, dichiarando in primo luogo l'incompatibilità di una disposizione che richiedeva la cittadinanza italiana come presupposto per l'iscrizione nei registri delle compagnie portuali e imponendo la sostituzione con il requisito della cittadinanza europea, passava ad analizzare il sistema portuale italiano, in particolare la riserva portuale attribuita alle compagnie portuali. Nonostante il regime

---

<sup>32</sup> Art. 110 (Compagnie e gruppi portuali) cod. nav. Abrogato: *“Le maestranze addette alle operazioni portuali sono costituite in compagnie o gruppi, soggetti alla vigilanza della autorità preposta alla disciplina del lavoro portuale.*

*Le compagnie hanno personalità giuridica.*

*Alla costituzione, fusione o soppressione delle compagnie e dei gruppi provvedono, per la navigazione marittima, il direttore marittimo e, per la navigazione interna, il direttore dell'ispettorato compartimentale, secondo le norme del regolamento.*

*Il regolamento stabilisce altresì le norme per il funzionamento delle compagnie e dei gruppi e determina, per i casi di fusione o di soppressione, le modalità relative alla valutazione e devoluzione dei beni costituenti il patrimonio delle compagnie.*

*Salvo casi speciali stabiliti dal Ministro per le comunicazioni l'esecuzione delle operazioni portuali È riservato alle compagnie o ai gruppi.”*

Art. 111 (Imprese per operazioni portuali) cod. nav. Abrogato: *“L'esercizio da parte di imprese di operazioni portuali per conto di terzi È sottoposto a concessione del capo del compartimento, per la navigazione, e del capo dello ispettorato di porto, per la navigazione interna, secondo le modalità stabilite dal regolamento.*

*Le autorità predette possono determinare il numero massimo delle imprese in relazione alle esigenze del traffico.*

*La concessione può essere data alle stesse compagnie delle maestranze portuali.*

*In ogni caso l'impresa concessionaria deve avvalersi, per l'esecuzione delle operazioni portuali, esclusivamente delle maestranze costituite nelle compagnie o nei gruppi.”*

<sup>33</sup> Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione marittima approvato con DPR 15 febbraio 1952, n. 328. Tale articolo imponeva la cittadinanza italiana come requisito necessario per i soci delle compagnie portuali.

di queste potesse essere considerato al pari di un'impresa che fruisce di un monopolio legale su parte sostanziale di mercato comune, e quindi come tale di per sé non incompatibile con gli articoli del Trattato, ha tuttavia constatato una situazione di abuso da parte delle compagnie portuali derivante proprio dall'imposizione di prezzi sproporzionati e di pagamenti per servizi non richiesti, dal mancato utilizzo di tecnologie moderne e dalla discrezionalità utilizzata nel concedere riduzioni di prezzo a taluni utenti compensate allo stesso tempo mediante aumenti dei prezzi fatturati ad altri utenti<sup>34</sup>.

Veniva inoltre sottolineato come tali restrizioni incidessero di fatto anche sulle stesse importazioni, e quindi fossero incompatibili anche con il disposto dell'attuale art. 34 TFUE, in quanto rendevano più onerosi per gli utenti le operazioni portuali rispetto ai costi che queste avrebbero sopportato operando in autoproduzione.

Esclusa inoltre la possibilità di configurare le imprese o compagnie portuali come imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, ai sensi dell'odierno art. 106, comma secondo, TFUE - qualifica questa che consentirebbe di derogare al divieto di sfruttamento della posizione dominante- la Corte ha concluso circa l'incompatibilità del sistema portuale italiano con il diritto comunitario e, invitando il legislatore a riformare la disciplina in tale senso, si è resa l'artefice di quella che è stata denominata come una vera e propria "*rivoluzione sulle banchine*"<sup>35</sup>.

Ci si accingeva così a scardinare un'organizzazione caratterizzata dal predominante ruolo delle compagnie portuali che, oltre a svuotare il diritto delle imprese portuali ad organizzare integralmente l'esercizio della loro attività, aveva di fatto impedito l'applicazione di un sistema tariffario delle operazioni portuali basato su criteri di equità, trasparenza e proporzionalità.

La sentenza della Corte non è rimasta una posizione isolata e alcuni mesi dopo anche la Commissione Europea è intervenuta formulando le proprie riserve sulle

---

<sup>34</sup> La Corte di Giustizia aveva già affermato la diretta applicabilità dell'attuale art. 102 TFUE, in materia di monopoli legali, in diverse sentenze quali: *Giuseppe Sacchi* del 30 aprile 1974, in causa C 155-73; *Hofner e a. c. Macroton* 23 aprile 1991, in causa C- 41/90; *Elleniki Radiophonia Tiléorassi-Anonimi Etairia c. Dimotiki Etairia Pliroforissis e a.* 18 giugno 1991 in causa C 260-89. In particolare ha riscontrato l'abuso di una posizione dominante quando "*l'impresa è indotta con il mero esercizio di diritti esclusivi che le sono attribuiti a sfruttare abusivamente la posizione dominante*" (*Hofner*).

<sup>35</sup> F. MUNARI, *Giurisprudenza Comunitaria- Corte di Giustizia delle Comunità Europee 10-XII-1991, n. C170/90 Merci Convenzionali c. Siderurgica Gabrielli*, in *Dir. Mar.* 1991, pp. 1137.

incompatibilità della normativa italiana con i principi di diritto comunitario, ribadendo non solo la necessità di introdurre criteri di determinazione delle tariffe delle operazioni e servizi portuali che fossero trasparenti, equi e proporzionati ai costi sopportati dalle imprese portuali per l'esecuzione di quelle operazioni, ma anche l'inammissibilità dell'obbligo di ricorrere ai soli lavoratori dell'unica compagnia di lavoratori portuali per l'espletamento delle operazioni<sup>36</sup>.

Oltre al contrasto con i principi comunitari sopra evidenziati, l'inefficienza del sistema portuale italiano rilevava anche sotto il profilo della *governance*, con particolare riguardo alla commistione di funzioni amministrative di governo dello scalo con funzioni operative aventi natura economica e spesso anche commerciale: come visto gli enti portuali potevano costituire imprese o partecipare a imprese operanti nei porti e provvedere all'amministrazione degli stessi.

Tale circostanza determinava un serio ostacolo all'adozione di criteri realmente competitivi rendendo l'ordinamento italiano sempre più lontano da quei sistemi portuali diffusi nel nord Europa che, grazie a un'organizzazione improntata a criteri di efficienza e di competitività, rappresentavano invece dei veri e propri poli attrattivi dei traffici.

#### **b) La nuova disciplina dei porti: la legge 28 gennaio 1994, n. 84.**

##### **L'introduzione del principio di separazione tra attività amministrativa e commerciale e del *favor* per la concorrenza**

A seguito delle censure provenienti dalle autorità comunitarie, il governo italiano che fino a quel momento aveva cercato di smussare le irregolarità della disciplina italiana mediante molteplici provvedimenti amministrativi e decreti legge<sup>37</sup> non poteva più ovviare all'urgente esigenza di riforma che, oltre a dare compiuta attuazione alle ripetute indicazioni emesse dagli organi comunitari, si facesse anche carico di provvedere a una risistemazione organica e globale della portualità italiana.

---

<sup>36</sup> S.M. CARBONE, F. MUNARI, *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia. Risultati e prospettive*, in *Dir. Mar.*, 1994, p. 14 ss

<sup>37</sup> Come per esempio il d.l. 19 ottobre 1992, n. 409, pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 19 ottobre 1992 n. 246, reiterato sette volte prima della promulgazione della legge dei porti del 1994



Non a caso la nuova legge reca il titolo “ *riordino della legislazione in materia portuale*”<sup>38</sup> e ha costituito il tentativo, per certi versi riuscito, di dotare il nostro ordinamento di una disciplina dei porti moderna e adeguata ai principi comunitari sul piano della libera concorrenza e della liberalizzazione, al fine di provvedere anche al rilancio della portualità italiana.

Si tratta di una legge volta a forgiare un nuovo modello di porto capace di apparire moderno e coerente con la normativa comunitaria, abbandonando quella connotazione meramente pubblicistica per divenire oltre che nodo di scambio tra vari sistemi di trasporto anche ambito spaziale destinato all’esercizio di attività economico-imprenditoriali operanti sul mercato<sup>39</sup>.

Si palesa così una rimodulazione dell’intero sistema portuale in termini di competitività degli scali italiani attraverso l’attuazione di due principi cardine della legge stessa: la separazione delle attività amministrative di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo delle operazioni portuali dalle attività di natura economico imprenditoriale; l’introduzione del *favor* per la concorrenza tra porti e nei porti.

Quanto al primo, la legge n. 84/94 ha introdotto la nuova figura dell’Autorità portuale (alla cui gestione vengono affidati i porti appartenenti alle classi I e II della categoria II, così come classificati dall’art. 4 di tale legge<sup>40</sup>) che, sostituendosi,

---

<sup>38</sup> Non è mancato in dottrina chi ha criticato una mancata corrispondenza tra il titolo della legge e l’effettivo contenuto che sembrerebbe più come una semplice revisione della disciplina, mancando inoltre anche il coordinamento tra disciplina generale del codice della navigazione e normativa speciale introdotta dalla l.84/94. R. LONGOBARDI, *I porti marittimi nella legge 28 gennaio 1994*, n. 84, Torino 1997, p. 14.

<sup>39</sup> S.M. CARBONE, *La c. d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia*, in *Dir. Mar.* I/2000, p. 388.

<sup>40</sup> In base all’art. 4, della l. n. 84/94 che disciplina la Classificazione dei porti: <<1. I porti marittimi nazionali sono ripartiti nelle seguenti categorie e classi: a) categoria I: porti, o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato; b) categoria II, classe I: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica internazionale; c) categoria II, classe II: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica nazionale; d) categoria II, classe III: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica regionale e interregionale.

1-bis. I porti sede di autorità portuale appartengono comunque ad una delle prime due classi della categoria II .

2. Il Ministro della difesa, con proprio decreto, emanato di concerto con i Ministri dei trasporti e della navigazione e dei lavori pubblici, determina le caratteristiche e procede alla individuazione dei porti o delle specifiche aree portuali di cui alla categoria I; con lo stesso provvedimento sono disciplinate le attività nei porti di I categoria e relative baie, rade e golfi .

3. I porti, o le specifiche aree portuali di cui alla categoria II, classi I, II e III, hanno le seguenti funzioni: a) commerciale; □ b) industriale e petrolifera; □ c) di servizio passeggeri;

d) peschereccia;

seppure non a titolo universale,<sup>41</sup> ai precedenti enti portuali e Aziende dei mezzi meccanici, diviene il soggetto regolatore delle attività imprenditoriali svolte nel porto, oltre che gestore del bene demaniale, determinando così un incisivo mutamento dell'intervento pubblico nel settore portuale, e lasciando alle imprese private la possibilità di operare secondo le logiche del mercato e della concorrenza in aderenza a quei processi di liberalizzazione e privatizzazione che si andavano attuando.

L'affermazione di tale principio appare assoluta in riferimento alle operazioni portuali<sup>42</sup>, meno esplicita per i servizi tecnico nautici di cui all'art. 14 della medesima legge ma comunque connaturata al sistema, e non prevista per i servizi di interesse generale di cui all'art. 6, comma 1, lettera c). Tuttavia per questi ultimi è consentita l'erogazione diretta da parte delle Autorità portuali solo nel caso in cui tali servizi fossero precedentemente resi dagli enti portuali, invitando negli altri casi a provvedere alla costituzione di società cui affidare tali servizi, dando ormai per acquisita anche la privatizzazione di questi coerentemente con il più ampio processo di privatizzazione dei porti.<sup>43</sup>

La scelta di un tale indirizzo rispecchia la nuova immagine di porto che si va affermando, ovvero la concezione di <<un'infrastruttura pubblica nella quale sia garantito il massimo possibile accesso agli utenti>><sup>44</sup> rispettando i requisiti della neutralità nelle procedure di selezione delle imprese erogatrici e della trasparenza nelle relazioni di gestione del porto.

---

e) turistica e da diporto.(...)>>

Al momento le Autorità portuali sono 24 e hanno sede nei porti di Ancona, Augusta, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Manfredonia, Marina di Carrara, Messina, Napoli, Olbia, Paleremo, Piombino, Ravenna, Salerno, Savona, Taranto, Trieste, Venezia.

<sup>41</sup> La successione delle Autorità portuali non può tuttavia essere assimilata a una successione a titolo universale, ma deve essere limitata alle funzioni pubblicistiche in particolare a quelle concernenti la gestione dei poteri concessori del demanio, poiché in virtù del principio di separazione ai nuovi enti di gestione restano precluse le operazioni portuali svolte dalle organizzazioni portuali che devono invece competere alle neo società commerciali, ai sensi dell'art. 20, comma 2, della legge n. 84/94. Si veda in tal senso <http://www.avvocaturastato.it>

<sup>42</sup> Articolo 6, comma 6, l. n. 84/94 “ Le Autorità portuali non possono in alcun caso né direttamente, né attraverso la costituzione o la partecipazione in società, esercitare la gestione delle operazioni portuali di cui all'art. 16, comma 1 e di ogni altra attività strettamente connessa.”

<sup>43</sup> S.M. CARBONE, F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, p. 48 ss.

<sup>44</sup> S.M. CARBONE. F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 52

In tal modo il principio della separazione diviene anche strumento per l'attuazione del secondo punto cardine, ovvero si presenta anche come la garanzia per la realizzazione di un libero mercato all'interno del quale le imprese portuali possano concorrere fra di loro favorendo al tempo stesso anche la competitività dello scalo marittimo di riferimento.

Sintomo di questa evoluzione è rappresentato senz'altro dall'art. 16 della legge di riforma che al suo comma terzo statuisce l'applicazione dell'istituto autorizzatorio in luogo di quello concessorio per l'esercizio delle operazioni portuali, aprendo così il mercato a un maggior numero di imprese, numero questo che deve però essere stabilito dall'Autorità portuale, tenuta ad <<assicurare comunque il massimo della concorrenza nel settore>> (art. 16, comma 7, l. n. 84/94).

Ma è ancora più evidente il *favor* per la concorrenza all'interno del porto nell'art. 18 che disciplina il rilascio della concessione alle imprese terminaliste, in particolare viene stabilito il divieto per un'impresa concessionaria di risultare titolare di più di una concessione di altra area demaniale nello stesso porto, salvo che non sia per un diverso settore merceologico, così da favorire la pluralità di imprese e limitare il rilascio di concessioni e autorizzazioni per specifiche categorie merceologiche laddove questo possa determinare per le imprese più l'attuazione di una posizione monopolistica che di quella concorrenziale<sup>45</sup>.

In perfetta armonia con il quadro così disegnato si affermava anche la concezione del porto inteso come mercato, suddiviso a sua volta in sub-mercati contigui rappresentati dai servizi e dalle operazioni portuali, ai quali venivano applicati i principi sopra descritti della pluralità e della massima partecipazione. Tuttavia la dottrina ha avuto modo di ricalibrare l'analisi così sostenuta e di attribuire al porto la funzione di identificare le dimensioni geografiche dell'offerta e della domanda dei servizi portuali e quindi, tenuto conto delle caratteristiche di questi oltre che della

---

<sup>45</sup> S.M. CARBONE, F. MUNARI, *La legge italiana di riforma dei porti ed il diritto comunitario*, in Foro It., 1994, p. 372- 372.; Gli Autori sottolineano inoltre che tali considerazioni devono essere ricondotte in primo luogo al tipo di traffico che caratterizza un porto poiché sovente potrebbero considerarsi più idonei dei *terminals* specializzati di quelli *multipurpose* tenendo conto non solo della situazione presente nello scalo marittimo ma di quella all'interno del "sistema" dei porti appartenenti al medesimo mercato rilevante.

contiguità degli scali marittimi italiani, di ragionare in termini di *mercato geograficamente rilevante*<sup>46</sup> e di concorrenza tra gruppi di porti.

Le Autorità portuali divengono così i soggetti regolatori di questo mercato facendo in modo che la liberalizzazione dei porti non si identifichi con un accesso indiscriminato alle infrastrutture e alle attività portuali, ma che costituisca una programmata garanzia dell'accesso al porto delle imprese più qualificate e che provveda a un costante controllo sulla permanenza dell'efficienza e della qualità, mediante la predisposizione di procedure trasparenti e di criteri predeterminati.

L'importanza del riconoscimento della competizione tra porti emerge oltre che dall'attribuzione alle Autorità portuali del compito di regolatore del settore portuale, anche da quello di promotore, funzione questa già prevista negli statuti di diversi enti portuali.

## **Sezione IV**

### **Le principali riforme della legge portuale**

La legge di riordino della disciplina portuale ha però subito solo alcune delle modifiche invocate nel ventennio successivo alla sua emanazione e tuttora tarda ad arrivare una vera e propria riforma globale che possa revisionare in maniera organica l'intera disciplina portuale, ovviando alle criticità e alle anomalie già da tempo segnalate, e rendere il sistema portuale italiano più efficiente e snello nelle sue procedure oltre che consapevole dei suoi obiettivi e delle sue scelte connesse alla politica economica<sup>47</sup>.

La legge n. 647 del 1996 è stata la prima riforma che ha cercato di provvedere, in modo non del tutto adeguato, al permanere della situazione privilegiata in capo alle ex compagnie portuali che, nonostante l'abrogazione degli artt. 110 e 111 cod. nav.,

---

<sup>46</sup> S.M. CARBONE, F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 18 ss. In tal modo la concorrenza tra singoli porti potrebbe non essere sempre così immediata, poiché non per tutti i porti sussiste la coincidenza con il mercato rilevante e quindi anche <<le condizioni di accesso al mercato da parte delle imprese andranno elaborate nell'ottica del mercato dei servizi portuali nell'ambito del quale le imprese interessate si fronteggiano nel concreto dispiegarsi delle proprie attività tra loro>>, tenendo conto che la domanda delle imprese armatoriali risulta oltre che anelastica anche <<indifferente ad eventuali spostamenti da un porto a un altro per ricevere la merce cui hanno interesse i loro clienti>>.

<sup>47</sup> Si veda in tal senso M. MARESCA, *Lo spazio mediterraneo della mobilità*, Udine, 2010, p. 47 ss.

godevano ancora di un “monopolio facoltativo”<sup>48</sup> rappresentato dalla possibilità per queste di svolgere servizi di intermediazione di manodopera, in deroga al divieto posto dall’art. 1, comma 1, della legge 1369 del 1960 (art. 21, comma 1, lettera b) l. n. 84/1994), e di costituire società legittimate a svolgere operazioni portuali in posizione concorrente con le società autorizzate ai sensi dell’art. 16 della medesima legge (art. 21, comma 1, lettera a) ).

Questa aveva modificato l’art. 17 della l. n. 84/94 da un lato introducendo un termine<sup>49</sup> per la fornitura di manodopera temporanea da parte delle ex compagnie portuali e dall’altro prevedendo un modello alternativo per l’erogazione di tale servizio: o mediante la costituzione di un consorzio volontario tra le imprese portuali o attraverso l’istituzione da parte delle Autorità portuali di un Agenzia come unico soggetto autorizzato a svolgere attività di fornitura di manodopera. Il comma terzo dello stesso articolo tuttavia continuava a riservare alle ex compagnie portuali l’erogazione degli appalti di servizi, compresi quelli ad alto contenuto di manodopera, poiché solo queste risultavano esonerate dal divieto di intermediazione di manodopera.

Tale privilegio determinava di fatto anche una distorsione del mercato dei servizi portuali, potendo le ex compagnie portuali sia fornire in esclusiva servizi ad alto contenuto di manodopera alle imprese portuali autorizzate ai sensi dell’art. 16 della l. n. 84/94, che concorrere con queste ultime erogando i medesimi servizi portuali.

La disciplina portuale necessitava quindi di un nuovo intervento, anche alla luce della sentenza *Silavno Raso*<sup>50</sup> emessa dalla Corte di Giustizia che ha smussato ancora una volta il residuo monopolio delle ex compagnie portuali.

---

<sup>48</sup> S.M. CARBONE, F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., p. 249.

<sup>49</sup> Fissato nel 31 dicembre 1996.

<sup>50</sup> Sentenza 12 febbraio 1998, n. C-163/96, in Raccolta 1998, p. I-533. Anche questo caso, nato da un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia ai sensi dell’art. 267 TFUE sollevato da parte della pretura di La Spezia al fine di pervenire a una corretta interpretazione degli artt. 56, 102 e 106 del TFUE, porta avanti quell’opera di scardinamento di posizioni privilegiate assegnate alle ex compagnie portuali.

La questione prende avvio da una serie di procedimenti penali promossi contro il sig. Raso e altre dieci persone legali rappresentanti della La Spezia Container Terminal S.r.L. (LSCT), impresa concessionaria di un terminal portuale nel Porto di La Spezia, e di altre quattro società autorizzate a svolgere attività portuali nello stesso porto, con l’imputazione di aver utilizzato e illecitamente collocato manodopera in violazione dell’art. 1, comma 1, della legge 1369/60. La LSCT, concessionaria di un terminal portuale, risultava infatti aver affidato a quattro società, diverse dalle ex compagnia di lavoratori portuali, l’appalto di mere prestazioni di lavoro.

Così l'art. 17 della L. n. 84/1994 è stato integralmente modificato dall'art. 3 della Legge 30 giugno 2000, n. 186 che ha innanzitutto previsto la presenza di un unico soggetto autorizzato a fornire manodopera temporanea, anche in deroga all'art. 1 della L. n. 1369/60, da selezionare mediante una procedura aperta e accessibile ad imprese italiane e comunitarie<sup>51</sup>.

Tale legge ha inciso anche sul contenuto dell'art. 9, disciplinante il comitato portuale, anche se già la precedente riforma aveva integrato la struttura di questo organo con i sei rappresentanti dell'area imprenditoriale, i sei rappresentanti dei lavoratori e infine il rappresentante delle imprese ferroviarie operanti in porto. In particolare la legge n. 186/2000 ha attribuito maggiore chiarezza alla norma in riferimento ai termini di decorrenza della carica che viene fatta quindi coincidere con la data di *insediamento del Comitato portuale in prima costituzione o rinnovamento*, ha superato gli equivoci sull'individuazione del soggetto propulsore dell'atto di nomina che spetterebbe in ogni caso al nuovo presidente e infine ha eliminato la precedente previsione dell'improcedibilità alla nomina per quei componenti la cui designazione fosse pervenuta oltre il termine perentorio previsto dalla legge<sup>52</sup>.

Anche i servizi tecnico- nautici sono stati interessati dalla riforma *de quo* che ha provveduto ad adeguare la disciplina previgente ai principi comunitari in tema di servizi di interesse generale<sup>53</sup>.

Nel quadro delle riforme che hanno inciso notevolmente sulla disciplina portuale, pur senza apportare modifiche al testo normativo, occorre senz'altro richiamare la legge

---

La Corte ha definito subito come monopolio la posizione di chi gode di diritti di esclusiva, nel caso di specie quindi le ex compagnie portuali, e, secondo una giurisprudenza costante, ricorda che un'impresa che fruisce di un monopolio legale su una parte sostanziale di mercato comune può essere considerata un'impresa che occupa una posizione dominante ai sensi dell'art. 102 TFUE. Si ha tuttavia un abuso di tale posizione dominante e quindi un contrasto con l'art. 102, secondo comma, e 106 quando l'impresa viene indotta con il mero esercizio di diritti esclusivi che le sono attribuiti a sfruttare abusivamente la sua posizione o quando questi diritti sono atti a produrre una situazione in cui l'impresa è indotta a commettere abusi.

<sup>51</sup> Come si evidenzierà nel capitolo III, ad oggi questo soggetto non può svolgere né direttamente né indirettamente operazioni portuali o risultare concessionario di aree e banchine e dovrà aver dismesso o cessato qualsiasi attività in tal senso, così da scongiurare l'insorgere di potenziali conflitti di interessi come quelli denunciati dagli organi comunitari.

<sup>52</sup> A. ROMAGNOLI, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna 2003, p. 50 ss.

<sup>53</sup> In particolare al comma 1-*bis* dell'art. 14, si è provveduto a classificarli come servizi di interesse generale, a sancire l'unitarietà e l'omogeneità dei profili organizzativi, introducendo inoltre un maggiore coinvolgimento dell'Autorità portuale accanto all'Autorità marittima nella definizione della disciplina e dell'organizzazione e infine a introdurre criteri e meccanismi per la determinazione delle tariffe e dei servizi secondo principi di trasparenza, partecipazione e obiettività

costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che, modificando il titolo V della Costituzione, ha ridisegnato le competenze tra Stato e Regione anche in materia di porti.

Prima della riformulazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, e a seguito della legge “Bassanini” (l. 15 marzo 1997, n.59) e del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 erano state trasferite in capo alle Regioni e agli enti locali *funzioni e compiti amministrativi* in materia di porti, lasciando invece allo Stato competenze legislative esclusive sui porti non solo di rilievo nazionale e internazionale, ma anche regionale e locale.

Con la riforma esaminata vengono invece ampliate le competenze legislative regionali in materia di porti che vengono inseriti assieme alle “*grandi reti di trasporto e navigazione*” nell’elenco delle materie soggette alla competenza concorrente tra Stato e Regione. In tali settori le Regioni sono titolari della potestà legislativa che si esplica all’interno dei principi fondamentali e delle leggi quadro<sup>54</sup> emanate dallo Stato e che incontra il solo limite del rispetto della Costituzione e dei vincoli che derivano dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Sempre alle Regioni viene lasciata la potestà legislativa per ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Da questa nuova rimodulazione di competenze sono emerse non poche questioni, in particolare ci si è chiesto se fra l’enunciazione dei principi generali, lo Stato possa ancora occuparsi dell’assetto organizzativo dei porti, della loro gestione e della designazione dei responsabili, smorzando il decentramento operato dalla riforma a favore delle Regioni<sup>55</sup>; o ancora si è evidenziato come i regolamenti adottati dalle

---

<sup>54</sup> Si è sostenuto che, in attesa di una chiara definizione dei principi fondamentali operanti in questa materia da parte del legislatore statale, si possono ritrovare sia all’interno del codice della navigazione che nella stessa legge 84/94 i confini entro i quali la potestà legislativa regionale può essere esercitata, fra questi <<il principio di pubblicità dei porti (...), il principio della programmazione e dello sviluppo portuale, il principio della separazione tra attività amministrativa delle aree portuali e attività economiche ivi esercitate, nonché il principio dell’accesso regolato alle operazioni e ai servizi portuali>>. S.M. CARBONE, F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., pp. 94-95. Secondo TACCOGNA vi sono altri principi che possono essere validi per il settore dei porti come ad esempio <<il principio di governo amministrativo del porto concepito in un’ottica (...) di regolazione orientata alla promozione dello sviluppo dei traffici (...); quelli di segmentazione e conformazione di distinti mercati (...); quello di completa e assoluta separazione tra impresa fornitrice di manodopera temporanea e quelle che svolgono le operazioni dei servizi portuali; (...) quello di ammissibilità dell’autoproduzione delle operazioni e dei servizi portuali (...)>>. G. TACCOGNA, *Il nuovo equilibrio tra Stato e Regione con riguardo alle attività e ai servizi svolti nei porti destinati a i traffici marittimi internazionali*, in *Dir. Mar.* 2005, n. 1, pp. 118- 123.

<sup>55</sup> G. VEZZOSO, *Prospettive di riforma dell’ordinamento portuale italiano*, *Dir. Mar.*, 2007, pp. 641-63.

Autorità Portuali ai sensi degli artt. 16 e 18 in tema di autorizzazioni all'esercizio di operazioni portuali e di concessioni di banchine, potrebbero, alla luce della riforma del titolo V della Costituzione, risultare illegittimi per aver sottratto alla Regione la potestà regolamentare in tale materia<sup>56</sup>.

Emerge quindi una forte tensione tra istanze federaliste che potrebbero portare a una eterogeneità di disciplina fra i porti appartenenti alla diverse Regioni e tendenze volte a mantenere centralizzata e unitaria l'organizzazione delle infrastrutture portuali, in ragione della valenza internazionale da molti di queste assunta<sup>57</sup>.

Fra le più recenti modifiche che hanno interessato la materia portuale, va segnalato l'art. 48 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, che, abrogando i cinque commi inseriti dall'art. 1, comma 996, della legge finanziaria 27 dicembre 2006, n. 296, alla fine dell'art. 5 della legge n. 84/94, inserisce un nuovo art. 5-bis in tema di dragaggio e bonifica rubricato "*Disposizioni in materia di dragaggio*", successivamente poi modificato anche dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27.

Infine l'art. 14 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, noto anche come Decreto Crescita, introduce dei nuovi impulsi per lo sviluppo del settore portuale, inserendo in particolare l'art. 18-bis, rubricato "*Autonomia finanziaria delle autorità portuali e finanziamento della realizzazione delle opere nei porti*", che prevede l'istituzione di un fondo per la ristrutturazione e la riqualificazione mediante reinvestimento delle risorse prodotte all'interno dei porti e degli interporti della circoscrizione di ciascuna autorità e la possibilità per le stesse di ricorrere a tecniche di finanza di progetto con la conseguente stipula di contratti di finanziamento a medio e lungo termine con istituti di credito nazionali e internazionali a ciò abilitati, oltre che la facoltà per le Autorità portuali di ricorrere al meccanismo di *project financing* per il finanziamento delle opere portuali<sup>58</sup>

Sembra così ancora aperta la strada per la ridefinizione di una maggiore autonomia finanziaria e organizzativa delle Autorità portuali, anche se sono ancora molti i punti

---

<sup>56</sup> G. TACCOGNA, *Il nuovo equilibrio tra Stato e Regione con riguardo alle attività e ai servizi svolti nei porti destinati ai traffici marittimi internazionali*, cit., p. 117.

<sup>57</sup> Interessanti considerazioni tra l'altro svolte poco prima dell'approvazione della legge *de quo* anche in relazione alla situazione di stati federali come gli Stati Uniti o paesi caratterizzati da tendenze di decentramento come il Brasile, l'Argentina e la Spagna, in G. DE VERGOTTINI, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della Costituzione*, in Dir. Amm., 2001, pp. 593-612.

Sul riparto di competenze tra Stato e Regione si dirà più diffusamente sul capitolo IV

<sup>58</sup> Vedi Capitolo III, sez.III



critici del sistema portuale che dovrebbero essere riformati, così come indicato anche nell'ultima proposta di revisione dell'ordinamento portuale che riunisce le altre precedenti proposte<sup>59</sup> nel testo unificato del 21 dicembre 2010 approvata dal Senato il settembre 2012<sup>60</sup> che a seguito delle varie vicissitudini politiche non è mai stato votato dal Governo, ma che può senz'altro costituire una buona base di partenza per la prossima riforma dei porti, così come ipotizzata dal Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, approvato il 3 luglio 2015 dal Consiglio dei Ministri<sup>61</sup>, di cui si dirà in modo più diffuso nella sezione VI del Capitolo III dedicata al ruolo delle Autorità portuali, secondo le prospettive di riforma.

---

<sup>59</sup> Si tratta dei disegni di legge presentati rispettivamente dai Senatori Menardi (atto Senato n. 143), Filippi (atto Senato n. 263) e Grillo (atto Senato n. 754) e uno di iniziativa Governativa (n. 2403). <http://www.senato.it>

<sup>60</sup> Fra le principali novità che la proposta di legge intendeva introdurre vi era l'attribuzione alle Autorità portuali del ruolo di coordinatore delle attività esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici all'interno della circoscrizione territoriale, mediante l'attribuzione al Presidente delle medesime del potere di indire una conferenza di servizi tra i rappresentanti dei soggetti interessati. Nel nuovo articolo 4 invece oltre ad aver riservato in via esclusiva allo Stato l'amministrazione dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale (II categoria), venivano elencati i principi fondamentali che devono essere rispettati dalle Regioni nell'esercizio della funzione legislativa e regolamentare nei porti di rilevanza economica regionale e interregionale (III categoria).

Veniva inoltre riformulato integralmente l'articolo 5 disciplinante il piano regolatore portuale che, oltre ad aver consentito a questo strumento di contenere previsioni su "*aree esterne necessarie allo sviluppo dell'attività portuale, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti*", aveva proposto un nuovo procedimento per l'approvazione del piano. Veniva infatti posposta l'intesa con il o i comuni interessati a un momento successivo all'adozione del piano da parte del comitato portuale e, di grande rilevanza, veniva prevista anche la possibilità di superare il diniego dell'intesa mediante una conferenza di servizi convocata dal ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, su richiesta della regione interessata, tra regione, enti locali e autorità portuale.

Un nuovo articolo *5-ter* prevedeva inoltre la possibilità che il piano regolatore portuale disponesse anche di quelle aree non più utilizzabili per fini portuali e da destinarsi ad uso generale anche "*mediante interventi di riqualificazione, riadattamento, realizzazione di spazi e localizzazione di attività a servizio della collettività*", consentendo all'autorità portuale di rilasciare atti concessori demaniali per una durata massima di sessanta anni (art. *5-ter*).

Infine fra le altre novità, la proposta di legge introduceva il tema dei sistemi logistico-portuali (art. 11-*bis*), definiva la vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sulle autorità portuali (art. 12), stabiliva un maggior peso delle autorità portuali nell'adozione dei provvedimenti riguardanti i servizi tecnico-nautici e le loro tariffe (art. 14), e riscriveva la disciplina delle concessioni di aree e banchine (art. 18)

<sup>61</sup> Consultabile in <http://www.mit.gov.it/mit/site.php>



## CAPITOLO SECONDO

### NATURA E STRUTTURA DELLE AUTORITÀ PORTUALI

#### Sezione I

##### **a) Riflessioni sulla natura giuridica delle Autorità portuali: sull'annosa questione dell'inquadramento come ente pubblico economico o non economico.**

Si può affermare che la difficoltà di inquadrare<sup>1</sup> le Autorità portuali deriva in primo luogo da quell'intrinseca duplice vocazione del porto stesso che si presenta da un lato come bene pubblico la cui tutela impone il perseguimento di determinati obiettivi connessi con la sicurezza della navigazione o con la tutela dell'ambiente, e dall'altro come la "piazza" di un importantissimo mercato in cui gravitano gli interessi degli operatori economici.

Tuttavia, nonostante la compresenza di istanze non sempre convergenti, l'intenzione del legislatore italiano, come visto, è stata quella di introdurre un modello di gestione dei porti contrapposto a quello applicato fino al 1994 e caratterizzato prevalentemente da funzioni di regolazione e vigilanza che sembravano ricondurre tali enti a una sorta di amministrazioni indipendenti e imparziali del mercato portuale<sup>2</sup>.

Nonostante la posizione prevalente sia quella orientata a negare il carattere economico delle Autorità portuali, la disciplina di queste appare comunque caratterizzata da elementi "commerciali" che impediscono di fatto una qualificazione lineare, anche in considerazioni della recente posizione della Corte di

---

<sup>1</sup> Sul punto confronta le più recenti riflessioni dottrinali che mettono in crisi la qualifica di ente pubblico non economico generalmente condivisa, vedi anche Cfr. D. GENNARI, *L'autorità portuale: inquadramento e natura giuridica* in *Rivista del diritto della navigazione*, a. 42, n. 1/2013, p. 189; G. VEZZOSO, *Cittadinanza italiana e presidenza di Autorità portuali*, in *Dir. Mar.*, 2013, p.185; M. CALABRÒ, *Il controverso inquadramento giuridico delle Autorità portuali*, in *Foro Amm. Tar.*, 2011, p. 2923; G. VEZZOSO, *Prospettive di riforma dell'ordinamento portuale italiano*, *Dir. Mar.* 2007, p. 626

<sup>2</sup> Sulla possibile classificazione delle Autorità portuali come Amministrazioni indipendenti si rimanda alla parte b) della presente sezione.

Giustizia Europea che sembra rimettere in gioco anche l'appartenenza di questi enti alla categoria delle pubbliche amministrazioni in senso stretto.

In via preliminare si devono richiamare le caratteristiche principali per la definizione di ente pubblico economico, di cui si è già trattato in relazione agli enti portuali antecedenti alla riforma del 1994<sup>3</sup>, per verificare fino a che punto le attuali Autorità portuali se ne distaccano e in quale misura invece potrebbero essere accomunate.

Nell'ordinamento italiano vige il c.d. principio del pluralismo della pubblica amministrazione<sup>4</sup>, in base al quale a fianco dello Stato inteso come ente pubblico per eccellenza, coesistono altri soggetti dotati sia di capacità giuridica privata che di capacità giuridica pubblica e che perseguono quindi fini di interesse pubblico.

Come noto la classificazione dell'ente come pubblico è rimessa più che a degli *indici esteriori*<sup>5</sup>, enucleati dalla giurisprudenza, alla rilevazione della sua <<vocazione>> pubblicistica, nel senso che la sua istituzione è finalizzata al perseguimento di un interesse di rilevanza collettiva<sup>6</sup>.

All'interno di questa macro categoria il diritto amministrativo ha distinto varie sottoclassi come ad esempio le corporazioni, gli enti territoriali, gli enti nazionali e gli enti locali, gli enti necessari, gli enti autonomi e infine anche gli enti pubblici economici.

In relazione a questi ultimi si è inteso ricomprendere tutti gli enti che operano nel campo della produzione e dello scambio di beni e servizi e che svolgono quindi attività prevalentemente o esclusivamente economiche.

---

<sup>3</sup> Vedi capitolo I, sezione II.

<sup>4</sup> Sull'affermazione di tale principio si rimanda a F. BENVENUTI, *Scritti Giuridici, Monografie e manuali*, Vol. I, p. 466 ss. Sulla teoria della crisi dello Stato Moderno e del pluralismo istituzionale si rimanda a S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, (1910) Milano, 1969; F. A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, 1970 p.105; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1994, p. 184.

<sup>5</sup> Si tratta di alcune caratteristiche, enucleate dalla giurisprudenza, che consentirebbero di qualificare un ente come pubblico, anche in assenza di espressa previsione normativa, laddove concorrono elementi come: la costituzione dell'ente ad opera di un soggetto pubblico; la presenza di un sistema di controlli pubblici (statali o regionali) di varia intensità; l'ingerenza dello Stato o di altra P.A. nella nomina o revoca dei dirigenti, nonché nell'amministrazione dell'ente, la partecipazione dello Stato o di altra P.A. nelle spese di gestione; il potere di direttiva dello Stato nei confronti degli organi, in relazione al conseguimento di determinati obiettivi; il finanziamento pubblico istituzionale e infine la costituzione ad iniziativa pubblica; l'attribuzione di poteri autoritativi (ecc.)

<sup>6</sup> E. CASSETTA, *Manuale di diritto Amministrativo*, Milano, 2005, p. 70 ss

Si tratta di enti che pur ponendosi in concorrenza con soggetti economici privati, realizzano fini pubblici che spesso non si identificano con i fini di lucro propri delle imprese private, ma che si caratterizzano per l'elemento imprenditoriale della loro attività in quanto fra i loro obiettivi vi è anche la necessaria correlazione tra costi e ricavi<sup>7</sup>.

L'inquadramento di questi soggetti si complica maggiormente, determinando delle oscillazioni in ambito giurisprudenziale, quando si intende correlare le attività di questi alle finalità pubbliche, dovendo inoltre sottoporre gli enti pubblici economici al controllo dello Stato che si esplica ad esempio nel conferimento del potere di nomina del presidente e dei più alti dirigenti al Governo<sup>8</sup>.

Come già anticipato, l'interpretazione prevalente è quella di escludere la classificazione delle Autorità portuali entro la categoria degli enti pubblici economici sulla base di diverse argomentazioni, fra le quali in primo luogo il principio della separazione tra funzione amministrativa e funzione imprenditoriale sancito dall'art. 6, comma 6, della legge n. 84/94, e la definizione formale contenuta nella legge finanziaria del 2007, comma 993, art. 1 della l. 27 dicembre 2006, n. 296, secondo cui <<gli atti di concessione demaniale rilasciati dalle Autorità Portuali, in ragione della natura giuridica di enti pubblici non economici delle autorità medesime, restano assoggettati alla sola imposta proporzionale di registro ed i relativi canoni non costituiscono corrispettivi imponibili ai fini dell'imposta sul valore aggiunto>> affermando inoltre che tale qualificazione, poiché contenuta in un atto avente forza di legge, avrebbe <<un valore determinante al fine di ammettere o escludere l'effettiva natura del soggetto cui si discute>><sup>9</sup>.

Contrariamente a tale assunto è stato però affermato che tale riferimento rappresenterebbe una *qualificazione incidentale*, poiché si tratterebbe di una

---

<sup>7</sup> V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, 2012, p. 115. Secondo CASSETTA, tali enti << sono titolari di impresa ed agiscono con gli strumenti del diritto comune>> ma si tratterebbe di una categoria in via di estinzione, visto rappresenterebbero la tappa intermedia in vista della privatizzazione in aziende autonome in società per azioni, in *op. ult. Cit.*, p. 229.

<sup>8</sup> Ai sensi della l. 24 gennaio 1978, n. 14, recante << Norme per il controllo parlamentare degli enti pubblici >> in base al quale la nomina del presidente e vicepresidente degli enti pubblici, anche non economici, è soggetta a previo controllo, sotto forma di parere non vincolante delle commissioni parlamentari permanenti competenti per materia.

<sup>9</sup> Si veda in tal senso Consiglio di Stato, sez. VI, del 9 ottobre 2012, n. 5248

disposizione priva di natura precettiva e con valenza meramente giustificativa tale da non poter vincolare l'interprete<sup>10</sup>.

Quanto invece al primo motivo, che merita un'analisi più diffusa, si è sostenuto che il principio di separazione si riferirebbe alle sole operazioni portuali e che all'interno della stessa legge quadro sarebbero invece presenti delle deroghe che potrebbero far pensare al perseguimento di una finalità pubblico-commerciale, nonostante sia ormai tramontato il concetto di porto come azienda, per lasciare spazio al porto inteso come *locus oeconomicus*<sup>11</sup> dedicato allo svolgimento di attività imprenditoriali soggette alle regole sulla concorrenza.

La prima ipotesi di inapplicabilità del principio di separazione è rappresentata dalle attività di manutenzione e di affidamento dei servizi di interesse generale, entrambe di indubbia valenza economica, che possono essere svolte, le prime, in forma indiretta ai sensi dell'art. 6, comma 5 della l. 84/94, e le seconde anche in forma diretta, in base ad espressa previsione dell'art. 23, comma 5, della l. 84/94 che stabilisce per le Autorità portuali tale facoltà <<fino ad esaurimento degli esuberi del personale delle organizzazioni portuali>>, o sempre mediante la <<costituzione fra una o più società operanti in porto, riservandosi comunque una partecipazione non maggioritaria>>.

Tuttavia secondo l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato si tratterebbe di una disposizione che ai nostri giorni non avrebbe più concreta attuazione in quanto appare presumibile che la manodopera allora in esubero si stia già

---

<sup>10</sup> Parere del Consiglio di Stato, sez. II, n. 2361 del 25 luglio 2008, cit. Nel sopracitato parere si richiama a sostegno di tale assunto la legge n. 468 del 1978 di riforma della contabilità generale dello Stato in materia di bilancio che impedirebbe alla legge finanziaria di contenere norme di delega o di carattere ordinamentale, ovvero organizzatorio, poichè quest'ultima, ai sensi dell'art. 11, comma 3 della l. 468/78, deve essere solo ed esclusivamente protesa a <<realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale>>. Così qualora una legge finanziaria oltre alla funzione di cui sopra intendesse anche apportare qualificazioni di natura interpretativa o ordinamentale delle Autorità Portuali, secondo il Consiglio di Stato, tale attribuzione presenterebbe profili di dubbia legittimità, se non addirittura di incostituzionalità, tali da poter considerare sicuramente irrilevante la medesima qualificazione. Sull'inadeguatezza della sede normativa prescelta e sulle perplessità relative alle modifiche introdotte con la legge finanziaria 2007, si veda anche M.R. SPASIANO, *Spunti di riflessione in ordine alla natura giuridica e all'autonomia dell'Autorità portuali*, in Foro Amm.: TAR -2007, pag. 2964 ss

<sup>11</sup> R. LONGOBARDI, *I Porti marittimi*, cit., p. 341

adeguatamente collocata con la conseguente necessità di abrogare tale disposizione per evitare distorsioni della concorrenza.<sup>12</sup>

In senso contrario è stato affermato che nonostante la provvisorietà che accompagna la disposizione in esame e la “giustificazione” riconducibile alle contingenze del lavoro portuale, l'erogazione dei servizi di interesse generale a titolo oneroso sarebbe stata attribuita in capo alle autorità portuali non come obbligo, bensì come facoltà. Secondo tale prospettiva a queste competerebbe l'intervento solo in via sussidiaria, ovvero nelle ipotesi di fallimento di mercato, presupponendo così che tutti i servizi di interesse generale abbiano la medesima rilevanza pubblica primaria che necessiterebbe di un intervento statale forte, piuttosto che un regime concorrenziale tra più imprese<sup>13</sup>.

La seconda deroga al principio di separazione sarebbe invece rappresentata dalla possibilità, per l'Autorità portuale, <<di poter costituire ovvero partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali (...) anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche>>(art. 6, comma 6 della l. n. 84/94).

Secondo autorevole dottrina tali disposizioni risulterebbe in armonia con le previsioni dei commi da 27 a 29 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008 che derogano al divieto posto dalla medesima, per le pubbliche amministrazioni, di costituire e partecipare in qualsiasi società nei casi in cui queste abbiano per oggetto attività di produzione di beni e di servizi strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità o servizi di interesse generale<sup>14</sup>.

Non sono poi mancati dubbi sul ruolo di “parte” che verrebbe assegnato alle Autorità portuali mediante la costituzione o partecipazione di società finalizzate all'implementazione dell'intermodalità che, in relazione alla particolare rilevanza di tali ambiti rispetto allo sviluppo della portualità italiana, si rischierebbe di

---

<sup>12</sup> AS264- *Servizi di interesse generale all'interno di alcune aree portuali*, di data 8 agosto 2003, in *Boll.* n. 31/2003 del 18 agosto 2003.

<sup>13</sup> M. CALABRÒ, *Il controverso inquadramento giuridico delle Autorità portuali*, in *Foro Amm. Tar*, 2011, p. 2932

<sup>14</sup> Cfr. M. MARESCA, *Lo spazio mediterraneo della mobilità*, Udine, 2010, p. 168. Si veda anche Carbone in S.M. CARBONE- F. MUNARI, *La disciplina dei porti fra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 51. Secondo gli A.A. si tratterebbe di società destinate a operare fuori dal porto e non al suo interno, accomunandole così a quei soggetti di diritto comune “delegati dalle pubbliche amministrazioni allo svolgimento di attività tipicamente pubbliche mediante strumenti di diritto privato”.

compromettere la natura di promotrice e vigilante assegnata a tali enti dalle l. n. 84/94<sup>15</sup>.

Inoltre sembrerebbe che la formulazione usata dal legislatore appaia suscettibile di un'applicazione più ampia, ovvero idonea ad estendersi ad altre attività imprenditoriali come i servizi di trasporto, quelli concernenti il terziario e preordinati a migliorare la competitività del sistema (come il turismo e le tecnologie) o anche come quelli relativi alla riqualificazione urbana dei porti antichi<sup>16</sup>, che si affiancano alle attività istituzionali di regolazione programmazione e controllo<sup>17</sup>.

Altri elementi di "economicità" nella disciplina delle Autorità portuali sono rinvenibili nei commi 8 e 10 dell'art. 6 della legge, nella parte in cui introducono dei precisi criteri commerciali quali il conseguimento, nel termine di un triennio, di un volume di traffico di merci non inferiore a tre milioni di tonnellate annue al netto del 90% delle rinfuse liquide o a 200.000 TEU, per l'istituzione e la conseguente soppressione delle Autorità portuali, oltre che lo stesso articolo 4 della medesima legge che propone una classificazione dei porti fondata sul fattore della rilevanza economica connesso ad una serie di parametri quali l'entità del traffico e delle rispettive componenti, la capacità operativa degli scali e livello ed efficienza dei servizi di collegamento con l'entroterra<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> M. CALABRÒ, *Il controverso inquadramento giuridico delle Autorità portuali*, cit., p. 2932

<sup>16</sup> A. ROMAGNOLI, *L'Autorità Portuale: profili strutturali e funzionali*, cit. pag 193 ss.

<sup>17</sup> Si sono riscontrate partecipazioni in società di gestione di aeroporti, autostrade e stazioni marittime passeggeri, società per la promozione e realizzazione di nuove infrastrutture stradali e ferroviarie o ancora società per la produzione, progettazione e gestione di servizi telematici informatici.

<sup>18</sup> Art. 4, commi 4, 5 e 6 della l.n. 84/94, sulla classificazione dei porti.

<<4. Le caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti di cui alla categoria II, classi I, II e III, e l'appartenenza di ogni scalo alle classi medesime sono determinate, sentite le autorità portuali o, laddove non istituite, le autorità marittime, con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, con particolare riferimento all'attuale e potenziale bacino di utenza internazionale o nazionale, tenendo conto dei seguenti criteri:

a) entità del traffico globale e delle rispettive componenti;

b) capacità operativa degli scali derivante dalle caratteristiche funzionali e dalle condizioni di sicurezza rispetto ai rischi ambientali degli impianti e delle attrezzature, sia per l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri sia per il carico, lo scarico, la manutenzione e il deposito delle merci nonché delle attrezzature e dei servizi idonei al rifornimento, alla manutenzione, alla riparazione ed alla assistenza in genere delle navi e delle imbarcazioni;

c) livello ed efficienza dei servizi di collegamento con l'entroterra.

5. Ai fini di cui al comma 4 il Ministro dei trasporti e della navigazione predispone, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno schema di decreto, che è trasmesso alle regioni, le quali esprimono parere entro i successivi novanta giorni. Decorso inutilmente tale termine si intende che il parere sia reso in senso favorevole. Lo schema di decreto, con le eventuali



Altrettanto problematica appare la corretta interpretazione delle risorse finanziarie delle Autorità portuali<sup>19</sup>, in particolare l'art. 13 lettera e) della l. n. 84/94 che indica fra i possibili proventi del bilancio la voce delle "entrate diverse", come se vi fosse l'implicita possibilità per le Autorità portuali di svolgere attività diverse da quelle di semplice amministrazione idonee a conseguire delle entrate e quindi a produrre profitto, elemento tipico delle imprese pubbliche, che, a sua volta, potrebbe determinare un'ennesima deroga al principio di separazione.

In questa prospettiva problematica si pone quindi anche la posizione del Consiglio di Stato<sup>20</sup> che ha sostenuto la natura ibrida di tale ente, in considerazione del fatto che le Autorità portuali non possono essere considerate <<pubbliche amministrazioni in senso propriamente soggettivo ed oggettivo, in quanto non dotate esclusivamente di poteri pubblicistici di regolazione o erogazione di servizi ed attività amministrative>>. Da ciò risulterebbe che la loro istituzione, al pari di quella di un ente pubblico economico, è preordinata alla necessità di intervenire <<con poteri di varia natura ma non esclusivamente pubblicistici e autoritativi in un settore portante dell'economia nazionale, costituito dai traffici commerciali marittimi>><sup>21</sup>.

Questi aspetti potrebbero quasi apparire come dei "ripensamenti" di quel processo di privatizzazione avviato con la legge del '94 che non ha saputo (o forse non ha voluto) realizzare una netta separazione tra funzione di amministrazione e funzione aziendale.

---

modificazioni apportate a seguito del parere delle regioni, è successivamente trasmesso alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica per l'espressione del parere, nei termini previsti dai rispettivi regolamenti, da parte delle Commissioni permanenti competenti per materia; decorsi i predetti termini il Ministro dei trasporti e della navigazione adotta il decreto in via definitiva.

6. La revisione delle caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali di cui al comma 4, nonché della classificazione dei singoli scali, avviene su iniziativa delle autorità portuali o, laddove non istituite, delle autorità marittime, delle regioni o del Ministro dei trasporti e della navigazione con la procedura di cui al comma 5.>>

<sup>19</sup> Di cui si dirà in modo più diffuso al capitolo III

<sup>20</sup> Parere del Consiglio di Stato, sez. II, n. 2361 del 25 luglio 2008 reso al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in merito all'applicazione di talune disposizioni della legge n. 244 del 24/12/2007 (legge finanziaria 2008), vedi nota n.9 del presente capitolo.

<sup>21</sup> Richiamata anche da G. Vezzoso, *Cittadinanza italiana e presidenza di Autorità portuali*, in *Dir. Mar.*, 2013, p. 190

La posizione del Consiglio di Stato, sopra evidenziata, si pone di fatto in linea con la recente sentenza della Corte di Giustizia del 10 settembre 2014<sup>22</sup> che, partendo dalla qualificazione dei poteri del Presidente dell’Autorità portuale come attribuzioni di carattere prevalentemente tecnico-gestionale, ha affermato che le Autorità portuali, pur intese come amministrazioni dello Stato<sup>23</sup>, non possono essere considerate delle *pubbliche amministrazioni propriamente dette*, in quanto non partecipano nè direttamente né indirettamente all’esercizio di pubblici poteri o alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela dello Stato o delle altre collettività pubbliche.

Fino ad allora la dottrina aveva considerato le Autorità portuali come enti pubblici non economici, inquadrandole anche all’interno dell’elenco fornito dall’art. 1, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e classificandole quindi come *pubbliche amministrazioni in senso stretto*<sup>24</sup> proprio in virtù dell’attribuzione di funzioni amministrative che si esplicano non solo nelle attività riferite all’uso collettivo del bene demanio marittimo portuale ma anche all’uso pubblico aziendale di questo come strumentale allo svolgimento di servizi pubblici. In questo senso è stato affermato che le Autorità portuali operano come un ente sostanzialmente preposto alla regolazione del mercato nel senso di “correzione” del sistema, che può e deve intervenire al fine di garantire la massimizzazione dei traffici e la competitività dello scalo di riferimento.

Parimenti la pronuncia della corte di Giustizia potrebbe compromettere anche la qualifica degli enti portuali non solo come organismi di diritto pubblico<sup>25</sup>, categoria

---

<sup>22</sup> Corte di Giustizia dell’Unione Europea, Sezione seconda, decisione 10 settembre 2014 sulla causa C -270/13, punto 44 e 45 della sentenza, consultabile in <http://curia.europa.eu/>

<sup>23</sup> Per un maggiore approfondimento sul concetto di pubblica amministrazione si rimanda a A. SANDULLI, *Manuale di Diritto amministrativo*, Napoli, 1978, p. 18 ss; M. S.GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, vol. I, Milano 1988, p. 58; S. CASSESE, *Trattato di Diritto Amministrativo*, Tomo I, Milano 2000, p. 183 ss

<sup>24</sup> Fra questi ritroviamo anche C. ANGELONE, *L’autorità portuale quale pubblica amministrazione è titolari di funzioni nelle aree portuali: brevi note*, in *Dir. Mar.*, 2012, 585. Occorre tuttavia segnalare che l’A., pur classificando le Autorità portuali entro la categoria delle pubbliche amministrazioni in senso stretto riconosce che tali enti nella funzione di assicurare l’uso pubblico del bene demaniale esercitano in modo preminente la componente gestionale che risulta << prevalentemente governata dai principi che disciplinano lo svolgimento dei servizi e delle attività economiche in genere >>.

<sup>25</sup> Nonostante le esemplificazioni allegate alla disciplina che introduce questa figura, sia la giurisprudenza italiana che quella comunitaria, hanno mostrato difficoltà, oltre che molto spesso contraddittorietà, nell’enucleazione dei caratteri idonei a distinguerla rispetto all’impresa pubblica. Secondo G. VEZZOSO, in *La difficile identificazione degli organismi di diritto pubblico*, *Dir. Mar.*, 2012, p. 1112, nel commento riferito alla recente sentenza del Consiglio di stato, Sez. VI, 20 marzo

introdotta a seguito del recepimento della Direttiva 2004/18 del 31 marzo 2004<sup>26</sup>, ad opera del D.lgs163/2006, ma anche come *enti pubblici nazionali*, intesi come soggetti titolari di funzioni finalizzate alla cura diretta di interessi pubblici in via sostitutiva o integrativa rispetto alle funzioni statali<sup>27</sup>.

In conclusione, la natura delle Autorità portuali sembrerebbe più correttamente riconducibile a quella di una “pubblica amministrazione complessa e ibrida”<sup>28</sup>, che pur non presentando i canoni classici di un’impresa pubblica, mostra accanto alle funzioni pubbliche, una vocazione economica che si concretizza nello sviluppo del commercio marittimo nazionale e internazionale e che soggiace alle norme in tema di concorrenza.

Risulta quindi ormai evidente la necessità di avviare una riforma della *governance* delle Autorità portuali che sappia superare queste discrasie, apparentemente solo teoriche, e che possa qualificare la natura di questi enti sul base del loro effettivo ruolo nell’ordinamento portuale nazionale e internazionale, così come è stato definito anche nel quadro degli obiettivi individuati dal Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica.

---

2012, n. 1574, che nega la qualifica di organismo di diritto pubblico alla società per azioni Porto Antico di Genova s.p.a., a totale partecipazione pubblica, costituita al fine di provvedere al recupero ambientale e alla valorizzazione urbanistica dell’area dell’antico porto, continuano a sussistere divergenti interpretazioni sulla natura di interesse generale dei bisogni perseguiti, sulle condizioni che rendono le attività avulse dalla dinamica industriale e commerciale e sull’assenza o presenza parziale di un fine di lucro. Al fine di pervenire a una definizione della questione l’A. auspica che le proposte di Direttiva inducano a enfatizzare l’indice del grado di ingerenza del potere pubblico sull’organizzazione e gestione dell’impresa come criterio risolutorio che consenta di stabilire quali imprese pubbliche siano anche organismi di diritto pubblico.

<sup>26</sup> L’allegato III elenca per ogni Paese membro gli organismi e le categorie degli organismi di diritto pubblico così come definiti dall’art. 1, comma 9, della Direttiva

<sup>27</sup> Cons. Stato, sez. III, parere 9 luglio 2002, n. 1641, cit.

<sup>28</sup> Sul punto vedi anche M. SPASIANO, *Spunti di riflessione in ordine alla natura giuridica e all’autonomia dell’autorità portuale*, in *Foro Amm. Tar* 2007, p. 2971. Secondo l’A. infatti le Autorità portuali sono <<enti pubblici non economici ad ordinamento speciale cui spetta un ruolo di amministrazione attiva tradizionale, di esercizio di rilevanti poteri di regolamentazione del settore, di controllo di controllo delle attività economiche in ambito portuale e di esercizio diretto, in misura non prevalente, di talune attività a carattere imprenditoriale. Insomma pare ancora trattarsi di un ibrido istituzionale, espressione chiara di una fase di transizione, nell’ambito di un percorso nel quale risulta nitido l’approdo, ma ove evidentemente, perigliose e persistenti resistenze (condizionamenti politici, perdita di garanzie, ecc) continuano ad ostacolare il necessario processo evolutivo>>

**b) (segue) brevi annotazioni sull'incerta classificazione degli enti di gestione del porto come autorità indipendenti in virtù degli specifici compiti di regolazione affidati dalla legge istitutiva.**

Un'ultima riflessione sulla natura delle Autorità portuali deriva dal loro possibile inquadramento come “*autorità amministrative indipendenti*”<sup>29</sup>, ovvero enti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico caratterizzati da un elevato grado di indipendenza dal potere politico e burocratico che si manifesta nella struttura organizzativa e che sono istituiti al fine di tutelare settori sociali ed economici particolarmente sensibili.

La loro *ratio* è rinvenibile all'art. 41 della Costituzione che sancisce la necessità di predisporre dei sistemi di controllo e di norme volti a indirizzare l'attività economica verso fini sociali, affermando così il ruolo dello Stato come <<*regolatore e arbitro dei mercati*>><sup>30</sup>.

Tuttavia nemmeno questa classificazione sembrerebbe corretta alla luce di un'attenta analisi della l. n. 84/94 che ha assegnato alle Autorità portuali poteri di regolazione e vigilanza sulle operazioni portuali che si svolgono all'interno del porto. E' stato infatti osservato<sup>31</sup> come né l'autonomia normativa né quella finanziaria abbiano un'estensione tale da poterla considerare completamente sciolta dall'amministrazione statale centrale: le sue competenze sono infatti circoscritte dalla legge alle materie tassativamente indicate e strettamente connesse con l'attività che deve svolgere e i risultati che deve raggiungere.

---

<sup>29</sup> Per la letteratura sulla figura si rimanda a A. ALTIERI, *Le Autorità amministrative indipendenti*, in M. MIRABELLI- A. ALTIERI- P. M. ZERMANI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, 2012, p. 285; G. NAPOLITANO, *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2012, p.229; A. LA SPINA- S. CAVATORTO, *Le Autorità indipendenti*, Bologna 2008, p. 77; N. LONGOBARDI, *La regolamentazione e i controlli: le autorità amministrative indipendenti, il modello regolatorio-giustiziale* in AA.VV. *Studi in onore di L. Mazzaroli*, Padova, 2007, pag. 91; S. NICCOLAI, *I poteri garantiti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Pisa, 1996; N. MARZONA, *Il potere normativo delle Autorità indipendenti*, in A.A.V.V. (a cura di) S. CASSESE- C. FRANCHINI, *I garantiti delle regole*, Bologna 1996.

Si segnala che parte della dottrina ha dissuaso dal tentativo di rintracciare gli elementi comuni a questa figura che si manifesta invece in maniera differente a seconda delle finalità perseguite, si veda in tal senso S. CASSESE, *Indagini conoscitive sulle Autorità indipendenti*, Commissione I Affari Costituzionali della Presidenza e del Consiglio e Interni (seduta del 24 marzo 1999), n. 1, p.3

<sup>30</sup> P. DE LISE, *Le Autorità Amministrative indipendenti*, nell'ambito delle indagine conoscitive sulle Autorità amministrative indipendenti presentata alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati in data 6 aprile 2011, [www.leg16.camera.it/](http://www.leg16.camera.it/)

<sup>31</sup> A.M. CITRIGNO, *Autorità portuale.*, cit, pp. 229 ss; cfr. S.M. CARBONE- F. MUNARI, *La disciplina dei porti fra diritto comunitario e diritto interno*, cit., pp. 178 ss.

Anche la sua potestà finanziaria si limiterebbe al gettito delle tasse sulle merci sbarcate e imbarcate e, in seguito alla legge finanziaria 2007 (l. 27 dicembre 2006, n. 296), al gettito delle tasse e diritti marittimi e delle tasse di ancoraggio, oltre che da eventuali contributi provenienti da Regioni, enti locali e altri organismi pubblici, che tuttavia non risultano sufficienti a coprire l'espletamento dei normali compiti istituzionali e il mantenimento e il normale sviluppo delle strutture portuali. Inoltre il finanziamento delle opere di grande infrastrutturazione viene riservato allo Stato<sup>32</sup>, confermando l'impianto decisionale centralizzato e il ruolo secondario delle Autorità portuali rispetto alle decisioni inerenti lo sviluppo futuro dello scalo.

Sembra poi esclusa la possibilità per le Autorità portuali di introdurre forme di tassazione ulteriore rispetto a quelle imposte per legge in quanto secondo giurisprudenza i costi delle opere realizzate per migliorare la gestione dei porti e la fruibilità dei servizi vanno coperti con le sole fonti ordinarie di finanziamento, qualora questa non possa essere ricondotta nella generica categoria delle <<entrate diverse>>, di cui all'art. 13, comma 1, lettera e) della legge n. 84 del 1994.<sup>33</sup>

Un ulteriore limite all'ipotizzato carattere autonomo è dato dalla soggezione delle Autorità portuali ai poteri di vigilanza e controllo esercitati dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti che ha per oggetto il giudizio di legalità inerente allo svolgimento delle sue attività istituzionali. In particolare, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 84/94, l'autorità di vigilanza, così designata, ha il compito di approvare le delibere del presidente e del comitato portuale aventi ad oggetto <<l'approvazione del bilancio di previsione, di eventuali variazioni, del conto consuntivo e le determinazioni dell'organico della segreteria operativa>>, potendo disporre l'annullamento degli atti viziati per illegittimità. Sempre al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti spetta l'approvazione dell'organico della segreteria tecnico-operativa.

L'esame delle ampie attribuzioni riconosciute all'organo esecutivo competente consente anche di escludere il carattere di inamovibilità, imprescindibile nelle c.d. Autorità indipendenti, degli organi di governo delle Autorità portuali: basti pensare

---

<sup>32</sup> Art. 5, comma 8, l. 84/94. E' prevista tuttavia la possibilità per le Autorità di autofinanziare queste opere mediante l'imposizione di sopratasse a carico delle merci imbarcate e sbarcate o aumentando l'entità dei canoni concessori, vedi capitolo III, sez. III b)

<sup>33</sup> Cons. Giust. Amm. Rg. Sicilia, 5 giugno 2008, n. 503 *Autorità portuale di Trapani c. UsticaLines s.p.a*

non solo al potere di disporre la revoca del Presidente e lo scioglimento del comitato portuale, con contestuale nomina di un Commissario, nel caso in cui il conto consuntivo presentasse un disavanzo o il piano operativo triennale non risultasse approvato nei termini prescritti, ma anche all'ingerenza di fatto esercitata nelle procedure di nomina del Presidente che, allo stato, non sembra ancora sufficientemente svincolato dagli indirizzi politico governativi e dal potere centrale. Oltre al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti troviamo anche la Corte dei Conti che, chiamata ad esercitare un controllo di legittimità sulla gestione dell'Autorità portuale ai sensi della legge n. 259/1958, si aggiunge agli elementi idonei a escludere l'indipendenza tipica delle autorità indipendenti<sup>34</sup>.

Non può nemmeno passare in secondo piano come quella imperfetta separazione tra attività regolatoria e attività commerciale che continua a caratterizzare l'Autorità portuale, dando vita a un, seppur limitato, rischio di confusione tra soggetto controllore e soggetto controllato evidenzia <<indici rivelatori di una tipologia di amministrazione decisamente distante dai caratteri e dalle finalità tipiche delle Autorità amministrative indipendenti >><sup>35</sup>.

Diversamente la recente Autorità dei Trasporti, introdotta con la legge 24 marzo 2012, n. 27, di conversione al decreto legge 34 gennaio 2012, n. 1, (c.d. "Cresci Italia") è stata comunemente classificata come autorità indipendente<sup>36</sup>, non solo in virtù dei poteri di intervento regolatorio, di garanzia e di vigilanza del "settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori", ma anche per il rinvio alla legge 14 novembre 1995, n. 481<sup>37</sup> che disciplina lo *status* e la procedura di nomina dei membri che devono essere scelti tra persone di "indiscussa moralità e indipendenza".

---

<sup>34</sup> M. VALENTE, *Autorità portuale ed enti locali a dieci anni dalla riforma portuale*, in *Dir. Dei Trasporti*, 2004, pp. 442

<sup>35</sup> M. CALABRÒ, *Il controverso inquadramento giuridico delle Autorità portuali*, cit., pp. 2923

<sup>36</sup> In senso contrario si vede A. Tonetti, *L'Autorità di regolazione dei Trasporti*, in *Giorn. Dir. Amm.* 6/2012, p. 602. Per un approfondimento si rimanda alla nota 89 del presente capitolo

<sup>37</sup> Si tratta della legge recante "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità", in *G.U.* n.- 270 del 18 novembre 1995, S.O., n. 136

## Sezione II

### L'architettura organizzativa delle Autorità portuali

#### a) Il Presidente: aspetti formali della procedura di nomina

L'assetto organizzativo degli enti di gestione dei porti è definito dall'art. 7 della legge istitutiva delle Autorità portuali che ripartisce i compiti istituzionali fra quattro centri di competenza, ovvero quattro organi deputati ad assolvere le funzioni dell'ente nei rapporti con gli altri soggetti<sup>38</sup>.

Si tratta di due organi individuali costituiti dal Presidente e dal Segretario Generale che rappresenta il Segretariato generale e due organi collegiali costituiti dal Comitato Portuale e dal Collegio dei Revisori dei Conti.

Il Presidente dell'Autorità portuale è un organo tecnico, di vertice, che rappresenta l'ente nelle relazioni esterne, scelto fra gli <<esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale>> (art. 8, comma 1, l. n. 84/94).

La prima parte dell'articolo 8 disciplina la procedura di nomina che risulta essere piuttosto articolata anche in virtù della partecipazione di altri soggetti quali la Provincia, il Comune o i Comuni interessati e la Camera di Commercio, Artigianato e Agricoltura territorialmente competenti<sup>39</sup>, che designano rispettivamente un candidato fra i soggetti con una rinomata esperienza professionale nel settore di riferimento così da proporre al Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti una terna di possibili aspiranti.

Il Ministro, d'intesa con la Regione, può a sua volta scegliere un soggetto fra i quelli indicati, oppure, con atto motivato, può chiedere che entro trenta giorni gli venga comunicata una nuova terna nell'ambito della quale effettuare la nomina. Trascorso invano l'ultimo termine concesso, il Ministero provvede, d'intesa con la Regione, alla nomina.

---

<sup>38</sup> Sulla definizione di organi come centri di competenza di rimanda a R. LONGOBARDI, *I porti Marittimi*, cit., p. 220 ss.

<sup>39</sup> La cui competenza coincide in tutto o in parte con la circoscrizione portuale di cui all'art. 6, comma 7, della l. n. 84/94.

Il legislatore statale<sup>40</sup> al comma 1-*bis* ha ovviato anche all'ipotesi di una mancata intesa con la Regione nel termine di trenta giorni, inserendo la possibilità per il Ministro di pervenire a una scelta sulla base di tre candidature fornite questa volta direttamente dal Presidente della Giunta Regionale, tenendo sempre in considerazione le originarie indicazioni fornite dalle prime istituzioni a ciò deputate. L'eventuale silenzio dell'organo regionale indicato autorizza in questo ultimo caso il Ministro a chiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri di sottoporre la questione al Consiglio dei Ministri, che vi provvede con deliberazione motivata.

Tuttavia la previsione di un simile "meccanismo di sblocco" ha determinato non poche perplessità relative alle competenze e ai rapporti fra Stato e Regione, in particolare alla concreta attuazione del principio di leale collaborazione fra le istituzioni chiamate a partecipare alla procedura di nomina del Presidente dell'Autorità portuale.

In tal senso il Consiglio di Stato<sup>41</sup> è intervenuto per fornire delle importanti precisazioni sulla disciplina risultante dal modificato comma 1-*bis* dell'art. 8 della l. n. 84/94, chiarendo in particolare che il Ministro ha un potere di designazione e di nomina che opera in funzione sostitutiva e non anche alternativa rispetto alle istanze degli enti locali, mentre il potere di investire il Consiglio dei Ministri della questione si attiva solo nell'ipotesi in cui il presidente della giunta regionale ometta di designare una rosa di tre candidati e non nel caso di dissenso tra le istituzioni.

---

<sup>40</sup> Comma inserito dall'art. 6 del D.L. 28 maggio 2004, n. 136, c.d. "decreto *omnibus*" recante disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione, e successivamente modificato dalla relativa legge di conversione l. 27 luglio 2004, n. 186. L'originale formulazione del comma 1-bis era la seguente: <<Esperate le procedure di cui al comma 1, qualora entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa con la regione interessata, il Ministro può chiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri, che provveda con deliberazione motivata>>. Tale comma aveva peraltro subito una successiva modifica da parte dell'art. 24 del d.l. 10 gennaio 2006, n. 4, secondo cui <<Il Governo promuove, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la stipula di un'intesa con le regioni, le provincie autonome e le autonomie locali, in sede di Conferenza unificata, finalizzata a definire le procedure di individuazione dei candidati da inserire nella terna di esperti di cui al comma 1 ed a delineare l'iter procedimentale per il raggiungimento dell'intesa tra il Ministro e la Regione interessata per la nomina del Presidente, nel rispetto dei principi di leale collaborazione tra organi di Stato>>.

Il comma 1-*bis* in questa ultima formulazione è stato poi soppresso dalla relativa legge di conversione n. 80/2006. Non si esclude tuttavia secondo la dottrina, che l'applicazione della l. n. 131/2003 possa comunque aver luogo in virtù della forza propria di legge e a prescindere dal suo richiamo normativo. In tal senso si veda G. TACCOGNA, *Il contenzioso innanzi ai giudici amministrativi sulle nomine del Presidenti delle Autorità portuali*, Dir. Mar. 2006, p. 1011.

<sup>41</sup> Cons. Stato, sez. II, parere 16 febbraio 2005, n. 89, in *Dir. Mar.*, 2006, pp. 1212



Sembrerebbe infatti che le nuove disposizioni introdotte dalla legge di conversione del 2004 intendano attribuire il giusto equilibrio tra la posizione della Regione e quella dello Stato all'interno di quell'articolato procedimento che porta alla nomina del presidente dell'Autorità portuale, garantendo così l'adempimento all'obbligo di leale collaborazione nella ricerca della necessaria intesa. Coerentemente con questa visione il Consiglio di Stato ha sottolineato anche l'opportunità che il Consiglio dei Ministri, una volta incaricato della scelta, comunichi preventivamente alla Regione il proprio orientamento sulla persona da incaricare, al fine di consentire a questa di presentare le proprie osservazioni o proposte.

Sempre al fine di consolidare un certo orientamento sul difficile rapporto tra Stato e Regione sulla questione dell'intesa fra le due istituzioni, si è pronunciata la Corte Costituzionale<sup>42</sup> che, relativamente alle censure formulate prevalentemente dalla regione Friuli Venezia Giulia sull'illegittimità del comma 1-bis dell'art. 8, come risultava dalla precedente formulazione, oltre a definire il quadro entro cui si deve esplicitare la necessaria intesa<sup>43</sup> tra Ministro delle Infrastrutture e Trasporti e

---

<sup>42</sup> Corte Costituzionale 7 ottobre 2005, n. 378, *Regione Toscana e Friuli Venezia Giulia e Autorità portuale di Trieste c. Presidente del Consiglio dei Ministri*. Il giudizio definisce cinque ricorsi riuniti che investono tutti la questione della spettanza e della modalità di esercizio del potere di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, e quindi sulla legittimità costituzionale del comma 1-bis dell'art. 8 della l. n. 84/94. In particolare il fulcro del contenzioso nasceva a seguito della richiesta formulata dal Ministro agli enti locali di una terna di esperti fra i quali scegliere il futuro presidente dell'Autorità portuale di Trieste. Gli enti avevano presentato un unico nominativo che non trovava però l'assenso della Regione, e, a seguito di una successiva richiesta, riconfermavano il medesimo nominativo. Pertanto la Regione chiedeva di addivenire alla scelta direttamente con il Ministro, affermando che gli enti non avessero adempiuto alla richiesta, ma il Ministro, non condividendo la posizione della Regione, provvedeva a quel punto direttamente alla nomina di un Commissario provocando così la reazione della Regione stessa che con una propria legge giungeva al punto di attribuirsi la competenza alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale, previa intesa con il Ministro, ribaltando così l'assetto normativo stabilito dalla legge. Successivamente anche lo Stato, a seguito del sopraccitato decreto legge 136/2004, si attribuiva la nomina del Presidente, disponendo che il Ministro in caso di mancata intesa con la Regione entro il termine di trenta giorni, dovesse sottoporre la questione al Consiglio dei Ministri affinché vi provvedesse con deliberazione motivata. Così lo Stato impugnava la legge friulana per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, mentre le regioni Friuli- Venezia Giulia, Toscana e Campania contestavano la legittimità costituzionale del d.l. 136/2004. Il Friuli impugnava inoltre, sempre davanti ai giudici Costituzionali, il decreto di nomina del presidente dell'Autorità portuale emesso dal Consiglio dei Ministri in applicazione della legge oggetto di ricorso.

Cfr. G. TACCOGNA, *Il contenzioso tra Stato e Regioni innanzi alla Corte costituzionale, con riguardo alla nomina dei presidenti delle autorità portuali (anche nella prospettiva della tensione tra interesse nazionale e c.d. federalismo di esecuzione)*, in *Dir. Mar.*, 2006, pp. 415 ss.

<sup>43</sup> Tuttavia senza mai inquadrare espressamente l'intesa fra gli strumenti "forti" o "deboli". Sul tema si rimanda a S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche novità)*, in *Quad. Reg. li*, 2004, 707 ss. . In senso contrario si veda G. TACCOGNA, *Il contenzioso tra Stato e Regione innanzi alla Corte Costituzionale, con riguardo alla nomina del Presidente delle autorità portuali (anche nella prospettiva della tensione tra interesse nazionale e c.d.*

Regione, ha anche offerto delle importanti precisazioni sulla concreta operatività del principio di leale collaborazione tra le due istituzioni<sup>44</sup>.

La Corte, richiamando una precedente pronuncia in tema di intesa, ha affermato che, alla luce della sopravvenuta legge costituzionale n. 3 del 2001, l'atto di nomina del Presidente dell'Autorità portuale quale << forma di attuazione del principio di leale cooperazione tra Stato e la Regione (...) esclude ogni possibilità di declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante >> (sentenza n. 27/2004), tuttavia la stessa precisa che << l'esigenza di leale collaborazione insita nell'intesa non esclude a priori la possibilità di meccanismi idonei a superare l'ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un accordo sul contenuto da adottare (...) specie quando la rilevanza degli interessi pubblici è tale da rendere imperiosa l'esigenza di prevedere siffatti meccanismi, fermo il loro carattere sussidiario rispetto all'impegno leale delle parti nella ricerca di una soluzione condivisa >>.

Ne consegue quindi che un meccanismo come quello descritto nell'originaria formulazione del comma 1-bis dell'art. 8 sviliva il potere di codeterminazione riconosciuto alla Regione e impediva così di realizzare una “*paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto*”, poichè proprio in virtù dell'attribuzione, prevista dalla legge statale, di funzioni amministrative in capo al Ministro nella materia contemplata dall'art. 117, comma 3, Cost., occorre assicurare la massima partecipazione regionale e la leale collaborazione tra questi soggetti.

Al tempo stesso, tenuto conto della funzione svolta dal presidente dell'Autorità portuale connessa al perseguimento dell'interesse economico nazionale o internazionale, a seconda della classe di appartenenza dei porti, secondo la Corte, la previsione di ricondurre in capo al Ministro la possibilità di avviare il “meccanismo di sblocco”, è perfettamente coerente con la volontà del legislatore costituente di

---

*federalismo di esecuzione*), cit., p. 427, che ritrova nelle parole della Corte l'intento di qualificare l'intesa tra Stato e Regione prevista dall'art. 8 della l. n. 84/94 come “forte” essendo una “*codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto*”.

<sup>44</sup> Sul tema dell'intesa tra Stato e Regione nell'ambito del procedimento previsto dall'art. 8 si rimanda anche alla sentenza decisa dalla Corte Costituzionale del 27 luglio 2005 n. 339, *Regione Toscana c. P.C.M.*, in *Dir. Mar.*, 2006 p. 475, che ha censurato il potere di nomina del commissario da parte del Ministero, quando questo non risulti preceduto da un'effettiva ricerca di un'intesa con la Regione o quantomeno da un serio avvio delle trattative con questa.

assicurare la partecipazione delle Regioni all'esercizio in concreto della funzione amministrativa allocata a livello centrale: << nulla, infatti, si oppone a che, laddove vi sia un intreccio di interessi locali, regionali, nazionali ed internazionali, armonicamente coordinati in un sistema compiuto, possa qualificarsi principio fondamentale della materia anche l'allocazione, *ex lege* statale, a livello centrale del potere di nomina di chi tali interessi deve coordinare e gestire >><sup>45</sup>.

Così statuendo come elemento fondamentale la competenza ministeriale per la nomina del presidente, si sottolinea al tempo stesso l'importanza del principio di leale collaborazione che impone di avviare, sviluppare e proseguire le trattative con la più ampia disponibilità delle istituzioni chiamate a prendere parte a questo procedimento di "codeterminazione dell'atto".

Nonostante la Corte abbia fornito un importante tassello nella definizione dei rapporti tra Stato e Regione, il procedimento di nomina del Presidente dell'Autorità portuale rimane particolarmente caratterizzato da molteplici conflittualità e criticità che impediscono il più delle volte di arrivare al raggiungimento di un accordo tra gli enti chiamati a prendere parte al procedimento senza sottoporre la questione al vaglio di legittimità del giudice.

Basti pensare alle conflittualità insorte a seguito di prassi caratterizzate dalla presentazione al Ministero di un unico nominativo in luogo della terna di candidati. Occorre infatti precisare che il sistema della terna così come pensato dal legislatore del 1994 non risponde in realtà alla normale *ratio* di questo meccanismo: l'esigenza di contemplare una rosa di nominativi scaturiva dalla presenza di una pluralità dei

---

<sup>45</sup> E' stato tuttavia autorevolmente rilevato, G. TACCOGNA, *Il contenzioso tra Stato e Regione innanzi alla Corte Costituzionale, con riguardo alla nomina del Presidente delle autorità portuali (anche nella prospettiva della tensione tra interesse nazionale e c.d. federalismo di esecuzione)*, cit., che la decisione in oggetto si sia fondata su una serie di elementi per certi aspetti incongruenti, a cominciare dall'inquadramento della questione nella materia dei "porti e aeroporti civili" ( di legislazione concorrente ex art. 117, comma 3, Cost.) anziché in quella considerata più pertinente delle "organizzazione degli enti pubblici nazionali"; ma preliminarmente la genesi di queste conflittualità viene ricondotta nell'alveo dei rapporti definiti dall'art. 117 Cost., che disciplina le materie soggette a legislazione concorrente tra Stato e Regione, e non in quelli di natura amministrativa che trovano il proprio paradigma costituzionale nell'art. 118 della Carta. Secondo l'A. la nomina del Presidente dell'Autorità portuale rappresenterebbe l'esplicazione di una funzione amministrativa e, in base al riformato art. 118 Cost., dovrebbe competere ai livelli di governo il più vicino ai cittadini, secondo il principio di adeguatezza, salvo la possibilità per lo Stato di avocare a sé funzioni che necessitano di maggiore coerenza o uniformità, ricorrendo al principio di sussidiarietà. Questo meccanismo non ha però trovato attuazione per le autorità portuali che, originariamente concepite dal legislatore come enti nazionali, si trovano ad essere titolari delle principali funzioni amministrative che sono <<coacervate e coesistite con la partecipazione/ rappresentanza dei vari livelli di governo territoriale interessati>>.

soggetti a ciò deputati, che secondo l'art. 8 della l. n. 84/94, non vi devono provvedere congiuntamente ma <<rispettivamente>><sup>46</sup>.

La possibile coincidenza di nominativi non dovrebbe tuttavia far pensare a una diminuzione del potere di scelta del Ministro, potendo questo sempre richiedere una nuova terna agli enti locali, ma tuttalpiù, come è stato rilevato, a una semplice "irregolarità" della procedura non suscettibile tuttavia di censura, nella misura in cui la scelta di un unico candidato sia il risultato dell'esplicarsi del principio di leale collaborazione<sup>47</sup>.

Tali considerazioni non possono però portare ad escludere l'operatività della terna che, salvo ipotesi eccezionali di particolare concorde convergenza di indicazioni degli enti locali sul nominativo, avallata poi anche dagli organi statali e regionali, si presenta come << presidio nei confronti del pubblico interesse e del buona andamento dell'attività amministrativa svolta dall'autorità portuale, dato che induce a una più profonda valutazione dei requisiti >><sup>48</sup>.

L'esigenza di motivare il diniego alla nomina di un candidato è una prescrizione che il legislatore ha circoscritto all'ipotesi in cui il Ministro non intendesse pervenire alla nomina di nessuno dei tre candidati indicati, pertanto nel caso di rifiuto di unico candidato proposto si potrebbe ritenere che, al fine di non svilire il potere di valutazione discrezionale accordato all'organo statale e volendo estendere anche a questa ipotesi l'obbligo di motivare l'atto, tale diniego possa effettuarsi in modo meno esaustivo e circostanziato del diniego nell'ambito dell'*iter* contemplato

---

<sup>46</sup> G. TACCOGNA, *Il contenzioso innanzi ai giudici amministrativi sulle nomine del Presidenti delle Autorità portuali*, Dir. Mar. 2006, pp. 995 ss

<sup>47</sup> M. MARESCA, *La Governance dei sistemi portuali tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., p. 40 ss.. Secondo l'A. l'irregolarità può divenire invece una vera e propria illegittimità di livello costituzionale se viene fatta con il solo intento di precludere alla Regione e al Governo la scelta, imponendo così l'intervento del giudice che si troverà di fatto a svolgere anche una valutazione diretta sull'operato della politica e dell'amministrazione pubblica.

<sup>48</sup> G. TACCOGNA, *Il contenzioso innanzi ai giudici amministrativi sulle nomine del Presidenti delle Autorità portuali*, cit., p. 1009.

Sulla necessità di acquisire sempre una terna si veda in giurisprudenza: Cons. St., sez. VI, ord. 15 luglio 2005 N. 3380, *Carmia c. Comune di Taranto e altri* in cui si afferma <<la preventiva convergenza degli enti locali su un unico nominativo si risolve nell'espropriazione del potere decisionale del Ministero e della Regione in guisa da sovvertire lo spettro delle competenze e il connesso iter procedurale fissato dalla legge>>; TAR Friuli Venezia Giulia 22 maggio 2006, n. 350, *Regione Friuli Venezia Giulia c. Ministero delle Infrastrutture*; TAR Puglia, Lecce, sez. I, 22 febbraio 2006 n. 1175, *Gennarini c. Ministero delle Infrastrutture*. In dottrina: G. TACCOGNA, , *Il contenzioso innanzi ai giudici amministrativi sulle nomine del Presidenti delle Autorità portuali*, cit.; A. ROMAGNOLI, *Autorità*, cit., G. VERMIGLIO, *Autorità portuale*, in Enc. Dir., vol. Aggiorn. VI, Milano 2002, p. 192.

dalla l. n. 84/94 e senza che ciò dipenda necessariamente dalla mancanza di requisiti tecnico-professionali<sup>49</sup>.

Una situazione differente si verifica invece quando, in luogo della terna, non viene presentato alcun candidato, consentendo in questo modo al Ministro di provvedere direttamente, senza alcun onere di motivazione ma sempre con la previa intesa con la Regione interessata, scegliendo *comunque tra personalità che risultino esperte e di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale*. Come visto sopra, l'eventuale mancato raggiungimento dell'intesa tra Stato e Regione è regolato dal novellato comma 1-bis della legge quadro secondo le importanti precisazioni svolte dal Consiglio di Stato e della Corte Costituzionale, in tema di effettiva collaborazione e di paritaria partecipazione delle istituzioni in ossequio ai principi costituzionali introdotti con la riforma del titolo V della Costituzione.

Sempre a livello procedurale merita menzione la prassi introdotta con l'ordinanza del 25 ottobre, n. 899 con cui il TAR Campania<sup>50</sup> ha riconosciuto la necessità di sottoporre l'atto di investitura a Presidente dell'Autorità portuale al controllo delle commissioni parlamentari che esprimono un parere sul nominativo indicato, così come risulta dall'art. 4 della legge 24 gennaio 1978, n. 14.

Un'ultima riflessione sulla procedura di nomina del presidente dell'Autorità portuale va condotta in relazione all'ultimo disegno di legge sulla riforma portuale<sup>51</sup>, che aveva proposto delle modifiche anche sul descritto *iter*, in particolare stralciando al comma quinto il riferimento all'esigenza della terna di nominativi, anche forse in seguito al moltiplicarsi delle prassi alternative e ai conseguenti contenziosi che ne sono derivati.

---

<sup>49</sup> S.M. CARBONE- F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., p156. In posizione contraria si veda M. MARESCA, *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2001, p. 31. L'A. ritiene invece che nel caso di designazione di un unico candidato <<sia difficile rifiutare la nomina, dovendo a tal fine invocare, con atto esaustivamente motivato, ragioni sufficienti e idonee ad impedire di assecondare le esigenze locali>>.

<sup>50</sup> La Regione Campania aveva infatti proposto ricorso avverso la decisione del Ministro di richiedere una nuova terna a seguito dei pareri discordanti emessi dalle camere parlamentari sul nominativo prescelto nonostante la raggiunta intesa tra Ministro e presidente della Regione. Il TAR nel respingere le eccezioni sollevate dalla Regione aveva sostenuto che la richiesta di procedere a una nuova formulazione della terna, in presenza di parere discorde, non potesse essere considerata direttamente lesiva.

<sup>51</sup> Si tratta del disegno di legge del Senato n. 370 che riproduce integralmente i contenuti del disegno di legge (T.U. 263, 752, 2403) approvato al Senato nella XVI legislatura e giunto all'esame della IX Commissione dei Trasporti della Camera. E' consultabile nel sito <http://www.senato.it>

Si trattava quindi di un progetto che introduceva una procedura più semplificata, pur mantenendo però il ricorso a quel “meccanismo di sblocco” consistente nell’avocazione allo Stato di quelle funzioni che, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, andrebbero condivise con l’ente regionale.<sup>52</sup>

#### **b) (...segue) aspetti sostanziali della procedura di nomina**

Anche le questioni sostanziali, relative alla presenza di requisiti tecnici e di professionalità richiesti dalla legge, non risultano meno problematiche. Si tratta della condizione oggettiva della *massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell’economia e dei trasporti* che dovrebbe presupporre anche la necessaria assenza di conflitti di interesse al fine di garantire l’assunzione di una carica politicamente indipendente.

Tuttavia, in virtù di una procedura di nomina che accorda un elevato livello di discrezionalità alle istituzioni locali e statali e di una normativa di settore che non contempla alcune ipotesi di incompatibilità tra l’incarico di Presidente e quello di altri concorrenti incarichi istituzionali, sembrerebbe che tale disposizione si riduca

---

<sup>52</sup> Il disegno di legge attribuiva al Presidente della Giunta Regionale il compito di comunicare al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti il nominativo prescelto, dopo aver avviato le necessarie consultazioni con comuni, province e camere di commercio territorialmente competenti.

Per evitare eccessivi rallentamenti della procedura, veniva inoltre disposto un meccanismo di silenzio assenso a carico del Ministro che, qualora non avesse provveduto entro 45 giorni dalla comunicazione a formulare espresso diniego, l’intesa si sarebbe comunque perfezionata, senza necessità di altra comunicazione.

L’ipotesi di mancato raggiungimento dell’accordo tra Stato e Regione (che si determina solo nel caso di espresso diniego del primo) veniva invece regolata dal comma sesto che, disponendo un’inversione di ruoli, attribuiva questa volta al Ministro il potere di formulare il nominativo da sottoporre al vaglio della Regione. Esperito questo secondo tentativo con le medesime tempistiche del comma precedente, la competenza veniva devoluta al Presidente del Consiglio dei Ministri che vi avrebbe provveduto previa delibera del Consiglio dei Ministri e dopo aver acquisito l’intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato- Regione o Conferenza Unificata, volte a favorire l’armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o di obiettivi comuni, così come prescritta dall’art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Si segnala infine che tale disegno di legge andava a recuperare la previgente previsione dell’art. 8, comma 1-bis, introdotta dall’art. 24 del d.l. n. 4/2006 sul ricorso alle intese raggiunte per mezzo di Conferenze unificate. Sulla natura giuridica di tali atti si discute se possano essere qualificati come atti normativi, anche in relazione alla costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione, o come atti amministrativi programmatici. Si veda in tal senso TAR Campania, Napoli, Sez. VI, febbraio 2006, n. 2132, *Artinautica c. Regione Campania*

più a una <<clausola di stile presente in tutte le normative concernenti le nomine nei servizi pubblici>><sup>53</sup>.

Anche su questi profili sono intervenuti gli organi giurisdizionali, non solo in veste decisoria ma pure in funzione consultiva, come nel caso in cui il Consiglio di Stato<sup>54</sup> è stato chiamato a pronunciarsi sulla possibilità di nominare un armatore che riveste la carica di presidente della Confederazione italiana degli armatori (Confitarma) come Presidente dell'Autorità portuale. Su tale questione richiamando l'applicazione dei principi costituzionali di imparzialità e di indipendenza connessi all'attività della pubblica amministrazione, si è affermato che si è in presenza di un conflitto d'interesse quando vi è un potenziale contrasto tra la posizione del singolo in quanto preposto e la funzione specifica che gli viene assegnata. Il Consiglio di Stato ha così statuito l'inammissibilità della nomina dell'armatore come presidente dell'Autorità portuale, poiché tale situazione avrebbe determinato << una sovrapposizione degli interessi di una categoria imprenditoriale- già chiamata a prendere parte al comitato portuale- sulle altre e si finirebbe per alterare il delicato equilibrio raggiunto in sede normativa per consentire la coerenza delle scelte del comitato portuale alle istanze di tutela e di equo contemperamento degli interessi >>.

Diversamente i giudici amministrativi pugliesi<sup>55</sup> chiamati a decidere sulla legittimazione dell'associazione dei raccomandati marittimi e di un pilota ad impugnare la nomina del Presidente dell'Autorità portuale, hanno affermato l'interesse ad agire di questi soggetti e, in particolare per il pilota, richiamando la precedente ordinanza cautelare<sup>56</sup> che aveva disposto la sospensione dell'atto di nomina, hanno riconosciuto la posizione di "pretendente" solo a quest'ultimo in quanto avrebbe potuto possedere i requisiti necessari per rientrare nella rosa dei tre candidati.

La categoria dei piloti infatti, a differenza degli armatori e dei raccomandati marittimi che possono essere considerati utenti del porto e in quanto tali soggetti

---

<sup>53</sup> G. SIRIANNI, *La "privatizzazione" delle gestioni portuali*, in *Riv. giur. Circ. trasp.*, 1995, p.449.

<sup>54</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. seconda, parere 18 febbraio 2004, n. 5486, in *Foro It.*, 2004, III, p. 386

<sup>55</sup> TAR Puglia, Lecce, sez. I, 22 febbraio 2006, n. 1175, *Gennarini c. Ministero delle Infrastrutture*, in *Dir. Mar.*, 2006, pp. 1327.

<sup>56</sup> TAR Puglia, Lecce, sez. I, ordinanza 22 giugno 2005, n.621, successivamente confermata anche dall'ordinanza del Consiglio di Stato, sez. VI, del 15 luglio 2005, n. 3380.

all'operato dell'azione amministrativa dell'autorità portuale, in virtù della funzione pubblicistica da questi svolta e del controllo che su di loro esercita l'autorità marittima, non incorrono in un potenziale conflitto di attribuzioni rispetto alla carica di presidente dell'Autorità portuale così come descritto dal Consiglio di Stato.

Tuttavia si potrebbe osservare che lo spartiacque così definito, al fine di tutelare una maggiore indipendenza e terzietà dell'organo di vertice, potrebbe andare a discapito del requisito della massima e comprovata professionalità nella materia, tenuto conto che, come mostra l'esperienza italiana, presidenti scelti per i propri requisiti tecnici sono stati davvero pochi.

In relazione a ciò sono derivate istanze dirette a "correggere" l'attuale normativa nel senso di richiedere dei requisiti di professionalità ben più stringenti e di introdurre dei meccanismi di selezione degli organi preposti al governo delle autorità portuali capaci di assicurare un effettivo rispetto dei criteri di professionalità, indipendenza e neutralità<sup>57</sup>.

In ultima analisi, ma non per importanza, fra i requisiti necessari allo svolgimento della carica presidenziale è stato recentemente<sup>58</sup> sollevato il problema connesso al possesso della cittadinanza italiana.

Il caso nasce dal ricorso proposto avverso il decreto di nomina del Prof. Heraklis Haralambides, cittadino greco, professore all'Università di Rotterdam e noto esperto a livello europeo della materia portuale, come presidente dell'Autorità portuale di Brindisi, relativamente al suo difetto di cittadinanza italiana. In particolare affermando la natura pubblicistica non economica degli enti di gestione dei porti dopo la riforma del 1994 e la consequenziale rilevanza pubblica assunta dalla funzione del presidente, i giudici di primo grado hanno negato l'applicazione della normativa comunitaria in tema di libera circolazione del lavoro e di diritto di stabilimento e, in virtù dell'art. 51 della Costituzione<sup>59</sup>, hanno sostenuto il

---

<sup>57</sup> Cfr. P. COSTA- M. MARESCA, *Il futuro europeo della portualità italiana*, Venezia, 2014, p. 152

<sup>58</sup> TAR Puglia, Lecce, sez. I, 26 giugno 2012, n. 1138 *Calogero Casilli c. Ministero infrastrutture Trasporti e altri*.

<sup>59</sup> <<Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza secondo i requisiti stabiliti dalla legge. La legge può per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica>>. A tale articolo si collegherebbero le disposizioni contenute nell'art. 38, paragrafo 1 e 2, del d.lgs. 165/2001 in base alle quali << i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea possono accedere ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse



necessario possesso del requisito della cittadinanza italiana per accedere alla carica di Presidente dell'Autorità portuale.

La struttura logica di una tale conclusione si è retta sull'argomentazione "portante" della natura prettamente pubblicistica dell'ente di gestione portuale dal quale deriva la completa sottrazione di questo alla disciplina comunitaria sulla libera circolazione delle persone, richiamando l'art. 45, comma 4, del TFUE, che prevede espressamente l'inapplicabilità di tale principio agli impieghi della pubblica amministrazione<sup>60</sup>.

La questione è stata successivamente impugnata dinanzi al Consiglio di Stato che però ha disposto la sospensione del procedimento operando un rinvio pregiudiziale ex art 267 TFUE alla Corte di Giustizia per la definizione in via preliminare di alcune questioni interpretative considerate rilevanti per la risoluzione della controversia<sup>61</sup>.

La Corte di Giustizia, con la sentenza del 10 settembre 2014, in primo luogo ha definito la nozione di lavoratore ai sensi dell'art. 45 del TFUE, che deve essere definito come una persona che fornisce <<per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita e dalle quali riceve una retribuzione>>, qualificando come caratteristiche fondamentali la presenza del rapporto di subordinazione e il pagamento di una retribuzione<sup>62</sup>.

Secondo i giudici comunitari la figura del presidente dell'autorità portuali va ricondotta a tale categoria, sia per la subordinazione di questo ai poteri di vigilanza

---

nazionale>> e << con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 1994, n. 174, sono individuati i posti e le funzioni per le quali non può prescindere dal possesso della cittadinanza italiana, nonché i requisiti indispensabili all'accesso di cui al comma 1>>.

<sup>60</sup> E' stato tuttavia evidenziato che sarebbe stato più pertinente il riferimento all'art. 51 TFUE sulla deroga alla libertà di stabilimento sulla base della più congrua classificazione dell'attività del presidente dell'Autorità portuale come un'attività professionale non salariata. In tal senso si rimanda a G. VEZZOSO, *Cittadinanza italiana e presidenza di Autorità portuali*, in *Dir. Mar.*, 2013, p. 184

<sup>61</sup> In particolare veniva chiesto ai Giudici Comunitari di pronunciarsi sulla compatibilità della clausola di riserva per l'espletamento dell'incarico fiduciario di presidente dell'Autorità portuale a favore dei soli cittadini italiani rispetto al divieto di discriminazione sulla cittadinanza sancito dall'art. 45 TFUE e, in subordine, riconducendo l'attribuzione dell'incarico di presidente alla libertà di stabilimento di un cittadino di uno Stato membro dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 49 TFUE, piuttosto che alla prestazione di servizio ai sensi della Direttiva 2006/123/CE o infine, in estremo subordine, alla prerogativa contemplata dall'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>61</sup> (circa il diritto del cittadino comunitario di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro), si sottoponeva alla Corte anche la verifica dell'eventuale incompatibilità di tale clausola rispetto all'art. 51 TFUE, alla Direttiva 2006/123/CE, o ancora al principio di non discriminazione contenuto all'art. 21, comma 2 della Carta.

<sup>62</sup> Punto 28 della sentenza

e controllo del Ministero competente sia per il riconoscimento a suo favore di una retribuzione erogata in modo prevedibile e regolare, senza che le valutazioni sulla natura pubblica o privatistica di tale rapporto possano inficiare la qualificazione.

In secondo luogo, al fine di risolvere la questione pregiudiziale, ha definito anche il contenuto di pubblica amministrazione alla quale rimanda l'eccezione disposta dal comma 4 dell'art. 45 TFUE, affermando che tale nozione deve ricevere un'interpretazione uniforme che non può essere rimessa alla discrezionalità degli Stati membri: secondo i Giudici Comunitari infatti il concetto di impiego nella pubblica amministrazione << riguarda i posti che implicano la partecipazione diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche e presuppongono pertanto, da parte dei loro titolari, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato nonché la reciprocità dei diritti e doveri che costituiscono il fondamento del diritto di cittadinanza >>.

Così, dopo l'analisi dei compiti che l'art. 8 della l. n. 84/94 attribuisce al Presidente dell'Autorità portuale, i giudici europei concludono affermando che la natura dei poteri del vertice dell'ente portuale è di tipo tecnico-commerciale e che, nonostante il diritto nazionale contempli anche poteri d'imperio ( quali il potere di ingiunzione a carico di soggetti che occupano abusivamente zone demaniali situate all'interno dell'ambito portuale o il potere di adottare provvedimenti di carattere coattivo nei casi di indifferibile necessità ed urgenza per assicurare la navigabilità), l'esercizio di questi ultimi non può essere considerato abituale, bensì sporadico ed eccezionale, tale quindi da non inficiare il carattere prevalentemente tecnico.

Per tale ragione la Corte afferma che la corretta interpretazione dell'art. 45, comma 4, è quella di escludere la possibilità per lo Stato membro di riservare ai propri cittadini l'esercizio di funzioni di presidente dell'Autorità portuale, considerando quindi il requisito della cittadinanza irrilevante al fine del corretto espletamento delle funzioni attribuite.

Tale decisione, se da un lato esalta e riconferma l'importanza delle competenze tecniche nei settori del trasporto, dell'economia e delle risorse umane dell'organo di vertice dell'Autorità portuale, dall'altra ripropone la problematicità della qualificazione dell'ente.

Se infatti i giudici nazionali avevano strutturato i termini della questione sulla base della distinzione tra ente pubblico economico e non economico, affermando che la deroga di cui all'art. 45, quarto comma del TFUE, potesse operare solo qualora fosse stata conclamata la qualifica dell'Autorità portuale nella prima categoria, la Corte europea ha tralasciato queste classificazioni, introducendo una definizione di pubblica amministrazione in senso stretto, dalla quale ha escluso le Autorità portuali<sup>63</sup>.

Sembrerebbe quasi che la Corte abbia appositamente sviscerato il dilemma sollevato dai giudici nazionali sulla economicità o meno di tali enti, incentrando la decisione su una diversa distinzione all'interno della categoria generale di pubblica amministrazione, secondo una particolare ricostruzione degli interessi da questa tutelati.

Viene quindi assegnato un particolare rilievo alla valenza tecnico-economica dei poteri attribuiti al presidente, tanto da richiedere per il suo espletamento una specifica competenza ed esperienza nei settori del trasporto, dell'economia e delle risorse umane<sup>64</sup>.

Alla luce di ciò appare evidente la correlazione tra la valenza economica e commerciale dei poteri del presidente e l'interesse (economico) perseguito dall'ente da questo rappresentato.

In ultima analisi, sulla base di questa pronuncia, appare lecito interrogarsi sull'effettiva necessità di attribuire il potere di nomina del Presidente al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, stante l'assenza del c.d. rapporto di solidarietà e di reciprocità di diritti e doveri nei confronti dello Stato.

---

<sup>63</sup> È stato tuttavia rilevato che il fondamento della riserva ai cittadini italiani per l'espletamento della carica di Presidente dell'Autorità portuale, poteva essere anche ritrovato nella riserva operata dall'art. 51 del TFUE, rispetto al principio della libertà di stabilimento, disciplinata dall'art. 49 e ss dello stesso, in relazione all'esercizio di attività dello Stato membro che "partecipino, sia pure occasionalmente all'esercizio dei pubblici poteri", coerentemente all'eccezione disposta dall'art. 51 della Cost. per l'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive, riservate al sistema nazionale. Sul punto G. DE GIORGI, *Natura delle Autorità portuali: questioni qualificatorie e analisi delle funzioni dell'Autorità e del suo presidente*, in (a cura di ) S.R. SPASIANO, *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, cit., p. 186-187

<sup>64</sup> Punto 75 delle conclusioni dell'Avvocato Generale Nils Wahl, presentate il 5 giugno 2014.

### c) Il mandato e i poteri del Presidente

Il Presidente dell'Autorità portuale, organo di vertice dell'istituzione resta in carica quattro anni e il suo mandato può essere riconfermato una sola volta<sup>65</sup>.

Il suo incarico può essere però soggetto a revoca, con decreto del Ministero dei Trasporti, in caso di mancata elaborazione ed approvazione del piano operativo triennale e di disavanzo del conto consuntivo, così come indicato dall'art. 7 comma terzo, lettere a) e c) della l. n. 84/94. Tuttavia questi due casi in cui il Ministro può sostituire il presidente con un Commissario straordinario e sciogliere il presente Comitato portuale non sono da considerarsi tassativi in virtù di un generale potere di vigilanza che compete al Ministro e che comporta il riconoscimento di "poteri impliciti" che operano pur in difetto di una esplicita previsione di legge, quando siano ravvisabili gli indizi di una *mala gestio*<sup>66</sup>.

Il Commissario resta in carica sei mesi dalla nomina e nel caso di revoca per disavanzo del conto consuntivo, il decreto con il quale viene nominato il commissario deve prevedere che quest'ultimo adotti entro sessanta giorni un piano di risanamento, potendo questo anche imporre oneri aggiuntivi a carico delle merci sbarcate o imbarcate nel porto.

Anche il potere di nomina del commissario, come atto contestuale alla revoca del mandato del Presidente, ha subito il vaglio di legittimità della Corte Costituzionale che non ha esitato a censurare l'operato del Ministro che vi aveva provveduto senza una preventiva ed effettiva leale collaborazione con la Regione competente volta alla ricerca dell'intesa sulla nomina del nuovo Presidente<sup>67</sup>.

Il Presidente oltre ad essere titolare del potere di rappresentanza dell'Autorità portuale, svolge funzioni di indirizzo, di proposta, di coordinamento e controllo, di consulenza e di amministrazione attiva, anche se alcune di queste attribuzioni presuppongono a volte l'obbligatoria delibera non vincolante del Comitato Portuale altre volte l'approvazione.

---

<sup>65</sup> Secondo il Progetto di riforma recentemente approvato al Senato, all'art. 7 comma 7, che modificherebbe il vigente art. 8, il mandato del Presidente potrebbe essere rinnovato per non più di due volte consecutive.

<sup>66</sup> TAR Puglia, Bari, sez. I, 8 luglio 2009, n. 1803 *F.P.M. c. Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti*

<sup>67</sup> Corte Cost., 25 luglio 2005, n. 339, cit.

I poteri che possono essere svolti in autonomia rispetto ad altri organi dell'ente sono quelli relativi alla presidenza e alla convocazione del Comitato portuale, da svolgere in genere almeno una volta al mese; le funzioni di coordinamento sia delle attività svolte nel porto dalle pubbliche amministrazioni che delle attività "economiche" soggette a concessione o autorizzazione e dei servizi portuali, sottoponendo queste ultime anche a controllo operato dalle strutture interne dell'Autorità. Sempre in autonomia deve provvedere alla promozione dell'istituzione dell'associazione del lavoro portuale di cui all'art. 17, ad assicurare la navigabilità del porto, preoccupandosi di mantenere e di adeguare i relativi fondali; gli compete altresì la nomina, entro trenta giorni dall'inizio del mandato, di sei rappresentanti delle categorie di operatori portuali più rilevanti, di sei rappresentanti dei lavoratori e di un rappresentante delle imprese ferroviarie operanti nel porto (come componenti del Comitato Portuale) e infine la presidenza della Commissione Consultiva.

Le funzioni che presuppongono invece il parere favorevole del Comitato portuale sono quelle concernenti l'approvazione del piano regolatore portuale e del piano operativo triennale, quelle connesse all'adozione delle delibere riguardanti il bilancio preventivo e le relative variazioni, il conto consuntivo, il trattamento del Segretario generale, il recepimento degli accordi contrattuali relativi al personale della segreteria tecnico-operativa, le delibere riguardanti le concessioni di cui all'art. 6, comma cinque, aventi ad oggetto i servizi di interesse economico generale e quelle sulla manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni.

Dalla lettura del dettato normativo si evidenzia la necessità dell'approvazione del Comitato anche per il regolamento di contabilità che deve essere inviato per le definitive determinazioni al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e per l'eventuale costituzione o partecipazione a società come indicate all'art. 6, comma 6 della legge quadro.

Da ultimo il Presidente deve richiedere un semplice parere – non vincolante - al Comitato per l'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo, per il rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio delle operazioni portuali e per l'assentimento di concessioni di aree demaniali che hanno una durata superiore ai quattro anni.

Il Presidente è competente anche nelle iniziative di maggiore rilevanza, come quelle volte a concludere, previa delibera del Comitato portuale, accordi sostitutivi della concessione demaniale ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241/1990, <<che possono avere ad oggetto anche la realizzazione di opere infrastrutturali>><sup>68</sup>.

Al fine di non limitare le competenze presidenziali all'elencazione fornita dall'art. 8 e dagli altri articoli che ne fanno espressa menzione, il legislatore<sup>69</sup> ha introdotto una clausola di chiusura alla disciplina della figura presidenziale che rafforzando il ruolo di quest'ultimo gli attribuisce in via residuale <<tutte le competenze non espressamente attribuite ad altri organi>>.

La dottrina<sup>70</sup> è concorde nel ritenere che, anche in virtù di questa norma, la legge n. 84/94 va interpretata nel senso che tutte le funzioni che la legge stessa attribuisce all'Autorità portuale siano riconducibili al novero dei poteri che fanno capo al Presidente.

Sulla base di tale considerazione il ruolo del Presidente assume una particolare centralità anche in relazione all'esercizio dei c.d. "atti a rilevanza esterna" potendo questo formulare pareri e proposte al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in relazione ai provvedimenti di classificazione dei porti, di revisione delle caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti e di individuazione annuale delle opere di grande infrastrutturazione da realizzare nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale.

Infine si rileva che l'ultima proposta di riforma dell'ordinamento portuale contemplava anche l'obiettivo di potenziare il ruolo del Presidente, sia in termini di coordinamento delle diverse soggettività coinvolte, sia di vere e proprie competenze decisionali, così da rendere tale incarico come essenzialmente rivolto alla

---

<sup>68</sup> S. M. CARBONE- F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., p. 164

<sup>69</sup> Legge 27 febbraio 1998, n. 30, che converte integrando l'art. 8 *bis* del D.L. 30 dicembre 1997, n. 457 che introduce al comma 3 la lettera *n-bis*.

<sup>70</sup> In tal senso M. MARESCA, *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., p. 41; A. ROMAGNOLI, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, cit., p. 47; secondo S. M. Carbone- F. Munari in *La disciplina dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., p. 164, emblema di questa interpretazione è costituito dalla disciplina dettata dall'art. 18, comma 8, della l. n. 84/94 che stabilisce il potere dell'Autorità portuale di effettuare accertamenti con cadenza annuale per verificare il permanere dei requisiti in possesso al momento del rilascio della concessione e l'attuazione degli investimenti previsti, dovendosi quindi intendere che, in assenza di espressa attribuzione ad altro organo dell'ente, tale competenza sia attratta all'interno del complesso delle funzioni del Presidente.

promozione e al coordinamento dell'azione dell'ente che rappresenta <<al fine di permettere al sistema porto di svolgere quel ruolo di volano dello sviluppo economico e territoriale che l'ordinamento sembra riconoscerli>><sup>71</sup>.

#### **d) La natura, la composizione e le funzioni del Comitato Portuale**

Il Comitato è l'organo collegiale per eccellenza, classificato come “organo collegiale amministrativo, di natura rappresentativa non elettiva”<sup>72</sup>, è collocato dalla legge in secondo posto dopo la figura del Presidente, e la sua composizione, in ossequio al diffuso fenomeno della c.d. <<collegialità partecipativa>>, rispecchia la duplicità della dimensione portuale data dalla compresenza di rappresentanze istituzionali con quelle commerciali.

L'art. 9 elenca i componenti di tale organo, partendo dai primi, territorialmente competenti, per poi concludere con quelli economici, in particolare, ai sensi dell'art. 9 dalla l. n. 84/94, fanno parte del Comitato portuale i seguenti soggetti: il Presidente, che come visto svolge funzione di presidenziale anche rispetto a tale organo, il Comandante del porto, con funzione di vicepresidenza, il Dirigente dei servizi doganali, come rappresentante del Ministero delle finanze, il Dirigente del competente ufficio del genio civile, il Presidente della Giunta Regionale (o suo delegato), il Presidente della Provincia (o suo delegato)<sup>73</sup>, il Sindaco o i Sindaci del Comune/i ricompresi nella circoscrizione portuale (o delegato/i) e il Presidente della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, o in sua vece un membro della giunta da questo delegato<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> M. CALABRÒ, *La disciplina dei porti in Italia: caratteri, criticità e prospettive*, in (a cura di) M. R. SPASIANO, *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013, p. 20

<sup>72</sup> R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, cit., p. 233.

<sup>73</sup> Tuttavia a seguito della l. 7 aprile 2014, n.56, recante “*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle provincie sulle unioni e sulle fusioni*”, è stata stabilita la soppressione delle provincie.

<sup>74</sup> Sulla partecipazione alle riunioni del Comitato di soggetti estranei agli apparati amministrativi degli enti locali membri del comitato muniti di delega si veda la decisione resa dalla Corte dei Conti, sezione controllo enti, 5 novembre 1997, in *Riv. Corte Conti* 1997, n. 6, 40. A tal riguardo la Corte afferma che per le categorie di soggetti per le quali il legislatore ha stabilito la possibilità di intervento dietro rilascio di delega (diversamente è sancita la rappresentanza per il comandante del porto, il dirigente dei servizi doganali, per il dirigente dell'ufficio speciale del genio civile per le opere marittime per i soggetti appartenenti alle categorie imprenditoriali interessate) sarebbe opportuno che

Dal versante economico fanno invece parte del Comitato in primo luogo sei rappresentanti appartenenti alle categorie degli armatori, degli industriali, degli imprenditori destinatari di concessioni e di licenze di cui agli artt. 16 e 18, degli spedizionieri, degli agenti e raccomandatori marittimi, degli autotrasportatori operanti in ambito portuale e la cui designazione compete alle rispettive organizzazioni nazionali di categoria, fatta eccezione per l'ultimo che viene designato dal Comitato centrale dell'albo degli autotrasportatori.

Seguono poi sei rappresentanti dei lavoratori, dei quali cinque eletti dalle imprese operanti in porto e uno dai dipendenti dell'Autorità portuale, e un rappresentante delle imprese ferroviarie operante in porto, la cui nomina compete al Presidente dell'Autorità portuale.

Come precedentemente trattato<sup>75</sup>, la legge 30 giugno 2000, n. 186, ha introdotto delle modifiche sull'*iter* di nomina dei rappresentanti delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori, in particolare ha disposto che la designazioni di questi componenti deve pervenire al Presidente entro due mesi dalla richiesta avanzata dallo stesso nei due mesi antecedenti alla scadenza del mandato di entrambi gli organi, con il rischio che per coincidenza dei termini, tali designazioni possano pervenire l'ultimo giorno effettivo della carica istituzionale, ma comunque l'art. 9 specifica che la nomina spetta in ogni caso al nuovo Presidente dopo la sua nomina o rinnovo. Inoltre tale riforma ha eliminato la sanzione di improcedibilità alla nomina per quei componenti la cui designazione pervenga oltre il termine perentorio e che << decorso inutilmente il termine per l'invio utile di tutte le designazioni, il comitato portuale è validamente costituito nella composizione risultante dai membri di diritto e dai membri di nomina del presidente già designati e nominati >><sup>76</sup>.

L'attuale composizione è il risultato dell'intervento introdotto con la riforma n. 647/96 che, per ovviare a un iniziale squilibrio a favore della componente pubblicistica, su istanza delle principali categorie produttive presenti nel porto, aveva integrato la struttura con i rappresentanti sopraindicati.

---

il provvedimento di delega individuasse con precisione il soggetto delegato, la durata del relativo mandato e le motivazioni relative sia al mandato che al possesso degli specifici requisiti professionali legittimanti la scelta.

<sup>75</sup> Capitolo I sezione III

<sup>76</sup> A. Romagnoli, *Profili strutturali e funzionali*, cit., pp. 50



Tuttavia tale modifica ha determinato forti criticità non solo sull'appesantimento numerico prodotto e sul conseguente sacrificio della snellezza operativa che ne derivava, ma anche in merito a un'evidente limitazione del carattere autonomo e imparziale che dovrebbe informare l'azione dell'Autorità portuale e più in generale sulla violazione del principio di separatezza posto a fondamento della riforma portuale.

In tal senso si è evidenziata l'opportunità di intervenire nuovamente sulla struttura di questo organo depurandolo di quella componente imprenditoriale che altro non sarebbe che un retaggio del precedente sistema mantenuto per ragioni di transitorietà. Autorevole dottrina<sup>77</sup> ha affermato infatti che le istanze "commerciali" sono già rappresentate all'interno della Commissione Consultiva e la duplicazione di questa partecipazione oltre a impedire un'effettiva responsabilizzazione della componente istituzionale del Comitato portuale, si pone in contrasto rispetto alla funzione di promozione dello sviluppo portuale inteso anche come apertura del mercato portuale a imprese terze che non trovano rappresentanza nell'organo collegiale<sup>78</sup>.

L'esigenza di razionalizzare il Comitato portuale non si esaurisce nei tagli alla componente economica, ma include anche alcuni esponenti istituzionali dell'organo, in particolare, ma meglio si vedrà trattando sul tema specifico della pianificazione portuale, si è evidenziato<sup>79</sup> come il Comune, già titolare della funzione primaria nel raggiungimento dell'intesa con l'Autorità portuale nel corso dell'*iter* di approvazione del piano regolatore portuale, si trova inoltre nella veste di membro del Comitato, a esprimersi ancora sull'adozione dello stesso.

Le funzioni attribuite possono essere divise in due categorie: da una parte quelle programmatiche, dall'altra quelle tecnico-gestionali. Rientrano tra le prime l'approvazione, entro novanta giorni dall'insediamento, del piano operativo triennale relativo alle strategie di sviluppo dell'attività portuale, l'adozione del piano regolatore portuale, l'approvazione della relazione annuale sull'attività

---

<sup>77</sup> S. M. CARONE- F. MUNARI, *La disciplina dei porti fra diritto interno e diritto comunitario*, cit., pp. 55

<sup>78</sup> Come si dirà in modo più diffuso nel capitolo V, l'ordinamento portuale spagnolo ha invece introdotto una disciplina sulla composizione del Consiglio d'amministrazione, orientata sul principio del divieto del conflitto d'interesse.

<sup>79</sup> M. MARESCA, *La regolazione dei porti fra diritto interno e diritto comunitario*, cit., pp. 47.

promozionale organizzativa e operativa dello scalo oltreché sull'amministrazione dei beni del demanio marittimo compresi nella circoscrizione territoriale dell'Autorità portuale, l'approvazione del bilancio preventivo, che deve necessariamente risultare in pareggio o in avanzo, le note di variazione e il conto consuntivo.

Le funzioni tecnico-gestionali che invece le competono sono le delibere, su proposta del Presidente, sulle concessioni di servizi di interesse generale, i pareri sull'amministrazione delle aree demaniali, le delibere, su proposta del Presidente, sulle autorizzazioni all'esercizio delle operazioni portuali da parte di imprese che ne fanno richiesta operando al riguardo la relativa selezione sulla scorta delle esigenze del traffico e dello spazio disponibile oltreché sulle concessioni di durata superiore ai quattro anni, determinando l'ammontare dei relativi canoni, la nomina, su proposta del Presidente dell'Autorità portuale, del Segretario Generale, che può rimuovere in ogni momento con delibera, sempre su proposta del Presidente, e infine delibera sull'organico della segreteria tecnico-operativa, con allegata relazione illustrativa delle esigenze di funzionalità che lo giustificano.

E' tenuto inoltre a deliberare sul recepimento degli accordi contrattuali relativi al personale della segreteria tecnico-operativa e sugli accordi sostitutivi di concessioni demaniali, riconducibili ad iniziative di maggior rilevanza, a promuovere e sovrintendere le disposizioni in materia del personale, approva il regolamento di contabilità da inviare al Ministero dei trasporti e infine approva su proposta del Presidente la partecipazioni a società indicate all'art.6, comma 6.

L'art. 9 disciplina anche la modalità di funzionamento dell'organo collegiale prescrivendo che il Comitato si deve riunire almeno una volta al mese, previa convocazione del Presidente, e ogni qualvolta che ne faccia richiesta espressa un terzo dei suoi componenti; viene sancita la validità delle sedute quando è presente la metà più uno dei suoi componenti in prima convocazione e un terzo dei componenti in seconda votazione. Le deliberazioni sono validamente assunte con il voto favorevole della metà più uno dei presenti, mentre la disciplina di dettaglio sullo svolgimento delle sedute è rimandata a un regolamento interno, adottato dal Comitato medesimo.

Il Comitato, come il presidente, resta in carica quattro anni<sup>80</sup> e tale coincidenza di mandato non è casuale vista la stretta interdipendenza funzionale stabilita fra queste due cariche, che talvolta si è però tradotta in un'interferenze di natura burocratico-politica che veicola l'operato dell'amministrazione portuale anche nel senso di eventuali inefficienze amministrative. Situazione questa che potrebbe essere risolta, con particolare riguardo al rilascio di autorizzazioni per lo svolgimento di operazioni portuali e concessioni demaniali, se le competenze tecniche connesse alla regolazione del mercato non fossero oggetto di condivisione fra i due organi ma competessero solo al Presidente<sup>81</sup>.

#### **e) Il Segretariato Generale: il Segretario Generale e la segreteria tecnico-operativa**

L'articolo 7 della legge di riforma dei porti contempla come terzo organo il Segretariato Generale, composto dal Segretario generale e dalla Segreteria tecnico organizzativa a capo della quale è posto il Segretario.

Secondo la dottrina il Segretariato Generale non può essere considerato un organo collegiale al pari del Comitato portuale e del Collegio dei revisori dei conti poiché, diversamente da questi, il soggetto posto al suo vertice, il Segretario Generale, è titolare della funzione di rappresentanza dell'organo<sup>82</sup>.

Il Segretario Generale svolge funzioni di carattere amministrativo, quale in particolare il coordinamento dell'Autorità portuale con le altre istituzioni interessate, e viene nominato dal Comitato portuale, su proposta del Presidente, «tra esperti di comprovata qualificazione professionale nel settore disciplinato

---

<sup>80</sup> Tuttavia occorre segnalare che l'art. 9 affermando che «i membri nominati e designati nel corso del quadriennio restano in carica fino al compimento del quadriennio stesso» sembra lasciar intendere che tale disposizione sia rivolta a disciplinare le ipotesi di recesso volontario o *ex lege*.

<sup>81</sup> Cfr. A. ROMAGNOLI, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, cit., pp. 60. L'A. richiama come caso di specie una sentenza del TAR Liguria del 31 marzo 2000 con la quale si annulla il decreto presidenziale di diniego a un'impresa già operante nel porto al rilascio di una nuova autorizzazione ad operare in settori merceologici diversi da quelli già serviti, a seguito del parere negativo espresso dal Comitato. Dal caso di specie emerge come l'eterogeneità della composizione dell'organo collegiale con la sua «*struttura corporativa*» abbia di fatto impedito l'ingresso al mercato di un potenziale concorrente.

<sup>82</sup> R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, cit., pp 236.

dalla presente legge>> e viene assunto con un contratto di diritto privato di durata quadriennale, rinnovabile una sola volta.

Il comma 6 dell'art. 10 individua la regolamentazione di tale rapporto nei contratti nazionali di lavoro che vengono stipulati dall'associazione rappresentativa delle Autorità portuali e dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Tuttavia occorre osservare che nonostante la norma faccia riferimento al rapporto di lavoro subordinato per il personale in generale dell'Autorità portuale, è stato evidenziato che l'apporto del Segretario Generale possa essere configurato più come una prestazione d'opera intellettuale che come un rapporto di lavoro subordinato<sup>83</sup>. L'applicazione di tale contratto regolato dagli artt. 2232 a 2238 c.c., apparirebbe più congrua sia per la previsione di sostituti e ausiliari che il Segretario può da porre sotto la propria direzione e responsabilità, sia per la possibilità di revoca che prescinde dall'obbligo di motivazione per il committente (in questo caso il Presidente) non essendo inderogabile il termine massimo di quattro anni.

I suoi poteri ineriscono in generale al coordinamento, all'ausilio e alla collaborazione con il Presidente ed il Comitato portuale, in particolare, ai sensi dell'art. 10, competono a questo funzioni decisionali, in quanto dirige la Segreteria tecnico-operativa e provvede agli adempimenti necessari al funzionamento dell'Autorità portuale, funzioni istruttorie sugli atti di competenza del Presidente e del comitato portuale, poteri di coordinamento con le altre istituzioni e di controllo relativamente alla tenuta dei registri dei lavoratori delle imprese operanti nel porto, ai sensi dell'art. 24 della l. n. 84/94, e presenta al Comitato portuale la relazione sullo stato di attuazione dei piani di intervento e di sviluppo delle strutture portuali e sull'organizzazione economico produttiva delle attività portuali. Infine provvede all'elaborazione del piano regolatore portuale, avvalendosi della segreteria tecnico-operativa.

Peculiarità di tale incarico, come accennato sopra, è la sua revocabilità che può discendere dalla semplice cessazione della fiducia con il Presidente che lo ha

---

<sup>83</sup> Cfr. R. LONGOBARDI, *Il rapporto di lavoro del segretario generale dell'Autorità portuale*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1999, p. 755; A. Romagnoli, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, cit. pp. 68

designato, tanto da poter essere inquadrato come un << incarico dirigenziale di tipo essenzialmente fiduciario >><sup>84</sup>.

La segreteria tecnico operativa di cui si avvale il Segretario Generale si articola in una serie di uffici composti da personale proveniente, in sede di prima applicazione della legge, dalle organizzazioni portuali e la definizione degli *uffici* burocratici viene elaborata direttamente dal Segretario Generale che, come precedentemente detto, si pone al suo vertice.

#### **f) Il Collegio dei revisori dei conti e le Commissioni consultive**

Il Collegio dei revisori dei Conti, disciplinato dall'art. 11 della legge sui porti, è l'organo interno di controllo, ovvero "il collegio sindacale" di natura tecnica, a cui spetta il compito di revisionare l'attività dell'ente dal punto di vista economico-finanziario.

Si è però precisato che le sue funzioni e quindi la sua natura lo distinguono da quegli organi collegiali di controllo sulla gestione presenti nelle strutture societarie, in quanto a differenza di questi ultimi la loro attività non è caratterizzata da un ampio contenuto di legittimità e di merito anche di tipo preventivo, ma si limita a una <<mera funzione di revisione >><sup>85</sup> intesa come verifica della corrispondenza tra il rendiconto e le risultanze delle gestione.

In particolare il Collegio dei Revisori deve provvedere alla regolare tenuta dei libri contabili e alla verifica trimestrale della cassa, potendo a tal fine assistere con almeno uno dei suoi membri alle riunioni del Comitato<sup>86</sup>, e alla redazione di una

---

<sup>84</sup> S. M. CARONE- F. MUNARI, *La disciplina dei porti fra diritto interno e diritto comunitario*, cit, p169. Gli AA. richiamano in tal senso la sentenza dal TAR Friuli Venezia Giulia 26 febbraio 1999, n. 146 che sottrae alla sindacabilità del giudice il merito della discrezionalità della decisione, non essendo necessario nemmeno per l'organo decidente, il Comitato portuale, porre a fondamento della rimozione del Segretario Generale adeguate motivazioni.

<sup>85</sup> R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, cit., p. 240

<sup>86</sup> La partecipazione alle riunioni del Comitato oltre ad avere una particolare utilità per il contributo professionale che possono apportare << consente al collegio medesimo una più ponderata valutazione degli atti sottoposti al suo controllo, specialmente attraverso gli eventuali dissensi e le opinioni che possono registrarsi da parte di quella minoranza sovente presente in seno agli organi collegiali deliberativi. (...) Nel caso in esame questi dissensi, se fatti propri dal collegio sindacale, formano oggetto di ulteriori controlli, sia ministeriali che della corte dei Conti. >>. R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, cit. p. 240.

relazione sul conto consuntivo, riferendo periodicamente al Ministero sullo stato economico finanziario dell'ente presso cui svolge l'attività<sup>87</sup>.

Risulta costituito da tre membri effettivi e da tre supplenti, nominati con decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione<sup>88</sup>, nell'ambito degli iscritti all'albo dei revisori dei conti, e resta in carica per quattro anni. Tuttavia tale mandato non è soggetto a modifiche connesse ad eventi di carattere straordinario, pertanto si ritiene che il collegio dei revisori resti in carica anche durante i periodi di gestione commissariale<sup>89</sup>.

Infine l'art. 15 prevede che per ciascuna sede di Autorità portuale vengano istituite apposite Commissioni aventi funzioni esclusivamente consultive, che tuttavia non vengono inquadrare dalla legge n. 84/94 fra gli organi istituzionali contemplati dall'art. 7.

Tal istituzione è presieduta dal presidente dell'Autorità portuale e ha una composizione mista che rispecchia da un lato gli interessi sia dei lavoratori delle principali imprese che operano in porto che dei dipendenti dell'Autorità portuale stessa, e dall'altro gli interessi degli imprenditori<sup>90</sup>.

La prevalente attività della Commissione Consultiva è data proprio dalla consultazione, di valore tuttavia non vincolante, su questioni relative al rilascio, alla sospensione e alla revoca delle autorizzazioni e delle concessioni, all'organizzazione del lavoro in porto, agli organici dell'imprese, all'avvalimento della manodopera e alla formazione professionale dei lavoratori.

L'art. 16, comma sette, prevede inoltre il coinvolgimento della Commissione per il caso in cui l'Autorità portuale debba determinare il numero massimo di autorizzazioni che possono essere rilasciate per l'esercizio dell'attività portuale.

Dottrina e giurisprudenza risultano concordi sulla natura obbligatoria ma non vincolante dei pareri emessi dalle Commissioni Consultive, tanto che si è

---

<sup>87</sup> L'inadempimento all'obbligo di riferire periodicamente al Ministro vigilante è stato considerato censurabile dalla Corte dei Conti, in quanto risulta non conforme ai criteri di sana e corretta gestione. Cfr. Corte Conti 6 marzo 1998, in *Riv. Corte Conti* 1998, 2, 40.

<sup>88</sup> Al Ministro compete inoltre la designazione oltre che la nomina di un membro effettivo con funzioni di Presidente e di un membro supplente.

<sup>89</sup> R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, cit., p. 240.

<sup>90</sup> L'art. 15 prevede infatti che vi siano cinque rappresentanze dei lavoratori delle imprese che operano in porto, un rappresentante dei dipendenti delle Autorità portuali o dell'organizzazione portuale e da sei rappresentanti imprenditoriali designati con le stesse modalità di designazione dei rappresentanti medesimi che compongono il Comitato Portuale.

autorevolmente ritenuto che tali organismi andrebbero ricondotti più congruamente sotto il novero degli organi rappresentativi di categoria, in virtù della loro composizione “corporativa”, piuttosto che sotto quella di organi consultivi<sup>91</sup>.

Alle Commissioni consultive presenti presso ogni Autorità portuale si aggiunge la Commissione consultiva nazionale che risulta composta dal Direttore Generale del Lavoro Marittimo e Portuale del Ministero dei Trasporti e della Navigazione che la presiede, da sei rappresentanti delle categorie imprenditoriali di cui all’art. 9 , comma 1, da sei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale, da tre rappresentanti delle regioni marittime designati dalla Conferenza Permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da un dirigente del Ministero dei Trasporti e della navigazione, da un ufficiale superiore del Comando Generale del Corpo di Capitaneria di porto, da un Dirigente del Lavoro e della Previdenza sociale, da un Dirigente del Ministero della Sanità e dal presidente dell’Associazione Porti Italiani. Le designazioni di tali soggetti devono pervenire entro trenta giorni dalla richiesta, il cui inutile decorso, come precisato dal legislatore, non è suscettibile di pregiudicare il funzionamento della Commissione. Anche la Commissione centrale ha competenza consultiva, ma più ristretta di quelle locali poiché limitate alla sola materia dell’organizzazione portuale e della sicurezza e igiene del lavoro e il cui operato è attivabile solo su formale richiesta proveniente dal Ministero dei Trasporti o dall’Autorità portuale, dall’Autorità Marittima e dalle Commissioni consultive locali.

---

<sup>91</sup> G. TACCOGNA, *Le operazioni portuali nel diritto pubblico dell’economia*, Milano, 2000, p. 673





## CAPITOLO TERZO

### IL RUOLO E LE FUNZIONI DELL'AUTORITA' PORTUALE NEL DIRITTO INTERNO, SECONDO GLI INDIRIZZI COMUNITARI E NELLE ATTUALI PROSPETTIVE DI RIFORMA.

#### *Linee Introduttive*

Al fine dell'indagine che si intende qui svolgere, e quindi dello studio e dell'affermazione del ruolo portante della realtà portuale nel panorama economico nazionale e internazionale e della conseguenziale rilevanza della funzione pianificatrice attribuita alle Autorità portuali nell'ordinamento interno, sarà necessario procedere all'analisi delle competenze che l'attuale l. n. 84/94 attribuisce a tali enti (ad eccezione del potere pianificatorio che avrà una trattazione a parte nel capitolo successivo).

Il ruolo dei porto e quindi la rilevanza della *governance* portuale sarà poi esaminata anche dal punto di vista della prospettiva degli indirizzi che le istituzioni europee hanno messo in luce con i recenti programmi e piani di sviluppo, oltre che da quella tracciata dal Governo italiano nel recente Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica.

#### **Sezione I**

##### **La *governance* dei porti italiani secondo la legge 28 gennaio 1994, n. 84**

L'attuale modello di *governance* portuale italiana è riconducibile alla fattispecie del *Landlord Port*<sup>1</sup>, ovvero la categoria con la quale si classificano i porti a carattere

---

<sup>1</sup> Gli altri principali modelli organizzativi diffusi nella scena europea sono: *public service ports*, ovvero porti a carattere pubblico gestiti da Autorità portuali cui fanno capo tutte le funzioni e le attività comprese le operazioni portuali, senza alcun intervento da parte di soggetti privati (è un assetto gestionale ormai superato, come quello che caratterizzava l'ordinamento portuale italiano prima del

pubblico-privato, in cui le Autorità portuali si occupano della regolamentazione e sono proprietarie degli spazi portuali e delle infrastrutture, mentre le imprese private sono concessionarie ed effettuano la maggior parte dei servizi portuali.

Tale sistema, nell'ordinamento interno, si declina in forma prevalentemente regionale/locale, in quanto quasi tutte le differenti funzioni fanno capo alle Autorità portuali che operano sotto il controllo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Sulla struttura delle Autorità portuali e del suo rapporto con l'organo centrale di controllo già si è detto in precedenza, pertanto nella trattazione che segue si esaminerà l'aspetto gestionale dal punto di vista delle principali funzioni attribuite a queste, anche al fine di comprendere come l'attuale ordinamento portuale abbia inteso attuare quella fondamentale *mission* consistente nello sviluppo dei porti non solo nella prospettiva dell'implementazione della loro competitività, ma anche e soprattutto in quella dell'attuazione della politica economica nazionale ed europea.

Dalla lettura dell'art. 6, comma 1 della l. n. 84/94, emerge il carattere *poliedrico* di questa istituzione che, in virtù della posizione centrale rivestita nell'ambito della vita istituzionale, amministrativa e commerciale del porto, risultano titolari di un articolato e variegato complesso di funzioni.

Non si può infatti dimenticare che i porti sono inseriti in un ambiente molto competitivo, in un mercato concorrenziale, che li spinge ad aumentare il volume dei traffici anche sottraendoli ai porti dei mercati limitrofi e in questo senso bisogna ritenere che l'interesse perseguito con l'istituzione delle Autorità portuali sia quello diretto ad <<assicurare ed incrementare il corretto, ordinato ed efficiente

---

1994); *tool ports*, cioè i porti a carattere prevalentemente pubblico, in cui le Autorità portuali possiedono e sviluppano le infrastrutture e prestano alcuni servizi, mentre altre imprese private sono concessionarie ed effettuano, a titolo privato e senza concessione, servizi come la movimentazione delle merci sulle navi e sulle banchine e infine il modello *fully privatised ports* che si caratterizzano invece per la proprietà privata degli spazi portuali e per la regolamentazione di comparto che a volte viene lasciata agli attori del settore, con un forte ridimensionamento del ruolo delle Autorità portuali (modello diffuso nella regione anglosassone). In generale si ritiene che il modello più diffuso nel panorama europeo sia proprio quello del *Landlord port*.

Per un approfondimento sulle funzioni e sugli obiettivi tipici di questi modelli di *governance* si rimanda a P. Verhoven, *European Port Governance- report of enquiry into the current governance of european seaports- "The ESPO fact-finding report"*, 2010, p. 14 ss., nel corso del quale sono illustrate anche le tre ipotetiche tipologie di Autorità portuali che si potrebbero sviluppare sulla base delle preminenza della funzione di gestione delle aree, quella di regolatore ed operatore oppure quella di *manager* della comunità, dando vita alla standardizzazione di tre tipologie ideali: quella di conservatore, quella di facilitatore e infine quella di imprenditore.

svolgimento e sviluppo del commercio via mare, senza più gravare sulle finanze pubbliche e comunque nel quadro di una gestione tendenzialmente autosufficiente, fondata sul prodotto della gestione dell'ente>><sup>2</sup>.

Infatti nonostante i principali protagonisti di questo mercato siano gli operatori privati, non si può certo negare che fra i principali compiti delle Autorità portuali vi sia proprio quello di perseguire e di garantire, nel rispetto della normativa europea sulla concorrenza, le condizioni migliori e ottimali per rendere il porto di appartenenza il più appetibile possibile agli occhi degli operatori commerciali internazionali, gli unici capaci di determinare la fortuna dello scalo

La ripartizione dei compiti in tre gruppi<sup>3</sup> proposta dal legislatore attribuisce di fatto all'Autorità portuale l'esercizio delle seguenti attività: il contemperamento delle esigenze nazionali e degli interessi locali in materia di politica dei trasporti e della infrastrutturazione; la programmazione delle attività di rilevanza economica e sociale e quindi anche dell'uso del territorio; la cura, mediante regolazione e controllo, del rispetto delle normative nazionali e comunitarie in materia di mercato concorrenza e organizzazione del lavoro; l'amministrazione del demanio attraverso il rilascio di autorizzazioni e concessioni e infine la manutenzione dell'ambito portuale assumendo la veste di stazione appaltante, anche in relazione all'erogazione agli utenti portuali dei servizi di interesse generale.

Si tratta quindi di funzioni che vanno intese e preordinate all'obiettivo istituzionale dell'Autorità portuale, rappresentato dal perseguimento dell'interesse pubblico allo sviluppo dei traffici e dell'occupazione, e che hanno reso possibile la

---

<sup>2</sup> Parere del Consiglio di Stato, sez. II, n. 2361 del 25 luglio 2008, cit.;

<sup>3</sup> L'art. 6, comma 1, della l. n. 84/94 raggruppa le sue principali attribuzioni in tre categorie di poteri così indicati: "a) indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali e industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto ai rischi di incidenti connessi a tali attività e alle condizioni di igiene del lavoro; b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali, previa convenzione con il Ministero dei lavori pubblici che prevede l'utilizzazione dei fondi all'uopo disponibili sullo stato di previsione della medesima amministrazione; c) attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di alcuni servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali da individuarsi con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti"

trasformazione e l'attuazione anche nel settore portuale di quel passaggio dello Stato da imprenditore a regolatore<sup>4</sup>.

## **Sezione II**

### **La competenza delle Autorità portuali sulla promozione del porto e dei traffici con gli utenti portuali e con la collettività territoriale**

L'art. 6, comma 1, lettera a) della l. n. 84/94 affida il compito di promozione alle Autorità portuali in relazione alle operazioni portuali di cui all'art. 16, comma 1 e alle altre attività commerciali e industriali esercitate nei porti, anche se appare più corretta ricomprenderla nella più generale e comprensiva attività di valorizzazione del ruolo del porto come catalizzatore dei traffici commerciali.

Il legislatore ha infatti inteso affidare alle Autorità portuali il perseguimento dell'interesse allo sviluppo dei traffici che si concretizza nell'attuazione di una strategia di promozione volta all'incremento dell'efficienza portuale, determinando così una <<vera e propria soggettivizzazione dell'interesse medesimo – allo sviluppo e non solo alla regolazione- in capo ai nuovi enti di settore>><sup>5</sup>.

Il contenuto della predetta funzione si snoda lungo tre particolari direttrici che definiscono l'effettiva portata di questa attribuzione.

In primo luogo la promozione può essere intesa come *promozione strategica* che si identifica e si attua come politica dei trasporti, volta cioè alla ricerca e all'attuazione di alleanze con istituzioni pubbliche e con operatori di traffico interessati a investire nel settore portuale anche mediante il ricorso a strumenti di partenariato pubblico privato<sup>6</sup>.

A tal riguardo è stato infatti rilevato che la promozione non si limita ad un'azione di marketing territoriale diretta a promuovere un sistema economico complessivo in funzione dello sviluppo dei traffici, ma si concretizza anche in scelte connesse alla

---

<sup>4</sup> L. TULLIO, *Ruoli e Funzioni delle Autorità portuali*, in *La Riforma dell'ordinamento portuale italiano- Atti del Convegno "L'ordinamento portuale italiano a dieci anni della Riforma: risultati e prospettive- Ravenna 27-28 Febbraio 2004*, Bologna, p. 35

<sup>5</sup> G. TACCOGNA, *Operazioni portuali nel diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 631

<sup>6</sup> P. COSTA- M. MARESCA, *Il futuro europeo della portualità italiana*, cit., pp. 143-144. Gli A.A. auspicano che la promozione declinata in questi termini possa consentire in futuro anche << la realizzazione di operazioni complesse che unificano porti, retroporti e infrastrutture di corridoio >>.

politica dei trasporti e al posizionamento strategico, ovvero mediante l'adozione di << misure macro industriali volte a valorizzare il mercato portuale in ragione delle sue caratteristiche geografiche e strutturali come ad esempio la scelta dei terminalisti e dei prestatori di servizi di interesse generale, il controllo delle dinamiche e dei comportamenti delle imprese autorizzate perché diano affidabilità al sistema >><sup>7</sup>

In questa accezione appare altresì corretto affermare che la promozione non si configura solo come una funzione ma anche come un vero e proprio obbligo di derivazione prettamente comunitaria che ricade in capo agli Stati membri e quindi alle Amministrazioni competenti nel settore di riferimento, dovendo quest'ultime intervenire al fine di garantire lo sviluppo dei collegamenti anche mediante la realizzazione di una rete di infrastrutture moderne e capaci di favorire le potenzialità degli operatori economici<sup>8</sup>.

A tal proposito non può sfuggire la constatazione che la promozione così intesa risulti strettamente connessa con lo sviluppo della logistica e dell'intermodalità e delle reti di trasporto<sup>9</sup>, tanto da far pensare che le Autorità portuali possano operare in tali settori anche direttamente e senza passare necessariamente dalla partecipazione in società istituite tal fine<sup>10</sup>.

Tuttavia è da ritenersi preferibile il ricorso a uno strumento più flessibile come quello della società che opera in regime privatistico, sia grazie alla sua capacità di svolgere quell'attività di marketing con maggiore autonomia finanziaria e quindi con notevole efficienza sia grazie alla possibilità di allargare la partecipazione a imprenditori privati direttamente interessati all'acquisizione di nuovi traffici<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> M. MARESCA, *La Governance dei sistemi portuali fra diritto interno e diritto comunitario*, Bologna 2006, p. 72 ss

<sup>8</sup> Cfr. M. MARESCA, *Lo spazio mediterraneo della mobilità*, Udine, 2010, p. 311 ss. In questa sede l'A. concentra la sua riflessione sulla promozione dei servizi di interesse economico generale richiamando a tal proposito l'art. 14 TFUE.

<sup>9</sup> Ai sensi dell'art. 6, comma 6 parte seconda, della l. n. 84/1994, << Le autorità portuali possono costituire ovvero partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati alle Autorità medesime, anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche >>.

<sup>10</sup> Si veda in tal senso G. ACQUARONE, *Il piano regolatore delle Autorità portuali*, cit., p. 88

<sup>11</sup> G. ACQUARONE, *op. ult. cit.*, p. 89. L'Autore ritiene inoltre che la facoltà delle imprese di partecipare a tali società di promozione dovrebbe essere supportata anche dalle Camere di Commercio in riferimento alla l. 29 Dicembre 1993, n. 580

La seconda attitudine di questa funzione può essere ricavata direttamente dalle disposizioni contenute agli articoli 16 (oltre al rinvia al *Regolamento recante la disciplina per il rilascio, la sospensione e la revoca delle autorizzazioni per l'esercizio di attività portuali* di cui al D.M. 31 marzo 1995, n. 585 richiamato da tale articolo) e 18, laddove si afferma che il rilascio delle autorizzazioni e dei titoli concessori è subordinata alla circostanza che gli operatori istanti garantiscano l'incremento dei traffici e la produttività del porto (art. 18, comma 6, lett. a) ), dando priorità alle imprese che, a parità di qualità di servizi offerti, possano assicurare *condizioni di prezzo più convenienti per gli utenti portuali* (art. 5, comma 2 del D.M. n. 585/1995).

Si tratta quindi di una valenza dell'attività promozionale delle Autorità portuale che appare strettamente connessa con l'attività di regolazione del mercato, nel senso che compito dell'ente portuale è anche quello di pubblicizzare il porto garantendo agli utenti << l'idoneità delle imprese selezionate a competere, come sistema integrato, nel mercato >><sup>12</sup>.

Infine l'attività promozionale opera anche come azione di marketing, ovvero come quel complesso di attività finalizzate ad amplificare la visibilità dei porti sui mercati, mediante << (...) la diffusione di materiali informativi sulla realtà portuale, cura della formazione professionale nel settore, nonché alla gestione dell'informazione attraverso l'impiego di strumenti elettronici informatici >><sup>13</sup>.

In questo senso, coerentemente con le teorie economiche, l'attività suddetta si rivolge non solo ai soggetti interessati o potenzialmente interessati, come operatori economici già affiliati o meno, ma si dirige anche nei confronti della collettività territoriale e delle istituzioni per le quali il porto è la rappresentazione di un bene comune.

Ecco che allora la funzione promotrice può giocare un ruolo fondamentale anche per la stessa attività pianificatoria portuale potendo sensibilizzare e al tempo stesso veicolare le valutazioni relative alla destinazione delle aree poste al confine tra la cinta portuale e quella comunale.

---

<sup>12</sup> M. MARESCA, *la regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2001, p. 148

<sup>13</sup> A. ROMAGNOLI, *Autorità portuale: profili strutturali e funzioni*, cit. pp. 152- 153.

Si è infatti già evidenziato<sup>14</sup> come più complessi si presentano i rapporti e di conseguenza anche l'azione promozionale rivolta ai contesti urbani limitrofi ai porti di antica formazione, rispetto a quelli insediati in un periodo relativamente recente<sup>15</sup>.

In tali circostanze l'attività promozionale per poter raggiungere gli obiettivi prefissati dovrà quindi farsi carico delle predette questioni e operare il giusto bilanciamento tra la pubblicizzazione delle nuove opportunità e dei nuovi sviluppi vantaggiosi per il porto e il riconoscimento delle c.d. negatività che l'attività portuale ha prodotto, impegnandosi nella ricerca di nuove formule capaci di garantire e migliorare la percezione esterna del porto che rileva come bene comune nella misura in cui si presenti anche come risorsa economica della collettività nazionale e internazionale.

### **Sezione III**

#### **a) La programmazione e il Piano Operativo Triennale.**

Il secondo ordine di attività che fanno capo all'Autorità portuale sono quelle connesse alla funzione programmatrice, in senso stretto<sup>16</sup> che rappresenta la fase prodromica all'attività pianificatoria.

La nozione generale di programmazione non trova una definizione univoca<sup>17</sup> ma può senz'altro essere ricondotta al concetto di una funzione diretta ad <<attuare un'attività di durata secondo un disegno preordinato, entro un arco spaziale temporale, con fissazione di determinati contenuti e con predisposizione di determinati mezzi finanziari in vista degli obiettivi che si intendono perseguire>><sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Capitolo I, sezione I.

<sup>15</sup> Nel caso infatti di porti di antica tradizione, le cui infrastrutture sono adiacenti rispetto al contesto cittadino, la posizione attuale degli assetti comunali è il più delle volte conflittuale rispetto alle istanze della comunità portuale in ragione della perdita del beneficio economico che precedentemente rappresentava il porto per la città: gli attuali sistemi di trasporto implicano possibilità di impiego *in loco* notevolmente ridotte a quelle che poteva offrire in passato il c.d. porto emporio

<sup>16</sup> Facendo invece riferimento alla programmazione in senso ampio di cui all'art. 6, comma 1, lett. a), della l. n. 84/94, va ricompresa anche la funzione pianificatrice, che viene disciplinata all'art. 5 della l. n. 84/94 e di cui si dirà nel successivo capitolo.

<sup>17</sup> Si veda in tal senso G. SCIULLO, *La pianificazione amministrativa e partecipazione*, Milano 1984, p.8

<sup>18</sup> M. STIPO, voce *Programmazione statale e programmazione regionale*, in Enc. Giur. Treccani, 1990, p.1, ss

La programmazione portuale trova la sua fonte primaria nel Piano Generale dei Trasporti<sup>19</sup>, dovendo l'ordinamento e le attività portuali adeguarsi agli obiettivi indicati da quest'ultimo<sup>20</sup> oltre che declinarsi in conformità degli orientamenti e delle scelte operate dalle istituzioni Comunitarie in tema di infrastrutture portuali e più in generale di politica europea dei trasporti.

In particolare il PGT, emanato con d.p.c.m. 10 aprile 1986, a seguito della legge 15 giugno 1984, n. 245, si qualifica come un'importante strumento di indirizzo politico adottato con il concorso delle volontà di più soggetti e, nel settore portuale, rappresenta lo strumento programmatico di base, contenente gli indirizzi destinati alla creazione di un assetto razionale delle aree portuali e al coordinamento tra sistema portuale e pianificazione territoriale.

---

<sup>19</sup> Il Piano Generale dei Trasporti fu istituito con la l. 15 giugno 1984, n. 245 e rappresenta lo strumento di governo del sistema dei trasporti a livello nazionale. Nel 1986 veniva approvato il primo PGT, cui faceva seguito nel 1991 l'aggiornamento triennale, come indicato dalla legge e nel 1998 il Ministero dei trasporti e della navigazione assieme ai Ministeri dei lavori Pubblici e dell'Ambiente hanno cominciato l'elaborazione del PGT che veniva approvato con DPR del 14 marzo 2001.

Sulla natura giuridica del primo piano si sono contrapposte due tesi: da una parte quelli che lo consideravano un semplice atto di indirizzo politico, e altri, come M.S. GIANNINI, che sostenevano la sua valenza programmatica e di programmazione contenente non solo indirizzi programmatici di futura attuazione, ma anche precetti immediatamente esecutivi. Questa ultima ricostruzione veniva accolta anche in un parere del Consiglio di Stato (10 Luglio 1986, n. 18).

Diversamente dal primo, il secondo, configurandosi sempre come atto amministrativo generale, in virtù della non determinatezza dei destinatari, può essere perlopiù classificato come un atto di programmazione "dinamico" rispetto all'evoluzione delle esigenze economiche del Paese, stabilendo così solo delle strategie e degli obiettivi da conseguire. Si sofferma quindi più sulla riorganizzazione e sul potenziamento delle varie componenti della rete di trasporto, ponendo particolare attenzione al loro raccordo e alla logica di razionale interconnessione mediante l'istituzione del sistema integrato nazionale dei trasporti (s.n.i.t.), definito come quell'insieme interconnesso di infrastrutture sulle quali si svolgano servizi di interesse nazionale e internazionale. G. ACQUARONE, *Il piano regolatore portuale*, Milano, 2009, pp. 24 ss. Sul persistente valore programmatico cogente di parte delle disposizioni contenute dal nuovo PGT cfr. G. SCIULLO, *Gli strumenti programmatici e il piano generale dei trasporti: profili generali*, in *Trasporti- diritto, economia, politica*, 2001, n. 83, p. 19.

Per un maggiore approfondimento sul contenuti si segnala invece F.A. QUERCI, *Spunti per la formazione di una moderna qualificazione portuale. Nuovi profili funzionali dell'attività marittima*, Padova, 1983; U. MARCHESE, *Organizzazione dei Sistemi portuali e piano generale dei Trasporti*, in *Stud. Mar.* 1987, p. 39; R. MIDORO, *Osservazioni sulla portualità italiana alla luce degli << indirizzi e linee guida del nuovo piano generale dei trasporti >>*, in *Trasp.* 2000, p. 99; S. ZUNARELLI, *Programmazione generale e regolazione specifica nel settore dei trasporti*, in *New technologies e ricerca strategica dei trasporti* (Atti del Convegno, Ragusa 3-8 settembre 2000), (a cura di E. FANARA), Messina 2001, p. 101 ss; P. GENCO - G. MIGLIORINO, *La politica del rilancio della portualità italiana nel Piano generale dei trasporti*, in *Economia e diritto del terziario*, n. 1, 2000, p.323 ss; G. ACQUARONE, *Il piano regolatore delle Autorità portuali*, cit., p. 17 ss;

<sup>20</sup> Art. 1 l.n. 84/1994



Al PGT del 1986<sup>21</sup>, soggetto a periodica attività di verifica e aggiornamento, ha fatto seguito l'adozione del nuovo PGT elaborato dal Ministro dei trasporti di concerto con i Ministri dei lavori pubblici e dell'ambiente, approvato da parte del CIPE e adottato con delibera del Consiglio dei Ministri il 2 marzo 2001.

Da ultimo la programmazione nazionale in questo settore è stata di recente definita dal *Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica*, di cui si dirà alla fine di questo capitolo.

L'attività di indirizzo e programmazione portuale si realizza in primo luogo attraverso lo strumento principale rappresentato dal Piano Operativo Triennale (POT) di cui all'art. 9, comma 3, lett. a) della l. 84/94.

Si tratta di un atto avente ad oggetto le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati, tanto da poter essere qualificato come <<atto programmatico di natura economica>><sup>22</sup>.

A livello formale tale documento, soggetto a revisione annuale per una validità massima di tre anni, è adottato dal Comitato Portuale su proposta del Presidente entro novanta giorni dall'insediamento dell'organo deliberativo, pena la revoca del mandato di quest'ultimo e lo scioglimento del Comitato, da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, se l'approvazione non interviene nell'arco temporale massimo di centoventi giorni<sup>23</sup>.

Dal punto di vista contenutistico il piano può assumere nel tempo una duplice natura: preparatoria e propulsiva prima dell'adozione del piano regolatore portuale e successivamente attuativa delle previsioni pianificatorie.

Il carattere duale del piano si rispecchia anche nella sua struttura, potendo questo essere suddiviso in una parte concernente le strategie di sviluppo delle attività

---

<sup>21</sup> Al PGT del 1986 si fa risalire il primo "allarme" sulla crisi della portualità italiana caratterizzata da una fortissima impronta pubblicistica: si sottolineava infatti la necessità di un intervento normativo diretto da un lato a riformulare una classificazione dei porti che tenesse conto non solo del volume delle merci movimentate ma anche della specificità del traffico e della vocazione portuale, e dall'altro a ridefinire in modo adeguato l'assetto gestionale dei porti. Si manifestava quindi la necessità di separare le funzioni amministrative da quelle economiche proprio secondo la formula successivamente utilizzata dal legislatore della riforma portuale del 1994. E' rimasto invece disatteso il disegno sulla costituzione dei c.d. sistemi portuali.

<sup>22</sup> R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, cit., p. 78

<sup>23</sup> In dottrina si è evidenziato che il termine così ristretto per l'approvazione del piano potrebbe condurre le amministrazioni competenti, al fine di scongiurare il rischio di revoca e scioglimento, ad elaborare in maniera frettolosa documenti inadeguati e non concretamente rivolti al perseguimento di obiettivi strategici per lo sviluppo del porto. Si veda in tal senso M. CASANOVA, *Note sulla legge n. 84 del 1994 di riordino della legislazione in materia portuale*, in *Econ. e Dir. terz.* 2000, p. 315.

portuali e in una parte relativa agli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati.

Quanto alla prima parte occorre evidenziare che il suo oggetto può riguardare sia un'attività di tipo promozionale diretta all'acquisizione di nuovi traffici, sia la realizzazione delle infrastrutture necessarie per il potenziamento della capacità ricettiva degli scali; in quest'ultimo caso la competenza delle Autorità portuali appare di fatto molto limitata in favore dell'intervento statale: ai sensi dell'art. 5, comma 8 della l. n. 84/94 spetta infatti preliminarmente allo Stato l'onere per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione<sup>24</sup> nei porti di cui alla categoria II, classi I e II (lasciando alle, alle Regioni, ai Comuni interessati e alle Autorità portuali<sup>25</sup> la possibilità di intervento con proprie risorse che si configura più come secondaria e integrativa), dovendo il Ministro delle infrastrutture e dei Trasporti approvare<sup>26</sup> preliminarmente le opere *proposte* da ciascun POT e successivamente individuare annualmente quelle da realizzare<sup>27</sup>.

Tale prescrizione evidenzia come la programmazione dello sviluppo portuale, che si realizza in buona parte attraverso la costruzione di opere di grande infrastrutturazione, passa necessariamente dalla regia ministeriale, in virtù della rilevanza della materia che evidentemente, secondo il legislatore del 1994, non poteva essere affidata alla sola sfera locale delle singole Autorità portuali.

Si tratta in realtà di un dipendenza che deriva principalmente dalla natura pubblica dei finanziamenti per la realizzazione delle opere portuali, visto che, come si dirà di seguito, le Autorità portuali non godono ancora di un'adeguata autonomia

---

<sup>24</sup> Per opere di grande infrastrutturazione il comma 9 dell'art. 6 della l. n. 84/94 ricomprende << le costruzioni di canali marittimi, di dighe foranee e di difesa, di darsene e di bacini e di banchine attrezzate, nonché l'escavazione e l'approfondimento dei fondali >>, escludendo quindi dal novero la manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni dell'ambito portuale.

<sup>25</sup> Queste ultime a coperture dei costi hanno la possibilità di imporre soprattasse a carico delle merci oppure aumentare l'entità dei canoni concessori. Tuttavia è stato rilevato che le ipotesi di infrastrutture realizzabili senza il contributo statale sono di fatto molto limitate, a causa della scarsità di risorse finanziarie proprie delle Autorità portuali, cfr. G. ACQUARONE, *Il piano regolatore delle Autorità portuali*, cit., p. 98.

<sup>26</sup> In virtù dell'atto di approvazione di matrice ministeriale, il POT sarebbe suscettibile di configurarsi come un atto obbligatorio vincolante, carattere questo che si manterrebbe inalterato anche a seguito della riforma introdotta con D.l. 30 dicembre 1997 n. 457 che ha abrogato l'applicazione dei provvedimenti sanzionatori anche nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi indicati nel POT.

<sup>27</sup> Il Ministro dei Trasporti, prima ancora di provvedere all'individuazione delle opere di grande infrastrutturazione di cui è richiesta la realizzazione, dovrà richiederne l'inserimento di queste nel piano triennale previsto per la programmazione dei lavori pubblici, ai sensi dell'attuale art. 128 del d.lgs. 163/2006.

finanziaria che consenta loro di perseguire un rilevante sviluppo dei traffici, garantendo la competitività dello scalo stesso, con evidenti riflessi su tutta l'economia dei trasporti che gravita per questi poli logistici.

## **b) Il finanziamento delle infrastrutture portuali e l'autonomia finanziaria delle Autorità portuali**

Nei porti di rilevanza nazionale il finanziamento delle opere infrastrutturali, diverse da quelle strategiche<sup>28</sup>, è garantito attraverso il <<Fondo per le infrastrutture portuali>>, di cui all'art. 4, comma 6 del d.l. n. 40 del 25 marzo 2010<sup>29</sup>.

La realizzazione delle opere portuali con il tradizionale schema del finanziamento pubblico appare oggi un problema di grande rilievo non solo a fronte delle crescenti esigenze di ammodernamento delle infrastrutture portuali, così come evidenziate dalla politica europea dei trasporti, ma anche in relazione al delicato tema della disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato.

In relazione a quest'ultimo profilo, occorre evidenziare che a seguito della pronuncia della Corte di Giustizia del 24 marzo 2011<sup>30</sup> il finanziamento pubblico di progetti di investimento nelle infrastrutture destinate ad uso commerciale è divenuto soggetto alla normativa UE sugli aiuti di stato e consequenzialmente deve divenire

---

<sup>28</sup> La cui competenza è sempre statale ma la modalità di finanziamento è disciplinata dalla "legge obiettivo" (L. 21 dicembre 2001, n. 443 e suoi successivi decreti legislativi attuativi, 20 agosto 2002, n. 190 e 17 agosto 2005, n. 189) che attribuisce al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) la programmazione e la localizzazione delle opere inserite nel programma delle infrastrutture e degli insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, in ottemperanza ai criteri di sussidiarietà ed adeguatezza, così come evidenziati dalla Corte Costituzionale con sentenza 1° ottobre 2003, n. 303. Sul punto si ritornerà in modo più diffuso sul capitolo IV, nella sezione dedicata al riparto di competenze tra Stato e Regione

<sup>29</sup> Tale fondo è ripartito, previa intesa con la Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per i programmi nazionali di riparto, e con le singole regioni interessate, per finanziamenti scientifici riguardanti i singoli porti. Al fondo è trasferita una quota non superiore al cinquanta per cento delle risorse destinate all'ammortamento del finanziamento statale previsto per l'opera << Sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata per la città di Parma>> che è contestualmente revocato, da utilizzare come spesa ripartita in favore delle Autorità portuali che abbiano speso alla data del 31 dicembre 2009, una quota superiore almeno all'80% dei finanziamenti ottenuti fino a tale data. Tali somme devono poi essere vincolate a progetti già approvati, diretti alla realizzazione di opere immediatamente cantierabili finalizzate a rendere le strutture operative funzionali allo sviluppo dei traffici. A tal riguardo la Corte Costituzionale con la sentenza 11 marzo 2011, n. 79 ha precisato che la distribuzione del fondo deve avere luogo previa intesa con le Regioni, censurando così la formulazione iniziale di tale articolo che prevedeva unicamente l'acquisizione del parere del CIPE

<sup>30</sup> Cause riunite T-455/08 e T-443/08 caso Lipsia/Halle in [www.curia.eu](http://www.curia.eu)

oggetto di verifica da parte della Commissione, al fine di ottenere l'approvazione preliminare ai sensi delle norme UE (108 TFUE)<sup>31</sup>.

Parimenti la Commissione, chiamata a valutare il progetto di finanziamento del porto di Augusta, ai fini dell'espansione e dell'adattamento dell'infrastruttura esistente, ha affermato in tale circostanza che, ai fini dell'applicazione della specifica disciplina, devono essere cumulativamente soddisfatti tre criteri consistenti nell'uso delle risorse dello Stato, nel vantaggio selettivo per il beneficiario e nei potenziali effetti di distorsione sulla concorrenza oltre che sul commercio dell'Unione Europea.

Sempre in tale occasione la Commissione stessa, richiamando una giurisprudenza consolidata<sup>32</sup>, ha precisato che le Autorità portuali, indipendentemente dal loro *status* giuridico pubblico o privato, rispetto a tale disciplina, devono considerarsi a tutti gli effetti come imprese, nella misura in cui sono impegnate in un'attività

---

<sup>31</sup> Si richiama il tal senso anche l'art. 107, paragrafo 1, del TFUE, in base al quale <<Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza>>

Art. 108 TFUE << 1. La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno. 2. Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea, in deroga agli articoli 258 e 259. A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 o ai regolamenti di cui all'articolo 109, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo. Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera. 3. Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale. 4. La Commissione può adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo>>

<sup>32</sup> Cfr. C-41/90 Hofner e Helsen, Racc. 1991, p. I-1979; C-160/91 Poucet e Pistre v. AGF e Cancava, Racc. 1993, I-637, punto 17; causa C- 35/96 Commissione v. Italia, Racc. 1998, pag. I-3851

economica, che può concretizzarsi in opere di costruzione e di sfruttamento di alcuni tipi di infrastrutture portuali, poste in essere per fini commerciali<sup>33</sup>.

È evidente che la tematica dei finanziamenti pubblici, alla luce di queste rilevazioni, si presta a un complesso di valutazioni che possono contribuire a determinare un clima di pericolosa incertezza giuridica, non favorevole nemmeno per gli investitori privati.

In relazione a questi profili, la principale esigenza che si va delineando è proprio quella di garantire una sempre più ampia autonomia finanziaria<sup>34</sup> per il conseguimento degli obiettivi contenuti nel piano regolatore portuale e nel piano operativo triennale.

L'assetto normativo originario infatti prevedeva il riconoscimento dell'autonomia di bilancio e finanziaria a livello più teorico che pratico (art. 6, comma 2, l. n. 84/94) visto che l'effettiva concretizzazione di tale disposto era di fatto impedita da due circostanze: da un lato il controllo e la vigilanza su tali enti che si realizza nella sottoposizione della gestione patrimoniale e finanziaria alla disciplina di un regolamento di contabilità approvato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, oltre al controllo operato dalla Corte dei Conti sul rendiconto della gestione finanziaria e sul conto consuntivo che deve essere allegato allo stato di previsione dello stesso Ministero.

Dall'altro lato ciò che nei fatti ha impedito la realizzazione di un'effettiva autonomia finanziaria è stata l'evidente esiguità di entrate, definite dall'art. 13, della l. n. 84/94, rappresentate unicamente dai canoni concessori delle aree demaniali e

---

<sup>33</sup> Nella stessa direzione si pone sia la recente decisione della Commissione sull'autorizzazione all'investimento a favore del Porto di Salerno, del 27 marzo 2014 (C(2014) 1865 *final*) che quella relativa agli aiuti di Stato per la realizzazione di infrastrutture nel porto del Pireo (C-21/2009). Secondo la Commissione infatti un'Autorità portuale opera come impresa nella misura in cui metta a disposizione di terzi infrastrutture a fronte di pagamento di un canone e quindi rileva come destinatarie di norme in materia di diritto concorrenziale.

Occorre rilevare che nonostante tale precisazione, nei tre casi richiamati – il Porto di Salerno, il Porto di Augusta e quello del Pireo- la Commissione ha ritenuto che in finanziamento fosse legittimo in quanto diretto a soddisfare un interesse comune, considerandolo come semplice incentivazione e non come intervento sproporzionato atto a falsare la concorrenza.

<sup>34</sup> A favore del riconoscimento di una maggiore autonomia finanziaria in capo alle Autorità portuali si richiama R. LONGOBRADI, *I porti marittimi*, cit., p. 241; G. SRIRIANNI, *I porti Marittimi* in S. CASSESE, (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2003, p. 2252 ss; M. CALABRÒ, *La disciplina dei porti in Italia: caratteri, criticità e prospettive*, in M. R. SPASIANO, (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013, p. 31. In posizione differente G. VEZZOSO, *le occasioni mancate di una proposta di riforma portuale*, in *Dir. Mar.*, 2010, p. 456.

delle banchine, dai proventi di autorizzazione per operazioni portuali, da metà del gettito delle merci sbarcate e imbarcate, nonché da eventuali ulteriori contributi di regioni, enti locali ed altri organismi pubblici.

Un primo miglioramento è intervenuto, come indicato già in precedenza, con la Legge Finanziaria 296/2006 con la quale da un lato è stata disposta l'attribuzione alle Autorità portuali degli introiti derivanti dalla tassa di ancoraggio (art. 1, comma 982) e , dall'altro, si è rinviato ad un successivo d.m. la determinazione della quota dei << tributi diversi dalle tasse e diritti portuali da devolvere a ciascuna Autorità portuale, al fine della realizzazione di opere e servizi previsti nei rispettivi piani regolatori portuali e piani operativi triennali, con conseguenziale soppressione dei trasferimenti dello Stato>>(art. 1, comma 990).

Infine la recente modifica introdotta dall'art. 14 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83<sup>35</sup> che, introducendo l'art. 18*bis*, ha <<portato a completamento quel processo di effettiva autonomia finanziaria delle Autorità portuali, necessaria al fine di consentire loro di svolgere – con i poteri e la responsabilità che ne conseguono -il ruolo di gestore e promotore dello sviluppo complessivo dello scalo, riducendo al contempo il grado di indipendenza dall'apparato statale>><sup>36</sup>.

Tale articolo, rubricato come *Autonomia finanziaria delle autorità portuali e finanziamento della realizzazione di opere nei porti*, oltre ad aver previsto un meccanismo di riparto dell'IVA che premia l'efficienza e la competitività, ripristinando il legame diretto tra ricchezza prodotta e finanziamenti ottenuti, rendendo così la distribuzione dei contributi vincolata alla *performance* dei porti, ha altersi stabilito, al comma 5 dello stesso, la facoltà per le Autorità portuali di ricorrere a capitali privati, mediante il ricorso alla finanza di progetto<sup>37</sup>.

Con questa procedura, disciplinata dal d.lgs. 12 aprile del 2006, n. 163, il privato può finanziare in tutto o in parte la costruzione di un'opera portuale, assumendo i vantaggi e gli svantaggi della successiva gestione pluriennale delle opere eseguite, con evidente incidenza anche sulla commisurazione dei canoni concessori, in

---

<sup>35</sup> Convertito in l. 7 agosto 2012, n. 134

<sup>36</sup> M. CALABRÒ, *La disciplina dei porti in Italia: caratteri, criticità e prospettive*, cit., p. 34

<sup>37</sup> Per un approfondimento su tale forma di finanziamento si rimanda *ex multis* a A. Tullio, *Profili civilistici della finanza di progetto*, in G.F. CARTEI- M. RICCHI (a cura di), *Finanza di progetto*, Napoli, 2010; V. FARINA, *Grandi Infrastrutture, il contraente generale e il project financing*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); D. MARESCA, *La disciplina giuridica delle infrastrutture portuali*, Torino, 2012, p. 259 ss.

ragione dei lavori eseguiti, realizzando di fatto la possibilità non solo di pianificare uno sviluppo portuale maggiore rispetto a quello attuabile con i soli finanziamenti pubblici, ma anche di ridimensionare il rischio di gestione mediante, appunto, il coinvolgimento dei privati.

## **Sezione IV**

### **L'Autorità portuale come regolatore del mercato**

L'enunciazione di funzioni indicate all'art. 6 comma 1, lett. a) sintetizza e codifica l'applicazione del principio cardine della legge di riforma dei porti italiani, ovvero la separazione e la netta distinzione tra operatore commerciale ed ente regolatore.

Una volta dismesse del tutto le attività imprenditoriali, le nuove amministrazioni che hanno sostituito i precedenti enti pubblici economici, hanno ricevuto anche il compito di provvedere alla razionalizzazione e al controllo delle attività degli operatori presenti nel territorio di competenza, al fine di garantire l'efficienza e la contendibilità del porto stesso.

La funzione regolatrice trae fondamento proprio da quei principi connessi alla tutela della libera concorrenza che, come si è già avuto modo di vedere, hanno inteso l'intera legge di riforma portuale con espressi richiami rivolti alla necessità di assicurare la corretta esplicazione del mercato portuale.

In particolare questo potere che si deve intendere nella sua eccezione più ampia, comprensivo anche della successiva fase di controllo sull'esplicazione delle relative attività, ha ad oggetto il regime abilitativo delle operazioni portuali e della manodopera portuale, quello concessorio degli spazi demaniali e quello connesso con l'erogazione dei servizi di interesse generale e quelli tecnico-nautici.

#### **a) La regolamentazione delle operazioni portuali ex art. 16 della l. n. 84/94**

L'Autorità portuale rilascia un titolo abilitativo in favore delle imprese che intendono svolgere nel porto operazioni portuali di cui all'art. 16, comma 1, prima parte, connesse alla movimentazione delle merci che quindi non necessitano di strutture fisse come banchine, e delle imprese che svolgono i c.d. "servi portuali" in

senso stretto introdotti dalla L. n. 186/2000, identificati nelle “*prestazioni specialistiche complementari ed accessorie al ciclo delle operazioni portuali*” e precisati a livello locale dalle singole Autorità portuali, sulla base dei criteri vincolanti fissati con decreto di attuazione del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti del 6 febbraio 2001, n. 132<sup>38</sup>.

Quanto alle prime, si tratta delle operazioni già definite dall’art. 108 del cod. nav., ovvero: <<operazioni di sbarco, trasbordo, deposito e movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale nel porto (...)>>. Una lettura più moderna offerta dalla recente dottrina non limita questa categoria alle sole attività di imbarco e sbarco ma le estende anche alle attività di caricazione e scaricazione in e da altri mezzi di trasporto<sup>39</sup>.

Nonostante l’apparente chiarezza della formulazione del dettato normativo, è stata evidenziata la necessità di pervenire a una qualificazione delle operazioni portuali più dettagliata e precisa al fine di circoscrivere le ipotesi alle quali si applica il regime autorizzatorio di cui all’art. 16, soggette alla connessa attività di vigilanza. Una possibile soluzione è stata ritrovata nell’ipotesi di ricorrere sia al criterio territoriale, che individua la delimitazione spaziale entro la quale tali attività possano essere considerate operazioni portuali ai sensi dell’art. 16, sia a quello funzionale che, nello spirito della legge di riforma, deve ricomprendere <<tutte quelle attività volte a consentire il passaggio della nave ad un altro mezzo e viceversa ossia a congiungere il trasporto marittimo con quello terrestre facendo in modo che il porto svolga l’importante funzione di nodo di collegamento nella catena trasportistica>><sup>40</sup>.

Il controllo pubblico sulla sussistenza dei requisiti<sup>41</sup> strettamente connessi con le qualifiche personali, la solidità finanziaria dell’istante, la sicurezza marittima e

---

<sup>38</sup> E’ stata più volte criticata l’assenza di parametri rigorosi e unitari nell’individuazione di tali servizi che viene lasciata alla discrezionalità delle singole Autorità portuali, con il rischio di incrementare l’incertezza operativa e di introdurre effetti distorsivi della concorrenza, in tal senso A. XERRI SALAMONE, *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012, p. 193

<sup>39</sup> Si veda in tal senso M. CAMPILLA, *le operazioni portuali*, Bologna, 2004, p. 32

<sup>40</sup> A. XERRI SALAMONE, *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, cit., p. 192.

<sup>41</sup> La cui disciplina è specificata dal D.M. attuativo 31 marzo 1995, n. 585, il quale stabilisce: la fissazione dei requisiti di carattere personale, tecnico-organizzativo, di capacità finanziaria e di professionalità degli operatori e delle imprese richiedenti, adeguati alle attività da espletare; la regolamentazione sulla presentazione di un programma operativo e sulla determinazione di un organico di lavoratori alla dirette dipendenze dell’impresa istante; la fissazione dei criteri, delle



portuale, il rispetto della normativa nazionale e internazionale in materia di lavoro, di tutela ambientale appare in stretta coerenza con la politica di sviluppo del porto, in quanto funzionale alla necessità di garantire la presenza in porto di imprese dotate di solide strutture professionali, finanziarie ed operative, idonee a espletare i servizi in modo regolare e in condizioni di sicurezza.

La predeterminazione di questi criteri risulta coerente rispetto al carattere chiuso di questo mercato, tenuto conto il dovere dell’Autorità portuale di stabilire il numero massimo di imprese autorizzate ad operare in porto <<in relazione alle esigenze di funzionalità del porto e del traffico, assicurando comunque il massimo di concorrenza nel settore>> (art. 16, comma 7).

Particolare importanza va attribuita al programma operativo presentato dall’impresa istante sia nella fase diretta ad ottenere l’autorizzazione che nella successiva fase del controllo della corrispondenza tra l’attività intrapresa e quella programmata. Appare infatti evidente che gli interessi indicati in questo documento devono risultare non solo conformi alla strategia aziendale dell’impresa, ma anche corrispondenti con il pubblico interesse connesso sia allo sviluppo del traffico marittimo sia alla vocazione specifica dello scalo.

Per quanto concerne invece i servizi portuali c.d. specialistici enunciati nella seconda parte del primo comma dell’art. 16, i criteri, così come l’individuazione di questi, sono definiti dalle singole Autorità portuali che vi provvedono di volta in volta in base al livello ed alla qualità dei traffici portuali.

Una considerazione conclusiva va infine svolta sulla natura giuridica dell’autorizzazione, tenuto conto che la previgente disciplina subordinava l’espletamento di tali attività al rilascio del titolo concessorio a favore delle imprese interessate, postulando quindi che la titolarità del potere per lo svolgimento di tali attività fosse in capo alla pubblica amministrazione, avendo questa la facoltà di provvedervi direttamente.

Con la legge di riforma, al fine di pervenire alla liberalizzazione delle attività economiche, le operazioni portuali vengono ricondotte al regime autorizzatorio che di fatto, attraverso il provvedimento amministrativo in oggetto, rimuove il limite

---

modalità e dei termini per il rilascio, la sospensione e la revoca dell’atto autorizzatorio; i parametri per definire i limiti massimi e minimi dei canoni annui e delle cauzioni da presentare

che impedisce l'esercizio di un diritto soggettivo persistente in capo al soggetto richiedente, parificando quindi l'espletamento di operazioni portuali a un diritto soggettivo<sup>42</sup>.

Tuttavia l'idea che la legge n. 84/94 abbia effettivamente rivoluzionato l'assetto della gestione delle operazioni portuali, non è una posizione condivisa da tutta la dottrina. In particolare si è sostenuto<sup>43</sup> che il precedente regime presentasse in realtà la medesima natura dell'autorizzazione poiché al pari di quest'ultima consentiva alla pubblica amministrazione di esercitare un perdurante ruolo di indirizzo e controllo, anche a seguito del rilascio, al fine di verificare che le attività consentite contribuissero al raggiungimento dell'interesse pubblico.

#### **b) Il rilascio dell'autorizzazione alla fornitura di lavoro temporaneo: l'autorizzazione ex art. 17**

Sull'iter normativo relativo alla fornitura di manodopera da parte delle compagnie portuali si è già avuto modo di soffermarsi in precedenza<sup>44</sup>, richiamando le sentenze della Corte di Giustizia che hanno avviato quella c.d. "*rivoluzione delle banchine*" sfociata poi nell'emanazione della legge n. 84/1994.

In questa parte si intende analizzare l'esplicazione del potere autorizzatorio delle Autorità portuali, così come risulta dall'ultima novella dell'art. 17 operata dall'art. 3 della L. 30 giugno 2000, n. 186, nei confronti dell'impresa fornitrice del lavoro temporaneo a favore dei soggetti di cui agli articoli 16 e 18 della l. n. 84/94 che, come emerge anche dal dato letterale normativo, può essere esercitato, per ciascun porto, a favore di una sola impresa.

Proprio a tal riguardo occorre segnalare che parte della dottrina<sup>45</sup> ha più volte segnalato la problematicità dell'unicità del *pool* di manodopera portuale,

---

<sup>42</sup> A. M. Citrigno, *Autorità portuale, profili organizzativi e gestionali*, cit., p. 175 ss

<sup>43</sup> G. ACQUARONE, *Il piano regolatore portuale delle autorità portuali*, cit., p. 121, che ripropone la tesi avanzata da L. ACQUARONE, *Aspetti pubblicistici della disciplina delle imprese portuali*, che richiama a sua volta gli spunti di F. FRANCHINI in *Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giuridici tra l'amministrazione e i privati*, Milano, 1957, p. 81.

<sup>44</sup> Primo capitolo, sezione III.

<sup>45</sup> In S.M. CARBONE- F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 255 ss, si sostiene che non dovrebbe nemmeno considerarsi obbligata normativamente la presenza di un'impresa autorizzata ai sensi dell'art. 17, dovendo questa dipendere unicamente << dall'esistenza

affermando che la decisione sul numero di imprese autorizzate a fornire manodopera non dovrebbe essere determinata da una aprioristica imposizione legislativa, ma dovrebbe essere ricondotta alle esigenze del mercato portuale, criticando di fatto la scarsa attuazione e l'eccessivo rigore che impediva alle singole realtà portuali di regolarsi sulla base delle specifiche esigenze dell'utenza e del mercato locale.

Nonostante ciò, appare condiviso l'assunto secondo cui il principio di libera concorrenza sia stato comunque tutelato dal legislatore oltre che con la previsione di una procedura di gara *accessibile ad imprese italiane e comunitarie* avente ad oggetto la selezione dell'impresa da autorizzare, anche con l'introduzione di specifici regolamenti che ciascuna Autorità portuale deve adottare al fine di verificare le attività svolte dall'impresa fornitrice di manodopera, l'osservanza dell'obbligo di parità di trattamento nei confronti dei soggetti che usufruiscono della fornitura e l'effettiva capacità operativa, stabilita secondo parametri quantitativi e qualitativi (comma 10, art. 17 l. n. 84/94).

Inoltre il legislatore ha escluso, per definizione, la possibilità di qualificare l'attività di fornitura di manodopera come un servizio di interesse generale di cui all'art. 106 del TFUE e la conseguente applicazione del regime monopolistico (comma 9).

È stato poi sancito il divieto assoluto per l'impresa fornitrice di manodopera di svolgere contemporaneamente operazioni portuali, di essere titolare di concessioni di cui all'art. 18 e di detenere anche partecipazioni di minoranza nella compagine sociale delle imprese di cui agli articoli 16 e 18 al fine di scongiurare il manifestarsi di conflitti di interesse fra società operanti nel mercato portuale o di altre situazioni distorsive della concorrenza, come quelle che avevano caratterizzato le impostazioni previgenti.

L'art. 17 consente all'impresa autorizzata alla fornitura di lavoro temporaneo di rivolgersi a sua volta, in caso non disponga di sufficienti risorse proprie di

---

di una specifica domanda di lavoro temporaneo all'interno del porto, con caratteristiche tali da giustificare l'esistenza di un pool permanente di lavoratori a disposizione di tutte le imprese portuali>>. Cfr. Corte di Giustizia, 16 settembre 1999, C-22/98, c.d. sentenza *Becu*, secondo la quale una legislazione nazionale che impone alle imprese portuali l'impiego esclusivo di lavoratori qualificati, cioè provenienti da un apposito organismo, a tal fine abilitato dall'amministrazione, non è in contrasto con il diritto comunitario della concorrenza, poiché secondo i giudici comunitari tali regole non attribuiscono una posizione privilegiata a un'impresa ma favoriscono la posizione dei lavoratori.

lavoratori, nei c.d. *picchi di lavoro*, ai soggetti abilitati alla fornitura di lavoro temporaneo di cui all'art. 2 della L. 24 giugno 1997, n. 196.

In fine, con l'obiettivo di assicurare in ogni caso l'erogazione di questo servizio, l'ordinamento portuale ha previsto che nell'ipotesi di assenza di impresa idonea a svolgere tale attività, la prestazione di lavoro portuale deve comunque essere garantita da parte di un'agenzia promossa dall'Autorità portuale e gestita da un organo direttivo composto dai rappresentanti delle imprese autorizzate ex art. 16, 18 e 21, comma 1 lett. a)<sup>46</sup>. Tale previsione sembra quasi assimilare la fornitura del lavoro temporaneo a un'ipotesi di obbligo di servizio pubblico, con la conseguenza difficoltà nella qualificazione della natura giuridica di questo provvedimento autorizzatorio<sup>47</sup>.

L'autorizzazione viene rilasciata entro centoventi giorni dall'individuazione dell'impresa a seguito di selezione, subordinatamente alla verifica di potenziali situazioni di conflitto di interesse, per un periodo di tempo determinato, ed è suscettibile di una sola proroga ad istanza del soggetto interessato. L'Autorità portuale può anche disporre la sospensione dell'efficacia o la revoca nei casi più gravi di accertata violazione degli obblighi assunti.

### **c) Il rilascio delle concessioni ai sensi dell'art. 18**

L'art. 18 della l. n. 84/94 attribuisce all'Autorità portuale il potere di conferire in concessione le aree demaniale e le banchine comprese nell'ambito portuale unicamente alle imprese dotate dei requisiti di cui al precedente art. 16.

Nessun criticità sembra emergere in relazione alla natura giuridica dell'atto concessorio che viene comunemente classificato come titolo abilitativo a carattere traslativo: si tratta di un atto che attribuisce al titolare il diritto di utilizzo in via

---

<sup>46</sup> L'art. 21, comma 1, lett. a) della l. n. 84/94 disciplina l'ipotesi di trasformazione delle ex compagnie portuali in una società che svolge in condizioni di concorrenza operazioni portuali, potendo queste scegliere alternativamente di costituire una società o una cooperativa per la fornitura di manodopera (lett. b) o infine una società avente lo scopo di mera gestione, sulla base dei beni già appartenenti alle compagnie portuali e gruppi portuali disciolti (lett. c).

L'Autorità portuale di Livorno ha recentemente attivato questa opzione mediante la costituzione della società ALP (Agenzia per il Lavoro in Porto), composta dai principali terminalisti del Porto di Livorno.

<sup>47</sup> G. ACQUARONE, *Il piano regolatore portuale*, cit., p. 128.

esclusiva di un bene appartenente alla pubblica amministrazione, la quale ne mantiene la titolarità.

Ai fini del rilascio della concessione demaniale, le imprese autorizzate devono anche dimostrare il possesso di requisiti volti ad assicurare l'incremento dei traffici e la produttività del porto; in particolare, a differenza di quelli richiesti per il rilascio delle autorizzazioni all'espletamento delle operazioni portuali in senso ampio, il comma 6 dell'art. 18 impone alle imprese richiedenti la presentazione di un programma di attività, assistito da idonee garanzie, diretto allo sviluppo delle attività portuali, e il possesso di adeguate attrezzature tecnico-organizzative << idonee, anche dal punto di vista della sicurezza, a soddisfare le esigenze di un ciclo produttivo ed operativo a carattere continuativo ed integrato per conto proprio e di terzi >>.

Risulta quindi necessario dimostrare che l'obiettivo perseguito e indicato nel programma operativo sia conforme e finalizzato al soddisfacimento dell'interesse pubblico rivolto alla contendibilità degli spazi demaniali che si realizza attraverso l'allocazione ottimale delle aree di sua competenza.

L'Autorità portuali mediante il rilascio delle concessioni demaniali, ha l'importante compito di selezionare i "migliori" operatori che possano contribuire con la propria attività allo sviluppo e all'efficienza del porto stesso.

Si evince quindi che l'attività selettiva prima e quella di controllo dopo, svolgono un ruolo molto importante nella prospettiva dell'implementazione della "qualità" di un porto, tanto che il legislatore, tenuto conto della delicatezza della materia, aveva previsto, ad integrazione della disciplina contenuta all'art. 18, l'emanazione di un regolamento ministeriale di attuazione che avrebbe dovuto apportare maggiori elementi di dettaglio alla disciplina in oggetto<sup>48</sup>.

La mancata emanazione del regolamento *de quo* pur non portando alla paralisi del settore ha in primo luogo introdotto maggiore discrezionalità dell'amministrazione competente in un settore che dovrebbe restare ancorato ai soli principi della

---

<sup>48</sup> E' stato anche sollevato il dubbio sulla legittimità costituzionale relativa all'emanazione di un regolamento ministeriale rispetto alla modifica delle competenze tra Stato e Regione introdotta con il Titolo V della Costituzione che riserverebbe le funzioni amministrative nelle materie di legislazione esclusiva statale alle Regioni. Si veda in tal senso G. VERMIGLIO, *Porti e reti di trasporto di navigazione tra Stato e Regione (dopo la modifica del Titolo V della costituzione)*, in *Dir. Trasp.*, 2003, p. 449. In senso contrario G. ACQUARONE, *Il Piano Regolatore portuale*, cit., p.132.

trasparenza e dell'imparzialità e, in secondo luogo, ha determinato una commistione in tema di procedure di scelta dei concessionari tra normativa contenuta sia nel codice della navigazione che nel suo regolamento attuativo (deputati a disciplinare le concessioni nella fase transitoria antecedente all'emanazione del regolamento attuativo) e le regole europee sulla libera prestazione dei servizi, contenute nel d.lgs. 163/2006, *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture* in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE<sup>49</sup>.

Prima della concreta attuazione delle disposizioni introdotte dalle nuove direttive comunitarie 2014/23/UE e 2014/24/UE che potrebbero avere riflessi anche in tale settore, secondo l'opinione prevalente non è possibile riconoscere la totale applicazione della normativa contenuta nel Codice degli Appalti, anche in virtù dell'espressa esclusione di cui all'art. 142, ma, in base al richiamo che quest'ultimo opera nei confronti dell'art. 27 del d.lgs. 163/2006, vanno ritenuti operanti i soli principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità e l'obbligo di invitare almeno cinque concorrenti nelle procedure di selezione.

#### **d) Il controllo sull'operato delle imprese portuali e dei concessionari**

Il potere di controllo di tipo "commerciale", che si distingue dalla vigilanza in materia di sicurezza, può ragionevolmente essere esaminato all'interno della trattazione che attiene al più comprensivo potere di regolamentazione delle attività portuali esercitate dagli operatori o dai concessionari, visto che anche questa funzione è rivolta ad assicurare una maggiore efficienza e una migliore contendibilità del porto.

Come già anticipato, l'attività di controllo si esplica in due distinti momenti: dapprima con la valutazione del possesso dei requisiti richiesti, e successivamente con la verifica sulla permanenza degli stessi e sull'effettiva coincidenza dei risultati conseguiti dall'impresa portuale con quelli prefissati nel programma operativo presentato ai fini del rilascio dell'autorizzazione o concessione.

---

<sup>49</sup> Oggi sostituite dalle nuove direttive sugli appalti pubblici n. 2014/24/UE e da quella sulle concessioni di lavori e servizi n. 2014/23/UE che dovranno essere recepite con legge nazionale entro il 18 aprile 2016.

In particolare la vigilanza sull'espletamento delle operazioni portuali e dei servizi portuali di cui all'art. 16, comma 6, della l. n. 84/94 impone all'Autorità portuale di verificare, almeno annualmente, il rispetto delle condizioni indicate nel programma, al fine di svolgere sia un controllo sulle effettive *performances* sia di stimolare negli operatori commerciali la costante tendenza verso la massimizzazione della produttività e dell'efficienza<sup>50</sup>. In caso di accertato inadempimento, l'Amministrazione, può procedere alla sospensione o alla revoca dell'autorizzazione, provvedimenti questi che si inquadrano fra quelli di tipo sanzionatorio<sup>51</sup>, anche in virtù dell'assenza di obbligo di indennizzo in capo all'ente.

In questo senso è stato correttamente affermato che il potere di controllo si traduce nella facoltà per l'amministrazione di << richiedere alle imprese ogni informazione di natura tecnico-operativa che si riveli necessaria allo scopo di accertare in ogni momento, la regolarità e l'efficienza dell'attività espletata, nonché di compiere ispezioni e sopralluoghi durante l'esercizio della stessa >><sup>52</sup>.

Il controllo e le sanzioni nei confronti delle imprese concessionarie di cui all'art. 18 della l. n. 84/94, viene esercitato analogamente al primo, con cadenza annuale, al fine di verificare la permanenza dei requisiti e l'attuazione degli investimenti programmati.

Anche in tal caso la legge consente di sanzionare l'eventuale inosservanza degli obblighi assunti dal concessionario senza giustificato motivo, mediante lo strumento della revoca, che tuttavia, visti gli effetti prodotti, sembrerebbe più riconducibile alla figura della decadenza.

Diversamente dalla legge di riforma dei porti, il codice della navigazione distingue in maniera netta i due istituti in tema di concessioni, in particolare l'art. 47 applica la decadenza nelle ipotesi elencate o comunque in caso di inadempimento agli obblighi imposti dall'atto concessorio e, a differenza della revoca, vista la natura sanzionatoria, non contempla alcun tipo di indennizzo a favore del concessionario,

---

<sup>50</sup> Si veda in tal senso S.M. CARBONE, *L'equilibrio tra Autorità portuale e mercato*, in *Dir. Trasp.*, 1994, p. 814.

<sup>51</sup> Si tratta quindi di una decadenza che si determina a seguito della perdita da parte dell'impresa portuale dei requisiti richiesti dalla legge per il rilascio dell'autorizzazione o a seguito della violazione degli obblighi imposti dalla normativa. Si rimanda a E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2003, p. 504 ss per una completa distinzione tra istituto della revoca e quello della decadenza.

<sup>52</sup> A. ROMAGNOLI, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, cit., p. 159.

per la costituzione di opere stabili, a compensazione del venir meno della concessione prima del termine previsto.

Al fine di superare l'eventuale incertezza derivante dall'imprecisione terminologica utilizzata dal legislatore del 1994, la dottrina più recente ha evidenziato la necessità di inserire maggiori elementi di dettaglio nell'atto concessorio, definendo quindi la presenza o meno del diritto all'indennizzo a favore del concessionario in caso di revoca<sup>53</sup>.

Infine relativamente al controllo sull'operato dell'impresa (o agenzia) fornitrice di manodopera, oltre alle normali ipotesi sanzionatorie rappresentate dal potere di sospendere o revocare l'autorizzazione (art. 17, comma 11 della l. n. 84/94), la legge attribuisce all'Autorità portuale un particolare potere sanzionatorio che consente a questa di punire le eventuali violazioni delle disposizioni tariffarie previste dai regolamenti dell'Autorità, con la pena pecuniaria che va da 5.165 € a 30.987, con l'obiettivo di garantire i fondamentali *standard* economici di impiego previsti nei regolamenti nell'interesse dei lavoratori (art. 17, comma 12).

#### **e) Le competenze in materia di servizi di interesse generale per la comunità portuale: qualificazione e procedura per l'affidamento**

Oltre ai servizi resi alla merce e soggetti ad autorizzazione di cui all'art. 16, la legge n. 84 del 1994 ha introdotto altre due tipologie di servizi per i quali l'Autorità portuale esplica, in diverse misure, le proprie competenze: si tratta dei servizi di interesse generale<sup>54</sup> indicati all'art. 6, comma 1, lett. c) della l. n. 84/94 e dei servizi resi alla nave di cui all'art. 14 della stessa.

Quanto ai primi qualche cenno è stato già condotto in tema di deroghe al principio di separazione tra attività amministrativa e attività commerciale, in questa parte si analizzerà invece il potere dell'Autorità portuale di provvedere all'affidamento e al

---

<sup>53</sup> A. XERRI SALAMONE, *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit., p. 226 ss

<sup>54</sup> Per un maggior approfondimento si rimanda a S. ZUNARELLI, *I servizi portuali di interesse generale nella disciplina della l. 28 gennaio 1994, n. 84*, in *Dir. trasp.*, 1995, 441 ss; A. XERRI SALAMONE, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998; S. M. CARBONE, *La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia tra disciplina nazionale e diritto comunitario*, in *Dir. UE*, 2000, 1 ss; M. MARESCA, *la regolazione dei porti fra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2001, p. 103 ss; S.M. CARBONE- F. MUNARI, *La disciplina dei porti*, cit. pag. 322; E. ORRÙ, *Servizi di interesse generale*, in *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, a cura di A. XERRI, cit., p. 89 ss.



controllo delle attività volte a fornire agli utenti, dietro corrispettivo, questa categoria di servizi, individuati con due decreti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti rispettivamente del 14 novembre 1994 e del 4 aprile 1996<sup>55</sup>, di attuazione dell'art. 6, comma 1 lett. c) della l. n. 84/94.

La loro denominazione corrisponde alla finalizzazione dei medesimi al soddisfacimento di un interesse comune a tutti gli utenti del porto, dunque superiore a quelli del fruitore e dell'erogatore del servizio, tanto da distinguersi, secondo un'autorevole dottrina, dai servizi portuali di cui all'art. 16 della l. n. 84/94, sulla base della generalità dell'interesse al quale risultano preordinati<sup>56</sup>.

Tuttavia a tal riguardo si è evidenziato come il carattere generale degli interessi coinvolti debba essere relativizzato in quanto riferito a un determinato settore o a particolari categorie merceologiche: basti pensare ad esempio ai bacini di carenaggio che limitano la loro offerta agli utenti muniti di imbarcazioni<sup>57</sup>.

Anche l'onerosità di queste prestazioni, così come richiesta dalla legge, può essere a volte meno evidente, come nel caso di servizi forniti formalmente dall'Autorità portuale sulle parti comuni del porto, non assoggettate in concessione ai privati, che presentano carattere indivisibile, e per i quali non è immediata la valutazione del vantaggio economico goduto dai singoli utenti del porto. Secondo un orientamento dottrinale in questo caso il costo dei servizi sopportato dagli utenti può essere considerato pari a quello sostenuto indirettamente tramite prelievo impositivo<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Rispettivamente pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* 24 novembre n. 275 e 22 aprile n. 94. Si tratta servizi di illuminazione, manutenzione e riparazione delle parti comuni del porto, pulizia e raccolta rifiuti, servizio idrico, stazioni marittime, servizi informatici e telematici portuali, c.d. servizi comuni al settore commerciale e industriale come parcheggi o bacini di carenaggio e le manovre ferroviarie in porto. Tuttavia tale elenco non può essere considerato tassativo, vista la presenza nel porto di altre esigenze collettive per le quali occorre provvedere mediante la predisposizione di un servizio pubblico, quale ad esempio il servizio integrativo antincendio, che adempie alla missione pubblicistica di integrare il servizio dei Vigili del Fuoco con un presidio costante nell'ambito portuale ove risulti maggiore il rischio di incendi e il servizio di bunkeraggio (ovvero il rifornimento di carburante per le navi) che l'art. 60 del Reg. nav. mar. sottomete al regime concessorio, vedi sul punto S.M. CARBONE-F. MUNARI, *La disciplina dei porti*, cit. pag. 327 ss.

<sup>56</sup> A. XERRI SALAMONE, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998, p. 172; E. SANTORO, *I servizi e le operazioni portuali*, in A. ANTONINI (coordinato da) *Trattato breve di diritto marittimo*, Vol. I, Milano 2007, p. 244.

<sup>57</sup> E. ORRÙ, *Servizi di interesse generale*, in *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, a cura di A. XERRI, cit., p. 92.

<sup>58</sup> F. APRILE, *Il governo dei porti italiani*, Roma, 1997, p. 53; T. VESPASIANI, *Le attività economiche nei porti*, Roma, 2005, p. 323, secondo quest'ultimo A. inoltre tali servizi per poter essere considerati come servizi di interesse generale dovrebbero essere caratterizzati dai principi della continuità e della universalità.

Salvo le ipotesi di cui all'art. 23, comma 5 della l. n. 84/94 che consente alle Autorità portuali di svolgere direttamente in via residuale tutti o parte dei servizi di interesse generale, il quinto comma dell'art. 6 dispone invece che l'affidamento di questi avvenga tramite concessione rilasciata dall'autorità a seguito di gara pubblica.

A tal riguardo occorre rilevare che parte di dottrina ha evidenziato la problematicità del riferimento al procedimento della concessione, in luogo di quello dell'appalto, in particolare per quelle figure come la manutenzione ordinaria e straordinaria dell'ambito portuale che, secondo la tipica distinzione operata dall'ordinamento europeo<sup>59</sup>, sarebbero caratterizzate dall'assunzione del rischio imprenditoriale per l'espletamento del servizio in capo alla stazione appaltante, anziché sul concessionario. Tuttavia è stato altresì sostenuto che l'inquadramento di tale servizi nella categoria dell'appalto di servizi pubblici comporterebbe il rischio di svuotare il significato stesso della natura pubblicistica di questi e degli interessi ai quali rispondono<sup>60</sup>.

Sempre in riferimento allo strumento concessorio richiamato dal legislatore del 1994, sono emersi pareri contrastanti: come si dirà anche per i servizi tecnico-nautici, parte della dottrina ha affermato che tale procedura dovrebbe risultare finalizzata all'individuazione del prestatore che eroghi in modo esclusivo il servizio<sup>61</sup>, ma per una contrapposta corrente, non ritenendo operante il riferimento al monopolio naturale, non vi sarebbe ragione per impedire la presenza a più fornitori, se non laddove sussistano comprovate necessità organizzative e strutturali dello stesso o delle infrastrutture utilizzate<sup>62</sup>.

Aderendo a questa impostazione sembrerebbe che l'accesso al mercato dei servizi di interesse generale nei porti potrebbe soggiacere alle stesse dinamiche operanti per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio delle operazioni portuali, di cui

---

<sup>59</sup> Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario del 2000, par. 2.1.1, 2.1.2, 2.2.

<sup>60</sup> E. ORRÙ, *Servizi di interesse generale*, in *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, a cura di A. Xerri, cit., p. 97

<sup>61</sup> S.M. CARBONE- F. MUNARI, *La disciplina dei porti*, cit. pag. 327 ss

<sup>62</sup> S. ZUNARELLI, *I servizi portuali di interesse generale nella disciplina della l. 28 gennaio 1994, n. 84*, in *Dir. trasp.* 1995, p. 455; T. VESPASIANI, *Le attività economiche nei porti*, cit., 323.

all'art. 16, ma a differenza di queste con un maggiore margine di discrezionalità nella valutazione delle esigenze<sup>63</sup>.

#### **f) La disciplina dei servizi tecnico-nautici nella normativa vigente**

Relativamente al secondo gruppo, ovvero quei servizi che hanno ad oggetto attività dirette a consentire o agevolare il fatto tecnico della navigazione mediante prestazioni specialistiche che si caratterizzano per l'alto livello di competenza tecnica e per il possesso di idonee strutture e materiali da parte dei prestatori, i c.d. servizi ancillari alla navigazione<sup>64</sup>, l'Autorità portuale ha un ruolo ben più limitato in ragione degli interessi connessi alla sicurezza della navigazione e dell'approdo.

Nonostante il legislatore abbia qualificato espressamente anche queste attività come servizi di interesse generale<sup>65</sup>, l'intento non era di certo quello di includerli formalmente in questa categoria, ma di evidenziarne la natura pubblicistica dell'interesse alla tutela della sicurezza, demandando così la loro disciplina prevalentemente al Codice della navigazione, al regolamento per la Navigazione Marittima e all'art. 14 comma 1 *bis e ter* che regola il procedimento di formazione delle tariffe e attribuisce all'Autorità marittima d'intesa con l'Autorità portuale (e in

---

<sup>63</sup> E. ORRÙ, *Servizi di interesse generale*, in *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, a cura di A. Xerri, cit., p. 99

<sup>64</sup> In tema di servizi tecnico-nautici si rimanda a S.M. CARBONE- F. MUNARI, *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia. Risultati e Prospettive*, in *Dir. Mar.* 1994, p. 3; M. GRIGIOLI, *Il diritto della navigazione tra codificazione e decodificazione*, Napoli, 1994; Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Analisi conoscitiva nel settore dei servizi portuali*, Roma, 1997; R. LONGOBARDI, *Servizi tecnico nautici e autoproduzione*, in *Trasp.* 1999; G. Righetti, *Trattato di diritto marittimo*, V, Milano, 2001; M. BRIGNARDELLO, *Sicurezza della navigazione, concorrenzialità, obbligatorietà ed autoproduzione dei servizi tecnico nautici*, in *Dir. Mar.* 2003, p. 1445 ss; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Riflessione sui servizi tecnico nautici alla luce della giurisprudenza*, in *Dir. Mar.* 2009, p. 313; A. LEFEBRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, ed. XII, Milano 2011; M. CASANOVA- M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei Trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011, p. 129; P. COSTA- M. CASAGRANDE, *Dalla concorrenza nei porti alla concorrenza tra i porti- il caso dei servizi tecnico-nautici in Italia*, Venezia, 2011; S. ZUNARELLI- A. ROMAGNOLI- A. CLARONI, *Diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, 2013, p. 290.

<sup>65</sup> Sulla problematicità di tale definizione si rimanda a M. ORRÙ, *Servizi tecnico nautici tra mercato e monopolio*, in A. Xerri ( a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit. p. 140. Secondo l'A. sarebbe stata più *attinente la locuzione di servizi di interesse economico generale*, così come definiti dall'art. 86 CE, poiché ritiene che avrebbe ridotto gli equivoci sull'inquadramento di questi voluta dal legislatore, mentre la definizione introdotta con la riforma della l. n. 186/2000 intendeva favorire la sottrazione di tali servizi dall'applicazione dei principi di libera concorrenza e di tutela del mercato.

via sussidiaria il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti) il compito di regolamentare e organizzare tali servizi.

L'art. 14 stabilisce poi che all'interno di tale categoria rientrano i servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio<sup>66</sup>.

Le disposizioni della legge n. 84/94 evidenziano un intrinseco problema relativo al difficile equilibrio tra esigenze di sicurezza e pretese di liberalizzazione delle attività portuali, oltre che il relativo problema della anelasticità delle tariffe, in quanto stabilite sulla base di meccanismi e criteri che non si fondano sull'effettivo andamento dell'offerta e dalla domanda di tali servizi.

Quanto al primo aspetto, appare evidente che la necessità di garantire la sicurezza nel porto abbia avuto la meglio sulle istanze preordinate alla liberalizzazione commerciale. In tal senso è stato affermato che tali servizi hanno natura universale, in quanto oltre a dover essere prestati nel porto a favore di chiunque ne faccia richiesta, con qualunque tipo di imbarcazione e di condizioni meteomarine sulla base di tariffe, regole e modalità operative predeterminate dalla pubblica amministrazione, gli stessi possono anche essere resi obbligatori dall'Autorità marittima per ragioni di sicurezza e infine devono presentare la disponibilità continua per l'utenza.

Sulla base di queste considerazioni l'ordinamento nazionale ha optato per un modello di monopolio legale che per definizione già elimina la concorrenza nel mercato fra più *competitors*, ma di fatto non garantisce, fatta eccezione per la procedura di rilascio della concessione per l'esercizio dell'attività di rimorchio,

---

<sup>66</sup> In particolare per pilotaggio si intende quell'attività di suggerimento della rotta che la nave deve seguire all'interno dell'area portuale e quale attività di assistenza al comandante nell'individuazione delle manovre necessarie per agevolare la movimentazione della nave nel porto (artt. 86- 100 cod. nav.); il rimorchio è invece, secondo la definizione accolta dalla dottrina, quella attività di trazione e di spinta di una nave sprovvista di forza motrice, da un luogo all'altro in occasione delle fasi di manovra, in avvicinamento, in transito o in partenza dal porto (artt. 101- 107 cod. nav.); l'ormeggio è, secondo l'accezione accolta dal Consiglio di stato, 20 agosto 1996, n. 937, consiste nella posa, nel trasferimento, o nel rilascio dei cavi che legano la nave alla terra ferma o alle boe in maniera da rendere sicura l'operatività e la permanenza in porto della nave e da non arrecare danni alle altre navi e alle opere portuali ( artt. 208- 214 Reg. Nav. Mar.); infine il servizio di battellaggio consiste nel traghettare fino alle banchine, mediante piccole imbarcazioni, l'equipaggio imbarcato sulle navi ancorate in rada e nello svolgere l'attività di rifornimento delle stesse nel caso in cui il porto non disponga di banchine immediatamente accessibili alle navi (così definita nel provvedimento dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato n. 720 (160) *Cardile Bros* 8 ottobre 1992, in *Boll. 19/1992*) (artt. 215-217). Per un maggiore dettaglio sulla disciplina specifica di questi servizi si rimanda M. CASANOVA- M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei Trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., p. 141 ss; S. ZUNARELLI- A. ROMAGNOLI- A. CLARONI, *Diritto pubblico dei trasporti*, cit., 293 ss.

nemmeno la concorrenza *per* il mercato, realizzata mediante l'esperimento di procedure ad evidenza pubblica che consentano di selezionare il miglior operatore.

A tal riguardo si è sostenuto che l'impossibilità di applicare delle preventive selezioni comparative derivi dal rilevante carattere *human intensive* di questi servizi, ovvero dalla prevalenza dell'elemento dell'elevata qualificazione professionale rispetto alla dotazione strumentale oltre che dalla necessità di applicare il naturale avvicendamento *turn over* tra nuove leve e i lavoratori più anziani al fine di non perdere competenze altamente settoriali difficilmente riciclabili in altri contesti.

Quella parte di dottrina c.d. *filomonopolista*<sup>67</sup> afferma che la necessità di limitare l'accesso al mercato dei servizi tecnico-nautici ad un solo operatore derivi in primo luogo da ragioni economiche: in relazione ai limitati spazi portuali l'ipotizzata presenza di più soggetti potrebbe comportare o l'avvio di taciti accordi e quindi abusi in termini di aumento delle tariffe o al contrario, la tendenza a ridurre i prezzi per rendere più appetibile l'offerta, andando così a discapito della qualità del servizio.

Da ciò ne deriverebbe anche la qualifica di tali servizi come c.d. monopoli naturali, vista la possibilità di determinare delle c.d. economie di scala che consentono ai *providers* di fornire un servizio a costi inferiori rispetto a quelli che verrebbero sostenuti da una pluralità di imprese, tenuto conto anche dei notevoli costi fissi che il prestatore si addossa per il semplice fatto di erogare un servizio universale e quindi di possedere una struttura e un'organizzazione atta a soddisfare anche esigenze di tipo eccezionale.

Tuttavia esistono posizioni contrapposte, a cominciare dall'Autorità Garante per la concorrenza e per il mercato che pur riconoscendo la prevalenza dell'interesse alla sicurezza del lavoro e della navigazione, ha affermato che la << la garanzia della sicurezza non appare necessariamente in conflitto con la concorrenza tra imprese >><sup>68</sup> e che quindi l'applicazione del modello economico non deve essere il risultato di una scelta aprioristica derivante dagli interessi da perseguire ma deve

---

<sup>67</sup> S.M. CARBONE- F. MUNARI, *La disciplina dei porti*, cit. pag. 292 ss; L. SALAMONE, *Operazioni portuali e servizi tecnico nautici a dieci anni dalla riforma del sistema portuale: dall'interpretazione della Giurisprudenza all'intervento del legislatore*, in *Diritti & Diritti* (rivista on line) 2004.

<sup>68</sup> AGCM, deliberazione 16 ottobre 1997, n. 5416, in *Dir. trasp.*, 1998, p. 296 ss.

essere il frutto di una valutazione basata sul caso concreto e quindi avente ad oggetto una molteplicità di fattori quali ad esempio la dimensione dei porti, la differente conformazione geografica e l'esposizione alle condizioni meteorologiche<sup>69</sup>. Allo stato attuale in attesa di una riforma nazionale o meglio ancora di una specifica regolazione Comunitaria che riesca a superare i precedenti fallimenti<sup>70</sup>, la struttura attuale, pur non imponendo il regime di monopolio per l'erogazione di tali servizi, lascia in realtà all'Autorità competente la discrezionalità per valutare in relazione a un determinato servizio se sussistano effettivamente le condizioni per instaurare un regime monopolistico.

In base alla recente Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria<sup>71</sup> l'obiettivo originale era proprio quello di eliminare le restrizioni alla libera prestazione di questi nell'Unione Europea, laddove non supportati da ragioni di interesse pubblico, regolamentando da una parte le ipotesi di limitazione del numero dei prestatori di servizi portuali all'interno dello stesso porto e dall'altro prevedendo delle procedure di selezione aperte e trasparenti, atte a garantire l'efficienza e l'affidabilità dei servizi stessi<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Nella medesima direzione rileva la posizione di C. COTTIGNOLA, *Studi sul pilotaggio marittimo*, Milano 2003, p. 203 ss. Anche secondo l'A. non vi sarebbe una correlazione tra esigenze di sicurezza e applicazione del regime monopolistico, tenuto conto che nemmeno il carattere di monopolio naturale può essere confermato, ritenendo invece che dalla duplicazione di strutture si potrebbe produrre una maggior efficienza e la relativa duplicazione dei costi che ne deriverebbe risulterebbe contenuta e trascurabile.

Non sono mancate nemmeno posizioni intermedie come quelle che riconoscono l'esigenza del regime monopolistico solo per alcuni servizi come ad esempio il pilotaggio come G. ACQUARONE, *Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle Autorità portuali*, in *Dir. Mar.* 2008, p. 767.

<sup>70</sup> Ci si riferisce alla proposta di Direttiva sull'accesso al mercato dei servizi portuali (in COM (2001) 35 def./2) nella quale i servizi tecnico-nautici venivano qualificati come servizi commerciali al pari dei servizi a favore delle merci e quindi risultavano oggetto di un processo di liberalizzazione, ma proprio a causa delle contestazioni sollevate da alcune categorie quali in particolare i piloti, fu ritirato nel marzo 2005. Il secondo tentativo di regolamentare a livello comunitario questi servizi risale all'ottobre 2004, quando la Commissione avanzò un'altra proposta di Direttiva sempre sulla liberalizzazione dei servizi portuali (in COM (2004) 654 def.) che, come la prima, fu ritirata nel marzo 2006 adducendo al rischio di introdurre nel mercato portuale una "falsa liberalizzazione" e una distorsione del mercato poiché riconosceva solo al pilotaggio le prerogative connesse con gli obblighi di servizio pubblico.

<sup>71</sup> Com (2013)296final, il testo integrale è consultabile su [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). Sugli emendamenti presentati dall'On. Knut Fleckestein al testo originale proposto dalla Commissione Trasporti e su quelli presentati in data 29 luglio 2015, la Commissione ha iniziato la discussione nell'ottobre 2015 e si riunirà in seduta plenaria il 19 gennaio 2016.

<sup>72</sup> Occorre tuttavia evidenziare che a seguito della proposta di emendamenti presentata dal relatore Fleckestein, il capitolo avente ad oggetto l'accesso al mercato dei servizi portuali, se confermato, verrebbe escluso dal regolamento, sulla base del presupposto della difficoltà di introdurre una

Va inoltre evidenziato che, in linea con l'ultima proposta di direttiva del 2004, il pilotaggio come i servizi di movimentazione merci vengono esclusi dalla parte di regolamento che disciplina la procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio.

Da ultimo si rileva che tale servizio è stato oggetto anche dell'ultimo disegno di legge di riforma dei porti, approvato dal Senato<sup>73</sup>, prima della formulazione delle

---

regolamentazione uguale per tutti i differenti sistemi portuali europei e limitando alla disciplina dei requisiti necessari per l'espletamento del servizio, in caso di numero limitato.

<sup>73</sup> L'art. 15 dell'ultimo Disegno di legge approvato dal Senato, che riuniva le varie proposte di riforma che avevano interessato l'ordinamento portuale, aveva prospettato delle sostanziali modifiche al vigente art. 14 che tuttavia non interessavano il tema dell'accesso al mercato dei servizi ancillari alla navigazione.

Veniva stabilita la possibilità di estendere l'obbligatorietà a tutti i servizi tecnico-nautici e non più solo al pilotaggio mediante provvedimento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che ne fissa i limiti, su proposta dell'Autorità marittima d'intesa con l'Autorità portuale e sentite le rappresentanze unitarie dei soggetti erogatori dei servizi e degli utenti degli stessi; in caso di necessità ed urgenza, veniva altresì conferito all'Autorità marittima, previa informazione all'Autorità portuale, il potere di rendere temporaneamente obbligatorio l'impiego dei suddetti servizi per un periodo non superiore a trenta giorni, prorogabili una sola volta (comma 1, lett. b, art. 15 DDL n. 370).

Quanto invece alla loro disciplina e organizzazione veniva stabilita la necessità di ottenere un parere delle rappresentanze unitarie dei soggetti erogatori dei servizi e degli utenti degli stessi che si sarebbe aggiunto all'intesa tra le due amministrazioni del porto, (comma 1, lett. b)

Infine veniva introdotta una puntuale disciplina in tema di tariffe che oltre ad attenersi ai criteri fissati dal Ministero delle infrastrutture, sulla base di un istruttoria condotta dallo stesso congiuntamente al Comando Generale delle Capitanerie di porto, alle rappresentanze nazionali unitarie dei soggetti erogatori dei servizi e degli utenti stessi e alle associazioni maggiormente rappresentative delle autorità portuali, doveva anche basarsi su una seconda istruttoria con la reiterata partecipazione dell'autorità marittima e dell'autorità portuale che potevano essere a loro volta rappresentate o sostituite dal Comando Generale delle Capitanerie e dalle associazioni maggiormente rappresentative delle autorità portuali, avendo consultato anche le rappresentanze unitarie nazionali degli erogatori dei servizi e degli utenti stessi. L'istruttoria terminava con la conseguente proposta di variazione tariffaria avanzata dall'autorità marittima d'intesa con l'autorità portuale e sottoposta all'approvazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (comma 1, lett c, in sostituzione del comma 1 ter dell'art. 14).

Limitatamente al servizio di rimorchio, il testo introduceva anche la c.d. << tariffa di prontezza operativa >> laddove si riscontrasse un'insufficienza del fatturato notevole e strutturale e quando infine vi fosse un divario particolarmente elevato tra il numero di navi che si avvalgono del servizio di rimorchio e quelle che non se ne avvalgono, ferma restano l'unicità e l'inscindibilità del servizio (comma 1 *quater*). In particolare questa norma tendeva a realizzare una compensazione per imposizione di obblighi di servizio pubblico in coerenza con i principi fissati a livello europeo con la giurisprudenza *Altmark trans GmbH c. Regierungspräsidium Magdeburg*, Corte di Giustizia 24 luglio 2003, causa C-280/00, in *Racc.* 2003, 7747. Secondo questa sentenza dinanzi all'effettiva esistenza di oneri di servizio pubblico definiti in modo trasparente è possibile operare una compensazione proporzionata che non si configura come aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87 CE purchè le somme compensative corrispondano ai costi aggiuntivi effettivamente sostenuti dall'impresa ai soli fini dell'assolvimento dei suoi obblighi di servizio pubblico.

In chiusura veniva stabilito l'inserimento del comma 1 *quinquies* che definiva i porti o gli altri luoghi di approdo o di transito delle navi ai fini della prestazione dei servizi tecnico nautici, individuando le strutture di ormeggio, in qualsiasi modo realizzate anche nell'ambito di specchi acquei esterni alle difese foranee presso le quali si svolgono operazioni di imbarco e sbarco di merci e passeggeri *come banchine, moli pontili, piattaforme, boe, torri, navi o galleggianti di stoccaggio temporaneo e punti di*

linee guida introdotte dal Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, che comporterà presumibilmente un altro disegno di legge.

Tuttavia questo disegno di legge, seppure ormai arenato, non ha tenuto in adeguato conto gli orientamenti dell'Unione Europea in tema di disciplina dell'accesso al relativo mercato, e, al contrario pare che abbia optato per il mantenimento del regime previgente, senza apportare alcuna innovazione nemmeno sul versante della qualificazione giuridica.

A tal proposito la più recente dottrina ha evidenziato la necessità, in materia di servizi tecnico-nautici, di pervenire a un maggior temperamento tra sicurezza ed economia, visto che il tentativo di abbattere i costi sostenuti dai vettori marittimi, potrebbe andare a discapito della garanzia della sicurezza che risulta altresì decisiva per la promozione dell'economia di uno scalo<sup>74</sup>.

Al tempo stesso si evidenzia che occorrerebbe studiare e ipotizzare una specifica politica concorrenziale che possa temperare i due aspetti al fine di evitare che le esigenze in tema di sicurezza diventino la copertura per la salvaguardia di certe posizioni privilegiate in capo ai privati<sup>75</sup>.

## **Sezione V**

### **Il coordinamento, la vigilanza, la sicurezza portuale e i rapporti con l'Autorità Marittima**

L'art. 8, comma 3, lett. f) della l. n. 84/94 attribuisce al Presidente dell'Autorità portuale il potere di provvedere al coordinamento delle attività svolte nel porto dalle pubbliche amministrazioni, nonché al coordinamento e al controllo delle attività soggette ad autorizzazione e concessione e dei servizi portuali.

---

*attracco in qualsiasi modo realizzate. Tale esplicitazione poteva risultare utile non solo ai fini dell'esercizio di operazioni portuali, ma anche ai fini della delimitazione dell'ambito portuale.*

<sup>74</sup> M. ORRÙ, *Servizi tecnico nautici tra mercato e monopolio*, in A. Xerri ( a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit. p. 157

<sup>75</sup> M. ORRÙ, *Servizi tecnico nautici tra mercato e monopolio*, in A. Xerri ( a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit. p. 159. Secondo l'A. una buona ipotesi di risoluzione potrebbe essere rappresentata dall'istituto dell'autoproduzione che potrebbe costituire <<un'utile modalità di esercizio dei diritti degli attuali fruitori dei servizi in esame e come contropartita potrebbe rivelarsi idoneo a migliorare l'efficienza del servizio generalmente inteso>>.



Si tratta di un'attività che implica il coinvolgimento non solo delle istituzioni pubbliche ma anche dei soggetti privati imprenditoriali, il cui intervento risulta importante ai fini dell'adozione di scelte connesse con lo sviluppo del porto.

Il potere di coordinamento attribuito alla figura del Presidente, oltre che come strumento finalizzato alla risoluzione dei conflitti di interesse fra soggetti a vario titolo competenti sul porto, si esprime anche nell'ambito della tutela della concorrenza.

In particolare l'Autorità portuale, tenuta a <<valutare il livello di competitività ritenuto efficace non solo con riferimento alle imprese presenti nel singolo scalo che esse amministrano, ma anche in funzione e tenuto conto di quanto avviene nei porti limitrofi che appartengono allo stesso mercato geograficamente rilevante dal punto di vista dell'utenza portuale >><sup>76</sup> opera come *ente di amministrazione attiva* che si coordina con le istituzioni che operano a tutela della concorrenza sia a livello nazionale che comunitario.

Tuttavia, come emergerà nella trattazione specifica sul potere pianificatorio, la funzione di coordinamento risulta nel concreto, poco determinata nei suoi diversi modi di attuazione<sup>77</sup>.

In particolare i maggiori profili di incertezza attengono al tema dell'esatta delimitazione delle competenze con l'Autorità Marittima, specialmente per ciò che concerne le funzioni di polizia e sicurezza in ambito portuale<sup>78</sup>.

Ai sensi della legge n. 84/1994, art. 2, comma 3, sono autorità marittime i soggetti di cui all'art. 16 del codice della navigazione, ossia il direttore marittimo, il capo del circondario e i capi degli altri uffici marittimi dipendenti dall'ufficio circondariale. Questi fanno parte del personale della capitanerie di porto e gli enti cui sono preposti costituiscono l'Amministrazione statale, di livello periferico della

---

<sup>76</sup> S.M. CARBONE- F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit. p. 189

<sup>77</sup> A. ROMAGNOLI, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, cit., p. 141 ss. L'A. richiama in nota (224) la dottrina concorde circa l'incertezza operativa di tale funzione che nella prassi amministrativa viene svolta perlopiù dal Presidente, richiedendo informazioni e adottando pareri inerenti all'attività svolta dalle amministrazioni interessate.

<sup>78</sup> Sul tema vedi anche i contributi di G. M. BOI, *L'Autorità marittima e l'Autorità portuale*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'Ambiente* (rivista on line), volume VII, 2009; M. BROCCA, *Autorità portuale e Autorità Marittima: la complessa organizzazione della sicurezza portuale*, in ( a cura di) M. R. SPASIANO, *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, cit., p.235.

navigazione marittima; il capo del compartimento, il capo del circondario e i capo degli altri uffici marittimi dipendenti sono anche comandanti del porto o dell'approdo cui hanno sede.

L'Autorità portuale è competente in materia di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro in relazione alla sicurezza dei lavoratori a bordo di navi e nell'ambito portuale<sup>79</sup>.

Inoltre, come emerge dalla legge del 1994, in tema di sicurezza portuale, le amministrazioni portuali sono coinvolte anche in altri casi: basti pensare alle valutazioni che queste devono compiere in sede di rilascio delle concessioni, in relazione all'idoneità delle attrezzature in possesso dei richiedenti (art. 18, comma 6, lett. b) ) o ancora al dovere del presidente dell'Autorità portuale di assicurare la navigabilità in ambito portuale (art. 8 , comma 3, lettera m)<sup>80</sup> e all'obbligo di provvedere all'elaborazione della relazione sulla sicurezza che deve accompagnare il documento contenente il piano regolatore portuale (art. 5).

---

<sup>79</sup> Art. 6, comma 1, lett. a) della l. n. 84/94. In particolare, sulla base dei combinati disposti contenuti nel Testo Unico in materia di salute e di sicurezza nei luoghi di lavoro, d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81, e nella d.lgs. 27 luglio 1999 n. 272, Recante *l'adeguamento della normativa sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori nell'espletamento di operazioni portuali e servizi portuali, nonché di operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale a norma della legge 31 dicembre 1998, n. 485*, emerge che le Autorità portuali sono chiamate a svolgere un triplice ordine di attività di controllo connesso in primo luogo alla verifica della completezza del documento di sicurezza (art. 4) che i datori di lavoro delle varie imprese operanti nel porto devono inviare all'autorità, in secondo luogo vi è una competenza a vigilare sul corretto e tempestivo esercizio da parte di questi ultimi dell'obbligo di sospensione delle operazioni e dei servizi al verificarsi di uno degli eventi previsti dalla legge, e infine le amministrazioni portuali sono tenute a intervenire nelle ipotesi caratterizzate da rischi specifici derivanti da processi, sostanze o apparecchi pericolosi.

L'Autorità portuale può inoltre chiedere in qualsiasi momento l'esibizione dei registri custoditi dal datore di lavoro nei quali viene riportato l'utilizzo di particolari apparecchi di sollevamento e dei mezzi non fissi in dotazione della nave, oltre alla facoltà di accedere ai certificati e ai verbali rilasciati in occasione delle verifiche di tale apparecchiatura (art. 14, comma 1, 2)

<sup>80</sup> Come un'attenta dottrina ha significativamente osservato, <<la norma di cui all'art. 8 comma 3 lett. m), in forza della quale il Presidente, <nei casi indifferibili di necessità ed urgenza, può adottare provvedimenti di carattere coattivo>, si inserisce nel cosiddetto potere di ordinanza *extra ordinem*>> Si è infatti chiarito che <<al Presidente dell'Autorità Portuale sono attribuiti, per assicurare la navigabilità dei Porti, poteri derogatori rispetto al principio di tipicità degli atti amministrativi ed alle normali regole inerenti l'affidamento dei lavori pubblici...Per quanto riguarda il contenuto del provvedimento, pare potersi affermare che esso, vincolato nello scopo da raggiungere, può assumere carattere largamente discrezionale per quanto attiene alle misure da adottare nel caso concreto, il che pare permettere la sua riconduzione nella ricordata categoria degli atti espressivi di poteri di ordinanza necessitata *extra ordinem*>>. (Acquarone G., *Il Piano Regolatore delle Autorità portuali*, cit., pag. 169).

La rilevanza di questo potere attribuito al Presidente, in deroga al principio di tipicità degli atti amministrativi, potrebbe quindi divenire un utile strumento per fronteggiare tutte quelle situazioni "estreme" che possono incidere sulla sicurezza del porto stesso.

Le attribuzioni dell'Autorità portuale in tale settore si integrano con quella previste dall'art. 14 della l. n. 84/94 che assegna in capo dell'Autorità marittima le <<funzioni di polizia e di sicurezza previste dal codice della navigazione e dalle leggi speciali >> oltre che le rimanenti funzioni amministrative rispetto a quelle attribuite alle Autorità portuali.

In particolare il codice della navigazione all'art. 81 attribuisce al Comandante del porto (Autorità marittima) un generale potere di provvedere per tutto ciò che concerne la sicurezza e la polizia nel porto, potendo questo disporre delle manovre d'ufficio delle navi (art. 63), del deposito su aree portuali (art. 64), provvedere all'impiego di navi per il soccorso (art. 70), alla rimozione di materiale sommerso, di navi e aeromobili sommersi (artt. 72 e 73), disporre del risarcimento di danni alle opere ambientali (art. 75), dei disordini nei porti e sulle navi (art. 82) o ancora il divieto di transito e di sosta (art. 83).

Nonostante le specifiche disposizioni sulla materia, la netta delimitazione delle competenze in tale settore si presenta ancora come un'impresa tutt'altro che facile: la successiva introduzione della figura delle Autorità portuali nell'ordinamento portuale non è stata accompagnata dall'opportuna disciplina di coordinamento, creando in diversi casi delle interferenze nell'ambito della sicurezza portuale.

A tal riguardo la dottrina è intervenuta prospettando due possibili interpretazioni: la tesi prevalente<sup>81</sup> ha configurato in capo all'Autorità portuale una competenza generale sulla materia della sicurezza e della preservazione ambientale marittima tale da non consentire all'Autorità marittima di incidere in maniera limitativa sul complesso di attribuzioni assegnate ai nuovi enti dalla l. n. 84/94.

Secondo questa impostazione quest'ultima risulterebbe titolare di una competenza in materia di polizia e sicurezza nei porti di tipo generale, residuale e in ogni caso complementare rispetto a quella dell'Autorità portuale.

Un'interpretazione invece più restrittiva<sup>82</sup> ha riservato in capo alle sole Autorità marittime il potere di polizia marittima, posto a tutela di interessi statali rappresentati dalla sicurezza della navigazione, e all'Autorità portuale il mero

---

<sup>81</sup> S. ZUNARELLI, *I servizi portuali di interesse generale nella disciplina della legge 28 gennaio 1994, n. 84*, in *Dir. Trasp.* 1995, p. 449-450

<sup>82</sup> Cfr. R. TRANQUILLI LEALI, *Le funzioni di polizia e di sicurezza della navigazione tra Autorità marittima e Autorità portuale*, in *Atti del Convegno a riforma dei porti: realtà e prospettive* (a cura di TULLIO e DEIANA), Cagliari, 1998, p. 135.

esercizio di poteri di polizia amministrativa, limitatamente alle sole attività di natura commerciale<sup>83</sup>. Tuttavia, nonostante la specifica competenza delle Autorità marittime in tema di sicurezza, la posizione delle Autorità portuali non può essere considerata in alcun modo residuale o subordinata<sup>84</sup>.

Un possibile criterio guida che potrebbe risolvere i potenziali conflitti tra questi soggetti potrebbe essere rinvenuto nella distinzione tra la sicurezza connessa ad attività svolte a “terra”, che resterebbe nella titolarità dell’Autorità portuale, e la sicurezza collegata alle esigenze proprie della navigazione in senso tecnico cioè “a mare” che sarebbe invece riservata all’Autorità marittima.<sup>85</sup>

Nonostante queste ipotesi risolutorie si è evidenziata la sussistenza di c.d. “zone grigie” in cui le competenze delle Autorità portuali e delle Autorità marittime tendono a sovrapporsi: un caso emblematico è rappresentato dall’esercizio dei poteri in materia di autorizzazione all’accesso delle navi in porto e in particolare all’ordine di accosto alle banchine del porto. In tale contesto si intersecano sia considerazioni connesse alla sicurezza, quali le caratteristiche tecniche della nave o la condizione delle banchine oppure la congestione delle vie di traffico nel porto, sia valutazioni di tipo “commerciale” aventi ad oggetto l’andamento dei traffici all’interno dello scalo. Dal disposto dell’art. 62 del reg. nav. mar. risulterebbe che l’Autorità marittima, nel disporre gli accosti delle navi e dei galleggianti, debba tener conto in primo luogo delle esigenze di carattere commerciale purchè connesse con quelle sulla sicurezza.

Si tratterebbe quindi di recuperare e valorizzare anche qui l’istituto dell’intesa al fine di consentire a quest’ultima Autorità di adottare tra tutte le varie ipotesi compatibili con quelle sulla sicurezza, la soluzione “commercialmente più opportuna”<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Secondo tale assunto l’Autorità portuale dovrebbe porre in essere tutti quegli atti che si rivelino necessari per la prevenzione dei soli sinistri la cui potenziale realizzazione è legata all’esercizio delle attività commerciali. Si veda in tal senso F. APRILE, *Il governo dei porti italiani*, Roma, 1997, p. 29

<sup>84</sup> Cfr. R. TRANQUILLI LEALI, *Le funzioni di polizia e di sicurezza della navigazione tra autorità marittima e autorità portuale*, cit., p. 139 e *Le funzioni organizzative e di ordinanza delle autorità portuali*, in *Dir. Trasp.*, 1999, p. 178

<sup>85</sup> A. ROMAGNOLI, *L’Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, cit., p. 170

<sup>86</sup> S.M. Carbone- F. Munari, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 187 ss. Tale soluzione è confermata anche dal disposto dell’art. 14, comma 1 ter, della l. 84/94 che, come visto, stabilisce in tema di organizzazione dei servizi tecnico- nautici, l’intervento dell’opportuna intesa fra i due soggetti, in assenza della quale opera il Ministero competente.

Si direbbero invece risolte le questioni attinenti alla competenza in tema di regolazione della circolazione in ambito portuale, tenuto conto che l'art. 6, comma 7, del d.lgs. 285/1992, c.d. Codice della Strada, attribuisce << *nelle aree portuali, la competenza a disciplinare la circolazione delle strade interne aperte all'uso pubblico (...) al comandante di porto capo del circondario (leggi Autorità Marittima) >>.*

Tuttavia tale formulazione coniata nel periodo antecedente all'istituzione delle Autorità portuali va interpretata alla luce della presenza di questo nuovo soggetto che è titolare di funzioni amministrative nel medesimo ambito.

Le due competenze possono dirsi complementari, nel senso che se l'Autorità marittima regola la circolazione stradale intesa come attività diretta alla salvaguardia della sicurezza nazionale e quindi opera mediante provvedimenti aventi ad oggetto la fissazione dei limiti di velocità, la determinazione dei sensi di marcia o l'imposizione degli obblighi di precedenza, o ancora l'accertamento e l'applicazione di sanzioni, l'Autorità portuale invece, in quanto titolare del potere esclusivo di amministrare le aree e i beni del demanio ricadenti nel suo ambito di competenza, è chiamata a pianificare le aree e gli spazi destinati al transito, al parcheggio e alla sosta dei veicoli e quindi a disporre del titolo di ammissione delle diverse categorie di utenti<sup>87</sup>.

In relazione al quadro così tratteggiato si può affermare che alla luce dell'entrata in vigore della l. n. 84/94 la competenza dell'Autorità marittima in tema di circolazione stradale deve considerarsi per certi aspetti erosa dalle funzioni amministrative attribuite ai nuovi enti, fermo restando l'impossibilità per questi ultimi di applicare sanzioni ai trasgressori delle disposizioni che regolano l'uso di tali spazi<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Circolare del Ministero dei Trasporti e della navigazione prot. 5021696 del 14 aprile 1995

<sup>88</sup> Conferma di tale ricostruzione può essere rinvenuta all'art. 2.5 della direttiva del Ministero dei Lavori pubblici "sulla corretta ed uniforme applicazione delle norme del codice della strada in materia di segnaletica e criteri per l'installazione e la manutenzione", pubblicato in G.U. n. 301 del 28 dicembre 2000, che attribuisce la competenza all'apposizione e alla manutenzione della segnaletica stradale nelle aree portuali al *comandante del porto o all'Autorità portuale competenti per territorio*, nel senso di prediligere la prima solo in assenza della seconda, conformemente allo spirito della legge n. 84/94.

## Sezione VI

### **La centralità dei porti secondo la normativa e gli orientamenti delle istituzioni comunitarie e i riflessi sulla *governance* delle *port authority* europee.**

Da sempre la politica economica europea ha rivolto grande attenzione e ha indirizzato una buona fetta della sua attività al tema dei trasporti e in particolare a quello dello sviluppo dei porti marittimi.

Negli ultimi anni questo interesse è divenuto molto forte al punto di evidenziare l'imprescindibile collegamento esistente tra l'implementazione del commercio internazionale e il potenziamento delle infrastrutture portuali, laddove si consideri che il 74% delle merci importate e esportate e il 37% degli scambi all'interno dell'Unione Europea transitano dai porti marittimi<sup>89</sup>.

Proprio perché i porti sono i principali punti di accesso della rete transeuropea, attraverso i quali è possibile organizzare i flussi logistici multimodali riducendo la congestione stradale e il consumo di energia, si può ben comprendere come l'azione delle istituzioni europee sia diretta essenzialmente allo sviluppo di infrastrutture ben collegate ed efficienti e capaci di offrire servizi portuali affidabili e contendibili.

Si tratta di perseguire e garantire la modernizzazione dei porti che non va intesa in un'accezione meramente tecnologica ma va estesa anche a un profilo normativo: vi è l'esigenza di introdurre negli ordinamenti interni delle regole generali capaci di assicurare l'accesso al mercato equo, indiscriminato e trasparente dei servizi portuali, e quindi di perseguire la contendibilità per gli operatori e l'appetibilità per gli investitori privati.

E' importante evidenziare che la traiettoria tracciata per il futuro dei porti si incentra anche sulla necessità di regolamentare la disciplina sugli aiuti di Stato nelle opere pubbliche e di prediligere l'investimento privato come modalità di finanziamento delle infrastrutture portuali e dei collegamenti interni.

---

<sup>89</sup> Comunicazione della Commissione, *Porti: un motore per la crescita*, COM(2013)295 consultabile in <http://eur-lex.europa.eu>

Per non inceppare questi *motori della crescita* è necessario agire anche sulla struttura amministrativa e burocratica<sup>90</sup> dei porti che molto spesso determinano inefficienze e riducono la forza attrattiva dello scalo.

In questo senso è stata adottata la Direttiva 2014/23/UE che ha consentito di regolamentare i contratti di concessione di servizi e di lavori mediante procedure idonee, trasparenti, equilibrate, flessibili e capaci di garantire un accesso effettivo e non discriminato a tutti gli operatori economici. Tuttavia occorre evidenziare che tale normativa, nonostante lo spirito iniziale degli organi europei fosse quello di ricomprendere all'interno del suo ambito di applicazione le concessioni demaniali che allo stato difettano di una regolamentazione organica e strutturata, sembrerebbe escludere la sua operatività rispetto a quest'ultima fattispecie<sup>91</sup>.

Assume altresì grande rilevanza la politica europea dei trasporti che si pone l'obiettivo della realizzazione della rete transeuropea TEN-T<sup>92</sup> confluita prima negli

---

<sup>90</sup> Si tratta di problemi che hanno determinato maggiori svantaggi per il trasporto marittimo a corto raggio all'interno dell'EU che deve competere con altri metodi di trasporto non soggetti a i medesimi controlli.

<sup>91</sup> Il considerando 15 precisa infatti che <<(…)taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni o qualsiasi proprietà pubblica, in particolare nel settore dei porti marittimi o interni o degli aeroporti, mediante i quali lo Stato oppure l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore fissa unicamente le condizioni generali d'uso senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come concessioni ai sensi della presente direttiva>>. Tuttavia permangono dubbi interpretativi rispetto a quei contratti di concessione rilasciati a soggetti autorizzati all'espletamento di operazioni portuali, di cui all'art. 16 della l. n. 84/94, che, stando alla definizioni della direttiva, sembrerebbero invece suscettibili di applicazione.

<sup>92</sup> Si tratta dell'acronimo derivante dall'inglese *Trans-European Networks- Transport (reti di trasporto Trans-europeo)* e si riferisce al progetto diretto a realizzare un'unica rete multimodale che integri trasporto aereo, terrestre e marittimo in vista di un mercato unico europeo. Il suo fondamento è rinvenibile già nel Trattato di Maastricht del 1992 che introduceva un titolo dedicato alle reti transeuropee nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e delle energia al fine di favorire “l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali”; nel 1993 veniva istituito un apposito gruppo di lavoro dal nome “*Christophersen*”, dal nome del Presidente, composto dai rappresentanti di capo di stato o di governo, con il compito di supportare il Consiglio Europeo nell'individuazione dei progetti per la realizzazione delle reti di trasporto transeuropee.

Il documento principale delle reti transeuropee è rappresentato dalla decisione 1692/1996/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, figlia dei lavori del gruppo Christophersen, con cui vennero adottati gli orientamenti per la politica delle reti TEN-T e la programmazione delle relative infrastrutture. Mediante la costituzione e lo sviluppo su tutto il territorio delle reti transeuropee, la decisione mirava a garantire una mobilità durevole di persone e merci, secondo le migliori condizioni ambientali sociali e di sicurezza, auspicava l'integrazione per tutte le reti di trasporto e stabiliva che per il trasporto multimodale la rete transeuropea dovesse garantire: mobilità durevole, infrastrutture di qualità a condizioni economiche accettabili, l'inclusione di tutti i metodi di trasporto, l'uso ottimale della capacità esistenti, l'interoperabilità fra i vari modi di trasporto, la sostenibilità economica, la copertura su tutto il territorio degli stati membri della comunità e infine la connessione alle reti degli Stati dell'Associazione Europea del Libero Scambio (EFTA).

indirizzi del 2004<sup>93</sup> e ora, a seguito dell'imminente revisione di questi, è contenuta nel Regolamento sugli << *Orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete Transeuropea dei Trasporti*>><sup>94</sup>,

---

Tuttavia a causa degli scarsi risultati raggiunti, venne conferito un nuovo incarico al gruppo c.d. “*Van Miert*”, dal nome dell'ex Commissario ai trasporti dell'UE, di formulare nuove proposte e nel luglio del 2003, in occasione del vertice dei Ministri dei trasporti dell'Unione Europea, veniva riconfermata l'importanza delle reti TEN-T ai fini dell'interconnessione e dell'integrazione delle zone più periferiche.

Con la decisione del Parlamento e del Consiglio n. 884/2004 adottata il 29 aprile 2004, veniva introdotto all'art. 12 bis il concetto di autostrada del mare inteso come “*rete transeuropea che intende concentrare i flussi di merci basati sulla logistica marittima in modo da migliorare i collegamenti marittimi esistenti o stabilirne di nuovi che siano regolari, redditizi, e frequenti per il trasporto di merci fra Stati membri onde ridurre la congestione stradale e/o migliorare l'accessibilità delle regioni e degli Stati insulari e periferici*”. Contestualmente i trenta progetti prioritari venivano dichiarati di interesse europeo con il conseguente impegno delle istituzioni comunitarie a far confluire i fondi necessari per la realizzazione di tali progetti.

Successivamente con la decisione del parlamento e del Consiglio n. 661 del 7 luglio 2010 veniva nuovamente sancita l'importanza delle reti TEN-T nella realtà trasportistica europea e si evidenzia la necessità di implementare la promozione del trasporto multimodale come elemento centrale della politica europea che persegue l'obiettivo principale della sostenibilità del trasporto.

Attualmente sono stati approvati due regolamenti sulla rete TEN-T (1315/2013 e 1316/2013) che hanno ad oggetto rispettivamente il primo la definizione dei criteri per l'individuazione della struttura *core* (essenziale) e *comprehensive* (complessiva) in cui si articoleranno le reti di trasporto europeo a partire dal prossimo periodo di programmazione 2014-2030 e va a sostituire la Decisione 2010/661/UE, con l'obiettivo di istituire una rete trans-europea di Trasporti completa, multimodale e integrata, considerando anche le relazioni socio- economiche dei paesi terzi, con *standard* tali da garantire il rispetto dell'ambiente e la sicurezza sia per il trasporto merci che passeggeri, cercando di superare le attuali carenze che ostacolano la libera circolazione di merci e passeggeri.

Il secondo si concentra invece sugli strumenti finanziari messi a disposizione dall'UE per sostenere gli investimenti.

Inoltre ai trenta progetti prioritari si sostituiscono i nove “corridoi essenziali TEN-T”, di cui ben quattro interessano l'Italia (corridoio Baltico- Adriatico, il Mediterraneo, Lo Scandinavo-Mediterraneo, il Reno- Area alpina)

Per un approfondimento bibliografico si rimanda a A. PREDIERI, *Le reti Transeuropee nel Trattato di Maastricht e di Amsterdam*, in *Dir. eu.* 3/1997, p. 304; S. PARULO, *Le grandi reti di trasporto*, in *Trasp.*, 1995, p. 67; G. GIACCARDI- M. MARESCA, *La politica europea in materia di infrastrutture nel settore dei trasporti: la sua attuazione in Italia*, in *Riv. int. Dir. comp.*, 1998, p. 267; E. CANNIZZARO, *Regole di concorrenza e reti transeuropee: riflessioni sul problema della coerenza tra politiche comunitarie*, in *Dir. eu.*, 2-3/2001, p. 392; C. MONTEBELLO, *Brevi considerazioni sulle reti transeuropee dei trasporti alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Riv. dir. econ. Trasp. Amb.* (rivista on line) 2004; E. BERGAMINI, *Le scelte in materia di reti transeuropee di trasporto*, in *Dir. Comm. Int.*, 2006, p. 654; M. BADAGLIACCA, *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Riv. dir. econ. Trasp. Amb.*, 2013 (rivista on line).

<sup>93</sup> Decision N. 884/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 amending Decision N. 1692/96/EC on Community guidelines for the development of the trans-European transport network.

<sup>94</sup> Regolamento del Parlamento Europei e del Consiglio UE n. 1315/2013. A questo si connette anche il Regolamento n. 1316/2013 “*Meccanismo per collegare l'Europa*” (*Connecting Europe facility*)” che prevede, per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, uno stanziamento di complessivo pari a 26,3 miliardi di euro, di cui 11,3 provenienti dal Fondo di coesione (e quindi possono accedervi, a livello di Stati, gli Stati con PIL pro capite inferiore al 90% della media UE-27; l'Italia non potrà pertanto beneficiare)



In particolare, con tale atto, si mira a intervenire sulle infrastrutture portuali divenute ormai obsolete, anche in riferimento alle innovazioni degli standard logistici e di trasporto che si vanno affermando, nell'ottica di pervenire alla costruzione di un mercato interno europeo all'interno del quale i porti possano svolgere il ruolo di “*porte dell'Europa sul mondo*”<sup>95</sup>.

In particolare, secondo le strategie proposte da questo nuovo regolamento sulla rete TEN-T, viene riconfermato ancora una volta il ruolo del porto come “snodo logistico” diretto a favorire lo sviluppo delle connessioni con l'entroterra e l'interconnessione dei porti marittimi con le vie navigabili interne e quindi ad attuare, entro il 2030, un sistema *essenziale* di infrastrutture strategiche, la cui pianificazione e realizzazione dovrà essere coordinata dalla stessa Commissione Europea, capace di affermarsi sui mercati globali sia con la riduzione delle esternalità negative, rappresentate dalla scarsa flessibilità del lavoro e dagli eccessivi oneri burocratici, sia con il miglioramento della convenienza e con l'aumento dei livelli di produzione, da realizzare anche con nuovi investimenti.

Prevede altresì la necessità che gli Stati Membri garantiscano che i porti marittimi risultino connessi con le linee ferroviarie, stradali e navigabili interne, che assicurino il traffico merci e offrano almeno un terminale aperto agli utenti in modo indiscriminato, che applichino tariffe trasparenti e infine che dispongano delle attrezzature necessarie a contribuire alle prestazioni ambientali delle navi nei porti<sup>96</sup>.

Inoltre tale normativa assegna priorità essenziale ai progetti connessi con lo sviluppo dell'infrastruttura portuale, quali quelli aventi ad oggetto la promozione delle autostrade del mare, lo sviluppo dei collegamenti con l'entroterra, anche al fine di migliorare la sostenibilità ambientale del trasporto marittimo, sulla base delle prescrizioni definite dal diritto dell'Unione e dai relativi accordi internazionali. Particolare rilevanza viene assegnata anche ai progetti diretti a migliorare l'interconnessione dei porti con le vie navigabili interne, oltre a quelli volti ad introdurre ed attuare nuove tecnologie (come sistemi di monitoraggio del traffico navale e di informazione e dei servizi marittimi elettrici) o combustibili alternativi

---

<sup>95</sup> P. Costa- M. MARESCA, *Il futuro europeo della portualità italiana*, cit., p. 22

<sup>96</sup> Art. 22, comma primo, Reg. 1315/2013

per il trasporto marittimo ad efficienza energetica, così come quelli diretti a modernizzare ed estendere la capacità operativa dell'infrastruttura portuale.

La politica europea dei trasporti assegna quindi ai porti inseriti nei c.d. corridoi essenziali una funzione fondamentale per lo sviluppo dell'intermodalità sostenibile, elemento questo che diviene il presupposto necessario per la crescita economica e per la competitività non solo del Paese ma di tutta l'Unione Europea.

Sempre nella direzione dell'ammodernamento dei porti europei e della loro competitività, rileva la già menzionata *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti*<sup>97</sup>, che si pone principalmente l'obiettivo di contribuire allo sviluppo delle strategie della rete TEN-T e quindi di intervenire nella modifica dell'assetto di *governance* dei porti che al momento non appare sufficientemente attraente per gli investitori, indicando le condizioni necessarie per il miglioramento dell'efficienza dei porti e per il loro adeguamento alle esigenze dei cambiamenti della logistica e dei trasporti e quindi, più in generale, alla crescita degli scambi commerciali.

La seconda parte della proposta è invece dedicata alle ipotesi di finanziamento pubblico a favore delle opere portuali, introducendo regole sulla contabilità separata finalizzate al rispetto della normativa sugli aiuti di Stato e sul tema dei diritti d'uso dell'infrastruttura la cui struttura e livello, almeno in una prima versione della proposta, dovrebbe essere demandata all'autonomia delle Autorità portuali sulla base della loro strategia commerciale e dei loro piani di investimento.

Alla luce di queste nuove prospettive di sviluppo appare ormai sempre più pressante l'istanza di adeguamento della *governance* portuali italiane nell'ottica di pervenire alla costruzione di un mercato interno europeo all'interno del quale i porti possono operare come snodi logistico dei traffici multimodali.

Come è stato già rilevato, e come si dirà in modo più approfondito nella sezione successiva, occorre che la gestione affidata alle Autorità portuali, sia tale da consentire a queste di realizzare l'effettiva crescita dei porti, e quindi che gli enti di gestione di questi siano caratterizzati da una forte autonomia decisionale sui finanziamenti e sugli investimenti, che abbiano competenze prevalentemente

---

<sup>97</sup> COM(2013) 296 in <http://eur-lex.europa.eu>. Vedi *Supra*

tecniche piuttosto che politiche, che possano assumere decisioni in modo rapido (senza stalli burocratici) e che siano orientate alle esigenze del mercato, come ad esempio la necessità di conformare la selezione dei terminalisti proprio in funzione dell'implementazione di una rete logistica integrata.

Del resto non si può ignorare che, dal punto vista comparatistico, il *trend* di questi anni sia quello di uno sconfinamento dal rigido modello di *Landlord Port Authority*<sup>98</sup>.

Gli orientamenti che, secondo recenti ricerche del settore, si stanno affermando nel panorama portuale europeo, sono quelli volti ad avvicinarsi a un'idea di un'Autorità portuale più coinvolta e operativa nella sfera commerciale, ovvero di enti che accostino alle funzioni amministrative di gestione del territorio e di regolazione dei settori di pubblico interesse, quali la sicurezza e la tutela dell'ambiente (*regulator role*), funzioni di stampo più manageriale ed economico<sup>99</sup>.

La maggior parte delle *port authority* europee sembrano infatti convergere verso una struttura che non si limita ad "organizzare" il porto in maniera ordinata e sicura, ma che mira a promuovere in modo concorrenziale la sua naturale attitudine, avvalendosi anche di criteri economici<sup>100</sup>.

In questa direzione si colloca anche la necessità di assegnare maggiore rilevanza al potere pianificatorio delle Autorità portuali, inteso come lo strumento necessario per il raggiungimento di quel successo, che al momento risulta penalizzato da una procedura eccessivamente lunga e burocratica incoerente con la dimensione dei porti intesi come "*porte dell'Europa sul mondo*"<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> G. VEZZOSO, *Le occasioni mancate di una proposta di riforma portuale*, in Dir. Mar. 2010, pag. 449 ss.

E' stato altresì rilevato che sempre più che sempre più *port authorities* hanno formalizzato gli obiettivi che intendono perseguire, fra i quali vengono citati la massimizzazione della capienza del tonnellaggio trasportabile, la massimizzazione del valore aggiunto e la massimizzazione del profitto, obiettivo questo molto comune nei porti delle regioni Anglosassoni. Vedi sul punto P. VERHOVEN, *European Port Governance- report of enquiry into the current governance of european seaports-* "The ESPO fact-finding report", 2010, p. 7 ss.

<sup>99</sup> Un modello preordinato alla gestione del porto secondo un criterio imprenditoriale è proprio quello attuato nell'ordinamento portuale spagnolo, di cui dirà al capitolo V.

<sup>100</sup> La conferenza "*Unlocking the growth potential*", sull'analisi della politica portuale europea, ospitata nel settembre 2012 a Bruxelles dalla Commissione Europea, ha posto l'accento sul nuovo ruolo dei porti come nodi strategici sullo sviluppo economico. In particolare l'intervento del Prof. Hercules Haralambides, ha messo in luce l'importanza di sviluppare e mantenere l'efficienza dei porti anche attraverso un maggiore approccio commerciale e una riconsiderazione critica del *landlord models*, visto l'assodato compito dei porti di *engines of growth*

<sup>101</sup> P. COSTA- M. MARESCA, *Il futuro europeo della portualità italiana*, cit., p. 22

## Sezione VII

### **La definizione del nuovo ruolo delle Autorità portuali alla luce delle prospettive di riforma nazionale: il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica**

Con la globalizzazione, lo sviluppo del trasporto intermodale e con il passaggio dal sistema di logistica integrata ai modelli organizzativi della *supply chain*, negli ultimi anni i porti hanno assunto il ruolo di snodo strategico del commercio internazionale, dovendo ormai gestire e organizzare non solo il fronte mare, ma anche e soprattutto l'*interland* retrostante.

Così se l'implementazione economica di un paese è fortemente condizionata dallo sviluppo e dalla fortuna dei suoi porti, è evidente come la necessità di garantire una gestione consapevole di questa funzione sia ormai un'esigenza irrinunciabile che non può continuare ad essere compressa da leggi e posizioni ormai troppo avulse dalla realtà.

Le mutate condizioni del mercato suggeriscono quindi una riconsiderazione del ruolo delle Autorità portuali, il cui principale interesse dovrebbe essere proprio quello di guidare e organizzare questi anelli strategici del commercio internazionale, non solo mediante la promozione e lo sviluppo delle attività portuali, ma anche con l'implementazione degli investimenti e la realizzazione delle opere, potendo avvalersi così anche di strumenti di diritto privato.

In relazione a questa prospettiva, già da tempo si sono ipotizzate forme gestionali delle Autorità portuali italiane più snelle, capaci di rispondere a queste nuove esigenze<sup>102</sup> e orientate ad assicurare il buon svolgimento delle attività portuali nel

---

<sup>102</sup> Sulle possibili funzioni e quindi qualificazioni che l'Autorità portuale potrebbe assumere si rimanda a P. COSTA- M. MARESCA, *Il futuro della portualità italiana*, Venezia, 2013, pp. 145 ss. Gli AA. delineano tre ipotesi: la prima è l'ipotesi di una riformulazione delle Autorità portuali in società a controllo pubblico caratterizzate dalla dimensione imprenditoriale che consentirebbe loro di investire in servizi accessori a carattere intermodale ma soprattutto "in infrastrutture strategiche, sviluppando così anche possibili alleanze con compagnie internazionali di traffico"; vi è poi l'ipotesi di un ente che ai compiti di promozione, affianca anche quelli di amministrazione, ponendosi così come una "struttura ibrida" che per non incappare nelle censure degli organi di giustizia comunitari dovrebbe sottrarsi alle regole sulla libera concorrenza e rimanere nell'ambito pubblicistico, e infine, come ultima soluzione, l'attribuzione della sola funzione di mero regolatore che persegue finalità di garanzia del buon funzionamento del sistema portuale sotto il profilo del rispetto e dell'integrazione

rispetto dei principi della libera concorrenza, considerando anche la possibilità di valutare gli organismi gestori dei porti non soltanto in funzione della correttezza con cui hanno utilizzato le risorse loro attribuite, ma anche e soprattutto per i risultati della loro gestione.

Fra queste si è prospettata anche l'ipotesi di una riformulazione degli enti portuali nella veste di società di capitali a partecipazione pubblica, già sperimentati per le municipalizzate del settore dei trasporti e per gli aeroporti, in considerazione dei vantaggi connessi con la rapidità e la semplicità dei poteri decisionali, con la varietà delle partecipazioni societarie e in particolare con la possibilità di applicare alle Autorità portuali la procedura sul fallimento e quindi la contestuale responsabilità di queste sulla gestione economica.<sup>103</sup>

Anche l'ultima Proposta europea di Regolamento dei servizi portuali sembra contemplare questi indirizzi, prevedendo la possibilità per gli enti di gestione dei porti di fissare *gli oneri di utilizzo dell'infrastruttura portuale in modo autonomo e sulla base della propria strategia commerciale e di investimento*<sup>104</sup>.

Solo con il recente *Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica* si è fatto concretamente carico della necessità ammodernare il sistema portuale nella prospettiva di introdurre un modello di *governance* portuale di rilevanza nazionale e internazionale, rispetto al quale si dovrà declinare la riforma di tale settore.

L'attuazione di tale sistema risponde anche agli obiettivi di razionalizzazione, di riassetto e di accorpamento delle Autorità portuali già esistenti, così come stabilito dal disposto contenuto all'art. 29 del d.l. 133/2014, anche noto come "Sblocca Italia"<sup>105</sup>.

---

delle regole di accesso e di comportamento, lasciando invece ai privati il marketing operativo e alle istituzioni coinvolte il marketing territoriale. La proposta preferibile sembrerebbe quella di un'Autorità portuale con una "doppia anima" – regolazione, amministrazione pubblica da un parte e promozione dall'altra-, apportandovi però dei correttivi quali la netta separazione tra le due aree di intervento e la prefigurazione della possibilità per l'Autorità di svolgere <<attività di impresa per l'erogazione di un servizio di interesse economico generale o per l'infrastrutturazione della rete>>.

<sup>103</sup> In tal senso G. Vezzoso, *Le occasioni mancate di una proposta di riforma portuale*, cit., p. 636.

<sup>104</sup> (COM/2013/0296 final 2013/0157)

<sup>105</sup> Al fine di <<migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci, anche in relazione alla realizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità portuali esistenti>>. Tale piano dovrà poi confluire nel Documento di programmazione Pluriennale, così come stabilito dal D.lgs. n. 228/2011 nella cornice del Piano Strategico Nazionale dei Trasporti e della Logistica.

In particolare si ipotizza di istituire delle Autorità di Sistemi portuali (AdSP) in numero non superiore ai c.d. porti qualificati come *core*<sup>106</sup>, alle quali farebbero capo tutte le principali funzioni di promozione, pianificazione, gestione e controllo attribuite oggi alle Autorità portuali, oltre a tutti quei compiti previsti in capo agli “enti di gestione del porto”, così come disciplinati dalla Proposta di regolamento UE in materia di servizi portuali (COM 2013/296 def.). Le AdSP si dovrebbero inoltre porre come interlocutore unico degli utenti, sia lato terra che lato mare, operando così come riferimento amministrativo unico degli operatori, con poteri di direzione sul piano organizzativo - con il contestuale carico dei relativi costi - nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche aventi competenza sulle attività che si svolgono nell’ambito portuale.

Si tratta quindi di enti che dovranno risultare dotati di adeguata forza istituzionale e finanziaria, avendo il controllo delle fonti di finanziamento e potendo concludere accordi di partenariato pubblico-privato preordinati al recupero delle risorse necessarie, oltre che in possesso delle adeguate capacità professionali e manageriali<sup>107</sup>.

Gli altri porti, non qualificabili come AdSP, diverrebbero invece delle “Direzioni Portuali” con compiti limitati a materie di rilievo secondario e di rilevanza puramente locale, e resterebbero soggetti alla vigilanza e al controllo delle prime.

Verrebbe altresì istituita la Direzione Generale della Portualità e della Logistica in capo al Ministero delle Infrastrutture, con funzione di monitoraggio dei traffici marittimi e delle relative catene multimodali, oltre che di indirizzo, vigilanza e controllo sull’attività delle AdSP e infine di partecipazione agli organismi internazionali di programmazione e regolamentazione relativi ai trasporti marittimi.

Si tratta quindi di una *governance* preordinata a una logica di centralizzazione capace di individuare e di perseguire, attraverso una “cabina di regia” centrale e forte, le iniziative di sviluppo infrastrutturale di interesse nazionale prioritarie su cui fare confluire tempestivamente le risorse finanziarie pubbliche necessarie.

---

<sup>106</sup> Si tratta del progetto che istituisce la mappa delle reti transeuropee di trasporto TEN-T, definito nel Regolamento UE 1315/2013

<sup>107</sup> S. ZUNARELLI, *Elementi essenziali della nuova governance dei porti nel piano nazionale strategico della portualità e della logistica*, in *The meditelegraph magazine shipping and intermodal Transport*, n. 8 Luglio 2015, p. 30

Si è inteso quindi superare l'individualismo portuale, adottando un approccio sistematico che consentirebbe di assumere decisioni adeguate alla necessità dei mercati internazionali, coniugando al contempo l'efficienza con l'aumento della competitività della dimensione locale.

In questa prospettiva anche la struttura delle nuove AdSP dovrebbe essere riorganizzata all'insegna della semplificazione, cominciando dalla nomina del Presidente che dovrebbe essere di competenza ministeriale, sentita la sola Regione/i interessata/e, e prevedendo la presenza di un Comitato di gestione, composto oltre che dal presidente anche da ulteriori membri nominati da ciascuna regione interessata





# CAPITOLO IV

## LA PIANIFICAZIONE PORTUALE

### Sezione I

#### Introduzione alla pianificazione

Dopo aver analizzato le questioni concernenti la natura e le principali funzioni attribuite alle Autorità portuali dall'ordinamento italiano, esaminando anche le prospettive di sviluppo e di regolamentazione dei porti nel quadro economico europeo, è ora possibile spostare l'attenzione su quella che può essere considerata la competenza più importante attribuita agli enti di gestione del porto, ovvero la pianificazione dell'ambito portuale che, nonostante la rilevanza, al momento è disciplinata prevalentemente solo dall'art. 5 della l. n. 84/94.

L'analisi di questo specifico tema avrà lo scopo di evidenziare le principali criticità e problematiche connesse con la definizione dello spazio portuale, che si concretizzano prevalentemente nei complessi rapporti tra l'istituzione portuale e quella cittadina, rappresentative della compresenza di due diversi interessi, non sempre convergenti, nel medesimo ambito.

I contrasti e le differenti impostazioni concettuali che si sono sviluppate su questa materia hanno di fatto evidenziato la notevole complessità e farraginosità che caratterizzano la procedura per l'adozione dei piani regolatori portuali, ovvero degli strumenti urbanistici chiamati a delimitare e regolare gli spazi portuali anche in prospettiva del loro sviluppo.

In linea con queste ultime considerazioni si colloca anche la proposta di riforma delineata dal *Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica* che di fatto ha prospettato il "recupero" del valore della pianificazione portuale, in relazione al rilevante ruolo che i porti giocano nel contesto economico europeo.

Si tratta di una soluzione che seppure con una diversa impostazione ordinamentale, trova già applicazione nel sistema portuale spagnolo, di cui si dirà nel successivo capitolo, e che può senz'altro rappresentare un modello per l'ordinamento portuale italiano nella prospettiva *de iure condendo*.

Preliminarmente verrà quindi affrontata la questione concernente i confini geografici entro i quali l’Autorità portuale può congruamente esperire il suo potere di pianificazione: ovvero la corretta definizione (e delimitazione) del concetto di ambito portuale.

## **Sezione II**

### **a) Il concetto di ambito portuale**

Come si è già avuto modo di vedere, il porto, incluso tra i beni del demanio marittimo (art. 28 c. n.) necessari per la loro funzionalità rispetto ai pubblici usi del mare, rappresenta un punto di incontro tra il trasporto via mare e il trasporto via terra, ragion per cui all’interno di questo ritroviamo servizi e attività di ogni genere diretti da una parte a regolare il movimento delle navi e ad effettuare tutte le operazioni ausiliarie e complementari al trasporto marittimo e, dall’altra, a rendere altresì possibile l’integrazione logistica tra i sistemi di trasporto.

Queste prime considerazioni evidenziano come il problema della difficile definizione della nozione di ambito portuale non riguarda solo una questione concettuale ma si riflette anche sulla necessità di fissare i confini del mercato entro il quale l’Autorità portuale esplica le sue funzioni di regolamentazione e di promozione, così come stabilito dall’art. 6 della l. 28 gennaio 1994, n. 84.

Da questa definizione derivano delle rilevanti conseguenze relative non solo all’applicazione della disciplina speciale marittimista nel contesto del lavoro portuale (quale ad esempio la deroga al divieto di intermediazione di manodopera di cui all’art.17), o alla definizione del livello e della modalità di erogazione dei servizi di interesse generale, ma soprattutto in funzione della prospettiva di incremento dei traffici<sup>1</sup>.

Quanto agli strumenti necessari alla ricostruzione del porto quale oggetto della pianificazione portuale, la dottrina ha proposto due tesi contrapposte: da una parte vi è quella “ corrente Genovese”, supportata anche da Maurizio Maresca<sup>2</sup> che

---

<sup>1</sup> M. MARESCA, *La Governance dei sistemi portuali fra diritto interno e diritto comunitario*, cit., p. 89 ss

<sup>2</sup> M. MARESCA, *La Governance dei sistemi portuali fra diritto interno e diritto comunitario*, cit., p. 25

attribuisce alle fonti c.d. extra giuridiche, quali dottrina e giurisprudenza Comunitaria, la rilevante funzione definitoria della portualità all'interno di un quadro economico in costante evoluzione, dall'altra invece vi è l'interpretazione proposta da Giovanni Acquarone che, ripercorrendo il lavoro di Giuseppe Pericu<sup>3</sup>, ricolloca il fenomeno della portualità all'interno dell'alveo del diritto amministrativo, sostenendo quindi che il problema dell'individuazione del bene porto, inteso come oggetto della potestà regolatrice delle Autorità portuali, vada risolto ricorrendo esclusivamente al diritto amministrativo così come definito nell'ordinamento interno<sup>4</sup>.

Tuttavia, in assenza di una precisa indicazione normativa, il concetto di ambito portuale, inteso come quello spazio oggetto di delimitazione del piano regolatore portuale, necessita di un maggior approfondimento e chiarimento, specie se messo in rapporto con altre espressioni affini contenute nella l. n. 84/94, quali *area portuale*, *assetto complessivo del porto* e *circoscrizione territoriale*<sup>5</sup>.

Nel primo comma dell'art. 5 il legislatore ha introdotto la nozione di assetto complessivo, con evidente intento di distinguerlo da quella dell'ambito laddove afferma che « l'ambito e l'assetto complessivo del porto (...) sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale »». Tuttavia non sembrerebbe che l'alterità fra queste due nozioni sia riconducibile ad un fattore "fisico-spaziale" quanto più a un aspetto contenutistico: è stato congruamente affermato che l'assetto portuale atterrebbe più alla configurazione interna dell'area, ovvero alla sua struttura e alla dislocazione dei singoli elementi che la compongono, dovendo quindi

---

<sup>3</sup> G. PERICU, *L'ordinamento portuale: premesse metodologiche in Porto (navigazione marittima)* in *Enc. Dir.*, vol. XXXIV, Milano 1985, p. 424.

<sup>4</sup> In base a quest'ultima posizione viene evidenziato come la normazione comunitaria, già in precedenza, si sia mostrata inadatta a introdurre disposizioni uniformi per i diversi scali marittimi europei, mentre la disposizione dell'art. 4 della L. n. 84/94 che ha riservato al Ministero dei trasporti e della navigazione la determinazione delle caratteristiche dimensionali dei porti e delle aree portuali, dovendo questi costituire necessariamente un'infrastruttura del demanio marittimo, è, secondo ACQUARONE, l'unico strumento che consente di delimitare la nozione di ambito portuale. Cfr. G. ACQUARONE, *Il piano regolatore portuale*, cit., p. 62 ss. A sostegno della propria tesi, l'A. richiama anche una pronuncia della Corte di Cassazione, Sez. Trib. 1° Febbraio 2005, n. 1961, nella quale viene affermato che un porto « è individuato e definito, non solo con l'adozione del decreto ministeriale ex art. 4 L. n. 84/1994, di delimitazione della circoscrizione territoriale dell'Autorità portuale e di classificazione del porto, ma si completa con il piano regolatore portuale ex art. 5, punto 1, dello stesso atto normativo »».

<sup>5</sup> F. PELLEGRINO, *L'ambito portuale e i piani regolatori portuali*, in *Rivista di diritto, dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, vol. VI-2008

accogliere la tesi secondo la quale il legislatore avrebbe attribuito a tale nozione un significato *tecnico-ingegneristico*<sup>6</sup>.

Anche il concetto di aree portuali sembrerebbe rimandare a un contenuto prevalentemente tecnico avente ad oggetto il contesto territoriale nel quale si inseriscono tutte le infrastrutture destinate a svolgere una funzione portuale, visto anche il riferimento nel medesimo art. 5 alle *aree destinate alla produzione industriale, alla cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie*<sup>7</sup>.

Più complessa risulta invece la definizione del concetto di circoscrizione portuale, richiamata dal legislatore all'art. 6, comma 7, della l. n. 84/94, che attribuisce al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti l'individuazione dei limiti della circoscrizione territoriale di ciascuna Autorità portuale.

In tale situazione, diversamente da quanto affermato per le altre espressioni, il riferimento deve essere rivolto unicamente all'aspetto geografico- spaziale, poiché, anche seconda prevalente dottrina, la circoscrizione portuale rappresenta quel tratto di costa compresa tra confini ben precisi, costituito da aree demaniali, dalle opere portuali e dagli antistanti spazi acquei, entro i quali ciascuna Autorità portuale esercita le sue tipiche funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo<sup>8</sup>.

La previsione di una circoscrizione territoriale concettualmente distinta da quella di ambito portuale ha messo in luce la possibilità che non vi sia un'effettiva coincidenza tra queste due espressioni: in particolare ci si è posto l'interrogativo se i confini dell'ambito portuale possano superare quelli della circoscrizione portuale.

---

<sup>6</sup> F. PELLEGRINO, *L'ambito portuale e i piani regolatori portuali*, cit. In tal senso si rimanda anche a *Cons. di Stato, sez. IV, 24 marzo, 2006, n. 1538*, in *Dir. Mar., 2007*, p. 438, nella quale si precisa che << (...) il piano regolatore determina nell'ambito portuale, l'assetto vario, la sistemazione degli edifici, la distribuzione degli impianti (...) >>.

<sup>7</sup> F. PELLEGRINO, *L'ambito portuale e i piani regolatori portuali*, cit.. A tal riguardo si segnala che il D.lgs. 4 febbraio 2000, n. 45, emanato in attuazione alla Direttiva 98/18/CE del Consiglio del 17 marzo 1998, relative alla disposizione e alle norme di sicurezza per le navi passeggeri adibite a viaggi nazionali, introduce invece il concetto di "area portuale" definita come quell'area che si estende fino alle strutture portuali permanenti più periferiche che costituiscono parte integrante del sistema portuale o fino ai limiti definiti da elementi geografici naturali che proteggono un estuario o un'area protetta affine (art. 1, primo comma lett. r). L'accezione così espressa sembrerebbe avvicinarsi al concetto di sistema portuale, di cui si dirà a breve.

<sup>8</sup> Cfr. F. PELLEGRINO, *L'ambito portuale e i piani regolatori portuali*, cit; A.M. CITRIGNO, *Autorità portuale, profili organizzativi*, cit., p. 152; G. VERMIGLIO, *voce Autorità portuali*, in *Enc. del Diritto*, VI aggiornamento, Milano 2002, p. 195.

A tal riguardo si sono contrapposte due tesi: da una parte quella c.d. “restrittiva” che non contempla la possibilità per l’ambito portuale di varcare i confini della circoscrizione portuale, determinata con decreto del Ministero dei trasporti, ritenendo che il dato normativo precluderebbe una simile prospettiva<sup>9</sup>, e dall’altra quella invece “estensiva”.

In quest’ultima direzione parte della dottrina ha affermato la possibilità che la pianificazione portuale possa estendersi ad aree esterne alla circoscrizione così come potrebbe altresì escludere aree demaniali ivi ricomprese<sup>10</sup>, sulla base di un criterio funzionale: si tratta della possibilità di prescindere dai confini ministeriali predeterminati e di poter abbracciare tutte quelle aree che risultano di fatto strumentali all’esercizio di attività portuali e al soddisfacimento di interessi pubblici legati allo sviluppo dei traffici marittimi.

Fra le due delimitazioni, spesso non sovrapposte, non è quindi possibile ipotizzare nemmeno un rapporto di subordinazione: l’autonomia gestionale e in particolare il potere pianificatorio delle Autorità portuali non può essere limitato e chiuso dalle determinazioni stabilite a livello centrale.

---

<sup>9</sup> Cfr. R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, cit., p. 277; G. FALZEA, *Porto e funzione portuale*, cit., p. 202; A.M. CITRIGNO, *Autorità portuale, profili organizzativi e gestionali*, cit. 152 ss; G. ACQUARONE, *Il Piano regolatore portuale*, cit., p. 38 ss. In particolare secondo Acquarone la prospettiva estensiva, seppure suggestiva, mostrerebbe delle difficoltà attuative in assenza di adeguate modifiche legislative e a conferma di quanto sostenuto richiama la circostanza in base alla quale le Autorità portuali necessiterebbero di un’apposita legittimazione normativa per applicare la disciplina settoriale del lavoro portuale agli impianti retroportuali collocati fuori dalla circoscrizione.

<sup>10</sup>Cfr. A. VERMIGLIO, *L’organizzazione delle attività portuali*, in *Le Autorità portuali nella fase di transazione*, in TULLIO- DEIANA ( a cura di), *La riforma dei porti: realtà e prospettive*, Atti del Convegno, Santa Margherita di Pula, 3-7 settembre 1997, Cagliari 1998, pp. 85-86; A. ROMAGNOLI, *Il Piano regolatore portuale*, in *Dir. Trasp.*, 2003, p. 61; M. MARESCA, *La Governance dei sistemi portuali fra diritto interno e diritto comunitario*, cit., p. 89; F. Pellegrino, *L’ambito portuale e i piani regolatori portuali*, cit.; A. ROMAGNOLI, *L’attuazione del processo di federalismo demaniale: La legge regionale del Friuli- Venezia Giulia 31 maggio 2012, n. 12*, in *Problematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali marittime. Atti dell’incontro di studi organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Bologna* (a cura di), S. ZUNARELLI, Bologna, 2012, p. 150 ss; D. Maresca, *La disciplina giuridica delle infrastrutture portuali. Assetti istituzionali e regolazione del mercato tra diritto interno e diritto dell’Unione Europea*, cit., p. 80 ss. L’A. a conforto di tale tesi richiama la prospettiva tratteggiata dalle proposte di riforma che prevedevano per l’appunto la possibilità per il piano regolatore portuale di contenere <<previszioni concernenti, altresì, aree esterne necessarie allo sviluppo dell’area portuale>>.

Occorre inoltre evidenziare che secondo Falzea << sarebbe una finzione sicuramente inaccoglibile quella di escludere dalle aree portuali quelle che, localizzate all’esterno della zona geografica portuale, fossero tuttavia destinate all’attracco del traffico marittimo costituito da navi private o pubbliche>>, in *bene porto e ambiti della gestione portuale*, in *Autorità portuali e nuova gestione dei porti*, Atti del Convegno Nazionale “La gestione dei porti secondo la legge di riforma (84/94 e 647/96)” Livorno 13-14 marzo 1997, Padova, 1998, p. 70

Appare quindi condivisibile l'applicazione di una posizione non solo estensiva del concetto di ambito portuale ma anche evolutiva, cioè agganciata a criteri funzionali all'operatività e allo sviluppo delle strutture portuali.

Tale assunto pare conforme con il concetto di porto "dinamico" che prelude all'ampliamento dell'interesse pubblico marittimo e alla dilatazione dei poteri discrezionali della P.A., finalizzati a soddisfare i bisogni della collettività, anche in relazione alla sua attitudine a divenire un centro di servizi, oltre che l'elemento integrato dell'offerta logistica di un territorio ovvero di un sistema<sup>11</sup>.

Ciò che rileva ai fini pianificatori è proprio il porto inteso come insieme organico di elementi materiali, naturali ed artificiali, non solo riconducibile all'interno dell'alveo del demanio marittimo, e destinato al soddisfacimento degli interessi connessi con l'uso pubblico del mare, considerato nella sua ampiezza e genericità che ne consente la progressiva evoluzione attraverso il suo adeguamento rispetto alle mutate esigenze dei traffici.

Con il concetto di ambito portuale si vanno quindi a ricomprendere sia aree private che quelle demaniali marittime portuali, ovvero tutte le aree utilizzate, occupate da installazioni al servizio del porto, destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica, così come anche le aree libere che saranno destinate dal piano regolatore portuale all'ampliamento, al completamento e al servizio del porto<sup>12</sup>.

In questo senso la legge n. 84/94 nella sua definizione di porto ha evidenziato la prevalenza del criterio basato sulla "funzionalizzazione" dei beni immobili, naturali o artificiali, delle attrezzature e dei mezzi a servizio della nave, della merce trasportata

---

<sup>11</sup> Secondo tale assunto dovrebbe coerentemente farsi strada la nozione di "porto esteso" che rimanda alla possibilità di ampliare ulteriormente il concetto di ambito portuale stesso fino a ricomprendere gli spazi retroportuali, come accade nei principali porti europei quali Rotterdam e Amburgo. Attraverso tale tesi è altresì possibile giungere all'identificazione dell'ambito portuale con la nozione di mercato, tuttavia condizione necessaria per tale assimilazione è quella di pervenire all'unificazione dei porti che costituiscono un unico sistema, in virtù della loro fungibilità sia rispetto agli utenti che ai consumatori. Si tratta dell'applicazione del concetto di ambito comunitario derivato dalle logiche europee alla competizione tra micro porti predilige quella tra porti capaci di imporsi sul mercato, fungendo così da base logistica dalla quale si servono i mercati europei a prezzi competitivi. In alternativa << le Autorità interessate allo stesso mercato potrebbero stipulare intese volte al coordinamento della loro azione amministrativa, sia concordando sulla selezione e sull'uso degli spazi sia coordinando la stessa attività di promozione>>. M. MARESCA, *La Governance dei sistemi portuali fra diritto interno e diritto comunitario*, cit., p 95 ss.

<sup>12</sup> Devono altresì essere considerate anche tutte le opere infrastrutturali portuali (banchine, dighe, moli etc.), gli specchio acquei ove si esercitano le operazioni portuali, le aree funzionali per le attività portuali e infine le infrastrutture stradali e ferroviarie di collegamento.

e delle molteplici attività che si svolgono in quell'area, nell'obiettivo di valorizzare maggiormente le attività economiche localizzate nel porto.

L'ambito portuale, all'interno del quale si estende la competenza delle Autorità portuali si è allontanato dalle precedenti concettualizzazioni che lo vedevano connesso con il solo elemento territoriale della circoscrizione portuale per agganciarsi invece a criteri di tipo funzionali rapportati alle esigenze e alle attività del traffico marittimo e dell'infrastruttura stessa.

Un'ulteriore conferma di questa impostazione è rinvenibile anche nel dato normativo: l'art. 18, comma 1, prevede che siano sottoposte a concessione da parte della Autorità portuali <<(…)la realizzazione e la gestione di opere attinenti alle attività marittime e portuali collocate a mare nell'ambito degli specchi acquei esterni alle difese foranee anch'essi da considerarsi a tal fine ambito portuale, purché interessati dal traffico portuale e dalla prestazione di servizi portuali anche per la realizzazione di impianti destinati ad operazioni di imbarco e sbarco rispondenti alle funzioni proprie dello scalo marittimo>>.

Inoltre si segnala che le *“linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali”* del 2004<sup>13</sup>, elaborate da una Commissione ministeriale allo scopo di stabilire criteri omogenei per l'elaborazione di questo strumento, hanno espressamente previsto la possibilità che l'ambito portuale non coincida pienamente con la circoscrizione territoriale, ma che comprenda anche aree non strettamente appartenenti al demanio, purché funzionalmente connesse con il porto, e a condizione che vi sia una previa intesa con il Comune che di fatto perde il potere pianificatorio su tali aree.

La nozione estensiva del concetto di ambito portuale ha poi trovato concreta applicazione nella recente legge Regionale del Friuli Venezia Giulia, 31 maggio 2012, n. 12, che, introducendo una disciplina organica in materia di portualità di competenza regionale, ha espressamente previsto al suo art. 5 che <<possono essere incluse nell'ambito portuale anche aree non appartenenti al demanio marittimo purché funzionali all'esercizio delle attività portuali>>, codificando in questo modo la necessità di non limitare questa area alla stessa circoscrizione portuale, il cui confine può quindi essere validamente oltrepassato laddove ciò risulti

---

<sup>13</sup> Diffuse con Circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 15 ottobre 2004, n. 17778

funzionalmente idoneo all'esercizio di attività direttamente connesse ai traffici marittimi.

In tal senso appare corretto differenziare i poteri di programmazione, promozione e controllo che possono essere esercitati solo entro i confini della circoscrizione, rispetto al potere di pianificazione che in ragione di quanto sopra esposto può travalicare tali limiti, sempre a condizione che sia supportato da esigenze connesse con lo sviluppo portuale<sup>14</sup>.

Questa impostazione, come si dirà nel prosieguo, si allinea con la proposta che si intende qui prospettare relativa alla valenza della pianificazione portuale e quindi anche al diverso modo di configurare i rapporti tra istituzione portuale e quella cittadina.

#### **b) La rilevanza dell'ambito portuale nella concezione del porto come sistema**

Sempre in correlazione alla nozione di ambito portuale, non si può omettere il riferimento al concetto di sistema portuale che era stato precedentemente introdotto fra i principali obiettivi perseguiti dal Piano Generale dei Trasporti del 1986.

Tale documento definiva il sistema portuale come un elemento istituzionale intermedio caratterizzato dalla triplice *finalità di superare l'esistente frammentazione della portualità italiana, di saldare la frattura tra porti, coste e territorio, e soprattutto di dar vita a un sistema integrato di trasporto*. Secondo l'intento del legislatore questo istituto avrebbero dovuto sostituire le esistenti organizzazioni portuali, dando impulso alla creazione dei Comitati di Sistema, deputati all'elaborazione dei piani funzionali per ciascun sistema portuale, tesi successivamente superata dal D.P.R. 29 agosto 1991 che, introducendo l'aggiornamento del primo PRG<sup>15</sup>, non ha più considerato i sistemi portuali come un elemento aggiuntivo all'assetto portuale, bensì come un fattore di ristrutturazione del sistema stesso che avrebbe dovuto consentire il rilancio del trasporto marittimo.

Il riferimento a tale nozione viene del tutto stralciato con l'introduzione del nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica di cui al D.P.R. 14 marzo 2001, vista

---

<sup>14</sup> F. Pellegrino, *L'ambito portuale e i piani regolatori portuali*, cit.

<sup>15</sup> G. Acquarone, *Il piano regolatore portuale*, cit., p. 18 s (nota n. 15)



anche la posizione critica esposta da una rilevante parte di dottrina che si è interrogata sull'effettiva utilità di tale nozione e che, con particolare riferimento all'impostazione introdotta dalla legge n. 84/94, ha evidenziato il rischio dell'alterazione e della compromissione del quadro delle competenze amministrative e regolatorie attribuite dall'ordinamento portuale vigente<sup>16</sup>.

In realtà, nonostante i dubbi formulati in passato, la visione sistemica del porto continua a sopravvivere non solo nella dottrina ma anche nelle varie proposte di riforma della legge portuale, come testimoniato nel testo unificato di riforma della legislazione in materia portuale<sup>17</sup> che, all'art. 12, contemplava i c.d. sistemi logistico-portuali, *diretti al coordinamento delle attività poste in essere da più porti e retroporti appartenenti a un medesimo bacino geografico o al servizio di uno stesso corridoio transeuropeo*, riconoscendo così l'impellente necessità di implementare la competitività dei porti creando al loro interno strutture dedicate alla multimodalità e capaci di far viaggiare la merce con velocità, in condizioni di sicurezza<sup>18</sup>.

I sistemi logistico-portuali rappresentano quindi dei moderni modelli di cooperazione istituzionale volti al coordinamento delle attività di più porti e retroporti appartenenti a un medesimo bacino geografico o al servizio di uno stesso corridoio transeuropeo. Si tratta di una prospettiva che determinerebbe il superamento della concezione del porto come realtà isolate e impermeabili rispetto al mondo circostante, capaci di abbracciare una visione di respiro più ampio, che consenta di individuare gli spazi essenziali per la realizzazione di infrastrutture di collegamento adeguate all'auspicato incremento dei traffici commerciali<sup>19</sup>.

In questi termini si presenta anche l'art. 46 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, che attribuisce alle Autorità portuali la possibilità di costituire dei sistemi logistici diretti

---

<sup>16</sup> S. M. CARBONE- F. MUNARI, *La disciplina dei porti fra diritto comunitario e diritto interno*, cit. p. 23. In tal senso si rimanda anche a R. LONGOBARDI, *i porti marittimi*, cit., p. 277

<sup>17</sup> DDL 370 della XVII legislatura

<sup>18</sup> In base al comma 2 dell'art. 12, di tale proposta di riforma, veniva stabilito che <<I sistemi di cui al comma 1 intervengono sugli aspetti di carattere generale di seguito definiti: a) d'intesa con i gestori delle infrastrutture ferroviarie, sull'utilizzo delle reti ferro-viarie di alimentazione ed integrazione del sistema logistico-portuale; b) sulla promozione del traffico ferro-viario "navetta" di collegamento tra porti e retroporti, che si può estendere anche alla manovra interna ai porti del sistema e che è regolata mediante bandi europei; c) sul coordinamento dei nuovi piani regolatori portuali e comunali; d) sulla promozione delle infrastrutture di collegamento, avendo riguardo sia ai grandi corridoi individuati in sede europea sia alle connessioni con i terminali portuali e retroportuali>>.

<sup>19</sup> Cfr. sul punto, M. CALABRÒ, *La disciplina dei porti in Italia: caratteri, criticità e prospettive*, in (a cura di) M.S. SPASIANO, *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenza di sviluppo*, Napoli, 2013, p.30

alla promozione e alla realizzazione di infrastrutture di collegamento tra i porti e le aree retroportuali, *attraverso atti d'intesa e di coordinamento con le regioni, provincie e comuni nonché con i gestori delle infrastrutture ferroviarie*. Questi sistemi, laddove approvati, costituirebbero dei criteri prioritari di destinazione d'uso delle aree, tanto da determinare l'adeguamento dei piani regolatori portuali e comunali, divenendo così *prioritari* nei criteri di destinazione d'uso delle aree (comma 3). Il legislatore ha così affidato all'Autorità portuale il ruolo di <<promotore di strategie appropriate e iniziative politiche capaci di consolidare la propria posizione come piattaforma centrale per l'interazione della logistica, del commercio e della distribuzione>><sup>20</sup>.

Ancora più incisivo appare invece il riferimento contenuto nel *Piano Strategico nazionale della portualità e della logistica* al concetto di sistema che si configura come l'obiettivo stesso della nuova strategia per la crescita e lo sviluppo della portualità italiana. In relazione a tale prospettiva si afferma anche che vi è la necessità di una programmazione di respiro nazionale capace di superare l'eccessivo localismo portuale, nella prospettiva di instaurare un proficuo confronto competitivo con le diverse realtà portuali estere.

La creazione di sistemi portuali multi-scalo, costituirebbe secondo tale piano, lo strumento per coniugare efficienza e aumento della competitività, ottimizzando le infrastrutture, gli spazi e le connessioni lato mare e lato terra, creando al contempo un'efficace e snella integrazione verticale tra i vari livelli decisionali.

Viene quindi proposta l'adozione di un nuovo modello di *governance* che si dovrebbe attuare mediante la razionalizzazione, il riassetto e l'accorpamento delle Autorità portuali esistenti, ipotizzando la creazione di Autorità di Sistemi Portuali (AdSP) in numero non superiore a quello dei porti *core*, così come definiti secondo il progetto di rete TEN-T.

E' evidente che in questa prospettiva il concetto di ambito portuale appare sempre più connesso con il criterio funzionale, piuttosto che con quello strettamente territoriale, nel senso di adattamento a quelle esigenze economiche preordinate al

---

<sup>20</sup> O. BACCELLI, A. TEDESCHI, *Il ruolo delle Autorità portuali: scenari per la promozione dell'intermodalità e l'autonomia finanziaria*, in *Quaderni regionali*, 2009, p. 1064

potenziamento dell'infrastruttura portuale intesa come nodo di una catena logistica integrata.

### **Sezione III**

#### **La pianificazione portuale nell'ordinamento previgente**

La pianificazione portuale ha ricevuto un'organica e precisa sistemazione solo con la legge del 1994 che, oltre a istituire la figura delle Autorità portuali, ha introdotto delle grande innovazione nel settore stesso della portualità.

Nonostante la legislazione in tale materia fosse esigua, si apprende che i primi piani regolatori portuali, relativi ai porti di Napoli e di Genova, risalissero già al 1901 e che, secondo rilevante dottrina, rappresentassero degli strumenti idonei alla mera individuazione, in ciascuna realtà portuale, delle tipologie di opere da eseguirsi<sup>21</sup>.

I piani regolatori, prima della legge di riforma, venivano menzionati per la prima volta dall'art. 22 della legge 20 agosto 1921, n. 1177 relativamente alle opere di competenza economica promiscua dello Stato e degli Enti locali, mentre la legge 3 novembre 1961, n. 1246 prevedeva che i piani regolatori relativi ai porti iscritti nella seconda e terza classe della seconda categoria<sup>22</sup>, redatti localmente dagli uffici del Genio Civile per le opere marittime, prima dell'attuazione dell'ordinamento regionale e quindi del trasferimento di tali competenze alle regioni, venivano approvati con decreto del Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro della Marina Mercantile, sentito il Consiglio superiore dei lavori Pubblici.

---

<sup>21</sup> T. VESPASIANI, *Piani regolatori portuali e disciplina urbanistica: un rapporto non ancora chiaramente definito*, in *App. Urb. Ed.*, 1999, p. 132

<sup>22</sup> Si tratta della classificazione antecedente a quella introdotta con la legge di riordino della disciplina portuale, contenuta nel T. U. dei porti, approvato con R.D. 2 aprile 1885, n. 3095 e nel relativo Regolamento di esecuzione, di cui al R. D. 26 settembre 1904, n. 713, e che divideva i porti in due categorie: da una parte venivano catalogati i porti e le spiagge rilevanti sotto il profilo della sicurezza della navigazione generale e funzionali al rifugio e alla difesa generale dello Stato; nella seconda categoria vi erano invece i porti e gli approdi commerciali che venivano a loro volta suddivisi in quattro classi sulla base della loro rilevanza nell'ambito delle "linee di comunicazione" e dell'entità della loro movimentazione commerciale. La classificazione introdotta dall'art. 4 della l. n. 84/94 di fatto ripropone lo stesso criterio basato in prima istanza sulla differenziazione tra vocazione "militare" e quella invece economica e poi dettagliandolo in relazione all'ampiezza del raggio d'azione dell'attività commerciale: dalla rilevanza internazionale della I classe della II categoria, fino alla valenza interregionale o regionale della classe IV.

La legislazione vigente all'epoca si limitava quindi a stabilire l'obbligatorietà delle spese relative ad opere di competenza dell'ente locale<sup>23</sup>, a condizioni che tali opere ricadessero nell'ambito di << piani regolatori approvati nei modi di legge >>.

I piani regolatori portuali rappresentavano un'esperienza programmatica, realizzata in via amministrativa e svincolata dagli aspetti finanziari, che consentiva all'amministrazione << di individuare in modo non cogente tipi di opere e priorità senza indicazione di tempi e di risorse, porto per porto>><sup>24</sup>, senza contenere alcuna disposizione sulla definizione e sulla sistemazione delle aree ricomprese.

In ragione di tali aspetti i piani regolatori portuali antecedenti alla l. n. 84/1994 furono correttamente qualificati in contrapposizione ai piani urbanistici, come dei "piani di opere"<sup>25</sup> <<nel quadro di una pianificazione organizzativa per il buon andamento dell'azione amministrativa, in rapporto alla spesa pubblica destinata all'esecuzione degli investimenti portuali>><sup>26</sup>.

La regolamentazione di tali piani ometteva, a parte le limitate indicazioni fornite dalla l. 3 novembre 1961, n. 1246, la disciplina degli aspetti procedurali relativi ai cc.dd. porti rifugio o porti militari (prima categoria), e ai porti commerciali di rilevanza internazionale e regionale (classe prima e quarta della seconda categoria), nonostante a seguito del decentramento amministrativo in capo alle Regioni si fosse sviluppata la prassi di lasciare la formulazione della proposta all'amministrazione portuale mentre l'approvazione, a seconda della rilevanza commerciale, veniva demandata al Ministero dei Lavori pubblici o alla Regione.

---

<sup>23</sup> Il T.U. 3095/1885 aveva altresì disciplinato la ripartizione tra Stato ed Enti locali (province e comuni) dell'onere finanziario per la costruzione e la manutenzione delle opere marittime portuali. In particolare gli oneri mantenutivi relativi ai porti rientranti nella seconda classe e a quelli rientranti nelle classi successive erano stati attribuiti alle Regioni a seguito dell'attuazione dell'ordinamento regionale.

<sup>24</sup> G. SIRIANNI, *L'ordinamento portuale*, cit., p. 68. Anche V. CAIANIELLO in, *Pianificazione dei porti e pianificazione urbanistica: strumenti a confronto*, cit., p. 1581, rilevava come il piano regolatore del previgente sistema normativo assolveva un ruolo di scarsissima rilevanza dal punto di vista giuridico, essendo considerato <<uno strumento di natura esclusivamente tecnica, finalizzato allo svolgimento di attività portuali, rispetto alle quali non si innestano di norma non si innestano rapporti giuridici con altri soggetti>>. Cfr. anche G. FALZEA, *Porto e funzione portuale*, cit., p. 232.

<sup>25</sup> G. Siriani, *op. ult. Cit.*, p. 68

<sup>26</sup> T. VESPASIANI, *Piani regolatori portuali e disciplina urbanistica: un rapporto non ancora chiaramente definito*, in *App. Urb. Ed.*, 1999, p. 132

## Sezione IV

### La pianificazione del demanio marittimo prima e dopo la Legge Ponte: crisi del c.d. *panurbanismo*?

Prima di sviluppare il tema relativo all'attuale rapporto tra Autorità portuale e Comune nella procedura di elaborazione del piano regolatore portuale, si rende opportuno un breve *excursus* sulle principali fasi dell'evoluzione della pianificazione urbanistica sul demanio marittimo e in particolare sul demanio portuale<sup>27</sup>.

La prima metà del ventesimo secolo è stata caratterizzata dall'esclusività statale sul demanio marittimo e quindi da una chiusura di questo rispetto alla disciplina e alla potestà dell'autorità urbanistica, la quale si vedeva preclusa la possibilità di far valere i propri strumenti su quell'ambito territoriale<sup>28</sup>.

Le ragioni di questa concezione erano riconducibili a una serie di argomentazioni sostenute ed affermate da buona parte della dottrina e della giurisprudenza dell'epoca<sup>29</sup>, ed erano principalmente riconducibili all'idea di "proprietà" statale del demanio marittimo da cui derivava come corollario lo *ius excludendi alios* anche nei confronti della potestà pianificatoria urbanistica.

Si riteneva infatti che l'attribuzione allo Stato dell'amministrazione del demanio marittimo disposta dal codice della navigazione<sup>30</sup>, (con particolare riferimento alla disposizione sulle fonti contenuta all'art. 1 di questo) potesse determinare una

---

<sup>27</sup> Il tema della correlazione tra pianificazione urbanistica e pianificazione portuale è stato oggetto di studi anche da parte della scienza urbanistica che si è da sempre interrogata sugli effetti della trasformazione sociale sull'organizzazione e sulla destinazione degli spazi urbani così come sull'integrazione tra contesto urbano e aree portuali. Per un approfondimento di questi profili si rimanda *ex multis* a E. SALZANO, *Fondamenti di urbanistica*, Bari, 2012; P. VIOLA, E. COLOMBO, *Il piano regolatore portuale verso una nuova filosofia della pianificazione* in [www.reteonline.org](http://www.reteonline.org); E. SALZANO, *La pianificazione, la salvaguardia e lo sviluppo*, in *Edilizia Popolare*, 1997, p. 16.

<sup>28</sup> Tale circostanza aveva dato vita a molteplici conflitti che nascevano soprattutto dagli attacchi del potere locale all'esclusività del potere statale sul demanio marittimo che a volte determinavano anche l'imposizione da parte dei Comuni della normativa edilizia sulle opere costruite dai privati nell'ambito del demanio marittimo, con il conseguente ordine di demolizione per le opere realizzate in assenza di licenza edilizia. Sul punto M. CASANOVA, *Demanio marittimo e poteri locali*, Milano, 1986, p. 7 ss.

<sup>29</sup> Anche all'interno di questa tuttavia si differenziavano posizioni più o meno radicali, come ad esempio quelle che argomentavano la fondatezza dell'assunto sulla base di una *extraterritorialità giuridica delle aree demaniali rispetto a quelle comunali*. Vedi L. MALLÉN, *Regolamenti Comunali e demanio marittimo*, in *Dir. Mar.*, 1963 p. 279

<sup>30</sup> Ci si riferisce all'art. 30 del Codice della Navigazione che attribuiva all'amministrazione della Marina mercantile (oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) tutti i poteri relativi alla concessione in uso del demanio marittimo (regolamentazione dell'uso del demanio ed esercizio delle funzioni di polizia).

specialità e una prevalenza di tale disciplina sulle altre fonti di carattere generale, come quelle che regolano la materia urbanistica<sup>31</sup>.

Coerentemente anche la giurisprudenza degli anni Sessanta, in particolare le Sezioni Unite della Cassazione<sup>32</sup>, aveva affermato l'assoluta inconfigurabilità dell'ingerenza dei poteri locali nelle aree demaniali marittime e quindi, diversamente da quanto era stato prospettato precedentemente dal giudice amministrativo<sup>33</sup>, che la disciplina del demanio marittimo doveva essere di fatto sottratta alla legge urbanistica del 1942 in quanto la destinazione dei beni demaniali marittimi era direttamente rivolta al soddisfacimento degli interessi pubblici della navigazione e del traffico marittimo e la tutela di questi era quindi riservata allo Stato che, attraverso i suoi organi (come nel caso della Autorità marittima) la esplicava con pienezza di poteri, senza che le istanze o gli interessi degli enti locali potessero limitarne l'esercizio<sup>34</sup>.

La stessa Corte riteneva che l'eventuale conflitto fra le due amministrazioni doveva quindi essere risolto tenendo ferma la superiorità gerarchica degli interessi statali sul demanio marittimo rispetto a quelli urbanistici locali che, secondo questa, potevano essere valutati <<dall'amministrazione marittima che ne viene a conoscenza mediante la richiesta di pareri o mediante l'opposizione e i reclami presentati>>.

L'autorità marittima doveva quindi esercitare i poteri di governo sul demanio marittimo cercando di perseguire anche il rispetto dei regolamenti comunali, ma

---

<sup>31</sup> Si tratta dell'interpretazione offerta da un'autorevole corrente dottrinale, propugnata dapprima da Antonio Scialoja e poi sostenuta da altrettanti illustri esponenti della materia, che si caratterizzava per l'attribuzione al diritto della navigazione di quei caratteri di specialità, autonomia e unitarietà tali da collocare la disciplina contenuta nel codice in un rapporto di specialità e quindi di prevalenza rispetto alle fonti generali del diritto. Per una più completa trattazione sulla specialità del diritto della navigazione si rimanda a A. SCIALOJA, *Il sistema del diritto della navigazione*, Napoli, 1992, e *La sistemazione scientifica del diritto marittimo*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1928, I, p. 1; D. Gaeta, *Diritto della navigazione* in *Enc. Del Diritto* vol XII, Milano, p. 1077; A. LEFEBVRE- D'OVIDIO- G. PESCATORE, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 1983, p. 3; QUERCI E.O., *Introduzione alla scienza giuridica marittima- Storia del concetto del diritto marittimo*, Trieste, 1999; QUERCI F.A., *Metodologia evolutiva nel diritto della navigazione della postmodernità*, in *Trasporti, Economia, Diritto* Trieste, 2006, n. 99, e *La storia della dogmatica marittima*, in *Trasporti*, Trieste, 2007.

<sup>32</sup> Cass. Sez. U., 18 febbraio 1965, n. 274, in *Foro it.*, 1965, I, p. 631.

<sup>33</sup> Si rimanda in particolare a Cons. Stato, I sez., 5 dicembre 1958, n. 925, in *Riv. Giur. Ed.*, 1959, I, p. 288 e Cons. Stato, V sez., 23 settembre 1961, n. 478, in *Riv. Giur. Ed.* 1961, I, p. 781. In tali pronunce i giudici amministrativi di secondo grado avevano cercato di aprire la demanialità marittima alle esigenze urbanistiche ricorrendo a un criterio distintivo tra le opere connesse alla finalità pubbliche demaniali e quelle che invece non presentavano quel collegamento, riconoscendo solo per queste ultime la possibilità di concorrenza tra i due poteri.

<sup>34</sup> In tal senso non poteva dirsi rilevante nemmeno la circostanza in base alla quale il demanio portuale veniva gestito in molti porti italiani da aziende o enti autonomi i cui organi direttivi erano composti da una pluralità di amministrazioni e a volte, come nel caso del Consorzio di Genova, da tutte le amministrazioni a vario titolo interessate all'attività dello scalo.

laddove questo fosse risultato incompatibile rispetto ai preminenti interessi della navigazione, avrebbe dovuto giustificare adeguatamente il discostamento da questi ultimi, pena la censurabilità del suo operato rilevando il vizio di eccesso di potere<sup>35</sup>.

Questa impostazione viene ribaltata con l'introduzione della <<legge ponte>>, contenuta nella legge 6 agosto 1967, n. 765 che aveva espressamente stabilito all'art. 10, comma 3°, l'adeguamento delle opere da eseguirsi su terreni demaniali, compreso quello marittimo, con le prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente nel territorio comunale in cui esse ricadono.

La legge del 1967 ha profondamente cambiato gli assetti precedenti introducendo un concetto di urbanistica totalizzante, c.d. *panurbanismo*<sup>36</sup>, che oltre a ricomprendere le aree del demanio marittimo portuale, disciplinate come visto dai piani regolatori portuali, e che si configurano come territori "altrui", si indirizzava anche ai beni demaniali marittimi non portuali, considerati fino a quel momento come "terre di nessuno"<sup>37</sup>, ovvero <<luoghi nei quali avviene, bensì, l'incontro del mare con la terra, ma tale incontro non è utilizzato in funzione dei traffici commerciali o industriali>><sup>38</sup>.

Tuttavia è stato rilevato che questo cambiamento di rotta non ha determinato fin da subito degli immediati contrasti e dei problemi di coordinamento tra amministrazione comunale e amministrazione portuale<sup>39</sup>.

Occorre infatti evidenziare che dal punto di vista formale, la pianificazione degli ambiti portuali era affidata, prima della riforma del 1994, a degli strumenti che dal punto di vista concettuale non potevano contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti poiché il loro oggetto si doveva limitare alla sola programmazione delle

---

<sup>35</sup> M. CASANOVA, *Demanio marittimo e poteri locali*, Milano, 1986, p. 34

<sup>36</sup> Per una compiuta rassegna sulla disamina in relazione alla concezione panurbanistica contenuta nell'art. 80 del D.P.R. 616/1977 in base al quale l'urbanistica <<disciplina l'uso del territorio, comprensivo di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali, riguardanti le operazioni di salvaguardia e le trasformazioni del suolo, nonché la protezione dell'ambiente>>, si rimanda a E. FERRARI, *I Comuni e l'urbanistica*, in AA.VV., *Il Governo del territorio*, Milano, 2003.

<sup>37</sup> M. RAGUSA, *La costa, la città e il porto. Il coordinamento tra pianificazione urbanistica e portuale nei porti di interesse nazionale e internazionale*, in A.A.V.V. (a cura di M. R. SPASIANO), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013, p. 396-397.

<sup>38</sup> F. BENVENUTI, *Il demanio marittimo fra passato e futuro*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 3-4/1965, p. 154 ss.

<sup>39</sup> M. RAGUSA, *La costa, la città e il porto. Il coordinamento tra pianificazione urbanistica e portuale nei porti di interesse nazionale e internazionale*, cit., p. 398-399. Secondo l'A. la ridotta conflittualità tra questi strumenti è in realtà riconducibile al limitato scambio tra porto e città, tanto da considerarli come "sistemi territoriali chiusi".

infrastrutture da realizzare, ma che, nella pratica e grazie al silenzio del dato normativo, hanno sviluppato anche una funzione pianificatrice considerata “atipica”, in quanto si esplicava anche nelle destinazioni d’uso degli spazi e nella definizione dei parametri edilizi, alla stregua di un atto di pianificazione territoriale<sup>40</sup>.

La situazione si è invece maggiormente complicata a seguito dell’emanazione del D.P.R. 616/1977<sup>41</sup>, in particolare con gli articoli 1, 3, 79 e 80, in relazione al quale si è attribuito alle Regioni il potere di approvazione dei piani regolatori generali, adottati dai Comuni, facendo venir meno quella possibilità di coordinamento e di composizione delle eventuali divergenze tra questo piano e quello portuale, che erano stati rimessi entrambi già dalla legge n. 1150 del 1942 al Ministero dei Lavori Pubblici<sup>42</sup>.

A questo si aggiungeva poi la previsione contenuta nell’art. 81 che attribuiva allo Stato, d’intesa con le regioni interessate, il potere di verificare la conformità delle opere presenti su aree del demanio statale alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, facendo quindi presumere l’assoggettamento di queste aree alla pianificazione urbanistica comunale.

Nonostante la legge Ponte abbia di fatto consacrato la tesi dell’attribuzione del potere di intervento alla potestà urbanistica nell’ambito dei porti, tanto da potere ritenere questa tesi ormai scontata<sup>43</sup>, non si può certo omettere la presenza di posizioni interpretative che hanno invece considerato inappropriata l’applicazione della disciplina urbanistica alle aree portuali, mettendo così in discussione quell’indirizzo “panurbanistico”, formatosi intorno agli anni ’70, secondo il quale, come visto, compete all’urbanistica l’intera disciplina del territorio<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> G. PERICU, *Porto (Navigazione Marittima)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1985, p. 430

<sup>41</sup> Unitamente a questa anche la legge n. 10 del 28 gennaio 1977 sull’edificabilità dei suoli (c.d. legge Bucalossi che aveva imposto l’ottenimento del provvedimento concessorio edilizio del sindaco per ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia nel territorio comunale) e il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, era stato attuato il trasferimento dallo Stato alle Regioni delle competenze in materia di urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale. In tal modo si è realizzata una frattura tra amministrazione e realizzazione delle opere da eseguire sul demanio marittimo, che resta in capo allo Stato, e la pianificazione di queste stesse aree che viene invece affidata alle Regioni.

<sup>42</sup> M. RAGUSA, *La costa, la città e il porto*, cit., p. 398

<sup>43</sup> R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, cit., p. 240

<sup>44</sup> Il principio della vocazione onnicomprensiva dell’urbanistica ha iniziato a vacillare in seguito delle critiche mosse contro lo strumento normalmente utilizzato per la pianificazione urbanistica, ovvero il modello della c.d. “zonizzazione classica”. Si tratta di un modello fondato sulla rigida distinzione in ambiti territoriali omogenei distinti per funzioni, la cui impostazione sembra riconducibile al pensiero



Le argomentazioni a supporto di questa posizione sono state molteplici: in primo luogo veniva evidenziato che la posizione giurisprudenziale successiva a quella legge non era mai apparsa univoca e chiara circa la possibilità di estendere la potestà urbanistica alle aree portuali e che la stessa aveva accomunato molto spesso la funzione di disciplina urbanistica con la funzione di vigilanza e controllo sulle costruzioni ivi costruite<sup>45</sup>.

In secondo luogo veniva in rilievo un'interpretazione restrittiva dell'art. 10 della legge ponte, che, secondo la medesima dottrina, doveva limitarsi ai soli aspetti procedurali e non anche sostanziali, ritendo che da questa doveva derivare la sola attribuzione all'amministrazione dei lavori pubblici del potere di vigilanza delle costruzioni eseguite all'interno dell'area demaniale dello Stato<sup>46</sup>.

In terzo luogo ciò che avrebbe dovuto escludere questa capacità di penetrazione del potere di pianificazione urbanistica all'interno delle aree portuali era il carattere stesso di demanialità attribuito a quest'ultime. Si tratta di ambiti appartenenti allo Stato che li amministra attraverso gli enti portuali i quali operano sempre nell'interesse del primo e quindi in posizione *distinta e autonoma rispetto agli altri enti locali*.<sup>47</sup>

---

di Le Corbusier. In particolare la zonizzazione razionale aveva come obiettivo quello di suddividere il territorio in almeno quattro zone, rispettivamente destinate alla funzione abitativa, all'attività lavorativa, a quella della circolazione e a quella della ricreazione. La prima applicazione di questo modello può essere rinvenuto nel piano regolatore di Amsterdam del 1928, cfr. P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984, p. 114 ss.; F. CANGELLI, *piani strategici e piani urbanistici- metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012, p. 7.

I criteri della zonizzazione razionale furono tuttavia oggetto di diverse obiezioni a causa della loro incapacità a governare le grandi trasformazioni territoriali e i processi di riorganizzazione e localizzazione della popolazione e delle attività economiche, e quindi alla loro inadeguatezza a soddisfare gli interessi emergenti nella realtà, tanto da consentire la proliferazione di molteplici casi di deroghe e di varianti, ma soprattutto di piani di settore, vedi G. ACQUARONE, *Il piano regolatore portuale*, cit., nota 257 p. 252 ss.

<sup>45</sup> V. CAIANIELLO, *Pianificazione dei Porti e Pianificazione urbanistica: strumenti giuridici di coordinamento*, in *Foro Amm.* 1986, pp. 1582-1583

<sup>46</sup> Tuttavia a tal riguardo si precisa l'esigenza di differenziare il demanio portuale da quello costiero che a differenza del primo si caratterizza anche per forme di utilizzazione del suolo private, in quanto affidate in gestione ai privati mediante lo strumento della concessione. V. CAIANIELLO, *Pianificazione dei Porti e Pianificazione urbanistica: strumenti giuridici di coordinamento*, cit., p. 1587

<sup>47</sup> F. FALZEA, *Porto e funzione portuale*, cit., p. 236 ss. Secondo l'A questa considerazione degli enti di gestione dei porto che operano in rappresentanza dello Stato, senza per questo potersi ritenere titolari di un rapporto con il demanio portuale alternativo a quello statale, può essere validamente riferita anche alle successiva Autorità portuali.

In questa prospettiva rilevava anche la considerazione di un'interpretazione più restrittiva della nozione di urbanistica rispetto a quella di governo del territorio<sup>48</sup> che contribuisce a mettere in crisi l'idea stessa di *panurbanismo*.

E' evidente che la legge ponte si faceva portatrice di un sempre più crescente interesse che la città ha iniziato a rivolgere nei confronti del demanio marittimo in generale, anche in relazione al conferimento di funzioni amministrative in capo alle Regioni su tale ambito destinato a un'utilizzazione turistico ricreativa, in tutte quelle aree non espressamente qualificate come <<di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima>> (art. 59 del d.p.r. 616/1977)<sup>49</sup>

Parimenti anche i porti hanno iniziato a rivolgere il proprio sguardo sulle aree limitrofe a quelle portuali arrivando persino a superare la cinta portuale, se non addirittura la stessa zona retroportuale urbana, nella misura in cui il porto si proietta come un nodo nella trama delle reti di trasporto, che si articolano lungo la terraferma e le cui vie esigono collegamenti sempre più rapidi e diretti con i traffici via mare<sup>50</sup>.

Si tratta di quella recente visione di porto che una volta dismessa quell'immagine di porto emporio, con rilevanza quasi esclusivamente locale, ha assunto i tratti di un fenomeno di più ampio respiro, in quanto caratterizzato da esigenze e da interessi pubblici di rilevanza nazionale e internazionale.

I porti, come evidenziato più volte nel corso di questa trattazione, sono divenuti dei poli di sviluppo economico preordinati a una logica settoriale che non dovrebbe più risultare compromessa o subordinata *al beneplacito delle autorità locali*<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Sulla rilevanza del territorio vedi G. ACQUARONE, *Il piano regolatore portuale*, cit., p. 247, che trae le sue origini dallo studio di F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994, p.41.

<sup>49</sup> Tuttavia, anche sulla base dell'interpretazione giurisprudenziale unanime avallata anche da quella costituzionale (Corte Cost. ord. 19.5.1988, n. 579) si è di fatto resa inapplicabile questa delega fino alla concreta emanazione del d.p.c.m. del 21.12.1995 che ha identificato le aree marittime escluse dalla delega delle Regioni. Per la trattazione tra competenze regionali e statali in materia di porti si rimanda alla sez. VIII del presente capitolo

<sup>50</sup> M. RAGUSA, *La costa la città e il porto*, cit., p. 409. Su questi modelli di sviluppo dei porti si rimanda alla lettura di M. MIGHELLI, *Il porto moderno: confronto tra Genova e Rotterdam tra possibilità di sviluppo e vincoli fisici*, in *Economia Pubblica*, 3-4, 2009, p. 155.

<sup>51</sup> V. CAIANIELLO, *ult. op. cit.*, p. 1577. L'A. richiama l'art. 21 della l. 12 febbraio 1903, n. 50, che nell'istituire il consorzio autonomo del porto di Genova, indicava il progetto regolatore di massima delle opere straordinarie occorrenti per l'ampliamento e la sistemazione di quel porto. Si trattava di un piano che, in virtù della legge speciale che lo prevedeva, aveva la medesima efficacia operativa nei confronti dei privati potendo, in ragione di ciò, superare gli eventuali contrasti con le previsioni dei piani urbanistici locali che dovevano a loro volta recepire le indicazioni di tale piano per consentire le espropriazioni.

Alla luce delle tendenze interpretative sopra esaminate e di questi differenti interessi che caratterizzano le due realtà, l'art. 5 della riforma portuale del 1994, come si vedrà di seguito, ha cercato non solo di assicurare il coordinamento fra questi due strumenti ma anche di far operare le due amministrazioni d'*intesa*.

## **Sezione V**

### **a) Il ruolo e la natura del piano regolatore portuale alla luce della l. n. 84/94**

Il piano regolatore portuale, disciplinato dall'art. 5 della l. n. 84/94, oltre a rappresentare una delle competenze più rilevanti delle autorità portuali, è il presupposto per la realizzazione delle opere nell'ambito dello scalo ed è configurato dalla legge alla stregua di un vero e proprio strumento di pianificazione territoriale.

In base all'art. 5, comma 1, della legge n. 84/94 emerge che la sua funzione è quella di delimitare e disegnare <<l'ambito e l'assetto complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica, e alle infrastrutture stradali e ferroviarie>>, dovendo altresì provvedere all'individuazione delle <<caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate>><sup>52</sup>.

In realtà, il suo oggetto è uno spazio fondamentalmente <<indefinito>><sup>53</sup>, in quanto è strettamente connesso ad una prospettiva di localizzazione delle infrastrutture e quindi di sviluppo commerciale, che prescinde da una vera e propria delimitazione territoriale del porto.

Tale strumento deve quindi prendere in considerazione sia le vie di collegamento per terra che quelle per mare visto che ogni porto deve essere capace di comprendere e prevedere, prima di pianificare il proprio ambito, quale tipo di traffico potrà costituire il suo obiettivo commerciale e sulla base di questo orientare anche la sua gestione.

La pianificazione è quindi deputata ad organizzare un'azione unitaria orientata a sostenere il potenziamento dell'infrastruttura portuale e dei suoi collegamenti terrestri, aumentando l'accessibilità del porto stesso sia via mare che via terra,

---

<sup>52</sup> Art. 5, comma 1, l. 28 gennaio 1994, n. 84.

<sup>53</sup> M. RAGUSA, *La costa, la città e il porto. Il coordinamento tra pianificazione urbanistica e portuale nei porti di interesse nazionale e internazionale*, cit., p. 409 ss.

contribuendo non solo alla competitività dello scalo, singolarmente inteso, ma anche alla ripresa e alla crescita economica del Paese<sup>54</sup>.

È stato infatti evidenziato che il settore marittimo, generando domanda per servizi complementari di trasporto via terra, fornisce impulso a un indotto che comprende numerosi comparti economici correlati, la cui dimensione produttiva e occupazionale viene normalmente ritenuta superiore a quella del settore stesso.

<< Gli scali rappresentano quindi il volano per lo sviluppo economico>>, anche in considerazione del fatto che la loro funzionalità è determinante per l'implementazione della logistica, i cui costi, secondo quanto rilevato da Confindustria, incidono per circa 20 punti percentuali sul valore della produzione industriale, facendo sì che il buon funzionamento del settore stesso contribuisca alla più generale competitività di un intero comparto economico<sup>55</sup>.

Inoltre la Commissione Europea ha messo in luce come i porti contribuiscano anche all'occupazione, tenuto conto che solo nel 2013 nei 22 Stati Marittimi dell'UE 2200 operatori portuali hanno dato lavoro a circa 110000 lavoratori portuali e che nel complesso di tutte le operazioni che gravitano nei porti questi <<generano 1,5 milioni di posti di lavoro diretti (e) se si calcola anche l'indotto, da essi dipendono fino a 3 milioni di posti di lavoro nei 22 Stati membri marittimi>><sup>56</sup>.

Alla luce di ciò, appare evidente la rilevanza della funzione pianificatrice che si pone come strumentale rispetto allo sviluppo e all'implementazione di quei <<motori per la crescita>> rappresentati dai porti, attraverso i quali transita il 74% delle merci provenienti dai paesi Terzi e che contribuiscono a migliorare la competitività del mercato interno sui mercati mondiali.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> In tal senso rileva correttamente la precisazione contenuta nel Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, approvato nel luglio 2015, in base alla quale << la crescita del Sistema Mare, attraverso un sistema di coinvolgimento del *cluster* marittimo nella politica euromediterranea, e con il rafforzamento di *partnership* strategiche verso l'interno e verso l'esterno, potrà garantire una posizione più preminente del Paese, con ricadute positive non solo nel settore della portualità e della logistica>>

<sup>55</sup> Il virgolettato e la percentuale sono ripresi da E. BERETTA, A. DALLE VACCHE, A. MIGLIARDI, *Il sistema portuale italiano. Un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo*. In *Questioni di Economia e di Finanza*, (Collana Banca d'Italia- Eurosystema.), n. 39, 2009, p. 6 ss.

<sup>56</sup> Commissione Europea MEMO/13/448 *I porti marittimi europei nel 2030: le sfide che ci attendono*

<sup>57</sup> Il virgolettato e la percentuale indicata è ripresa dal titolo della Comunicazione della Commissione n. 10160/13,

Se quindi questa è l'importanza riconosciuta ai porti, parimenti la definizione della natura giuridica e del ruolo dei piani regolatori portuali dovrebbe farsi carico di riflettere la complessità e la *rilevanza* degli interessi ai quali sottende.

In tal senso appare congrua la posizione della più recente dottrina che li ha collocati <<nel novero dei piani speciali di competenza di quegli enti pubblici, diversi da regione e comune, ai quali leggi statali o regionali attribuiscono specifiche funzioni di pianificazione territoriale>><sup>58</sup>.

Questa specialità è stata infatti rilevata anche dalla giurisprudenza<sup>59</sup>, che l'ha definita sulla base di due elementi: uno soggettivo, l'altro territoriale.

Quanto al primo è stato evidenziato che all'Autorità portuale <<è attribuito il potere pianificatorio nell'area pertinente al demanio marittimo portuale (e) la competenza all'aggiornamento (...)>> dovendo quindi ritenere che ai fini della formazione può ritenersi sufficiente <<il solo intervento delle Autorità portuali, salva la necessità di intese con il Comune>><sup>60</sup>.

Relativamente al secondo aspetto è altresì riconosciuta l'esclusività della sua regolamentazione e quindi la sottrazione di questo alle previsioni contenute negli strumenti di pianificazione generale, dovendo considerare preferibile la tesi secondo cui la disciplina pianificatoria dell'area rientrante nella circoscrizione portuale è sottratta all'egemonia della competenza Comunale, salvo le eccezioni che si specificheranno nel prosieguo.

In dottrina tuttavia non è mancato chi ha sollevato maggiori profili di criticità sulla natura del piano regolatore portuale, negando la possibilità di ricondurlo in alcuna delle categorie in cui vengono usualmente classificati gli strumenti di pianificazione territoriale<sup>61</sup>.

Secondo tale impostazione, la difficoltà di pervenire a una sua precisa demarcazione, sarebbe riconducibile alla compresenza di due distinti interessi: da un lato quello connesso allo sviluppo del traffico marittimo e dall'altro quello relativo alle finalità

---

<sup>58</sup> N. CENTOFANTI- M. FAVAGROSSA- P. CENTOFANTI, *Diritto Urbanistico- legislazione nazionale e regionale- piani regolatori- procedimento ablatorio- tutela giurisdizionale*, Milano, 2012, p. 137.

<sup>59</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI 1 giugno 2007, n. 2932; Con. St., sez. IV 24 marzo 2006, 1538; TAR Friuli Venezia Giulia 18 marzo 1998, n. 452, cit., in *Urb. App.* 1998, p. 858.

<sup>60</sup> TAR Friuli Venezia Giulia, 18 marzo 1998, 452, cit., in *Urb. App.* 1998, p. 858.

<sup>61</sup> G. ACQUARONE, *Il Piano regolatore portuale*, cit., p. 378.

di carattere urbanistico, che impedirebbero di fatto di classificare il piano regolatore portuale né come piano urbanistico e né tanto meno come piano di settore.

Questa tesi ha tuttavia il merito di evidenziare la complessità contenutistica e strutturale del piano stesso, tanto da definirlo come strumento di governo del territorio “atipico” in modo analogo alla qualificazione prospettata in questa sede sulla natura delle Autorità portuali<sup>62</sup>.

**b) (segue) l’antinomia tra la funzione del PRP e la disposizione contenuta al comma 2 dell’art. 5 della l. n. 84/94**

Se appare quindi ormai pacifica la rilevanza assegnata sia dalle istituzioni europee che dal legislatore italiano ai porti nel quadro dell’economia globale, ugualmente dovrebbe risultare incontestata la priorità della funzione assegnata allo strumento della pianificazione portuale.

Sulla base delle considerazioni sopra svolte, e conformemente a quanto evidenziato in relazione alla crisi del c.d. panurbanismo, non si può che aderire alla constatazione in base alla quale il piano regolatore portuale assurge a divenire lo strumento pianificatorio speciale per il bilanciamento e la composizione dei diversi interessi in gioco potenzialmente confliggenti, <<rompendo nuovamente il mito del piano regolatore generale che tutto disciplina>><sup>63</sup>.

Tuttavia, questa moderna concezione del piano regolatore portuale, definito anche come strumento <<di nuova generazione>><sup>64</sup>, viene concettualmente ma soprattutto operativamente ridimensionata dalla previsione contenuta nel comma 2 dell’art. 5 della medesima legge, in base alla quale << le previsioni del piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti >>.

Occorre però rilevare che la precedente posizione del legislatore su questo tema era conforme alla *ratio* stessa della legge di riforma dei porti: nella versione licenziata dal Senato era infatti previsto, con una formula più coerente alla dimensione

---

<sup>62</sup> Vedi capitolo II

<sup>63</sup> F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici, metodi di governo del territorio a confronto*, cit., p. 143.

<sup>64</sup> M. C. CAVALLARO, *Profili Problematici in tema di pianificazione portuale*, in *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenza di sviluppo*, cit., p. 428

funzionale del piano regolatore portuale, che tale strumento doveva essere approvato in deroga alla legislazione urbanistica, producendo l'effetto di variante rispetto ai suoi strumenti e riconoscendo quindi a questo natura di piano di settore sovraordinato alla pianificazione urbanistica<sup>65</sup>.

L'attuale disposizione che invece vincola la validità delle previsioni contenute nel piano regolatore portuale alla disciplina urbanistica vigenti, oltre a richiamare in auge quelle tendenze *panurbanistiche*, di cui si è detto in precedenza, si pone in contrasto non solo rispetto alla concezione dei porti intesi come volani per lo sviluppo economico, ma anche in relazione alla dimensione degli interessi che la stessa legge n. 84/94 ha inteso tutelare e garantire.

In primo luogo occorre evidenziare che la classificazione dei porti sede di Autorità portuale definiti di "rilevanza economica internazionale o nazionale" ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 1bis, si presenta come una circostanza che già da sola mette in luce la preminenza che il legislatore ha voluto assegnare agli interessi coinvolti su tali porti (appunto nazionale se non addirittura internazionale) rispetto a quelli circoscritti nell'ambito locale.

In secondo luogo non può sfuggire l'esplicita attribuzione operata dall'art. 6, comma 7 della medesima legge, a favore del Governo, del potere di determinare i limiti della circoscrizione territoriale di ciascuna Autorità portuale, così come la definizione delle <<caratteristiche dimensionali (...) con particolare riferimento all'attuale e potenziale bacino di utenza internazionale o nazionale>> viene svolta a livello di Governo centrale (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) con il coinvolgimento delle regioni interessate e dei due rami del Parlamento nelle rispettive commissioni competenti, evidenziando in modo molto chiaro come la

---

<sup>65</sup> Si trattava dell'art. 4 del Disegno di legge risultante dall'unificazione di due disegni governativi e da una loro serie di iniziative parlamentari, approvato dall'ottava Commissione permanente del Senato in data 1° aprile 1993. Tale articolo stabiliva che << il piano regolatore è approvato in deroga alla legislazione urbanistica...E produce gli effetti giuridici della variante agli strumenti urbanistici. La realizzazione nell'ambito portuale di opere previste dal piano non è soggetta a concessione edilizia>>.

Tuttavia tale disposizione fu soppressa in sede di esame da parte della Camera dei Deputati introducendo invece il principio di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti, visto l'intervento dell'On. G. Angelici nella seduta del 15 giugno 1993 che affermò la necessità di ricondurre i piani regolatori al rispetto delle leggi urbanistiche e al consenso e all'accordo delle comunità locali, visto che, secondo l'onorevole << i porti assumono un'importanza fondamentale nel territorio nel quale si collocano>>. Vedi G. ACQUARONE, *Il Piano regolatore portuale*, cit., p. 273 ss.

delimitazione di quel demanio portuale sul quale gravitano interessi nazionali e internazionali, risponda a una logica che si spinge ben oltre i confini comunali.

Parimenti rileva la circostanza in base alla quale l'art. 104, lett. s) del d.lgs 31 marzo 1998, n. 112<sup>66</sup> abbia escluso i porti di rilievo nazionale e internazionale da quel meccanismo di trasferimento di funzioni in capo alle Regioni e agli enti locali, lasciando così impregiudicata la competenza dello Stato e quindi delle Autorità portuali su tali scali, e che, coerentemente, il successivo art. 105 abbia espressamente tenuto fuori dal soprarichiamato quadro di decentralizzazione amministrativa "le funzioni attribuite alle Autorità portuali dalla l. n. 84/94".

Autorevole dottrina ha anche rilevato che il demanio portuale non può essere qualificato alla stregua di un "bene dominicale" gestito nel generico interesse pubblico, ma ha precisato che l'interesse pubblico alla gestione e all'utilizzo del bene si deve poter esplicitare in modo funzionale *allo sviluppo delle attività economiche svolte all'interno del porto*<sup>67</sup>.

Quest'ultima osservazione concorre a riconoscere come vincolata l'attività di programmazione, pianificazione e gestione dell'assetto portuale, di competenza delle Autorità portuali, alla funzione economica impedendo così a questa e a ogni altro soggetto che si possa porre come "concorrente" di sviare tali prerogative facendo prevalere interessi contrastanti con lo sviluppo del porto stesso.

Pertanto il rilievo e la funzione degli interessi gravitanti nei porti sede di Autorità portuali devono costituire un'importante chiave di lettura e principio interpretativo nella definizione del ruolo che può assumere la pianificazione urbanistica rispetto ai porti.

Alla luce di queste considerazioni, la disposizione contenuta al comma secondo dell'art. 5 della l. n. 84/94, sembra invece andare in direzione opposta rispetto a quella tracciata dalla legge di riforma dei porti e quindi, rispetto anche alla nuova funzione e al rilevante ruolo che questi svolgono nell'economia globale, ponendo di

---

<sup>66</sup> Decreto attuativo della c.d. Legge Bassani, l. 15 marzo 1997, n. 59, che si inserisce in quell'importante processo di decentralizzazione di competenze dallo Stato alle Regioni e agli enti locali.

<sup>67</sup> F. MUNARI, *Il regime del demanio portuale tra competenze delle Autorità portuali e competenze dei Comuni*, in *Dir. Mar.*, 2003, p. 1474. Cfr. G. TACCOGNA, *le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2000, p. 567.



fatto un limite a quella funzione che si presenta come strumentale rispetto alla missione stessa.

## **Sezione VI**

### **Potestà e limiti della pianificazione urbanistica nell'ambito portuale: il contenuto dell'intesa**

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte occorre esaminare gli effettivi profili problematici che potrebbero paralizzare il procedimento rivolto all'adozione del PRP, e quindi verificare se e quali interessi possono essere validamente rappresentati dall'istituzione comunale nella pianificazione dell'ambito portuale.

Tale riflessione può essere agevolata dalla ripartizione dell'ambito portuale in due sottogruppi: il nucleo c.d. operativo e la zona più esterna rappresentata dagli spazi di c.d. interazione tra porto e città<sup>68</sup>.

Quanto alle prime l'esclusione del potere comunale, come anticipato, deve essere considerata assoluta<sup>69</sup>: si tratta infatti di quell'area c.d. operativa comprensiva di spazi demaniali caratterizzati da funzioni prettamente portuali, interessate unicamente dalle infrastrutture per il traffico marittimo, come ad esempio la cantieristica che, stando anche al dettato dell'art. 5, rientra nell'assetto stesso del porto, la cui definizione è rimessa appunto al piano regolatore portuale.

---

<sup>68</sup> Si tratta della schematizzazione mutata dalle *linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali*, ripresa poi anche da G. ACQUARONE in, *Il piano regolatore portuale*, cit., p. 258 ss. In particolare secondo il punto B.2.2.1 delle sopracitate linee guida, l'ambito portuale può essere suddiviso in: a) un *sotto-ambito* portuale in senso stretto (il porto operativo, tecnico, l'area □più funzionale all'economia e all'efficienza delle attività portuali), che comprende le interconnessioni infrastrutturali, viarie e ferroviarie, di collegamento con l'entroterra contenute nell'ambito portuale (v. art. 5 comma 1 della Legge n.84/1994); b) un *sotto-ambito* di interazione città-porto (dove collocare altre attrezzature portuali ma anche propriamente urbane legate ai servizi, al commercio, alla cultura, alla direzionalità), che comprende gli innesti e gli affacci urbani, rivolti a collegare il tessuto della città con le aree portuali più permeabili e più compatibili con i flussi e le attività urbane.

Tuttavia occorre segnalare che le *linee guida* non hanno considerato la bene più problematica questione di c.d. zone intermedie, ovvero quelle porzioni di ambito portuale operativo che si trovino direttamente contigue alle zone urbane.

<sup>69</sup> Una posizione più mitigata è quella esposta da G. ACQUARONE, *Il piano regolatore portuale*, cit., p. 279, che pur non considerando la posizione dell'Autorità portuale come assoluta la qualifica come prevalente. Secondo l'A. infatti al Comune residuerebbe comunque di un apporto limitato visto che avrebbe un interesse indiretto e concorrenziale rispetto all'Autorità portuale in quei raccordi viari e ferroviari indispensabili per consentire la funzionalità delle infrastrutture portuali e un interesse invece diretto sui manufatti eretti in ambito portuale e incidenti sull'assetto del territorio, nei confronti dei quali potrebbe dettare in sede pianificatoria gli *standard* urbanistici e parametri edilizi.

In queste ultime aree, anche in riferimento al dettato del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, il Comune dovrebbe esercitare il suo potere abilitativo edilizio solo in relazione ad alcune opere costruite dai privati.

In particolare secondo la giurisprudenza prevalente l'ambito di operatività della disciplina urbanistica dovrebbe essere subordinato alla natura e alla destinazione delle opere oggetto di costruzione, con la conseguenza che l'intervento del Comune non dovrebbe essere escluso solo per le opere costruite dall'Autorità portuale all'interno del proprio ambito demaniale, ma anche per quelle iniziative edilizie private rivolte al soddisfacimento di pubblici interessi del porto<sup>70</sup>.

Nel sotto-ambito operativo la destinazione delle aree risulta quindi svincolata da ogni valutazione comparativa della pluralità di interessi tipica della pianificazione urbanistica che si arresta così al confine di questi spazi anche in relazione alla sopra descritta impossibilità di regolarne i parametri edilizi dei manufatti finalizzati all'interesse pubblico della navigazione e dei traffici marittimi.

Del resto appare pacifico che l'amministrazione comunale non possa esprimere la propria posizione sulla localizzazione delle infrastrutture che ricadono in ambito strettamente portuale, quale ad esempio quelle di grande infrastrutturazione, elencate dal comma 9 dell'art. 5 della l. n. 84/94, ma non si vede nemmeno possibile come

---

<sup>70</sup> Cfr. Cass. Pen. 27 luglio 2000, n. 1957, in *Dir. Mar.* 2002, p. 197. Secondo la Suprema Corte infatti ciò che rileva nella determinazione del caso è la sostituzione del privato allo Stato nel perseguimento dell'interesse pubblico attraverso la realizzazione del bene stesso. Secondo tale assunto è coerente anche l'impostazione che subordina al previo rilascio del permesso di costruzione, di cui all'art. 10 del D.P.R. 380 del 6 giugno 2001, la realizzazione di una stazione marittima destinata al soddisfacimento di interessi pubblici, quali nello specifico quelli connessi con l'accoglienza dei passeggeri delle navi, vedi A. XERRI, *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit., p. 125.

Cfr. anche Cons. St., sez. V, del 26 settembre 2000, n. 5097 in base alla quale << ferma restando l'inapplicabilità della speciale disciplina ex art. 81 d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, alle opere edilizie private insistenti su aree demaniali, spetta comunque all'autorità statale, d'intesa con la regione stessa (Sardegna) l'accertamento della conformità delle opere da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree demaniali, alle prescrizioni di norme e di strumenti urbanistici, e non soggiacciono al previo rilascio della concessione edilizia da parte del sindaco. Nella specie non sono soggette a tale disciplina le opere inerenti alla realizzazione di silos in area demaniale interna alla zona portuale da parte dell'ente gestore del porto stesso, ancorché costruite da appaltatore terzo, essendo detta parte un ente strumentale dello Stato che svolge nel porto di competenza funzioni che altrimenti spetterebbero allo Stato stesso>>.

L'unica condizione operativa che invece sopravvive in relazione alle opere pubbliche di interesse nazionale da realizzare su aree del demanio è il <<previo accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383 e successive modificazioni>> che di fatto attribuisce allo Stato, d'intesa con la Regione interessata, entro 60 giorni dalla richiesta da parte dell'amministrazione competente l'accertamento della conformità, che viene quindi svolto escludendo la competenza comunale.

questa possa legittimamente negare l'intesa per quelle opere strumentali o a servizio delle operazioni portuali, il cui sviluppo è preordinato alla stessa crescita del porto, anche in relazione al fatto che il porto non si presenta come zona soggetta a *potestà pianificatoria concorrente* tra le due amministrazioni, bensì come esclusiva dell'Autorità portuale<sup>71</sup>.

L'istituzione comunale potrebbe invece evidenziare un differenziato interesse rispetto al secondo sotto-ambito individuato, ovvero quello di interazione tra porto e città che risulta comprensivo di aree che, pur rientrando nel perimetro demaniale, possono rilevare da un lato per la loro funzione servente a un razionale svolgimento delle attività portuali (si pensi a stabilimenti o di impianti industriali connessi con la manipolazione delle merci sbarcate o ancora a spazi di sosta per i mezzi di trasporto adibiti al trasporto *container* o per veicoli da imbarcare), oppure possono assumere particolare importanza nei confronti di quegli spazi che hanno dismesso la loro primaria funzione legata a quella più antica portualità, e si sono invece mostrate suscettibili di una riqualificazione urbanistica (ad esempio per usi turistici o ricreativi), ovvero le c.d. aree del *waterfront*.

In queste aree emerge sensibilmente la difficoltà di contemperare le esigenze connesse con lo sviluppo portuale e quelle cittadine preordinate al ridimensionamento di quelle c.d. esternalità negative derivanti dall'attività portuale stessa.<sup>72</sup>

In tale circostanza appare corretto riconoscere all'istituzione comunale un interesse in termini di regolamentazione e di *standard* edilizi, vista la rilevanza urbana che possono assumere queste aree di interazione e tenuto conto della sua maggiore

---

<sup>71</sup> S.M. CARBONE- F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., 106.

<sup>72</sup> Si tratta di quelle che diseconomie prodotte "a terra" dal porto che possono arrecare pregiudizio al contesto cittadino limitrofo, come ad esempio l'inquinamento acustico o l'ingombro visivo determinato dall'attività della cantieristica, o ancora i costi ambientali connessi all'attività produttiva e industriale, l'aggravio veicolare dovuto alla perpetua movimentazione di merci che spesso necessitano di aree di stoccaggio e di deposito anche nelle vicinanze dei centri cittadini.

Viene altresì rilevato che con l'introduzione del container e con la contestuale trasformazione dei porti emporio, si è registrato un trade-off, ovvero una perdita di ritorno economico per la città stessa che ospita il porto, che non vede più un contestuale incremento occupazionale proporzionato allo sviluppo dei traffici. Per un approfondimento su questo fenomeno che gli economisti definiscono di *demarittimizzazione* si rimanda alla trattazione del primo capitolo. Sul punto vedi anche E. MUSSO, M. BENNACCHIO, *il nuovo rapporto tra Porto e territorio: conseguenze sull'organizzazione degli spazi portuali*, in *Economia e diritto del terziario*, 1/2000, 251 ss.

sensibilità e del suo *know how* nella disciplina urbanistica che può concorrere a realizzare forme di utilizzazione del territorio più razionali e a misura di cittadino.

Nella prospettiva del bilanciamento di interessi, che avrà luogo nella sede dell'intesa, questi aspetti dovrebbero però solo rilevare al fine di contribuire a un miglior equilibrio nelle scelte più strettamente edilizie delle destinazioni d'uso portuali, tenuto conto del principio in base al quale il potere urbanistico non può mai impedire, limitare o svuotare il potere di altre amministrazioni pubbliche di pianificare l'uso di porzioni di territorio di cui sono istituzionalmente responsabili nell'esercizio di pubbliche funzioni<sup>73</sup>.

Parimenti nella ricerca del giusto temperamento degli interessi tra porto e città si dovrebbe rilevare anche la considerazione della forma di giuridica destinazione specifica<sup>74</sup> alla quale è preordinato il porto e la sua pianificazione, derivante dalla soggezione di questo strumento agli indirizzi contenuti negli atti di pianificazione nazionale, dalla funzione di promozione dello scalo e dei traffici attribuita all'autorità portuale ai sensi dell'art. 6 della l. n. 84/94, dalla natura demaniale di questo bene e ancora dalla riconduzione della perimetrazione portuale a dinamiche governative centrali.

Da ultimo, ma non certo per importanza, resta da trattare quella che è di fatto la fattispecie più complessa e più problematica ai fini del necessario incontro di volontà tra amministrazione comunale e quella portuale: si tratta di quelle aree non demaniali ma contigue ed esterne alla cinta portuale.

È noto che oggi il porto si presenti come un nodo complesso, articolato al suo interno in zone funzionali, connesso, a sua volta, con altri nodi: da ciò si comprende facilmente come questo per perseguire i propri obiettivi di sviluppo <<ha necessità di giocare una partita fuori campo, quella della trasformazione del territorio esterno alla

---

<sup>73</sup> Cfr. Corte Cost. n. 286/1985 e 157/1995; Consiglio di Stato in Adunanza plenaria n. 73/1983; sez. V del 13 febbraio 1996, n. 199, sez. IV del 10 luglio 1986, n. 178.

<sup>74</sup> G. Taccogna, *Strumenti urbanistici e demanio marittimo*, cit., p. 1494. L'A. afferma tuttavia che tale destinazione non possa dirsi <<del tutto ineludibile e assoluta>> e che occorre riconoscere un maggior spazio di azione al potere urbanistico di regioni e di enti locali, sia in virtù del comma secondo dell'art. 5 che sancisce il coordinamento o quanto meno il "non contrasto" del piano regolatore portuale rispetto agli strumenti urbanistici vigenti, sia in relazione ai contenuti sempre più complessi e ricchi che gli strumenti urbanistici vanno acquisendo tali da integrare quelli stessi della pianificazione portuale. Tuttavia il coinvolgimento della strumentazione urbanistica dovrebbe comunque tener conto <<della particolarità, della ristrettezza e della vocazione delle aree portuali nell'introdurre previsioni di standard, nel rispetto dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità e del minimo mezzo>>.

sua competenza di piano ed estraneo al demanio amministrato dall'autorità portuale>><sup>75</sup>.

Su queste aree la prevalente dottrina ha riconosciuto la piena applicabilità dello strumento urbanistico comunale e non anche quella del piano regolatore portuale, affermando che tuttavia tali spazi possono essere messi nella disponibilità del porto stesso solo per <<autonoma volontà della civica amministrazione>><sup>76</sup>.

Tuttavia occorre richiamare quella concezione "dinamica" di ambito portuale, che consente a quest'ultimo di esplicitarsi oltre i confini stabiliti dalla pianificazione portuale al fine di ricomprendere tutte quelle aree che si mostrano comunque funzionali all'attività commerciale del porto stesso o che comunque risultino necessarie per la soddisfazione delle aspettative degli utenti portuali.

Ad oggi questa prospettiva potrebbe trovare compiuta attuazione solo cambiando le procedure al momento vigenti: la potenzialità dinamica del porto, così come preordinati a una logica e a una strategia di tipo nazionale ed europeo, non dovrebbe essere circoscritta al solo riconoscimento teorico ma dovrebbe altresì consentire di superare i limiti al momento previsti, come la prescrizione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da una parte e dall'altra, come si dirà in seguito, la previsione di un'intesa che si presenta come forte.

## **Sezione VII**

### **a) La natura giuridica dell'intesa ai sensi dell'art. 5 della l. n. 84/94.**

È stato evidenziato come il reale nucleo di conflittualità tra amministrazione portuale e amministrazione comunale sarebbe in realtà riconducibile alla difficoltà di condividere un comune progetto di sviluppo e di utilizzo di quelle aree esterne all'ambito portuale che rilevano in termini di intermodalità dello scalo marittimo e quindi di implementazione economica dello stesso.

---

<sup>75</sup> La testo virgolettato è ripreso da M. RAGUSA, *La costa, la città e il porto*, cit., pp. 413-414

<sup>76</sup> G. ACQUARONE, *Il piano regolatore portuale*, cit., p. 273. Cfr. G. TACCOGNA, *Strumenti urbanistici e demanio marittimo*, cit., p. 1502.

*De iure condito* l'unico strumento previsto per la composizione del conflitto e magari anche per la definizione di un progetto di sviluppo che sappia armonizzare il porto e le sue relazioni, è rappresentato dall'intesa prevista all'art. 5, comma 3, della l. n. 84/94.

Si tratta di un istituto che la prevalente dottrina ha classificato come un accordo pubblico procedimentale tra amministrazioni, c.d. "orizzontale"<sup>77</sup>, la cui disciplina è rimessa dall'art. 15 della l. 241/1990, che regola la categoria più generale degli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento rispetto ai quali le intese si presentano come una *specie*<sup>78</sup>, e ai commi 2, 3, 5, dell'art. 11, richiamati dal primo, che a loro volta, regolando gli accordi tra amministrazioni e privati, prevedono l'obbligo di osservare la forma scritta a pena di nullità, l'applicazione dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti e il ricorso alla giurisdizione esclusiva amministrativa.

Tuttavia nonostante la classificazione sia comunemente condivisa, da questa non deriva l'applicazione di una disciplina generale, bensì solo dell'individuazione di quei principi generali quale ad esempio quello che sancisce "*pacta servanda sunt*", <<dal momento che ogni intesa è suscettibile di un'autonoma e differenziata disciplina>><sup>79</sup>.

Più rilevante ai fini operativi è invece la qualificazione dell'intesa come debole o forte, a seconda della possibilità, o meno, di ricorrere ad altri strumenti per superare la situazione di stallo derivante dal mancato raggiungimento dell'accordo.

In particolare si è affermato che questa definizione sia strettamente connessa con la funzione da essa svolta all'interno del procedimento di adozione del piano regolatore portuale: tale fattispecie può assumere quindi valenza endoprocedimentale nell'ipotesi in cui si presenti come debole o diversamente, laddove non fossero contemplati dei meccanismi sostitutivi, come una fase endoprocedimentale, rilevando quindi al pari di un negozio<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Si tratta di una definizione utilizzata da G. Greco, *Gli accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003, p. 175, ripresa poi anche da G. ACQUARONE in *Il piano regolatore portuale*, cit., p. 306.

<sup>78</sup> G. GRECO, *Gli accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003, p. 179

<sup>79</sup> G. ACQUARONE, *Il piano regolatore portuale*, cit., p. 309

<sup>80</sup> M. RAGUSA, *La costa, la città e il porto*, cit., p. 415 ss

A tal proposito si è rilevato come, nonostante le *Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali*<sup>81</sup> suggeriscono l'indizione di un'apposita conferenza di servizi tra Regione, Comune (o Comuni interessati) e Autorità portuale, all'interno della quale assumere, a maggioranza le determinazioni in ordine al piano regolatore portuale, come strumento di sblocco della mancata intesa, nella vigente legislazione non sono previsti degli effettivi strumenti di superamento di un eventuale dissenso, ma tuttalpiù dei meccanismi per garantire comunque la localizzazione di opere di infrastrutturazione, travalicando la dimensione comunale, e in assenza di apposita previsione nel piano regolatore portuale<sup>82</sup>.

Si tratta delle fattispecie contemplate dall'art. 81, comma 4, del D.P.R. 616/1977 il cui ambito applicativo è stato ridotto a seguito delle previsioni del D.P.R. 383/94, recante la disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse nazionale, che specificatamente al suo art. 3 stabilisce il superamento della mancata intesa tra Stato e Regione per lo stanziamento di tali opere. Vi è poi la procedura di localizzazione delle opere di grande infrastrutturazione, di cui all'art. 165, comma 5, del d.lgs. 163/2006, introdotta dalla "legge obiettivo" l. 443/2001. E infine in termini generali va menzionata anche la previsione dell'attuale art. 14 della l. n. 241/1990, così come modificato dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15, che disciplina la possibilità di ricorrere alla conferenza di servizio ogniqualvolta sia intervenuto il dissenso di una amministrazione interpellata.

Alla base di ciò ne deriverebbe la necessaria qualificazione dell'intesa come forte<sup>83</sup>, in quanto non limitata a un mero apporto procedimentale, bensì come strumento preordinato alla <<gestione comune e congiunta di un affare>><sup>84</sup> che giustificerebbe in questi termini anche il frequente ricorso alla conferenza

---

<sup>81</sup> Cfr. pag. 29

<sup>82</sup> G. ACQUORONE, *Il piano regolatore portuale*, cit., p. 312.

<sup>83</sup> Una posizione intermedia è quella offerta da M. RAGUSA in *Il coordinamento tra PRG e Piano portuale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 12/2010, p. 442, laddove afferma che l'esclusione dell'utilizzo di meccanismi di superamento del dissenso, e quindi la qualificazione dell'intesa come forte, dovrebbe essere contemplata solo nell'ipotesi in cui i comuni fondino tale dissenso sull'effettivo contrasto tra PRP e propri strumenti urbanistici.

<sup>84</sup> R. FERRARA, *Intese convenzioni e accordi amministrativi*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, 1993, p. 547

preliminare tra Autorità portuale e Comune, ai sensi dell'art. 14 *bis* della l. n. 241/1990<sup>85</sup>.

Tale impostazione può però apparire effettivamente corretta nella misura in cui si affermi l'equiparazione tra gli interessi coinvolti<sup>86</sup>, ovvero di quelli portuali e di quelli cittadini, in considerazione del fatto che la previsione di un eventuale meccanismo di sblocco determinerebbe una gerarchizzazione delle posizioni coinvolte.

Tuttavia tale presupposto non risulta pienamente condivisibile, anche sulla base delle considerazioni in precedenza esposte sul ruolo della pianificazione portuale nell'ordinamento definito dalla legge n. 84/94 in riferimento ai porti di interesse

---

<sup>85</sup> Tale modello concertativo è stato invece reso obbligatorio dalla l. 28 dicembre 1995, n. 549 per la procedura avente ad oggetto la realizzazione di opere pubbliche. In tal senso si rimanda A. ROMAGNOLI, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, cit., p. 121; G. ACQUARONE, *Il piano regolatore portuale*, cit., p. 297.

Si tratta di un istituto che pur non essendo configurabile né come un organo collegiale e né tanto meno come un accordo pubblico orizzontale difettando del costante requisito dell'incontro di volontà che caratterizza queste figure, rileva, nel caso nel procedimento della pianificazione portuale, come antecedente indispensabile per verificare la sussistenza dei presupposti per addivenire a un confronto degli interessi città-porto e quindi come strumento prodromico ad un accordo tra amministrazioni.

Successivamente a questo incontro si potrà pervenire a una conferenza di servizi decisoria tra i vari soggetti pubblici coinvolti (ad eccezione del Comune, per il quale la legge stessa ha individuato nello strumento dell'intesa il congruo momento per la definizione delle vertenze) e quindi alla stipula della vera e propria intesa che sarà invece la sede per la valutazione di aspetti di maggiore dettaglio rispetto alle problematiche discusse nella fase preliminare. Sulla possibilità di esprimere l'eventuale dissenso successivamente alla conclusione della conferenza decisoria purché l'atto soggetto a ritiro non abbia dispiegato e consolidato situazioni giuridiche in capo ai soggetti diversi dal destinatario, si rimanda all'art. 21 *quinquies* della l. n. 241/90, introdotto con la l. n. 15/2005 e ad alcuni riferimenti bibliografici quali G. CATALDO SALERNO, *La revoca dei provvedimenti amministrativi e i principi della funzione*, Torino, 2014, p. 69 ss; S. VASTA, *I procedimenti di revisione*, in *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, (a cura di CERULLI IRELLI) Napoli, 2006, p. 331 ss.

Tuttavia in relazione a questi aspetti non si può fare a meno di evidenziare che la partecipazione del Comune alla procedura in oggetto, ha luogo in svariati momenti, con riferimento alla struttura stessa delle Autorità portuali. Come visto in precedenza relativamente alla composizione del Comitato Portuale, il legislatore ha stabilita la presenza "di diritto" dei sindaci, dei comuni interessati (oltre che del rappresentante provinciale e di quello regionale) al fine di consentire un più completo dialogo fra gli interessi locali e centrali coinvolti nelle dinamiche del porto all'interno dell'Autorità portuale stessa, <<introducendo così un impianto organizzativo che appare pienamente conforme ai moderni principi cardine del diritto amministrativo, quali quelli della partecipazione, della leale collaborazione e della semplificazione intesa come momento qualificante di qualsiasi tipologia di attività di tale ente>>, sul punto F. MUNARI, *Il regime del demanio portuale tra competenze delle Autorità portuali e competenze dei Comuni*, cit., p.1473

<sup>86</sup> Così come stabilito anche dal Consiglio di Stato, sez. VI, 16/09/2011, n. 5158, in *Foro Amm.*CDS, 2011, 9, 2845. Secondo i giudici al momento è <<la stessa normativa statale di riordino della legislazione portuale ad avere espressamente previsto, in linea con i principi generali, che il piano regolatore portuale non possa derogare allo strumento urbanistico vigente (art. 5, comma 2, l. 28 gennaio 1994, n. 84)>>



nazionale e internazionale, così come stride con la qualificazione stessa di questo come piano speciale, capace di bilanciare e di comporre i diversi interessi in gioco<sup>87</sup>. Ma ancora, come si dirà nella conclusione di questa parte, l'idea dell'equiparazione di questi interessi non rispecchia nemmeno le tendenze e gli indirizzi che dovranno caratterizzare la nuova riforma dei porti, così come evidenziato dal *Piano Strategico nazionale della Portualità e della Logistica*, che fra i suoi obiettivi, si propone di realizzare una nuova *governance* per i porti nazionali e internazionali, basata fra l'altro, anche sul <<rafforzamento della valenza del piano regolatore di sistema portuale, adottato dall'AdSP (Autorità di Sistema Portuale), previa acquisizione del parere del Comune e della regione e approvato dall'organo centrale del MIT>>, <<stante la valenza strategica nazionale delle infrastrutture portuali nei porti compresi nei sistemi portuali>><sup>88</sup>.

In ragione di ciò, se da un lato formalmente la legge sembra equiparare tali interessi e conseguentemente la dottrina li fa interagire congiuntamente al fine di determinare un <<regolamento contrattuale>><sup>89</sup> che determinerà a sua volta il contenuto stesso del piano regolatore portuale, questa soluzione nella sostanza si contrappone non solo alla funzione stessa della pianificazione dei porti sede di Autorità portuale, ma sviluppa anche gli obiettivi individuati dalla politica economica nazionale ed europea, che attribuiscono al sistema portuale la rilevante funzione di trainare e stimolare il sistema produttivo nazionale ed estero.

Circoscrivere queste istanze alla dimensione locale e demandare il raggiungimento di tali obiettivi alla mera volontà dell'ente territoriale di condividere o meno un progetto di più ampio respiro, implicherebbe la negazione della stessa funzione dei porti che, come visto, per loro natura, possono avere una valenza non solo locale, ma anche nazionale o internazionale e la cui gestione in questi ultimi casi è affidata proprio alle Autorità portuali.

---

<sup>87</sup> F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici, metodi di governo del territorio a confronto*, cit. p. 143

<sup>88</sup> Il Piano è stato redatto in attuazione dell'articolo 29 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n.164, Sblocca Italia. Ad oggi il Consiglio dei ministri ha approvato in via definitiva, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Graziano Delrio, documento consultato sul sito <http://www.mit.gov.it/mit> in data 8 agosto 2015

<sup>89</sup> M. RAGUSA, *La costa, la città e il porto*, cit., p. 424

Il problema dell'intesa rileva quindi non tanto sul piano della sua qualificazione quanto più dell'effettivo ruolo che la normativa vigente gli attribuisce, con il conseguente risultato di mortificare la vocazione e lo sviluppo dei porti più rilevanti.

## **b) Altri Profili procedurali del coordinamento tra Autorità portuale e Comune**

Secondo una prospettiva "evolutiva" la disposizione sul coordinamento e sul raccordo tra piano regolatore portuale e strumenti urbanistici vigenti andrebbe correttamente interpretata dalla prospettiva di una logica di interazione e di reciprocità, escludendo quindi che questa possa risultare soddisfatta dal solo adeguamento unilaterale del primo rispetto al secondo

Pertanto appare legittimo asserire che l'Autorità portuale possa negare l'intesa rispetto al progetto di un nuovo strumento urbanistico che preveda l'occupazione di aree demaniali, pena l'inefficacia del piano stesso<sup>90</sup>, posto che il piano regolatore portuale, ai sensi del disposto di cui all'art. 5, comma 2, della l. n. 84/94, deve conformarsi <<non a una strumentazione urbanistica liberamente formata dal comune, bensì a previsioni sulle quali l'Autorità portuale ha già avuto un'influenza determinante (...) attraverso il potere di esprimere o negare l'intesa>><sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Sull'illegittimità del piano stesso si rimanda a TAR Friuli Venezia Giulia, 18 marzo 1998, n. 445 in App. Urb. 1998, p. 863, che ha annullato uno strumento urbanistico comunale per la parte in cui questa regolava le destinazioni d'uso delle aree portuali, senza la previa intesa dell'autorità portuale. In particolare pur mettendo in luce la necessità di pervenire a forme di coordinamento tra i soggetti titolari del potere di pianificazione territoriale, da realizzare mediante l'intesa, i giudici amministrativi hanno evidenziato che al fine della formazione del piano regolatore portuale deve ritenersi <<sufficiente il solo intervento delle Autorità portuali, salva la necessità di intesa con il Comune>>, avendo precedentemente affermato che <<l'Autorità cui è attribuito il potere pianificatorio nell'area pertinente al demanio marittimo portuale ed alla quale è affidata la competenza all'aggiornamento del piano regolatore portuale è l'Autorità portuale>>. Cfr anche TAR Toscana, Sez. I, 9 aprile 2002, n. 710; sull'impossibilità di prescindere dalla destinazione impressa alle aree dell'Autorità portuale, si veda anche Cons. Giust. Amm. Sicilia, sez. giurisdiz. 2 luglio 1997, 242, secondo la quale <<per consentire una destinazione diversa alle aree demaniali oggetto di previsione e di destinazione di un piano regolatore portuale, la competente autorità deve apportare la piano regolatore portuale le necessarie modificazioni, in assenza delle quali le aree demaniali portuali non possono essere destinate a finalità diverse da quelle previste nel piano stesso>>; in dottrina invece Casanova, *Il demanio marittimo e poteri locali*, cit., p. 95.

<sup>91</sup> G. TACCOGNA, *Strumenti urbanistici e demanio marittimo*, cit., p. 1498. Una situazione analoga si è verificata con l'introduzione del Piano di Assestamento Territoriale (P.A.T.) nel comune di Venezia, previsto e disciplinato dalla l. r. Veneto, 23 aprile 2004, n. 11. In particolare, con l'art. 11 della legge sopracitata, è stato attribuito a tale strumento di pianificazione la funzione di delineare le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo del territorio comunale, individuando la specifica vocazione e le invarianti di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica, in conformità agli obiettivi e agli indirizzi espressi

Del resto le modifiche dello strumento urbanistico potrebbero risultare necessarie non solo per l'ampliamento dei porti, ma anche per imprimere una destinazione diversa delle zone adiacenti ai porti per adeguarle a una logica di ristrutturazione dell'impianto portuale stesso.

Per quanto riguarda invece l'ipotesi del recesso, la dottrina ha evidenziato che non pare ammissibile un recesso unilaterale da parte di uno dei soggetti che hanno sottoscritto l'intesa (visto anche che l'omesso riferimento al comma 4 dell'art. 11, a cui rinvia l'art. 15 della l. n. 241/90 che disciplina l'ipotesi del recesso dagli accordi tra amministrazioni pubbliche per sopravvenuti motivi di interesse pubblico), dovendo invece preferire la strada della rinegoziazione della stessa intesa, che si dovrebbe attuare secondo il percorso stabilito dall'art. 27 della l. n. 84/94<sup>92</sup>.

Da ultimo occorre evidenziare come la giurisprudenza abbia equiparato l'ipotesi di intesa raggiunta ma successivamente revocata unilateralmente, a seguito di recesso, al caso di una procedura che difetti *ab origine* della stessa, invalidando la procedura e imponendo l'adozione di un nuovo piano regolatore<sup>93</sup>.

## **Sezione VIII**

### **a) Il riparto delle competenze statali e regionali tra prospettive di decentramento e istanze di unità.**

Nel procedimento rivolto all'adozione del piano regolatore portuale intervengono a vario titolo anche la Regione, competente all'approvazione di tale piano, e lo Stato, direttamente interessata dalle infrastrutture strategiche per lo sviluppo del Paese che si possono realizzare anche all'esterno della circoscrizione portuale.

---

nella pianificazione territoriale di livello superiore e alle esigenze della comunità locale. L'Autorità portuale di Venezia ha impugnato la delibera consiliare n. 5/2012, con la quale veniva adottato il PAT che di fatto ha introdotto norme, vincoli e prescrizioni relative sia alle aree del demanio marittimo gestite dall'Autorità portuale, sia a tutte le altre ricomprese nell'ambito portuale definito da apposito PRP, senza che venissero considerate le osservazioni e i tentativi di armonizzazione presentati dalla stessa Autorità. Il contenzioso attualmente pendente evidenzia la necessità di rispettare quei principi di leale collaborazione cristallizzati nello strumento dell'intesa che dovrebbe rappresentare un momento di confronto diretto al contemperamento di diverse esigenze secondo una logica di reciprocità.

<sup>92</sup> M. C. CAVALLARO, *Profili problematici in tema di pianificazione portuale*, cit., p. 440 ss. Nella medesima prospettiva Cons. Stat sez. V, 24 marzo 2006, n. 1538

<sup>93</sup> TAR, Friuli Venezia Giulia 18 marzo 1999, n. 452.

Prima di esaminare i rapporti tra queste due istituzioni nel quadro della pianificazione portuale, si rende necessario approfondire il tema del riparto di competenze tra Stato e Regione nella specifica materia portuale<sup>94</sup>.

Come sopra evidenziato, i difficili rapporti tra amministrazione portuale e amministrazione comunale traggono origine non solo dalla scoperta di un nuovo interesse della città verso il proprio *waterfront* e dalla nuova attenzione rivolta dal porto verso le aree confinanti che appaiono necessarie per il suo sviluppo come polo intermodale, ma anche da quel processo di decentramento amministrativo che è cominciato proprio con il D.p.r. 616/1997.

Come visto, l'attuazione delle previsioni contenute in questo, ovvero l'attribuzione in capo alle Regioni di tutte le funzioni amministrative esercitabili sul demanio costiero destinato ad usi turistici o ricreativi, è avvenuta solo nel 1995, con il d.p.r. 21.12.1995, considerato come il "momento propulsivo"<sup>95</sup> di quel meccanismo di <<dissociazione formale tra la titolarità statale del demanio marittimo e la titolarità di funzioni di regolazione e amministrazione del stesso>><sup>96</sup>.

Oltre al D.p.r. 2 dicembre 1997, n. 509, anche noto come decreto <<Burlando>>, la vera devoluzione di poteri di amministrazione demaniale si è realizzata con la l. 15 marzo 1997, n. 59 e con il suo decreto attuativo avente ad oggetto il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali<sup>97</sup>, facendo sì che lo Stato perdesse la competenza amministrativa sul demanio marittimo non portuale (ad eccezione delle aree riconosciute di interesse nazionale) e sul demanio portuale la cui valenza commerciale appare esigua, in relazione al volume dei traffici.

---

<sup>94</sup> Una prima tratteggiatura di questi rapporti è stata condotta in relazione allo specifico tema della procedura di nomina del Presidente dell'Autorità portuale. Sul punto vedi *supra* Capitolo II, sez. III, lett. a).

<sup>95</sup> M. CASANOVA, *Il demanio marittimo*, in A. ANTONINI (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, I, 209.

<sup>96</sup> M. RAGUSA, *La costa, la città e il porto. Il coordinamento tra pianificazione urbanistica e portuale nei porti di interesse nazionale e internazionale*, cit., p. 404

<sup>97</sup> In particolare con l'art. 105 de d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998 veniva disposto il conferimento delle funzioni di rilascio di concessione di beni (...) del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento dei fonti di energia, con la sola eccezione, oltre che della aree di interesse nazionale, individuato con decreto del Presidente del consiglio dei Ministri del 21 dicembre 1995, dei porti rientranti nella categoria I o nelle classi I e II della categoria II dell'art. 4 della l. n. 84/94.

Pochi anni prima già la stessa legge di riforma dei porti, esaminata in questo lavoro, aveva confermato il trasferimento di funzioni in capo alle regioni in relazione a quei porti minori (sempre dal punto di vista commerciale), derogando così l'impostazione dello stesso codice della navigazione che accentrava in capo allo Stato tutte le funzioni portuali in ragione della natura demaniale di questi e limitava agli enti locali alcune funzioni di finanziamento e di realizzazione delle opere minori.

Sono quindi rimaste in capo 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 negli scali di rilievo nazionale e internazionale, la disciplina della sicurezza della navigazione marittima, la pianificazione degli interventi per sostenere la trasformazione delle compagnie portuali e infine quelle attribuite alle autorità portuali, con la legge n. 84/94 e quelle relative al rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo nell'ambito dei porti.

Tuttavia l'impostazione che ne è derivata dalla l. n. 84/94 è stata più volte oggetto di critiche, in relazione alla riforma del Titolo V della Costituzione, introdotta dalla l. cost. n. 3/2001, che, come noto, ha inserito la materia marittima-portuale fra quelle soggette a una legislazione concorrente tra Stato e Regione<sup>98</sup>, ritenendo che questa fosse andata oltre la semplice determinazione dei principi.

Le doglianze e le rivendicazioni regionali su tale argomento sono state però ridimensionate a seguito della nota pronuncia della Corte Costituzionale, del 25 settembre 2003, n. 303<sup>99</sup>, che, al fine di salvaguardare il principio di unitarietà, di cui

---

<sup>98</sup> Art. 117, comma II. Per un più completo approfondimento sul tema del riparto delle competenze tra Stato e Regione in materia di porti, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, si rimanda a DE VERGOTTINI, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della Costituzione*, in *Dir. Amm.*, 2001, p. 593; M. MARESCA, *Il riparto delle competenze legislative nell'ordinamento italiano con riguardo alla materia del trasporto e dei porti. L'incidenza dei principi fondamentali e degli obblighi internazionali*, in *Dir. comm. Internaz.*, 2003; G. PIERANTOZZI, *Profili giuridici e normativi del federalismo portuale*, in *Dir. Mar.*, 2004, p. 777; G. TACCOGNA, *Il nuovo equilibrio tra Stato e Regione con riguardo alle attività e ai servizi svolti nei porti destinati ai traffici marittimi internazionali*, in *Dir. Mar.* 2005, p. 110

<sup>99</sup> La citata pronuncia trae origine dai ricorsi presentati dalle Regioni Marche, Umbria, Toscana ed Emilia Romagna e dalla Provincia Autonoma di Trento, aventi ad oggetto la supposta incostituzionalità del comma 1 della l. 443/2001, nella parte in cui viene attribuito al Governo il compito di individuare le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale da realizzarsi per la modernizzazione del Paese, rilevando che tale compito non sarebbe riconducibile alle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato e asserendo l'inammissibilità del richiamo all'interesse nazionale.

all'art. 5 della Costituzione, nelle sue diverse declinazioni quale unità di sistema, unità territoriale e quindi efficiente funzionamento delle reti, aveva affermato che <<limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva, o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente vorrebbe dire svalutare oltremisura istanze unitarie che, pure in assetti costituzionali pervasi dal pluralismo istituzionale, giustificano, (in applicazione del principio di sussidiarietà), a determinate condizioni, deroghe alla normale ripartizione di competenze>>.

In particolare, sempre secondo la Corte, alla luce dei più volte richiamati principi di sussidiarietà e di adeguatezza, occorre attrarre in capo agli organi centrali anche funzioni amministrative, senza che questo potesse alterare il vigente assetto della legislazione concorrente.

Parimenti veniva sostenuta la prevalente allocazione di competenze amministrative in capo allo stato, in materia di porti di livello nazionale o internazionale, caratterizzati dall'esigenza di tutelare in modo unitario determinati interessi pubblici di natura economica, ovvero attinenti alla difesa nazionale o alla sicurezza della navigazione<sup>100</sup>.

---

La Corte nel dirimere la questione ha sostenuto che l'esplicita previsione dell'intesa tra Ministri competenti e Regioni impediva di fatto alle legge di svuotare le attribuzioni decentrate, vista l'assenza di eccezionali strumenti derogatori all'acquisizione di una determinazione condivisa.

Occorre tuttavia evidenziare che nonostante l'intesa acquisisse, secondo le classificazioni delineate dalla dottrina il carattere "forte", il legislatore, per timore che l'interesse nazionale potesse soccombere in assenza del raggiungimento della prescritta intesa, fu indotto a preveder dei modelli di superamento del dissenso tra amministrazioni centrali e locali al fine di pervenire la paralisi della decisione.

Pertanto pur riconoscendo forza innovativa all'art. 14 *-quater* della l. 241 del 1990 per cercare di pervenire comunque a una localizzazione delle grandi infrastrutture, la Corte ha ritenuto che vista la complessità della procedura derogatoria tale intesa dovesse comunque essere considerata forte in considerazione della garanzia procedimentale diretta alla tutela degli interessi regionali <<cedevoli soltanto di fronte a un interesse unitario nazionale o sopranazionale accertato con ampio contraddittorio>>.

Sull'argomento vedi anche A. D'ATENA, *l'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.* 2003, p. 2776; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2782; V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze storiche*, in *Le Regioni*, 2008, p. 771 ss; P. CARETTI, *Le sentenze n. 303/2003 e 14/2004. Due letture << creative >> del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2008, p. 807.

<sup>99</sup> L. TORCHIA, *Le amministrazioni nazionali*, Padova, 1988. In tal senso si rimanda anche a F. MERUSI, ne *Il piano generale dei trasporti tra Stato e Regione*, in *Le regioni: rivista di documentazione e giurisprudenza*, Milano, 1989 p. 683

<sup>100</sup> Cfr. C. Cost, sentenze nn. 86/2006, 255/2007 e 344/2007

Si trattava di un modulo che la dottrina aveva già avuto modo di qualificare nei termini di “amministrazione nazionale”<sup>101</sup> e che di fatto evidenziava l’impossibilità di perseguire modelli di rigida separazione e di esclusività di attribuzioni in quei settori caratterizzati da interferenza di competenze, rievocando tra l’altro quel parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa che informava il riparto di competenze tra potere centrale e locale prima della riforma del 2001.

Infine, a completamento del quadro tratteggiato, l’evoluzione normativa in tema di decentramento amministrativo ha raggiunto un importante traguardo con il d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, (in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42) sul c.d. processo di federalismo demaniale che, seppure ancora inattuato, ha previsto il trasferimento al patrimonio degli enti territoriali minori dei beni appartenenti al demanio marittimo, e relative pertinenze, così come definiti dall’art. 822 del codice civile e dall’art. 28 del codice della navigazione, ad esclusione di quelle direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali, di rilevanza economica nazionale e internazionale.<sup>102</sup>

## **b) Le attuali competenze statali e regionali in materia di pianificazione portuale**

Come è facile intuire, alla luce del quadro così delineato, e con specifico riguardo al tema della pianificazione portuale, si assiste alla necessità di contemperare due diverse istanze<sup>103</sup>: da un lato quella visione centralistica, supportata dal principio di unitarietà, in base al quale la dimensione degli interessi e la rilevanza delle funzioni

---

<sup>101</sup> L. TORCHIA, *Le amministrazioni nazionali*, cit. In tal senso si rimanda anche a F. MERUSI, ne *Il piano generale dei trasporti tra Stato e Regione*, in *Le regioni: rivista di documentazione e giurisprudenza*, Milano, 1989 p. 683

<sup>102</sup> Sul punto si rimanda a A. POLICE, *il federalismo demaniale valorizzazioni nei territori o dismissioni locali?* In *Giornale di diritto amministrativo*, 12/2010, p. 133 ss.

<sup>103</sup> Sulla necessità di trovare un giusto equilibrio tra istanze di decentramento e posizioni di accentramento si rimanda a C. FRANCHINI, *L’amministrazione dei porti tra accentramento e decentramento*, intervento all’incontro di studio su “Regolamentazione e gestione dei servizi portuali”, presso la Facoltà di economia di Tor Vergata, 8 ottobre 2010, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it). Secondo l’A. la ragione di questa contrapposizione è infatti riconducibile a una <<(…) pluralità e a una poliedricità degli interessi pubblici coinvolti (...) che, assumendo diversa rilevanza a seconda del contesto economico-sociale, incidono in varia misura nella scelta del legislatore, il quale nel corso degli anni ha considerato la disciplina in materia avendo prevalente riferimento alla 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>>

connesse con la pianificazione portuale stessa escludono che <<un loro adeguato perseguimento possa avvenire a livello locale, così sorreggendo l'ampio ricorso dello Stato>><sup>104</sup>; dall'altra invece le sempre più pressanti istanze di decentramento e in particolare quelle regionali che hanno reclamato l'attribuzione di un ruolo più significativo nella pianificazione strategica della portualità che, secondo queste, dovrebbe essere regolamentata almeno negli indirizzi generali, dagli stessi piani regionali territoriali, visto il radicamento a terra delle attività portuali. In tale prospettiva rileva anche la necessità, riconosciuta a livello europeo, di introdurre e perseguire gli obiettivi di razionalizzazione delle strutture portuali e quindi di responsabilità della realizzazione delle infrastrutture sul territorio sul quale impattano<sup>105</sup>.

Nel sistema attuale di pianificazione portuale, l'amministrazione statale assume competenza sia all'interno della circoscrizione portuale che all'esterno di questa.<sup>106</sup>

In quest'ultimo caso lo Stato ha competenza sulle opere di grande infrastrutturazione di collegamento con le reti intermodali che possono essere incluse tra quelle strategiche e di preminente interesse nazionale, di cui all'attuale art. 161 del d.lgs. 163/2006: si tratta di quelle opere che risultino indispensabili al razionale inserimento di un porto all'interno del sistema generale della logistica, e che consentono a questo di collegarsi in modo adeguato e moderno alle aree retrostanti, implementandone il ruolo e la funzionalità di nodi strategici.

Le opere che superano il vaglio di queste valutazioni vengono automaticamente integrate nel Piano generale dei Trasporti, e quindi, in virtù dell'interesse nazionale (se non anche comunitario) che le contraddistingue, hanno la capacità di incidere sulla pianificazione urbanistica dei Comuni interessati, visto che l'approvazione di tali progetti già in fase preliminare assorbe la procedura di valutazione di impatto ambientale e perfeziona l'intesa Stato-Regione sulla loro localizzazione, <<determinando l'automatica variazione degli strumenti urbanistici locali>><sup>107</sup>.

La supremazia del c.d. interesse pubblico settoriale su quello urbanistico generale si può realizzare anche per quelle opere escluse dal programma di strategicità, ma che

---

<sup>104</sup> G. ACQUARONE, *Il piano regolatore portuale*, cit., p. 199

<sup>105</sup> M. D'ARIENZO, *Il contributo dell'Ue alla pianificazione portuale*, in *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenza di sviluppo*, cit., p. 466-471

<sup>106</sup> Conformemente alla distinzione proposta da G. ACQUARONE, cit., pp. 200 ss

<sup>107</sup> G. ACQUARONE, *Il piano regolatore portuale*, cit., p. 200 ss.



comportano però un'incidenza sul territorio dei Comuni con i quali non si è pervenuti all'intesa, potendo legittimamente ricorrere alla procedura di cui all'art. 81 comma 4 del D.P.R. 616/1977 che consente di superare la paralisi attraverso un decreto del Presidente della Repubblica emesso dopo aver sentito le Commissioni interparlamentari per le questioni regionali e dopo la previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia.

All'interno della circoscrizione portuale, invece, allo Stato compete la scelta definitiva delle opere di grande infrastrutturazione da inserire nel programma triennale delle infrastrutture su una proposta avanzata dall'Autorità portuale nel piano operativo triennale, che viene quindi corredato da adeguato studio di fattibilità. In relazione a questo le valutazioni ministeriali avranno carattere ampiamente discrezionale se il finanziamento delle opere dovrà ricadere interamente sullo Stato, mentre avranno carattere tecnico se l'Autorità portuale, con l'eventuale concorso di Regioni o Comuni interessati, potrà provvedere automaticamente.

In particolare in questo ultimo caso è il Consiglio superiore dei lavori pubblici che provvede sia alla valutazione tecnica, basata sulle regole di buona costruzione, sia alla relativa approvazione (mentre nel caso del piano regolatore portuale è solo chiamato ad esprimere un parere in seguito all'adozione di questo da parte del Comitato portuale).

Venendo invece alla Regione, prima dell'approvazione del piano regolatore portuale, tale amministrazione è competente ad esprimere un riscontro in linea tecnica ed ambientale nel corso del doppio procedimento di valutazione ambientale strategica e di valutazione di impatto ambientale<sup>108</sup>, dovendo verificare la rispondenza delle previsioni pianificatorie con i parametri contenuti negli strumenti di governo di territorio di livello regionale.

In base alla *ratio* della l. n. 84/94, sembrerebbe corretto inquadrare il ruolo della Regione in quello della sede di corretta armonizzazione degli interessi e garanzia della coerenza dei vari strumenti pianificatori, tenuto conto che a questa compete non solo l'approvazione dei piani urbanistici comunali, ma anche, come già anticipato,

---

<sup>108</sup> Sez. IX del presente capitolo

quella sul piano regolatore, sulla quale tuttavia non può disporre con piena discrezionalità, visti i preminenti interessi pubblici settoriali in essa incorporati<sup>109</sup>

Per tale ragione è stato correttamente affermato come l'istituzione regionale rappresenti un interlocutore *ineludibile*<sup>110</sup> specie nella fase di predisposizione del piano regolatore, nella misura in cui il suo apporto in tale fase dovrebbe condizionare fortemente, limitando, le valutazioni di merito che gli competono a fianco di quelle formali aventi ad oggetto la verifica di legittimità delle varie fasi procedurali.

In particolare la funzione principale delle Regioni nel campo della pianificazione degli ambiti portuali è rappresentata dal governo del territorio che, inserito dalla L. Cost. n. 3/2001, sarebbe atto a ricomprendere anche la stessa materia dell'urbanistica.

Nell'espletamento di tale compito vengono in rilievo una serie di piani a carattere settoriale e quindi di natura sovraordinata alla pianificazione generale urbanistica, come ad esempio i piani paesaggistici e di difesa delle coste, rispetto ai quali la stessa pianificazione portuale dovrebbe apparire coerente.

Tuttavia anche in relazione agli interessi tutelati a livello regionale, le considerazioni precedentemente svolte sulle opere di grande infrastrutturazione di interesse nazionale portano necessariamente al soddisfacimento dei secondi, rispetto ai primi<sup>111</sup>.

## **Sezione IX**

### **La procedura di adozione e di approvazione del piano regolatore portuale. Le valutazioni ambientali (VAS e VIA) e gli adeguamenti tecnico funzionali**

Una volta esaminato il particolare rapporto tra pianificazione portuale e pianificazione urbanistica i cui interessi dovrebbero trovare l'opportuna sintesi proprio nella sede dell'intesa sopra esaminata, occorre ora approfondire l'*iter*

---

<sup>109</sup> G. TACCOGNA, *Strumenti urbanistici e demanio marittimo*, cit., p. 1497.

<sup>110</sup> G. ACQUAORONE, *Il Piano regolatore portuale*, cit., p. 228.

<sup>111</sup> Il potere regionale di governo del territorio può, coerentemente con quanto previsto per la pianificazione comunale, esplicitare la propria efficacia all'esterno del porto, in relazione a quelle infrastrutture che non assolvono al soddisfacimento di interessi nazionali e/o internazionali. Sul punto si rimanda a G. ACQUAORONE, *Il piano regolatore portuale*, cit., p. 235 ss

procedimentale diretto all'adozione e all'approvazione del piano regolatore portuale, disciplinato dall'art. 5 della l. n. 84/94 .

Ai sensi dell'art. 10, comma 4, lettera f) della l. n. 84/94, compete al Segretariato dell'Autorità portuale l'elaborazione del piano regolatore portuale, con l'ausilio della segreteria tecnico-operativa e, una volta raggiunta la prescritta intesa con il o i Comuni interessati, il Presidente dell'Autorità portuale sottopone al suo Comitato il progetto di piano in vista della relativa adozione. Appare congruo ritenere che a quest'ultimo organo collegiale competa una valutazione sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello procedimentale, potendo quindi rinviare l'atto *de quo* all'organo elaboratore, laddove non risulti la conformità rispetto a questi due parametri<sup>112</sup>.

In seguito all'adozione del piano, il procedimento si snoda in altre due fasi endoprocedimentali: in primo luogo occorre inviare tale progetto al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per l'ottenimento del relativo parere, che, qualora non dovesse intervenire entro il termine di quarantacinque giorni dal suo ricevimento, si intende reso favorevolmente<sup>113</sup>. In questo caso, anche in relazione al limitato lasso di tempo stabilito, la valutazione avrà ad oggetto perlopiù una visione prospettica d'insieme in luogo di una vera e propria analisi tecnica.

Esperita questa fase il piano regolatore dei porti, sede di Autorità portuale, è sottoposto alla doppia procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) e di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), disciplinate dal d.lgs. 3 aprile 2006, n.152, c.d. Testo Unico Ambientale, che come anticipato è attribuito alla competenza regionale<sup>114</sup>.In sede di VAS, l'amministrazione procedente, al fine di ottenere la

---

<sup>112</sup> A. ROMAGNOLI, *Il piano regolatore portuale*, cit., p. 72

<sup>113</sup> Come già osservato, diversamente da quello che accade per l'approvazione alla realizzazione delle singole opere di infrastrutturazione, in questo contesto il Consiglio Superiore dei Lavori pubblici risulta titolare di un potere meno vincolate e conseguentemente di una valutazione meno incisiva.

<sup>114</sup> A differenza della VIA (Valutazione di Impatto Ambientale), la VAS ha ad oggetto la valutazione di un piano nel suo complesso, mentre la prima ha per oggetto l'impatto dei singoli interventi di grande infrastrutturazione, che viene invece demandato all'organo centrale. Per un maggior approfondimento bibliografico si rimanda a A.A.V.V., *Diritto del governo del territorio*, (a cura di) M. A. CABIDDU, Torino, 2014, pp. 99- 119; N. CENTOFANTI- M. FAVAGROSSA- P. CENTOFANTI, *Diritto Urbanistico*, cit., p. 64 ss; E. BOSCOLO, *VAS e VIA riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in *Urb. App.*, 2008, p. 541; F. FRACCHIA- F. MATTASOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del d.lgs. n. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, p. 121; G. TACCOGNA, *Gli strumenti giuridici al servizio di una politica per la gestione integrata e lo sviluppo sostenibile della costa*, in *Quaderni Regionali*, 2007, p. 847;

prescritta valutazione (in assenza della quale il piano è suscettibile di annullamento per violazione di legge) deve in primo luogo allegare al progetto anche un rapporto ambientale che costituisce parte integrante della documentazione del piano e che dovrà contenere una descrizione e una valutazione degli impatti significativi che l'attuazione del piano proposto possono avere sull'ambiente e sul patrimonio culturale, nonché le ragionevoli alternative che possono adottarsi in considerazione degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano stesso<sup>115</sup>. Contestualmente dovrà essere dato pubblico avviso al fine di consentire a chiunque di prendere visione del piano e del relativo rapporto ambientale e quindi di presentare proprie informazioni o di fornire ulteriori elementi conoscitivi e valutativi<sup>116</sup>. Decorso novanta giorni dalla scadenza del termine utile per la presentazione delle memorie, osservazioni o suggerimenti, si procede alla valutazione complessiva da parte dell'amministrazione competente, nel corso della quale è possibile altresì richiedere una revisione del piano alla luce del parere motivato (art. 15 del D.lgs. 156/2006).

Nonostante l'art. 5 della l. n. 84/94 posticipi la necessaria valutazione ambientale strategica del piano alla sua adozione, la dottrina ha correttamente evidenziato la necessità di conformare la procedura oggetto della trattazione alle disposizioni generali del T.U. dell'ambiente che stabiliscono l'opportunità di avviare tale valutazione contestualmente all'elaborazione del piano regolatore portuale, al fine di evitare rischiose situazioni di stallo in una fase già avanzata del procedimento stesso<sup>117</sup>.

Con la contestuale procedura di VIA viene invece in considerazione l'impatto sull'ambiente provocato dalla realizzazione di un'opera e, analogamente ai piani soggetti a VAS, la procedura priva di tale valutazione è annullabile per violazione di legge. Il procedimento, disciplinato dall'art. 19 del d.lgs. 156/2006, prende avvio con

---

<sup>115</sup> La disciplina sul contenuto di questo rapporto è demandata all'allegato VI, ex art. 13, comma 4, del d.lgs. 152/2006.

<sup>116</sup> Tale fase si considera assolta se l'amministrazione abbia attuato una fase informativa delle parti economiche e sociali o convocato assemblee pubbliche nel corso delle quali l'amministrazione ha invitato i cittadini a presentare suggerimenti e proposte e ha inviato alla cittadinanza opuscoli informativi. Cfr. N. CENTOFANTI- M. FAVAGROSSA- P. CENTOFANTI, *Diritto Urbanistico*, cit., p. 66.

<sup>117</sup> G. ACQUARONE, *Il Piano regolatore portuale*, cit., p. 327 ss. L'A. a tal proposito richiama l'utile suggerimento introdotto dalle *linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali* laddove si suggerisce l'opportunità per le Autorità portuali di redigere in collaborazione o in parallelo con gli organi preposti alla valutazione finale <<uno studio di impatto ambientale proprio per anticipare quanto più possibile una visione concorde e per scongiurare lo stallo>>.

la trasmissione del progetto preliminare e dello studio preliminare ambientale all'autorità competente, dovendo inoltre dare pubblico avviso di tale invio, al fine di consentire a chiunque ne abbia interesse di far pervenire le proprie osservazioni; nel momento di definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale, il proponente ha la facoltà di richiedere una fase di consultazione con l'autorità competente e i soggetti competenti in materia ambientale, al fine di definire la portata delle informazioni da includere, il relativo livello di dettaglio e le metodologie da adottare. Se la decisione non viene adottata entro i centocinquanta giorni successivi alla presentazione dell'istanza, opera il potere sostitutivo del Consiglio dei Ministri che a sua volta, entro sessanta giorni dall'istanza di parte e previa diffida all'organo competente a provvedere entro venti giorni successivi, conclude la procedura.

Completate queste due fasi, il piano regolatore portuale è nuovamente soggetto al vaglio della Regione territorialmente competente per l'approvazione finale, coerentemente con l'impostazione del riparto di competenze concorrenti tra Stato e Regione introdotta con la riforma del Titolo V della Costituzione.

Difatti il piano regolatore portuale, così come il piano regolatore generale, rappresenta nella teoria dogmatica del diritto amministrativo un atto complesso caratterizzato dalla compresenza di diverse volontà appartenenti alle figure soggettive che intervengono a vario titolo nell'*iter* di formazione e che si conclude nel momento finale dell'approvazione<sup>118</sup>.

Questo ultimo atto, la cui competenza è attribuita alla Regione, definisce un momento autonomo integrativo della forza giuridica del piano regolatore portuale, che giunto sino a quel punto, si presenta come un atto perfetto ma privo della capacità di esplicare tutti i propri effetti, potendo quindi ritenere che l'approvazione abbia natura costitutiva anziché dichiarativa<sup>119</sup>.

Conferma di ciò può essere ricavata dal riscontro dell'effettivo oggetto della verifica esperita dalle Regioni in sede di approvazione: oltre al controllo sul rispetto dei parametri di legittimità del corretto *iter* procedimentale seguito dall'Autorità portuale, sembra che l'ente regionale possa congruamente valutare anche la coerenza

---

<sup>118</sup> Cfr. Cfr. N. CENTOFANTI- M. FAVAGROSSA- P. CENTOFANTI, *Diritto Urbanistico*, cit., p. 215;

<sup>119</sup> S. CASSARINO, *Approvazione (diritto amministrativo)*, in Enc. Dir., Vol. II, Milano, 1985, p. 859

degli elaborati del piano regolatore portuale con gli strumenti di governo del territorio propri della Regione.

Tuttavia è stato rilevato come normalmente e più opportunamente il bilanciamento di interessi che deriva da quest'ultima valutazione dovrebbe trovare sede più idonea nel precedente espletamento della procedura di VAS, potendo in tal modo anticipare il controllo esperito in sede di approvazione<sup>120</sup>.

Secondo la prassi, in luogo della possibilità di introdurre modifiche nel corso di questa ultima fase, sembrerebbe ipotizzabile la soluzione in base alla quale la Regione possa esprimere un'approvazione condizionata, laddove ritenga opportuno integrare il contenuto del piano regolatore portuale con gli opportuni correttivi.

Per i porti industriali e petroliferi, l'art. 5, comma 5 della l. n. 84/94, dispone inoltre l'obbligo di allegare al piano regolatore portuale anche un rapporto sulla sicurezza dell'ambito portuale, in vista degli adempimenti previsti dal D.P.R. 17 maggio 1988, n. 175 e sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali e dal D.M. 20 maggio 1991<sup>121</sup>.

Infine occorre ricordare che per apporre delle varianti al piano regolatore portuale l'art. 5 della l. n. 84/94 stabilisce l'applicazione della medesima procedura richiesta per l'emanazione *ex novo* del piano regolatore portuale, salvo che le modifiche da apportare siano meno incisive da potere essere qualificate come <<*adeguamenti tecnico funzionali*>>.

Si tratta di interventi che non introducono modifiche sostanziali in quanto il più delle volte si sostanziano in opere volte a consentire, ad esempio, la movimentazione di

---

<sup>120</sup> G. ACQUARONE, *Il Piano regolatore portuale*, cit., p.334

<sup>121</sup> Si tratta della disciplina relativa ai rischi da incidenti rilevanti che trae origine dalla Direttiva 82/501, nota anche come Seveso, successivamente modificata dalla *Seveso bis*, ovvero la Direttiva 96/82/CE e dalla Direttiva 2003/105/CE, rispettivamente attuata nel nostro ordinamento dai d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334 e del 21 settembre 2005, n. 238. Vista la necessità di imporre l'osservanza di tale regolamentazione a tutti i porti polifunzionali, è stato emanato un regolamento interministeriale concertato tra il Ministro dell'ambiente, quello dei trasporti e della navigazione, quello della sanità e quello dell'interno, approvato con D.M. 16 maggio 2001, n. 293, che in particolare impone il confluimento delle risultanze del rapporto integrato di sicurezza all'interno del piano regolatore portuale. Tale rapporto è il risultato di una conferenza di servizi alla quale partecipano i rappresentanti dell'amministrazione centrale e degli enti locali territorialmente interessati e che avrà ad oggetto l'evidenziazione dei rischi e dei pericoli rilevanti connessi alle attività che si intendono insediare, nonché le possibili conseguenze di ognuna di loro, con indicazione delle procedure e delle condotte operative atte a fronteggiarle e delle misure da adottarsi per consentire la sicurezza dell'ambito portuale nel suo complesso.

Il rapporto integrato di sicurezza portuale una volta redatto è trasmesso al Prefetto competente e ha durata quinquennale, salva la facoltà del Ministero dell'Ambiente di richiederne una rivisitazione.

merci diverse da quelle programmate attraverso nuove modalità di imbarco e sbarco, a seguito del verificarsi di una sopravvenuta “forzante”, e che non implicano un riesame dello stesso piano regolatore portuale. Questa fattispecie, priva di copertura normativa, è il frutto di una soluzione introdotta dal Consiglio superiore dei Lavori Pubblici<sup>122</sup> che ancora oggi regola la complicata questione della differenziazione tra variante e modifica non sostanziale. La procedura, applicata in via di prassi, prevede la sottoposizione del progetto alla valutazione tecnico-discrezionale del Consiglio stesso che, con una penetrante verifica tecnica condotta secondo le regole della buona costruzione, riscontra la possibilità di intervenire con un adeguamento infrastrutturale delle opere previste nel piano nell’ambito delle originarie e confermate scelte strategiche, atte a perseguire i prefissati obiettivi.

## **Sezione X**

### ***De iure condendo: la prospettiva di un ruolo più incisivo della pianificazione portuale***

Alla luce delle riflessioni fin qui svolte l’elemento che si è cercato di evidenziare nel corso di questa trattazione è l’inadeguatezza dell’attuale disciplina in materia di pianificazione portuale.

Inadeguatezza che si traduce in primo luogo nell’incapacità di prendere atto e di assecondare le diverse velocità di trasformazione delle aree portuali rispetto a quelle urbane, tanto da rendere spesso questi sistemi reciprocamente chiusi l’uno con l’altro oltre che confliggenti.

Ma ancora di più si tratta di una regolamentazione che si presenta incoerente sia rispetto al ruolo svolto dai porti nel panorama economico internazionale che in relazione alla dimensione ultra-territoriale che li caratterizza.

Ormai da tempo la legge n. 84/94 è considerata obsoleta rispetto alle esigenze che la comunità marittimo-portuale evidenzia, e tale circostanza ha contribuito a determinare una sostanziale perdita di competitività degli stessi scali italiani,

---

<sup>122</sup> Ci si riferisce al voto espresso in Adunanza generale del Consiglio dei Lavori Pubblici, n. 44/1999

nonostante il privilegio geografico che li colloca come la piattaforma logistica al centro del Mediterraneo.

Occorre infatti rilevare che la modernità di un porto non è determinata solo dal ricorso a particolari tecnologie ma anche dall'applicazione di una *governance* forte preordinata al miglioramento della *performance* portuale stessa e capace di garantire la semplificazione dei procedimenti e la concentrazione delle competenze.

In questa prospettiva si era già mossa l'ultima proposta di riforma della Legge n. 84/94, approvata all'unanimità dal Senato (XVI° legislatura), che preveda l'integrale riscrittura dell'art. 5. In particolare tale disegno di legge prevedeva l'accelerazione e lo snellimento del procedimento per la definizione dei contenuti del piano regolatore portuale, stabilendo altresì l'introduzione della partecipazione e la valorizzazione del ruolo dell'informazione e del dialogo nel procedimento<sup>123</sup>.

In direzione più innovativa si è invece posto il già citato Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica<sup>124</sup> che, come visto, ha messo in luce la vulnerabilità di questo sistema che non può più essere circoscritto a una dimensione meramente locale, ma che deve potere rispondere a una strategia di respiro nazionale.

Come già indicato, in questi termini si è orientata la proposta di quest'ultimo che ha introdotto un modello di *governance* per porti *core* che si prefisserà di razionalizzare ed efficientare l'attuale sistema portuale strutturato in 24 Autorità portuali.

Ma ciò che rileva, ai fini della presente trattazione, è che nel modello di *governance* considerato ottimale per migliorare la competitività dei porti, viene espressamente previsto che «stante la valenza strategica nazionale delle infrastrutture portuali nei porti compresi nei sistemi portuali» si dovrebbe prevedere «il rafforzamento della valenza del Piano Regolatore di Sistema Portuale, adottato dall'AdSP, previa

---

<sup>123</sup> La proposta di riforma limitava, tra l'altro, la nuova disciplina pianificatoria ai soli porti sede di Autorità portuale, lasciando invece quelli di competenza regionale e interregionale alla potestà concorrente di Stato e Regioni; veniva poi identificato il Ministero dell'Ambiente come il soggetto competente alla valutazione ambientale strategica del piano, sulla quale si sarebbe dovuto pronunciare nel termine perentorio di 60 giorni dalla ricezione del documento. Al fine dell'accelerazione, rileva anche la disposizione che qualificava come perentori tutti i termini presenti nel procedimento, facendo così operare il meccanismo del silenzio-assenso.

In fine veniva stabilita un'inversione cronologica tra l'adozione del piano e l'espressione dell'intesa con i comuni interessati, che doveva essere successiva e non più precedere la prima attuata dal Comitato portuale. Entrambi questi atti dovevano poi essere pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, al fine di consentire ai soggetti interessati di far pervenire all'Autorità portuale e alla Commissione insediata presso il Ministero dell'Ambiente le relative osservazioni. L'approvazione restava poi sempre in capo alla Regione

<sup>124</sup>Vedi *supra* sez. VIII del capitolo III



acquisizione del parere della Regione e del Comune, ed approvato dall'Organo centrale del MIT>>.

Appare evidente che le discrasie evidenziate nell'attuale legge portuale verrebbero meno e la pianificazione portuale assumerebbe il ruolo e il valore che le compete per sua natura.

Lo schema procedimentale preventivato è chiaramente orientato all'insegna della semplificazione e della rapidità, al fine di scongiurare quelle frequenti paralisi che hanno impedito di pervenire all'approvazione di molti piani regolatori portuali nell'ultimo trentennio.

Scompare anche lo strumento dell'intesa, giocoforza del riconoscimento dell'evidente superiorità degli interessi in campo, e si ricorre invece a delle dinamiche partecipative realizzate mediante l'acquisizione del parere espresso sia dal Comune che dalla Regione, in relazione al quale, tuttavia, si deve immaginare che non abbia efficacia vincolante, lasciando invece al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti l'approvazione finale.

In tal senso il piano regolatore portuale di questi nuovi sistemi portuali supererà i limiti locali che hanno caratterizzato gli attuali piani, potendo questo anche <<prevalere sugli altri strumenti urbanistici vigenti>><sup>125</sup>

La proposta di riforma che coinvolge la pianificazione portuale non va tuttavia considerata come "rivoluzionaria" rispetto agli assetti presenti nell'ordinamento positivo nazionale, in quanto è la riproposizione di un modello già contemplato nella procedura di localizzazione delle opere di grande infrastrutturazione e degli insediamenti produttivi strategici, previsti dalla legge 21 dicembre 2001, n.n. 443, c.d. "Legge Obiettivo", oggi contenuta nel Codice degli Appalti<sup>126</sup>.

Secondo questa normativa che, come già anticipato, è limitata alle sole opere e non si estende all'intera pianificazione di uno spazio territoriale, il Governo individua attraverso un programma predisposto dal Ministero delle Infrastrutture d'intesa con i Ministri competenti, da un lato <<le infrastrutture pubbliche e private (...) di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese>> e dall'altro quelle opere <<per le quali l'interesse regionale concorre con il

---

<sup>125</sup> S. ZUNARELLI, *Elementi essenziali della nuova governance dei porti nel piano nazionale strategico della portualità e della logistica*, in [www.themeditelegraph.com](http://www.themeditelegraph.com)

<sup>126</sup> D.lgs. 163/2006 dagli artt. 161 a 194

preminente interesse nazionale>>. Quest'ultime vengono individuate attraverso intese quadro tra il Governo e le singole Regioni (art. 161, comma 1, del d.lgs. 163/2006), mentre l'approvazione relativa alla localizzazione di tali opere è affidata al CIPE<sup>127</sup> il quale <<decide a maggioranza con il consenso, ai fini della intesa sulla localizzazione, dei presidenti delle regioni e province autonome interessate, che si pronunciano, sentiti i comuni nel cui territorio si realizza l'opera. La pronuncia deve intervenire nei termini di cui al comma che precede, anche nel caso in cui i comuni interessati non si siano tempestivamente espressi>> (art. 165, comma 5)<sup>128</sup>.

La legge contempla anche dei meccanismi di sblocco, nel caso di motivato dissenso delle regioni (o Province autonome) distinguendo a seconda che si tratti di opere di interesse interregionale o internazionale, o diversamente per quelle in cui l'interesse regionale concorre al pari di quello nazionale, prevedendo solo in quest'ultimo caso e nell'ipotesi di permanenza del dissenso, la possibilità per il Ministro delle Infrastrutture di proporre al CIPE la sospensione della procedura in attesa di una nuova valutazione.

Ne rileva quindi, da un parte, una partecipazione degli enti territoriali proporzionata al grado di interesse dell'opera, senza che il loro dissenso, salvo il caso sopra evidenziato, possa mai paralizzare la procedura e, dall'altra, la garanzia del rispetto delle prerogative istituzionali delle regioni in materia, tutelate anche a livello costituzionale<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, istituito con legge 27 febbraio 1967, n. 48

<sup>128</sup> Nello stesso termine, ovvero nei trenta giorni successivi alla proposta formulata dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti al CIPE, quest'ultimo è chiamato contestualmente ad approvare il progetto preliminare che ad adottare il provvedimento di compatibilità ambientale (art. 183, comma 6 d.lgs. 163/2006).

<sup>129</sup> Tuttavia è stato evidenziato che tale modello localizzativo, caratterizzato da un'intesa debole e da una procedura fortemente centralizzata potrebbe apparire poco rispettoso del riparto di competenze stabilito definito con il nuovo Titolo V della Costituzione, laddove si affermi che <<la localizzazione di tutte le infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità (di pertinenza statale o meno) è in linea di principio di competenza legislativa concorrente>> sulla base del fatto che <<il governo del territorio comprende in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività>>. In tale misura la localizzazione delle infrastrutture strategiche dovrebbe sperimentare nuove strategie dirette a recuperare e a migliorare il dialogo interistituzionale e quindi anche a superare quella generale forma di avversione verso le grandi infrastrutture, anche nota come sindrome *Nimby (not in my back yard)*. Per un approfondimento sulla ricerca di nuovi modelli di localizzazione come quelli c.d. volontari, si rimanda a C. IAIONE, *La localizzazione delle infrastrutture localmente indesiderate: da soluzioni di government a soluzioni di governance*, in G. ARENA, F. CORTESE, *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Milano 2011, p. 205- 265

Inoltre, ai sensi del comma 7, dell'articolo 165, viene espressamente indicato che <<L'approvazione determina, ove necessario ai sensi delle vigenti norme, l'accertamento della compatibilità ambientale dell'opera e perfeziona, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l'intesa Stato - Regione sulla sua localizzazione, comportando l'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti e adottati (...)>>.

È evidente che, alla luce di quanto esposto, la futura riforma dei porti che dovrà essere preordinata al conseguimento degli obiettivi e delle proposte formulate nel *Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica* in relazione alla nuova *governance* portuale, dovrà “riqualificare” la pianificazione portuale nei termini di un'attività che si porrà come strumentale agli interessi dello Stato e che quindi, come tale, non potrà più ammettere quelle limitazioni e quegli ostacoli che hanno caratterizzato fino ad oggi la storia di questo strumento.

Il piano regolatore portuale, sulla scorta di un modello già noto all'ordinamento giuridico italiano, potrà così ritrovare la sua giusta collocazione nella gerarchia dei piani, conformemente alla vocazione dei porti come motori per lo sviluppo economico europeo e recuperare al contempo l'iniziale intuizione del legislatore italiano del 1994 che aveva originariamente dotato tale strumento della medesima efficacia di un piano di settore<sup>130</sup>, capace cioè di derogare le previsioni contenute nella pianificazione urbanistica generale.

---

<sup>130</sup> Si tratta di piani definiti come tali in quanto esponenziali di interessi considerati più “sensibili” e soggetti a protezione costituzionale, come il caso della tutela ambientale. Sul punto si rimanda a G. ACQUARONE, *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente. Pianificazione preventiva, assenso amministrativo e responsabilità civile*, Torino, 2003, p. 174 ss. Attualmente, in base al modello definito dalla l. n. 84/94, il piano regolatore portuale sembrerebbe più riconducibile a uno strumento di pianificazione territoriale che, come visto, deve necessariamente individuare degli equilibri e dei momenti di confronto con la pianificazione generale urbanistica. Sul punto. M. RAGUSA, *Il coordinamento tra PRG e Piano portuale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 12/2010, p. 440



## Capitolo V

# LA PIANIFICAZIONE PORTUALE NELL'ORDINAMENTO SPAGNOLO

### Sezione I

#### **Introduzione: le ragioni della comparazione con il modello spagnolo**

Dopo lo studio del sistema di pianificazione portuale italiano, disciplinato prevalentemente dall'art. 5 della l. n. 84/94 e del problematico coordinamento tra la pianificazione di settore e la pianificazione generale, in quanto esponenziali di interessi non sempre coincidenti, si intende proporre una riflessione su tale tematica secondo una prospettiva comparata.

Si è reso quindi necessario spostare per un attimo lo sguardo dalla propria realtà per conoscere ed analizzare gli strumenti adottati in un altro ordinamento portuale, in particolare la scelta si è orientata verso il modello spagnolo.

I motivi di questa decisione sono diversi: in primo luogo l'esempio rappresentato da questo Paese non solo per la sua semplice ripresa economica, ma anche per la notevole crescita e il forte rinnovamento dei suoi porti, reso possibile proprio grazie agli investimenti stanziati dallo Stato per il potenziamento e l'ammodernamento di tali infrastrutture<sup>1</sup>.

La lungimiranza di questo Governo, unitamente alla favorevole posizione di crocevia della Spagna tra Mediterraneo e Atlantico e quindi tra Europa Settentrionale e America meridionale, ha attratto a sua volta anche l'attenzione degli investitori privati sui porti spagnoli, come è accaduto con il Porto di Barcellona<sup>2</sup> e con quello di Valencia.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Il *Ministerio de Fomento* ha pubblicato il budget economico di investimenti stabilito per il 2016 per l'intero settore delle infrastrutture di trasporto, dal quale risulta un aumento degli investimenti in tale ambito superiore del 5,8% rispetto a quello stanziato per il 2015. Di questa cifra sono stati stanziati 875 milioni di euro all'agenzia del *Puertos del Estado*, di cui si dirà di seguito. Vedi <http://www.fomento.gob.es/>

<sup>2</sup> Proprio di recente l'Autorità portuale di Barcellona ha firmato un contratto con *Carnival Corporacion*, principale azienda di compagnie da crociera nel mondo, per la costruzione del nuovo

Ad oggi l'importanza dei porti spagnoli come anelli di collegamento della catena logistica e del trasporto è confermata anche dalle cifre: da questi transita il 60% circa delle esportazioni e l'85% delle importazioni, il che rappresenta il 53% del commercio estero spagnolo con l'Unione Europea e il 96% con i paesi terzi<sup>4</sup>.

In secondo luogo la scelta di tale modello è stata determinata anche da una motivazione di carattere socio-culturale: al fine di svolgere una comparazione che non rimanga circoscritta ad un piano prettamente teorico e che possa quindi consentire di apportare degli effettivi miglioramenti nell'ordinamento interno è necessaria la condivisione di una base comune, ovvero di un punto di vicinanza tra i due sistemi.

Ciò che in questo caso accomuna le due realtà è chiaramente la stessa matrice culturale latina che, diversamente dai porti del Nord Europa, facilita non solo l'approccio ma anche l'eventuale applicazione stessa all'interno del nostro ordinamento di quei meccanismi e di quelle procedure che risultano più vantaggiose nel sistema spagnolo, prospettando altresì una migliore probabilità sull'esito positivo di queste.

Del resto non si può fare a meno di evidenziare come la Spagna, diversamente dall'Italia, ha già modificato la propria legislazione portuale in diverse occasioni<sup>5</sup>, riconoscendo come la crescita dei porti, e quindi dell'economia nazionale, necessiti di investimenti privati i quali molto spesso risultano inibiti e scoraggiati da una normativa vetusta e a volte anche inadeguata.

---

terminal nel molo *Adossat*, che stando al progetto si estenderà su una superficie di 11.500 metri quadrato.

[http://www.ship2shore.it/it/shipping/nuovo-terminal-a-barcellona-per-carnival\\_58522.htm](http://www.ship2shore.it/it/shipping/nuovo-terminal-a-barcellona-per-carnival_58522.htm)

<sup>3</sup> Un esempio evidente è rappresentato dal Porto di Valencia che anche grazie agli investimenti del fondo d'investimento americano, *JP Morgan Asset Management*, ha registrato un incremento 23, 5% nella movimentazione di merci solo nel primo quadrimestre del 2015. <http://www.informare.it/news/gennews/2015/20150757-porto-Valencia-traffico-aprile-2015.asp>

<sup>4</sup> Dati reperiti sul sito [www.puertos.es](http://www.puertos.es). Si evidenzia inoltre che per i porti spagnoli transita il 70% delle merci e che alla fine del 2014 il traffico commerciale in questo Paese ha raggiunto i 482 milioni di tonnellate, con un incremento del 5.12% rispetto all'esercizio precedente. Nel 2014 il porto di Algeciras ha movimentato quasi il 30% di tutti i *containers* transitati nei porti spagnoli, unitamente ai volumi raggiunti dai porti di Valencia, Barcellona, Bilbao e Las Palmas, che costituiscono i primi cinque porti più importanti del Paese.

<sup>5</sup> La legge n. 27/1992, che ha introdotto il sistema portuale spagnolo, è stata modificata con la riforma contenuta nella l. n. 62/1997, con la l. 48/2003 e infine con la legge 33/2010 contenuta nel *Texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*. Al momento è oggetto di studio un'altra proposta di riforma, resa necessaria dopo la pronuncia della Corte di Giustizia del 11 dicembre 2014, C 567/2013 Commissione Europea c. Regno di Spagna

Infine non si può certo dimenticare il fatto che i due paesi, in virtù della medesima posizione geografica, si presentano di fatto in potenziale posizione concorrente nel comune mercato rilevante di riferimento.

Pertanto, dopo avere tracciato le linee essenziali di questo sistema, l'esposizione si concentrerà sugli strumenti della pianificazione portuale spagnola, sulle funzioni e sui poteri delle istituzioni coinvolte e quindi sui rapporti *puerto-ciudad* e sul criterio della competenza prevalente adottato per la risoluzione di eventuali contrasti tra le amministrazioni coinvolte.

## **Sezione II**

### **a) Il sistema portuale spagnolo tra *Puertos del Estado* e *Autoridades Portuarias***

Fin dalla prima legislazione portuale, introdotta nell'ordinamento spagnolo con il *Real Decreto* del 17 dicembre del 1851 ed avente ad oggetto l'amministrazione ed il servizio di costruzione, pulizia e conservazione dei porti mercantili che riservava allo Stato la gestione dei porti, l'ordinamento spagnolo ha sempre considerato questi ultimi dal punto di vista dell'opera pubblica e della sua funzione di servizio pubblico. Dopo la *Ley de Puertos* del 7 maggio 1880 e del suo regolamento del 1912 che introducevano la distinzione tra i porti di interesse generale e locale, al fine di determinare il valore dell'esecuzione delle opere portuali, prevedendo al contempo gli organi amministrativi incaricati di eseguire le opere dei porti e amministrare i fondi assegnati a questa finalità dal bilancio dello Stato, seguivano la *Ley 1/1966* del 28 gennaio<sup>6</sup> e *ley 27/1968*<sup>7</sup> che hanno attribuito maggiore autonomia finanziaria alle amministrazioni portuali.

Lo scenario inizia a cambiare, indirizzandosi verso una prospettiva di privatizzazione, solo con la *Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (LPMM)* n. 27 del 24 novembre 1992<sup>8</sup> nonchè con la prima modifica contenuta nella *Ley 62/1997*<sup>9</sup> che aveva introdotto la suddivisione dei porti spagnoli in due categorie: quelli *autonómicos* - gestiti dalle Comunità Autonome - e quelli statali. Con

---

<sup>6</sup> BOE (*Boletín Oficial del Estado*) n. 25 del 29 gennaio 1966

<sup>7</sup> BOE n. 149, del 29 giugno 1968

<sup>8</sup> BOE n. 283 del 25 novembre 1992

<sup>9</sup> BOE n.312 del 30 dicembre 1997

quest'ultima veniva altresì stabilito che le attività svolte all'interno dei porti erano sottoposte al regime del diritto privato, ad eccezione di quelle invece connesse con la funzione pubblica; veniva introdotta la figura delle *Autoridades Portuarias* che all'epoca si configuravano come organismi che svolgevano direttamente servizi portuali, dietro pagamento del prezzo in luogo della tariffa.

Con la *Ley de régimen económico y de prestación de servicio de los puertos de interés general*, n. 48 del 26 novembre 2003<sup>10</sup>, veniva ulteriormente modificato il sistema portuale spagnolo. In particolare con questa si è provveduto a: ridefinire il concetto e il regime dei servizi portuali, fissare il regime economico del sistema portuale statale relativamente alle tasse per l'uso del demanio pubblico, stabilire un regime di controllo sopra l'Autorità portuale per compensare il potere di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, assegnato poi alle Comunità Autonome. Da ultimo, con questa riforma, è venuta meno anche la titolarità dei servizi portuali e dei contratti di prestazione di servizi, in conformità alle Direttive Europee in materia di liberalizzazione dei servizi.

La legge che attualmente disciplina l'ordinamento portuale spagnolo è il *Texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante* (TRLPEMM) approvato con il Regio decreto legislativo n. 2/2011<sup>11</sup> che contiene oltre alle modifiche già introdotte con le leggi n. 62/1997 n. 48/2003, anche quelle contenute nella legge n. 33/2010<sup>12</sup>, che di fatto hanno profondamente innovato e cambiato l'assetto contenuto nella previgente legge n. 27/1992.

L'attuale sistema portuale spagnolo di titolarità statale è composto da 46 porti di interesse generale<sup>13</sup>, gestiti attraverso 28 Autorità portuali<sup>14</sup>, il cui coordinamento e controllo dell'efficienza compete all'organismo pubblico del *Puertos del Estado*, organo dipendente dal *Ministerio de Fomento*, al quale compete a sua volta l'esecuzione della politica portuale del Governo.

---

<sup>10</sup> BOE n. 284 del 27 novembre 2003

<sup>11</sup> BOE, n. 253 del 20 ottobre 2011

<sup>12</sup> BOE n. 191, del 7 agosto 2010

<sup>13</sup> L'Allegato I della LPMM elenca 53 porti di interesse generale su un numero complessivo di 245 porti, tuttavia il reale numero di porti di interesse generale dovrebbe essere di 46 porti, senza includere gli estuari dei porti galiziani di Ferrol, Villagarcía de Arosa, Marín- Pontevedra, Vigo.

<sup>14</sup> Barcellona, Tarragona, Castellón, Balears, Valencia, Alicante, Cartagena, Almer, Motril, Malaga, Algiaciras, Melilla, Ceuta, Baia de Cádiz, Tenerife, Las Palmas, Sevilla, Huelva, Vigo, Marin- Pontevedra, Vilagarcía, A Coruña, Ferrol- S. Cibrao, Avilés; Gijon, Santander, Bilbao, Pasajes



L'organizzazione dei porti di interesse generale è riconducibile al modello del *landlord management*, in base al quale le Autorità portuali si occupano della regolamentazione e sono proprietarie degli spazi portuali e delle infrastrutture, mentre i privati sono concessionari ed effettuano la maggior parte dei servizi portuali.

La peculiarità di questo ordinamento è che dal punto di vista organizzativo il soggetto pubblico è doppio: da una parte vi è il *Puertos del Estado* che fondamentalmente dirige, controlla e coordina e dall'altra parte ci sono le 28 *Autoridades Portuarias* che gestiscono direttamente i porti, sotto la "regia" del primo.

Secondo l'art. 12 del TRLPEMM, lo Stato - e in particolare il *Ministerio de Fomento* - ha competenza esclusiva in materia di porti di interesse generale<sup>15</sup> e la esercita attraverso un sistema portuale statale costituito proprio dal *Puerto del Estado* e dalle *Autoridades Portuarias*<sup>16</sup>.

Il *Puerto del Estado*<sup>17</sup> è una *holding* di diritto pubblico dipendente dal *Ministerio de Fomento* ed è incaricata dell'attuazione della politica portuale del coordinamento e

---

<sup>15</sup>Per la definizione di *Puertos de Interés general* si rimanda all'articolo 4 TRLPEMM: <<1. Son puertos de interés general los que figuran en el anexo I de la presente ley clasificados como tales por serles de aplicación alguna de las siguientes circunstancias:

a) *Que se efectúen en ellos actividades comerciales marítimas internacionales.* b) *Que su zona de influencia comercial afecte de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma.* c) *Que sirvan a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional.* d) *Que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado.* e) *Que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares.*

2. *El cambio de clasificación de un puerto por alteración de las circunstancias a que se refiere el apartado anterior se realizará por el Gobierno, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Fomento, y previa la tramitación del correspondiente expediente, con audiencia de la Comunidad Autónoma respectiva y, en su caso, de las demás Comunidades Autónomas que resulten afectadas de forma relevante por la zona de influencia comercial del puerto, así como de los Ayuntamientos en los que se sitúe la zona de servicio de éste.*

3. *La pérdida de la condición de interés general comportará el cambio de su titularidad a favor de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubique, siempre que ésta haya asumido las competencias necesarias para ostentar dicha titularidad*>>.

<sup>16</sup> Per un approfondimento sulle funzioni e sull'attività di questi enti si rimanda a J. DE FUENTES BARDAIL (Abogado General dell'Estado- Dirección del Servicio Jurídico dell'Estado), *Manual de dominio Público marítimo- terrestre y puertos del Estado*, Arazandi, 2012.

<sup>17</sup> Dal punto di vista strutturale i suoi organi principali sono il Presidente, designato dal Governo e svolge funzione esecutiva e di rappresentanza; il *Consejo Rector* composto tra 12 e 15 membri nominati dal *Ministerio de Fomento* per un mandato di quattro anni rinnovabili, svolge le funzioni di coordinamento, controllo pianificazione della attività e approvazione del regime economico e finanziario di tutto lo Stato. Vi sono poi il *Consejo Consultivo* e il *Comité de distribución del fondo*, in

del controllo dell'efficienza del sistema portuario, definita dal governo e concretamente attuata dalle *Autoridades portuarias*. La funzione di coordinamento così attribuita tuttavia non si limita agli aspetti puramente tecnici, ma si estende anche ad altri profili: tra i suoi poteri si annoverano la fissazione degli obiettivi globali del sistema portuario e di ciascuna autorità portuale, la formulazione al Ministero competente della proposta di delimitazione della zona di servizio<sup>18</sup> di ciascuna Autorità, l'esercizio del controllo di efficienza e di gestione e del raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna Autorità nei piani d'impresa, l'emissione di pareri vincolanti per i progetti che presentano caratteristiche particolari dal punto di vista tecnico ed economico, la definizione dei criteri per l'applicazione delle disposizioni generali in materia di sicurezza, lavori pubblici, relazioni economiche e commerciali con gli utenti del porto e ancora il risanamento e consolidamento dei bilanci e dei programmi di attuazione pluriennale di tutti gli organismi portuali<sup>19</sup>.

Ai sensi dell'art 25 del TRLPEMM compete invece alle Autorità portuali<sup>20</sup> la promozione delle attività industriali e commerciali connesse con il traffico marittimo e portuale, il coordinamento delle operazioni dei distinti modi di trasporto nello spazio portuale e la regolazione e il coordinamento del traffico portuale marittimo e terrestre; sono altresì competenti in materia di prestazione dei servizi di interesse generale, di gestione e controllo dei servizi portuali al fine di garantire lo sviluppo portuale secondo criteri di efficacia, economia, produttività e sicurezza e, come si dirà a breve, nella delimitazione della c.d. zona di servizio del porto in coordinamento con le amministrazioni competenti in materia di pianificazione del territorio.

---

particolare quest'ultimo è chiamato a stabilire gli importi annuali e le destinazioni dei fondi tra tutti i porti nazionali. (articoli 20, 21, 22, 23 TRLPEMM).

<sup>18</sup> Vedi sez. IV

<sup>19</sup> L'elenco completo delle funzioni è contenuto all'art. 18 del TRLPEMM.

<sup>20</sup> Gli organi delle *Autoridad portuarias* sono principalmente il *Consejo de Administración* e il Presidente. Quest'ultimo è organo unipersonale e rappresentativo dell'ente che inizialmente veniva nominato dal Governo ma con la riforma del 1998 questa competenza è stata affidata alla Comunità Autonome; fra i suoi compiti vi è la nomina del Direttore del porto e tutto ciò che concerne la gestione del porto e le sue funzioni interne. Il *Consejo de Administración* è invece un organo collettivo, composto dal Presidente, dai rappresentanti delle Comunità Autonome, da quelle dell'autorità municipale e dai rappresentanti degli interessi di maggiore influenza (come sindacati o organizzazioni di commercianti etc.). Oltre a questi vi sono il *Director*, il *Consejo de Navegación* e il *Comité de servicio portuarios* (artt. 31-34 TRLPEMM)

Oltre alla gestione del demanio pubblico sono titolari di competenze sulle opere e sulle installazioni di aiuto alla navigazione.

Occorre poi evidenziare che il sistema dei porti di interesse generale, oltre ad avere una forte connotazione centralizzata, preordinata a una gestione competitiva ed efficace, si caratterizza anche per un profilo solidale. L'art. 159 del TRLPMM contempla infatti l'istituzione di un fondo di solidarietà denominato *Fondo de Compensación Interportuario*, gestito ed amministrato dal *Puertos del Estado*, e diretto a compensare i bilanci di quei porti che si trovano in disavanzo<sup>21</sup>, senza che tale circostanza pregiudichi il principio di autosufficienza economica dell'ordinamento portuale e quello della libera e leale concorrenza tra i porti di interesse generale.

Infine anche la stessa centralizzazione non può essere considerata in termini assoluti, sia per i principi di autonomia di gestione e di libera concorrenza tra i vari porti, sia per il rilevante ruolo che le Comunità Autonome svolgono nell'ordinamento spagnolo. A tal proposito non può infatti sfuggire da un lato l'attribuzione a queste del potere di nomina degli organi di Governo delle Autorità portuali (ovvero il Presidente e i componenti del *Consejo de Administración*), dall'altro, la circostanza in base alla quale le Comunità Autonome, essendo titolari di tutti i porti diversi da quelli di interesse generale (commerciali, di rifugio, pescherecci o diportistici), rappresentano una particolare fattore di decentralizzazione del traffico portuale<sup>22</sup>.

#### **b) (segue) sulla qualificazione della natura giuridica delle *Autoridades portuarias: entidades pública empresariales?***

Una particolare riflessione deve essere condotta anche in relazione al tema della natura giuridica delle *Autoridades portuarias* che, parimenti alle questioni esposte per gli enti portuali italiani, risentono di analoghe difficoltà classificatorie derivanti

---

<sup>21</sup> Il comma 5 dell'art. 159 stabilisce che parte di questo fondo deve essere diretto a compensare le minori entrate delle Autorità portuali di Ceuta, Melilla delle Isole Baleari e delle Isole Canarie che sopportano riduzioni sull'applicazione delle tasse portuali a causa della loro condizione fisica di insularità, speciale isolamento e lontananza.

<sup>22</sup> A tal riguardo la miglior dottrina marittimista ha evidenziato il carattere politico di questa decentralizzazione a favore delle Comunità Autonome, con particolare riguardo alla potestà di nomina del Presidente dell'Autorità portuale che potrebbe anche rilevare sotto il profilo della legittimità costituzionalità rispetto al riparto delle competenze in materia portuale. Sul punto si rimanda a I. ARROYO, *Curso de derecho marítimo*, Madrid, 2005, p. 232.

da quell'intrinseca compresenza di elementi pubblici e privati nel concetto stesso di porto.

In primo luogo occorre precisare che il *Texto refundido de la Ley de Puertos* definisce le autorità portuali come organismi di diritto pubblico (ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. g) de *la Ley General Presupuestaria (LGP)* n. 47 del 26 novembre 2003<sup>23</sup>) dotate di personalità giuridica, patrimonio proprio e con piena capacità di operare (art. 24, comma 1 TRLPMM), la cui disciplina è demandata alla legislazione speciale e, suppletivamente, alla legge n. 6 del 14 aprile 1997, *Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)*<sup>24</sup>.

Dal punto di vista dottrinale le Autorità portuali (ma lo stesso discorso vale anche per il *Puerto del Estado*) possono essere collocate nella categoria de la *Administración institucional*, e classificate, all'interno di questa, come *entes fundacionales*<sup>25</sup>, in contrapposizione con gli enti corporativi in quanto solo le prime sono caratterizzate dalla presenza di un patrimonio (nel caso di specie i porti e le opere sopra costruite) utilizzato per il raggiungimento di un fine diverso da quello perseguito dalle persone che lo gestiscono<sup>26</sup>.

Una dottrina più tradizionale<sup>27</sup> ha invece ricondotto in modo più specifico l'essere di tali enti alla fattispecie di *descentralización funcional*, in quanto si tratta di enti strumentali ai quali non viene affidato un servizio pubblico concreto, ma un'attività più astratta vincolata all'elaborazione di una politica statale, ovvero di una funzione. Tuttavia tale assunto non sembra invece condiviso dai più recenti studi sulla materia<sup>28</sup> che sottolineano la maggiore coerenza qualificatoria con le figure de

---

<sup>23</sup> BOE n. 284 del 27 novembre 2003

<sup>24</sup> BOE n. 90 del 15 aprile 1997

<sup>25</sup> Gli enti fondazionali mutuati dai negozi più antichi del diritto privato, si caratterizzano per la compresenza di un patrimonio e di un organizzazione, entrambi subordinati al raggiungimento di un fine, per un approfondimento su tale figura si rimanda a A. LORENZO CRUZ, *Algunas consideraciones jurídica del regimen de la fundaciones*, in *Anuario de la Facultad de Derecho*, n. 8, 1990, p. 495-505

<sup>26</sup> E' stato infatti rilevato che il regime giuridico "duale" che caratterizza l'attività delle *Autoridades* non impedisce di classificarle come enti totalmente pubblici, tenuto conto che solo gli enti portuali antecedenti alla LPMM del 1992 venivano comunemente considerati dalla dottrina come *entes corporativos*. R. EGUINO DE SAN ROMÁN, *La gestión de los puertos de interés general*, Barcellona, 2012, p. 116.

<sup>27</sup> F.GARRIDO FALLA, *Las Autoridades Portuarias: una nueva fórmula de organización administrativa*, in *Comentarios a la nueva Ley de puertos*, Jornadas de Estudio, Vigo 1y 2 de octubre de 1993, Consorcio de la Zona franca de Vigo, p. 74-75

<sup>28</sup> R. EGUINO DE SAN ROMÁN., *La gestión de los puertos de interés general*, cit., p. 117.

*establecimiento público personificado*, sulla base del fatto che l'insieme di poteri che il TRLPEMM attribuisce a questi enti non realizza un vero e proprio trasferimento di funzioni a loro favore, poiché questi ultimi risultano prevalentemente incaricati della concreta attuazione della politica portuale fissata dal Governo ed elaborata attraverso direttive dal *Ministerio de Fomento*.

Quello che invece caratterizza l'istituto de *establecimiento público privado* e che, quindi, lo accomuna alle Autorità portuali è la presenza di un interesse distinto da quello pubblico, tenuto conto che tali enti <<*in certa medida, juntos a los intereses estatales, cuidan de los intereses de sus miembros, mientras que los entes funcionalmente descentralizados gestionan intereses que son exclusivamente del Estado*>><sup>29</sup>.

E' stato poi rilevato come le *Autoridades Portuarias* non sembrerebbero riconducibili a nessuna delle due categorie in cui la legge n. 6 del 14 aprile 1997, *Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)* ha classificato gli organismi pubblici, ovvero tra *organismos autónomos* e *entidades públicas empresariales*<sup>30</sup>.

Secondo questa prospettiva la classificazione e, quindi, la definizione del regime giuridico da applicare dovrebbe avvenire sulla base dei compiti che vengono assegnati all'ente, affermando che l'ente pubblico autonomo è caratterizzato dall'attribuzione di attività fondamentalmente amministrative, come la gestione e la prestazione di servizi pubblici, mentre alle entità pubbliche economiche sono attribuite attività prestazionali, di gestione dei servizi, quali la produzione di beni di interesse pubblico diretti ad ottenere una controprestazione economica<sup>31</sup>.

Le *Autoridades Portuarias*, come visto sopra, sono titolari sia di funzioni pubbliche aventi ad oggetto la gestione del dominio pubblico portuale statale (compreso il settore della pubblica contrattazione), che di attività riconducibili nella sfera

---

<sup>29</sup> M. BAENA DEL ALCAZAR, *Los entes funcionalmente descentralizados y su relación con la Administración central*, RAP nùm 44, 1964, p. 83

<sup>30</sup> Tali categorie vengono richiamate anche dall'art. 2 della più recente legge n. 47 del 26 novembre 2003 *General Presupuestaria*, che, unitamente alla legge portuaria, disciplina il regime delle Autorità portuali, e che distingue in queste categorie: gli organismi autonomi dipendenti dall'amministrazione generale statale (lett. b), le entità pubbliche commerciali dipendenti dall'amministrazione generale statale o qualunque altro organismo pubblico vincolato o dipendente da questa (lett. c) e le entità di diritto pubblico diverse da quelle di cui alle lettere b) e c).

<sup>31</sup>A. BETANCOR RODRIGUEZ, *Las entidades públicas empresariales en la ley de Organización y Funcionamiento de la Administración y empresa*, D.A. num. 246-247, p. 450 ss.

privatistica, come ad esempio il potenziamento e la promozione dell'utilizzazione del porto di interesse generale per le merci e per i passeggeri<sup>32</sup>.

Tuttavia, nonostante la compresenza di due ordinamenti applicabili, non si ritiene corretto ricondurre la natura delle *Autoridades Portuarias* a un *tertium genus* o a una zona grigia della legge sull'organizzazione e il funzionamento delle Amministrazioni generali dello Stato (LOFAGE), ma appare più coerente con gli indirizzi e le disposizioni del TRLPEMM, affermare che, sulla base delle attività a questa assegnate e del richiamo all'ordinamento privatistico, il regime suppletivo alla disciplina speciale propria dei porti sia quello relativo all'ente pubblico imprenditoriale<sup>33</sup>.

Occorre infatti rilevare che anche se l'attuale normativa, a differenza invece di quanto il legislatore aveva espressamente affermato nella *Exposición de motivos* che accompagnava la *ley n. 27/1992*, non promuove con la medesima enfasi l'intento di organizzare i porti spagnoli secondo un modello di gestione imprenditoriale, al contempo non se ne contrappone in alcuna parte del testo.

L'obiettivo di perseguire una gestione efficace, rapida, ispirata ai criteri del mercato e non eccessivamente burocratizzata, sembra essere confermato proprio dalla disposizione di cui all'art. 24, comma 2 del TRELPM che, come visto, sottopone all'ordinamento giuridico privato alcune di quelle attività degli organismi portuali che non rappresentano l'esercizio di una pubblica funzione.

Sempre nella stessa direzione ritroviamo disposizioni del *Texto refundido* che attribuiscono agli enti di gestione dei porti degli impegni di risultato non solo a livello economico, ma anche sociale e ambientale, ampliando l'autonomia finanziaria e l'indipendenza dal bilancio generale dello Stato e imponendo un obbligo di redditività pari al 2,5 % annui (art. 156 ss TRLPEMM).

Sembrerebbe quindi che il legislatore spagnolo abbia inteso improntare il sistema portuale nazionale su criteri di economia e di efficacia, perseguendo una maggiore competitività e un elevato livello di efficienza nella gestione, anche in

---

<sup>32</sup> In particolare ci si riferisce alla competenza a promuovere le attività industriali e commerciali connesse con il traffico marittimo e portuale (art. 25 lett. f del TRLPEMM) e alla funzione relativa alla gestione della politica commerciale internazionale dell'autorità portuale stessa oltre che al perseguimento dell'obiettivo di un'adeguata intermodalità marittimo-terrestre, attraverso una rete stradale e ferroviaria efficiente e sicura adeguatamente connessa con il restante sistema di trasporto e con i nodi logistici considerati di interesse generale ( art. 26 lett. o) ed r) TRLPEMM)

<sup>33</sup> R. EGUINO DE SAN ROMÁN, *La gestión de los puertos de interés general*, cit., p. 400

considerazione delle sfide imposte dall'economia globale, ma tali obiettivi sembrerebbero ancora solo teorici e di lontana attuazione.

E' stata infatti evidenziata la scarsa autonomia attribuita alle *Autoridades portuarias* derivante dai meccanismi di controllo e di tutela che il *Puertos del Estado* può esercitare sull'operato stesso di queste<sup>34</sup>. Il modello adottato, che sembra privilegiare una logica di uniformità del sistema portuale statale, rischia in concreto di pregiudicare i principi comunitari di una competenza libera e leale nel settore portuale.

Anche gli stessi adempimenti connessi con la politica commerciale nazionale e internazionale appaiono di difficile attuazione a causa della scarsa libertà tariffaria sui servizi portuali attribuita a ciascuna autorità<sup>35</sup>: l'applicazione del regime tributario su queste entrate impedisce agli enti di gestione di avviare e condurre delle trattative per acquisire ad esempio nuovi traffici, potendo solo proporre alla controparte degli "sconti" (*bonificaciones*) sulla tassazione che però, per poter essere applicati, devono essere preventivamente previsti nella legge che approva l'esercizio economico (art. 245 paragrafo 3, TRLEPMM).

In conclusione, sulla base degli elementi fin qui tracciati, appare evidente come quella matrice economica, intrinseca al concetto stesso di porto, permanga anche nell'ordinamento portuale spagnolo tanto da vedere ancora più offuscato quel principio di separazione tra attività amministrativa e attività commerciale che ha caratterizzato la riforma portuale italiana del 1994<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> A titolo esemplificativo basti pensare alle disposizioni che attribuiscono al *Puerto del Estado* in materia di concessioni il potere di emettere pareri preventivi e obbligatori per la fissazione del canone (art.187), per il rilascio della concessione stessa o per l'autorizzazione a una proroga non preventivata (art. 82); ancora in materia di servizi portuali l'autorizzazione rilasciata dalle *Autoridades* deve essere preceduta da una relazione vincolata del *Puerto del Estado* (art. 113) e lo stesso avviene qualora il rilascio avvenga sulla base di una pubblica selezione (art. 115)

<sup>35</sup> Si tratta di un cambiamento di rotta visto che le precedenti leggi basavano la competitività dei porti proprio su questo fattore. Successivamente, anche con l'appoggio della dottrina consolidata attorno alle decisioni del Tribunale Costituzionale, si andava affermando l'idea che sulle principali entrate economiche dei beni appartenenti al dominio pubblico, come appunto i porti, occorreva applicare un regime tributario che di fatto limitava lo spazio di azione delle Autorità portuali in questo settore. Vedi R. EGUINO DE SAN ROMÁN, *La gestión de los puertos de interés general*, cit., p. 401 ss, per l'A. tale situazione realizza un paradosso perché le *Autoridades portuarias* da un lato svolgono la funzione tipica di un'amministrazione tributaria dovendo liquidare e riscuotere i tributi, dall'altra gestiscono l'infrastruttura portuale finalizzata all'acquisizione di traffico.

<sup>36</sup> Anche in relazione alla possibilità per le *Autoridades portuarias* di continuare a svolgere operazioni portuali, così come previsto dall'art. Art. 26, lettera b) e art. 246 TRLEPMM.

Tuttavia non può sfuggire l'interessante constatazione della presenza, nel *texto Refundido de la Ley de Puertos*, di un esplicito divieto per i componenti del *Consejo de Administración* delle *Autoridades portuarias* di rivestire al contempo incarichi presso società che svolgono la propria attività o hanno dei particolari interessi all'interno del porto<sup>37</sup>, al fine così di scongiurare anche l'ipotesi di un conflitto di interesse anche solo in astratto. Si tratta di una moderna intuizione che il legislatore spagnolo ha saputo cogliere e applicare alla *governance* del proprio ente portuale, diretta ad evitare quella contraddittoria e discussa commistione di interessi che invece risulta nella composizione del comitato delle Autorità portuali italiane che, diversamente da quelle spagnole, non sono definite come enti economici o *empresariales*.

A parere di chi scrive, quindi il problema non è quello di propendere per un modello pubblico economico o non economico, ma quello di prendere coscienza dell'intrinseca anima che connota il porto e conseguentemente l'ente che lo gestisce, cercando di costruire delle formule organizzative che ne tengano conto e che al contempo impediscano il verificarsi di quelle situazioni censurabili sotto il profilo del conflitto di interessi e della lesione dei principi di libera concorrenza.

### **Sezione III**

#### **La qualificazione dei porti di interesse generale come beni pubblici destinati all'uso pubblico nel quadro normativo spagnolo**

Prima di addentrarsi nello specifico tema della pianificazione portuale, vista la rilevanza pubblicistica che hanno assunto i porti spagnoli nell'ultimo decennio, si

---

<sup>37</sup> Art. 30, comma 4, lett. a),b) e c): “*No podrán formar parte del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias: a) Los propietarios, socios, consejeros, directores, gerentes, cargos de confianza, o directivos en general de sociedades o empresas que presten servicios o desarrollen actividades en el puerto, cuya concesión, autorización o contratación sea competencia o corresponda suscribir a la Autoridad Portuaria, salvo que ostenten un cargo de representación empresarial electivo de ámbito estatal, autonómico o local; b) Todos aquellos que tengan participación o interés directo en empresas o entidades que realicen o tengan presentadas ofertas para la realización en el puerto de obras y suministros o de cualquier actividad que genere a la Autoridad Portuaria gastos relevantes, salvo que se trate de Entidades o Corporaciones de Derecho Público o que ostenten un cargo de representación empresarial electivo de ámbito estatal, autonómico o local; c) El personal laboral de la Autoridad Portuaria o de empresas, entidades o corporaciones que presten sus servicios en el puerto, en lo que se refiere a los puestos de representación sindical, salvo que ostenten un cargo sindical electivo de ámbito estatal, autonómico o local.*”



rende necessario svolgere un preliminare *excursus* sul regime giuridico amministrativo del demanio pubblico nell'ordinamento spagnolo, con particolare riferimento a i porti di interesse generale, oggetto della presente analisi.

Secondo la dottrina classica, ciò che contraddistingue il dominio pubblico è la sua destinazione (*afectación*)<sup>38</sup> a una finalità pubblica, elemento questo che viene considerato come base del regime giuridico amministrativo del dominio pubblico<sup>39</sup>, oltre che il fondamento della sua inalienabilità, in assenza del quale, attraverso la *desafectación*, passa dal regime demaniale a quello patrimoniale.

La destinazione pubblica, definita *ex lege*, determina a sua volta due sottoclassi dei beni di dominio pubblico: beni di uso pubblico e beni destinati a un servizio pubblico o al patrocinio della ricchezza nazionale. I primi sono quelli che consentono un utilizzo generale e indiscriminato per tutta la collettività e si caratterizzano per avere un uso accessibile a tutti nel momento iniziale (anche se poi tale potenzialità si concretizza solo a favore di alcuni). In relazione a questi si parla in dottrina di dominio pubblico naturale, inteso come quell'insieme di beni che, avendo le

---

<sup>38</sup> La *Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAAPP)*, regola al titolo III, dedicato ai beni e ai diritti pubblici, l'istituto dell' *afectación* (art. 65-72), in particolare viene stabilito che <<l'*afectación* determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y con consiguiente integración en el dominio público>>. Secondo la dottrina, la legge disciplina tre forme di *afectación*: quella espressa, ovvero quella che deriva da una norma di rango reale o a seguito di un atto espresso da parte dell'organo competente (art. 66, comma 1); quella implicita, derivante da *adscripción* dei beni dell'Amministrazione generale dello Stato a favore di un suo organismo pubblico (art. 73, comma 1), tramite esproprio (art. 66, comma 2), attraverso l'approvazione di piani e progetti (art. 66, comma 2, lett. d), da un atto di acquisizione di beni mobili necessari per l'implementazione dei servizi pubblici o per l'allestimento degli uffici (art. 66, comma 2); quella presunta, attraverso l'utilizzo manifesto e continuato da parte dell'Amministrazione o di un suo organismo pubblico di un bene per lo svolgimento di un servizio pubblico o per un uso generale (art. 66, comma 2, lett. a) o per usucapione (art. 66, comma 2, lett.b). Competente ad accordare la *destinazione* dei beni sarà il Ministro titolare del dipartimento da cui dipendono i beni, su proposta del suo presidente o direttore.

L'*adscripción*, che come visto è definita dallo stesso legislatore del LPAAPP come una forma di *afectación implícita*, è l'istituto attraverso il quale l'Amministrazione Generale dello Stato attribuisce agli organismi pubblici dipendenti la disponibilità di beni o diritti patrimoniali di proprietà della prima, per lo svolgimento di un servizio o il raggiungimento di un fine, senza che questo possa alterare la titolarità sul bene stesso (art. 73, comma 3). Compete invece al Ministro della Finanza l'approvazione di questa, su proposta dell'organismo pubblico interessato, mentre al fine di attribuire piena efficacia all'atto di *adscripción* sarà necessaria la firma dei Rappresentanti della Direzione Generale dello Stato e dei rispettivi organismi (art. 74, comma 1 e 2).

Per un maggiore approfondimento sulle procedure di *afectación* e di *desafectación*, si rimanda a J. DE FUENTES BARADAJÍ, *Manual de Dominio Público Marítimo- Terrestre y Puerto del Estado*, cit., 2011, p. 177- 200.

<sup>39</sup> M.F. CALVERO ARÉVALO, *La inalienabilidad del dominio público*, RAP 1958, n. 25, p.35. La dottrina ha evidenziato molte volte l'importanza di questo presupposto, si evidenzia in questo senso J.I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, *Dominio público*, Ed. Trivium, S.A., Madrid, 1992, p. 112, secondo il quale *la afectación determina una <<vinculación real>> de la cosa y la función*.

caratteristiche previste dalla legge per una stessa categoria di beni, sono automaticamente beni demaniali, senza necessità di un atto specifico di destinazione pubblica, fatta salva la possibilità dell'amministrazione di verificare la corrispondenza di quelle caratteristiche o di tracciare il confine per delimitarle.

Diversa è invece la situazione dei beni destinati al servizio pubblico la cui utilità si realizza proprio nell'essere indispensabili per la prestazione di un servizio pubblico, che rileva così tanto da condizionare anche il regime di questi beni (esempio tipico di questa categoria sono il demanio militare e i beni del dominio pubblico utilizzati per la ferrovia).

Secondo l'art. 339, comma 1 del *Código Civil* i porti appartengono alla prima categoria, ovvero quella di beni ad uso pubblico, anche se occorre segnalare che tale impostazione non ha avuto sempre una condivisione unanime da parte della dottrina. Non è mancato infatti chi ha classificato i porti come beni finalizzati a un servizio pubblico, quello del trasporto marittimo, richiamando a sostegno di ciò la definizione di porto contenuta nell'articolo 13 della *Ley de Puertos* del 1888 che lo definisce come parti di costa più o meno riparate all'interno delle quali esiste *de manera permanente y en debita forma tráfico marítimo*, qualificando questa come finalità essenziale del porto<sup>40</sup>.

Tuttavia sembra essere prevalente la posizione dottrinale<sup>41</sup> che si allinea con la disposizione del *Código Civil*, e che si basa su due principali argomentazioni: la prima che considera il porto come insieme di attività amministrative e private che si esplicano proprio in ragione della natura del bene portuale e non in virtù di un atto di mera tolleranza dell'amministrazione; la seconda ragione si fonda invece sulla perdita del carattere pubblico del servizio di trasporto marittimo, specialmente in virtù della liberalizzazione attuata con la LPEMM.

Nonostante ciò non può essere trascurato il valore che ha per il bene porto il legame con il traffico marittimo, che da sempre ha costituito la sua ragione d'essere oltre che la sua missione fondamentale: *<< un puerto se considera como tal cuando tiene una*

---

<sup>40</sup> L. COSCULLELLA MONTANER, *Administración portuaria*, Ed. Tecnos, 1973, Madrid, p. 151. Nello stesso senso Fuentes Bodelón F., *Derecho administrativo de los bienes (Dominio publico y patrimonio)*, Escuela Nacional de Administración Publica, 1977, Madrid, p.359; C. MOLINA DEL POZO, *El dominio público marítimo artificial*, *Revista de derecho publico RDP*, 1979, p. 304.

<sup>41</sup> Fra questi si segnala F. GARRIDO FALLA, *Tratado de derecho Administrativo*, vol. II, *Parte general*, XII ed., *Centro de Estudio Constitucionales*, 1986, Madrid, p. 531-547; A. MENÉDEZ REXACH, *La nueva legislación portuaria*, Atelier, 2004, p. 54.

*condiciones física y de organización tales que pueden realizarse en su interior una serie de operaciones que constituyen el inicio, una escala o el final de un transporte marítimo*>><sup>42</sup>.

Proprio questa funzionalità dei porti rispetto al servizio della navigazione potrebbe apparentemente far vacillare la classificazione ritenuta prevalente del porto come bene destinato ad uso pubblico, ma occorre evidenziare che in realtà la stretta relazione che si instaura rispetto al servizio di trasporto rappresenta invece non solo la reale essenza del porto, ma anche il modo di regolare il suo uso pubblico<sup>43</sup>.

L'uso pubblico del bene implica infatti la possibilità che tutti possano utilizzare il bene in modo uguale, senza alcuna discriminazione e soprattutto senza nessuna altra limitazione aggiuntiva a quella che deriva dalla politica di regolamentazione del bene stesso. Questa concezione non impedisce tuttavia la possibilità che su questi beni si concretizzino degli utilizzi "speciali" o privativi, in relazione ai quali occorre ottenere il rilascio da parte dell'Amministrazione di un titolo specifico, dietro pagamento di una tassa.

Per i porti vale la regola inversa: l'uso comune e generale degli spazi portuali è un'eccezione che si applica in certe zone del porto; la regola generale, e quindi l'uso preponderante, appare essere quello dell'uso privatizzato pertanto non compatibile con l'utilizzo indiscriminato dei beni demaniali portuali, circostanza questa che non impedisce ai porti di essere qualificati come beni destinati ad uso pubblico.

Successivamente con la *Ley de Costas* del 1988<sup>44</sup>, la peculiarità dei porti è stata ancora più evidenziata, tanto da considerarli come una sottospecie all'interno della più ampia categoria del dominio pubblico marittimo-terrestre, il quale diversamente dai primi, persegue la duplice finalità di tutelare da un lato il suo carattere pubblico e

---

<sup>42</sup> R. EGUINO DE SAN ROMÁN, *La gestión de los puertos de interés general*, cit., p. 189

<sup>43</sup> Oltre alla già menzionata liberalizzazione del trasporto marittimo che consente tuttalpiù di qualificare questo servizio come un servizio economico di interesse generale, lo stretto rapporto che si viene a creare con questo servizio in realtà non presenta le caratteristiche individuate dalla dottrina e considerate necessarie per affermare l'esistenza di una *afectación* nel senso tecnico giuridico che determinerebbe a sua volta la classificazione del porto come bene destinato a un servizio pubblico. Ciò che difetta in questo senso è la presenza nel diritto positivo spagnolo di una qualche norma che contempli l'utilizzazione del bene porto come necessario per la prestazione del servizio di trasporto marittimo, dovendo quindi conseguentemente affermare che l'infrastruttura portuale non forma parte del servizio, sul punto R. EGUINO DE SAN ROMÁN, *La gestión de los puertos de interés general*, cit., p. 192.

<sup>44</sup> BOE n. 181 del 29 luglio 1988

dall'altro di conservare le sue caratteristiche naturali conciliando l'esigenza di sviluppo con l'altrettanta necessaria prerogativa della protezione ambientale.

La peculiarità "economica" dei porti ha sempre indotto la dottrina ad evidenziare la distinzione rispetto alla categoria generale del demanio marittimo<sup>45</sup>, tanto che la sopracitata *Ley de Costas* può essere considerata molto innovativa rispetto agli assetti pregressi laddove offrendo una regolamentazione molto esaustiva del dominio pubblico marittimo terrestre lo distingue nettamente dal concetto di porto in senso stretto, in virtù del diverso fine a cui è vincolato il demanio portuale stesso.

Testimonianza di questa peculiarità va rinvenuta anche nella circostanza in base alla quale la *afectación* per un uso pubblico portuale è considerata dalla dottrina come un'ipotesi di *afectación* particolare. E' stato segnalato infatti, ugualmente a quello che accede per la categoria dei beni di dominio pubblico artificiale, all'interno dei quali si suole classificare i porti<sup>46</sup>, che occorre un particolare atto da parte dell'amministrazione competente per identificare i beni portuali che rientrano nel demanio pubblico portuale. Tuttavia all'interno del TRLPEMM vi sono delle disposizioni che consentono l'identificazione automatica di alcuni beni nella categoria del demanio pubblico portuale e quindi la sua *afectación* diretta tramite la legge.

La principale forma di *destinazione* all'uso pubblico portuale è rappresentata proprio dall'approvazione dello strumento di pianificazione dello spazio portuale attraverso l'*Orden Ministerial de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (ODEUP)*, ma può anche essere attuata su decisione del *Ministerio de Fomento*, per previsione di legge, o per decisione di quello della Finanza.

#### **Sez. IV**

#### **L'oggetto della pianificazione portuale spagnola: la zona di servizio dei porti**

---

<sup>45</sup> Per una più dettagliata trattazione sul tema del demanio pubblico marittimo si rimanda a I. ARROYO, *Curso de derecho marítimo*, Madrid, 2005, p. 193 ss; I. ARROYO, A. RUEDA, *Consideraciones sobre la moderna gestión del dominio público portuario* in *Anuario de derecho marítimo*, Vol. XXIX pp. 102 ss.

<sup>46</sup> J. DE FUENTES BARADAJÍ, *Manual de Dominio Público Marítimo- Terrestre y Puertos del Estado*, cit., p. 60 ss

La *Ley de puertos* del 7 maggio del 1880 e il suo regolamento, come già aveva fatto la legge *de Aguas de 3 de Agosto* del 1866 (che aveva ad oggetto la definizione del regime giuridico delle acque e del mare e delle acque territoriali), è stata la prima a occuparsi di porto e ad attribuire a questo uno speciale regime di utilizzazione in ragione della condizione di demanio pubblico, precisando che *los puertos de interés general son de dominio nacional y uso público*, elementi questi che hanno caratterizzato il regime giuridico dei porti per tutta la legislazione del XIX secolo.

In particolare la legge del 1880 stabiliva che i porti, nonostante fossero finalizzati ad un uso pubblico, a differenza del mare e delle spiagge risultavano soggetti a una regolamentazione più articolata da parte dell'Amministrazione ed il confine del demanio pubblico portuale coincideva con la delimitazione della c.d. "zona di servizio del porto".

Secondo il suo art. 31 questa zona di servizio, che veniva determinata dal *Ministerio de Fomento*, doveva ricomprendere al proprio interno gli spazi dedicati alle attività di carico e scarico, di deposito e di trasporto delle merci e circolazione delle persone e dei veicoli. Inoltre dall'approvazione di tale progetto discendeva la dichiarazione di pubblica utilità dei terreni e degli edifici privati compresi all'interno della medesima zona, successivamente poi soggetti ad esproprio.

Con la legge 24 novembre 1992, n. 27 "*Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*") *LPEMM* e la sua riforma attuata con la legge 26 novembre 1997, n. 62, alle quali va tra l'altro il merito di aver introdotto delle importanti novità nel regime dei porti di interesse generale<sup>47</sup>, viene utilizzata per la prima volta l'espressione di *dominio público portuario* diretto a ricomprendere al suo interno una serie di pertinenze che storicamente non facevano parte del demanio pubblico dei porti. Tale legge ha di fatto identificato il dominio pubblico marittimo-terrestre destinato all'attività portuale e le strutture appartenenti allo Stato con la categoria specifica del demanio pubblico portuale statale, anche se tale qualificazione è stata considerata

---

<sup>47</sup> Fra queste in particolare la definizione del concetto di porto di interesse generale, di sistema portuario statale dell'organizzazione basata sul *Puerto de l'Estado* e le *Autoridades portuaria* e la previsione dell'intervento delle Comunità Autonome nella designazione degli organi di governo di quest'ultima, elementi questi mantenuti anche nell'attualità.

In particolare, come già si è visto nella sezione dedicata alla descrizione del sistema portuale spagnolo, diversamente dal precedente scenario, le neo introdotte Autorità portuali si caratterizzavano per l'applicazione di un regime economico- imprenditoriale che si innestava nella qualifica di ente pubblico, a queste attribuite.

priva di rilevanza giuridica visto che i due concetti (marittimo-terrestre e portuario) si riferiscono alla medesima titolarità<sup>48</sup>.

La LPMM distingue poi all'interno della zona di servizio dei porti di interesse generale, le aree gestite direttamente dall'Autorità portuale e quelle invece assegnate in regime di concessione<sup>49</sup>. All'interno delle prime, che sono la categoria più estesa, sono ricomprese non solo la superficie di terra e di acqua necessarie per l'esecuzione della sue attività principali, ma anche per quelle ad esse complementari e quello spazio di riserva che garantisce la possibilità di sviluppo delle attività portuali.

Successivamente, il *Texto Refundido de la ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM)* del 2011, nel definire quali beni integrino il demanio pubblico portuale statale<sup>50</sup>, introduce due elementi di novità: coerentemente con il principio di unità della gestione, contemplato già nella *Ley de Puertos*, vengono inserite per la prima volta le acque portuali all'interno della zona di servizio, il che si traduce nell'attribuzione alle Autorità portuali di tutta una serie di funzioni connesse direttamente o indirettamente con la sua utilizzazione e, in secondo luogo, vengono contemplati quei beni (terreni, opere e installazioni) che svolgono funzione di ausilio

---

<sup>48</sup> A. MENÉNDEZ REXACH, *El dominio público portuario estatal*, RDUMA, n. 145 bis, octubre-noviembre-diciembre, 1995, p. 82

<sup>49</sup> Per queste l'art. 17 LPMM si limita a prevedere che il dominio pubblico occupato in virtù di un titolo autorizzativo o concessorio si incorpora al dominio pubblico, ma una volta estinta la concessione, lo spazio incorporato verrà destinato agli usi stabiliti dall'Autorità portuale.

<sup>50</sup> *Artículo 67. Naturaleza y determinación del dominio público portuario.*

*1. Los puertos de interés general forman parte del dominio público marítimo-terrestre e integran el dominio público portuario estatal, el cual se regula por las disposiciones de esta ley y, supletoriamente, por la legislación de costas.*

*Pertenecen al dominio público portuario estatal:*

*a) Los terrenos, obras e instalaciones portuarias fijas de titularidad estatal afectados al servicio de los puertos.*

*b) Los terrenos e instalaciones fijas que las Autoridades Portuarias adquirieran mediante expropiación, así como los que adquirieran por compraventa o por cualquier otro título cuando sean debidamente afectados por el Ministro de Fomento.*

*c) Las obras que el Estado o las Autoridades Portuarias realicen sobre dicho dominio.*

*d) Las obras construidas por los titulares de una concesión de dominio público portuario, cuando reviertan a la Autoridad Portuaria.*

*e) Los terrenos, obras e instalaciones fijas de ayudas a la navegación marítima, que se afecten a Puertos del Estado y a las Autoridades Portuarias para esta finalidad.*

*f) Los espacios de agua incluidos en la zona de servicio de los puertos.*

*2. Se considera dominio público portuario estatal el dominio público marítimo-terrestre afecto a los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal.*

*3. El dominio público marítimo-terrestre ocupado por un puerto de competencia de una Comunidad Autónoma mantiene su titularidad estatal, si bien tiene la condición de adscrito a dicha Comunidad*

alla navigazione marittima, la cui gestione risulta attribuita al *Puerto del Estado* e quindi alle Autorità portuali<sup>51</sup>.

Con formulazione simile, seppure con delle rilevanti novità, la stessa legge ha poi definito anche la zona di servizio come quell'insieme di spazi di terra e di acqua necessari per lo sviluppo delle attività portuali, di cui all'art. 72<sup>52</sup>, comma 1 della stessa legge, unitamente agli spazi di riserva che garantiscono la possibilità di sviluppo del porto, e infine a quegli spazi vincolati all'interazione tra porto e città<sup>53</sup>.

Quest'ultima categoria è rappresentata da quegli spazi che, a causa dell'evoluzione dei traffici, hanno perso la funzionalità o l'idoneità tecnica in relazione alle attività portuali e possono continuare ad essere parte del demanio pubblico portuale, e quindi della zona di servizio, nella misura in cui risultino destinati all'uso vincolato dell'interazione porto-città. Si tratta di quelle strutture culturali o ricreative, quali fiere o esposizioni e ogni altra attività commerciale non strettamente portuale, che possono essere validamente esercitate entro la zona di servizio a condizione che queste non pregiudichino lo sviluppo generale delle operazioni connesse con il traffico portuale<sup>54</sup>.

Questa disposizione è stata formulata per la prima volta dalla legge del 1992 (articoli 3.6 e 15.6) e consentiva di fatto, oltre alla possibilità di sviluppare nei porti

---

<sup>51</sup> Questa attribuzione deve essere messa in correlazione con la qualificazione del servizio di segnalazione marittima come un servizio di interesse generale e quindi come tale attribuito alla competenza dell'Autorità portuale.

In particolare il disposto di cui alla lettera e) dell'art. 67, comma 1 del TRLPMM va posto in correlazione con la *Orden Ministerial* del 28 aprile 1994, la quale stabiliva che ai fini dell'adeguata applicazione della LPMM risultava necessario attribuire alle Autorità portuali gli impianti costieri di segnalazione marittima per consentire a questa di esercitare in modo effettivo le funzioni di gestione e le prestazioni connesse con il servizio di segnalazione marittima che viene attribuito a queste dalla legge. Quanto invece alla natura giuridica di questo bene già dalla antica *Ley de Costa* risulta l'appartenenza di questo al demanio statale, considerandolo come demanio pubblico portuale quando sono assegnati e gestiti dalla Autorità portuali, e beni del demanio pubblico marittimo-terrestre quando invece sono attribuiti al *Puerto del Estado*. Per un maggiore approfondimento si rimanda a A. PAZ ANTOLÍN, *El régimen jurídico de la señalización marítima*, *Revista de Derecho Urbanístico (RDU)*, 145 bis, 1995, p. 222.

<sup>52</sup> Tale articolo qualifica come portuali anche quelle attività non commerciali, che si svolgono nella darsena dedicate alla pesca o alla diportistica, o ancora quelle attività che corrispondono a imprese industriali o commerciali, la cui localizzazione nel porto è giustificata da quelle esigenze connesse con il traffico portuale, quale ad esempio il volume dei traffici marittimi generati o i servizi che prestano agli utenti del porto

<sup>53</sup> Come visto diversamente dagli assetti precedenti, all'interno della c.d. zona di servizio non si esaurisce tutto l'ambito del demanio pubblico portuale, ma possono sussistere beni *afectados* alla funzione pubblica portuale, situati fuori dalla zona di servizio, come le opere e le installazioni di ausilio alla navigazione marittima (art. 67, comma 1, lett. e)

<sup>54</sup> Sull'argomento si rimanda alla sez. VI del presente capitolo.

commerciali attività portuali di tipo non commerciale, anche quella di realizzare attività prive del carattere complementare rispetto al traffico portuale, diversificandosi tra strutture culturali (come musei o teatri) e strutture ricreative (parchi, bar, zone verdi o anche discoteche)<sup>55</sup>.

Si va quindi affermando un nuovo modello di utilizzazione della zona portuale, già sperimentato in altri porti stranieri<sup>56</sup>, che, oltre agli evidenti benefici connessi con il miglioramento dei rapporti tra porto e città, con il conseguenziale aumento della qualità della vita derivato dall'avvicinamento dei cittadini al mare, con l'armonizzazione dei porti con il paesaggio e con l'ambiente e con il riconoscimento sociale del ruolo giocato dalla infrastrutture portuali, ha comportato delle perplessità non solo sulla congruità giuridica<sup>57</sup> ma anche sul rischio di un eccessivo avanzamento della facciata urbana sulla circoscrizione portuale.

---

<sup>55</sup> Tuttavia la scelta di autorizzare certe attività non poteva certo dirsi illimitata rispetto al divieto contenuto all'art. 55 della *Ley de Puertos* di destinare parte del demanio per edifici adibiti ad abitazioni o residenze, per fili aerei di linee di alta tensione, e per cartelloni di pubblicità commerciale. In particolare il divieto di realizzare edifici per residenze e abitazioni, già contemplato dall'art. 25.1 lett. a) della *Ley de Costas*, veniva mitigato con la riforma della legge. n. 67/97 che introduceva un nuovo paragrafo all'art. 55 che, a sua volta, subordinava l'ubicazione di strutture alberghiere nell'ambito della zona di servizio dei porti di interesse generale, alla constatazione di ragione di pubblica utilità debitamente accertate e su autorizzazione del Consiglio dei Ministri.

Caso paradigmatico fu quello dell'autorizzazione del Consiglio dei Ministri alla costruzione del *Word Trade Center* all'interno del porto di Barcellona, rilasciata in base alla considerazione del fatto che la necessità di consolidare e migliorare la qualità del servizio prestato ai passeggeri crocieristici costituissero ragioni di pubblica utilità, tenuto conto che la città, visto il rilevante incremento di traffico di questo settore poteva (è può tutt'ora) essere considerata la prima città d'Europa per il numero di passeggeri. Vedi sul punto F. PONS CÁNOVAS, *El Régimen Jurídico de la Ordenación de los Espacios Portuarios*, Barcellona, 2001, p. 246- 251.

<sup>56</sup> Si tratta di una nuova tendenza di rinnovamento e trasformazione che ha interessato inizialmente, tra gli anni '70 e '80, i vecchi spazi portuali di alcuni porti degli Stati Uniti e della Gran Bretagna, come San Francisco, New York, Chicago, Baltimora, Londra o Liverpool, per poi ricomprendere anche i porti di Rotterdam, Amburgo, Copenaghen, Marsiglia, Genova, Toronto ecc.

L'obiettivo di queste trasformazioni era proprio quello del rinnovamento, mediante lo stabilimento di uffici, negozi, industria di alta tecnologia, residenze sociali e di alto standard, zone verdi e altre strutture dedicate al turismo, come ad esempio la costruzione e il miglioramento delle vie di comunicazione. Nell'esperienze britanniche di Londra, Liverpool e Cardiff tali iniziative si sono realizzate mediante l'istituzione di società di diritto pubblico che dovevano fornire i sufficienti fondi per riqualificare le aree degradate, stimolando l'iniziativa privata. Per un maggiore approfondimento si rimanda a M. CLARK, *Fallow land in old docks: What such a slow take-up of Britain's waterside redevelopment opportunities?*, in *Maritime Policy and Management*, Vol. 12, num. 2, 1985, pp. 157-167.

<sup>57</sup> Un possibile contrasto della *Ley de Puertos* del 1992 può essere rinvenuto sia con la disposizione dell'art. 32 .1 della *Ley de Costas* che limita l'occupazione del demanio pubblico marittimo terrestre, a quelle attività e a quelle strutture che per la propria natura non potrebbe avere alcuna altra sede, sia con l'art. 30.2 della *Ley de Puertos de Cataluña* (l. 5 del 17 aprile 1998) che richiedeva che ciascuna attività insediata nel porto fosse vincolata all'attività marittimo-portuale e che favorisse l'equilibrio economico. Circostanze queste che possono sembrare discutibili nel caso della realizzazione dell'acquario, della sala cinematografica IMAX presso il *Port Vell* di Barcellona.



Grande rilevanza va invece assegnata alla previsione, contenuta oggi nell'art. 69, comma 1 TRLPMM (il precedente art. 15.1 LPMM), concernente lo spazio di riserva all'interno della zona di servizio che consente alle Autorità portuali di disporre di spazi adeguati e sufficienti per adattare l'offerta di strutture alla domanda futura prevista, in considerazione dell'evoluzione del traffico portuale, dell'innovazione tecnologica delle imbarcazioni e della fluttuazione del mercato marittimo.

Questa concezione estensiva della zona di servizio che stabilisce la semplice possibilità dello sviluppo dell'attività portuale e non la certezza di questo, può determinare di fatto degli attriti con la regolamentazione urbanistica soprattutto in considerazione del fatto che vi sono ampie zone di superficie soggette a un regime giuridico specifico, la cui gestione viene affidata a un'amministrazione diversa da quella urbanistica, al fine di stabilire attività che magari al momento non hanno alcuna relazione diretta con il traffico portuale o che, al presente, possono risultare poco necessarie all'Autorità portuale stessa.

Tuttavia, nonostante i dubbi sollevati dalle amministrazioni locali, il *Tribunal Constitucional* ha avuto modo di precisare che il disposto contenuto nell'allora art. 15 della LPMM non lede in astratto le competenze delle Comunità Autonome né in relazione alle attività di pesca, diportistica e ricreative e né tanto meno in considerazione della competenza esclusiva di queste in tema di pianificazione urbanistica. Secondo i giudici costituzionali, infatti, la possibilità di sviluppare attività complementari, di cui al precedente art. 3.6 LPMM, è da un lato subordinata alle determinazioni del *plan especial* del porto che, come si dirà a breve, viene approvato dall'Amministrazione urbanistica competente, ma soprattutto, dall'altro tale disposizione va considerata come strumentale rispetto alla competenza esclusiva statale sopra un determinato porto che consente l'assegnazione a questo di quegli spazi che risultano prevedibilmente necessari per garantire nel futuro il corretto svolgimento delle attività portuali.

Nella conclusione così resa non è però mancata la raccomandazione del giudice circa la necessità di ricondurre sempre i rapporti tra Stato e Comunità Autonome al principio cardine della lealtà e della collaborazione amministrativa e quindi di

pervenire alla definizione gli spazi da includere nella cosiddetta zona di riserva attraverso il raggiungimento di una soluzione il più possibile condivisa<sup>58</sup>.

## Sez. V

- a) **La delimitazione della zona di servizio dello spazio portuale attraverso il *Plan de Utilización de Espacios Portuarios* (PEUP) e successivamente l'*Orden Ministerial de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios* (ODEUP).**

Prima dell'entrata in vigore della *Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante* (LPEMM), le leggi portuali del 1880 e del 1928, attribuivano a un vero e proprio progetto, approvato dal Ministro *de Fomento* tramite un *Real Orden*, la definizione formale degli spazi, delle strutture, delle opere e degli edifici funzionali al traffico portuale e alle varie attività esercitate all'interno di questo, al fine di distinguere tale ambito da quelli non soggetti al regime giuridico portuale<sup>59</sup>. Questo progetto fissava solamente l'estensione della zona di servizio ma non implicava né pregiudicava la concreta distribuzione delle zone per lo svolgimento dei diversi servizi e usi, che veniva invece affidata al Governatore della Provincia. Sia l'approvazione del progetto che il procedimento di delimitazione delle aree, erano spesso osteggiati dalle autorità comunali interessate in ragione della riconosciuta prevalenza della pianificazione portuale sopra quella urbanistica<sup>60</sup>.

Con l'introduzione della già menzionato *LPEMM* veniva invece stabilito che la delimitazione della zona di servizio dei porti di interesse generale doveva attuarsi attraverso il *Plan de Utilización de Espacios Portuarios* (PEUP) (art. 15), il quale

---

<sup>58</sup> STC 4 luglio 1991 n. 149

<sup>59</sup> Tale progetto era composta da una memoria giustificativa e da un piano dettagliato nel quale si indicava la distribuzione generale della zona, il confine della zona marittimo-terrestre che si poteva occupare e la pianta delle opere il cui progetto doveva essere approvato

<sup>60</sup> In tal senso si segnala anche la posizione giurisprudenziale del *Tribunal Supremo* che ha riconosciuto la prevalenza della pianificazione portuale rispetto a quella urbanistica, richiamando il precetto normativo stabilito dall'art. 45 della *Ley del Suelo*, in base al quale << *la formación de los Planes de urbanismo no limitará las facultades correspondientes a los distintos Departamentos ministeriales en sus respectivas materias*>> che nel caso di specie è la competenza per la definizione e la regolamentazione delle zone portuali che l'art. 27 della *Ley de Puertos* attribuisce espressamente al *Ministerio de Obras Públicas*. Vedi *Sentencia del Tribunal Supremo* (STS) del 23 aprile 1932 (Ar. 2680); STS del 5 marzo 1966 (Ar. 1072), in F. PONS CÁNOVAS, *El Régimen Jurídico de la Ordeación de los Espacios Portuarios*, cit., p. 273-274.

doveva farsi carico di definire in seguito anche le destinazioni di ciascuna zona del porto, giustificandone la loro necessità o convenienza.

Si trattava di uno strumento innovativo che manteneva alcuni caratteri del progetto di delimitazione previsto dalla normativa portuale precedente, ma che si presentava come una disposizione regolamentare di carattere generale *con efectos "ad extra"*<sup>61</sup>, in quanto risultava sia capace di incidere nella sfera patrimoniale dei privati (l'approvazione del piano comportava infatti la dichiarazione di pubblica utilità con effetto espropriativo dei beni di proprietà privata, così come la destinazione a usi portuali dei beni di dominio pubblico inclusi nella zona di servizio e che risultino di interesse per il porto), che suscettibile di determinare dei conflitti tra l'amministrazione urbanistica e gli organismi portuali. In relazione a questo ultimo aspetto occorre anticipare fin da subito che l'art. 18 comma primo del LPMM (oggi art. 56 TRLPEEM) stabiliva che gli strumenti della pianificazione urbanistica dovevano qualificare la zona di servizio dei porti statali come sistema generale portuale, impedendo così ai primi di introdurre disposizioni tali da determinare un'interferenza o un pregiudizio allo sviluppo portuale<sup>62</sup>.

A seguito della novella introdotta con la *ley 33/2010*, la zona di servizio dei porti di interesse generale è delimitata dal *Orden Ministerial de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios* (ODEUP); secondo l'art. 69 del TRLPEMM attraverso questa Ordinanza, il *Ministerio de Fomento* definisce la zona di servizio dei porti di interesse generale consentendo alle Autorità portuali, a cui compete l'elaborazione del piano stesso, di includere anche gli spazi necessari affinché gli organi della Pubblica Amministrazione possano esercitare le proprie funzioni di vigilanza, pubblica sicurezza, ispezioni, controllo sull'entrata e sull'uscita di merci e persone dal territorio nazionale, identificazione e tutte quelle altre attività che per la loro relazione diretta con il porto, devono necessariamente essere svolte all'interno di questo, conformemente a quanto disposto dall'art. 72, comma 2.

---

<sup>61</sup> F. PONS CÁNOVAS, *El Régimen Jurídico de la Ordenación de los Espacios Portuarios*, cit., p. 275

<sup>62</sup> Non fu quindi un caso che i Governi delle Canarie, delle Isole Baleari, della Catalogna e della Galizia impugnarono l'art. 15 LPMM dinanzi al Tribunale Costituzionale, il quale tuttavia rigettò i ricorsi, A. M. ALMENDROS MANZANO, *La consideración urbanística de los puertos estatales en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*, *Rivista de Administración Pública (RAP)*, Madrid, gennaio aprile 1993, n. 130, p. 467-491. Di questa disposizione e dei rapporti con l'autorità comunale si dirà più approfonditamente nel prosieguo.

Secondo la più recente dottrina, anche in relazione a quanto affermato nella *Exposición de Motivos* che accompagna la *ley 33/2010*, lo strumento dell'ODEUP è equiparabile per molti aspetti, a cominciare dal suo oggetto e dai suoi obiettivi, al precedente PUEP, salvo per la sua denominazione che appare più conforme al contenuto stesso del documento<sup>63</sup>.

All'ODEUP compete anche la definizione del cosiddetto spazio di riserva necessario allo sviluppo futuro dell'attività portuale, fungendo quindi da strumento di pianificazione capace di rappresentare non solo le prospettive e le previsioni di crescita del porto a breve termine, ma anche le future esigenze del traffico portuale nel medio e lungo periodo. Tale spazio, inoltre, si estende non solo alla superficie terrestre, ma può arrivare a includere anche le acque interne, coerentemente con la possibilità di estendere il porto anche verso il mare.

L'oggetto dell'ODEUP è quindi duplice: da un lato vi è la delimitazione della zona di servizio e degli spazi portuali, dall'altra la zonizzazione a "maglie larghe" delle diverse attività portuali che si intende attuare nel porto, potendo distinguere tra usi portuali commerciali, usi portuali legati alla pesca, alla diportistica al terziario o uso complementare commerciale, industriale e aree di riserva debitamente giustificate<sup>64</sup>.

Pertanto, analogamente a quanto avveniva già con il PUEP, le previsioni ivi contenute devono essere accompagnate dalla motivazione circa la necessità e la convenienza dell'utilizzo programmato per quelle determinate zone, secondo criteri di trasparenza, non discriminazione e promozione della competenza relativa alla prestazione dei servizi. Ciò di fatto corrisponde alla funzione stessa della pianificazione del porto che per sua natura non può limitarsi alla definizione delle sole necessità immediate del traffico portuale ma deve poter esplicitarsi anche nella prospettazione dello sviluppo portuale nel lungo termine, che in questo caso può contare anche sull'ampliamento della zona di riserva del porto.

L'ODEUP nel circoscrivere fisicamente il porto, definisce, attraverso il meccanismo dell'*afectación al uso publico portuario*, il nucleo principale del demanio pubblico

---

<sup>63</sup> R. EGUINO DE SAN ROMÁN, *La gestión de los puertos de interés general*, cit., p. 180. L'A. ha evidenziato come lo stesso legislatore abbia riconosciuto la similarità tra questi due strumenti inserendo diverse volte nel dettato normativo l'espedito de *hacer entender* per attribuire all'ODEUP i pregressi riferimenti al PUEP.

<sup>64</sup> J.E. GARRIDO ROSELLÓ, *La Ordenación de la zona de servicio en los puertos del Estado. El Plan de los espacios portuarios*, RDUMA n. 145 bis, 1995, pp 25-26.

portuale la cui gestione è affidata al sistema portuale statale: è stato infatti affermato che l'approvazione di questo strumento costituisce un'ipotesi di *afectación implícita*<sup>65</sup> oltre che il presupposto per la dichiarazione di pubblica utilità di beni privati.

Tuttavia questo strumento ha la sola funzione di *ordenación portuaria*, non potendo infatti essere considerato un piano urbanistico, ma su questo aspetto si dirà in modo più approfondito trattando della relazione tra i due strumenti di pianificazione portuale: ODEUP e *plan especial*.

Prima di esaminare in dettaglio i rapporti esistenti tra ODEUP e *Plan especial* al fine di pervenire alla concreta qualificazione del modello di pianificazione portuale spagnolo e quindi a un'efficace comparazione con il sistema analizzato nel corso di questo studio, si procederà all'analisi del procedimento di adozione e di approvazione dello strumento di delimitazione delle aree portuali, all'interno dell'ordinamento spagnolo.

#### **b) La procedura di elaborazione e di adozione dell'ODEUP e i suoi effetti nell'ordinamento spagnolo**

Ai sensi dell'art. 69, comma 3 del TRLPEMM, compete alle Autorità portuali l'elaborazione della proposta di delimitazione dello spazio portuale. Tale proposta dovrà poi essere accompagnata dai pareri emessi dall'Amministrazione Urbanistica e dalle Amministrazioni competenti in materia di costa, pesca, acque interne, regolazione della diportistica e in tutti quegli altri settori rispetto ai quali l'ODEUP può incidere.

In assenza della previsione di uno specifico termine per il rilascio dei relativi pareri, si applica la disciplina generale contenuta nella *Ley 30/1992 de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Pública y del Procedimiento Administrativo Común*<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup>A. MENÉNDEZ REXACH, *El dominio público portuario estatal*, in RDU 145bis, 1995, p. 112 ss.

<sup>66</sup>BOE n. 285 del 27 novembre 1992. Si rimanda in particolare all'art. 83 che stabilisce un termine massimo di 10 giorni per il rilascio del necessario parere, trascorsi i quali l'amministrazione precedente non sarà tenuta a darne attuazione nella proposta elaborata.

In relazione a questo aspetto occorre fin da subito evidenziare che nonostante il parere emesso dall'amministrazione comunale possa rappresentare un utile strumento di collaborazione e di confronto in questa fase propedeutica di organizzazione degli spazi portuali (potendo ad esempio avanzare proposte o suggerimenti sul traffico stradale in concomitanza degli accessi portuali o ancora sulla compatibilità dell'inclusione di alcuni spazi all'interno dell'ambito portuale rispetto alle classificazioni urbanistiche generali), il legislatore non ha ritenuto opportuno attribuire a questa partecipazione un carattere vincolante, potendo l'amministrazione precedente disattendere i "consigli" presentati.

La ragione di questa scelta, che non è certo andata esente da critiche aventi ad oggetto la supposta incostituzionalità della legge portuale rispetto al riparto delle attribuzioni<sup>67</sup>, in particolare quelle urbanistiche dei Comuni, risiede nell'assegnazione della competenza esclusiva allo Stato in materia di porti di interesse generale.

A tal proposito il Tribunale Costituzionale ha ribaltato il problema dell'incostituzionalità affermando che <<*supeditar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado sobre puertos a la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas, lo que, per las razones ya reiteradas, no resulta constitucionalmente legítimo*>><sup>68</sup>.

La Corte infatti, pur riconoscendo la possibilità che la pianificazione portuale possa "invadere" la zona portuale di una Comunità Autonoma, ha ritenuto che tale circostanza non poteva ritenersi sufficiente per attribuire a quest'ultime un intervento a priori, attraverso l'introduzione di un parere vincolante, ma poteva solo consentire a queste di esaminare la congruità di questa delimitazione a posteriori.

Contemporaneamente a questa fase iniziale la stessa Autorità portuale provvede a pubblicare per quarantacinque giorni la proposta di elaborato e a fornire le necessarie spiegazioni ai quesiti presentati e quindi a modificare il progetto stesso, laddove questo risultasse opportuno (art. 69, comma 4, lett. b TRLPEMM).

---

<sup>67</sup> Sulle richieste avanzate dal Governo della Catalogna, delle Isole Baleari, e della Galizia per introdurre una partecipazione più attiva e influente delle amministrazioni comunali nella procedura di formazione del piano di utilizzo dello spazio portuale, si rimanda a F. PONS CÁNOVAS, *El Régimen Jurídico de la Ordenación de los Espacios Portuarios*, cit., p. 285 ss.

<sup>68</sup> *Tribunal Constitucional*, sentenza n. 149 del 4 luglio 1991 e 36 del 10 febbraio 1994, in <http://hj.tribunalconstitucional.es>

Terminato anche questo momento la proposta di ODEUP viene trasmessa al *Puerto del Estado*, il quale, nel termine di un mese deve avviare una fase di consultazione tra l'Autorità portuale e la *Dirección General de Sostenibilidad de la Costa de Mar* nel caso in cui il parere di quest'ultima fosse risultato negativo o qualora l'Autorità portuale non avesse accolto gli eventuali suggerimenti.

La *Dirección General* dovrà quindi emettere un parere entro il termine perentorio di un mese dal termine della consultazione stessa, trascorso il quale opererà il meccanismo del silenzio-assenso.

Sempre nel corso di questa fase il *Puerto del Estado* dovrà ricevere i pareri da parte del Ministero della Difesa, del Ministero dell'Interno e, se del caso, dal Ministero dell'Economia e della Finanza, dell'Industria, del Turismo e del Commercio per gli aspetti di loro competenza, nel termine perentorio di due mesi, oltre i quali, in caso di assenza di pronuncia espressa, si intenderà reso favorevolmente.

Nel caso in cui la proposta di delimitazione coinvolgesse terreni o beni appartenenti al patrimonio dell'*Estado* e destinati in quel momento a finalità distinte, il *Puerto del Estado* dovrà ottenere il parere vincolante da parte del Ministero dell'Economia e della Finanza, così come nel caso di beni *afectados* al Ministero dell'Interno o della Difesa, il parere di questi ultimi sarà altrettanto vincolante e dovrà essere reso nel termine di due mesi, prorogabile fino a tre, trascorsi i quali, in assenza di una determinazione espressa, si intenderà reso favorevolmente (art. 69, comma 4, lett. d e e).

Terminata questa seconda fase, il *Puerto del Estado* dovrà emettere l'ultimo parere da allegare alla proposta dei ODEUP che verrà così trasmesso al Ministero *de Fomento* e che dovrà anche indicare le adeguate giustificazioni laddove intenda disattendere il parere della *Dirección General de Sostenibilidad de la Costa de Mar* fosse stato negativo.

Giunti a questo punto competerà al Ministero *de Fomento* l'approvazione della proposta, dopo la quale si potrà provvedere alla pubblicazione sul *Boletín Oficial del Estado (BOE)*.

Per quanto concerne invece gli effetti derivanti dall'approvazione di questo strumento, come indicato dall'art. 69, comma 5 TRLPMM, possono essere di tre tipi: vi è in primo luogo la *afectación* all'uso portuale dei beni e dei diritti inclusi

nella zona di servizio che risultano di interesse per il porto; vi è poi l'implicita dichiarazione di pubblica utilità con effetto espropriativo dei beni di proprietà privata ivi inclusi; e infine un condizionamento sulla gestione stessa del dominio pubblico portuale.

Quanto al primo effetto, occorre precisare che nonostante l'*afectación* dei beni pubblici all'uso portuale si produca automaticamente, si ritiene comunque necessario formalizzare l'incorporazione di questi beni alla zona di servizio, attraverso la "consegna" all'Autorità portuale<sup>69</sup>.

Allo stesso modo, per quel che concerne i beni privati, l'espropriazione di questi, il cui titolo deriva proprio dall'approvazione del piano stesso, necessita di un atto concreto volto a includere questi beni nel dominio pubblico.

Per quel che concerne invece la gestione del dominio pubblico, l'approvazione dell'ODEUP condiziona le autorizzazioni e concessioni rilasciate, imponendo a queste di adeguarsi alle disposizioni contenute nell'*Orden*, così come nelle more della sua adozione, impedisce il rilascio di proroghe, o l'autorizzazione a modifiche o trasferimenti di tali atti<sup>70</sup>.

## Sezione VI

### **I rapporti tra la pianificazione portuale e la pianificazione urbanistica nell'ordinamento portuale spagnolo**

---

<sup>69</sup> R. EGUINO DE SAN ROMÁN, *La gestión de los puertos de interés general*, cit., p.205

<sup>70</sup> In particolare per la disciplina degli effetti del ODEUP relativamente alle concessioni e autorizzazioni si rimanda all'art. 71 del *TRLPEMM* Rubricato come "*Efectos de la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios sobre las concesiones y autorizaciones*"

1. *No se podrán otorgar concesiones o autorizaciones en áreas asignadas a usos no compatibles con su objeto concesional, de acuerdo con lo establecido en la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios que se encuentre en vigor. Asimismo, las concesiones o autorizaciones otorgadas que resulten incompatibles con las determinaciones establecidas en una nueva Delimitación de los Espacios y Usos. Portuarios deberán adaptarse a la misma. A tal efecto, deberá procederse a la revisión de las condiciones que fuere preciso o, en su caso, al rescate de la concesión según lo establecido en los artículos 89 y 99 de esta ley.*

2. *Transitoriamente, y en tanto no se proceda a la revisión de las concesiones o autorizaciones, o, en su caso, al rescate de las mismas conforme a lo previsto en el apartado anterior, las concesiones y autorizaciones seguirán sujetas a las mismas condiciones en que se otorgaron, sin que pueda autorizarse prórroga del plazo de la concesión, modificación o transferencia de la misma sin que se haya producido la revisión de las condiciones que resulten incompatibles con la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios.*



### a) Il riparto delle competenze tra l'Estado/Autorità portuali e le autorità municipale/Autonome

Con le *leyes de Puertos* del 1880 e del 1928 la progettazione, la costruzione, lo sviluppo e la regolamentazione dei porti di interesse generale era demandata a piani, progetti e leggi di natura strettamente portuale, in quanto considerati ambiti sottratti alla giurisdizione municipale, sia in relazione alla loro natura di demanio pubblico *afectado* al servizio portuale, sia per il fatto che i porti dipendevano direttamente dall'amministrazione statale e quindi si configuravano come un'unità *funcional, especial y urbanistica especifica*<sup>71</sup>.

Solo a partire dalla seconda metà del XX secolo ha iniziato invece a prendere piede l'idea di un sistema di pianificazione urbanistica generale di tutto il territorio nazionale<sup>72</sup> ed è stato quindi introdotto il concetto di competenze concorrenti.

In tal senso si stava orientando anche la giurisprudenza del *Tribunal Supremo*<sup>73</sup> che ha fissato una serie di principi base di cui tener conto nella risoluzione della controversie aventi ad oggetto l'articolato problema del riparto delle competenze. In particolare questa corte ha affermato che la zona portuale fosse ricompresa integralmente entro la cinta municipale e che quindi il rilascio di una concessione amministrativa per l'esecuzione di un'opera all'interno dell'ambito portuale non impediva l'esercizio della competenza urbanistica municipale, sia in ragione della

---

<sup>71</sup> F. J. JIMÉNEZ DE CINSEROS, *Los Planes especiales de ordenación de los espacios portuarios*, in *La ordenación urbanística y la ley de puertos. Jornades de estudio en el consorcio por la zona franca de Vigo, 15 y 16 junio 1994*, Vigo, p. 57. Per un approfondimento sul tema si rimanda a J. POZUETA ECHAVARRI, *El planeamiento ante el espacio portuario, situación y problemática de la integración de los puertos en la ordenación territorial y urbana*, in *Ciudad y Territorio*, num 74, 1987, p. 57-65.

Occorre tuttavia segnalare che tale regime pur escludendo la competenza municipale relativa alle licenze e alle autorizzazioni per costruire, dall'altra parte consentiva all'autorità municipale di stabilire i tributi all'interno dello spazio tributario, come aveva precisato anche il *Real Orden* del 31 di gennaio 1875, che confermava nel caso di specie la possibilità per il Comune di Ibiza di applicare l'imposta sul carbone, utilizzato anche nelle attività di dragaggio, all'interno dello spazio portuale.

<sup>72</sup> Testimonianza di questa nuova concezione è la *Ley de Suelo* del 1956 che però non coinvolgeva ancora i porti, come conferma anche la decisione del *Tribunal Supremo* del 5 marzo 1966 (Sala III, Ponente A.R. 1072), in [www.westlawinsignis.es](http://www.westlawinsignis.es), che respingeva il ricorso presentato dal comune di Ayamonte contro l'approvazione del piano della zona di servizio della località stessa, la cui delimitazione non rispettava il progetto di urbanizzazione del quartiere di Santa Gadea.

Anche con la *Ley de Suelo* del 1976 l'inclusione di questi nelle prescrizioni dei piani territoriali e urbanistici, previsti da tale legge, restò di fatto lettera vuota poiché i piani generali che furono approvati nel primo anno della sua vigenza o ignoravano i porti oppure si limitavano a classificarli come sistemi generali senza dotare tale definizione di alcun contenuto.

<sup>73</sup> STS 3 dicembre 1982 (RJ 1982, 7774) e STS 2 ottobre 1967 (RJ 1961, 2398)

diversità delle attività svolte dalle due amministrazioni sia per la differente natura giuridica esistente tra concessione e licenza municipale.

Lo schema delle competenze concorrenti è stato di fatto consacrato e garantito anche dalla Costituzione spagnola che da un lato, ai sensi dell'art. 149. 1.20, ha attribuito allo Stato la competenza esclusiva in materia di porti di interesse generale oltre che opere pubbliche di interesse generale (art. 149.1.24), e dall'altro ha definito altresì come esclusiva la competenza delle Comunità Autonome in materia di regolamentazione del territorio, di urbanismo e abitazione (art. 148.1.3).

Una volta preso atto dell'esistenza di competenze di diverse Amministrazioni pubbliche sopra lo spazio portuale, il passo successivo è stato quello di cercare di delimitare la portata di tali attribuzioni<sup>74</sup>, secondo il principio cardine, già enucleato dalla giurisprudenza, in base al quale la competenza municipale in materia di urbanismo e di pianificazione del territorio non deve pregiudicare l'esecuzione delle opere pubbliche di interesse generale da parte dello Stato.

Si tratta di un'interazione, come è facile intuire, non sempre caratterizzata da facili compromessi, vista la normale vocazione di uno alla regolamentazione integrale del territorio e dell'altro al perseguimento dei soli obiettivi settoriali, a volte anche in contrasto con quelli contenuti nel primo.

Al quadro così delineato si aggiunge anche la considerazione in base alla quale i porti sono classificati come beni di dominio pubblico statale, anche ai sensi dell'art. 339.1 del *Código civil*, e come tali necessitano di una definizione e di una regolamentazione di rango statale esclusivo<sup>75</sup>.

In proposito si è espresso anche il *Tribunal Constitucional* nella nota sentenza n. 77 del 3 luglio 1984, relativa al contenzioso sorto tra lo Stato e la Comunità autonoma di Vasco<sup>76</sup>, affermando che la competenza esclusiva del primo sui porti di interesse

---

<sup>74</sup> Occorre tuttavia segnalare che non sono mancate in giurisprudenza posizioni volte ad escludere la compresenza di competenze complementari, che dovevano invece essere considerate totalmente differenti. STS 18 maggio 1984 (RJ 1984, 2905), che però in sede di appello non ha ricevuto conferma ed è stato riaffermato il principio di competenze concorrenti, estendendo il concetto di municipalità a tutti i terreni compresi nell'ambito del demanio marittimo-terrestre, ad eccezione del mare territoriale, dove vi è la sola competenza esclusiva dello Stato. Sul punto P. ACERO IGLESIAS, *Organización y Régimen Jurídico de los Puertos Estatales*, Navarra 2002, p. 158

<sup>75</sup> Cfr. STC 29 novembre 1988 n. 227

<sup>76</sup> Il caso trae origine dall'approvazione da parte del Governo di Vasco sia della modifica al *Plan general de ordenación Urbana* di Bilbao che prevedeva un nuovo tracciato dell'infrastruttura viaria relativa al progetto "*Solucion Ugaldebieta*" che del Piano speciale viario per l'esecuzione della stessa,

generale ha per oggetto solo l'attività del porto e la sua realtà, e non qualunque tipo di attività ivi svolta, tenuto conto che il dominio pubblico non può essere considerato come un criterio introdotto dalla Costituzione per delimitare le competenze o per escludere una porzione di territorio dall'area che lo ricomprende.

I giudici costituzionali hanno però evidenziato che la funzione urbanistica non può essere esercitata in modo tale da interferire o compromettere l'esercizio della competenza statale poiché, nonostante la compresenza di più soggetti competenti nell'ambito di un porto, lo Stato non può vedersi privato dell'esercizio delle sue competenze esclusive per l'esistenza di una competenza altrettanto esclusiva, pena l'incostituzionalità della disposizione che impedisce l'esercizio di tale potere<sup>77</sup>.

Tuttavia questo non implica l'attribuzione di una potestà illimitata a favore dello Stato, ma la possibilità per questo di esplicitarla nel rispetto del riparto di competenze assegnate dal sistema costituzionale. In ragione di ciò è possibile affermare che la pianificazione speciale dello spazio portuale deve rispettare le determinazioni della pianificazione generale, alla quale è assegnato principalmente il compito di classificare il suolo, e non può, la prima, costituire uno strumento di regolazione integrale del territorio<sup>78</sup>.

Questi principi sono stati poi recepiti dalla *Ley de Puertos* del 1992 al fine di introdurre un sistema di coordinamento delle competenze, che prevedeva da un lato una dualità di strumenti per la pianificazione dello spazio portuale secondo una procedura che consentiva a entrambe le amministrazioni interessate di rendere i propri pareri; dall'altra l'esclusione di tutte le opere realizzate dall'Autorità portuale come opere di interesse generale dal controllo operato dalla licenza municipale<sup>79</sup>, che viene sostituita dal parere obbligatorio dell'amministrazione urbanistica.

---

che prevedeva un ramo d'accesso al porto di Bilbao, introducendo delle modifiche di fatto sia a parte della zona di servizio che a parte della zona marittimo-terrestre.

<sup>77</sup> STC n. 56/1986 e n. 1/1982

<sup>78</sup> F. J. JIMENEZ DE CINSEROS, *Los Planes especiales de ordenación de los espacios portuarios*, cit., p. 66

<sup>79</sup> Il tema dell'esenzione della licenza per le opere eseguite per conto dell'Autorità portuale, è molto dibattuto dalla dottrina. Per la tesi a favore si richiama, T.R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Regulación urbanística de los terrenos e instalaciones portuarias*, in *Jornadas de Estudio de la nueva Ley de Puertos*, cit., p. 90. In senso contrario E. CALVO ROJAS, *Ordenación portuaria y planeamiento urbanístico. Obras e instalaciones en el ámbito portuario*, cit., p. 91. Sul punto si dirà in modo più diffuso nel successivo paragrafo.

Con questa legge lo spazio portuale è stato quindi riconosciuto come parte integrante della struttura generale del territorio e più specificatamente come un sistema generale portuale<sup>80</sup>, al fine di sottrarre la superficie terrestre della zona di servizio del porto alla classificazione dei suoli e alla classificazione e distribuzione degli usi, così come prevista dalla legislazione urbanistica.

L'art. 18, comma 1, LPMM, (formula mantenuta inalterata anche nell'art. 56 del TRLPEMM) ha precisato che *<para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario, los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como sistema general portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria y de señalización marítima (...)>>*.

Si tratta chiaramente di una clausola di garanzia di prevalenza dell'esercizio della competenza portuale statale, alla quale è possibile fare ricorso anche nel caso in cui il pianificatore avesse già adempiuto all'obbligo di qualificare la zona di servizio come sistema portuale generale.

Sulla portata di questa clausola si sono formulate diverse rilevazioni, ma la più nota è senz'altro quella connessa all'eccezioni di incostituzionalità, già citata in precedenza, sollevata dai Governi di alcune Comunità Autonome (Isole Baleari, Galizia, Catalogna, e Isole Canarie) rispetto al riparto delle competenze stabilite dalla Costituzione spagnola.

Come visto sul punto si è pronunciato il *Tribunal Constitucional* con la nota sentenza del 19 febbraio 1998, n. 40, che ha enucleato una serie di altri importanti principi per la definizione della questione relativa alla concorrenza di competenze, evidenziando in primo luogo la necessità per i due soggetti coinvolti di ricercare ed esperire delle adeguate formule di cooperazione (quali ad esempio lo scambio vicendevole di informazioni, l'emissione di pareri nell'ambito della propria competenza o ancora la creazione di organi a composizione mista) e, in secondo luogo, quella di definire il soggetto titolare della competenza prevalente, ovvero l'amministrazione alla quale

---

<sup>80</sup> Art. 18 , comma 1 LPMM

competere la decisione finale, qualora tale collaborazione risultasse insufficiente per la risoluzione di tali conflitti.

Il giudice adito ha quindi chiarito che la *ratio* della scelta del costituente di attribuire una competenza esclusiva all'amministrazione statale discende dalla rilevanza assegnata all'interesse che la stessa persegue, ovvero un interesse di rilevanza generale che deve prevalere rispetto agli altri interessi perseguiti dagli enti territoriali coinvolti.

Parimenti la competenza statale sopra i porti di interesse generale implica necessariamente una mitigazione dell'esercizio delle competenze *autonomiche* e municipali relativamente alla regolamentazione urbanistica del territorio, in modo che *<<no puede quedar al arbitrio e los entes con competencia sobre dichas materias la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño, los usos de los distintos espacios>>*<sup>81</sup>.

Il tribunale costituzionale ha esplicitato inoltre che la competenza urbanistica può correttamente regolare l'ubicazione di quegli spazi non strettamente portuali, come ad esempio strutture culturali o ricreative quali fiere o esposizioni<sup>82</sup> ma che ciò non deve tradursi in una invasione della competenza urbanistica, tenuto conto che la presenza di tale zone dipende in definitiva dalle determinazioni del *plan especial* che viene approvato dall'amministrazione urbanistica competente<sup>83</sup>.

Quest'ultima potrà quindi apportare delle modifiche che considera rilevanti alla proposta di piano formulata dall'Autorità portuale limitatamente a quegli usi non portuali, ma sempre e solo nell'ambito della procedura per l'approvazione del piano speciale, tenuto conto che in questo *iter* viene consultato il corrispondente comune, nel cui ambito possono essere inclusi quegli spazi destinati all'uso vincolato dell'interazione tra porto e città (nel caso in cui la zona di servizio si estendesse a un solo comune, sarà questo il soggetto incaricato dell'approvazione di tale piano).

Si potrà invece demandare alla pianificazione generale urbanistica la regolazione delle attività commerciali, culturali e ricreative non strettamente portuali, solo nell'ipotesi in cui non sia stato ancora approvato il piano speciale dei porti.

---

<sup>81</sup> F. PONS CÁNOVAS, *El Régimen Jurídico de la Ordenación de los Espacios Portuarios*, cit., p. 187

<sup>82</sup> Art. 3, comma 6, LPMM

<sup>83</sup> Come si dirà nel prosieguo questa visione è stata modificata dalla recente giurisprudenza, vedi *infra* parte d) della presente Sezione.

L'unico vincolo che sembra possa validamente porre la competenza urbanistica sulla pianificazione speciale dei porti, è rappresentato dagli standard edili, quali ad esempio l'accessibilità, l'edificabilità e la volumetria che rientrano nel quadro generale delle competenze urbanistiche e sono preordinati alla garanzia della coerenza territoriale e strutturale del piano generale<sup>84</sup>.

Anche la più recente giurisprudenza ha confermato l'unicità del *plan especial* come strumento di regolamentazione urbanistica della zona portuale, a prescindere dal fatto che si tratti o meno di usi portuali, escludendo ogni possibile interferenza del *Planes Generales de ordenación urbana (PGOU)* che, come visto, si dovrebbe solo limitare a qualificare i porti come sistemi generali portuali<sup>85</sup>.

L'evoluzione così delineata rispecchia la particolare e rilevante attenzione che il pianificatore generale ha rivolto sui porti<sup>86</sup>, facendo sì che la pianificazione stessa divenisse il principale strumento di dialogo tra porto e città, al fine di garantire e di risolvere le necessità future dell'attività portuale e dello sviluppo della funzione municipale, tanto da potere apparire come un *instrumento optimo de negociación entre diversos agentes*<sup>87</sup>.

Nel quadro così delineato, e come si dirà meglio nel prosieguo, i *planes especial* per la regolamentazione della zona di servizio portuale rappresentano quindi non solo lo strumento per la definizione e lo sviluppo degli usi di quella zona, ma divengono anche momento di interazione con la regolamentazione generale del territorio.

---

<sup>84</sup> Così come precisato anche dalla *Ley 5/1998*, del 17 aprile (BOE n. 127, del 28 maggio 1998), *de Puertos de Cataluña*, art. 36 “*Planificación urbanística general: Los instrumentos de planeamiento general del municipio calificarán la zona de servicio de los puertos, las dársenas y las instalaciones marítimas existentes objeto de la presente Ley como sistema general portuario. Además, contendrán las determinaciones básicas relativas a accesibilidad, conectividad, edificabilidad, volumetría, usos y otros que se consideren de interés general, en el marco de las competencias urbanísticas, a efectos de garantizar la coherencia con el modelo territorial y con la estructura general y orgánica del plan en el que se integre la zona portuaria*”.

<sup>85</sup> STS, *Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria*, 18 novembre 2013.

<sup>86</sup> Le ragioni di questo nuovo interesse da parte della politica municipale sullo spazio portuale vanno ritrovate in primo luogo nella necessità di reperire nuovi spazi liberi, ben localizzati, al fine di implementare gli spazi verdi e le aree per l'insediamento cittadino.

<sup>87</sup>F. J. JIMENEZ DE CINSEROS, *Los Planes especiales de Ordenación de los espacios portuarios*, in *Jornadas sobre Ordenación Urbanística y la ley de Puertos*, cit., p.58

**b) Il ruolo della pianificazione urbanistica nell'organizzazione e regolazione degli spazi portuali. Il problema della licenza urbanistica delle opere portuali.**

Quella c.d. corrente *panurbanistica*, che, come visto in precedenza, aveva trovato piena condivisione all'interno dell'ordinamento italiano, è divenuta un principio comunemente accettato anche nella dottrina e nella giurisprudenza spagnola.

Si assegna quindi ai *Planes Generales de ordenación urbana (PGOU)* il compito di regolare in modo integrale tutto l'ambito municipale, dovendo altresì contemplare la presenza dei porti inclusi all'interno del territorio comunale, che vengono qualificati come sistemi generale, ma che sono sviluppati attraverso il *Plan special*.

Con la definizione di sistema generale si fa riferimento a quell'insieme di elementi, generalmente di titolarità pubblica, che definiscono e strutturano il territorio, in particolare la sua regolamentazione urbanistica, in modo basilare ed essenziale, poiché l'ambito di influenza di queste aree si estende all'insieme o a gran parte del suolo pianificato e contribuisce alla sua strutturazione e al raggiungimento dei rispettivi obiettivi della pianificazione<sup>88</sup>.

Alla pianificazione generale compete in primo luogo la previsione e l'indicazione dello spazio necessario non solo per la localizzazione del porto esistente ma anche per le nuove infrastrutture che si renderanno necessarie in funzione di questo, coerentemente a quanto affermato dall'art. 25, comma 1. Lett. b del *Regolamento de Planiamiento* del 1978, secondo il quale spetta a tali piani la definizione delle strutture generali e organiche del territorio <<*integrada por los elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, los sistema generales de comunicación y sus zona de protección*>>. Si ritiene inoltre che unitamente all'ubicazione delle infrastrutture previste, il piano dovrebbe includere anche la regolamentazione delle attività e degli usi degli spazi adiacenti a la zona di servizio e, a titolo indicativo, il tracciato delle opere e delle infrastrutture portuali future.

Sempre a questa pianificazione sono poi affidati non solo il disegno e le caratteristiche di base delle reti di comunicazione stradale e ferroviaria, ma anche le

---

<sup>88</sup> Cfr. F. PONS CÁNOVAS, *El Régimen Jurídico de la Ordenación de los Espacios Portuarios*, cit., p. 319; P.J. SANZ BOIXAREU, *La ejecución de los sistema generales de ordenación urbanistica del territorio*, RDU, n. 68, maggio-giugno 1980, p.70

direttive sulla qualificazione di determinate zone portuali e delle riserve per gli spazi liberi e attrezzati. Su questo ultimo aspetto occorre tuttavia evidenziare che seppure le Autorità portuali risultino titolari di un ampio e discrezionale potere di decisione circa la definizione degli usi delle diverse zone e delle infrastrutture portuali, appare ammissibile la possibilità di attribuire alla pianificazione generale la definizione delle direttive sulla compatibilità degli usi e delle attività situate vicino al centro cittadino e dedicate al traffico di merce pericolosa o contaminata<sup>89</sup>.

Sempre attraverso la pianificazione generale è possibile fissare quelle misure per la protezione ambientale quali ad esempio quelle volte a impedire lo scarico di rifiuti da terra verso il mare.

Un maggior coinvolgimento dell'amministrazione urbanistica è invece riconosciuto in relazione a quelle attività e a quegli usi commerciali, culturali e ricreativi non direttamente portuali, che però, come visto, dovrebbe trovare idonea sede all'interno del *Plan especial*.

Risulta invece più problematica la possibilità di assegnare alla pianificazione generale la definizione dei parametri edificatori e delle condizioni estetiche degli edifici e delle costruzioni ubicate all'interno della zona portuale, tenuto conto che in primo luogo la funzione della pianificazione generale si dovrebbe estrinsecare solo in relazione alle opere erette sul suolo urbano, e non su quelle appartenenti alla zona di servizio dei porti che invece, come visto, si qualificano come sistema portuale generale<sup>90</sup>. In secondo luogo stando alla previgente formulazione contenuta all'art. 19, comma 3 della LPMM le opere realizzate sul demanio pubblico portuale statale non sono soggette a licenza municipale<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Cfr. F. PONS CÁNOVAS, *El Régimen Jurídico de la Ordenación de los Espacios Portuarios*, cit., p. 326

<sup>90</sup> In riferimento invece a quelle costruzioni come silos, fari o apparecchiature di segnalazione marittima sembrerebbe che il PG possa solo dare delle indicazioni di carattere indicativo. E' stato infatti affermato che i fari e i silos necessitano di altezze che non possono essere definiti dalla pianificazione urbanistica, cfr. J. M. BOQUERA OLIVER, *La edificación en los puertos*, REDA, n. 80, 1993, p. 613-622. mentre maggior carattere vincolante può essere fissato per le costruzioni ubicate nelle zone portuali adiacenti al nucleo urbano o agli spazi pubblici come i parchi.

<sup>91</sup> Per un approfondimento sull'evoluzione dei rapporti tra le due amministrazioni in relazione alla problematica della licenza urbanistica nell'ambito portuale, dagli inizi del secolo, si rimanda agli studi condotti da J. M. BOQUERA OLIVER, *La licencia urbanísticas en la zonas marítimo-terrestre, marítima y portuaria*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 226, 1985.



Quest'ultimo aspetto rappresenta oggi sia per la dottrina<sup>92</sup> che per la giurisprudenza uno dei profili più controversi dei rapporti tra amministrazione urbanistica e amministrazione portuale. Il tema del controllo preventivo urbanistico è stato da ultimo disciplinato, seppure con delle modeste modifiche rispetto alla disciplina contenuta nella *Ley de Puertos*, dall'art. 60 del TRLPEMM, che ha stabilito l'esclusione di quegli atti di controllo preventivo municipale, definiti dall'art. 84, comma 1, lett. b) della legge 2 aprile 1985, n. 7<sup>93</sup>, per le opere portuali che costituiscono opere pubbliche di interesse generale.

In relazione a questo ultimo concetto il Tribunale Costituzionale spagnolo con la sentenza del 1998 (*vedi supra*) ne ha circoscritto l'operatività ai soli edifici strettamente portuali, affermando che <<(...) *tiene razón el órgano recurrente cuando afirma que la competencia del Estado sobre puertos no puede justificar la exención de licencia municipal en aquellos casos en los que las obras de construcción o conservación, aun realizándose en la zona de servicio portuario, no afectan propiamente a construcciones instalaciones portuarias, sino a edificios o locales destinados a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones (...)>>.*

Tale assunto è stato suffragato anche dalla pronuncia del Tribunal Supremo del primo aprile 2002 che, considerando l'ampliamento di alcuni padiglioni nei pressi di Zarroza come opere propriamente portuali, ha rigettato il ricorso presentato dal comune di Bilbao avverso alla sentenza del *Tribunal Supremo de Justicia* di Vasco che aveva precedentemente annullato la sanzione irrogata dal municipio di Vasco per il difetto licenza municipale nella realizzazione dell'opera<sup>94</sup>.

La giurisprudenza ha risolto anche il problema relativo a quelle opere di incerta qualificazione, come quelle connesse ad usi complementari o ausiliari a quelli portuali, di cui all'art. 72, comma 1, lett. d) TRLPEMM, distinguendo l'ipotesi di costruzioni funzionali all'attività principale del porto (come ad esempio quello di

---

<sup>92</sup> Sull'evoluzione del trattamento urbanistico delle opere portuali si rimanda a F. PONS CÁNOVAS, *El Régimen Jurídico de la Ordenación de los Espacios Portuarios*, cit., p. 487

<sup>93</sup> BOE n. 80 del 30 aprile 1985. Si tratta della disciplina delle *Bases de Régimen Local*, por *constituir obras públicas de interés general*. In particolare, in base a tale articolo viene affermato che <<*Las entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo*>>.

<sup>94</sup> Cfr. Sentenza 1 febbraio 2005 del *Tribunal Supremo* che ha qualificato le opere per la realizzazione della viabilità e di parcheggi come infrastrutture completamente necessarie per il funzionamento del porto e come tali escluse dagli atti del controllo municipale.

immagazzinaggio e deposito di legname in un porto commerciale) che come tali devono essere esentate dalla licenza municipale, rispetto a quello connesso alle opere rivolte ad attività ricreative e culturali che la stessa legge definisce come non strettamente portuali, rispetto alle quali invece sarà necessario il controllo preventivo municipale<sup>95</sup>.

Tuttavia tale disciplina appare oggi tutt'altro che pacifica, sia in relazione a delle nuove tendenze giurisprudenziali, sia in considerazione della nuova formulazione introdotta con il *Texto Refundido*, non del tutto coincidente con la precedente.

In relazione a quest'ultimo aspetto occorre infatti evidenziare che l'art. 60 di quest'ultima legge, diversamente da quanto disposto nel previgente art. 19, comma 3, l. n. 27/1992, non circoscrive in modo espresso l'operatività dell'esenzione della licenza comunale alle sole opere realizzate dall'Autorità portuale, ma, in termini più generici, richiama le opere disciplinate dal capitolo III, del Titolo III del Libro I del TRLPEMM.

Parimenti una recente pronuncia del *Tribunal Superior de Justicia de Cantabria*<sup>96</sup> ha introdotto un criterio funzionale per l'applicazione del regime di esenzione della licenza municipale che non si dovrebbe limitare a circoscrivere l'operatività di questa alle sole opere realizzate dall'Autorità portuale, ma dovrebbe includere tutte quelle che, seppure realizzate dai privati, sono riconducibili a opere di interesse generale, affermando quindi l'irrilevanza della forma di esecuzione (che può avvenire o mediante contratto di opera o mediante concessione).

Del resto sembrerebbe che lo stesso legislatore abbia già riconosciuto la possibilità di qualificare come opere pubbliche di interesse generale quelle costruzioni realizzate dai concessionari e promosse dall'Autorità portuale: <<*Las Autoridades portuarias podrán promover la construcción de obras públicas portuarias en régimen de concesión administrativa*>><sup>97</sup>. A questo va infatti aggiunto anche il richiamo contenuto al comma 10 dell'art. 101, del *Texto refundido de la Ley de Contratos del*

---

<sup>95</sup> Sentenza della V Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo del 31 marzo 2014.

<sup>96</sup> Sentenza della Sala del Contencioso-Administrativo del TSJ di Cantabria n° 471/2012 dell'11 giugno 2012 che definisce, in appello, la controversia sollevata dalla società *Graneles Sólidos Minerales S.A.* concessionaria del terminal nel porto di Santander, contro la risoluzione del Municipio stesso avente ad oggetto la liquidazione dell'ICIO (imposta sulle costruzioni, impianti e opere) e la tassa di licenza urbanistica, relativamente alla costruzione del terminal rinfuse, visto che il concessionario non aveva richiesto in alcun momento la licenza municipale.

<sup>97</sup> Art. 101. 1 TRLPEMM

*sector Público* e in particolare le disposizioni contenute nella legge n. 13/2003, che, disciplinando il contratto di concessione di opere pubbliche, prevede a sua volta un modello di parere sostitutivo della licenza simile a quello dell'art. 59.1 del TRLPEMM.

In questi termini si potrebbe quindi pensare di applicare a determinate opere di interesse generale promosse o eseguite dai privati all'interno del porto il meccanismo del parere sostitutivo della licenza municipale, disciplinato dall'art. 59.1 del TRLPEMM.

Quest'ultimo sistema, introdotto con la *Ley de Puertos* del 1992 e richiamato anche dalla *Ley de Puertos de Cataluña*, sembra determinare un'inversione di tendenza rispetto a quella corrente di c.d. *panurbanismo*, in quanto potrebbe compromettere e rimette in discussione l'idea che all'amministrazione comunale competa il controllo sulle opere portuali.

Viene quindi stabilito che le opere realizzate dalle Autorità portuali nel dominio pubblico portuale dovranno <<*adaptarse al plan especial de ordenación de la zona de servicio del puerto. Para la constatación de este requisito deberán sotometerse a informe de la Administración Urbanística competente, que se entenderá emitido en sentido favorable si transcurre un mes desde la recepción de la documentación sin que se hubiera de forma expresa*>><sup>98</sup>.

Il parere di cui all'art. 59, comma 1, del TRLPEMM, che ha sostituito la licenza urbanistica, è divenuto di fatto l'unico strumento attraverso il quale l'amministrazione comunale può intervenire nella realizzazione di opere di iniziativa pubblica, seppure in modo molto limitato.

---

<sup>98</sup> Art. 59.1 TRLPEMM. Si tratta della riproposizione del modello utilizzato per la realizzazione di opere nei porti di interesse generale, art. 10 del *Real Decreto* 2591/1998 del 4 dicembre avente ad oggetto *Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio*.

Il secondo comma dello stesso disciplina invece l'ipotesi in cui non vi fosse ancora un *plan especial* approvato, dovendo in quel caso l'Autorità portuale che intende realizzare le opere all'interno del demanio pubblico di sua competenza garantire la compatibilità con la *delimitación de los Espacios y Usos Portuarios* (oggi divenuto ODEUP).

La giurisprudenza ha anche affrontato l'ipotesi di assenza sia del *Plan especial* che di PEUP (oggi ODEUP), affermando che tale circostanza non può costituire una giusta causa per impedire all'amministrazione portuale di realizzare delle opere pubbliche. Cfr. STSJ de Cantabria 15 marzo 1994. Sul punto si richiama la posizione di E. CALVO ROJAS, *Ordenación portuaria y planeamiento urbanístico. Obras e instalaciones en el ámbito portuario*, in *La Ordenación urbanística y la Ley de Puertos*, Consorcio de la Zona franca de Vigo/Escola Galega de Administración Pública, Vigo, 1994, p.100, che considera tale circostanza come un ridimensionamento del ruolo del *Plan especial* e della corrispondente amministrazione urbanistica.

Si tratta infatti di un intervento che, in quanto privo di forza vincolante<sup>99</sup>, è in grado di compromettere l'operato dell'amministrazione portuale nei soli casi di manifesta violazione delle condizioni di edificabilità e delle disposizioni regolatorie dell'impianto di strutture, circoscrivendo alle ipotesi di effettiva illegalità il rischio compromettere lo sviluppo generale del porto.

Va rilevato inoltre che l'espressione utilizzata dal legislatore di *adaptación*<sup>100</sup> delle opere da realizzare rispetto alle previsioni del *plan especial*, testimonia il minor rigore della disposizione che attribuisce al contempo una maggiore discrezionalità in capo alle Autorità portuali nella realizzazione di opere che potrebbero quindi disattendere in parte le previsioni della pianificazione speciale, senza però determinare una manifesta violazione della legalità urbanistica<sup>101</sup>.

Se confermata, la possibilità di interpretare la formula di cui all'art. 59,1 del TRLPEMM, - *las obras que realicen las autoridades portuarias* – nel senso di ricomprendervi tutte le opere pubbliche di interesse nazionale realizzate sia direttamente dall'Autorità portuale che attraverso i suoi concessionari, consentirebbe di ridimensionare ulteriormente il controllo municipale sull'attività portuale, così come è avvenuto con il meccanismo del *informe municipal sustitutorio de la licencia*, la cui estensione applicativa appare al momento soggetta alla "sperimentazione" giurisprudenziale del criterio teleologico del bene realizzato all'interno del demanio portuale.

***c) La regolamentazione degli spazi portuali attraverso el plan especial: il suo contenuto e la sua procedura di adozione***

---

<sup>99</sup> Conformemente anche a quanto previsto dall'art. 83. 1 della l. n. 30/1992 che stabilisce con valenza generale il carattere non vincolante dei pareri rilasciati nei procedimenti amministrativi, salvo disposizione espressa contraria.

<sup>100</sup> F. J. JIMENEZ DE CINSEROS, *La ejecución de obras en la zona de servicio de los puertos de interés general*, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 145, ottobre 1995, p. 60

<sup>101</sup> In tal caso appare congruamente applicabile il criterio speciale contenuto nell'art. 9. 7 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo*, approvato con *Real decreto legislativo 2/2008*, in base al quale tutti gli atti di edificazione necessitano di un atto di conformità, approvazione, autorizzazione amministrativa che sia obbligatorio, secondo la legislazione della regolamentazione del territorio e dell'urbanistica, dovendo essere motivata la sua negazione. In nessun caso potranno intendersi acquisite con il silenzio amministrativo facoltà o diritti che contrastano con l'ordinazione del territorio e con l'urbanistica

La regolamentazione e lo sviluppo urbanistico della zona di servizio portuale è affidata a un *plan especial* che rappresenta lo strumento più idoneo per conseguire un'efficace articolazione delle competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome e per attuare la coordinazione tra la pianificazione settoriale e quella urbanistica generale.

Questo piano, unitamente all'ODEUP, definisce la struttura di base della regolamentazione dello spazio portuale ricompreso nella zona di servizio e permette di focalizzare l'attenzione sull'assetto portuale, definendolo sia sotto la regia delle principali direttrici fissate dall'ODEUP, che attraverso un contenuto flessibile che consente di perseguire nel modo più adeguato l'obiettivo dello sviluppo portuale.

In tal senso è stato affermato che <<*existe un doble nivel de regulación jurídica de la zona de servicios: en primier lugar, la explotación de la actividad portuaria, y en segundo lugar, la ordenación urbanística del ámbito físico*<sup>102</sup>>>.

Il coordinamento tra questi strumenti si presenta come esponenziale della già descritta concorrenza di competenze esclusive che la Costituzione spagnola ha assegnato da una parte allo Stato, dall'altra all'entità locali e alle Comunità Autonome competenti nel settore urbanistico.

Tuttavia, nonostante la *Ley de Puertos* (e quindi anche IL TRLPMM con formulazione analoga) abbia previsto dei meccanismi di intervento nelle rispettive procedure di approvazione dei due piani, al fine di rendere ugualmente partecipi le due amministrazioni nella corretta logica della collaborazione amministrativa, non si può propriamente affermare che via sia un'effettiva situazione di equipollenza fra i due piani.

Infatti, come si dirà meglio a breve, si evidenzia fin da subito che l'autorità portuale può emettere un parere vincolante negativo nella procedura di adozione del *plan especial* idonea a paralizzare il procedimento stesso.

In questo senso è evidente riconoscere una prevalenza in capo allo strumento dell'ODEUP stesso e quindi all'amministrazione portuale stessa, rappresentata in ultima istanza dall'*Estado*, in ragione della preminenza della competenza statale in materia dei porti di interesse generale.

---

<sup>102</sup> F. J. JIMENEZ DE CINSEROS, *La ordenación jurídica de la zona de servicio de los puertos de interés general*, RVAP, n. 36, maggio agosto 1994, pp. 167-199

Sul punto il *Tribunal Constitucional*, nella nota sentenza del 1998, aveva precisato che questa “superiorità” assicurata all’amministrazione portuale mediante l’attribuzione dell’efficacia vincolante a pareri emessi da quest’ultima, si mostra come la condizione necessaria per evitare che possibili interferenze della competenza urbanistica possano limitare quella statale sui porti e quindi compromettere lo sviluppo del traffico portuale<sup>103</sup>.

In relazione invece alla pianificazione generale, anche volendo riconoscere un ruolo, seppure residuale, alla pianificazione urbanistica generale rispetto agli spazi portuali<sup>104</sup>, non si può fare a meno di evidenziare che il vero strumento urbanistico adatto a disciplinare l’ambito portuale è il *plan especial*.

Occorre poi rilevare la possibilità per il *plan especial* di modificare la regolamentazione della pianificazione urbanistica nella parte in cui ciò risulti necessario per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo portuale<sup>105</sup>.

Tuttavia tale potenzialità non deve essere configurata in senso illimitato, visto che la pianificazione speciale non può intaccare la struttura fondamentale ed organica del territorio, la cui definizione compete unicamente ai piani generali, non potendosi quindi sostituire a questo nella funzione ordinatrice del territorio.

La capacità e la funzione regolamentare urbanistica dei piani speciali per lo sviluppo, l’esecuzione e il coordinamento delle infrastrutture portuali e, in generale, il ruolo cardine di strumento di regolazione urbanistico-portuale, sono stati riconosciuti da diverse disposizioni legislative e regolamentari, la più importante risulta essere l’*Orden* del 29 marzo 1979 *sobre Planes de ordenación de la zona de servicio de los puertos*<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> In posizione differente CALVO ROJAS E., in *Ordenación portuaria y planeamiento urbanístico*, cit., p. 91-112, secondo il quale il sistema la *Ley de Puertos* ha ridimensionato il ruolo del *plan especial* e quindi dell’autorità municipale, senza di fatto prevedere né una vera e propria ponderazione degli interessi coinvolti e né tanto meno una soluzione per quel latente conflitto tra politica settoriale e politica generale, optando invece per una chiara preminenza della politica portuale su quella generale urbanistica. Occorre tuttavia evidenziare che la posizione dell’A. è precedente alla pronuncia dei giudici costituzionali che non hanno ravvisato alcun profilo di incostituzionalità nella legge portuale del 1992 rispetto al riparto di competenze con le Comunità Autonome, affermando che il sistema così come strutturato non si presta ad alcun potenziale svuotamento delle potestà spettanti alle comunità autonome.

<sup>104</sup> Cfr. F. PONS CÁNOVAS, *El Régimen Jurídico de la Ordenación de los Espacios Portuarios*, cit., p. 318 ss

<sup>105</sup> Sentenza del *Tribunal Supremo* 8 aprile 1989 (Ar. 3452).

<sup>106</sup> Si tratta di una disposizione che rispondeva alla necessità di coordinare la competenza del Ministero delle opere pubbliche e dell’Urbanismo con le disposizioni contenute nella pianificazione urbanistica,

Come già evidenziato, ai sensi dell'art. 56, comma 3, il *plan especial* deve contenere fra le sue determinazioni le misure e le previsioni necessarie per garantire un'efficiente valorizzazione dello spazio portuale, del suo sviluppo e della sua connessione con i sistemi generali di trasporto terrestre.

Nonostante la sua finalità sia quella di regolare, attraverso un unico piano, la zona di servizio del porto, a prescindere dal numero dei comuni coinvolti, nella pratica si sono viste ipotesi di Autorità portuali che hanno deciso di munirsi di diversi *planes especiales* per un'unica zona di servizio<sup>107</sup>.

E' stata altresì affermata la possibilità per tale piano di disciplinare anche la zona adiacente ed esterna alla zona di servizio, laddove tale circostanza possa risultare necessaria per condizionare lo sviluppo portuale. Ciò risulta coerente con la previsione contenuta nell'attuale art. 56.3 TRLPMM (prima art. 18.3 LPMM) che attribuisce a tale strumento il compito di fissare le misure necessarie per garantire la connessione dello spazio portuale con i sistemi generali di trasporto.

Quanto al contenuto di questo occorre porre in evidenza la discrepanza di vedute sorte in sede dottrinale: da una parte c'è chi ritiene che in assenza di una normativa dettagliata, è possibile affermare che il *plan especial* possa caratterizzarsi per una varietà e per un'ampiezza di contenuti la cui concretizzazione si realizza tramite la discrezionalità dell'autorità urbanistica, sulla base delle condizioni fisiche e ambientali e delle prospettive di sviluppo futuro del porto stesso<sup>108</sup>; dall'altra parte

---

al fine di regolamentare la zona di servizio dei porti e l'esecuzione delle opere all'interno della stessa. E' quindi un atto che presentava uno spiccato carattere innovativo, rispetto agli assetti pregressi che consideravano i porti come zone settoriali escluse dal territorio municipale, in quanto, tende verso un concetto di pianificazione integrata tra porto e città confinante e quindi verso il tentativo di tutelare sia gli interessi portuali che quelli urbanistici. Per un approfondimento sull'argomento si rimanda a A. VERA FERNÁNDEZ-SANZ, *La ordenación de plays y otros espacios coteros*, RDA, n. 27, ottobre-dicembre, 1980, p. 601

<sup>107</sup> Si cita a titolo esemplificativo il caso dell'Autorità portuale di *El Ferrol-San Ciprián* che aveva deciso di formulare un piano speciale per ciascuna delle zone di servizio del porto di El Ferrol, corrispondenti ai quattro municipi interessati; o ancora il caso dell'Autorità portuale di Tarragona che giustificava tale pratica sulla base della disposizione della l. n. 27/1992 che, secondo l'interpretazione formulata dall'allora Presidente di tale Autorità, non precludeva espressamente la possibilità di elaborare più piani, tenuto conto che la legge stessa non alludeva all'unicità del piano.

Ciò era considerato possibile anche in ragione della situazione antecedente all'approvazione della LPMM, in particolare al caso dell'Autorità portuale di Barcellona che aveva elaborato un *plan especial* unicamente per l'ambito del *Port Vell*, circostanza questa richiamata per l'impugnazione del piano stesso che, secondo i ricorrenti, risultava contrario alle disposizioni contenute nel *Plan General Metropolitano* della città che invece prevedeva l'elaborazione di un *plan especial* che disciplinasse unicamente sia il porto che la sua zona intorno.

<sup>108</sup> F. PONS CÁNOVAS, *El Régimen Jurídico de la Ordenación de los Espacios Portuarios*, cit., p. 433.

invece c'è che chi afferma che con la *Ley de Puerto* del 1992 si è inciso notevolmente sul contenuto di tale piano e quindi sul potere decisionale della stessa amministrazione comunale<sup>109</sup>.

Conformemente alla prima posizione e in analogia alla figura del piano regolatore portuale italiano, si è affermata anche la possibilità di suddividere il contenuto di questo strumento urbanistico in due livelli: uno normativo di carattere vincolante e l'altro di carattere più programmatico che costituisce di fatto il supporto giustificativo dell'assetto precettivo, realizzando così una disciplina dettagliata della zona di servizio finalizzata all'ottimizzazione della sua funzionalità<sup>110</sup>.

Parimenti, sempre partendo dall'analisi dei piani speciali vigenti nell'ordinamento portuale spagnolo, sono state enucleate quelle disposizioni comuni, che formano la struttura base del *Plan especial*<sup>111</sup>.

Per quanto concerne invece il procedimento di adozione di questo strumento urbanistico portuale, l'art. 56 del TRLPMM attribuisce la sua *formulación*<sup>112</sup> alle Autorità portuali che, secondo un'interpretazione prevalente, sembrerebbero doversi limitare alla redazione in senso tecnico del piano, al fine di non svilire il significato

---

<sup>109</sup> E. CALVO ROJAS, *Ordenación portuaria y planeamiento urbanístico. Obras e Instalaciones en el ámbito portuario*, cit., p. 99.

<sup>110</sup> J. POZUETA ECHAVARRI, *El Planiamiento ante el espacio portuario, situación problemática de la integración de los puertos en la ordenación territorial y urbana*, in *La Ordenación del Litoral (XVI Semana de Estudios Superiores de Urbanismo) INAP/CEMCI*, Granada, 1992, p. 207-2011.

<sup>111</sup> Cfr. F. PONS CÁNOVAS, *El Régimen Jurídico de la Ordenación de los Espacios Portuarios*, pp. 434-444. L'A. individua 13 classi di disposizioni che sono generalmente contenute nella pianificazione speciale dei porti spagnoli:

1) La giustificazione della convenienza, dell'opportunità e della necessità della sua elaborazione; 2) la descrizione fisica e funzionale e la delimitazione dell'ambito oggetto del piano; 3) la previsione e la programmazione delle opere di ampliamento o modificazione necessaria per rispondere alle necessità del traffico stimato; 4) la regolamentazione interna della rete di trasporto e di comunicazione stradale e ferroviaria e la sua connessione con i sistemi generali; 5) la distribuzione della zona di servizio nelle distinte porzioni o ambiti in relazione ai loro usi previsti; 6) la regolamentazione delle attività di integrazione porto-città; 7) i parametri urbanistici, le condizioni e le caratteristiche di edificazione e costruzione; 8) il regime di utilizzazione comune e privata della zona di servizio; 9) le misure per la protezione ambientale; 10) le condizioni per la modificazione e la revisione del *plan especial*; 11) lo sviluppo ed attuazione del *plan especial* attraverso gli studi di dettaglio, i progetti di urbanizzazione o i progetti di opera; 12) la delimitazione delle zone di servitù di transito, protezione e influenza che gravano i terreni di proprietà privata confinante con la zona di servizio, dipendente dalla caratteristiche di ciascun porto; 13) le disposizioni riferite a tutte quelle questioni che potendo influire globalmente in forma rilevante sul territorio o sull'ambiente, o potendo riferirsi specificatamente agli spazi adiacenti alla zona di servizio, richiedono un elevato grado di consensi tra le amministrazioni coinvolte.

<sup>112</sup> F. PONS CÁNOVAS, in *op. ult. Cit.*, pp. 447-448 definisce la *formulación* come quella fase che dà avvio al procedimento di elaborazione del piano, e che fissa i punti basilari relativi ai suoi fini e al suo contenuto. Viene di norma attribuita al corrispondente organo pubblico, anche se a volte può essere attribuita ai privati, come nell'ipotesi dei piani soggetti ad iniziativa privata.



del terzo comma del medesimo articolo che assegna invece alle stesse il compito di emettere un parere vincolante, con diritto di veto, sul piano successivamente “completato” dall’amministrazione comunale<sup>113</sup>.

Di fatti al punto b) del secondo comma, si afferma che le restanti fasi del procedimento, compresa la sua approvazione, spettano all’amministrazione competente in materia urbanistica, precisando, con una formula che sembra rievocare il disposto dell’art. 5, della l. n. 84/94, che tale fase <<*se realizará de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística y de ordenación del territorio*>>.

Nonostante la regia di questa procedura, compresa l’approvazione definitiva del piano, compete a un’amministrazione distinta da quella portuale, viene comunque salvaguardata la competenza specifica (e prevalente) degli enti portuali nella gestione e organizzazione degli spazi portuali disponendo che, con carattere previo e vincolante, le Autorità portuali, al termine della procedura, si pronunciano, nel termine di un mese, sul contenuto del piano per quanto concerne gli aspetti di loro competenza<sup>114</sup>. Sui medesimi aspetti si potrà esprimere anche il *Puertos del Estado* al fine di proporre quelle osservazioni e quei suggerimenti che possono apparire più utili e più convenienti.

---

<sup>113</sup> Sul punto si sono affermate due diverse posizioni: da una parte vi è un’interpretazione “ristretta” che limiterebbe l’attività dell’Autorità portuale alla mera elaborazione tecnica del piano, dovendo necessariamente riconoscere all’amministrazione urbanistica la distinta competenza alla *tramitación* e alla sua *aprobación*. Sul punto cfr. tanto P. ACERO IGLESIAS, *Organización y régimen jurídico de los puertos estatales*, cit., p. 182; E. CALVO ROJAS, *Ordenación portuaria y planeamiento urbanístico. Obras e Instalaciones en el ámbito portuario*, cit., p. 97, secondo questo A. dalla lettura della *Ley de puertos* è possibile dedurre che il termine *formulación* sia usato come sinonimo di *redacción*.

Diversamente si richiama la posizione di F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS, *Los Planes especiales de Ordenación de los espacios portuarios*, in *Jornadas sobre Ordenación Urbanística y la ley de Puertos*, Vigo, 1994, p. 79, secondo il quale le Autorità portuali sono organismi pubblici ai quali compete l’esecuzione delle opere infrastrutturali, in relazione alle quali non solo possono formulare, ma possono anche dar corso al procedimento sui *planes especiales*, in quanto devono essere considerate alla stregua di amministrazioni urbanistiche speciali.

Tuttavia con riferimento a questa ultima visione è stata eccepita la circostanza in base alla quale il dato letterale sembra considerare l’iniziale fase di formulazione come una vera e propria redazione al fine di mantenere la dualità di soggetti contemplati dalla legge stessa, con la previsione di un potere di veto che può essere validamente esercitato a condizione che l’approvazione provvisoria precedente venga attribuita a un altro soggetto.

E’ stato altresì rilevato che l’unica ipotesi in cui si potrebbe affidare alle Autorità portuali l’intera *tramitación* è riferibile al caso in cui le Comunità Autonome, ovvero i soggetti competenti in materia di urbanismo e pianificazione del territorio, decidano di attribuire alle prime tale competenza, vedi P. ACERO IGLESIAS, *Organización y régimen jurídico de los puertos estatales*, cit., p. 182-183.

<sup>114</sup> Coerentemente con quanto disposto dall’art. 25 lett. b) TRLPMM che fra le varie competenze attribuisce alle Autorità portuali anche quella specifica nella *ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios, en coordinación con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo*.

La posizione degli enti portuali, nella procedura esaminata, si pone quindi come privilegiata, potendo opportunamente impedire l'approvazione definitiva di tale piano qualora la valutazione di sua competenza risultasse negativa. In tal caso, o nell'ipotesi in cui non gli fosse stato trasmesso il contenuto da parte dell'amministrazione municipale (o della Comunità Autonoma), il procedimento verrebbe sospeso per lasciare spazio a una fase di consultazioni con l'Autorità portuale stessa, al fine di pervenire a un accordo espresso sul contenuto di questa.

Diversamente dall'ordinamento portuale italiano, il TRLPEMM prevede un meccanismo espresso di sblocco che opera decorsi sei mesi dalla notifica del parere negativo dell'Autorità portuale, qualora le due amministrazioni non pervengano a un adeguato accordo, rimettendo al Consiglio dei Ministri il compito di definire la questione con una risoluzione vincolante che verrà emessa in seguito al parere del *Puertos del Estado*<sup>115</sup>.

In relazione a questa previsione il Tribunale Costituzionale ha avuto modo di precisare che l'eventuale intervento del Consiglio dei Ministri non deve essere interpretato come un'ipotesi di violazione delle competenze attribuite alle Comunità Autonome in tema di urbanistica, ma come “*un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes-estatal y autonómica- que partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, en consecunecia, a cohonestarse*”. Secondo questa Corte infatti il fondamento della legittimità del potere di intervento del Consiglio dei Ministri è il medesimo di quello Statale (affidato ed esercitato poi dalle Autorità portuali), ovvero l'attribuzione della competenza esclusiva sui porti di interesse generale, competenza questa che pur dovendosi attuare sempre in accordo e in collaborazione con quella esercitata dagli enti territoriali, non può mai essere pregiudicata dall'esercizio di quest'ultima<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> L'eventuale approvazione definitiva resa in assenza di una tale fase di confronto rende nullo l'atto stesso dell'approvazione, cfr. *sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias* 6 marzo 1998, in *Repertorio de Jurisprudencia contencioso-administrativa Arazandi (RJCA)*, 1998, n. 865 [www.westlawinsignis.es](http://www.westlawinsignis.es). Tuttavia tale vizio non si produce nel caso in cui non fosse trasmesso all'Autorità Portuale il piano che aveva per oggetto il medesimo elaborato presentato all'incipit dell'iter dalla stessa Autorità portuale, cfr. *sentencia del Tribunal Superior de Justicia Catalogna*, 22 aprile 2005 *RJCA 2005, n. 450*, in [www.westlawinsignis.es](http://www.westlawinsignis.es).

<sup>116</sup> Sentenza del *Tribunal Constitucional* del 19 febbraio 1998, n. 40 in <http://hj.tribunalconstitucional.es>

Viene di fatto manifestato in forma chiara ed esplicita il principio di prevalenza della competenza statale in materia di porti, rispetto a quella *autonómica* in materia di urbanismo e pianificazione del territorio<sup>117</sup>.

Si rileva poi che oltre al parere vincolante assegnato alle Autorità portuali nella procedura di adozione del *plan especial*, l'ordinamento portuale spagnolo ha attribuito sempre all'*Estado* la delimitazione principale dello spazio portuale, che si realizza mediante il *Plan de utilización de los espacios portuarios* (oggi ODEUP), e che di fatto si pone come principale vincolo alla stessa pianificazione speciale.

Pertanto l'Amministrazione competente all'approvazione definitiva del piano, davanti a un parere vincolante negativo del Consiglio dei Ministri, relativamente agli aspetti portuali di competenza statale, potrà negare l'approvazione definitiva, con il rischio che o il Comune o la Comunità Autonoma impugni tale decisione, oppure accordare l'approvazione definitiva, con la conseguente contestazione da parte dell'Autorità portuale o dell'amministrazione statale<sup>118</sup>.

Se invece il contenuto di tale parere va oltre le considerazioni sullo sviluppo portuale, ponendosi di fatto come un veto, tale circostanza abiliterebbe l'Amministrazione Urbanistica ad adire il giudice amministrativo per impugnare tale parere, senza dover passare per un accordo di approvazione definitivo e contrario a quest'ultimo<sup>119</sup>.

Infine l'art. 56 stabilisce che l'approvazione definitiva del piano dovrà essere notificata all'Autorità portuale, secondo le norme stabilite dalla *ley de Regime jurídico de las administraciones públicas y de Procedimiento Administrativo Común* (l. 26 novembre 1992, n. 30<sup>120</sup>), definendo in questo modo anche il *dies de quo* per il computo dei termini necessari all'impugnazione del piano in oggetto da parte dell'Autorità stessa<sup>121</sup>.

---

<sup>117</sup> Seppure tale prevalenza non possa dirsi assoluta, così come indicato nella nota pronuncia del *Tribunal Constitucional* del 1998 (vedi *supra* parte a) sezVI).

<sup>118</sup> J. DE FUENTES BARADAJÍ, *Manual de Dominio Público Marítimo- Terrestre y Puerto del Estado*, cit., p. 394.

<sup>119</sup> Cfr. F. BARRIOS, *Instrumentos de planificación en materia de puertos: sus límites*, *Jornadas de Derecho portuario*, Porto di Siviglia, Memoria 2003-2006, p. 367

<sup>120</sup> BOE n. 285 del 27 novembre 1992

<sup>121</sup> F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS, *La ordenación jurídica de la zona de servicios de los puertos de interés general*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 36, 1993, p. 156.

#### **d) Il rapporto tra ODEUP e *Plan especial***

Come si è detto anche in precedenza analizzando lo strumento di pianificazione dello spazio portuale che ha sostituito il PUEP, solo il *plan especial* ha una valenza urbanistica.

Il *Tribunal Superior de Justicia de C. Valencia*, con la sentenza del 17 giugno 2010, ha evidenziato che l'ODEUP non ha la facoltà di regolare l'uso urbanistico concreto degli spazi portuali e non può tanto meno sostituire a questo effetto il *Plan Especial*, che è invece – si ripete – un piano urbanistico.

Alla *Delimitación de los Espacios y Usos portuarios* compete una distribuzione generale degli spazi che potrà contenere disposizioni di maggiore dettaglio solo quando avrà ad oggetto opere e infrastrutture la cui esecuzione compete alle *Autoridades Portuarias* nel demanio pubblico di loro competenza<sup>122</sup>.

Tuttavia il *Plan Especial de ordinación del espacio portuario*, al quale, come visto, compete la regolazione dettagliata dal punto di vista urbanistico degli spazi all'interno della zona di servizio, non deve essere inteso come uno strumento atto a svilire il ruolo e il contenuto dell'ODEUP, ma, diversamente, è quest'ultimo che rappresenta un contenuto vincolante per lo stesso *plan especial*, così come è vincolante anche il parere emesso dall'Autorità portuale nel corso dell'elaborazione di questo ultimo piano<sup>123</sup>.

Coerentemente il *Tribunal Supremo*<sup>124</sup> ha ricordato che attraverso il *Plan Especial* non è possibile determinare la zona di servizio del porto che deve essere classificata come sistema generale portuale all'interno della pianificazione generale perché tale funzione compete al *plan de utilización de los espacios portuarios*, la cui estensione è a sua volta demandata al *Ministerio de Fomento*.

---

<sup>122</sup> J. DE FUENTES BARADAJÍ, *Manual de Dominio Público Marítimo- Terrestre y Puerto del Estado*, cit., p. 493. Si tratta di considerazioni svolte in relazione al precedente PEUP ma che sembra possano essere riferite ugualmente anche al recente ODEUP, salvo l'unica differenza riscontrabile nella definitività della zonizzazione contenuta in questo ultimo strumento che impedisce alla stessa Autorità portuale di modificare, una volta approvata la delimitazione, l'assegnazione degli usi e delle attività. Cfr R. EGUINO DE SAN ROMÁN, *La gestión de los puertos de interés general*, cit., p. 200.

<sup>123</sup> Secondo la pronuncia del *Tribunal Costitucional* n. 40 del 19 febbraio 1998, con riferimento al precedente PEUP, <<el plan de utilización (...) sirve, fundamentalmente, como instrumento de delimitación del perímetro portuario, y tanto la ubicación como dicha delimitación deben ser decididas por el Estado en cuanto titular de la competencia sobre puertos de interés general y del dominio público que, como consecuencia del plan, quedará afecto al puerto>>.

<sup>124</sup> STS 14 dicembre 2011

Parimenti l'amministrazione urbanistica non può incidere nemmeno sulla formulazione del *Plan Especial* che compete all'Autorità portuale e che si concretizza nella progettazione della delimitazione della zona di servizio, comprensiva di quegli spazi di acqua e di terra necessari allo sviluppo delle attività portuali<sup>125</sup>, ma potrà solo definire la regolamentazione degli usi urbanistici concessi nello spazio fisico delimitato, senza intervenire su quelle aree esterne alla competenza municipale.

E' stato infatti correttamente sostenuto che <<la gestión de los puertos de interés general no puede quedaré enteramente condicionada al planeamiento urbanístico. El destino de los muelles, la distribución de la prestación de servicios portuarios en los mismo, han da obedecer a criterios de explotación portuaria, respectos de los cuales la competencia no corresponde a la Administración urbanistica, sino a la Administración estatal portuaria: las Autoridades Portuarias el Ministerio de Fomento>><sup>126</sup>

In tal senso si è espresso anche il *Tribunal Constitucional* affermando che <<(…) en ultima instancia, la competencia exclusiva del Estado sobre determinados puertos hace que, en estos supuestos en los que está en juego al ejercicio de dicha competencia, su decisión deba prevalecer e imponerse a las demás entidades territoriales afectadas, aunque volvemos a insistir, la necesidad de acuerdo y, en su caso, el informe vinculante del Consejo de Ministros sólo se produce respecto de aquellos que son le competencia de la Autoridad Portuaria>><sup>127</sup>.

Tuttavia i giudici costituzionali, come più volte evidenziato, hanno precisato nella medesima pronuncia, la necessità di mitigare questo principio di prevalenza a favore dell'*Estado* nelle ipotesi in cui si esce da quell'ambito di competenza esclusiva dell'Autorità portuale e si "entra" invece in quegli spazi destinati a *equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones*<sup>128</sup>, in relazione ai quali

---

<sup>125</sup> STS 1549/2014, Sección V de la Sala de lo C-A sul ricorso n. 6109/2010

<sup>126</sup> R. EGUINO DE SAN ROMÁN, *La gestión de los puertos de interés general*, cit., p. 201.

<sup>127</sup> STC 40/1998, 19 febbraio 1998.

<sup>128</sup> Si tratta del riferimento all'art. 3, paragrafo 6, della *Ley 27/1992*, del 24 novembre, *de Puertos del estado y de la Marina mercante*, in base al quale si afferma che i porti commerciali possono includere all'interno del proprio ambito, spazi dedicati ad altre attività non commerciali, quando queste hanno carattere complementare rispetto all'attività essenziale, o ad allestimenti culturali o ricreativi, a fiere o esposizioni, a condizione che non pregiudichino lo sviluppo delle operazioni per il traffico portuale.

l'Autorità portuale stessa sarà chiamata solo a valutare l'eventuale pericolo per lo sviluppo dei traffici marittimi che queste attività potrebbero determinare<sup>129</sup>.

Secondo tale assunto il *Plan especial*, come strumento di regolamentazione urbanistica del sistema generale portuario, potrebbe quindi prevedere all'interno della zona di servizio, lo stabilimento di spazi destinati a strutture culturali o ricreative, comprese fiere ed esposizioni, anche nell'ipotesi in cui queste non fossero state contemplate dall'Autorità nella sua formulazione originaria e senza che tale circostanza possa legittimare l'esercizio del suo diritto di veto e quindi il conseguente pronunciamento del *Consejo de Ministros* -salva ovviamente l'ipotesi che tale disposizioni compromettano lo sviluppo delle operazioni portuali e più in generale dei traffici marittimi- .

Tuttavia la giurisprudenza del *Tribunal Supremo* e di diversi *Tribunales Superiores de Justicia* ha introdotto una visione differente, che riforma in parte quella posta a fondamento della sentenza del 1998.

In particolare si è affermata l'idea di una categoria intermedia di attività espletate all'interno della zona di servizio di un porto, ovvero quell'insieme di attività complementari rispetto a quella principale portuale che sarebbero riconducibili alla categoria degli “*usos vinculados a la interacción puerto-ciudad*”, introdotta con la riforma della *Ley 33/2010* e che dovrebbe considerarsi insita al nucleo portuale vero e proprio, oggetto della piena potestà pianificatoria urbanistica delle Autorità portuali.

A tal proposito si richiama la sentenza del *Tribunal Supremo* del 4 ottobre 2006, che rigettava il ricorso di cassazione proposto avverso alla pronuncia del *Tribunal Superior de Galicia* del 20 gennaio 2003 che, a sua volta, annullava in parte il *Plan especial* del porto di Vigo che aveva previsto l'ubicazione di un edificio istituzionale per l'attività amministrativa della Giunta di Galizia nella zona di servizio del porto.

Il motivo di tale decisione traeva fondamento dal disposto contenuto all'art. 3, paragrafo 6, della *Ley 27/1992*, che, nella sua redazione originale, consentiva ai porti commerciali di includere all'interno del proprio ambito, spazi dedicati ad altre attività non commerciali, quando queste avevano carattere complementare rispetto

---

<sup>129</sup> STC , 40/1998, cit.

all'attività essenziale, ritenendo che un edificio istituzionale non potesse assumere valore complementare<sup>130</sup>.

Infine sempre in riferimento all'interazione tra questi due strumenti, occorre evidenziare che il legislatore ha assegnato all'ODEUP anche funzione suppletiva in caso di assenza del piano speciale, non al fine di trasformarlo in uno strumento alternativo, ma per salvaguardare il primario obiettivo dello sviluppo portuale, evitando situazioni di stallo.

## **Sezione VII**

### **Riflessioni conclusive sulla comparazione**

Le *Autoridades portuarias* vengono comunemente classificate come *entidades pública empresariales* in quanto, diversamente da ciò che è stabilito per le Autorità portuali italiane, sono incaricate della gestione dei porti di interesse generale *con criterios empresariales* al fine di assicurare lo svolgimento di servizi efficienti ed efficaci e di sviluppare attività economiche e commerciali, contribuendo alla competitività del sistema portuale spagnolo e più in generale allo sviluppo economico e sociale del Paese.

Come visto si tratta di un sistema riconducibile al modello del *landlord* ma con una forte declinazione nazionale, piuttosto che regionale/locale (come avviene invece in Italia) e che si caratterizza per una gestione “su due livelli”: quello del *Puertos del Estado* e quello delle *Autoridades portuarias*.

L'ordinamento portuale spagnolo si struttura in modo abbastanza centralizzato, seppure il ruolo delle Comunità Autonome all'interno di questo abbia determinato delle rilevanti spinte di decentralizzazione<sup>131</sup>, e tale circostanza trae il suo fondamento dalla concezione stessa dei porti considerati di interesse generale che, in quanto tali, risultano soggetti alla competenza esclusiva dello Stato.

---

<sup>130</sup>Diversamente, secondo la Corte, l'ipotesi di inclusione di un centro ricreativo commerciale all'interno dello stesso piano doveva essere considerato come complementare rispetto all'attività principale di offrire un servizio agli utenti del porto, fondamentalmente i croceristi.

<sup>131</sup>I. ARROYO, *Curso de derecho marítimo*, cit., p. 231

Questa impostazione si riflette necessariamente anche sul tema della pianificazione portuale, oggetto specifico di questa trattazione.

Si è infatti evidenziato come la pianificazione dell'ambito portuale spagnolo, definito come "zona di servizio", sia affidata, preliminarmente, alla delimitazione e alla assegnazione degli usi realizzata attraverso l'*Orden Ministerial de delimitación de los espacios y usos portuarios (ODEUP)* e successivamente alla regolamentazione urbanistica contenuta invece nel *Plan especial*.

Si tratta di due strumenti che formalmente promanano dalle due diverse amministrazioni coinvolte nella pianificazione e nell'organizzazione degli spazi portuali: quella portuale e quella urbanistica.

Tuttavia, nonostante le funzioni espletate da questi due strumenti siano differenti, visto che solo il *Plan especial* può contenere la disciplina urbanistica di questi spazi, dall'analisi sopra condotta emerge un'evidente prevalenza del piano portuale sul piano urbanistico, seppure nel rispetto delle competenze costituzionalmente assegnate.

Prevalenza che si concretizza, da un alto, nella valenza vincolante del primo sul secondo e, dall'altra parte, nella previsione di meccanismi di partecipazione delle due istituzioni ai rispettivi procedimenti in forma non propriamente paritaria: solo per l'adozione del *plan especial* è attribuito il diritto di veto a favore delle Autorità portuali, successiva all'approvazione provvisoria dello stesso.

Diversamente nel procedimento di formazione dell'ODEUP il parere richiesto all'autorità municipale si configura solo come obbligatorio, potendo quindi l'amministrazione procedente, ovvero l'Autorità portuale, disattenderlo.

A questo va aggiunta la previsione di espliciti meccanismi di "sblocco" per quelle situazioni di stallo che si potrebbero venire a creare quando le due amministrazioni non pervengono al giusto accordo: viene infatti stabilito che trascorsi sei mesi senza che le parti trovino una soluzione condivisa, la decisione viene rimessa al Consiglio dei Ministri, che vi provvede con carattere vincolante (art. 56, comma 2, TRLPMM).

Anche la nuova tendenza giurisprudenziale che si è avuto modo di evidenziare in materia di esenzione della licenza municipale, sembra propendere per il concetto di prevalenza della rilevanza delle opere portuali di interesse generale, a prescindere dal



soggetto deputato alla realizzazione, ridimensionando ancora una volta la competenza urbanistica rispetto a queste opere.

Appare quindi evidente che la qualificazione dei porti come beni di interesse generale, il cui sviluppo non può essere facilmente compromesso dalle istanze municipali, rappresenta un notevole e rilevante principio che caratterizza l'intero ordinamento portuale spagnolo e che, forse, dovrebbe divenire la premessa necessaria sulla quale incardinare anche la riforma ordinamentale dei porti italiani, nella prospettiva di garantire la realizzazione di infrastrutture moderne non solo dal punto di vista tecnologico ma anche amministrativo.

Il raffronto con l'esperienza giuridica spagnola, con particolare riferimento al tema specifico della pianificazione, sollecita inoltre una riflessione di ordine più sistematico sull'evoluzione dei rapporti e delle sinergie tra diversi soggetti pubblici così come tra gli esponenti del mondo privato, nella definizione e nel perseguimento dell'interesse comune.

La pianificazione dei porti spagnoli proprio in virtù della loro qualificazione come beni di interesse generale, riassume e sintetizza questa tensione, in quanto, come già evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, assicura da una parte il dialogo e la collaborazione tra due soggetti suscettibili di esprimere una diversa funzione di governo e dall'altra di proteggere, conciliando e sintetizzando le diverse istanze, l'unità dello Stato-ordinamento (nel senso comprensivo di tutti suoi attori), e la *tenuta dei suoi migliori traguardi*<sup>132</sup>.

L'interesse generale si configura quindi anche come il risultato della commistione tra pubblico e privato, laddove quest'ultimo, attraverso modelli partecipativi (quali concertazioni plurilaterali)<sup>133</sup> indirizza l'agire pubblico verso la rilevanza e la valorizzazione di quei bisogni ai quali le istituzioni devono provvedere.

---

<sup>132</sup> F. CORTESE, *Il Coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazione*, Milano, 2012, p. 67. Sul punto l'A. richiamando un'autorevole dottrina (*ex multis* L.Paladin, *La potestà amministrativa regionale*, Padova, 1958, p. 157) evidenzia come il coordinamento tra Stato e la Regione nasca proprio dalla necessità di discutere sul riparto di competenze verso un indirizzo condiviso, specie in relazione a temi economico-sociali. Congruamente si afferma che <<*in gioco c'è, ancora una volta, il principio di non contraddizione, che non può accontentarsi, alla prova dei fatti, di rigide demarcazioni territoriali o settoriali, poiché l'ordinamento vive non è immobile (...) è proprio questo (art. 3 Costituzione) ad indicare che un movimento ci sia*>>.

<sup>133</sup> Si tratta di una prospettiva meglio conosciuta con l'espressione di *democrazia partecipativa* che, coniata intorno alla fine degli anni '60, rimandava all'idea della partecipazione dei cittadini nella gestione della cosa pubblica come strutturale rispetto alle dinamiche di esercizio del potere e quindi secondo dei processi di interlocuzione permanente e integrativa di quest'ultimo. Sul punto vedi anche

La definizione e l'organizzazione degli spazi portuali passa quindi, come visto in entrambi gli ordinamenti analizzati, attraverso forme di convergenza e di coordinamento che garantiscono un'impostazione paritaria fra gli apporti dei diversi soggetti coinvolti (pubblici o privati) senza però rinunciare (come ben esplicitato nel caso spagnolo) a una subordinazione dei rapporti laddove questo possa compromettere quell'interesse comune a tutti dello sviluppo del settore portuale che si configura per tale ragione come primario.

---

A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa come metodo di governo: diritti responsabilità, garanzie*, in (a cura di) G. ARENA, F. CORTESE, *Per governare assieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, cit., pp.159 ss.

## Conclusioni

Alla luce della trattazione fin qui svolta, con riferimento alla ricerca che si è inteso condurre, non si può fare a meno di riflettere su alcuni profili concernenti il tema stesso dei porti.

All'intrinseca e duplice vocazione pubblico-privata che caratterizza la nozione stessa di porto e che, come visto, si riflette anche sulla natura giuridica degli organismi chiamati ad amministrare tale realtà, non solo nell'ordinamento italiano ma anche in quello spagnolo, si assomma un'altra intrinseca tensione.

Si tratta del difficile raccordo tra le tendenze di decentralizzazione e quelle di unitarietà connesse con la titolarità e la gestione dei porti, rivendicate con maggiore impeto a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione e sotto la denominazione di federalismo portuale.

A tal riguardo la dottrina amministrativa ha percepito fin da subito la necessità di ritrovare un *nuovo equilibrio tra Stato e Regione* nel settore portuale, e quindi di cercare di individuare quella formula capace di conciliare da una parte gli interessi della comunità locale limitrofa alla realtà portuale, e dall'altra la funzione e l'interesse perseguito dai porti di rilevanza nazionale che l'ordinamento spagnolo ha correttamente classificato come porti di interesse generale quasi a richiamare la valenza collettiva e ultra territoriale attribuita a questi beni.

Questo ultimo profilo, come si è cercato di evidenziare nel presente studio, ha caratterizzato il tema specifico della pianificazione portuale dal momento in cui la città ha riscoperto un nuovo interesse sui porti e il pianificatore urbanistico ha considerato questi ambiti come parte integrante dello spazio comunale.

I porti al contempo sono divenuti l'oggetto di un interesse sovranazionale, in virtù del loro stesso ruolo di volani dell'economia globale europea, tanto da costituire l'oggetto di molteplici interventi delle istituzioni comunitarie rivolti a promuovere il ruolo degli stessi nello sviluppo di un'efficace politica economica.

La formula individuata dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in particolare dal suo articolo 5, sintetizza queste istanze in modo non del tutto soddisfacente,

circoscrivendo la valenza del piano regolatore portuale ad un livello prevalentemente locale, che appare inadeguato e per certi aspetti contraddittorio rispetto alla funzione (e alla gestione statale) che la legge stessa riconosce ai porti sede di Autorità portuale.

L'*antinomia* evidenziata, frutto di una scelta poco bilanciata, potrebbe invece essere superata dall'ultimo progetto di riforma della *governance* portuale che allinea la valenza della pianificazione portuale al ruolo svolto dagli scali italiani nella politica economica nazionale, anche in vista del recupero dell'adeguata competitività ormai troppo compromessa da un eccessivo localismo.

Così come all'epoca dell'emanazione della legge quadro dei porti del 1994 si era reso necessario intervenire per razionalizzare e quindi bilanciare quell'intrinseca connotazione dualistica tra pubblico e privato nel settore portuale, allo stesso modo oggi è divenuta ormai imprescindibile la necessità di riconsiderare e di riformulare la dialettica tra interesse nazionale e interessi locali gravitanti sui porti.

In questi termini l'esperienza spagnola ha dimostrato il successo di un modello che il nostro ordinamento andrà forse a sperimentare in parte con la futura riforma, così come tracciata dal *Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica*, approvato il 3 luglio scorso.

Si tratta di una soluzione perfettamente coerente con l'interesse generale che il legislatore spagnolo ha attribuito ai 46 porti e che, come visto nelle dinamiche collaborative e partecipative con le istituzioni locali nel momento della pianificazione portuale, si traduce in un criterio di prevalenza diretto a tutelare la valenza strategica dei porti nell'economia nazionale e comunitaria e quindi finalizzato a impedire che alcuna prerogativa locale possa compromettere, senza valido motivo, lo sviluppo dei porti.

Vi è quindi la necessità di adottare un modello pianificatorio che non si traduca in un'autarchica e gerarchica azione amministrativa del potere centrale, ma che si avvalga delle necessarie forme collaborative e partecipative tra istituzioni coinvolte, e che sia dotato al contempo degli strumenti necessari per superare le eventuali situazioni di stallo oltre che quelle opposizioni afferenti alla c.d. sindrome *Nimby* "*not in my back yard*" (si tratta della percezione psicologica in base alla quale i

benefici di un'opera sarebbero diffusi nella comunità generale, mentre gli oneri e i costi da questa derivanti verrebbero attribuiti solo alla comunità ospitante).

Del resto non si può fare a meno di evidenziare come il ritardo o la mancata realizzazione di infrastrutture anche di valenza internazionale, a causa dell'eccessiva inerzia e, a volte, delle infondate opposizioni abbia danneggiato la crescita e la competitività del Paese, con una perdita stimata dall'*Osservatorio sui costi del non fare* intorno ai 50 miliardi all'anno.

Come si è più volte evidenziato il settore portuale italiano, già fortemente penalizzato nella sua *performance* competitiva per l'assenza di una strategia e di un piano unitario condiviso, non può rischiare un ulteriore tracollo determinato dalla mancata attuazione e dall'ammodernamento delle necessarie infrastrutture.

In questi termini la possibilità di ipotizzare delle procedure di localizzazione delle infrastrutture secondo uno schema di tipo volontario, ovvero caratterizzato da un maggiore coinvolgimento della comunità locale tale da determinare la localizzazione puntuale delle opere, potrebbe senz'altro favorire l'accettazione da parte della collettività territoriale di queste, con una conseguente riduzione dei tempi della procedura, ma, al contempo, risulterebbe poco adatto al settore portuale/logistico, sia in virtù degli spazi limitati che del valore peculiare che assume una certa ubicazione per l'opera stessa.

L'importanza del dialogo fra soggetti (pubblici e privati) e della ricerca di una migliore sinergia, diversamente da quello che accade attualmente laddove l'intesa tra Comune e Autorità portuale assume il carattere forte, non può quindi costituire la *conditio sine qua non* per il raggiungimento di obiettivi di rilevanza nazionale o internazionale.

In questo senso il giusto bilanciamento tra istanze "federaliste" e prerogative di gestione unitaria e centralizzata deve concentrarsi verso la sperimentazione di modelli che da un lato possano garantire la "miglior" partecipazione, ma che, dall'altro, siano capaci di preservare quell'importante risorsa rappresentata dai porti.

Volgendo ormai alla conclusione, al fine di ridisegnare i piani e i progetti di sviluppo dei porti secondo una prospettiva sempre più condivisa, una possibile soluzione potrebbe essere ritrovata anche nell'impegno congiunto delle istituzioni coinvolte, ad educare la collettività locale alla riscoperta del ruolo non solo economico, ma anche

sociale dei porti che, richiamando la definizione proposta nel 1899 dallo spagnolo Fernando Mellado, <<(…) *sirven para el comercio, para la defensa del territorio, para poner en contactos pueblos, civilizaciones, e intereses de todas clases y por tanto, a medida que se justifica su imperiosa necesidad, se afirma su extraordinaria importancia, hecos que se comprueban no sólo en nostros días, sino que se cumplen y realizan en todos los pueblos y en todas las edades*>>.

## BIBLIOGRAFIA

- A.A.V.V., *I canali navigabili. Costruzione e gestione*, Milano, 1968
- A.A.V.V., *Cinquant'anni del provveditorato al Porto di Venezia*, Tipografia Commerciale Venezia, 1979
- A.A.V.V., *I garanti delle regole*, (a cura di) Cassese S.- Franchini C., Bologna, 1996
- A.A.V.V. *La riforma dei porti: realtà e prospettive*, *Atti del Convegno, Santa Margherita di Pula, 3-7 settembre 1997*, (a cura di) Tullio-Deiana, Cagliari 1998
- A.A.V.V. *Il Governo del territorio*, (a cura di) S. Civitarese Matteucci- R. Ferrari- R. Urbani, Milano, 2003
- A.A.V.V., *Atti del Convegno "L'ordinamento portuale italiano a dieci anni della Riforma: risultati e prospettive- Ravenna 27-28 Febbraio 2004"*, Bologna, 2006
- A.A. V.V., *Studi in onore di Elio Fanara*, (a cura di) La Torre, G. Moschella, F. Pellegrino, M. P. Rizzo, G. Vermiglio Milano 2006
- A.A.V.V., *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, (a cura di) Cerulli Irelli, Napoli 2006
- A.A.V.V., *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, (a cura di) A. Romano- F. G. Scoca- E. Casetta, III volume, Padova, 2007
- A.A.V.V., *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, (a cura di) G. Arena - F. Cortese, Milano, 2011
- A.A.V.V., *New technologies e ricerca strategica dei trasporti* (Atti del Convegno, Ragusa 3-8 settembre 2000), (a cura di) E. Fanara, Messina 2001
- A.A.V.V., *Problematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali marittime. Atti dell'incontro di studi organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna*, (a cura di), S. Zunarelli, Bologna, 2012
- A.A.V.V., *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, (a cura di) M. R. Spasiano, Napoli, 2013
- A.A.V.V., *Diritto del governo del territorio*, (a cura di) M. A. Cabiddu, Torino, 2014
- Acero Iglesias P., *Organización y Régimen Jurídico de los Puertos Estatales*, Navarra 2002
- Acquarone G., *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente. Pianificazione preventiva, assenso amministrativo e responsabilità civile*, Torino, 2003
- Acquarone G., *Il Piano Regolatore delle Autorità Portuali*, Milano, 2009
- Arroyo I., *Curso de derecho marítimo*, Madrid, 2005

Arroyo I, Rueda A., *Consideraciones sobre la moderna gestión del dominio público portuario* in *Anuario de derecho marítimo*, Vol. XXIX

Barrios F., *Instrumentos de planificación en materia de puertos: sus límites*, *Jornadas de Derecho portuario*, Porto di Siviglia, Memoria 2003-2006

Benvenuti F., *Scritti Giuridici, Monografie e manuali*, Vol. I, Milano, 2006

Borruso G.- S.M. Carbone- Malinconico- M. Maresca, *Europa Mediterraneo: un'idea di strategia dei trasporti*, Bologna 2006;

Calvo Rojas E., *Ordenación portuaria y planeamiento urbanístico. Obras e instalaciones en el ámbito portuario* in *La ordenación urbanística y la ley de puertos. Jornadas de estudio en el consorcio por la zona franca de Vigo, 15 y 16 junio 1994*, Vigo

Campilla M., *Le operazioni portuali*, Bologna, 2004

Cangelli F., *Piani strategici e piani urbanistici- metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012

Carbone M.- Munari F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano 2006;

Casanova M., *Demanio marittimo e poteri locali*, Milano, 1986

Casanova M.- Brignardello M., *Diritto dei Trasporti, Infrastrutture e accesso al Mercato*, Milano 2011;

Casetta E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2003

Cassarino S., *Approvazione (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, Vol. II, Milano, 1985

Cassese S., *Ente pubblico economico*, in *Nss. Digesto Italiano*, vol. VI, Torino

Cassese S., *Trattato di Diritto Amministrativo*, Milano 2000

Cataldo Salerno G., *La revoca dei provvedimenti amministrativi e i principi della funzione*, Torino, 2014

Centofanti N.- Favagrossa M.- Centofanti P., *Diritto Urbanistico- legislazione nazionale e regionale- piani regolatori- procedimento ablatorio- tutela giurisdizionale*, Milano, 2012

Cerulli Irelli V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, 2012

Citrigno A. M., *Autorità Portuale, profili organizzativi e gestionali*, Milano 2003

Cortese F., *Il Coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazione*, Milano, 2012

Coscullella Montaner L., *Administración portuaria*, Ed. Tecnos, 1973, Madrid

Costa P.- Casagrande M., *Dalla concorrenza nei porti alla concorrenza tra i porti- il caso dei servizi tecnico-nautici in Italia*, Venezia, 2011

Costa P.- Maresca M., *Il futuro europeo della portualità italiana*, Venezia, 2014

Cottignola C., *Studi sul pilotaggio marittimo*, Milano 2003,



De Fuentes Baradajá J., *Manual de Dominio Público Marítimo- Terrestre y Puertos del Estado*, Navarra, 2011

Eguinoa de San Román R., *La gestión de los puertos de interés general*, Barcellona, 2012

Falzea G., *Porto e funzione portuale*, Milano 1998;

Ferrara R., *Intese convenzioni e accordi amministrativi*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, 1993

Franchini F., *Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giuridici tra l'amministrazione e i privati*, Milano, 1957

Fuentes Bodelón F., *Derecho administrativo de los bienes (Dominio público y patrimonio)*, Escuela Nacional de Administración Pública, 1977, Madrid

Gaeta D., *Diritto della navigazione* in Enc. del Diritto, Vol XII, Milano

Garrido Falla F., *Tratado de derecho administrativo*, vol. II, *Parte general*, XII ed., *Centro de Estudio Constitucionales*, 1986, Madrid

Giannini M.S., *Diritto Amministrativo*, vol. I, Milano 1988

Greco G., *Gli accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003

Jimenez De Cinseros F.J., *Los Planes especiales de ordenación de los espacios portuarios*, in *La ordenación urbanística y la ley de puertos. Jornades de estudio en el consorcio por la zona franca de Vigo, 15 y 16 junio 1994*, Vigo

La Spina A.- Cavatorto S., *Le Autorità indipendenti*, Bologna, 2008

Lefebre D'Ovidio A., Pescatore G., Tullio L., *Manuale di diritto della navigazione*, ed. XII, Milano 2011

Longobardi R., *I Porti Marittimi*, Torino, 1997

Maresca D., *La disciplina giuridica delle infrastrutture portuali*, Torino, 2012

Maresca M., *la regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2001

Maresca M., *La Governance dei sistemi portuali*, Bologna 2006

Maresca M., *Lo spazio mediterraneo della Mobilità*, Udine 2010

Mazzoni P., *L'imprenditorialità dell'ente portuale*, Milano, 1979

Midoro R., *Le strategie degli operatori trasportistici globali*, Genova 1997

Mirabelli M.- Altieri A.- Zermani P. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano 2012

Niccolai S., *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Pisa, 1996.

Ottaviano V., *Impresa pubblica*, in *Enc. Dir.* Vol. XX 1970

Pericu G., *voce Porto*, in *Enc. Dir.* Vol. XXXIV

Pons Cánovas F., *El Régimen Jurídico de la Ordenación de los Espacios Portuarios*, Barcellona, 2001

- Querci E.O., *Introduzione alla scienza giuridica marittima- Storia del concetto del diritto marittimo*, Trieste, 1999
- Querci F.A., *Spunti per la formazione di una moderna qualificazione portuale. Nuovi profili funzionali dell'attività marittima*, Padova, 1983
- Righetti G., *Trattato di diritto marittimo*, Milano, 2001
- Romagnoli A., *L'Autorità Portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna 2003;
- Roversi Monaco F.A., *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, 1970
- Salzano E., *Fondamenti di urbanistica*, Bari, 2012
- Scialoja A., *Il sistema del diritto della navigazione*, Napoli, 1992
- Sirianni G., *L'ordinamento portuale*, Milano, 1981
- Sandulli A., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1978
- Sandulli A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1994
- Stella Richter P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984
- Stipo M., voce *Programmazione statale e programmazione regionale*, in Enc. Giur. Treccani, 1990
- Torchia L., *Le amministrazioni nazionali*, Padova, 1988
- Vermiglio G., *Autorità portuale*, in Enc. Dir., vol. Aggiorn. VI, Milano 2002
- Xerri Salamone A., *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012
- Xerri Salamone A., *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998
- Zunarelli S.- Romagnoli A.- Claroni A., *Diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, 2013

#### **Articoli su riviste scientifiche:**

- Agosta S., *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche novità)*, in *Quad. Reg. li*, 2004
- Almendros Manzano A.M., *La consideración urbanística de los puertos estatales en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*, *Rivista de Administración Pública (RAP)*, Madrid, gennaio aprile 1993
- Angelone C., *Piani regolatori portuali e strumenti urbanistici*, in *Dir. Mar.* 2007
- Angelone C., *L'autorità portuale quale pubblica amministrazione è titolari di funzioni nelle aree portuali: brevi note*, in *Dir. Mar.*, 2012

- Anzon A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2003
- Acquarone L., *Demanio Marittimo e Porti*, in *Dir. Mar.* 1983.
- Agosta S., *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche novità)*, in *Quad. Reg. li*, 2004
- Baccelli O.- Tedeschi A., *Il ruolo delle Autorità portuali: scenari per la promozione dell'intermodalità e l'autonomia finanziaria*, in *Quad. Reg.* n. 3, 2009;
- Baccelli O., *I traffici marittimi di container da e per l'Italia. Considerazioni sulla competitività dei principali porti italiani*, in *Trasporti- Diritto Economia e Politica*, 2003, n. 91
- Badagliacca M., *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Riv. dir. econ. Trasp. Amb.*, 2013 (rivista on line)
- Baena Del Alcazar M., *Los entes funcionalmente descentralizados y su relación con la Administración central*, *RAP* nùm 44, 1964
- Benvenuti F., *La disciplina degli enti e il Provveditorato al Porto di Venezia*, in *Dir. Nav.*, 1959
- Beretta E., Dalle Vacche A., Migliardi A., *Il sistema portuale italiano. Un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo*. In *Questioni di Economia e di Finanza*, (Collana Banca d'Italia- Eurosystema.), n. 39, 2009
- Bergamini E., *Le scelte in materia di reti transeuropee di trasporto*, in *Dir. Comm. Int.*, 2006
- Betancor Rodriguez, A., *Las entidades públicas empresariales en la ley de Organización y Funcionamiento de la Administración y empresa*, in *D.A.* num. 246-247
- Berlinger F., *Modelli di gestione portuale*, in *Dir. Mar.*, 1984
- Boi M.G., *L'Autorità marittima e l'Autorità portuale*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'Ambiente*, volume VII, 2009
- Boscolo E., *VAS e VIA riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in *Urb. App.*, 2008
- Boquera Oliver J.M., *La edificación en los puertos*, in *REDA*, n. 80, 1993
- Brignardello M., *Sicurezza della navigazione, concorrenzialità, obbligatorietà ed autoproduzione dei servizi tecnico nautici*, in *Dir. Mar.* 2003
- Caianiello V., *pianificazione nei porti e pianificazione urbanistica*, in *Foro Amm.* 1986
- Calvero Arévalo M. F., *La inalienabilidad del dominio público*, in *RAP* 1958

Calabrò M., *Il controverso inquadramento giuridico delle Autorità portuali*, in *Foro Amm. Tar*, 2011

Cannizzaro E., *Regole di concorrenza e reti transeuropee: riflessioni sul problema della coerenza tra politiche comunitarie*, in *Dir. Eu.*, 2-3/2001

Carbone S. M., *L'equilibrio tra Autorità portuale e mercato*, in *Dir. Trasp.*, 1994,

Carbone S. M.- Munari F., *La legge italiana di riforma dei porti e il diritto comunitario*, in *Foro It.*, 1994, IV

Carbone S. M., *La c. d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia*, in *Dir. Mar.* I/2000

Carbone S.M.- Maresca D., *Prospettive di riforma della legislazione in materia portuale*, in *Quad. Reg.li* n. 3, 2009;

Caretti P., *Le sentenze n. 303/2003 e 14/2004. Due letture << creative >> del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2008

Casanova S., *Note sulla legge n. 84 del 1994 di riordino della legislazione in materia portuale*, in *Econ. e Dir. terz.* 2000

Casanova M., Brignardello M., *Riflessione sui servizi tecnico nautici alla luce della giurisprudenza*, in *Dir. Mar.* 2009

D'Atena A., *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.* 2003

De Vergottini G., *Le competenze in materie di porti alla luce della riforma costituzionale*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2001

Farina V., *Grandi Infrastrutture, il contraente generale e il project financing*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)

Fracchia F.- Mattasoglio F., *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del d.lgs. n. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008

Franchini C., *L'Amministrazione dei porti tra accentramento e decentramento*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)

Garrido Falla F., *Las Autoridades Portuarias: una nueva fórmula de organización administrativa*, en *Comentarios a la nueva Ley de puertos, Jornadas de Estudio, Vigo 1y 2 de octubre de 1993, Consorcio de la Zona franca de Vigo*

Garrido Roselló J.E., *La Ordenación de la zona de servicio en los puertos del Estado. El Plan de de los espacios portuarios*, in *RDUMA* n. 145 bis, 1995

Gennari D., *L'autorità portuale: inquadramento e natura giuridica*, in *Rivista del diritto della navigazione*, a. 42, n. 1/2013

Genco P.- Migliorino G., *La politica di rilancio della portualità italiana nel Piano Generale dei Trasporti*, in *Economia e Diritto del terziario*, 2000, I;

Giaccardi G.- M. Maresca, *La politica europea in materia di infrastrutture nel settore dei trasporti: la sua attuazione in Italia*, in *Riv. int. Dir. comp.*, 1998

Giannini M.S., *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Riv. soc.*

Longobardi R., *Servizi tecnico nautici e autoproduzione*, in *Trasp.* 1999

Longobardi R., *Il rapporto di lavoro del segretario generale dell'Autorità portuale*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1999

Mallen L., *Regolamenti Comunali e demanio marittimo*, in *Dir. Mar.*, 1963

Maresca M., *Il riparto delle competenze legislative nell'ordinamento italiano con riguardo alla materia del trasporto e dei porti. L'incidenza dei principi fondamentali e degli obblighi internazionali*, in *Dir. comm. Internaz.*, 2003

Merusi F., *Il piano generale dei trasporti tra Stato e Regione*, in *Le regioni: rivista di documentazione e giurisprudenza*, Milano, 1989

Menéndez Rexach A., *El dominio público portuario estatal*, in *RDUMA*, n. 145 bis, ott.-nov.-dic., 1995

Midoro R., *Osservazioni sulla portualità italiana alla luce degli << indirizzi e linee guida del nuovo piano generale dei trasporti >>*, in *Trasp.* 2000

Mighelli M., *Il porto moderno: confronto tra Genova e Rotterdam tra possibilità di sviluppo e vincoli fisici*, in *Economia Pubblica*, 3-4, 2009

Montebello C., *Brevi considerazioni sulle reti transeuropee dei trasporti alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Riv. dir. econ. Trasp. Amb. (rivista on line)* 2004

Munari F., *Compagnie Portuali, imprese concessionarie e operazioni di imbarco e sbarco: il diritto Comunitario e la Corte di Giustizia*, in *Dir. Mar.* 1991

Munari F., *Il regime del demanio portuale tra competenze delle Autorità Portuali e competenze dei comuni*, in *Dir. Mar.* 2003

Musso E. – Bennacchio M., *Il nuovo rapporto fra porto e territorio: conseguenze sull'organizzazione degli spazi portuali*, in *Economia e Diritto del terziario*, 2000, I

Musso E.- Ferrari C., *Verso la riforma portuale*, in *Quaderni Regionali* n. 3, 2009

Onida V., *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze storiche*, in *Le Regioni*

Parulo S., *Le grandi reti di trasporto*, in *Trasp.*, 1995, p. 67

Paz Antolín A., *El régimen jurídico de la señalización marítima*, in *Revista de Derecho Urbanístico (RDU)*, 145 bis, 1995

- Pellegrino F., *L'ambito portuale e i piani regolatori portuali*, in *Riv. Dir. Econ. Trasp. Amb.* (rivista on line), 2008
- Pericu G., *I porti*, in *Dir. Mar.*, 1987/
- Pierantozzi G., *I profili giuridici e normativi del federalismo portuale*, in *Dir. Mar.* 2004
- Police A., *Il federalismo demaniale valorizzazioni nei territori o dismissioni locali?*, In *Giornale di diritto amministrativo*, 12/2010
- Polito M.T., *Gli enti portuali*, in *Enti pubblici*, 1983
- Pozueta Echavarri J., *El planeamiento ante el espacio portuario, situación y problemática de la integración de los puertos en la ordenación territorial y urbana*, in *Ciudad y Territorio*, num 74, 1987
- Predieri A., *Le reti Transeuropee nel Trattato di Maastricht e di Amsterdam*, in *Dir. eu.* 3/1997
- Querci F. A., *Il diritto marittimo fenicio*, in *Riv. dir. Nav.*, 1960, n. IV, parte I
- Querci F.A., *Verso una "teoresi" del diritto dei trasporti*, in *Trasporti- Diritto Economia e politica*, n.93, 2004
- Querci F.A., *Metodologia evolutiva nel diritto della navigazione della postmodernità*, in *Trasporti, Economia, Diritto*, Trieste, n. 99, 2006
- Ragusa M., *Il coordinamento tra PRG e Piano portuale*, in *Riv. Giur. Ed.*,12/2010
- Romagnoli A., *Il piano regolatore portuale*, in *Dir. Trasp.* 2003
- Salzano E., *La pianificazione, la salvaguardia e lo sviluppo*, in *Edilizia Popolare*, 1997
- Sciullo G., *Gli strumenti programmatori ed il piano generale dei trasporti: profili generali*, in *Trasporti, Diritto, Economia, Politica*, n. 83, 2001
- Sirianni G., *La "privatizzazione" delle gestioni portuali*, in *Riv. giur. Circ. trasp.*, 1995
- Spasiano M.R., *Spunti di riflessione in ordine alla natura giuridica e all'autonomia dell'Autorità portuali*, in *Foro Amm.*,TAR -2007
- Taccogna G., *Il nuovo equilibrio tra Stato e Regione con riguardo ai servizi e alle attività svolte nei porti destinati ai traffici marittimi internazionali*, in *Dir. Mar.* 2005, I
- Taccogna G., *Il contenzioso innanzi ai giudici amministrativi sulle nomine del Presidenti delle Autorità portuali*, *Dir. Mar.* 2006
- Taccogna G., *Il contenzioso tra Stato e Regioni innanzi alla Corte costituzionale, con riguardo alla nomina dei presidenti delle autorità portuali (anche nella prospettiva della tensione tra interesse nazionale e c.d. federalismo di esecuzione)*, in *Dir. Mar.*, 2006
- Taccogna G., *Gli strumenti giuridici al servizio di una politica per la gestione integrata e lo sviluppo sostenibile della costa*, in *Quad. Reg.li*, 2007
- Taccogna G., *Strumenti urbanistici e demanio marittimo*, *Dir.Mar* 2003;

- Valente M., *Autorità portuale ed enti locali a dieci anni dalla riforma portuale*, in *Dir. Dei Trasporti*, 2004
- Tranquilli Leali R., *Le funzioni organizzative e di ordinanza delle autorità portuali*, in *Dir. Trasp.*, 1999
- Verhoven P., *European Port Governance- Report o fan enquire into the current governance of European Seaport- “the ESPO fact-finding report”* revised and enlarged in 2010
- Vespasiani T., *Piani Regolatori Portuali e disciplina urbanistica: un rapporto non ancora chiaramente definito*, in *App. Urb. Ed.* 1999;
- Vermiglio G., *Porti e reti di trasporto di navigazione tra Stato e Regione ( dopo la modifica del Titolo V della costituzione)*, in *Dir. Trasp.*, 2003
- Vezzoso G., *Le occasioni mancate di una proposta di riforma portuale*, in *Dir. Mar.* 2010
- Vezzoso G., in *La difficile identificazione degli organismi di diritto pubblico*, *Dir. Mar.*, 2012
- Vezzoso G., *Cittadinanza italiana e presidenza di Autorità portuali*, in *Dir. Mar.*, 2013
- Viola P., Colombo E., *Il piano regolatore portuale verso una nuova filosofia della pianificazione* in [www.reteonline.org](http://www.reteonline.org)
- Zunarelli S., *I servizi portuali di interesse generale nella disciplina della l. 28 gennaio 1994, n. 84*, in *Dir. trasp.*, 1995
- Zunarelli S., *Elementi essenziali della nuova governance dei porti nel piano nazionale strategico della portualità e della logistica*, in *The meditelegraph magazine shipping and intermodal Transport*, n. 8 Luglio 2015